

Die Steuerung und Finanzierung politischer Stiftungen

Eine Dokumentation zweier Veranstaltungen in der Heinrich-Böll-Stiftung

am 22. Oktober 2009

Die politischen Stiftungen – Beispiel für modernes Public Management?
(Symposium)

und

am 11. März 2010

**Öffentliche Finanzierung und Steuerung der politischen Stiftungen.
Stiftungsfinanzierungsgesetz oder Haushaltsrechtsmodernisierung?**
(Fachgespräch)

Inhalt

Politische Stiftungen im Institutionengefüge der Bundesrepublik

Einführung von Ralf Fücks, Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung

1 Sind die politischen Stiftungen ein Beispiel für New Public Management?

1.1 Politische Bildung als öffentliche Aufgabe – ein Beispiel für Public Private Partnership?

Prof. Dr. Jutta Limbach, Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts a. D.

Prof. Dr. Annette Zimmer, Universität Münster

Prof. Dr. Tine Stein, Universität Kiel

1.2 Die spezifische Rolle der parteinahen Stiftungen – politische Aufgaben und rechtliche Grundlagen

Christoph Meertens, Rechtsanwalt, Sprecher des Aufsichtsrats der Heinrich-Böll-Stiftung

Prof. Dr. Ute Sacksofsky, Universität Frankfurt am Main

Prof. Dr. Ulrich K. Preuß, Hertie School of Governance Berlin

1.3 Das Zusammenwirken von Staat und politischen Stiftungen – ein Modellfall für New Public Management?

Prof. Dr. Dietrich Budäus, Arbeitsbereich Public Management, Universität Hamburg

Prof. Dr. Gisela Färber, Lehrstuhl Wirtschaftliche Staatswissenschaften, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Dr. Uwe Günther, Rechtsanwalt

2 Stiftungsfinanzierungsgesetz oder Haushaltsrechtsmodernisierung?

2.1 Die finanzielle Förderung von zivilgesellschaftlichen Organisationen – Modernes Staatsverständnis, kulturelle und gesellschaftliche Wandlungen im Spiegel des Haushaltsrechts

Prof. Dr. Werner Heun, Juristische Fakultät der Georg-August-Universität Göttingen

Prof. Dr. Berit Adam, Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin, Lehrstuhl für Public Management, insbes. Controlling und Finanzmanagement im öffentlichen Sektor

Prof. Dr. Martin Morlok, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Direktor des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF)

Dr. Heike Merten, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Geschäftsführerin des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF)

2.3 Modernes Staatsverständnis und Rechenschaftslegung – Anforderungen an Rechenschaftslegung und Erfolgskontrolle

Prof. Dr. Berit Sandberg, Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin, Öffentliche Betriebswirtschaftslehre und Public Management

Resümee und Ausblick

Dr. Birgit Laubach, Geschäftsführerin der Heinrich-Böll-Stiftung

Politische Stiftungen im Institutionengefüge der Bundesrepublik

Einführung von Ralf Fücks

Die politischen Stiftungen sind eine sehr eigene Konstruktion. Sie sind Teil der politisch-institutionellen Ordnung der Bundesrepublik, spiegeln den Parteienpluralismus und gründen auf der Anerkennung durch die Fraktionen des Bundestags. Angesichts ihrer öffentlichen Finanzierung stellt sich die Frage nach den rechtlichen Grundlagen dieser Praxis. Bei einem jährlichen Umfang von rund 400 Millionen Euro, finanziert aus dem Bundeshaushalt, ist es naheliegend, die Stiftungsfinanzierung in einem Spezialgesetz zu regeln.

Die Heinrich-Böll-Stiftung hat wiederholt eine Initiative für ein Stiftungsfinanzierungsgesetz angeregt. Ein solches Gesetz müsste nicht nur die Kriterien für die Mittelverteilung zwischen den Stiftungen regeln, sondern würde zugleich die besondere Konstruktion der politischen Stiftungen dauerhaft rechtlich verankern. Die hier dokumentierten Veranstaltungen dienen der fachlichen Erörterung und Exploration des Themas.

Politische Stiftungen haben einen öffentlichen Auftrag: demokratische Bildungsarbeit, Förderung von politischem Engagement und Zivilcourage, Qualifizierung politischer Akteure, Nachwuchsförderung, internationale Demokratieförderung und internationaler Dialog. Sie tragen der Einsicht Rechnung, dass demokratische Überzeugungen und Haltungen in jeder Generation neu geprägt werden müssen. Gleichzeitig reflektieren sie die Vielfalt der politischen Grundströmungen der Bundesrepublik. Politische Bildungsarbeit muss sich mit den sozialen, kulturellen, politischen und technologischen Veränderungen selbst verändern, wenn sie auf der Höhe der Zeit bleiben will. Darum bemühen wir uns nach Kräften.

Von besonderem Interesse ist das spezifische Verhältnis zwischen politischen Stiftungen und Staat, das für viele Außenstehende so schwer zu enträtseln ist. Die Stiftungen übernehmen öffentliche Aufgaben, aber sie tun das in eigener Verantwortung. Ihre Staatsferne ist geradezu Bedingung für ihren Erfolg. Das gilt für die Förderung zivilgesellschaftlichen Engagements wie für ihre internationale Arbeit, bei der sich die Ausdifferenzierung zwischen diplomatischen Vertretungen und politischen Stiftungen sehr bewährt hat. Gleichzeitig sind die Stiftungen gehalten, auf Parteiferne zu achten. Sie können nur erfolgreich arbeiten, wenn sie nicht als verlängerter Arm einer

Partei wahrgenommen werden. Ihre parteipolitische Orientierung bezieht sich auf ihre Grundüberzeugungen in gesellschaftspolitischen Fragen.

Die Stiftungen sind ihren Zuwendungsgebern gegenüber rechenschaftspflichtig, agieren aber gleichzeitig mit einem hohen Grad an Autonomie. Sie sind eigenständige Akteure, die keinen Weisungen unterliegen, weder vonseiten der Bundesregierung noch der Parteien. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob das gegenwärtige Haushaltsrecht und die Methoden der Kontrolle und Rechenschaftslegung noch den Grundsätzen moderner Verwaltungsführung entsprechen. Wäre eine Veränderung von haushaltsrechtlichen Vorschriften nicht angebracht, um die Eigensteuerung der Stiftungen zu verbessern, ohne ihre Rechenschaftspflicht als Zuwendungsempfänger infrage zu stellen?

Dieses Spannungsfeld zwischen staatlichem Auftrag und Autonomie möchten wir ausleuchten, auch hinsichtlich der administrativen Beziehungen zwischen uns und unseren Zuwendungsgebern. Inwiefern sind die Stiftungen ein Modellfall für *Public Private Partnership* und *Public Management*? Begriffe, die sich nicht so ganz elegant eindeutschen lassen. Und was sollte sich ändern, damit sie tatsächlich zu einem solchen Modell werden können?

Die politischen Stiftungen haben keinen Grund, sich zu beklagen. Aber dennoch sehen wir noch reichlich Raum für Verbesserungen, für mehr Flexibilität und schlankere Verfahren.

Anlass für das hier dokumentierte Symposium war der 60. Geburtstag von Dr. Birgit Laubach, Geschäftsführerin der Heinrich-Böll-Stiftung und passionierte Juristin, deren besonderes Interesse verfassungs- und stiftungsrechtlichen Fragen gilt. Wir danken allen Beteiligten für eine anregende, lebhafte Veranstaltung und hoffen, dass diese Broschüre die weitere Diskussion um die Stellung der politischen Stiftungen befördern möge.

Berlin, im März 2011

Ralf Fücks

Vorstand Heinrich-Böll-Stiftung

1 Sind die politischen Stiftungen ein Beispiel für New Public Management?

1.1 Politische Bildung als öffentliche Aufgabe – ein Beispiel für Public Private Partnership?

Prof. Dr. Jutta Limbach, Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts a. D.

Lassen Sie mich mit sehr persönlichen Worten beginnen. Sie alle bilden wahrscheinlich schon seit Jahrzehnten ein gemeinsames Arbeitsgefüge, während ich doch erst relativ spät dazugekommen bin. Birgit Laubach und mich verbindet sozusagen eine der letzten Aktionen. Wir haben uns vor Monaten in Santiago de Chile getroffen, wo sich die Friedrich-Ebert-Stiftung, die Konrad-Adenauer-Stiftung, die Hans-Seidel-Stiftung und, vertreten durch Frau Laubach, die Heinrich-Böll-Stiftung anlässlich von sechzig Jahren Grundgesetz dargestellt haben. Das heißt, die Absicht war natürlich nicht, uns selbst zu feiern, sondern zu sehen, wie wir mit unserer Geschichte und der Entwicklung von einer Obrigkeitgesellschaft zu einer Staatsbürgerkultur auch in Santiago de Chile Funken schlagen können. Da sind wir uns beide begegnet, und das war für mich der Anlass, heute unbedingt mit von der Partie sein zu wollen.

Ich habe gesehen, dass Frau Laubach eine ganz andere, persönliche Art und Weise hatte, auf unsere Gastgeber zuzugehen, als die anderen Stiftungen, die sich eher im offiziellen Kreise präsentiert haben. Die mussten dann aber auch zur Kenntnis nehmen, dass sich auch unsere dortigen Freunde eigentlich zuallererst selbst als glückliche Demokratie darstellen wollten, statt unbedingt lernen zu wollen, wie man diesen mühseligen, sechzig Jahre währenden Prozess miteinander durchsteht.

Als der Zweite Weltkrieg zu Ende ging, war ich elf Jahre alt. Damals haben wir mit der Holzhammermethode gelernt, was sich in den Jahren zuvor in Deutschland und über Deutschlands Grenzen hinaus zugetragen hat. Wir waren eine Jugend, die auf eine total verschwiegene Elternschaft stieß, auch wenn die Eltern im Grunde genommen mit dem nationalsozialistischen Regime in keiner Beziehung gestanden hatten, sondern sich als Sozialdemokraten oder Christen immer davon ferngehalten hatten. Aber man sprach nicht darüber und Sie wissen, dass man – bei einigen Protagonisten unserer Politik können Sie das bis heute beobachten – so tat, als hätte man

nicht gewusst, was sich in deutschen Konzentrations- und Vernichtungslagern abgespielt hat. Und das ist für eine Jugend vor dem Eintritt ins Teenageralter wirklich ein schweres Los. Ich bin damals sozusagen Nutznießerin der amerikanischen Reeducation-Politik geworden.

Bei uns ging es ja nicht um Um-Erziehung, das hätte vielleicht den Erwachsenen gutgetan, die nicht so ansprechbar waren. Aber wir in den Berliner Schulen, vor allem in den Schulen im amerikanischen Sektor, haben sehr viel von dieser Erziehung gehabt. Ob als Vertrauensschülerin, spätere Schülervertretungsvorsitzende oder Chefredakteurin einer Schülerzeitung – wir sind immer wieder von der amerikanischen Besatzungsmacht und ihren Erziehungsoffizieren unterstützt worden, die uns beigebracht haben, was Widerspruchsgeist bedeutet, dass Demokratie auch weitgehend auf Verfahren beruht und dass eines ihrer Grundelemente Meinungsfreiheit ist. Dass Meinungsfreiheit ein konstitutives Element der Demokratie ist, diesen schönen Satz hat ja nicht erst das Bundesverfassungsgericht erfunden, sondern es hat ihn aus einer Entscheidung des US Supreme Court abgeschrieben. Auch heute noch gibt es durchaus Literatur, die sich mit der Frage auseinandersetzt, wie seinerzeit diese Erziehungsarbeit, diese Erziehung zur Demokratie geglückt ist.

Man hat inzwischen herausgefunden, wie man als politische Assoziation oder auch als Stiftung vorgehen muss, wenn man ein Volk, das in einer Diktatur gelebt hat, doch allmählich auf die Vorzüge einer Demokratie einstimmen will. Das ist heute ein wichtiges Thema, wofür wir nicht im nationalen Kreis bleiben müssen, weil sich diese Frage an vielen Orten der Welt stellt. Wir haben das insbesondere nach 1989/90 erlebt, als gerade die politischen Stiftungen im besonderen Maße dazu beigetragen haben, dass sich demokratische Beziehungen und demokratische Institutionen in Osteuropa entwickelt haben. Und schon zuvor, ich denke an Portugal, an Spanien – wir könnten munter aufzählen, was die politischen Stiftungen in Deutschland auch international geleistet haben.

Nun hat Herr Fücks – und ich will gleich als die Verfassungsrechtlerin am Tisch darauf eingehen – die Frage gestellt, wie das Verhältnis der politischen Stiftungen zum Staat eigentlich beschaffen ist.

Wer das Grundgesetz kennt – und ich gehe davon aus, dass alle es hier gewissermaßen geistig unterm Arm tragen –, der weiß, dass es zu Fragen der politischen Bildung eigentlich keine Aussagen trifft, im Gegensatz zu den Landesverfassungen.

Sehen Sie sich die bayerische Landesverfassung an, die brandenburgische oder die sächsische, die durchaus etwas über Bildungs- und Erziehungsziele sagen und dabei auch Momente der politischen Bildung mit aufnehmen. Von daher könnte man auf der Landesebene durchaus sagen, wenn so etwas in der Verfassung steht, da muss es ja wohl auch erlaubt sein, solche Stiftungen mit öffentlichen Geldern auszustatten und zuzulassen. Ich denke, ein ernsthafter Zweifel, dass das rechtlich möglich ist, hat sich auch nie ergeben, obwohl wir Deutsche immer sehr schwer haben lernen müssen, dass etwas, was nicht verboten ist, auch tatsächlich erlaubt ist. Es ist selbstverständlich, dass man politische Stiftungen gründen kann, die von staatlichen Geldern leben, und solche, die man ganz privat, wie die Heuss-Stiftung und andere, gründen kann, die ihre Subsidien mehr aus den Bereichen der Wirtschaft erhalten.

Es war eine Grundentscheidung unseres Grundgesetzes, nicht nach der Gesinnung des Gewissens und der Religion zu fragen, sondern uns Religionsfreiheit, Gewissensfreiheit zu garantieren. Das war einfach das Forum internum des Individuums, das sollte selbst entscheiden können, wie es sich weltanschaulich und religiös orientiert. Dahinter steht ein gewisses, vielleicht naives Grundvertrauen, dass sich demokratische Umgangsformen durchsetzen, auch wenn sie nicht zur genetischen Ausstattung des Menschen gehören und jede junge Generation sie von Neuem lernen muss. Es steht dahinter die tiefe Überzeugung, dass es zu den Aufgaben des Staates gehört, jedenfalls die Möglichkeiten dafür bereitzustellen, dass sich eine Persönlichkeit entwickeln kann – darauf würden wir heute vielleicht den Schwerpunkt legen –, die den anderen auch in seiner Gleichwertigkeit akzeptiert, die auch begreift, dass der Staat von seinen Bürgern und deren Mittun, deren Bürgersinn, abhängt, dass eine Demokratie weitgehend davon lebt, dass staatsbürgerliche Tugenden gepflegt und auch geübt werden.

Ich denke, diese Überlegungen tragen mit dazu bei, politische Stiftungen und auch das staatliche finanzielle Engagement für diese Stiftungen zu rechtfertigen. Die andere Seite hat ja Herr Fücks zu Recht betont, dass nämlich aus dieser finanziellen Un-

terstützung nicht etwa folgt, dass das Parlament, das Bundesinnenministerium oder das Finanzministerium Ihnen sagen darf, was Sie zu tun haben, sondern dass Stiftungen weisungsfrei arbeiten. Und die Glaubwürdigkeit von politischen Stiftungen hängt davon ab, dass diese Staatsferne wirklich nicht nur ein Gerücht, sondern Wirklichkeit ist. Das wird selten erwähnt, weil es als selbstverständlich gilt, aber es ist auch eine Leistung dieser sechzig Jahre, dass das überall akzeptiert und begriffen worden ist. Staatsferne Weisungsfreiheit, das gehört mit zu den ganz wichtigen Momenten von Stiftungen. Auch wenn das nicht notwendigerweise für großen Zulauf sorgt, wenn diese Stiftungen Bürger zu Veranstaltungen einladen.

Wir pflegen ja, wenn wir das zu begründen versuchen, uns immer gern auf Böckenförde zu berufen oder in Ihrem Kreise vielleicht noch lieber auf U. K. Preuß, der ja nur in anderen Worten auch zum Ausdruck gebracht hat, dass diese Demokratie, die in ihren klassischen Grundrechten Freiheiten gewährt, des Bürgers bedarf, um als Demokratie zu funktionieren, also seiner Moral, seiner Ethik, seiner Weltanschauung, seiner staatsbürgerlichen Gesinnung, seines Bürgersinns. Ich zitiere in diesem Kreise nicht Böckenförde, das können wir alle schon wie ein Gebet, auch im Ausland übrigens, hersagen, obwohl sich der Gedanke schon bei Aristoteles in der „Politik“ findet, dort nur etwas anders formuliert. U. K. Preuß sagt: „Auf der Suche nach einem gemeinschaftsstiftenden Ethos unseres politischen Systems muss die Gesellschaft aus den außerrechtlichen Ressourcen“ – wir würden sagen: aus den außerrechtlichen Wirkkräften – „der bürgerlichen Tugenden und praktizierten Solidarität schöpfen, um ihren Zusammenhalt zu gewährleisten, und diese gründen in Ethik, Moral und Religion.“

Und wenn Sie sich die sechs politischen Stiftungen ansehen, ist leicht zu erkennen, dass jede ihren Schwerpunkt woanders sucht und dass wir auch die eine oder andere Stiftung haben, die – stärker vielleicht als die Friedrich-Ebert-Stiftung, die Böll-Stiftung und die Rosa-Luxemburg-Stiftung – auch das Religiöse, das Christliche betont, und dass eben nicht nur für Nächstenliebe plädiert wird, sondern auch Tugenden gelehrt werden, die so etwas wie Bürgersinn und Gemeinsinn zum Ausdruck bringen.

Ich darf an dieser Stelle zunächst schließen, weil ich annehme, dass wir uns miteinander über dieses Thema unterhalten, und das ist immer viel interessanter, als

wenn eine Hochschullehrerin, die zum Wiederholen neigt, das Reden von hier vorne aus alleine bestreitet.

Prof. Dr. Annette Zimmer, Universität Münster

Politische Bildung ist heute genauso wichtig wie vor sechzig Jahren, zu Beginn der Bundesrepublik Deutschland.

Aus meiner Sicht ist es grundsätzlich falsch, die Diskussion über Rolle und Aufgabe von politischen Stiftungen heute in irgendeiner Weise mit Kürzungsüberlegungen zu verbinden. Die Arbeit der politischen Stiftungen hat sich bewährt: An der Fördertätigkeit der Stiftungen im Rahmen der Stipendiatenprogramme, also der Promotions- und Ausbildungsförderung für Doktoranden und Doktorandinnen und Studierende, gibt es gar nichts zu rütteln und zu ruckeln. Und auch das Auslandsengagement der Stiftungen, ihre Arbeit vor Ort in Lateinamerika, Asien, Afrika ist vorbildlich. Deutschland hat mit der Auslandsarbeit der Stiftungen in der Entwicklungszusammenarbeit, aber auch in der Förderung und Hilfestellung bei Demokratisierungsprozessen ein Förderinstrument gefunden, worum wir international beneidet werden.

Anders ist dies aber bei der Bildungsarbeit vor Ort. Nimmt man die Ergebnisse neuerer Umfragen ernst, so sieht es hier in puncto Effizienz und Effektivität nicht so rosig aus. Dazu einige Zahlen und Anmerkungen: In der jüngsten Befragung eines NRW-Politikmagazins kam heraus, dass 70 Prozent der befragten Schüler und Schülerinnen in NRW glauben, die Bundesrepublik hätte die Mauer errichtet, um sich vor der DDR in Sicherheit zu bringen. Jeder fünfte NRW-Schüler wusste nicht, was der Holocaust war; und jeder vierte war der Meinung, Willy Brandt sei ein Politiker der DDR. Dieses Schlaglicht zeigt: Politische Bildung ist unbedingt notwendig, ganz gleich, ob diese Aufgabe von Stiftungen, Schulen oder den Medien übernommen wird. Der öffentlichen Hand kommt hier eine Verantwortung zu, der sie sich mit Verweis auf leere Kassen nicht entledigen kann.

Doch ist die aktuelle politische Bildungsarbeit mit ihren Zentren, Seminaren, Vorträgen, Diskussionsrunden, Tagungen und Bildungsfahrten noch zeitgemäß? Und welche Rolle kommt hierbei den politischen Stiftungen zu? Ich wurde gebeten, zu dieser Frage Stellung zu nehmen aus der Perspektive einer Hochschullehrerin, die sich in ihrer Arbeit schwerpunktmäßig mit der organisierten Zivilgesellschaft beschäftigt, also den Organisationen jenseits von Markt und Staat mit ihren besonderen Finanzierungs- und Mitarbeiterstrukturen und ihren wichtigen Lobbyfunktionen.

Vom Nachkriegskonsens der „klassischen Partnerschaft“

Aus dieser Perspektive sind die politischen Stiftungen typischerweise einzuordnen in den Nachkriegskonsens der Bundesrepublik. Wie verhindern wir ein zweites Weimar, und wie interessieren wir Bürger und Bürgerinnen nach dem nationalsozialistischen Desaster wieder für Politik als Gemeinschaftsaufgabe: Das waren damals die großen Fragen. Gelöst wurde dies mit einem Ansatz, der später als Konsensdemokratie oder auch spezieller als „Modell Deutschland“ in die Literatur einging.

Dieser Nachkriegskonsens beruht auf einer ganz bestimmten Verbindung von Staat und Gesellschaft. Organisierte Interessen als Kollektivakteure – Verbände, Gewerkschaften, Parteien, die Kirchen – wurden fest eingebunden in Politikgestaltung und -umsetzung. Mittels Mitgliedschaft und Mitmachen in Vereinen, Parteien, Kirchen und Verbänden wurde der einzelne Bürger, die Bürgerin beteiligt am großen Ganzen der Politik.

Die politischen Stiftungen waren ein wichtiger Teil dieses Konzeptes. Denn diese Organisationen, die „Kollektivakteure“ – angefangen bei den Kirchen bis eben zu den Parteien und ihren politischen Stiftungen – bildeten den öffentlichen Raum für Diskussion und Debatte in der in den 1950er Jahren zunächst noch sehr konservativen, aber sich in der Folge stärker demokratisierenden Bundesrepublik. Wie aus Erzählungen und Berichten bekannt: Die Bildungsarbeit der politischen Stiftungen im Land funktionierte. Sie waren Teil der spezifischen sozialen und politischen Milieus des Landes, von denen es damals ja nicht so viele gab: Liberale, Katholiken bzw. Christdemokraten und die Sozialdemokraten beherrschten das Feld – ein Gesellschaftsprofil mit den Cleavage-Strukturen des späten 19. Jahrhunderts.

Man kann diese spezifische Verbindung von Staat und Gesellschaft als korporatistisch charakterisieren und kritisieren. Man kann darin aber auch in idealer Weise und in Bezug auf politische Bildung das Leitmotiv der Subsidiarität verwirklicht sehen. Auf jeden Fall ist das Funktionieren dieses Modells voraussetzungsvoll: Man benötigt eine „geordnete Gesellschaft“ mit möglichst intakten sozialen und politischen Milieus; notwendig ist ferner ein hoher Organisationsgrad der Kollektive und starke

Bindungen der Mitglieder an die betreffenden Organisationen. Kurzum: Die Sache funktioniert mit einer Zivilgesellschaft, die sich durch große mitglieder- und bindungsstarke Organisation des vorpolitischen Raums auszeichnet. Damit ist es aber spätestens seit Mitte der 1970er Jahre aus und vorbei.

Die Entwicklung der Mitgliederzahlen der Parteien und noch mehr der Gewerkschaften macht dies mehr als deutlich: Nicht mal drei Prozent der Bürger und Bürgerinnen sind heute noch in einer Partei. Die Mitgliederzahlen der Gewerkschaften befinden sich in kontinuierlichem Sinkflug. Der Organisationsgrad der Arbeitnehmerschaft beträgt nur noch 20 Prozent. Nicht ganz so trübe sieht es bei den Kirchen aus: Hier tritt man nicht aus; aber man geht auch nicht mehr hin. Nur knapp 15 Prozent der Katholiken und Katholikinnen gehen am Wochenende noch in die Kirche. Mit dem schön geordneten Gesellschaftsmodell ist es also längst vorbei. Doch was bedeutet dies für die politische Bildung und noch mehr für die Rolle der politischen Stiftungen?

Zur Rolle der politischen Stiftungen im post-korporatistischen Deutschland

Es ist schon eine Ironie des Schicksals, dass ausgerechnet die Heinrich-Böll-Stiftung sich dieses Themas in einem Symposium annimmt. Die Heinrich-Böll-Stiftung, die auf ihre Brückenfunktion zu dem inzwischen sehr breit gefächerten Spektrum der zivilgesellschaftlichen Organisationen so stolz ist. Nun waren es aber gerade diese neuen zivilgesellschaftlichen Bewegungen und Organisationen, die der Legitimität des „Modells Deutschland“ den Garaus bereitet haben. Diese schön geordnete Bundesrepublik mit ihren mitgliederstarken Verbänden, Gewerkschaften und Parteien bildete das Fundament und die Legitimation der politischen Stiftungen.

Die beiden großen Volksparteien hatten selbstverständlich ein Recht auf große politische Stiftungen, da sie in der Tat einst die Mehrheit der Wähler und Wählerinnen repräsentierten. Und mit Verweis auf die konsensdemokratische Formel der Parität forderten – völlig zu Recht – auch die neuen Parteien ihren Anteil an der öffentlichen Finanzierung von parteinaher Stiftungs- und Bildungsarbeit ein. 1996 entstand durch die Fusion der Grünen-nahen Einzelstiftungen die Heinrich-Böll-Stiftung und 2000 die Rosa-Luxemburg-Stiftung.

Inzwischen herrscht aber eine klare Disparität zwischen der Realität der deutschen Zivilgesellschaft und der Rolle der Stiftungen. Auf eine knappe Formel gebracht, lässt sich ein signifikanter Zusammenhang feststellen zwischen zunehmender gesellschaftlicher Heterogenität und abnehmender Legitimität parteinaher Bildungsarbeit durch politische Stiftungen. Das Konsensmodell der „alten Bundesrepublik“ ist längst an seine Grenzen gekommen. Wir haben heute keine gut organisierte Zivilgesellschaft mehr, die sich in erster Linie auf große Mitgliederorganisationen stützt, welche die Mehrheit der Bevölkerung an sich binden, deren Interessen repräsentieren und sie im politischen Geschäft vertreten. So wie den Gewerkschaften die Stammkunden davongelaufen sind, so haben auch die politischen Stiftungen ihre Kernmannschaften verloren.

Doch nur meckern gilt nicht! Was ist zu tun? Welche neuen Perspektiven lassen sich aufzeigen? Zunächst ist man mit einem Dilemma konfrontiert: Wir haben zu den staatsfinanzierten und parteinah agierenden politischen Stiftungen in ihrer Rolle als Think Tanks für das politische Alltagsgeschäft im Moment keine vernünftige Alternative. Leider, leider gibt es neben den politischen Stiftungen keine ernst zu nehmenen und wirklich potenten Organisationen, die dem neoliberalen Konsens des „Bertelsmann“-Konzerns als mächtigem bürokratischem Think Tank in Deutschland einen wenigstens leicht kommunitaristischen Unterton beimischen würden. Wenn man sich Stiftungen insgesamt anschaut, dann lieben sie in der Mehrheit vor allem „Projektbesuche in Gummistiefeln“, statt mit einer vernünftigen Fördertätigkeit Forschung und Lehre voranzutreiben und jungen Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen einen Einstieg in den universitären Alltag zu ermöglichen. Das heißt: Die *politischen* Stiftungen sind unverzichtbar.

Aber dies bedeutet nicht, dass sie sich nicht in stärkerem Maße als vielleicht bisher mit ihren Programmlinien auseinandersetzen, Zielgruppenanalysen durchführen und in die Evaluation ihrer Wirkung investieren müssten. Auch sollte die Public Private Partnership neu ausgerichtet und akzentuiert werden. Eigentlich ist jetzt nicht mehr der Staat erster Ansprech- und Sparringpartner, sondern vielmehr die Zivilgesellschaft in ihren vielfältigen Formen und Aktivitäten sowie in ihrem breiten Spektrum von Organisationen.

Ich möchte daher meinen knappen Input beenden mit einem Plädoyer für ein Mehr an Pluralität der Bildungsarbeit vor Ort, mit einem Aufruf zu konkreten Angeboten für spezielle Zielgruppen und zu einer nachhaltigen Öffnung der Stiftungsarbeit – wie im Ausland, so auch hier – für Joint Ventures mit Universitäten, FHs, Vereinen, Verbänden und lokalen Gruppen. Kurzum: Aus meiner Sicht sollte gerade die politische Bildungsarbeit hierzulande bunter und innovativer werden. Die Parteinähe der Stiftungen ist dabei vermutlich ein Problem. Ein Weg zu „Mehr Demokratie wagen“ führt heute mit Sicherheit eher über die generelle Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements als über eine alternative Rekrutierungsschiene in Form von politischen Stiftungen als Nachschub von Partieliten und „Parteisoldaten und Parteisoldatinnen“.

Prof. Dr. Tine Stein, Universität Kiel

Politische Bildung gilt in der Bundesrepublik traditionell als eine öffentliche Aufgabe, die – es wurde schon hervorgehoben – vor dem Hintergrund des Nachkriegskonsenses nicht in ausschließlicher Trägerschaft durch staatliche Institutionen zu realisieren ist, sondern auch in gewissermaßen vergesellschafteter Form, das heißt in Kooperation mit gesellschaftlichen Trägern. Die politischen Stiftungen in Deutschland können in der Tat als ein Beispiel für eine Art Public Private Partnership gelten, insofern ein großer Teil der staatlich finanzierten politischen Bildungsarbeit im Inland wie im Übrigen auch in der Entwicklungshilfearbeit nicht durch den Staat und seine Behörden bzw. Institutionen selbst ausgeführt wird, sondern durch jene mittlerweile sechs politischen Stiftungen, die in der Bundesrepublik die entsprechenden Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt erhalten.

Das Ziel der politischen Bildungsarbeit – so altbacken es klingt, es soll hier doch noch einmal unterstrichen werden – sind die mündigen und urteilskräftigen Staatsbürger und -bürgerinnen, die gemeinsam über die Regelung der öffentlichen Angelegenheiten beraten und beschließen und dies in einem Geist wechselseitigen Respekts und Toleranz. Politische Bildung ist also etwas zutiefst Republikanisches. Als politische Bildungsarbeit, die in staatlicher Verantwortung bzw. Trägerschaft durchgeführt wird, kann demgegenüber die klassische Staatsbürgerkunde in den Schulen gelten, die Lehramtsausbildung für das Unterrichtsfach Politik an den Universitäten, auch die Arbeit der Bundeszentrale für politische Bildung und der Landeszentralen sowie die kommunalen Volkshochschulen – wobei zu unterstreichen ist, dass auch diese Institutionen durchaus über eine gewisse institutionelle Unabhängigkeit verfügen, was etwa durch fachliche Professionalität oder durch Aufsichtsgremien oder auch durch den grundrechtlichen Schutz von Forschung und Lehre erreicht wird und was gegen eine staatliche Instrumentalisierung der politischen Bildungsarbeit schützt.

Die Gefahr der Instrumentalisierung ist das demokratietheoretische Grundproblem bei einer vom Staat finanzierten politischen Bildung: Wie kann sichergestellt werden, dass die politische Bildungsarbeit nicht für Zwecke der Regierenden zugunsten des

eigenen Machterhalts missbraucht wird? Diese Frage stellt sich natürlich in besonderer Schärfe, wenn Gelder in beträchtlicher Höhe für politische Bildungsarbeit jenen Institutionen zufließen würden, die die Träger des politischen Wettbewerbs sind: den Parteien. Das Bundesverfassungsgericht hat daher in seinem Urteil von 1966 herausgearbeitet, dass den Parteien nicht selbst Mittel für politische Bildungsarbeit aus dem Bundeshaushalt zugewiesen werden können, woraufhin bekanntlich eine rege Gründungswelle von Organisationen einsetzte, die sich politische Stiftungen nannten und fortan in institutioneller Unabhängigkeit von den Parteien, die ihre Gründung initiierten, Träger politischer Bildungsarbeit sein sollten (einige gab es schon vorher).

Aus Sicht des BVerfG sprachen keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die staatliche Finanzierung politischer Bildungsarbeit durch politische Stiftungen. Der Grundsatz der staatlichen Neutralität sei dann nicht verletzt, wie das Gericht in seinem Urteil von 1986 aus Anlass der Klage der Grünen im Wesentlichen ausführte, wenn die politischen Stiftungen de jure und de facto unabhängig von den Parteien seien und wenn die Chancengleichheit gewahrt sei, also Offenheit gegenüber „Newcomern“ im politischen Markt besteht. In diesem Zusammenhang hat das Gericht auch betont, dass die staatliche Finanzierung der Tätigkeitsfelder der politischen Stiftungen im öffentlichen Interesse liegt. Diese seien hier noch einmal kurz benannt auf der Basis der Selbstverständnis-Erklärung, die die politischen Stiftungen 1998 in Cadenabbia verabschiedet haben, nämlich die politische Bildung im engeren Sinne, das heißt die Förderung und Schulung des politischen Engagements, dann die Information über politische Themen, der Wissenstransfer zwischen Wissenschaft, Politik, Gesellschaft, Staat und Wirtschaft, die Pflege der Zeugnisse des politischen Denkens in historischen Archiven, die Förderung von Kunst, Kultur und Wissenschaft, auch in Form der Stipendien für Begabte, und schließlich und vor allem auch die Entwicklungspolitik, die zum Aufbau demokratischer und rechtsstaatlicher Strukturen in anderen Ländern beitragen soll.

Diese Tätigkeit liegt also im öffentlichen – was ja nicht heißt: staatlichen, sondern eben umfassender im gesellschaftlichen – Interesse einer Demokratie. Allerdings gebietet es der Gleichheitssatz, so das Bundesverfassungsgericht, „daß eine solche Förderung alle dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen in der Bundesrepublik Deutschland angemessen berücksichtigt. Nur wenn die staatliche

Förderung der pluralen Struktur der gesellschaftlichen und politischen Kräfte Rechnung trägt, wird sie dem verfassungsrechtlichen Gebot gerecht, Gleiches gleich und Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu behandeln.“ (BVerfGE 73,1)

Worauf es mir hier ankommt, ist die erwähnte „plurale Struktur der gesellschaftlichen und politischen Kräfte“. Das BVerfG hat dies auf die politischen Grundströmungen gemünzt, die sich zu Parteien formieren und sich dann dauerhaft im politischen Wettbewerb als Parlamentsparteien verankern können – weswegen eben nun auch die Rosa-Luxemburg-Stiftung als der den „Linken“ nahestehenden politischen Stiftung Mittel erhält. Aber ich möchte dies auf die von Annette Zimmer bereits skizzierte grundlegende Veränderung in der politischen Organisation der Bürgerinnen und Bürger beziehen. Die plurale Struktur der gesellschaftlichen und politischen Kräfte hat sich wesentlich stärker verändert, als es sich nur in der Zahl der Grundströmungen ausdrücken ließe, die sich zu erfolgreichen Parlamentsparteien formieren. Die Struktur ist nicht nur pluraler, sie ist auch fluid geworden. Die beiden Haupttrends der vergangenen zwei bis drei Jahrzehnte in diesem Zusammenhang sind einmal der geringere Verankerungsgrad der Bürgerschaft in Parteien in Form von Mitgliedern und Aktiven und des Weiteren die Veränderung bei der Wählerschaft: höherer Nichtwähleranteil, geringere Bindungskraft der Volksparteien und größerer Anteil an Wechselwählern und -wählerinnen sind hier die entscheidenden Stichworte. Damit geht meines Erachtens eine Relativierung der gesellschaftspolitischen Grundströmungen einher, von denen das BVerfG gesprochen hat: Es lassen sich nicht mehr so ohne Weiteres die ausdifferenzierten gesellschaftlichen Milieus den Grundströmungen zuordnen.

Wenn man nun unterstreicht, wie notwendig die politische Bildungsarbeit als eine republikanische Aufgabe ist, um die Urteilsfähigkeit auszubilden und zu stärken, muss man die Frage stellen, ob die politischen Stiftungen als wesentliche Träger der vergesellschafteten – also nicht durch den Staat verantworteten – Bildungsarbeit dieser pluralen Struktur gerecht werden bzw. welche Konsequenzen dies für ihre Bildungsarbeit hat. Die in diesem Kreis womöglich ketzerischste Frage wäre natürlich die nach der Öffnung der Zuweisungen auch für andere gesellschaftliche Träger: Wenn heute nicht mehr die gesellschaftlichen Grundströmungen mit ihren institutionellen

Ausprägungen Parteien, Fraktionen und Stiftungen alleine die plurale Struktur der gesellschaftlichen und politischen Kräfte bilden, dann müsste doch über eine Öffnung nachgedacht werden.

Dem stehen natürlich gleich einige gewichtige Bedenken entgegen, die keine bloße Besitzstandswahrung der jetzt Begünstigten sind, nämlich: Wie sollte denn hier ein sachlich angemessener Verteilungsschlüssel lauten? Wie könnte die Qualität der Arbeit der ja bestimmt auch neuen, noch ungewohnten Träger sichergestellt werden? Wie könnte vor allem eine parteipolitische Zuordnung der Antragsteller im Haushaltsausschuss vermieden werden? Und müsste die Verteilung der Gelder dann nicht auch wesentlich dezentraler erfolgen – und wie? Womöglich ließen sich diese Fragen lösen. Man kann aber auch etwas anderes tun seitens der politischen Stiftungen: Man kann noch intensiver als bisher darüber nachdenken, wie die politischen Stiftungen mit ihrer Arbeit auch jene erreichen, die sich nicht mehr so stark auf die Parteien und die sie tragenden gesellschaftlichen Grundströmungen beziehen.

Betrachtet man die Veränderung einmal genauer, dann ist es bekanntlich nicht so, dass die Bürgerschaft grundsätzlich politisch uninteressierter geworden ist oder sich weniger um die öffentlichen Angelegenheiten kümmert in dem Sinne, dass sie weniger Zeit zur Verfügung stellte. Die Zahlen derjenigen, die sich ehrenamtlich engagieren, sind ja hoch. Aber das Engagement hat sich geändert: Es ist bei vielen Aktiven thematisch punktueller, zeitlich begrenzter und projektorientierter geworden. Das ist eine Veränderung, die durchaus auch als ein Problem für eine repräsentative Demokratie zu kennzeichnen ist, deren Wohlfunktionieren ja darauf angewiesen ist, dass es Bürger und Bürgerinnen gibt, die sich thematisch umfassend, langfristig und auch innerhalb der staatlichen Institutionen, insbesondere der Parlamente, politisch engagieren. Für die Stiftungsarbeit wäre als Konsequenz daraus zu ziehen, dass sie für die „klassische“ politische Tätigkeit in einer neuen Weise wirbt, so dass wieder mehr Menschen in Parteien und Parlamenten aktiv sind und bereit sind, sich längerfristig zu binden. Aber zugleich muss die Stiftungsarbeit auch offen sein für die neuen Trends des Engagements.

In diesem Zusammenhang möchte ich zum Schluss auf einen Typus von gesellschaftspolitischem Engagement hinweisen, der mir auch international als ein Trend

erscheint, nämlich den Typus des aktiven Individuums, das ein bestimmtes gesellschaftliches Problem im Blick hat, sich dafür eine Lösung ausgedacht hat und diese Lösung in die Praxis umzusetzen sucht. In der sozialwissenschaftlichen Fachliteratur wird dieser Typus des Engagements als „social entrepreneur“, als „Sozialunternehmer“ bezeichnet. Viele von diesen Aktivisten und Aktivistinnen versuchen, sozialen Wandel direkt herbeizuführen. Statt dem Parlament per Petition einen Vorschlag für ein kollektiv verbindliches Gesetz zur Lösung eines Problems zu unterbreiten, versuchen sie, durch eine andere Praxis vorzumachen, wie das Problem gelöst werden kann, und erhoffen sich dann davon eine gesellschaftliche Breitenwirkung (Beispiele dafür sind Muhammad Yunus, Karen Tse, John Wood).

Mittlerweile gibt es eine ganze Reihe von privaten Stiftungen und Organisationen, die solche Menschen mit Stipendien unterstützen, die Schwab Foundation, die Skoll Foundation oder die US-amerikanische Organisation Ashoka. Es wäre nun nicht die Aufgabe der deutschen politischen Stiftungen, noch weitere Stipendien anzubieten, sondern vielmehr mit diesen Aktivisten und Aktivistinnen in Kontakt zu treten und eine Diskussion darüber zu führen, ob und wie ihr gesellschaftspolitisches Engagement als eine neue politische Form zu begreifen ist. Viele dieser Aktivisten begreifen ihre Tätigkeit nicht als eine Alternative zu den Lösungsmöglichkeiten, die der Staat hat, sondern eher als ein gewissermaßen komplementäres Vorgehen: indem sie Lösungen entwickeln und ausprobieren, wofür die klassischen Institutionen nicht den Raum bieten, und so den staatlichen Institutionen mit ihrem ungleich größerem Wirkungsgrad Anregungen geben. Diesem Engagement kommt so verstanden eine Initiativ- und auch Modellfunktion zu: Es stellt einen wichtigen Beitrag bei der Frage nach der gerechten Regelung der öffentlichen Angelegenheiten dar und gehört meines Erachtens auch deswegen zur Palette der politischen Bildung dazu, deren Ziel es ist, wie eingangs bereits gesagt, dass urteilskräftige und mündige Bürger und Bürgerinnen die öffentlichen Angelegenheiten gerecht und gemeinsam regeln.

Insofern sollten auch die politischen Stiftungen überlegen, ob und wie diese Form des gesellschaftspolitischen Engagements durch sie gefördert werden kann, um der neuen pluralen Struktur der gesellschaftlichen und politischen Kräfte besser gerecht zu werden.

1.2 Die spezifische Rolle der parteinahen Stiftungen – politische Aufgaben und rechtliche Grundlagen

Christoph Meertens, Rechtsanwalt

Zur spezifischen Rolle und zu den politischen Aufgaben der deutschen politischen Stiftungen (Konrad-Adenauer-, Friedrich-Ebert-, Hans-Seidel-, Friedrich-Naumann-, Rosa-Luxemburg- und Heinrich-Böll-Stiftung) heißt der Common Sense – ich zitiere den damaligen Bundestagspräsidenten Wolfgang Thierse auf der Konferenz der Parlamentspräsidenten aus den G8-Staaten in Paris: „Es handelt sich um eine Eigenart in Deutschland. Diese Stiftungen sind in der Regel eingetragene Vereine des Zivilrechts und wirken an der politischen Willensbildung im Inland und nicht zuletzt im Ausland mit. Sie werden durch öffentliche Mittel finanziert. Als Nichtregierungsorganisationen (NGOs) tragen sie bei ihrer Tätigkeit im Ausland effektiver zur Implementierung bzw. Stärkung demokratischer Ordnung bei, als das einer staatlichen Organisation möglich wäre.“ Dieser Common Sense – diese Eigenart in Deutschland – ist keinesfalls zukunftssicher.

Erster Grund: Der Prozess der europäischen Integration. Das zentrale Alleinstellungsmerkmal – die Finanzierung der politischen Stiftungen zu 90 Prozent aus öffentlichen Haushaltsmitteln ohne weitere rechtliche Grundlage – ist auf längere Sicht kaum europatauglich. In anderen europäischen Ländern werden nämlich überwiegend die politischen Stiftungen der jeweiligen Parteien auch von den Parteien selbst finanziert. Sie vertreten also genuin parteipolitische Standpunkte. Die deutschen parteinahen Stiftungen sind demgegenüber unabhängig. Sie betreiben weniger Parteipolitik als Demokratieförderung, heißt es. Ist dies europatauglich?

In der FAZ las ich jedenfalls unlängst, dass der Leiter des Londoner Büros der Konrad-Adenauer-Stiftung abberufen wurde, nachdem er sich über Jahre hinweg mit allen nur erdenklichen Mitteln der stillen Diplomatie bemüht hatte, die Tories davon abzuhalten, die gemeinsame Fraktion mit der CDU im Europaparlament zu verlassen. Als die britischen Konservativen 2009 nach der Europawahl ins Lager der Euroskeptiker wechselten, musste dieser Botschafter der CDU in London das Feld räumen.

Unsere Frage lautet also: Ist dies ein strategisches Scheitern eines Modells oder tagespolitisches Manöver? Klar ist jedenfalls, dass die glorreichen Zeiten politischer Stiftungen wie zu Beginn des europäischen Integrationsprozesses nach Beendigung der Diktatur – bspw. in Spanien – überholt erscheinen. Eine vergleichbare Rolle hat es jedenfalls nach unserer Wahrnehmung beim Aufbau der osteuropäischen Demokratien weder für die Friedrich-Ebert-, die Naumann- oder die Konrad-Adenauer-Stiftung noch für die Heinrich-Böll-Stiftung gegeben. Der fortschreitende Prozess der Integration erfordert also die strategische Klärung der Frage, welche Rolle und Aufgaben die politischen Stiftungen in Europa übernehmen werden und wie dies organisatorisch ausgeprägt wird.

Es sind zwei Szenarien denkbar, die jedenfalls meiner Meinung nach nicht weiter verfolgt werden sollten: Der Zusammenschluss der politischen Stiftungen entlang ihrer politischen Familie. Am vorab angesprochenen Beispielfall der Konrad-Adenauer-Stiftung und ihres Botschafters in London dürfte deutlich geworden sein, dass dieser Weg wenig tauglich ist und im Übrigen für die deutschen politischen Stiftungen die Gefahr begründet, dass sie ihre Eigenständigkeit – eben nicht finanziert von politischen Parteien, sondern aus öffentlichen Haushaltsmitteln als Garantie ihrer Parteiunabhängigkeit – verlieren würden. Für genauso wenig realistisch halte ich es anzunehmen, dass in der erweiterten Europäischen Union das deutsche Modell bruchlos und flächendeckend in die Parteienstruktur der anderen europäischen Länder implantiert werden kann.

Ein drittes Szenario könnte sich an den Modellen zur Demokratieförderung aus den USA orientieren. Es würde im Ergebnis darauf hinauslaufen, dass es in Europa eine überparteiliche Organisation zur Demokratieförderung geben würde, also eine Art Europazentrale für politische Bildung. Finanzielle Zuwendungen erhielte diese vom Europäischen Parlament und der EU-Kommission. Offen ist, wie zu garantieren wäre, dass diese Europazentrale unabhängig agiert, nur diesen Institutionen gegenüber verantwortlich ist, und dies nicht zu einer weiteren Aufblähung des EU-Apparates führt. Jedenfalls liegt es auf der Hand, dass der weitere Prozess der politischen Integration in Europa tendenziell die Sonderrolle der deutschen politischen Stiftungen unterminiert, zumindest infrage stellt, und die Stiftungen selbst mit der Herausforde-

rung konfrontiert, ihre Eigenständigkeit und Besonderheit zu legitimieren und ein „europäisches Modell“ zu entwickeln.

Aus einem zweiten sehr bedeutsamen Grund werden absehbar die spezifische Rolle der parteinahen Stiftungen und ihre politischen Aufgaben grundsätzlich neu zu bestimmen sein: Die Demokratie wird angesichts der sich abzeichnenden Veränderungen mit Sicherheit mehr als einem Stresstest unterzogen werden. Hierbei wird die ökologische Frage, insbesondere die Klimafrage, die zentrale Rolle spielen.

Es ist nicht nur das klassische Dilemma einer wachsenden Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit, welches die Demokratie in die absehbare Krise führt und prekär macht. Fakt ist vor allem, dass die westlichen Demokratien systematisch die ökologische Zukunft vernachlässigen, weil die kurze Dauer der Legislaturperioden ihnen kaum eine Basis für einen grundsätzlichen Strategiewechsel bietet. Für alle Parteien und ihre Eliten gilt, dass sie kurzfristige Strategien des Machterwerbs und Machterhalts praktizieren müssen. Dies reicht zum grundsätzlichen Umsteuern nicht aus. Außerdem bleibt das demokratisch legitimierte nationale Agieren angesichts der beschleunigten Prozesse beim Klimawandel und bei der Globalisierung merklich hilflos. Es spricht daher alles dafür, dass das von der EU und einigen anderen Staaten entwickelte klimapolitische Ziel – maximale Erderwärmung um 2° – nicht eingehalten wird. Die „3°-plus-Welt“ ist dann aber in jeder Hinsicht das Ende der Welt, so wie wir sie kannten.

Das aktuelle Stichwort heißt also: die große Transformation. Der Zeithorizont ist auch schon abgesteckt. Es sind allerhöchstens die nächsten zehn bis zwanzig Jahre, in denen wir faktisch noch Gestaltungsmöglichkeiten im vorgefundenen institutionellen Rahmen haben. Antonio Gramsci hat einmal formuliert, dass in Momenten, in denen epochale Veränderungen aufscheinen, Pessimismus des Verstandes und Optimismus des Willens erforderlich seien. Die politische Bildung wird dieser Maxime und den epochalen neuen Herausforderungen nur gerecht, wenn es ihr gelingt, die Fähigkeit des Menschen zum demokratischen und gemeinwohlorientierten Handeln in exorbitanter Weise zu steigern – wie es den Herausforderungen entspricht.

Für die politischen Stiftungen ist völlig offen, wie sie diesen neuen Herausforderungen gerecht werden und wie sie sich effektiver an diesen Prozessen beteiligen.

Wenn sie sich allerdings im Wesentlichen daran orientieren, den defizitären Handlungsmustern der auf reinen Machterhalt ausgerichteten Parteistrategen zu folgen, greifen sie erkennbar zu kurz. Zu den erforderlichen Aktivitäten der politischen Stiftungen gehören also Strategien politischer Selbstermächtigung, der Aktivierung der Bürgergesellschaft und der Renaissance eines Gemeinwesens, dessen Träger nicht primär Organisationen und Mitgliedschaften, sondern spezifischen politischen Haltungen folgen.

Die politischen Stiftungen stehen vor diesem Prozess der Selbstvergewisserung ihrer politischen Bildungsarbeit in der Bundesrepublik, in Europa und weltweit. Sie müssen bemüht sein, ihre Unabhängigkeit auch gegenüber ihren eigenen Parteien auszubauen und gleichzeitig ihre gesellschaftliche Verankerung in ihrer Grundströmung zu fördern, damit bürgerschaftliches Engagement, die Selbstermächtigung und die Widerstandsfähigkeit des Gemeinwesens insgesamt gestärkt werden. Ansonsten wird es nicht gelingen, die heraufziehenden Anforderungen, die angesprochenen Stress-tests für die Demokratie zu bewältigen. Zu diesem Prozess der Selbstvergewisserung der politischen Stiftungen gehört notwendigerweise, dass sie – wie andere Institutionen politischer Bildungsarbeit auch – ihren Anspruch reklamieren, auf spezialgesetzlicher Grundlage sich selbst zu verwalten und ihre staatliche Förderung zu erhalten.

Zu den gesetzlichen Grundlagen der Stiftungsarbeit

Manfred Born hat in den Schriften zum öffentlichen, europäischen und internationalen Recht, Band 19, im Jahr 2006/2007 unter dem Titel „Parteiahe Stiftungen: Stiftung oder Partei?“ eine Untersuchung über die gesetzlichen Grundlagen der Arbeit parteinaher Stiftungen veröffentlicht, die die bisherige Debatte zutreffend zusammenfasst: Danach dürfte unstreitig sein, dass das von den Grünen erstrittene Urteil des BVerfG (BVerfGe 73,1–29), das sogenannte Stiftungsurteil ganz bewusst und auf Basis der Begrenzung des Streitgegenstands keine Stellung zu der Frage nimmt, ob und inwieweit ein eigenständiges Gesetz für parteinahe Stiftungen nach der Lehre vom Gesetzesvorbehalt erforderlich ist.

So wenig wie also bisher das BVerfG aufgrund der Besonderheit des damaligen Organstreitverfahrens zu dieser Frage Stellung nehmen konnte, so sehr hat schon die im Jahr 1992 durch den Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker eingesetzte Expertenkommission in ihren Empfehlungen festgestellt, dass die bisher bestehenden Rechtsgrundlagen in Form der Haushaltsgesetze in Verbindung mit den Haushaltsplänen keine ausreichende Regelung für die Stiftungsfinanzierung darstellen.

Seither gilt allerdings auch das Petitum, das Langguth der Konrad-Adenauer-Stiftung – und, so unsere Beobachtung, gilt dies auch für die Friedrich-Ebert-Stiftung – ins Stammbuch geschrieben hat: Eine Verfassungsänderung, also eine Änderung von Art. 74 Abs. 1 GG, die ein Stiftungsgesetz des Bundes ermöglichen soll, mache Schwierigkeiten bei der politischen Umsetzung (Langguth, Politische Stiftungen und politische Bildung in Deutschland, Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitschrift „Das Parlament“, 34/93, S. 38, 43). Von diesem Dogma hat sich bisher keiner verabschiedet, obgleich Herr Langguth seinen Einfluss in der Konrad-Adenauer-Stiftung längst verloren hat. Auch die vier Jahre der großen Koalition und zwei Föderalismuskommissionen haben mögliche Ergänzungen der Verfassung am Horizont der Parteistrategen nicht aufscheinen lassen.

Also zurück zu den Basics, wie vor siebzehn Jahren: Bisher – so auch die Arbeit von Born – war kein ernstzunehmendes Argument gegen die Feststellung zu hören, dass die gefestigte Rechtsprechung des BVerfG zum Gesetzesvorbehalt es erforderlich macht, die Stiftungsfinanzierung selbst auf eine eigene gesetzliche Grundlage zu stellen. Wir zitieren Born: „Die von der Rechtsprechung angewendete und von der herrschenden Lehre anerkannte Wesentlichkeitstheorie erfordert daher für die Zuwendung zu Gunsten der parteinahen Stiftung eine spezialgesetzliche Regelung. Zudem wird die Wesentlichkeit der Entscheidung und damit das Gesetzeserfordernis durch die Höhe der staatlichen Zuwendungen im Vergleich zu den Eigenmitteln der Stiftungen zusätzlich belegt, da aufgrund dieses Verhältnisses eine besondere Abhängigkeit von dem Zuwendungsgeber besteht.

Das allgemeine Transparenzgebot in Verbindung mit der Grundrechtsrelevanz der staatlichen Zuwendungen zu Gunsten der Stiftungen unterstreicht ebenfalls die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage für diese Finanzierung. Ein Gesetz für parteinahe Stiftungen ist aufgrund der Wesentlichkeitstheorie zusätzlich durch die be-

sondere Bedeutung der Stiftungsarbeit für die Demokratie und damit für das Gemeinwesen geboten.“ (Born, Manfred, *Parteinaher Stiftungen: Stiftung oder Partei?*, 2007, S. 158).

Dies waren auch stets die zentralen Argumente, die vonseiten der Heinrich-Böll-Stiftung in den jeweiligen Gesprächen mit den Verantwortlichen der sonstigen parteinahen Stiftungen betont wurden.

Wir erinnern uns: Auch der SPD war einmal – bezogen auf die politischen Stiftungen – bewusst, dass im Sinne der Wesentlichkeitstheorie alles staatliche Handeln dann als wesentlich angesehen wird, wenn es eine erhebliche Auswirkung auf die Verwirklichung von Grundrechten (BVerfGE 34, 165, 192 ff.) oder eine besondere Bedeutung für das Gemeinwesen (BVerfGE 49) hat. Deshalb erarbeitete die FDP-Fraktion 1995 einen Gesetzesentwurf, der allerdings von ihr nie in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht wurde. Für die alte Heinrich-Böll-Stiftung haben wir vor mehr als einem Jahrzehnt dann Vorschläge zu einer gesetzlichen Regelung gemacht. Diese dienten allerdings mehr der Selbstvergewisserung und der Auseinandersetzung mit der Konrad-Adenauer-Stiftung. Beide Stiftungen haben nämlich in den diversen Gesprächen betont, der Bund habe keine ausreichende Ermächtigung für ein sogenanntes Stiftungsfinanzierungsgesetz.

Manfred Born hat in der zitierten Arbeit von 2007 erneut die rechtlichen Grundlagen eines Gesetzesentwurfs für parteinaher Stiftungen ausgelotet und dargelegt, dass die Gesetzgebungskompetenz des Bundes jedenfalls nicht aus Art. 21 GG abzuleiten ist, da die politischen Stiftungen eben – wie diesseits auch immer vertreten – keine Sonderorganisation politischer Parteien sind. Als Jugendorganisation fallen sie also nicht unter Art. 21 Abs. 3 GG, so dass es Aufgabe des Parlaments bleibt, durch Verfassungsergänzung in Art. 74 Abs. 1 GG die Grundlage dafür zu schaffen, dass ein Gesetz zu den politischen Stiftungen auf den Weg gebracht wird – wie im Übrigen auch zur Bundeszentrale für politische Bildung, also zum System der politischen Bildung in der Bundesrepublik insgesamt.

Ich komme zum Schluss: Das von den Grünen erstrittene Stiftungsurteil hat uns also ein Dilemma beschert – oder vielleicht auch eine Chance gegeben: Einerseits hat es die organisatorische Unabhängigkeit der Stiftungen, also die Differenz zu den Son-

derorganisationen der Parteien, gefestigt und garantiert. Das ist gut so. Andererseits hat das gebotene Moment der Parteiferne zur Konsequenz, dass eine Absicherung durch ein Bundesgesetz – unabhängig vom Haushaltsgesetz – nur auf Basis einer Verfassungsänderung möglich ist. Hierzu wünsche ich mir im Sinne von Gramsci etwas mehr Optimismus des Willens sowohl bei den Parlamentariern und Parlamentarierinnen als auch bei den Stiftungen.

Wenn es nämlich richtig ist, dass wir zur Fundierung und Verbreiterung der Demokratie neue zukunftsfähige Wege gehen müssen, bietet die Debatte über die Rechtsgrundlagen der politischen Stiftungen die Chance, über Parteigrenzen hinaus durchzusetzen, dass politische Stiftungen gemeinsame Aufgaben haben. Diese heißen zunehmend: strategische Förderung und institutionelle Verbreiterung der Selbstermächtigung der Bürgerinnen und Bürger, Verbreiterung der Förderung besonders begabter Aktivistinnen und Aktivisten und Orientierung derselben nicht für ihr ganzes Leben an einer spezifischen Organisation, sondern an einer spezifischen politischen Haltung, der Haltung der Einmischung in das Gemeinwesen. Heinrich Böll nannte diese Haltung die einzig realistische.

Prof. Dr. Ute Sacksofsky, Universität Frankfurt am Main

Ich bin heute gerne nach Berlin gekommen, nicht nur weil das Thema der politischen Stiftungen ein spannendes ist, sondern vor allem bin ich zu Birgit Laubachs Ehren angereist. Bevor ich mich dem eigentlichen Thema zuwende, möchte ich daran erinnern, dass politische Stiftungen nicht das einzige Gebiet sind, das Birgit Laubach und mich verbindet. Birgit Laubach hat lange intensiv Frauenpolitik betrieben. Dieser Kontext, in dem wir uns zunächst kennengelernt haben, hat für uns beide große Bedeutung. Aber jetzt zum eigentlichen Thema: den rechtlichen Grundlagen und politischen Aufgaben der politischen Stiftungen.

Zu den politischen Aufgaben

Zu den politischen Aufgaben parteinaher Stiftungen ist schon eine ganze Menge gesagt worden, so dass ich mich hier kurz fassen kann. Die politischen oder parteinahen Stiftungen sind wichtige Akteure im politischen System der Bundesrepublik, auch wenn sie sich nicht unmittelbar um die „Macht“ in Parlamenten und Regierungen bemühen und auch nicht bemühen dürfen. Ihre Aufgaben sind vielfältig:

- Politische Bildung, etwa durch Seminare
- Wissenschaftliche Politikberatung
- Studienförderung durch Stipendien
- Außenpolitisch: Förderung entwicklungspolitischer Projekte und Förderung der Völkerverständigung

Dafür erhalten die politischen Stiftungen erhebliche staatliche Mittel. Sie erhalten Globalzuschüsse aus dem Bundeshaushalt in Millionenhöhe. Hinzu kommen Mittel aus dem EU-Haushalt, den Landeshaushalten und projektbezogene Mittel.

Sind die Aufgaben, die die Stiftungen wahrnehmen, rechtlich problematisch? Dies lässt sich relativ leicht beantworten. Ein Blick in die juristische Literatur zeigt, dass niemand die Bedeutung der Stiftungsarbeit bezweifelt. Dass die parteinahen Stiftungen mit ihrer Bildungsarbeit und den Auslandskontakten wichtige öffentliche Aufgaben erfüllen, ist unbestritten. Doch dass die Stiftungen eine wichtige Aufgabe erfüllen, hat nicht zwingend zur Folge, dass sie auch öffentlich finanziert werden müssen. Viele öffentliche Aufgaben werden privat und nicht vom Staat finanziert. Die öffentli-

che Finanzierung der parteinahen Stiftungen ist eine deutsche Besonderheit. Die damit einhergehenden Probleme werden im Folgenden näher beleuchtet. Zuvor sei aber auf einen Aspekt der deutschen Konstruktion hingewiesen, der uneingeschränkt positiv zu bewerten ist: die Vielzahl der Träger statt einer einzigen zentralen Einrichtung. Damit wird anerkannt, dass politische Bildung etwas mit der grundsätzlichen Weltanschauung, von der sie getragen ist, zu tun hat. Denn politische Bildung bedeutet etwas Verschiedenes, je nachdem, ob man sie aus der Perspektive eines eher konservativen, eines eher grünen oder linken Weltbildes betrachtet; das Weltbild wirkt sich darauf aus, was man unter politischer Bildung versteht. Es ist mir ein Anliegen, dies zu betonen, denn gerade für die juristische Wahrnehmung gibt es, zumal in der Staatsrechtslehre, noch starke Tendenzen, sich das Gemeinwohl nicht sehr pluralistisch vorzustellen, sondern eher monolithisch mit klaren Ordnungsvorstellungen zu füllen. Auch hier also ein Lob der Vielfalt.

Zulässigkeit von Globalzuschüssen

Die Frage danach, ob der Staat die Wahrnehmung dieser Aufgaben der parteinahen Stiftungen über Globalzuschüsse finanzieren darf, gibt Anlass zu einer grundsätzlichen Vorbemerkung, in der ich mich Frau Limbach anschließen kann. In Deutschland darf, wie in jedem freiheitlichen Staat, eigentlich erstaunlich viel getan werden; nur, was verboten ist, ist nicht erlaubt. Auch in der Politik ist häufig deutlich mehr möglich, als vielfach angenommen wird. Wenn die Politik die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts bis auf das letzte Komma liest und verzweifelt versucht, jeden Halbsatz umzusetzen, dann ist das eher ein Problem des fehlenden Mutes, als zwingende verfassungsrechtliche Vorgabe.

Aber auch konkret bezogen auf die Finanzierung der parteinahen Stiftungen ist zumindest die Grundsatzfrage inzwischen geklärt. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Stiftungsurteil von 1986, an dem die Grünen ja nicht unbeteiligt waren, entschieden: „Die staatliche Förderung wissenschaftlicher Politikberatung, wie sie auch durch die Gewährung von Globalzuschüssen an die Stiftungen bewirkt wird, liegt im öffentlichen Interesse und stößt grundsätzlich nicht auf verfassungsrechtliche Bedenken.“ (BVerfGE 73, 1, 38)

Rechtsgrundlagen der Finanzierung

Zunächst ist zu konstatieren, dass es für die Stiftungsfinanzierung fast keine Rechtsgrundlagen gibt. Die Globalzuschüsse, um die es hier geht, werden lediglich durch Ansätze im Bundeshaushaltsgesetz sowie in den Länderhaushaltsgesetzen, d.h. in formellen Gesetzen, festgelegt. Ergänzt wird dies durch bestimmte Förderrichtlinien und Bewirtschaftungsgrundsätze. Im Parteiengesetz kommen politische Stiftungen kaum vor.

Und damit kommen wir zum eigentlichen Problem. Über die Verteilungskriterien gibt es keine Transparenz, keine öffentliche Diskussion, sondern alles verbleibt in den internen Haushaltsberatungen. Dies ist nicht nur unschön, sondern auch verfassungsrechtlich äußerst problematisch.

In der juristischen Literatur wird daher vielfach die Forderung nach einem Stiftungsgesetz für die parteinahen Stiftungen erhoben. Ich schließe mich dieser Forderung uneingeschränkt an. Eine gesetzliche Grundlage ist schon aus Gründen des Vorbehalts des Gesetzes bzw. der Wesentlichkeitstheorie unabdingbar. Die Wesentlichkeitstheorie besagt, dass zentrale Entscheidungen – und m.E. bezieht sich dies nicht nur auf Grundrechte – vom Gesetzgeber getroffen werden müssen. Dies hat eine rechtsstaatliche und eine demokratische Seite. Rechtsstaatlich gewendet geht es um Rechtssicherheit, Vorhersehbarkeit und Verlässlichkeit. Demokratisch gesehen geht es um die unverzichtbare Voraussetzung jedes demokratischen Prozesses: öffentliche Diskussion.

Was macht die Finanzierung der politischen Stiftungen zu einer so wesentlichen Entscheidung? Es geht um Chancengleichheit der Parteien. Auch wenn die Stiftungen organisatorisch verselbständigt von den Parteien arbeiten, ist klar, dass ihre Arbeit den Parteien zugutekommt. Das ist ja gerade der Grund, weshalb wir anerkennen, dass Politikberatung oder politische Bildung nicht „neutral“ vorgenommen werden können, sondern von bestimmten Grundanschauungen geprägt sind.

Mit der Verteilungsentscheidung, welche Stiftung Mittel in welcher Höhe erhält, sind also erhebliche Eingriffe in den Wettbewerb der Parteien verbunden. Im demokrati-

schen System muss sichergestellt bleiben, dass dieser Wettbewerb unter Bedingungen der Chancengleichheit stattfindet. Es ist aber viel zu riskant, dies unter Ausschluss der Öffentlichkeit zu entscheiden. Denn die Politiker entscheiden in diesem Bereich sozusagen „in eigener Sache“. Öffentliche Kontrolle ist daher besonders bedeutsam. Ganz grundsätzlich formuliert: der Wettbewerb der Parteien ist für die Demokratie wesentlich und benötigt daher eine materiell-rechtliche Regelung durch Gesetz.

Dass die anderen Parteien bzw. Stiftungen dieses Thema in der politischen Arena nicht aufgreifen, ist bedauerlich. Es gibt daher Anlass darüber nachzudenken, ob die Frage gerichtlich geklärt werden muss. Im Stiftungsurteil hat das Bundesverfassungsgericht diese Frage noch ausdrücklich offen gelassen. Dies war schon damals zweifelhaft, denn dazu gehörte ein prozessualer Trick, um den Entscheidungsgegenstand einzuschränken. Inzwischen sind über zwanzig Jahre vergangen. Es scheint mir durchaus aussichtsreich, diese Frage heute erneut vor das Gericht zu bringen.

Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Fraglich ist, ob der Bund die Kompetenz zum Erlass eines solchen Parteistiftungsgesetzes besitzt. In dieser Hinsicht vertrete ich eine etwas andere Position als mein Vorredner. Er hat, wie auch viele andere, geäußert, dass der Bund keine Gesetzgebungskompetenz für ein Parteistiftungsgesetz habe. In der Tat gibt es keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für politische Bildung; im Gegenteil: Bildung ist Ländersache. Zudem besagt die Grundregel des Art. 70 GG, dass der Bund nur zuständig ist, wenn seine Kompetenz ausdrücklich festgeschrieben ist.

Doch lässt sich eine Bundeskompetenz über Art. 21 III GG begründen. Dies sehen auch einige Kollegen aus der juristischen Zunft so. Entscheidend dafür ist, dass Artikel 21 Abs. 3 GG von mehreren Gesetzen, von Gesetzen im Plural, spricht: „Das Nähere regeln Bundesgesetze.“ Natürlich sind die parteinahen Stiftungen keine Parteien. Doch ist es möglich, den Begriff „Parteien“ extensiv auszulegen, so dass alles darunter fällt, was zentral die Institution Partei im politischen Prozess betrifft. Diese Deutung erlaubt es, die politischen Stiftungen einzubeziehen.

Es gab im Jahr 1986, in dem das Stiftungsurteil des Bundesverfassungsgerichtes erging, einen Grund, die Gesetzgebungskompetenz ganz eng auszulegen und die Unabhängigkeit der Parteistiftungen hochzuhalten. Heute gilt dies nicht mehr. Inzwischen liegt eine Entscheidung zur Parteienfinanzierung vor (BVerfGE 85, 264), die die alte Rechtsprechung, wonach eine ganz strikte Trennung zwischen Partei und Parteistiftung verlangt war, aufgegeben hat. Ich halte dies für richtig. Denn die alte Trennungsthese läuft darauf hinaus, dass eine Parteistiftung fast gar nichts mehr mit Partei zu tun haben darf, obwohl wir sie doch Parteistiftung nennen.

Und eine Gegenfrage müssten die Anhänger einer fehlenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Parteistiftungen ohnehin beantworten: Weswegen darf der Bund eigentlich im formellen Gesetz etwas vorsehen, wofür er materiell gar keine Gesetzgebungskompetenz hat? Ich würde also dazu ermuntern, hier die Diskussion zu öffnen, statt sich von vornherein auf ein: „Oh je, da brauchen wir eine Verfassungsänderung, und wer ändert schon gern die Verfassung“ zurückzuziehen.

Zu den Regelungsinhalten

Damit stellt sich die Frage, was dieses Gesetz zur Finanzierung der politischen Stiftungen regeln muss? Dieses Gesetz muss vor allem Verteilungsschlüssel und Verteilungskriterien festlegen; dazu würde ich mir eine intensive Diskussion wünschen. Das Gesetz muss zudem eine Rechenschaftspflicht vorsehen, um die Kontrolle der Verwendung der öffentlichen Finanzen zu ermöglichen. Ein Fortschritt wäre es auch, wenn das Gesetz etwas zur Organisationsform solcher Institutionen enthalten würde. Ich finde es sehr unglücklich, dass die meisten unserer parteinahen Stiftungen in Wahrheit gar keine Stiftungen sind, sondern eingetragene Vereine. Als Juristin störe ich mich daran vielleicht stärker als andere Menschen, aber Namenswahrheit und Namensklarheit sind meiner Ansicht nach entscheidende Kriterien. Insofern scheint es mir auch eine Aufgabe zu sein, für dieses Gebilde, das eine Mischung aus Unabhängigkeit von der Partei einerseits und Nähe zur Partei andererseits ist, eine Organisationsform zu finden, die diesem spezifischen Status entspricht. Und schließlich muss dieses Gesetz nicht nur die Frage regeln, wie die Mittel verteilt werden, sondern auch, wer sie überhaupt bekommt. Das betrifft aktuell vor allem die Frage des rechten politischen Spektrums. Im Jahr 1998 hat das Bundesverwaltungsgericht

(BVerwGE 106, 177) eine Republikaner-nahe Franz-Schönhuber-Stiftung verhindert. Aber damit ist die Frage nicht grundsätzlich geklärt. Auch hier zeigt sich, dass eine intensive Auseinandersetzung um Verteilungsschlüssel und Verteilungskriterien erforderlich ist.

Sicher: Es tut mir im Innersten weh, wenn ich mir vorstelle, dass mein Steuergeld für eine solche Stiftung der Rechten ausgegeben wird. Aber ich halte die Berücksichtigung des gesamten politischen Spektrums nach gleichen Maßstäben im Interesse von Demokratie und Meinungsfreiheit für zwingend, so wie ich es für richtig halte, dass die Rechten auch demonstrieren dürfen. Solange man eine rechte Partei nicht verbietet, führt kein Weg daran vorbei, ihnen in der Demokratie die gleichen Rechte zuzugestehen wie allen anderen. Erst wenn eine Partei die klaren Grenzen des Grundgesetzes überschreitet und verboten wird, ist eine andere Wertung vorzunehmen. Ein notwendiges Anerkennungskriterium im Gesetz wäre sicherlich die Dauerhaftigkeit einer politischen Partei. Man muss einer Partei nicht nach dem allerersten Wahlerfolg sofort eine Stiftung zuerkennen. Dies wäre dann auch die politische Hoffnung: Vielleicht schaffen es die Rechten wirklich nie, sich zu einigen, sondern zerstreuen sich immer weiter, so dass es nie eine Partei schafft, dauerhaft im Parlament vertreten zu sein. Aber wenn es eine solche Partei gibt, dann hat sie auch das Recht auf eine parteinahe Stiftung. Demokratie verlangt gleiche Regeln, auch und gerade für die Andersdenkenden.

Wenn man ein solches Thema stellt wie dieses hier, *Die spezifische Rolle der parteinahen Stiftungen: politische Aufgaben und rechtliche Grundlagen*, und drei Juristen aufs Podium setzt, dann darf man sich nicht wundern, dass alle drei im Grunde über das Gleiche reden, wenn auch natürlich mit unterschiedlichen Akzenten. Und ich bin jetzt also in der glücklichen oder unglücklichen – das wird sich zeigen – Lage, dass ich im Grunde genommen zu den gleichen Themen sprechen werde wie meine Vorrednerin und mein Vorredner und Stellung nehme zu dem, was ich gehört habe.

Ich möchte auf drei Punkte näher eingehen. Der erste betrifft die grundlegende Frage des Verhältnisses von Parteien zu Stiftungen. Der zweite ist das Thema, das Frau Dr. Sacksofsky dankenswerterweise angesprochen hat, das mich auch umtreibt, nämlich, dass diese Stiftungen, mit Ausnahme der Friedrich-Naumann-Stiftung, gar keine Stiftungen, sondern eingetragene Vereine sind. Was hat der Begriff Stiftung eigentlich zu bedeuten? Wobei es mir natürlich nicht so sehr um den Namen, sondern um den eigentlichen Begriffsinhalt geht. Dazu will ich ein, zwei Sätze sagen. Und der dritte Punkt ist natürlich das Problem mit dem materiellen Gesetz, der Ermächtigung, im Haushaltsplan staatliche Mittel zur Parteienfinanzierung einzusetzen. Und da steht dann natürlich auch die Frage zur Debatte, die von den Kollegen von der Rosa-Luxemburg-Stiftung aufgeworfen und von Ihnen auch aufgenommen wurde: Kann es eigentlich auch eine NPD-Stiftung geben? Denn die Voraussetzungen, die Sie eben erwähnt haben, dass eine gewisse Dauerhaftigkeit und Nachhaltigkeit da ist, das scheint in diesem Falle, jedenfalls nachdem diese Partei in Sachsen zweimal ins Parlament gekommen ist, wenn man einigermaßen faire Kriterien anwendet, wohl erfüllt. Also stehen wir vor dem Problem und können es nicht wegschieben.

Zunächst zum ersten Punkt, dem Verhältnis von Parteien und Stiftungen. Zur Vorbereitung der heutigen Veranstaltung habe ich mir diese Entscheidungen, die sich mit Parteifinanzierung und der Stiftungsfinanzierung befassen, noch einmal angesehen. Es gibt eine Jahreskette. Das erste Parteienfinanzungsurteil stammt aus dem Jahr 1966. Die nächste relevante Entscheidung, das Stiftungsurteil, wurde 1986 gesprochen. Und jetzt, 2009, läuft auch gerade wieder ein Verfahren, aber ich habe das leider nicht verfolgen können.

Vielleicht kann uns der Kollege von der Rosa-Luxemburg-Stiftung weiterhelfen. Wenn man in das Suchsystem des Bundesverfassungsgerichts das Stichwort *Parteiahe Stiftungen* eingibt, dann findet man Hinweise auf mehrere Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts im Hinblick auf eine Beschwerde oder auch eine Organklage der damals, glaube ich, noch PDS. Aber ich habe immer nur Entscheidungen über die Frage finden können, ob der Richter wegen Befangenheit abzulehnen ist oder nicht. Viermal habe ich das gefunden, aber in der Sache ist offenbar nie entschieden worden. [Stimme aus dem Hintergrund.] Ist nicht entschieden worden? Gut.

Das wäre interessant gewesen, denn dann wären wir zwanzig oder besser fünfzehn Jahre weiter. Ich erwähne das deswegen, weil im Jahr 1966, als es um die Parteienfinanzierung ging und von Stiftungen noch gar nicht die Rede war – obwohl es die natürlich schon gab – deutlich gesagt wurde, dass die Arbeit der Stiftungen und die Arbeit der Partei und damit auch deren Finanzierung sich eigentlich nicht trennen lassen. Beide leisten allgemeine politische Bildung. Man kann das zwar organisatorisch trennen, aber der Sache nach ist das nicht möglich. Daher ist die Finanzierung der Parteien für allgemeine politische Aufgaben und allgemeine politische Bildung der Bürger nicht zulässig, weil der Gesetzgeber gesagt hat, es gibt eigentlich nur eine Parteienfinanzierung im Hinblick auf die Wahlkampfkostenerstattung. Das ist ja – wie vorhin auch schon erwähnt wurde – später geändert worden.

Wir haben jetzt durchaus eine dauerhafte Finanzierung der Parteien, auch als Organisationen. Damals gab es noch deutlich die Vorstellung, dass sich die Aufgaben von Stiftungen und diejenigen von Parteien nicht trennen lassen. 1986 dann, zwanzig Jahre später, wurde gesagt, das lässt sich trennen. Das ist der Grund, warum dann dieses Urteil erging, das die Grünen erstritten haben (auch wenn sie den Prozess eigentlich verloren haben). Ihr Anspruch war, dass die Finanzierung einer politischen Stiftung im Grunde eine verdeckte Parteienfinanzierung sei. Das wurde mit dem Argument zurückgewiesen, dass die Aufgaben der Stiftungen sich deutlich von denen der Parteien unterscheiden lassen.

Um zu zitieren: „Die Tätigkeiten der politischen Parteien und der Stiftungen verfolgen verschiedene, voneinander abgrenzbare Ziele. Die politische Bildungsarbeit der Stiftungen hat sich weitgehend verselbständigt und einen hohen Grad an Offenheit ge-

wonnen.“ Dann heißt es später weiter: „Während die Parteien um die politische Macht kämpfen, im Wettbewerb um die Macht stehen, geht es also bei den Stiftungen darum, dass sie eine allen interessierten Bürgern zugängliche offene Diskussion politischer Fragen ermöglichen.“ In diesem Urteil kommt es also zu einer klaren Trennung der Aufgabenbereiche von Parteien und Stiftungen.

Und augenblicklich erleben wir, dass sich diese Vorstellung von einer klaren Unterscheidung zwischen dem Machtkampf und Wettbewerb der Parteien auf der einen Seite und der Bildungsarbeit der Stiftungen auf der anderen aufzulösen beginnt. Jetzt wird eigentlich eher die Tendenz deutlich, dass diese Öffnung der Gesellschaft für politische Fragen sich nicht mehr alleine auf die Parteien stützt, sondern im Grunde genommen auf eine Vielzahl von konkurrierenden Institutionen. Es diffundiert jetzt nicht nur die politische Bildung der Parteien in Richtung Stiftungen, sondern im Grunde diffundieren die Parteien selbst gewissermaßen als Träger der politischen Willensbildung, das heißt als Träger der Demokratie.

Das ist der Zustand, in dem wir uns heute befinden. Es handelt sich im Grunde genommen um eine Öffnung der Gesellschaft zur Ebene des Machtkampfs, der Gestaltung der politischen Willensbildung des Volkes, der Bildung eines Gemeinwillens – also genau zu der Ebene, die früher deutlich von der politischen Bildungsarbeit abgehoben worden war. Die politische Willensbildung hat sich pluralisiert, andere sagen fragmentiert, jedenfalls das Monopol oder sogar das Oligopol der Parteien lässt nach oder ist geschwächt und die Bildungsarbeit ist dadurch natürlich auch – das wurde ja vorhin in der Diskussion schon deutlich gemacht – unter einen gewissen Rechtfertigungsdruck geraten. Denn diese eindeutige frühere Abgrenzung der Bildungsarbeit von den genuin politischen Funktionen der Parteien ist nicht mehr möglich. In der Terminologie des Bundesverfassungsgerichts heißt es ja immer „Parteinahe Stiftungen“; das heißt, die Idee, dass die Stiftungen doch noch irgendwie bestimmten Parteien zugeordnet sind, ist ein tragendes Element der bisherigen Konstruktion. Diese Konstruktion gerät natürlich ins Wanken, wenn die Parteien selber gar nicht mehr die Oligopolisten in dem Bereich der gesellschaftlichen Politisierung sind.

Und zweitens sagen ja auch die Stiftungen – auch das haben wir eben schon gehört –, dass sie sich keineswegs als Bildungsinstitution nur für Mitglieder und für Anhänger verstehen, sondern dass sie in die Gesellschaft insgesamt hineinwirken wollen

und damit also ein abgrenzbarer „parteinaher“ Bereich nicht möglich ist. Wenn das der Fall ist, dann trifft alles zu, was eben gesagt worden ist, nur in verschärfter Form. Es handelt sich dann nicht nur, wie Christoph Meertens gesagt hat, um einen Stress-test der Demokratie, sondern auch um einen Stresstest der Stiftungen selber, weil im Grunde genommen ihre Fundamente erodieren. Das äußert sich dann – und das ist der dritte Punkt, auf den ich eingehen werde und zu dem ja auch schon etwas gesagt worden ist – juristisch gesprochen in der Frage, wie es sich mit den gesetzlichen Grundlagen der parteinahen Stiftungen verhält.

Ich will eine Idee äußern, die diese Frage aufgreift, und einige Gedanken, die in der Diskussion schon gefallen sind, zu interpretieren versuchen, nämlich die Idee, dass die Aufgaben der Stiftungen seit einiger Zeit zu eng definiert sind, weil man sie einfach nur als Institutionen der Erwachsenenbildung versteht, also als Trägerinnen der politischen Bildungsarbeit. Das ist deswegen zu eng, weil die Stiftungen auch vieles andere machen, sie betreiben zum Beispiel eigene Forschung oder wirken im Ausland an Prozessen des *state building* mit, jedenfalls erstrecken sich ihre Tätigkeiten auch auf Bereiche, die nicht im engeren Sinne der Erwachsenenbildung zuzurechnen sind. Aber mir kommt es eigentlich darauf an, dass mit diesen Veränderungen ja auch eine Veränderung des Charakters der Demokratie einhergeht. Ihrer klassischen Struktur und ihrem Selbstverständnis nach ist die Demokratie eine Herrschaftsform, in der alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht (Artikel 20), und Artikel 21 besagt, dass die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken, also dass wir eine parteienstaatliche Form der Demokratie haben. In der bekannten Formulierung von Gerhard Leibholz damals im Bundesverfassungsgericht heißt es, die Parteien sind die Instrumente des Volkes, um sich in der Demokratie zu artikulieren. Ob diese Formulierung nun gut oder doch eher unglücklich gewählt war, sei eine andere Frage, aber es ist nicht zu leugnen, dass damit die Idee richtig erfasst ist, dass nämlich unsere Demokratie eine parteienstaatliche Demokratie ist und im Grunde daraufhin auch konstruiert ist. Und wenn diese Konstruktion, wie ich sagte, erodiert, dann müssen wir auch die Aufgabe und diese Struktur und die einzelnen Elemente, die darin wirksam sind, anders beschreiben.

Ich würde sagen, Stiftungen sind nach wie vor wichtige Instrumente und wichtige Institutionen. Ich glaube, dass sich da in absehbarer Zeit nicht sehr viel ändern wird,

obwohl es natürlich Tendenzen zu bestimmten Veränderungen gibt, wie zum Beispiel viel mehr direkte Demokratie, also Referenden und Volksabstimmung, was schon eine Art Relativierung der Parteienstruktur darstellt. Das alles ist sicherlich mit zu bedenken, aber bei den Stiftungen geht es jetzt eigentlich viel mehr darum, sie zu definieren als Institutionen der Demokratieförderung. Der Begriff ist vorhin auch schon einmal gefallen. Insbesondere im Hinblick darauf, dass sich die gegenwärtige Demokratie ja doch in einer Art Krise befindet. Das ist sicher eine These, die nicht jeder teilt, aber meine feste Überzeugung. Viele von Ihnen werden das Buch *Postdemokratie* von Colin Crouch kennen, in dem er eine These vertritt, die mir in der zentralen Aussage sehr plausibel erscheint. Er sagt, dass die formalen Institutionen der westeuropäischen Demokratien weitgehend intakt und funktionstüchtig sind, aber dass der Geist, der diese Institutionen trägt und den Bürgern und Bürgerinnen Gelegenheit gibt, sie einzubeziehen in den demokratischen Prozess, also ihnen ihren Bürgerstatus, der ja nicht zufällig Aktivstatus heißt, verleiht, dass der abgelöst wird durch eine breite Apathie und Passivität. Crouch beschreibt unsere gegenwärtige Lage als die paradoxe Situation, dass die Demokratie in ihren formalen Institutionen funktioniert wie eine Maschine, aber sich bei vielen Bürgern und Bürgerinnen das Gefühl der Machtlosigkeit, der Frustration durchgesetzt hat. Das bezeichnet er als Postdemokratie.

Das ist der Ausgangspunkt. Das heißt, ich glaube schon, es gibt eine innere Krise der Demokratie, nicht so sehr ein äußere. Die Gefahr heute ist nicht mehr dieselbe, die man 1949 gesehen hat, wo es darum ging, den Extremismus von rechts und von links zu bekämpfen. Ich will damit nicht sagen, dass das Instrument des Parteienverbots beispielsweise historisch überholt ist, aber das sind jedenfalls nicht die Probleme, die wir im Augenblick haben. Unser Problem ist vielmehr, hier greife ich auf eine Formulierung von Edith Müller zurück, eine Krise der Mitte. Edith Müller hat von Verwahrlosung gesprochen, das, finde ich, ist ein starkes Wort. Aber es ist richtig zu sagen, dass es eine Krise ist, die aus der Mitte und nicht von den Rändern kommt. Auch das wird durch den Terminus der Postdemokratie genauer charakterisiert. Wenn dem so ist, dann würde ich denken, dass schon die Idee der Demokratieförderung einen anderen Inhalt bekommt, nämlich den, dass die Demokratie als solche, als Institution, aber auch als Lebens- und Herrschaftsform gefördert wird. Und um jetzt den Bogen zu den parteinahen Stiftungen zu schlagen: da Demokratie, wenn sie

lebendig ist, eigentlich immer umstritten ist – und zwar nicht nur in dem umstritten ist, was in der Demokratie diskutiert wird, sondern auch im Hinblick auf die Rechtfertigung der Demokratie selbst, also ihre Grundlagen –, habe ich kein Problem zu sagen, dass Stiftungen bestimmte, d.h. streitige geistige Strömungen in der Gesellschaft repräsentieren, gewisse traditionelle oder auch ganz neue Demokratieströmungen. Insofern sind sie also durchaus parteinah, strömungsnah und in den politisch-geistigen Kampf involviert und verstehen sich dennoch oder besser: gerade deshalb als Institutionen der Demokratieförderung. Diese Idee würde meines Erachtens eine Begründung darstellen, die auf die anfangs beschriebene Erosion reagiert und gleichzeitig eine Perspektive hat, die wichtig ist, um die Erosion, das Heraufkommen der Postdemokratie, zu vermeiden.

Ich will noch kurz etwas zu den gesetzlichen Grundlagen von parteinahen Stiftungen sagen. Das ist nicht nur eine technische, sondern natürlich auch eine politische Frage. Ich neige zu der Auffassung, die Frau Dr. Sacksofsky auch vorgetragen hat, mit einer kleinen Variation. Zunächst einmal glaube ich rein rechtlich gesprochen nicht, dass die Wesentlichkeitstheorie das Thema ist, also der Gesetzesvorbehalt, der für die Gestaltung von Grundrechten entwickelt worden ist, sondern vielmehr – das ist aber vielleicht ein Streit unter Juristen – der sogenannte institutionelle Gesetzesvorbehalt. Es gibt auch die Notwendigkeit, eine gesetzliche Grundlage für Institutionen zu schaffen, die gleichsam Teil der institutionellen öffentlichen Ordnung sind, wozu die Stiftungen ja gehören. Und wenn solche Institutionen geschaffen werden und vom Staat finanziert werden, dann ändern sie das strukturelle und institutionelle Bild einer Gesellschaft, und das bedarf einer gesetzlichen Grundlage; aber das ist vielleicht nur eine innerjuristische Kleinigkeit.

Wichtiger ist natürlich die Frage der Gesetzgebungskompetenz. Hier würde ich dir, Christoph, widersprechen und die Auffassung von Frau Dr. Sacksofsky vertreten, und zwar aus dem bereits erwähnten Grund, dass es hier nicht um Stiftungsrecht geht, denn die politischen Stiftungen sind ja eben keine Stiftungen. Stiftungsrecht, das ist Länderrecht, und es gibt ja auch Stiftungsgesetze der Länder. Darüber reden wir sowieso nicht, sondern im Grunde genommen reden wir über die Frage der grundlegenden Zuständigkeit der Länder. Da würde ich sagen, dass wenn man die Stiftungen als Institutionen der Demokratieförderung versteht, dann denke ich schon, dass

eine Kompetenz des Bundes besteht, und sei es auch eine Annexkompetenz, aus dem Zusammenhang von Artikel 20 und 21 Abs. 3. Das heißt also, die Möglichkeit, den Prozess der Willensbildung des Volkes durch adäquate Institutionen, Programme oder andere Projekte zu fördern, ist Teil der sogenannten Ermöglichungsfunktion einer Verfassung. Eine Verfassung ist ja nicht nur etwas, was begrenzt, sondern auch etwas, was den Aktivstatus der Bürger und Bürgerinnen ermöglichen soll. Diese Ermächtigung und Ermöglichung von Demokratie durch Bundesgesetze auch zu konkretisieren, scheint mir eine im Rahmen des Grundgesetzes in den genannten Artikeln liegende Möglichkeit zu sein.

Eine letzte Bemerkung noch zu der Frage der NPD-Stiftung. Offen gestanden, ich verstehe beide von Ihnen vorgetragenen Positionen. Einerseits sagt man sich, das gefällt mir überhaupt nicht, dass die mit ihrem neonazistischen Gedankengut nun auch noch aus öffentlichen Mitteln finanziert werden, andererseits, das ist eben so in der Demokratie. Ich verstehe also beide Positionen, und bei mir geht es auch hin und her, aber ich neige doch zu der Auffassung zu sagen, dass man auch im Sinne des Bundesverfassungsgerichtes durchaus einen Unterschied machen kann zwischen der Partei und den Instrumenten eines Parteiverbots auf der einen Seite und dem Instrument der Förderung der Selbstreflexion der Demokratie auf der anderen Seite. Das heißt, dass man nicht warten muss, bis eine Partei verboten ist, sondern schon aus eigenständigem Grunde sagen kann, bestimmte Gedanken, die sich historisch als antidemokratisch erwiesen haben, sind nicht förderungswürdig, und zwar nicht, weil es irgendjemand, die Regierung oder der Gesetzgeber meint, sondern weil es dazu auch Urteile des Bundesverfassungsgerichts gibt, beispielsweise bei dem Verbot der Sozialistischen Reichspartei. Dass also materiell gesehen bestimmte Gedanken nicht zur Förderung der Demokratie beitragen. Und das würde es aus meiner Sicht durchaus rechtfertigen zu sagen, dass bestimmtes Gedankengut von der Förderung ausgeschlossen wird. Dafür muss nicht erst die Partei verboten werden, das ist ja eine rein taktische Frage, die hat ja sehr häufig gar nichts mit dem Inhalt und dem Verhältnis dieser Partei zur Demokratie zu tun. Es gibt bestimmte taktische oder sonstige Gründe, weswegen sie nicht verboten wird. Davon ist die Idee zu trennen, dass das Gedankengut dieser Partei nicht ein Bestandteil einer reflexiven Demokratie ist und daher ausgeschieden werden kann von der Förderung, das würde ich mindestens für einen erwägenswerten Gedanken halten. Vielen Dank.

1.3 Das Zusammenwirken von Staat und politischen Stiftungen – ein Modellfall für New Public Management?

Prof. Dr. Dietrich Budäus, Arbeitsbereich Public Management, Universität Hamburg

Herzlichen Dank für die Einladung zu dieser Veranstaltung. Bei der Vorbereitung darauf wusste ich zunächst wenig mit diesem, Ihnen in zehn Minuten zu vermittelnden Thema anzufangen. So überlegte ich zunächst, ein eher technokratisches Modell zu entwerfen, wie etwa eine vernünftige Organisationsstruktur für eine politische Stiftung aussehen müsste, um ihren Aufgaben gerecht zu werden. Sehr bald stieß ich dabei darauf, dass die derzeitige Konstruktion parteinaher politischer Stiftungen von den Aufgaben, dem Selbstverständnis und der Finanzierung her doch hinten und vorne nicht zusammenpasst. Vor diesem Hintergrund möchte ich versuchen, die Teilnehmenden an dieser Runde mit meiner Analyse der Ausgangssituation und mit einem Rahmenkonzept für ein neues Geschäftsmodell für politische Stiftungen in Deutschland zu konfrontieren und dabei auch bewusst zu provozieren.

Zunächst zur Ausgangsanalyse und zu den Grundlagen eines neuen Geschäftsmodells politischer Stiftungen, ein Geschäftsmodell, das ich als Modell zur Ausfüllung von Demokratiedefiziten und Problemlösungskompetenz bezeichnen würde. Um die politischen Stiftungen in der Bundesrepublik Deutschland historisch einzuordnen, genügen einige wenige Hinweise und Stichworte. Die heutige, klassische Stiftungskonzeption geht zurück auf die Situation und die ordnungs- und gesellschaftspolitischen Vorstellungen nach dem Zweiten Weltkrieg. Vereinfacht und sehr pointiert formuliert, gehören zu den klassischen Funktionen und Aufgaben politischer Stiftungen vor allem folgende Bereiche: Erstens die Förderung politischer Bildung. Politische Bildung im Sinne eines formalen Verständnisses von Wissen wie etwa: Wie viele Bundesländer hat die Bundesrepublik? Wer wählt den Bundespräsidenten? Was ist politische Bildung? Zweitens dienen die politischen Stiftungen der materiellen Förderung eines potenziellen Parteienwachstums, etwa durch die Vergabe von Stipendien. Drittens erfüllen politische Stiftungen eine Versorgungs- und Beschäftigungsfunktion für verdiente Politiker und Politikerinnen. Und viertens spielt auch das Finanzierungsinstrument im Parteienwettbewerb nach wie vor eine wichtige Rolle. Fazit:

Insgesamt sind die Stiftungen ein Annex politischer Parteien und deren Problemdefinition und kein Modellfall eines New Public Management. Kann die Heinrich-Böll-Stiftung eigentlich ohne Existenz der Grünen existieren? Nein. Die Friedrich-Ebert-Stiftung kann auch nicht ohne die SPD existieren. Was die Finanzierung betrifft, nur noch ergänzend, ist das Bild unscharf. Bei üblichen Stiftungen gibt es einen Stifter, der Kapital zur Verfügung stellt. Bei den politischen Stiftungen ist das wenig transparent.

Wie ist nun ein neues alternatives Geschäftsmodell politischer Stiftungen jenseits des tradierten, dominanten Verhaltens von politischen Institutionen, Parteien und Personen zu denken? Welche Bedingungen müssen berücksichtigt werden? Und wie kann dieses charakterisiert werden? Die klassische Situation von politischen Parteien und Institutionen besteht darin, dass sie mit einer hohen Komplexität konfrontiert sind, aber nur eine geringe Kapazität haben, diese Komplexität zu bewältigen. Deshalb tendieren sie zu selektiver Problemwahrnehmung, zur Zugrundelegung virtueller Welten, im schlimmsten Fall zu Wirklichkeitsverweigerung, zur Ausblendung oder Verdrängung von Realität. Ein zusätzliches gravierendes Problem besteht darin, dass es zunehmend zu einer Entkopplung von Entscheidungsträgern und den Betroffenen der Entscheidungsfolgen kommt. Die Politik orientiert sich an Medienerfolgen, Machterhaltungs- und Machterwerbungsstrategien. Wichtige Entscheidungen werden nicht getroffen, weil die eigene Beliebtheit darunter leidet und die Wiederwahl gefährdet sein könnte. Folgen sind ein Vakuum von Problemlösungen und/oder die nur symbolische Lösung realer gesellschaftlicher Problemlagen. Überspitzt formuliert ist die aktuelle Situation der politischen Institutionen und Parteien als eine Entpolitisierung des Politischen zu charakterisieren. Es herrscht eine starke Tendenz zu einem Demokratie- und Problemwahrnehmungsvakuum – und damit auch in hohem Maße zu einem Problemlösungsvakuum vor.

Das hier diagnostizierte Vakuum soll kurz an drei Beispielen verdeutlicht werden. Nehmen wir erstens den Bologna-Prozess, die rigorose Änderung des Bildungswesens und im Grunde genommen der gesamten Gesellschaft. Dieser Prozess wurde allein durch die Exekutive durchgeführt, weitgehend ohne jedweden gesellschaftlichen Diskurs, ohne interne Diskussionen, teilweise nicht einmal in den Parlamenten.

Zweites Beispiel für ein eklatantes Demokratiedefizit ist das Haushaltsgrundsätze-

Modernisierungsgesetz von 2009/2010 und damit eine Änderung des Budgetrechts der Legislative. Das Budgetrecht der Legislative wird als Königsrecht des Parlaments angesehen, als das wichtigste Recht im historischen Prozess der Demokratieentwicklung. Dieses Recht wurde im Juni 2009 grundlegend geändert, ohne Diskussion im Parlament. Die Positionen der Fraktionen wurden lediglich zu Protokoll gegeben auf der Grundlage einer interfraktionellen Verständigung. Die „stillschweigende“, doch sehr grundlegende Änderung des Königsrechts des Parlaments tritt relativ unbemerkt vom Parlament selbst am 01.01.2010 in Kraft.

Das dritte Beispiel bezieht sich sehr konkret auf ein Problemwahrnehmungsvakuum: Der Staat stellt im Wissenschaftssystem beträchtliche finanzielle Mittel für den privatwirtschaftlichen Unternehmenssektor bereit, indem er eine Vielzahl betriebswirtschaftlicher Lehrstühle, Institute und Fakultäten finanziert. Für seine eigenen Organisationen in der Bundesrepublik stellt er im Wissenschaftssystem gerade noch zwei Lehrstühle, in Speyer und Potsdam, zur Verfügung, und das bei einer Staatsquote von fast fünfzig Prozent. Meine Damen und Herren, stellen Sie sich einmal vor, der Staat würde für die übrige Privatquote, etwas über fünfzig Prozent, in ganz Deutschland an den Universitäten lediglich zwei betriebswirtschaftliche Lehrstühle finanzieren – undenkbar. Aber genau so geht der Staat mit der Effizienz und der Effektivität seiner eigenen Bereiche um.

Die augenblickliche Situation ist also gekennzeichnet durch ein politisches Leistungsvakuum in Form von Scheinlösungen realer gesellschaftlicher Problemlagen, verbunden mit – vorsichtig formuliert – einem verantwortungslosen Verhalten gesellschaftlicher Eliten. Dieses Versagen von Eliten ist zugleich die Ursache für eine zunehmende Politikverweigerung und die sukzessive Aufkündigung des Gesellschaftsvertrages. Unsere Verfassung ist ein Gesellschaftsvertrag. Die Gesellschaftsmitglieder unterwerfen sich der Verfassung, akzeptieren die vorgegebenen Regeln einschließlich der damit verbundenen Einschränkungen und wollen dafür die Gewähr, dass der Staat diese Regeln letztlich im Interesse jedes Einzelnen entsprechend umsetzt bzw. deren Einhaltung sicherstellt.

Nun könnte man einwenden, dass das Fehlverhalten und die Tendenz zum demokratischen Problemlösungsvakuum politischer Parteien und Institutionen nicht auf die

politischen Stiftungen übertragbar sind. Aber wie positionieren sich diese Stiftungen heute? Ein Beispiel ist die Heinrich-Böll-Stiftung, die sich eben ganz bewusst an grünen politischen Grundorientierungen ausrichtet und entsprechend ganz bewusst an die Partei angebunden ist. Die Grundwerte aus ihrem Leitbild sind vielschichtig: Geschlechterdemokratie usw. usw., das kennen Sie alles – auch wenn man durchaus darüber diskutieren könnte, inwieweit die einzelnen Werte nicht widersprüchlich sind. Entscheidend dürfte aber sein, dass dieses Leitbild wenig handlungsleitend ist, dass vor allem keine strategischen Konsequenzen daraus abgeleitet werden.

Warum geschieht das nicht? Es wäre wichtig, Strukturmerkmale der aktuellen oder notwendigen gesellschaftlichen Veränderungen und Gestaltungsbedarfe als strategische Größen für politische Stiftungen zu formulieren und zwar weniger nur für besondere Interessengruppen. Als Beispiel kann man sich hier etwa an der privaten Bertelsmann-Stiftung orientieren. Diese nimmt sich spezifischer Problemfelder an und geht ein bestimmtes – aus ihrer Sicht wichtiges – gesellschaftliches Wahrnehmungs- und Problemlösungsvakuum an, etwa im Zusammenhang mit der öffentlichen Verschuldung. So erstellt sie einen Schuldenmonitor und liefert damit Informationen, die sonst nirgendwo verfügbar sind. Sie verdeutlicht damit: so sieht die Verschuldung der Kommunen aus. Man kann sich darüber empören, die Stiftung für neoliberal halten, aber die tatsächliche Verschuldung sieht nun einmal so aus. Politische Entscheidungen müssten auf derartigen realen Grundlagen getroffen werden, also auf Basis der tatsächlichen Verschuldung. In diese Richtung könnte ein Leitbild politischer Stiftungen gehen, relevante Strukturmerkmale aktueller und notwendiger gesellschaftlicher Veränderung aufzeigen, die tatsächliche demografische Entwicklung zum Beispiel – und daraus resultierende Konsequenzen.

Als Ökonom liegen einem diese Dinge relativ nah. Themen wie Neue Medien, Informations- und Kommunikationsstrukturen und daraus sich ergebend die Sozialstruktur, das Verhältnis von Arbeit zu Kapital, die Ressourcensituation, der Umgang mit Energie, Bildung, um nur einige Stichworte zu nennen. Das wären wichtige Themen für Stiftungen, also die Entwicklung von inhaltlich-strategischen, programmatischen Konzepten für gesellschaftliche Problemlagen, die aus der parteipolitischen Diskussion unbewusst oder eher aus taktischen Gründen bewusst ausgeblendet werden, aber hohe Relevanz besitzen.

Wie könnten nun die Elemente eines neuen Geschäftsmodells politischer Stiftungen aussehen? Einerseits müssen politische Stiftungen klar geführt werden. Das Prinzip der klaren Führung steht jedoch in einem Spannungsverhältnis zum gesellschaftlichen JEKAMI – „Jeder kann mitmachen.“ Ich plädiere für eine bedingte Beibehaltung bisheriger Aufgaben, aber für ein Nachfragen. Wer ist eigentlich die Zielgruppe von politischer Bildung? Wo herrschen Demokratiedefizite? Wo ist eine Änderung wesentlich erforderlich? Ich verstehe Stiftungen als Think-Tanks für gesellschaftliche Problemlagen unter Nutzung relevanter Ressourcen. So zieht etwa die Bertelsmann-Stiftung universitäre Ressourcen heran, organisiert sie und macht dann Lösungsvorschläge. Warum gehen nicht auch politische Stiftungen wesentlich stärker so vor?

Die Organisation gesellschaftlicher Diskurse scheint mir ein wichtiges Konzept für politische Stiftungen zu sein. Dazu bedarf es einer neuen Glaubwürdigkeit, einer Änderung der Organisationsstruktur. So sehe ich erhebliche Probleme darin, Stiftungen als Vereine, die über Mitglieder definiert sind, organisatorisch zu begreifen. Stiftungen haben eine ganz andere Funktion als Vereine. Deshalb müssten sie eigentlich auch ganz anders organisiert sein. Darüber hinaus muss man sicher auch über die Art der Kontrolle von Stiftungen nachdenken. Müsste nicht eine unabhängige Kontrollinstanz bei den Stiftungen institutionalisiert werden, die über die öffentlich verwendeten Finanzmittel wacht? Mit diesen provokanten Fragen möchte ich schließen. Vielen Dank.

**Prof. Dr. Gisela Färber, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften
Speyer**

Meine Herren und Damen, liebe Frau Laubach, wir haben uns vor nicht allzu langer Zeit persönlich kennengelernt. Gegenstand unseres Gespräches war das Leiden unter absurden Verwaltungsvorschriften. Das gehört nun einmal zu dem, was Sie hier für das Symposium mit *Public Management* überschrieben haben, aber möglicherweise ist das nicht die richtige Vokabel. Ich will mal versuchen zu erklären, dass es da vielleicht noch eine etwas andere Interpretation gibt.

Wenn man sich nämlich dem Zusammenwirken von Staat und politischen Stiftungen institutionenökonomisch, genauer: mit der ökonomischen Theorie der Politik, nähert, dann würde Public Management eigentlich bedeuten, dass man nach eindeutigen Prinzipal-Agenten-Beziehungen suchen müsste. Und ich kann genau das bei politischen Stiftungen nicht erkennen, wenn ich nach ihren möglichen Aufgaben, außer der im ersten Teil etwas stärker beleuchteten politischen Bildungsaufgabe, suche. Ich erkenne da, ähnlich wie Ralf Fücks es vorhin formulierte, eine Vielzahl anderer, sehr viel jüngerer Aufgaben. Ich sehe hier auch, und da kommt schon der Ausdruck der *governance* des Staatssektor herein, die politischen Stiftungen durchaus als Instrument des Parteienwettbewerbes, und eben nicht in dem Sinne, dass sie ein Annex des politischen Systems sind.

Annex sind die Stiftungen für meine Begriffe nur dann, wenn sie ihre Aufgabe falsch verstehen. In meinen Augen sind sie Instrument der Ideengenerierung. Ich habe nirgendwo anders im politischen System so stark die Möglichkeit zur Ideenentwicklung wie bei den politischen Stiftungen. Im Übrigen nicht nur bei der Heinrich-Böll-Stiftung, sondern auch bei der Konrad-Adenauer-Stiftung oder bei der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bei der Rosa-Luxemburg-Stiftung war ich leider noch nicht, das kann ich nicht beurteilen, aber das lässt sich ja vielleicht ändern. Bei den Stiftungen gibt es sehr viel mehr Möglichkeiten zu Ideen, Konzepten, kontroversen Debatten als in Parteien, wo sie schon lange nicht mehr geführt werden können, weil ganz andere Notwendigkeiten bestehen, und wo auch eine ganz andere Organisationsstruktur zur Erfüllung der spezifischen Aufgaben existiert. Die Stiftungen übernehmen außerdem die relativ neue Aufgabe der Politikberatung im In- und Ausland. Und bei den Stiftungen können

Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen, aber auch Bürgerinnen und Bürger andocken und andere Wege der Partizipation an politischen Entscheidungsprozessen gehen als im etablierten Parteienwettbewerb. Dann kommen auch die Aufgaben der Ideenvermittlung dazu: Transfer und Debatte. Auch das können Parteien heute, so wie sie strukturiert sind, schon lange nicht mehr leisten, sehr wohl aber ihre politischen Stiftungen. Das sind für mich die großen und ganz wichtigen Aufgaben der politischen Stiftungen für funktionierende, vitale Demokratien.

Wenn die politischen Stiftungen sich diesen Herausforderungen stellen, dann brauchen sie eine sehr große Freiheit, um diese Aufgaben auch erfüllen zu können. Das heißt, bürokratische Gängelungen und Regulierungen der engeren Art benötigen sie weniger. Wenn ich nach Prinzipal-Agenten-Strukturen suche, muss ich fragen, wer ist in diesem Zusammenhang Staat? Und Staat sind hier für meine Begriffe eben gerade nicht die Parteien. Das wäre eine völlig falsch verstandene Interpretation. Staat kann hier auch nicht heißen, Regierung und Ministerien, selbst wenn diese über die Zuwendungen entscheiden. Staat im engeren Sinne ist hier eindeutig das Parlament.

Damit kommt man zum Kern dieser Debatte. Die enge Beziehung, die Prinzipal-Agenten-Beziehung, besteht zwischen dem Parlament als Haushaltsgesetzgeber auf der einen Seite und den politischen Stiftungen als Zuwendungsempfängern auf der anderen Seite. Für meine Begriffe gehören damit drei wesentliche Punkte zur *governance* einer politischen Stiftung. Das eine ist die institutionelle Verfasstheit. In der Institutionenökonomie sind Institutionen die Verständigung auf gemeinsame Regeln und dadurch auf die interne Bindung aneinander. Hierhin gehört, wie die Debatte vorhin gezeigt hat, das Gesetz über die politischen Stiftungen. Das formuliert die entscheidenden Bedingungen. Wie anders kann man denn ansonsten den gesetzlichen Auftrag, also die konkrete „Wohlfahrtsfunktion“ der politischen Stiftungen, definieren? Das Haushaltsrecht erlaubt das aber eben gerade nicht, dazu ist es zu allgemein. Wenn ich die Stiftungen kontrollierbar machen möchte, damit sie eben keine „ressourcenverschwendenden Torpedos“ in der politischen Landschaft sind – siehe Sachsen mit der gewünschten „braunen Stiftung“ –, dann kann das nur über eine saubere Definition ihrer Aufgaben gelingen. Und dementsprechend muss sich auch die Kontrolle darauf erstrecken, ob sie sich den demokratischen Prozessen entspre-

chend verhalten und ihre Institutionen auch mit eigenen politischen und rechtlichen Entscheidungen kontrollieren.

Zweitens noch einmal zum Geld, ohne das ja in dieser Republik und in dieser Welt gar nichts geht. Hier sind zwei Aspekte zu unterscheiden. Sicher, die politischen Stiftungen befinden sich in der Rolle der Zuwendungsempfänger, aber man darf bitte auch nicht vergessen, dass sie zugleich gemeinnützige Einrichtungen im Sinne des Spendenrechtes sind. Gemeinnützigkeit, das bedeutet eine besondere Verpflichtung dem Gemeinwohl gegenüber. Und beides muss im Grunde, wenn man sich die Finanzierung genauer anschauen will, überprüft werden. Als Zuwendungsempfänger, das macht diese Sachlage eben so kompliziert, sind die Stiftungen Empfänger von institutioneller Förderung, die sie eben als parteinahe Stiftung erhalten. Aber der Haushalt der Heinrich-Böll-Stiftung, wie im Übrigen der anderen politischen Stiftungen, ist ja auch mit Bergen von Projektfinanzierungen gefüllt. Die ganze Studienfinanzierung, die über das BMBF läuft, verläuft ja im Grunde „quer“ zur institutionellen Finanzierung und muss anders abgewickelt werden.

Zum Dritten, auch da bleibe ich bei der Ökonomie. Ökonomie ist für mich nichts Neoliberalen, sondern eigentlich etwas Gutes, weil sie einem zeigt, wie man aus dem bisschen, was man an Ressourcen hat, ein Maximum herausholen kann. Die Pflicht zu effizienter Wirtschaftsführung aus den zugewendeten Mitteln und Spenden ist im Grunde eine Trivialität, muss aber mit Inhalten gefüllt werden. Wie kann man das machen? Zunächst unterstelle ich, dass jede Stiftung ein Eigeninteresse haben muss, möglichst viele Mittel für ihre Primäraufgaben aufzuwenden, und das auch durchsetzen muss, wenngleich wir wissen, dass die handelnden Individuen hier nicht unbedingt diesen Zielen folgen müssen. Deswegen benötigt man ja auch eine externe Kontrolle. Zum einen kann das Ganze über eine Ergebnis-Evaluierung gesteuert werden. Das ist ein Instrument der neuen modernen *public governance*, dem inzwischen auch Hochschulen und Forschungsinstitute unterworfen werden. Es hat bei aller zusätzlichen Arbeit eine starke Verhaltensumorientierung bewirkt, wenn Ergebnisse evaluiert und ein Peer-Review gemacht wird. Wie würde so etwas bei den politischen Stiftungen aussehen? Da sollte man darüber nachdenken.

Das zweite Instrument der neuen *governance* ist die Regelbindung. Die wird normalerweise eingeführt, indem man von außen vorgibt, wofür das Geld verwendet werden darf, was damit gemacht werden darf. Die Regel muss ihrerseits geeignet sein, eine effiziente Aufgabenerfüllung zu gewährleisten. Das heißt, sie muss die Freiheitsgrade haben, die eine politische Stiftung braucht, um ihren vielfältigen kreativen Aufgaben nachkommen zu können. Mit diesen Regeln dürfen anders herum formuliert keine „Zwänge“ zu unwirtschaftlichem Handeln verbunden sein. Das allerdings ist, wenn ich mir das Zuwendungsrecht anschau, gelegentlich schon gar nicht mehr gewährleistet. Das Absurdeste ist schließlich, dass jedes Ministerium seine eigenen Zuwendungsregeln hat. Es ist teilweise ein unglaublicher Bürokratenkrimskrams in jeder dieser zuwendenden Teileinheiten vorhanden. Und wenn Sie noch eine europäische Förderung eingeworben haben, dann wird die Bürokratie ganz absurd.

Der Hauptteil dieser bürokratischen Bindungen besteht außerdem nicht einfach in vorgegebenen Regeln, die bei sinnvoller Ausgestaltung eben das erwünschte Handeln ermöglichen, sondern hat zur Folge, dass die Stiftungen mit Informations- und Dokumentationspflichten zugedeckt werden. Für jeden Zuwendungsgeber muss im Zweifel auch eine andere Art der Dokumentation angefertigt werden. Man muss für die Gemeinnützigkeit eine eigene Art der Dokumentation der Mittelverwendung liefern. Wir haben vorhin darüber gesprochen, allein für Prüfungen von verschiedensten Zuwendungsgebern, wenn die Rechnungshöfe oder wenn die zuwendenden Haushaltsstellen kommen, werden hier in der Heinrich-Böll-Stiftung zweihundert Prüftage veranschlagt. Und wie viel Zeit wird gebraucht, um intern diese ganzen Verwendungsnachweise auch noch auszufüllen, ohne dass hier tatsächlich geprüft wird? Welcher Anteil der zugewendeten und gespendeten Mittel geht eigentlich für diese ganze Bürokratie drauf und wird den normalen Aufgabenverwendungen in der Böll-Stiftung damit entzogen? Unstrittig: hier ist Bürokratieabbau nötig!

Bei dessen Konzeptionalisierung ist Klarheit erforderlich. Die Frage ist zunächst, wo politische Stiftungen einzuordnen sind. Ich würde sie zu den Unternehmen zählen, auch wenn sie gemeinnützig sind. Das würde der SPD widersprechen, die immer meinte, Entlastungen von unnötiger Bürokratie nützen nachher nur den „bösen“ Unternehmen. Nein, ich plädiere dafür, tatsächlich einmal zu überprüfen, wie die Vollzugswege und die hierfür anfallenden Kosten im Detail aussehen, auch die der Mit-

telverwendungen und der Mittelkontrolle sowie der Dokumentation der Mittelverwendungen. Es ist wichtig, dass nicht nur unnötige Arbeiten für das Aufschreiben, Dokumentieren und Prüfen abgeschafft werden, sondern dass eben auch die in diesen Regelwerten zwangsläufig enthaltenen widersprüchlichen absurden Mittelverwendungsarten entfallen müssen.

Man macht zwangsläufig Umwege, um den Auflagen der verschiedenen Zuwendungsgeber nachzukommen. Dies zu beseitigen, denke ich, wäre der Schweiß der Ehrbaren wert, und so etwas könnte man in der Tat durchaus mit einem Finanzierungsgesetz für die parteinahen Stiftungen verbinden, das dann einheitliche Regeln enthält, die die *governance* der Zuwendungsverwendung eindeutig klarstellen. Wir brauchen ein einheitliches Finanzierungsgesetz, damit die Dokumentations- und Kontrollprozesse nur den Aufwand verursachen, den sie vernünftigerweise gerade noch haben müssten.

Dr. Uwe Günther, Rechtsanwalt

Alles, was mit der finanziellen Förderung von Parteien oder parteinahen Institutionen zu tun hat, wurde schon immer widersprüchlich und inkonsequent behandelt. Ich erinnere hier an die Geschichte der Parteienfinanzierung.

Ähnliches gilt für die Finanzierung der politischen Stiftungen. Wir trauen uns nicht, die notwendigen Konsequenzen zu ziehen, die aus der verfassungsrechtlichen Anerkennung der Stiftungen als mit aus Steuermitteln förderfähigen Institutionen folgt. Wir sagen nicht, die Stiftungen dürfen finanziell gefördert werden, es sprechen jedenfalls keine verfassungsrechtlichen Argumente dagegen, vielleicht ist die Förderung verfassungspolitisch sogar geboten, jedenfalls ist sie politisch gewollt, und daher wenden wir den Stiftungen Mittel zur freien Verfügung für ihre Zwecke zu. Die Stiftungen hätten es dann in der Hand, gemäß ihren Planungen und Beschlüssen im Rahmen ihrer Satzungsbestimmungen diese Mittel auf Projekte, Veranstaltungen, Forschung, Ausbildungsförderung, Kultur und die eigene Infrastruktur zu verteilen. Es ist erklärungsbedürftig, warum die Stiftungen durch die Art der finanziellen Zuwendung gezwungen sind, zwischen Projektmitteln und Globalmitteln zu differenzieren und entsprechend intern Qualifikation aufzubauen. Es ist noch erklärungsbedürftiger, dass unterschiedliche Zuwendungsbescheide aus unterschiedlichen Ministerien zur Beachtung der Besonderen Bewirtschaftungsgrundsätze auffordern, zur Beachtung von Nebenbestimmungen, zur Beachtung der Bundeshaushaltsordnung, der Richtlinien der Zuwendungsgeber und von Nebenbestimmungen der Projektförderung. Der Segen der finanziellen Förderung wird offenbar verbunden mit dem Fluch des Bürokratismus.

Der rechtlichen Form nach suggerieren die Zuwendungsbescheide unter Hinweis auf diverse Bestimmungen, die Zuwendungsgeber könnten inhaltlich Einfluss nehmen, wie und für welche Zwecke die Zuwendung verwendet wird. Es wäre jedoch rechtswidrig, die Zuwendung mit inhaltlichen Auflagen zu versehen und Prüfungen darauf zu beziehen, weil der Zweck der Förderung konterkariert würde. Die Zuwendungsgeber können sich auch nicht in rechtlich nicht zu beanstandender Weise auf die Prüfung der Wirtschaftlichkeit beschränken. Denn die Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen kann nur unter Bezugnahme auf die Zwecke sinnvoll beurteilt werden. Geprüft werden könnte allenfalls, ob Mittel ausgegeben worden sind, für die überhaupt kein

Zweck erkennbar ist. Wenn sich der Zuwendungsgeber darauf beschränken würde, zu prüfen, ob geltendes Recht eingehalten wurde, wäre der Sinn dieser Prüfung zu hinterfragen. Es würden sich überdies noch weitere Fragen stellen, z. B. die, ob etwa das öffentliche Dienstrecht und das öffentliche Tarifrecht für eine Organisation gelten, die zweifelsohne privatrechtlich organisiert ist.

Das bürokratische System der Zuwendungen hat einen besonderen Charme: Es wird der Eindruck erweckt, die Verwendung von Steuermitteln werde aufs sorgsamste geprüft, quasi so, als bediene sich der Staat der Stiftungen, als habe die Förderung wenig mit dem Zweck von politischen Stiftungen zu tun. Das ist mutmaßlich der Grund der Geltung dieses Systems.

Im Ergebnis halte ich die finanzielle Förderung der Stiftungen in Form von Zuwendungsbescheiden in unterschiedlicher Gestaltung für bürokratisch. Würde man Kosten und Nutzen dieser Art der Zusammenarbeit zwischen Staat und Stiftungen analysieren, wäre das Ergebnis der Vorschlag, zur Förderung in Form von freien Globalmitteln überzugehen.

Um nicht missverstanden zu werden: Wenn die Stiftungen größere finanzielle Freiheit in der Verwendung ihrer Mittel bekämen, wäre damit mehr und nicht weniger Verantwortung verbunden nachzuweisen, dass die Mittel entsprechend den Satzungszwecken und wirtschaftlich sinnvoll eingesetzt wurden, ansonsten verlören sie Glaubwürdigkeit und sie würden die Legitimation ihrer Förderung untergraben.

In diesem Sinne brauchen die Stiftungen ein System, das die Projekte, Veranstaltungen, die Ausbildungsförderung, aber auch die Personalentwicklung, die internen Prozesse, die Entwicklung der sächlichen Kosten „controllt“. Mit Controlling meine ich ein System, bei dem beständig überprüft wird, ob die gesetzten Ziele erreicht worden sind oder werden und ob Maßnahmen ergriffen werden für den Fall, dass Ziele nicht oder nicht im geplanten Maß erreicht werden. Ein solches System kann man nicht einfach auf dem Markt kaufen. Üblicherweise sind die gängigen Controlling-Instrumente mathematisch basiert. Sie sind sinnvoll bei wiederkehrenden Prozessen, nicht aber bei Stiftungen, die sich Innovation auf ihre Fahnen geschrieben haben. Deswegen müssen Stiftungen ein eigenes Controlling-System entwickeln. Ein sol-

ches Instrument hätte einerseits den Vorteil, dass in den Stiftungen offener und transparenter über Ziele und Zielerreichungsgrade diskutiert werden könnte, andererseits könnte sich der Zuwendungsgeber (der eine, der es in Zukunft nur sein sollte) darauf beschränken zu überprüfen, ob die Stiftungen ein wirksames Controlling-Instrument eingeführt haben, an dessen Weiterentwicklung sie beständig arbeiten.

2 Stiftungsfinanzierungsgesetz oder Haushaltsrechtsmodernisierung?

2.1 Die finanzielle Förderung von zivilgesellschaftlichen Organisationen – Modernes Staatsverständnis, kulturelle und gesellschaftliche Wandlungen im Spiegel des Haushaltsrechts

Prof. Dr. Werner Heun, Juristische Fakultät der Georg-August-Universität Göttingen, Direktor des Instituts für Allgemeine Staatslehre und Politische Wissenschaften

Meinen Beitrag habe ich in drei Abschnitte gegliedert. Zuerst möchte ich allgemein die Frage eines Stiftungsgesetzes ansprechen, dann das gegenwärtige Zuwendungssystem einschließlich der Frage des Besserstellungsverbot es erörtern und schließlich einige Worte zu einer Reform des Haushaltsrechts sagen und die Hintergründe erläutern.

Die Frage nach einem Stiftungsgesetz ist heute das erste, zentrale Thema. Mit Sicherheit ist ein solches allgemeines Stiftungsgesetz wünschenswert. Insbesondere würde es auch dem Anspruch und dem Gebot der Transparenz sehr viel deutlicher Rechnung tragen als die bisherige, etwas unübersichtliche Regelung. Die Finanzierung erfolgt hiernach durch verschiedene, ausschließlich im Haushaltsplan enthaltene Zuweisungen der verschiedenen Ministerien, die teilweise als institutionelle Förderung oder teilweise als Projektförderung ausgestaltet sind. Von der rechtlichen Seite her ist es zwar nicht zwingend geboten, aber es sprechen einige Gründe dafür, die Arbeit der Parteistiftungen durch ein solches Stiftungsgesetz zu regeln.

Die allgemein bekannte Wesentlichkeitstheorie ist zwar durch das Fehlen eines solchen Gesetzes in grundrechtlicher Hinsicht nicht betroffen, aber sicher in der demokratischen Öffentlichkeitsfunktion. Das spräche *für* ein solches Gesetz. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sagt dazu jedoch direkt nichts, die Entscheidung zu den Parteienstiftungen enthält keine diesbezüglichen Äußerungen. Im Parteienfinanzungsurteil wurde davon gesprochen, dass es notwendig sei, eine Regelung zu schaffen. Dies gilt allerdings nur für die Parteienfinanzierung im eigent-

lichen Sinn – und das scheint mir doch deutlich abgehoben zu sein von der Frage der Regelung der Arbeit der Parteistiftungen. Allerdings spricht die bei uns stark glorifizierte Gesetzgebungskultur dafür, dies durch ein Gesetz zu regeln.

Woran ist der Erlass eines solchen Gesetzes bisher gescheitert? An der Frage der Kompetenzen. Es ist kaum zu bezweifeln, dass man für die Parteistiftungen und ihre Arbeit, vor allem für Tätigkeiten im auswärtigen Bereich, also für Demokratieförderung im Ausland, eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes hätte, für die Bildungsarbeit im Inland aber nicht. Die innerstaatliche Bildungsarbeit ist eindeutig Ländersache. Hinsichtlich der Finanzierung der Parteistiftungen ist es daher zweifelhaft, ob eine Bundeskompetenz vorhanden ist. Nun ist gerade auf dem Symposium *Die politischen Stiftungen – Beispiel für modernes Public Management?* im Oktober 2009 vorgeschlagen worden, sich auf Art. 21 Abs. 3 des Grundgesetzes zu stützen oder die Kompetenzen – wie Ulrich K. Preuß, der sehr global argumentierte und die Befugnis als Annexkompetenz bezeichnete – etwas wolkig aus dem allgemeinen Demokratieprinzip nach Art. 20 und Art. 21 Abs. 3 GG herzuleiten. Das Demokratieprinzip würde ich nicht heranziehen, denn wenn man Kompetenzen in Zukunft auf Art. 20 GG stützen kann, dann brauchen wir eigentlich die Artikel 70 GG ff. nicht mehr.

Es stellt sich also nur die Frage, ob sich die Bundeskompetenz auf Art. 21 Abs. 3 GG stützen lässt. Darüber könnte man natürlich nachdenken, aber damit begibt man sich auf „vermintes Gelände“, denn der Ansatz ist ja gerade der, dass die Parteistiftungen nicht zu den Parteien gehören. Wenn man die Regelung der Parteistiftungen auf die Kompetenz aus Art. 21 Abs. 3 GG stützt, dann gerät man deutlich in Konflikt mit diesem Anspruch. Man müsste die Konsequenz ziehen, dass auch hier ein Fall der Parteienfinanzierung vorliegt und stünde folglich in Konflikt mit den Regeln des Bundesverfassungsgerichtes, wonach keine staatliche Finanzierung der Parteien über fünfzig Prozent stattfinden darf. Insofern verwundert es in der Tat nicht, dass der Gesetzgeber sich bisher nicht zu einem Gesetz durchgerungen hat, sondern im Grunde genommen die ganze Finanzierung und Regelung an der Kompetenzordnung vorbeischiebt, indem er sie letztlich im Haushalt versteckt, wo es keiner so richtig bemerkt. Es gibt auch keine Möglichkeiten, dagegen auf dem Klagewege vorzugehen, es sei denn, durch die Parteien selbst – und diese werden das verständlicherweise nicht tun. Ein entsprechendes Stiftungsgesetz könnte aber auch Gefahr laufen, dass

der Bundespräsident aufgrund seines Prüfungsrechts die Ausfertigung verweigert, was außerordentlich peinlich für die Parteien wäre. Dieses Szenario ist auch nicht unrealistisch.

Zurzeit sind die parteinahen Stiftungen ein kleiner Posten im Haushaltsplan, aber deswegen wird der Bundespräsident anders als bei einem Stiftungsgesetz nicht den ganzen Haushaltsplan scheitern lassen. Meiner Einschätzung nach wird es folglich dabei bleiben. Sofern man nicht explizit eine neue Gesetzgebungskompetenz in das Grundgesetz einfügt, ist die derzeitige Situation jedenfalls für die Parteien vorzuzugewürdigt. Aus der Perspektive der Parteistiftungen ist es auf jeden Fall besser, wenn es dabei bleibt. Ich darf darauf hinweisen, dass die Konsequenz eines Stiftungsgesetzes wäre, dass die Prüfungskompetenz des Bundesrechnungshofes nicht mehr nur auf § 91 Bundeshaushaltsordnung (BHO) gestützt würde, sondern dass dann unmittelbar § 104 BHO anwendbar wäre. Auch diese Konsequenz muss man im Auge behalten, auch wenn der Unterschied praktisch eher marginal ist.

Als zweites ist auf das gegenwärtige Zuwendungssystem einzugehen: Dieses beruht im Wesentlichen auf den Vorschriften der §§ 23 und 24 BHO mit der Kontrollkompetenz des Bundesrechnungshofes nach § 91 BHO als Konsequenz. Das heißt, die Zuwendungen werden im Haushaltsplan veranschlagt und durch das Haushaltsgesetz verabschiedet. Die besonderen Bewirtschaftungsgrundsätze in den Bemerkungen des Haushaltsgesetzes zeigen eine relativ auffällige Privilegierung der parteinahen Stiftungen.

Ein erstes Privileg ist zum Beispiel, dass kein Haushalts- und Wirtschaftsplan vorgelegt werden muss und es vereinfachte Regelungen gibt. Ein Privileg, das mir als Außenstehendem nicht so richtig einleuchtet. Es gibt eigentlich keinen Grund dafür. Warum sollen die parteinahen Stiftungen nicht auch einen Haushalts- und Wirtschaftsplan vorlegen wie andere institutionell geförderte Institutionen? Aber ich glaube, das hängt mit dem ersten Bestandteil des Begriffs der *parteinahen* Stiftungen zusammen.

Das zweite Privileg zeigt sich darin, dass keine Eigenmittel nötig sind, und Zuwendungen aus anderen Titeln ohne Weiteres möglich sind. An sich ist in § 35 Abs. 2 BHO vorgeschrieben, dass Ausgaben aus verschiedenen Titeln für denselben Zweck nicht zulässig sind, aber der Bundeshaushaltsplan lässt explizit zu, dass es bei den

parteinahen Stiftungen nicht so ist, was bedeutet, dass im Übrigen die Zuwendungen Projektförderungen sind. Das Ganze hat natürlich ein etwas unübersichtliches Zuwendungssystem zur Folge, das allerdings wiederum für die Stiftungen ausgesprochen günstig ist, weil es bei aller Unübersichtlichkeit erlaubt, dass – jedenfalls soweit ich weiß – die Steigerungsraten der Zuwendungen über lange Zeit deutlich über denen des allgemeinen Haushalts lagen. Gerade durch diese intransparente Aufteilung lässt sich durchaus etwas verstecken, was in der Öffentlichkeit auf Kritik stoßen könnte.

Das Einzige, wovon die Stiftungen nicht befreit sind, ist das Besserstellungsverbot, das in § 8 Abs. 2 BHO verankert ist. Man kann sicher einiges zu Pro und Kontra sagen, ohne dass ich ein entschiedener Anhänger dieser Regelung wäre. Ein wesentlicher Grund für das Verbot sind die herkömmlichen Kontrollinteressen des Bundesrechnungshofes und des Staates. Das Besserstellungsverbot kann man relativ einfach kontrollieren, oder man hat so zumindest einen Anhaltspunkt für Kontrollen, gerade dann, wenn man mehr oder weniger umfangreiche Wirtschaftlichkeitsanalysen vermeiden will. Natürlich lässt sich fragen, ob es sinnvoll ist, mit öffentlichen Mitteln etwas zu fördern, wo letztlich ganz andere Gehaltsstrukturen als im öffentlichen Dienst vorliegen. Das Problem des Besserstellungsverbot dürfte eher in der Starrheit liegen, in der es umgesetzt und angewendet wird. Dies ist wieder eine typische Kontrollperspektive, die in solchen Fällen vorherrscht. Aber ein zentraler Punkt scheint mir das nicht zu sein.

Als dritter Punkt ist die Reform des Haushaltsrechts insgesamt zu nennen. Das Haushaltsrecht befindet sich momentan im Umbruch. Seinen Anfang nahm dieser Umbruch auf der Kommunalebene. Dort haben sich neue Systeme durchgesetzt und die bisherige Kameralistik weitgehend abgelöst. Das bisherige System hat natürlich große Vorzüge, da es stark kontrollorientiert ist. Es hat im Wesentlichen zwei große Nachteile. Erstens fällt die Vermögensbewertung praktisch völlig aus, und zweitens werden keine Abschreibungen und sonstige Verpflichtungen – sogenannte implizite Staatsschulden – mit aufgeführt. Man hat also keine klare Übersicht über die mittel- und langfristige Vermögensentwicklung und zukünftige, schon feststehende Haushaltsbelastungen. Deswegen versucht man mit der Einführung eines erweiterten Kameralsystems oder der sogenannten Doppik (doppelte Buchführung in Konten) vor

allem die Rechnungslegung, aber auch die Ausgestaltung der Haushaltsplanung stärker an betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten zu orientieren und umzustellen. Das hat eine ganze Reihe von Vorteilen.

Allerdings sind die neuen Regeln für die Kommunalebene deutlich geeigneter als für die Bundesebene. Das liegt an den unterschiedlichen Strukturen der Gebietskörperschaften. Auf der Kommunalebene finden wir weitgehend unternehmerische Tätigkeiten und Dienstleistungen vor. Auf der Bundesebene gibt es so etwas fast nicht. Das, was die zentralen Tätigkeiten der Kommunen ausmacht, beträgt auf der Bundesebene nur etwa sechs Prozent. Die Dimensionen der Tätigkeiten auf den beiden Ebenen sind völlig verschieden. Schließlich ist auch die Frage zu stellen, ob es überhaupt sinnvoll ist, solche unternehmerischen und dienstleistenden Tätigkeiten auf den Bund zu übertragen. Ein weiterer Grund für die Einführung liegt in der Tatsache begründet, dass es sich bei den kommunalen Vertretungen um Laienvertretungen handelt, die keine wirklich effiziente Kontrolle gegenüber der Verwaltung ausüben können. Auf der Parlamentsebene, auf der Bundesebene sieht das anders aus. In dieser Hinsicht ist die Kontrollorientierung des überkommenen Haushaltsrechts durchaus vorteilhaft.

Gleichzeitig würde man die Mittelbewirtschaftung allerdings wesentlich mehr auf betriebswirtschaftliche Gesichtspunkte umstellen. Diese Umstellung erlaubt prinzipiell auch schon das im letzten Jahr erlassene Haushaltsgrundsätze-Modernisierungsgesetz. Aus meiner Sicht hat dieses Gesetz allerdings erhebliche Kontrollverluste aufseiten des Parlaments zur Folge. Dies ist als Konsequenz in Rechnung zu stellen, wenn der Bundeshaushalt von etwa 10 000 Titeln auf 1000 umgestellt wird. Die ganz großen Posten bleiben ohnehin unberührt: die Zinszahlungen etwa oder die Anschaffung eines großen Flugsystems oder neuer Panzer für die Bundeswehr. In diesen Fällen sind Milliardenbeträge einzuplanen, wie auch für die gesetzlichen Verpflichtungen, die großen Sozialgesetze etc. In dieser Hinsicht sind mit der Doppik überhaupt keine Vorteile verbunden. Ich weiß nicht, ob erstens Effizienz der alleinige Gesichtspunkt der Haushaltsgestaltung ist und zweitens ob der Bundestag nicht eher darunter leidet, dass die Exekutive ohnehin dominant ist. Die Umstellung würde diesen Trend aus meiner Sicht weiter verstärken. Ist das empfehlenswert? Ich bezweifle das eher. Es kommen noch eine Reihe ökonomischer Ge-

sichtspunkte dazu, die ich hier aus Zeitgründen jedoch nicht weiter ausführen möchte.

Nachdem seit Beginn der 80er Jahre im europäischen und internationalen Ausland zahlreiche Modernisierungsbestrebungen hinsichtlich des öffentlichen Haushalts- und Rechnungswesens zu beobachten waren, haben die Modernisierungsbemühungen ausgehend von der kommunalen Ebene in den letzten Jahren nun alle Ebenen von Gebietskörperschaften in Deutschland erreicht, was sich in der Verabschiedung des Haushaltsgrundsätze-Modernisierungsgesetzes im Jahre 2009 manifestiert hat. Seitdem ist es nun auch für die staatliche Ebene zulässig, die Haushaltswirtschaft sowie das Rechnungswesen allein nach doppelten Grundsätzen zu führen. Maßgeblich hierbei sind die Bestimmungen für Kapitalgesellschaften, die umfangreicher bzw. spezifizierter sind als diejenigen, die für alle Kaufleute gelten. Zusätzlich hierzu kann der Haushalt als Produkthaushalt aufgestellt werden, d.h. die bis dato übliche Titelstruktur entfällt. Inhalt des Produkthaushalts sind vielmehr die nach Produkten strukturierten Mittelzuweisungen, die verbunden werden mit einer Spezialität nach Leistungszwecken, wobei Art und Umfang der zu erbringenden Leistungen durch den Haushaltsplan verbindlich festgelegt werden. Bei der Aufstellung des Haushalts als Produkthaushalt ist zudem eine Kosten- und Leistungsrechnung verbindlich einzuführen. Bei der Umsetzung dieser neuen Möglichkeiten ist die Ebene der Bundesländer (wie z.B. Hessen, NRW, Hamburg, Bremen) weitaus engagierter als die Bundesebene, die sich für die Einführung der erweiterten Kameralistik ausgesprochen hat. Grundmodell der neuen staatlichen Rechnungslegung ist ein Drei-Komponenten-Rechnungssystem (im Unterschied zum im Privatsektor üblichen Zwei-Komponenten-Rechnungssystem); durch die Erstellung einer Finanzrechnung erfolgt auch weiterhin eine mehr oder weniger detaillierte Übersicht über die Einnahmen und Ausgaben bzw. Ein- und Auszahlungen, um die Liquiditätssicht des kameralen Rechnungswesens auch im doppelten System abbilden zu können. Diese Entwicklungen der letzten Jahre bieten nach meiner Einschätzung insofern auch Anlass für eine dringende Neuregelung der Rechnungslegung und Rechenschaftspflicht der politischen Stiftungen. Diese sind nach geltendem Recht nicht dazu verpflichtet, eine Rechnungslegung nach doppelten Grundsätzen zu erstellen; sie tun dies in einigen Fällen jedoch schon freiwillig. Dies führt zu einem unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten unsinnigen Nebeneinander von kameraler Haushaltsführung und doppeltem Rechnungs-

wesen im Bereich der politischen Stiftungen, welches nicht mehr zeitgemäß ist. Anstelle der stark inputorientierten Steuerung und z.T. sehr umfangreichen, von mehreren Stellen durchgeführten Mittelverwendungsprüfung der politischen Stiftungen sollte eine outputorientierte Steuerung treten, die Prüfungs- und Rechenschaftslegungsverpflichtungen sollten auf ein angemessenes Maß reduziert werden.

Als angemessen gilt meiner Ansicht nach eine Verpflichtung der politischen Stiftungen zur Rechnungslegung nach doppischen Grundsätzen, die aber zwingend durch eine produkt- bzw. projektbezogene Haushaltsführung ergänzt werden muss. Die Ziele, welche durch und mit den politischen Stiftungen verfolgt werden, bestehen in der Umsetzung demokratischer Bildungsarbeit, der Förderung von politischem Engagement und Zivilcourage, der Qualifizierung politischer Akteure, der Nachwuchsförderung, der internationalen Demokratieförderung und sowie dem internationalen Dialog. Hierfür erhalten die politischen Stiftungen sowohl Globalzuschüsse als auch projektbezogene Gelder. Für eine transparente Verteilung der Globalzuschüsse an die politischen Parteien ist aus meiner Sicht die Forderung nach einem Stiftungsfinanzierungsgesetz ein sinnvoller Vorschlag, der die Rechte und Pflichten aller Beteiligten konkretisieren sollte. Darüber hinaus könnte ein solches Gesetz aber auch noch weitere Aspekte beinhalten als nur die Verteilung der finanziellen Mittel zwischen den verschiedenen politischen Stiftungen. Kurz gesagt: Neben der Regelung der Mittelherkunft bzw. Mittelverteilung könnten hier auch Grundsätze in Bezug auf die Mittelverwendung bzw. die Berichterstattung hierüber geregelt werden.

Meiner Einschätzung nach ist es in Anlehnung an die Modernisierung des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens ausdrücklich auch für den Bereich der politischen Stiftungen sinnvoll, die outputorientierte Steuerung wesentlich in den Mittelpunkt zu rücken. So sollten Zuwendungsgeber bei Projektfinanzierungen Ziele für die geförderten Projekte vorgeben, über deren Erreichung die politischen Stiftungen dann rechenschaftspflichtig wären. Allerdings ist es bei einer verstärkt outputorientierten Steuerung unerlässlich, die politischen Stiftungen verbindlich zur Einführung einer internen Revision, eines Qualitätsmanagementsystems sowie ein Controllingsystems, welches mindestens eine Kosten- und Leistungsrechnung umfasst, zu verpflichten. Auch eine verbindliche Publizitätspflicht ist aus meiner Sicht für die politischen Stiftungen unerlässlich.

Der aufgezeigte Weg wäre aus meiner Sicht eine gangbare Lösung, um die effiziente Steuerung der politischen Stiftungen durch die Politik einerseits sicherzustellen und andererseits die durch die geltenden Vorschriften in Bezug auf die Haushaltswirtschaft und Prüfung entstehenden Bürokratiekosten für die politischen Stiftungen auf ein verträgliches Maß zu reduzieren, ohne dass Steuerungsverluste auftreten.

Prof. Dr. Martin Morlok, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Direktor des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF)

Eine Einleitung in eine Diskussion funktioniert vor allen Dingen dann besonders gut, wenn sich die Diskutanten auf dem Podium heftig widersprechen. Aber an vielen Stellen sehe ich das gar nicht anders als Kollege Heun. Umso stärker werde ich den einzigen deutlichen Differenzpunkt hervorheben. Zunächst geht es um die Frage eines Gesetzes für die parteinahen Stiftungen. Dann möchte ich mich kurz zur Frage des Haushaltsrechts verhalten, um schließlich die Frage zu stellen, ob diese parteinahen Stiftungen eigentlich zivilgesellschaftliche Organisationen sind. Und wenn ja, was folgt daraus?

Zunächst die klare These: Wir brauchen aus verschiedenen Gründen ein Gesetz, das die Finanzierung der parteinahen Stiftungen regelt. Das ist gar keine Frage. Der Vorbehalt des Gesetzes greift hier, und zwar aus mehreren Gründen. Zum einen geht es um nicht unbeachtliche Summen. Deshalb sollte der Gesetzgeber eine zusammenhängende Entscheidung über diese Mittel treffen. Im Moment bekommen die Stiftungen Mittel aus verschiedenen Bundesministerien. Vom Innenministerium kommen die Globalzuschüsse, weitere Zuwendungen stammen vom Bildungsministerium und vom Entwicklungshilfeministerium und so weiter. Es ist wünschenswert, dass man nicht an verschiedenen Stellen einzelne Entscheidungen zugunsten der Stiftungen trifft. Der zweite Grund ist: Die Stiftungen, von denen wir hier sprechen, heißen ja *parteinahe* Stiftungen. Und wenn man die Sache realistisch betrachtet, haben die jeweiligen Mutterparteien Vorteile von diesen Stiftungen. Das Bundesverfassungsgericht hat das anerkannt. Deswegen gilt bei der Finanzierung dieser Stiftungen ein Gleichbehandlungsgrundsatz mit parteirechtlichen Modifikationen. Wenn aber die Parteien davon Vorteile hätten, dann wären parteinahe Stiftungen Instrumente oder Mittel im politischen Wettbewerb. Und dann ist es in der Tat geboten, dass die politischen Wettbewerbsbedingungen durch ein Gesetz geregelt werden. Es bedarf einer hinreichend präzise geregelten Grundlage für diese Zuwendungen, so dass man erfahren kann, unter welchen Bedingungen die politischen Kräfte miteinander konkurrieren. Also: Wettbewerbsrechtliche Gebotenheit eines Stiftungsgesetzes für diesen Bereich!

Nächster Punkt: Wer soll gefördert werden? Immer, wenn eine neue politische Gruppierung Bedeutsamkeit gewinnt, gibt es dieselbe Konstellation. Die Neuen heben den Finger und sagen: Wir wollen auch Geld, und die Etablierten versuchen natürlich so lange es geht, die Konkurrenz von den staatlichen Krippen fernzuhalten. Die Formel des Bundesverfassungsgerichtes „alle wesentlichen politischen Grundströmungen“ ist eine Formulierung aus der alten Bundesrepublik. Da gab es die Rechten, die Linken und die Liberalen, dazu in Bayern die CSU mit ihrer Sonderrolle. Stellt die CSU eine im Vergleich zur CDU wesentlich andere politische Grundströmung dar? Die Sache ist jetzt mit einem einigermaßen verfestigten Fünfparteiensystem noch viel schwieriger geworden. Was sind politische Grundströmungen? Wie gehe ich mit der Linken um? Ist das eine eigene politische Grundströmung? Wenn wir die politische Landschaft in Europa ansehen, stellen wir fest, dass es bei uns immer noch eine vergleichsweise unterdurchschnittliche Ausdifferenzierung der Parteien gibt. Mir scheint die Anknüpfung an politische Grundströmungen erstens nicht sachgerecht zu sein, und zweitens ist sie nicht operabel. Bisher behilft man sich damit – für eine wesentliche Grundströmung reicht das aus – eine Weile im Parlament zu sein. Ich plädiere dafür, dass man sich offen zur Parteinähe bekennt und sagt: Das sind parteinähe Stiftungen. Anknüpfungspunkt ist dann eine Partei, die einen gewissen Erfolg hat und diesen auch dauerhaft erzielt.

Ein wichtiges Stichwort *Trennungsgebot*: Mich verwundert es, dass man ein jahrzehntealtes Dogma mit sich herumschleppt und gar nicht merkt, dass die Grundlage dafür längst weggefallen ist. Das Bundesverfassungsgericht sagte im Jahr 1966, dass die politischen Parteien in ihrer Alltagsarbeit nicht vom Staat finanziert werden dürfen. Daraus entstand das Dogma der Trennung zwischen Parteien und parteinähen Stiftungen. Man konnte den Stiftungen nur Staatsgelder zukommen lassen, indem man eine Brandmauer zwischen Partei und Stiftung konstruierte. Die große Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1992 hat mit dem Verbot der Staatsfinanzierungen für Parteien gebrochen und gesagt: Die Parteien dürfen staatsfinanziert werden. Damit ist meines Erachtens dem Gebot der Trennung zwischen Parteien und Stiftungen die Grundlage entzogen worden. Und insofern kann und darf es ein Gesetz über die Verhältnisse und die Finanzierung der Parteidestiftungen geben. Im Ausland unterhalten die Parteien – wenn auch nicht im deutschen Umfang – ent-

sprechende Think Tanks. Daraus resultiert freilich ein Folgeproblem – Herr Kollege Heun hat schon darauf hingewiesen: die relative Obergrenze bei der Parteienfinanzierung. Diese besagt, dass die Parteien sich selbst um die Bürgerinnen und Bürger bemühen müssen und deswegen höchstens zur Hälfte von Staatsgeldern leben dürfen. Aber das lässt sich technisch regeln. Die Zuwendungen an die Parteistiftungen könnten bei der Berechnung der relativen Obergrenze ausgenommen werden. Um kein Missverständnis aufkommen zu lassen: Ich plädiere nicht dafür, die Stiftungen in den politischen Tageskampf einzubinden.

Zur letzten Frage: Kompetenzen. Hier bin ich eindeutig der Auffassung, dass man Art. 21 Abs. 3 des Grundgesetzes, „Das Nähere regelt ein Bundesgesetz“, als Kompetenzgrundlage benutzen kann, insoweit es sich um eine Organisation im Umfeld einer Partei handelt. Parteien, wie andere Großorganisationen auch, leben ja nicht nur in und durch ihre Kernorganisation. Nach Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit kann es mehrere Trabantenorganisationen geben. Das ist anderwärts auch so. Bei den Kirchen ist es anerkannt, dass ein kirchliches Krankenhaus in Form einer GmbH die rechtlichen Privilegien einer Religionsgesellschaft genießt. Es ist also keine Besonderheit, dass ich Umfeldorganisationen mit einbeziehe, auch nicht kompetenzrechtlich. Allerdings werden nicht alle Tätigkeiten der Parteistiftungen von der Gesetzgebungskompetenz für das Parteiwesen abgedeckt. Das Stipendienwesen zum Beispiel nicht. Im Bildungsbereich haben wir in der Tat ein Problem, das ist Ländersache. Aber zwischendurch gefragt: Woher erhalten die Stiftungen ihr Geld für Stipendien, von den Ländern oder vom Bund? Vom Bund. Eben, streng genommen dürfte das gar nicht sein. Das heißt, wir nehmen es mit der Zuständigkeit der Länder im Bildungsbereich dann nicht ernst, wenn der Bund zahlt. Da ruft niemand: Dieses Geld wollen wir nicht haben! Und keiner beklagt sich. Ist dies aber ein angestammtes Feld für die Parteistiftungen?

Noch kurz zu einem anderen Punkt: dem Haushaltsrecht. Ein bisschen wundere ich mich schon darüber, welche Bedeutung dem Haushaltsrecht hier für die politischen Stiftungen zugesprochen wird. Das Haushaltsrecht ist eine hochtechnische Materie für den staatlichen Binnenbereich. Mich überrascht, dass man nun vom Haushaltsrecht das Heil für die Stiftungen erwartet. Wir brauchen ein Gesetz, das sich diesem Gegenstand offen zuwendet. Haushaltsrecht, das ist die förmliche Abwicklung der materiellen politischen Präferenzentscheidungen. Die Entscheidung, dies und jenes

zu fördern, soll doch nicht im Haushaltsplan stecken. Haushaltsrecht ist ein Kontrollmaßstab für die Verwaltung. Herr Fücks, Sie erhoffen sich durch ein novelliertes Haushaltsrecht auch Anstöße zur Verbesserung der inneren Organisationsabläufe der Stiftungen. Brauchen Sie dafür denn wirklich den staatlichen Haushaltsgesetzgeber oder das staatliche Haushaltsrecht? Den riesigen Aufwand zu verringern, für den einen Zuwendungsgeber etwas anderes machen zu müssen als für die anderen, ist eine technische Frage. Dafür muss nicht das staatliche Haushaltsrecht geändert werden. Ganz kurz zur Doppik: Herr Heun sagte schon einiges dazu. Ich möchte darüber hinaus darauf hinweisen, dass eine doppelte Buchführung auch einen erheblichen Aufwand darstellt. Wenn ich es sehr ernst nehme, muss ich jedes Jahr Zeitwerte ermitteln. Das kostet Zeit und Arbeitskraft. Und wenn ich das richtig verstehe, sind damit auch erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten und Spielräume verbunden. Ob ich allerdings eine exaktere Abbildung bekomme, ist fraglich.

Schließlich zur finanziellen Förderung von zivilgesellschaftlichen Organisationen: Sind die parteinahen Stiftungen zivilgesellschaftliche Organisationen? Ich weiß nicht, ob Sie wissen, was zivilgesellschaftliche Organisationen sind. Ich weiß jedenfalls, dass ich es nicht so genau weiß. Der Staat hat besondere Mittel, kann eingreifen, kann zwingen, hat Steuerhoheit. Und das andere sind eben gesellschaftliche Organisationen. Die parteinahen Stiftungen haben eine gewisse Mittelstellung. Sie leben fast ausschließlich von staatlichen Geldern. „Zivilgesellschaft“ – die Formel legt ja nahe, dass es private Motivationen gibt, die private Mobilisierung von Ressourcen, Geld, Zeit, Kraft.

Politische Bildung ist *eine* Aufgabe zivilgesellschaftlicher Organisationen. Gleichzeitig ist sie in einer Demokratie auch Aufgabe des Staates. Man kommt ohne uns Bürger und ohne unser Engagement nicht aus, aber der Staat darf sich legitimerweise auch um politische Bildung kümmern. Es ist auch richtig, dass diese politische Bildung parteinah betrieben wird, denn Politik hat etwas mit Emotionen und Engagement zu tun. Und so richtig funktioniert politische Bildung nicht, wenn man auf der rein kognitiven Ebene bleibt. Institutionenkunde schafft keine Demokraten. Man muss die Leute da abholen, wo sie ihr politisches Wollen entwickeln und applizieren. Dann lernt man zum Beispiel auch, mit Konflikten umzugehen.

Also: staatliche Aufgaben, staatliche Finanzierung und schließlich eben auch der Bezug zu den politischen Parteien. Auch die Parteien haben eine Mittlerrolle zwischen Staat und Gesellschaft. Sie sollen gesellschaftliche Interessen und Überzeugungen in den politischen staatlichen Entscheidungsprozess überführen. In diesem Bereich wird die herkömmliche Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft unscharf, und zwar systematisch unscharf, weil es um die Überführung gesellschaftlicher Wünsche in staatlich verbindliches Recht geht. In dieser Grauzone scheinen mir die Stiftungen angesiedelt zu sein.

Fazit: Eine politische Stiftung ist eine zivilgesellschaftliche Organisation eigener Art mit deutlichen Besonderheiten, und ich hätte keine Zweifel, sie dem politischen Bereich zuzurechnen. Welche Aufgaben die Stiftungen übernehmen sollen, das ist eine eigene Diskussion. Und ich habe durchaus Zweifel, ob das Stipendienwesen dazu gehört. Sollen die Stipendien wirklich über die Parteien verteilt werden? Ich hege durchaus Sympathien dafür, das unabhängig von diesen Stiftungen zu machen. Vielleicht steckt hinter dieser Einstellung auch eine Erfahrung, die ich nach der Wiedervereinigung in Thüringen gemacht habe. Die jungen Leute dort hatten in der DDR gelernt: Wenn du was werden willst, musst du in „die Partei“ gehen. Dann kam die Wiedervereinigung, und was lernten sie dann? Wenn du ein Stipendium haben willst, musst du dich einer Partei an den Hals werfen. Das fand ich nicht so gut, zumal im Rückblick auf die gerade erledigte Vergangenheit.

Dr. Heike Merten, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Geschäftsführerin des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF)

Die Frage, welche Ansätze von Bundesunternehmen übernommen werden können, ist im Detail schwierig zu beantworten. Warum kann man hier nicht auch einen ähnlichen Umgang wie mit den Parteien finden? Die Nähe will man natürlich nicht haben, aber Parteien haben ähnliche Probleme mit den Buchführungs-, Rechenschaftslegungspflichten und ähnlichen Dingen. Dafür wurde im Parteiengesetz eine Regelung gefunden. Ob diese umfassend und glücklich ist, steht natürlich in Frage, aber da gibt es auch die Buchführungspflichten, die Bilanzierung und die Fragen, wie was verbucht wird und vor allen Dingen wie etwas transparent gemacht wird. Transparenz wird ja als sehr wichtig angesehen. Auch das Thema Kontrolle – interne wie externe – ist wichtig, gerade wenn es um politische Bildungsarbeit geht. Wir brauchen die externe Kontrolle, so dass auch Außenstehende bestimmte Vorgänge nachvollziehen können.

Der Unterschied zu den politischen Parteien liegt im Bereich der Zuwendungen. Es gibt Globalzuschüsse und projektbezogene Zuschüsse. Dazu die erste Frage: Muss das zwingend so sein? Man könnte ja durchaus darüber nachdenken, alles in einen Topf zu werfen. Die Verteilungsschlüssel sind bekannt, so dass eine mittelverwaltende Stelle ähnlich der von politischen Parteien die Zuweisungen der Mittel veranlasst. Die „Kontrolle“ mit Hilfe der Rechnungshöfe und ausgeführt von Wirtschaftsprüfern läge auch bei dieser Stelle. Also: Braucht man die projektbezogenen Zuwendungen, oder kann man es vielleicht auch über ein Budget regeln? Und könnte das möglicherweise einige Überschneidungsprobleme aufheben?

Im Unterschied zu den Parteien haben die politischen Stiftungen eine 95-prozentige öffentliche Finanzierung. Trotzdem könnte man ähnliche gesetzliche Regelungen treffen. Auf europäischer Ebene gibt es Festlegungen für parteinahe Stiftungen. Ein und dieselbe Verordnung regelt die Finanzierung von Parteien wie von parteinahen Stiftungen. Für beide Bereiche gibt es separate Verteilungskriterien wie auch Rechenschaftslegungspflichten: Wie sind die Verteilungskriterien?

Wer bekommt wie viel? Wie groß ist das Gesamtvolumen? Das könnte ein Beispiel für eine nationale Regelung sein.

2.3 Modernes Staatsverständnis und Rechenschaftslegung – Anforderungen an Rechenschaftslegung und Erfolgskontrolle

Prof. Dr. Berit Sandberg, Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin, Public und Nonprofit-Management

„Die politischen Stiftungen verwenden die Globalzuschüsse ausschließlich zur Erfüllung des Zweckes. Im Sinne ihrer jeweiligen geistig-politischen Zielsetzung strebt ihre Wirtschaftsführung Professionalität, Effektivität und Effizienz sowie einen hohen Qualitätsstandard an und beachtet den Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit.“

Diese Sätze stammen aus der Gemeinsamen Erklärung zur staatlichen Finanzierung der politischen Stiftungen von 2007.¹ Aus der Sicht der Mittelgeber und der interessierten Öffentlichkeit ist diese vielversprechende Selbstverpflichtung nicht unbedingt selbstverständlich. Rechenschaftslegung und Prüfung sind aber unverzichtbar für die Legitimation politischer Stiftungen und Grundlage für die staatliche Finanzierung. Daraus ergibt sich die Frage: Wie sollte man den Umgang mit diesen staatlichen Mitteln kontrollieren?

Das Verhältnis des Staates zu verselbständigten Verwaltungsträgern ist heute sehr stark durch Instrumente des Public Managements geprägt. Vereinfacht dargestellt werden den Einrichtungen auf der Basis von Zielvereinbarungen Globalzuschüsse gewährt, die sie dann weitgehend selbständig und mit sehr hohen Freiheitsgraden bewirtschaften können. Das Ganze wird flankiert von einem Berichtswesen. Letztlich läuft es auf eine primär output-, das heißt ergebnisorientierte Steuerung hinaus. Einrichtungen außerhalb der öffentlich-rechtlichen Sphäre, die aus Mitteln der öffentlichen Hand finanziert werden, sind dabei nach wie vor sehr stark an das Zuwendungsrecht gebunden. Einrichtungen wie die politischen Stiftungen befinden sich also in einem permanenten Spannungsfeld, das zum einen durch das berechtigte Informationsinteresse der Mittelgeber wie auch der interessierten Öffentlichkeit und zum anderen durch den bürokratischen Aufwand bei der Prüfung der Wirtschaftlichkeit gekennzeichnet ist. Daher ist es die Frage, ob eine Selbstkontrolle dieser Ein-

¹ Gemeinsame Erklärung zur Finanzierung der Politischen Stiftungen 2007.

richtungen effizienter ist als eine Fremdkontrolle. Mein Statement dazu ist: Nein, wir brauchen die Fremdkontrolle, ohne die kommen wir nicht aus. Aber es ist die Frage, wie man sie ausgestaltet.

Insofern möchte ich nach diesen einleitenden Worten einen Blick auf die Ausgangslage, also auf die rechtlichen Anforderungen werfen und darauf, wie die Stiftungen aktuell damit umgehen. Wir werden sehen, dass sich daraus einige Probleme ergeben, aus denen man Anforderungen an einschlägige Rechtsnormen ableiten könnte. Ich werde Ihnen anschließend einige Überlegungen zu der Frage vorstellen, wie man Rechnungslegung und Prüfung ausgestalten könnte.

Grundlegend für die Rechenschaftslegung sind zunächst das Vereins- und das Auftragsrecht des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB), das relativ großzügige Rahmenbedingungen setzt (§§ 259 Abs. 1, 260 Abs. 1 BGB). Für die Friedrich-Naumann-Stiftung ist auch das Stiftungsrecht des Landes Brandenburg relevant, weil sie auf Bundesebene die einzige echte Stiftung ist. Wir haben eine aus dem Gemeinnützigkeitsrecht abgeleitete Buchführungspflicht, das bedeutet, die Rechenschaftslegung dient dem Nachweis der steuerlichen Gemeinnützigkeit (§§ 140, 63 Abs. 3 AO). Maßgeblich sind aber die Bestimmungen des Zuwendungsrechts, die sich aus der Bundes- bzw. Landeshaushaltsordnung ableiten (VV zu §§ 23, 44 BHO/LHO, ANBest-I, ANBest-P). In diesem Zusammenhang sind die Besonderen Bewirtschaftungsgrundsätze (BBewGr), die exklusiv für die politischen Stiftungen gelten, zu erwähnen.²

Was steht da drin? Die Terminologie ist unterschiedlich. Einheitlich ist, dass die Stiftungen verpflichtet sind, eine Jahresrechnung abzugeben, die dann entweder Einnahmen-Ausgaben-Rechnung heißt oder im steuerlichen Kontext Einnahmen-Überschuss-Rechnung oder auch Jahresabrechnung. Dazu tritt ein Vermögensverzeichnis und – als Bestandteil der besonderen Bewirtschaftungsgrundsätze – eine Übersicht über die laufenden Ausgaben und die Investitionsausgaben.

Das ist die Rechtslage. Ganz klar ist: Die politischen Stiftungen sind rechtlich nicht zu einer kaufmännischen Buchführung oder gar zu einem kaufmännischen Jahresab-

schluss nach dem Handelsgesetzbuch (HGB) verpflichtet. Das ist das eine. Das andere ist, wir haben keinerlei Publizitätspflicht.

Wie sieht es im Bereich der Prüfung aus? Abgesehen von Prüfungsrechten der Stiftungsaufsicht bei einer echten Stiftung haben wir aus dem Zuwendungsrecht die Nachweisprüfung durch kamerale Verwendungsnachweise, Personalprüfung, Belegprüfung und dergleichen und die begleitende Erfolgskontrolle, also eine Kontrolle der Zielerreichung, der Wirkung und der Wirtschaftlichkeit. Darüber hinaus wird die Wirtschaftsführung nach den besonderen Bewirtschaftungsgrundsätzen geprüft, wobei sich das auf die ordnungsgemäße Verwendung der Globalzuschüsse bezieht. Allein diese Prüfungspflichten sind insgesamt sehr umfangreich. Darüber hinaus gibt es das Prüfungsrecht des Bundesrechnungshofes und, wenn Landesmittel im Spiel sind, die entsprechenden Rechte der Landesrechnungshöfe (§ 91 BHO/LHO). Auch hier geht es um die wirtschaftliche und ordnungsgemäße Verwaltung und Verwendung der Mittel seitens der Zuwendungsempfänger.

Wenn man von den recht eng gefassten Modalitäten für die Prüfung, die durch die Zuwendungen begründet ist, einmal absieht, sind die Vorschriften für die Rechnungslegung im Vergleich zu anderen Einrichtungen relativ großzügig. Die politischen Stiftungen gehen aber freiwillig über diese rechtlichen Anforderungen hinaus. In den Satzungen sämtlicher politischer Stiftungen ist festgelegt, dass sie einen Jahresabschluss aufstellen und diesen durch Wirtschaftsprüfer bzw. Sachverständige prüfen lassen. Kundige Menschen assoziieren mit Jahresabschluss vermutlich sofort das Handelsgesetzbuch (HGB). Das ist aber nicht zwingend erforderlich. Und damit ist auch noch nicht gesagt, ob wir über eine Bilanzierung nach den Vorschriften für Kaufleute sprechen oder über eine Bilanzierung nach den etwas strengeren für Kapitalgesellschaften, die dann auch noch einmal abgestuft sind. Das ist unbestimmt; die Form des Abschlusses wird durch die Satzungen nicht festgelegt.

Sie wird erst durch die bereits erwähnte Gemeinsame Erklärung konkretisiert. Darin verpflichten sich die politischen Stiftungen, einen Jahresabschluss nach § 264 HGB aufzustellen. Das sind die Regelungen für Kapitalgesellschaften. Interessanterweise bezieht sich diese Selbstverpflichtung auf die Bilanz und die Einnahmen-Ausgaben-

² Besondere Bewirtschaftungsgrundsätze für Zuschüsse des Bundes aus Kapitel 06 02 Titel 684 05

Rechnung. Die Bestandteile des Jahresabschlusses nach dem Handelsrecht sind normalerweise Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) und ein Anhang. In der Praxis sieht das allerdings ein bisschen anders aus als in der Gemeinsamen Erklärung. Einige Stiftungen, auch die Heinrich-Böll-Stiftung, sind inzwischen dazu übergegangen, eine Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) aufzustellen.

Wichtig ist auch das Thema öffentliche Rechnungslegung, Publizität. Ich sagte es bereits: Dazu sind die Stiftungen von rechtlicher Seite her nicht verpflichtet, sie legen aber freiwillig ihre Jahresabschlüsse in verschiedenster Form mit unterschiedlichem Detaillierungsgrad offen. Sie werden im Bundesanzeiger oder auch in den Geschäftsberichten veröffentlicht.

Wir haben also im Grunde – abgesehen von einer freiwilligen Selbstverpflichtung – keine formalen und inhaltlichen Standards und – bedingt durch das Zuwendungsrecht – ein Nebeneinander von kaufmännischer Buchführung und Kameralistik. Das ist ein erheblicher und auch unsinniger Mehraufwand. Einige Stiftungen stellen eine Einnahmen-Ausgaben-Rechnung statt einer Gewinn- und Verlustrechnung (GuV) auf. Das ist mit Blick auf das Handelsrecht ein kleiner Schönheitsfehler, weil sich Einnahmen-Ausgaben-Rechnungen am Zuflussprinzip orientieren und auf eine Periodisierung im handelsrechtlichen Sinne verzichtet wird. Das heißt, es gibt eigentlich nicht immer einen zuverlässigen Ausweis der Vermögenslage.

Entscheidend ist allerdings das Thema Prüfung. Darunter leiden die Stiftungen eklatant. Wir haben Mehrfachkontrollen, die mit einem erheblichen Aufwand verbunden sind. Trotz alledem mangelt es meiner Einschätzung nach an steuerungsrelevanten Informationen. Themen wie Kostentransparenz und Leistungskennzahlen sind im Rahmen der Berichterstattung oder auch der Selbststeuerung, soweit ich das sehe, noch kein großes Thema. Einige Stiftungen, so auch die Heinrich-Böll-Stiftung, beginnen jetzt gerade mit der Einführung einer Kosten- und Leistungsrechnung. Aber das ist im Grunde genommen noch Neuland. Derzeit gibt es allein eine freiwillige Publizität, aber keine Verpflichtung zu öffentlicher Rechnungslegung mit allen Prüfungskonsequenzen. Es ist die Frage, ob das ausreicht.

Vor diesem Hintergrund sollten wir diskutieren, wie man die Rechenschaftslegung insgesamt wirtschaftlicher, effizienter machen kann, vor allem im Hinblick auf den Prüfungsaufwand nach dem Zuwendungsrecht. Wie kann man das schaffen und gleichzeitig die berechtigten Informationsinteressen der verschiedenen Adressaten befriedigen?

Die Frage, ob eine gesetzliche Regelung sinnvoll ist, werde ich nicht weiter vertiefen. Ich konzentriere mich darauf, Eckpunkte anzusprechen, wie eine solche Regelung aussehen könnte, welche Elemente sie enthalten könnte. Ganz klar ist zu fordern, auf eine kamerale Buchführung zu verzichten. Es entspricht den Interessen der Zuwendungsgeber, dass hier nach kameralistischen Prinzipien gearbeitet wird, aber das erfordert wie gesagt einen erheblichen Mehraufwand.

Zweites Stichwort: Bilanzierung nach dem HGB, und zwar nach den strengeren Anforderungen für Kapitalgesellschaften. Das ist ein Punkt, über den man streiten könnte, weil die politischen Stiftungen freiwillig schon sehr weit gehen. Normalerweise bietet ein Abschluss, der nach den Vorschriften für Kaufleute aufgestellt ist, einen hinreichenden Einblick. Die strengeren Bewertungsvorschriften für Kapitalgesellschaften zugrunde zu legen, ist ein recht hoher Anspruch. Ich kann nur vermuten, woher das kommt: Möglicherweise gibt es Parallelen zu den Bilanzierungsvorschriften, die für öffentliche Unternehmen gelten. Vielleicht haben sich die politischen Stiftungen 2007 daran orientiert. Auch im Verwaltungskontext ist es mittlerweile so, dass alle Einrichtungen, die nach der kaufmännischen Buchführung arbeiten, einen Jahresabschluss nach den Regelungen für Kapitalgesellschaften, vor allem für große Kapitalgesellschaften, aufstellen müssen.

Nun ist eine politische Stiftung keine Kapitalgesellschaft. Man muss die handelsrechtlichen Regelungen also um spezifische Spielregeln ergänzen, die Besonderheiten berücksichtigen. Der große Anteil von Zuwendungen legt es nahe, eine verwendungsorientierte Rechnungslegung anzustreben. Da zwei Drittel der Mittel in Projekte fließen, wäre – ganz anders als bei einem normalen Unternehmen – eine projektbezogene Rechnungslegung sinnvoll.

Wie könnte ein solcher Jahresabschluss aussehen, welche Bestandteile müsste er haben? Für die Gewinn- und Verlustrechnung bietet es sich an, einen gesonderten Posten „Zuwendungen“ auszuweisen. Parallel zu Organisationen, die sehr stark von Spenden abhängig sind, könnten politische Stiftungen – bei denen dies nicht der Fall ist – im Rahmen der GuV den verwaltungsbezogenen Aufwand gegenüber den projektbezogenen Aufwendungen deutlich machen.

Interessant sind die Ergänzungen, die man in einem solchen Jahresabschluss platzieren könnte, um besonderen Informationsinteressen gerecht zu werden. Das sind zum einen projektbezogene Rechnungen, vor allem aber zukunftsgerichtete Informationen. Jeder Jahresabschluss ist vergangenheitsorientiert. Es könnte aber interessant sein, in die Zukunft zu schauen und zum Beispiel auszuweisen, inwiefern Rücklagen schon für bestimmte Projekte verplant sind. Der letzte Punkt, der Nachweis der zeitnahen Mittelverwendung, ist steuerrechtlich inspiriert. Das ist eine Anforderung, die für den Bereich ohnehin erfüllt werden muss und die man hier sozusagen gleich mit abarbeiten könnte.

Lassen Sie uns im Zusammenhang mit Prüfungsanforderungen einen Blick auf die Nachweisinformationspflichten werfen, die für Beteiligungsunternehmen des Bundes gelten, die in privatrechtlicher Rechtsform geführt werden. Das ist das Thema öffentliche Rechnungslegung bzw. Publizitätspflicht, woraus sich automatisch eine Prüfungspflicht durch Wirtschaftsprüfer ergibt. Kann eine Prüfung durch Wirtschaftsprüfer oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften die geltenden Verfahren, vor allem die nach dem Zuwendungsrecht, ganz oder teilweise ersetzen? Welche Verfahren gelten im Vergleich mit Bundesunternehmen?

Das Ganze müsste meiner Ansicht nach gestuft werden. Die erste Stufe ist die Prüfung von Jahresabschluss und Lagebericht. Nun muss man dazu wissen, dass das Testat eines Wirtschaftsprüfers oder einer WP-Gesellschaft im Grunde nur die Ordnungsmäßigkeit des Abschlusses bestätigt, immer orientiert an den Richtlinien, die für den Berufsstand verbindlich sind. Das heißt, es erfolgt eine schlichte Prüfung der Ordnungsmäßigkeit, etwa ob die Grundsätze der ordnungsmäßigen Buchführung eingehalten worden sind. Die Prüfung des Jahresabschlusses ist keine Zweckmäßigkeitprüfung.

Wenn man eine Zweckmäßigkeitprüfung haben will, dann muss man den Prüfungsauftrag an die Wirtschaftsprüfer entsprechend erweitern. Bei politischen Stiftungen wird das auf der Basis der besonderen Bewirtschaftungsgrundsätze bereits getan. Dabei geht es gezielt um eine Prüfung der Verwendung von Zuwendungen. Darüber hinaus könnte in diesem Zusammenhang die gesamte Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung geprüft werden, darunter auch die Sparsamkeit der Wirtschaftsführung. Man könnte den Prüfauftrag und die Prüfungstatbestände der Rechnungshöfe erweitern und das Ganze mit einem Bericht der Wirtschaftsprüfer an die Rechnungshöfe über die Prüfungsergebnisse verbinden. Das wäre ein Weg, um die Wirtschaftsführung aus einer Hand zu prüfen und Doppelprüfungen zu vermeiden.

Denkbar wäre auch – nach dem Vorbild der Bundesunternehmen –, das Ganze zu verschärfen und die Abschlussprüfung an § 53 Abs. 1 Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) anzulehnen. Nach dem HGrG umfasst der Prüfungsgegenstand die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung, die wirtschaftliche Lage des Unternehmens und mögliche Risiken. Grundlage für eine solche erweiterte Abschlussprüfung nach dem HGrG ist ein Fragenkatalog, den das Institut der Wirtschaftsprüfer mit dem Bundesministerium der Finanzen, dem Bundesrechnungshof und den Landesrechnungshöfen abgestimmt hat. Das ist mittlerweile ein Prüfungsstandard, der für die öffentlichen Unternehmen des Bundes gilt.³

Zunächst einmal geht es bei diesem Prüfungsstandard um die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung, also beispielsweise um die Verteilung von Verantwortlichkeiten zwischen den Organen. Besonders interessant scheint mir ein zweiter Punkt, dass nämlich im Rahmen der erweiterten Abschlussprüfung auf dieser Grundlage die Ordnungsmäßigkeit des Geschäftsführungsinstrumentariums geprüft wird. Mit Blick auf die politischen Stiftungen könnte das bedeuten, dass ganz genau geprüft wird: Wie sieht das Rechnungswesen aus? Wie sieht das Controlling aus? Gibt es Mechanismen zur Risikofrüherkennung? Gibt es eine interne Revision, und wie ist sie ausgestaltet? Zur Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführungstätigkeit gehört zum Beispiel der Umgang eines Unternehmens oder, wenn Sie so wollen, auch einer Stiftung mit zustimmungsbedürftigen Rechtsgeschäften. Im Zusammenhang mit der Vermö-

³ Vgl. IDW PS 720.

gens- und Finanzlage sind Aspekte wie stille Reserven interessant. Bezüglich der Ertragslage ist bei einem Fehlbetrag beispielsweise danach zu fragen, was die Ursachen sind.

Das alles ist Gegenstand einer erweiterten Abschlussprüfung – Stufe 2. Man muss sich allerdings darüber im Klaren sein, wie Wirtschaftsprüfer arbeiten. Sie orientieren sich am Grundsatz der Wesentlichkeit, das heißt, sie haben einen risikoorientierten Prüfungsansatz und prüfen in Stichproben. Also ganz anders, als gegenwärtig auf der Basis des Zuwendungsrechts gearbeitet wird.

Zu guter Letzt kommt zu der „simplen“ Prüfung des Jahresabschlusses und des Lageberichts und der erweiterten Abschlussprüfung eine dritte Stufe hinzu: Unverzichtbar ist die Prüfung der Wirtschaftsführung durch den Bundesrechnungshof, der sich auch auf einzelne Tätigkeitsfelder der Stiftungen beziehen kann.

Ich fasse die möglichen Inhalte einer rechtlichen Regelung zusammen, ganz gleich, ob sie auf der Gesetzesebene oder auf der Ebene einer Verordnung erfolgt. Der Ausgangspunkt ist der Verzicht auf eine kamerale Buchführung und eine Finanzbuchhaltung nach den Grundsätzen der Doppik. Das wird von den Stiftungen durchaus schon so praktiziert. Dann folgt die Aufstellung von Jahresabschluss und Lagebericht in Anlehnung an die Vorschriften großer Kapitalgesellschaften im HGB. Ergänzend dazu ist eine Bilanzierungsrichtlinie notwendig, die exklusiv für politische Stiftungen gilt. Darin könnten Regelungen verankert werden, wie zum Beispiel Zuwendungen auszuweisen sind, wie eine projektbezogene Rechnungslegung auszuweisen hat und welche Inhalte der Anhang umfasst. Hinzu könnten Verpflichtungen zu einem Wirtschaftsplan kommen. Ich weiß, das machen die Stiftungen bereits, aber hier könnte man bestimmte Elemente verbindlich festlegen, zum Beispiel, dass Zuwendungen in diesem Wirtschaftsplan gesondert zu erläutern sind. Man könnte auch festlegen, dass dem Jahresabschluss ein Soll-Ist-Vergleich zum Wirtschaftsplan beizufügen ist.

Die nächsten beiden Punkte halte ich, auch im Hinblick auf eine interne Steuerung, für sehr wichtig: Die politischen Stiftungen sollten regelrecht verpflichtet werden, eine Kosten- und Leistungsrechnung aufzustellen, und für die Berichterstattung sollte man

Vorgaben machen. Das ist wiederum ein Gedanke, der dem Public Management entlehnt ist: Wenn man eine Wirtschaftlichkeitskontrolle oder gar eine Wirkungskontrolle haben will, muss man zunächst die Ziele klar definieren. Man muss sich auch über Kennzahlen im Klaren sein. Man kann diese vorgeben und sie letztlich auch abfragen. Ich sage das mit aller gebotenen Vorsicht, denn sinnvolle, entscheidungsrelevante Kennzahlen zu definieren, ist nicht unproblematisch.

Zu guter Letzt noch einmal das Stichwort Prüfung. Hier plädiere ich für eine erweiterte Abschlussprüfung durch Wirtschaftsprüfer – mit Fokus auf der Wirtschaftsführung, der Geschäftstätigkeit insgesamt, aber auch auf der Verwendung der Zuwendungen – und das in Kombination mit einer Prüfung durch den Bundesrechnungshof. Ich plädiere auch für den Verzicht auf Prüfungen nach dem Zuwendungsrecht. Ich meine, wenn man so etwas auf den Weg bringt, es umfassend regelt und damit auch die Grundlage für Informationen, für die Selbststeuerung verbessert, dann braucht man keine Mehrfachprüfungen mehr. Aber das ist Stoff für eine Diskussion nach dem Motto: Kontrolle ist gut. Ist Vertrauen besser?

Resümee und Ausblick

Dr. Birgit Laubach, Geschäftsführerin der Heinrich-Böll-Stiftung

Die sechs politischen Stiftungen sind Organisationen sui generis; die Älteren unter ihnen entstanden noch mit dem erklärten Ziel, mittels „Staatsbürgerkunde“ und Stipendien für gesellschaftlich engagierte Studenten und Studentinnen die neue republikanisch verfasste Bundesrepublik demokratisch zu entwickeln und international die Völkerverständigung zu befördern. Heute müssen alle politischen Stiftungen ihre Programme einem gewandelten gesellschaftlichen und kulturellen Umfeld anpassen. Ihre staatlich finanzierte politische Bildungsarbeit im Inland sowie ihre entwicklungspolitische Demokratietarbeit im Ausland hat sich immer wieder neu zu begründen, um die entsprechenden finanziellen Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt zu rechtfertigen. Mit einem Symposium im Jahr 2009 und einem anschließenden Fachgespräch im Jahr 2010 wurden die derzeitige Finanzierungspraxis der Stiftungen und damit verbundene Fragestellungen durch hochrangige Wissenschaftler und Wissenschaftlerinnen, Politiker und Politikerinnen sowie Verwaltungs- und Stiftungsvertreter/innen kontrovers diskutiert. Besonders bedanke ich mich an dieser Stelle beim Vorstand der Stiftung, der das Symposium im Jahr 2009 zu meinen Ehren ausgerichtet hat und bei der ehemaligen Präsidentin des Bundesverfassungsgerichts, Frau Prof. Dr. Jutta Limbach, für ihre freundlichen Eröffnungsworte.

Die Finanzierung der politischen Stiftungen wurde im Rahmen der vom Bundespräsidenten in den 1990er Jahren eingesetzten Kommissionen zur Politikfinanzierung immer mitgedacht. Für die Sachverständigen war es selbstverständlich, auch für die politischen Stiftungen eine gesetzliche Grundlage zu fordern. Bis heute ist hier nichts geschehen; die Stiftungsfinanzierung ist für die Öffentlichkeit wenig transparent; sie unterliegt als Zuwendungsfinanzierung nach den Regelungen der Bundeshaushaltsordnung vielen kleinteiligen Kontrollen, die einen hohen personellen Aufwand auf der Empfänger- und Geberseite bedingen. Hiervon sind alle Empfänger von staatlichen Zuwendungen betroffen, und zunehmend stellt sich die Frage, ob die gewünschte und richtige Kontrolle der wirtschaftlichen und sparsamen Mittelverwendung mit den derzeit praktizierten Methoden erreicht werden kann. Nicht zuletzt hat der im Jahr 2006 von der Bundesregierung eingerichtete Nationale Normenkontrollrat in seinen Untersuchungen zum Bürokratiekostenabbau festgestellt, dass die Kosten in vielen

Bereichen reduziert werden könnten.⁴ Überdies sollte sich auch das staatliche Zuwendungsrecht, welches einer Zeit entstammt, als der Staat wesentliche Aufgaben der Daseinsfürsorge noch selbst erfüllte und die Vergabe von Zuwendungen daher ausnahmsweise erfolgte, den gewandelten gesellschaftlich-kulturellen Sichtweisen anpassen. Auf der Tagesordnung steht daher nicht nur ein eigenes Stiftungsfinanzierungsgesetz für die politischen Stiftungen. Insgesamt sollte das Haushaltsrecht den offensichtlichen Wandel des Verhältnisses von Bürger/in und Staat reflektieren.

Die immer wieder beschriebene zunehmende Parteiverdrossenheit zeigt im positiven Sinne, dass sich die Bürgergesellschaft nicht mehr allein auf den Staat und die Parteien bezieht – ein Zentrum, von dem aus „durchregiert“ werden kann, hat sich verflüchtigt. Die kommunikative Revolution verwandelt Bürger und Bürgerinnen, die nur Leistungen „empfangen“ oder „regiert“ werden, in aktive *citoyens*, die selbst Botschaften überbringen. Die politische Kommunikation hat sich fundamental verändert: Sie findet nicht mehr in Heimvolkshochschulen, sondern im Netz statt. Virtuelle Großdemonstrationen im Netz lassen sich in wenigen Stunden organisieren. Oftmals haben sie keinen ausschließlich regionalen oder nationalen Hintergrund mehr. Dieses neue Kommunikations- und Kooperationsverhältnis zwischen den Bürger/innen, aber auch zwischen Staat, Wirtschaft und Bürger/innen erfahrbar mitzugestalten, ist eine der großen Herausforderungen – gerade für die politischen Stiftungen. Der politische Dialog ist neu zu führen: um Ergänzungen zu bewährten demokratischen Prozeduren, zur repräsentativen Demokratie und um neue gesellschaftliche Verwurzelungen in einer globalen Welt. Hieran wird sich die künftige politische Bildungsarbeit messen lassen.

Im vergangenen Jahrzehnt sind neue selbstbestimmte Lebensführungsideale entstanden; sie verbinden Selbsttätigkeit mit sozialen Sorgemotiven für die Allgemeinheit und die Schwachen. Von der Politik weitgehend nicht beachtet, entwickelt sich kommunal und in sozialen Netzwerken im Internet ehrenamtlicher Bürgersinn, der sich nicht zuletzt in der Gründungswelle von Stiftungen und Netzgemeinschaften

⁴ Bundeskanzleramt, *Bürokratischer Aufwand im Zuwendungsrecht*, Abschlussbericht, August 2010, pdf unter http://www.bundesregierung.de/nsc_true/Content/DE/_Anlagen/Buerokratieabbau/2011-06-14-buerokratischer-aufwand-im-zuwendungsrecht-08-2010,property=publicationFile.pdf/2011-06-14-buerokratischer-aufwand-im-zuwendungsrecht-08-2010

ausdrückt. Unternehmensstiftungen wie auch private Stiftungen erleben eine unglaubliche Renaissance. Dreißig Prozent dieser Stiftungsgründungen verfolgen soziale Belange, gefolgt von Bildungs- und kulturellen Themen. Traditionelle Vorbehalte oder Berührungängste zwischen Wirtschaftsunternehmen, bzw. Unternehmensstiftungen und zivilgesellschaftlichen Vereinigungen und Netzwerken nehmen ab. Das bekunden die vielen neuen Kooperationen, die ökologische, kulturelle oder soziale Verbände mit wirtschaftsnahen Organisationen eingehen. Großkonflikte wie Stuttgart 21 zeigen, wie hilflos politische Institutionen diesen Entwicklungen ausgeliefert scheinen. Es ist die große Aufgabe der politischen Stiftungen und natürlich auch der Parteien, dass sie hier diskussionsfähig bleiben bzw. werden.

Doch was heißt es für die politischen Stiftungen, „auf der Höhe der öffentlichen Debatte zu sein“ und ihren spezifischen Beitrag für die politische Bildung und Demokratie zu erbringen? Aus meiner Sicht ergeben sich vor allem folgende Aufgaben für die politischen Stiftungen: Erstens, den kommunikativen politischen Dialog fördern und beleben und dabei keine Angst vor den Risiken freier Debatten zu haben – die Zeit des Frontalunterrichts ist auch in der Politik längst vorbei. Zweitens, Suchbewegungen nach den Ergänzungen der repräsentativen Demokratie aktiv fördern, d.h. die Think-Tank-Funktion im besten dialogischen Sinne erfüllen. Demokratie braucht Zeit! Der spezifische Rhythmus des Politischen – die Debatte, das Aushandeln, der Kompromiss und die Suche nach guten Lösungen – droht angesichts der medialen Schnelligkeit, mit der Neuigkeiten zum „Kunden“ gebracht werden müssen, unterzugehen. Dem sollten die politischen Stiftungen widerstehen.

Wie ließe sich das gewandelte gesellschaftliche Umfeld in einer neuartigen Kooperationsbeziehung zwischen Staat und Zivilgesellschaft abbilden? Die folgende Geschichte knüpft an das oben dargestellte hierarchische Verhältnis zwischen Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfängern von finanziellen Leistungen an. Sie lässt sich ohne weiteres auf Planungsverfahren usw. übertragen: Viele haben sich 2009 gefragt, was die Jury dazu gebracht hat, ausgerechnet Elinor Ostrom und Oliver Williamson zusammen mit dem Ökonomie-Nobelpreis auszuzeichnen. Was hat die gemeinsame Almbewirtschaftung von Bauern in der Schweiz, die Allmendeforschung von Elinor Ostrom mit den politischen Stiftungen zu tun? Und was bedeutet die Transaktionskostentheorie von Oliver Williamson für die politischen Stiftungen? Eli-

nor Ostrom hat in ihren Forschungen bewiesen, dass die gemeinsame Almbeweidung oder die traditionelle Allmende nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen funktioniert. Gibt es keinen Kontakt unter den Bauern, treibt jeder möglichst viele Kühe nach oben. Die Folge ist, dass die Almwiese nach wenigen Jahren zerstört ist. Kommunizieren die Bauern aber, tauschen sie sich regelmäßig aus, treffen sie Vereinbarungen miteinander, feiern sie überdies den Almauf- und -abtrieb als gemeinsames Fest, dann werden Gemeingüter, hier die Schweizer Alm, erhalten.

Wo begegnen sich Ostrom und Williamson? Williamson hat ganz nüchtern die sogenannte Transaktionskostentheorie weiterentwickelt. Danach ist der Hauptzweck der kapitalistischen Institution nicht Monopolmacht oder das Verfechten der Klasseninteressen, sondern die Einsparung von Transaktionskosten. Diese entstehen, wenn ein Gut oder eine Leistung über eine technisch trennbare Schnittstelle übertragen wird, eine Einheit des Prozesses endet und eine andere beginnt. Übertragen auf unseren Kontext hieße dies, wenn ein Bundesministerium den politischen Stiftungen das Geld überweist. Passen die Tauschpartner zusammen oder gibt es häufig Missverständnisse und Konflikte, die zu Verzögerungen, Fehlfunktion und Ähnlichem führen? Williamson weist nach, dass das einigermaßen düstere Bild von der menschlichen Natur in Wirtschaftsbeziehungen erstens falsch ist und zweitens zu überbordender Risikokontrolle führt.

Erst die Annahme einer Risikoneutralität in den Beziehungen zwischen Organisationen und Vertragspartnern eröffnet die Möglichkeit, neue Effizienzpotenziale zu erschließen. Die Klammer zwischen Ostrom und Williamsons Forschungen lautet: Faire Vereinbarungen und offene Kommunikation über ein Gut schonen das betreffende Gut und machen seine Bewirtschaftung effizient. Könnte dies ein Ansatz sein, der den risikogesteuerten Blick des Staates bei der Finanzierung von zivilgesellschaftlichen Akteuren für ein neues Kommunikations- und Kooperationsverhältnis und damit das wertvolle Gemeingut Demokratieförderung öffnet? Entspräche dieses neue Verständnis nicht den gesellschaftlichen Entwicklungen? Ich glaube, ja. Was würde es bedeuten? Es würde ein gesetzliches Regularium für die politischen Stiftungen und andere Zuwendungsempfänger erfordern, welches gemeinsame Interessen voraussetzt und diese steuert. Dies hätte eine gründliche Revision der Bundeshaushalts-

ordnung zur Folge, die immer noch ein obrigkeitsstaatliches Verhältnis zwischen Zuwendungsempfängern und dem Staat beschreibt.

Ich plädiere dafür, dass der Staat und die zivilgesellschaftlichen Organisationen, zu denen die politischen Stiftungen zählen⁵, in einen Dialog über die Aufsichts- und Kontrollmechanismen eintreten. Dies ist mitnichten aus dem vermessenen Wunsch gespeist, dass wir uns jeder Rechenschaftslegung und Kontrolle über die Verwendung öffentlicher Mittel entledigen – und uns nur auf die intrinsischen Motive, möglichst kostengünstig zu wirtschaften und auf die regulierende Kraft des Wettbewerbs mit anderen Bildungs- und Entwicklungsagenturen verlassen wollten. Im Mittelpunkt steht die Überprüfung der jetzigen Verfahren und Parameter: Was sagt beispielsweise das Besserstellungsverbot⁶ über die Wirtschaftlichkeit unserer Personalführung aus? Wenig. Müsste es da nicht Kriterien, Parameter geben, die einerseits weniger bürokratischen Aufwand erfordern und uns gleichzeitig ein Stück mehr Flexibilität geben, ohne das Wirtschaftlichkeitsgebot aushebeln zu wollen? Meines Erachtens entspräche dieses neue Verständnis eher den neuen gesellschaftlichen Entwicklungen. Essentiell dafür wäre eine neue gesetzliche Grundlage der Stiftungsfinanzierung. Im Austausch mit allen politischen Stiftungen und allen Fraktionen des Deutschen Bundestages möchte die Heinrich-Böll-Stiftung diese Initiative vorantreiben.

⁵ Die Frage, ob die politischen Stiftungen zivilgesellschaftliche oder staatliche Organisationen sind, wurde vor allem im Rahmen des Symposiums kontrovers diskutiert. Die Beantwortung dieser Frage ist vor allem hinsichtlich der Legitimation eines eigenen Stiftungsfinanzierungsgesetzes wichtig: Einige Vertreter sehen die Rechtfertigung für ein Spezialgesetz zur Finanzierung politischer Stiftungen nur, wenn diese Stiftungen eine Aufgabe sui generis haben, die sie von anderen gesellschaftlichen Akteuren unterscheidet – wenn sie eben doch Teil des politischen Institutionengefüges der Bundesrepublik sind; und insofern hybride Organisationen, nicht einfach zivilgesellschaftliche, und die Stiftungsfinanzierung damit ein Teil der Politikfinanzierung der Bundesrepublik ist [Prof. Morlok: „Politik ist auch eine Wettbewerbsveranstaltung und da brauche ich rechtlich klare Wettbewerbsregelungen.“]

⁶ Zuwendungsempfänger dürfen ihre Mitarbeiter nicht besser bezahlen als – im Fall der politischen Stiftungen – der Bund. Die Räume der Mitarbeiter dürfen entlang der Bundeshierarchien nur eine bestimmte Quadratmeterzahl haben usw.