Prof. Dr. Josef Franz Lindner
Lehrstuhl für Öffentliches Recht,
Medizinrecht und Rechtsphilosophie
Universität Augsburg
Juristische Fakultät
Universitätsstraße 24
86159 Augsburg
Telefon +49 (0) 821 598 – 4970
Telefax +49 (0) 821 598 – 14 4970
Josef.Lindner@jura.uni-augsburg.de
www.jura.uni-augsburg.de

Stellungnahme zum Antrag der Fraktion der FDP, Drs. 18/13819

(„Schluss mit der Blackbox der sogenannten NGO-Finanzierung! – Transparenz und klare Regeln statt Schattenagenda auf Kosten der Steuerzahler“)

Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen am 23. September 2025

I. Staatsorganisationsrechtliche Stellung von Nichtregierungsorganisationen 2
1. Begriff 2
2. Rechtsstellung von (staatlich finanzierten) NGOs 3
II. Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Grundlagen der Förderung von NGOs 3
1. Kein originärer Rechtsanspruch auf Förderung 4
2. Kein Förderverbot 5
3. Kein Gesetzesvorbehalt für NGO-Förderung 5
4. Förderung unterhalb der Gesetzesebene durch Verwaltungsvorschriften 6
5. Umsetzung der Förderung 7
III. Verfassungsrechtliche Grenzen der staatlichen Förderung von NGOs 7
1. Gleichbehandlungsgrundsatz 7
2. Verbot der verdeckten Parteienfinanzierung 8
3. Verbot der staatlichen Beeinflussung der öffentlichen Meinungsbildung 12
4. Parteipolitische Mäßigungspflicht (insbesondere im Wahlkampf) 14
IV. Zusammenfassende Desiderate 15
V. Fazit 16

Zu o.g. Antrag wird nachfolgend Stellung genommen. Die Stellungnahme beschränkt sich auf einige wesentliche rechtliche, zumal verfassungs- und verwaltungsrechtliche Aspekte, die durch den Antrag aufgeworfen werden. Auf steuerrechtliche Gesichtspunkte wird nicht gesondert eingegangen. Ein Interessenkonflikt besteht nicht. Der Unterzeichnete ist weder an einer staatlich geförderten NGO in irgendeiner Weise beteiligt noch verfügt er über nähere

Kenntnisse der tatsächlich praktizierten Förderpraxis in Nordrhein-Westfalen. Auf konkrete Fördermaßnahmen wird nicht eingegangen.

Der Antrag zielt auf eine Reform des NGO-bezogenen Förderwesens in Nordrhein-Westfalen. Er fordert insbesondere die Einführung von Prüf- und Kontrollverfahren zur Sicherstellung parteipolitischer Neutralität der Förderpraxis, die Erhöhung der Transparenz im Hinblick auf geförderte Organisationen, Fördersummen und Zweckbestimmung sowie die Erarbeitung eines einschlägigen Gesetzentwurfes.

Im Ergebnis verdient der Antrag Zustimmung, weil er wesentlichen verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Förderung von NGOs Rechnung trägt.

I. Staatsorganisationsrechtliche Stellung von Nichtregierungsorganisationen

1. Begriff

Unter einer Nichtregierungsorganisation (NGO – Non Governmental Organisation), nachfolgend durchgehend abgekürzt als NGO, wird hier jede Personenvereinigung verstanden, die auf privatrechtlicher Basis organisiert und nicht Teil der unmittelbaren oder mittelbaren Staatsverwaltung ist und eine überindividuelle, regelmäßig gemeinwohlorientierte Zwecksetzung verfolgt. Auf die zivilrechtliche Rechtsform kommt es ebenso wenig an wie auf die Zahl der Mitglieder und die interne Organisation. Parteien sind keine NGOs, weil sie mit Art. 21 GG und dem Parteiengesetz einem gesonderten Regelungsregime, insbesondere auch im Hinblick auf die Finanzierung durch staatliche Mittel, unterliegen. NGOs können nicht nur eingetragene Vereine, privatrechtliche Stiftungen oder lose organisierte Personenvereinigungen ohne gesellschaftsrechtlichen Charakter, sondern auch juristische Personen (GmbH oder AG) sein. Welchen konkreten inhaltlichen Zweck, insbesondere welchen Vereinszweck die Organisation satzungsgemäß verfolgt, ist für ihre Qualifizierung als NGO nicht entscheidend. Ebenso ist es nicht relevant, ob die Organisation gemeinnützige Zwecke im Sinne des § 52 der Abgabenordnung verfolgt. NGOs im Sinne des § 52 AO genießen steuerrechtliche Begünstigungen, haben aber im Hinblick auf politische, zumal parteipolitische Betätigungen Zurückhaltung zu üben und sich im Rahmen ihres regelmäßig satzungsmäßig festgelegten Zwecks zu halten, der die Gemeinnützigkeit rechtfertigt. Es sind demnach nach § 52 AO steuerbegünstigte und nicht steuerbegünstigte NGOs zu unterscheiden. Für deren Förderung aus staatlichen Haushaltsmitteln und ihre dadurch finanzierte Tätigkeit gelten jedoch – abseits des Steuerrechts – allgemeine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Grundsätze, die zu beach-

ten sind. Die Förderung von im politischen Raum agierenden NGOs ist nicht nur ein Thema des Steuer-, zumal des Gemeinnützigkeitsrechts, sondern hat zusätzlich eine verfassungs- und verwaltungsrechtliche Dimension. Selbst wenn eine NGO im Rahmen des Gemeinnützigkeitsrechts sich in zulässiger Weise politisch betätigt, ist damit nicht gesagt, dass die staatliche Förderung auch aus verfassungsrechtlicher Perspektive bedenkenfrei ist – und umgekehrt. Die nachfolgenden Überlegungen in dieser Stellungnahme sind auf die verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Aspekte staatlicher NGO-Förderung bezogen.

2. Rechtsstellung von (staatlich finanzierten) NGOs

NGOs sind nicht Teil der unmittelbaren oder mittelbaren Staatsverwaltung. Sie werden dies auch nicht dadurch, dass sie vom Staat finanziell gefördert werden und Aufgaben erfüllen oder Tätigkeiten verrichten, die im staatlichen Interesse sind oder dem Gemeinwohl dienen. Eine Ausnahme besteht dann, wenn NGOs über eine staatliche Förderung hinaus in die Erfüllung hoheitlicher Aufgaben eingebunden sind. Dann können sie als sog. „Beliehene“ oder „beliehene Unternehmer“ der mittelbaren Staatsverwaltung zuzurechnen sein.[1] Im Falle einer staatlichen Förderung entsteht zwischen dem fördernden Staat und der geförderten NGO ein Subventions- oder Förderrechtsverhältnis. Dessen Zustandekommen und Inhalt hat verfassungsrechtlichen Vorgaben zu genügen (dazu sogleich II.), insbesondere verfassungsrechtliche Grenzen zu beachten (III.). Daraus lassen sich einige Desiderate ableiten (IV.).

II. Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Grundlagen der Förderung von NGOs

Die Förderung von NGOs mit staatlichen Mitteln ist kein neues Phänomen. Sie gehört zum größeren Komplex der traditionellen Subventionsverwaltung. Darunter fällt nicht nur die finanzielle Unterstützung wirtschaftlicher Tätigkeit, sondern auch die Förderung von sozialen, caritativen, umwelt- und gesundheitsbezogenen oder allgemein demokratiefördernden Aktivitäten (vgl. beispielshalber den Katalog in § 52 Abs. 2 AO). Die allgemeinen verwaltungs- und verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen staatlicher Subventionstätigkeit sind seit langem durch Rechtsprechung und Rechtsdogmatik ausgeformt und gelten auch für die staatliche Förderung von NGOs. Diese sind auch bei der Umsetzung des gegenständlichen Antrags der FDP, insbesondere für den Erlass entsprechender gesetzlicher Grundlagen maßgeblich. Sie lassen sich wie folgt zusammenfassen;

[1] So lässt sich zum Beispiel die Tätigkeit der von der Bundesnetzagentur auf der Basis des Art. 22 DSA zertifizierten „vertrauensvollen Hinweisgeber“ oder „trusted flagger“ als Tätigkeit eines „Beliehenen“ qualifizieren (was in der verwaltungsrechtlichen Literatur allerdings umstritten ist).

1. Kein originärer Rechtsanspruch auf Förderung

Es besteht kein originärer[2] Rechtsanspruch von NGOs auf Förderung mit staatlichen Mitteln, zumal Haushaltsmitteln. Weder hat der Bundes- oder Landesgesetzgeber bislang ein NGO-Fördergesetz erlassen, aus dem sich ein entsprechender Rechtsanspruch ergäbe, noch lässt sich ein Förderanspruch unmittelbar aus der Verfassung ableiten.

a) Ein originärer Förderanspruch ergibt sich nicht aus den Grundrechten des Grundgesetzes oder der Landesverfassung. Grundrechte verbürgen in erster Linie Abwehrrechte gegen den Staat. Aus ihnen lassen sich jedoch grundsätzlich keine Leistungsansprüche oder eine Pflicht des Staates entwickeln, einfachrechtliche Leistungsansprüche zu schaffen. Davon gibt es nur eng begrenzte Ausnahmen. So besteht nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein grundrechtlicher Anspruch auf die Sicherung des Existenzminimums.[3] Da dieser grundrechtliche Leistungsgehalt maßgeblich auf Art. 1 Abs. 1 GG (Schutz der Menschenwürde) gestützt wird, lässt sich die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Existenzminimum nicht auf die NGOs übertragen, die sich als Organisationen nicht auf das individuelle Grundrecht der Menschenwürde berufen können. Der Staat ist also verfassungsrechtlich nicht verpflichtet, ein finanzielles Existenzminimum einer NGO zu sichern. Gelingt es einer NGO nicht, ihre Tätigkeit durch eigene Einnahmen (Mitgliedsbeiträge, Spenden etc.) zu finanzieren, erwächst daraus kein originärer grundrechtlicher Anspruch auf Unterstützung durch staatliche Mittel, selbst wenn die NGO ihre Tätigkeit ganz oder partiell einstellen muss. Dies gilt auch dann, wenn ihre Tätigkeit im öffentlichen Interesse liegt.

b) Auch aus den grundrechtlichen Schutzpflichten, die das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung[4] aus den Grundrechtsbestimmungen ableitet, folgen keine unmittelbaren Finanzierungsansprüche von NGOs gegen den Staat. Zwar kann es durchaus so sein, dass eine NGO – etwa im Bereich der Gesundheitsprävention – Tätigkeiten oder Leistungen erbringt, die den Staat bei der Erfüllung seiner Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 GG zu Gunsten

[2] Von einem *originären* Förderanspruch, der sich unmittelbar auf eine rechtssatzmäßige Rechtsgrundlage stützen lässt, ist der *derivative* Leistungsanspruch zu unterscheiden. Ein solcher kommt dann in Betracht, wenn sich die Verwaltung – ohne gesetzlich Grundlage – für eine Förderung entscheidet und insbesondere durch Förderrichtlinien ein Förderprogramm auflegt oder ein solches schlicht durch Verwaltungstätigkeit praktiziert. Auch in einem solchen Fall besteht zwar kein originärer Förderanspruch der NGO, weil Förderrichtlinien o.ä. als Verwaltungsvorschriften keine unmittelbare Rechtswirkung nach außen besitzen und für Dritte keinen Rechtsanspruch begründen. Allerdings kann sich eine bestimmte – richtliniengestützte – Förderpraxis über den durch Art. 3 Abs. 1 GG begründeten Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung zu einem aus der Förderpraxis abgeleiteten (daher: derivativen) Anspruch verdichten.

[3] BVerfGE 125, 175/222; 132, 134/159; 142, 353/369; 152, 68/112.

[4] Seit BVerfGE 39, 1 st. Rspr. des Bundesverfassungsgerichts.

der Gesundheit unterstützen. Da der Staat bei der Erfüllung der ihn treffenden Schutzpflichten indes einen weiten Gestaltungsspielraum hat, folgt daraus nicht, dass er diesen gerade durch die Finanzierung von NGOs zu erfüllen hätte. Der Staat kann also die Förderung einer NGO unterlassen oder einstellen, ohne dadurch seine grundrechtlichen Schutzpflichten zu verletzen.

c) Des Weiteren lässt sich ein originärer Finanzierungsanspruch auch nicht über die Argumentationsfigur der sog. „Zivilgesellschaft" oder der Notwendigkeit „zivilgesellschaftlichen Engagements" begründen. Zwar ist es richtig, dass die Funktionsfähigkeit eines lebenswerten Gemeinwesens gerade auch vom ehrenamtlichen Engagement der Bürger und von sich für das Gemeinwohl und öffentliche Interessen einsetzenden privaten Organisationen abhängt. Diese Erkenntnis hat jedoch ebenso wenig Verfassungsrang wie die Existenz einer „Zivilgesellschaft", die das Grundgesetz schon begrifflich nicht kennt.[5] Da „Zivilgesellschaft" keine verfassungsrechtliche Kategorie ist, lassen sich über diesen Begriff staatliche Förderpflichten für NGOs oder gar verfassungsrechtliche Ansprüche nicht begründen.

2. Kein Förderverbot

Daraus, dass sich kein originärer Rechtsanspruch auf staatliche Förderung für NGOs begründen lässt, weil es derzeit keine gesetzliche Fördergrundlage gibt und ein verfassungsrechtlicher Förderanspruch nicht existiert, lässt sich nicht folgern, dass es dem Staat verfassungsrechtlich verboten wäre, NGOs aus staatlichen Mitteln zu fördern. Dem Fehlen eines verfassungsrechtlichen Förderanspruchs korrespondiert kein verfassungsrechtliches Förderverbot. Der Gesetzgeber hat die Möglichkeit, gesetzliche Anspruchsgrundlagen und Verfahrensregelungen für eine NGO-Förderung zu schaffen. Ob und in welchem Umfang er dies tut und wie er die Förderung ausgestaltet, liegt in seinem politischen Gestaltungsspielraum, der allerdings verfassungsrechtlichen Grenzen unterliegt (s. unten III.).

3. Kein Gesetzesvorbehalt für NGO-Förderung

Solange der Gesetzgeber keine gesetzliche Grundlage für eine Förderung von NGOs mit staatlichen Haushaltsmitteln erlassen hat, besteht gleichwohl kein Förderverbot. Denn der Staat kann – und er tut diese herkömmlicherweise im Subventions- und Förderrecht – auch unterhalb der gesetzlichen Ebene private Organisationen aus Haushaltsmitteln fördern, wenn solche Mittel dafür haushaltsmäßig vorgesehen sind. Nach (noch) ganz überwiegender Meinung in der staats- und verwaltungsrechtlichen Literatur lässt sich aus dem Grundsatz der Ge-

[5] Zum rechtlichen Gehalt des Begriffs „Zivilgesellschaft" s. *Hufeld,* Individuen und Intermediäre. Zivilgesellschaft, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 82, 2023, S. 323 ff.

setzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG) kein sog. „Totalvorbehalt“ für das Handeln der Exekutive ableiten.[6] Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung besagt – in Verbindung mit der sog. Wesentlichkeitstheorie –, dass die Verwaltung nur auf gesetzlicher Grundlage tätig werden darf, wenn es um Grundrechtseingriffe geht. Nicht dem Gesetzesvorbehalt unterliegt hingegen die sog. Leistungsverwaltung. Hierfür soll es genügen, dass der Haushaltsgesetzgeber im Haushaltsplan entsprechende Mittel widmet und die Leistung damit legitimiert. Dagegen wird zwar mit Recht eingewandt, dass auch staatliche Leistungstätigkeit von hoher politischer Bedeutung und daher wesentlich sowie von grundrechtlicher Relevanz sein kann, insbesondere im Hinblick auf den Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG). Gleichwohl hat sich die Forderung nach einer vollständigen Vergesetzlichung staatlicher Subventions- und Fördertätigkeit bislang nicht durchgesetzt. Der Staat kann aus dafür bestimmten und zweckgebundenen Haushaltsmitteln fördern, auch wenn er über keine spezielle materielle gesetzliche Grundlage verfügt. Zwar hat der Staat das Haushaltsgesetz und den dadurch festgesetzten Haushaltsplan zu beachten und darf nur insofern und insoweit Fördergelder ausreichen, als eben dafür entsprechende Mittel zweckbestimmt zu Verfügung stehen. Inhaltliche gesetzliche Vorgaben sind aber nicht zwingend.

4. Förderung unterhalb der Gesetzesebene durch Verwaltungsvorschriften

Das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage bedeutet mithin kein Förderverbot für die Exekutive. Diese hat vielmehr die Möglichkeit, auch ohne gesetzliche Grundlage NGOs zu fördern. Schon um den Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) bei der Verteilung der Haushaltsmittel einhalten zu können, aber auch um eine haushaltsmäßige Darstellung, Zweckbindung und Abrechnung sicherzustellen, wird die Verwaltung ein Förderprogramm aber nicht einfach durch schlichte Vergabepraxis nach Einzelfallentscheidung auflegen, die sich zu einem derivativen Leistungsanspruch über Art. 3 Abs. 1 GG verdichten kann (s. oben Fußn. 2). Vielmehr ist es gängige Praxis, dass die Exekutive auf der Basis von Verwaltungsvorschriften (meist als „Förderrichtlinien“ oder ähnlich bezeichnet) fördert. Solche Richtlinien werden, wenn das Programm von einem Staatsministerium vollzogen werden sollen, von diesem oder von der Landesregierung erlassen. Eine Zustimmung des Landtages ist nicht erforderlich. Allerdings ist der Landtag (bzw. auf Bundesebene bei Bundesprogrammen der Bundestag) insofern beteiligt, als er als Haushaltsgesetzgeber entsprechende Mittel für das Förderprogramm bereitstellen muss (vgl. näher §§ 23, 44 Landeshaushaltsordnung NRW und die dazu ergan-

[6] Zu Problem und Meinungstand s. *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2024, § 6 Rn. 20.

genen Vollzugsvorschriften), dieses ansonsten leerliefe[7]. Förderrichtlinien haben als Verwaltungsvorschriften keinen Rechtssatzcharakter, sie begründen weder Pflichten für den Staat noch Ansprüche auf Seiten des Bürgers oder einer NGO. Allerdings besteht ein Rechtsanspruch auf gleichheitskonformen[8] Vollzug der Richtlinien, der verwaltungsgerichtlich eingeklagt werden kann. Das bedeutet: Die für die Förderentscheidung nach Maßgabe der Förderrichtlinien zuständige Stelle darf eine NGO, die die Fördervoraussetzungen erfüllt und Form und Fristen beachtet, nicht sachgrundlos von der Förderung ausschließen.

5. Umsetzung der Förderung

Die Umsetzung des Förderprogramms erfolgt nach verwaltungs- und haushaltsrechtlichen Grundsätzen in der Weise, dass die für die Vergabe zuständige Stelle aufgrund der form- und fristgerecht eingereichten Antragsunterlagen über die Förderung und deren Höhe entscheidet. Dabei ist die Behörde an die Förderrichtlinien gebunden. Die Entscheidung ergeht durch Verwaltungsakt, dem Nebenbestimmungen, insbesondere Auflagen beigefügt werden können. Auch eine Umsetzung durch öffentlich-rechtlichen Vertrag und eine Abwicklung durch privatrechtlichen Vertrag kommen in Betracht.

III. Verfassungsrechtliche Grenzen der staatlichen Förderung von NGOs

Entscheidet sich der Staat aus politischen Gründen für die Förderung von NGOs – sei es, dass das Parlament ein entsprechendes Fördergesetz erlässt, sei es in Gestalt von untergesetzlichen Verwaltungsvorschriften – sind neben den haushaltsrechtlichen Anforderungen verfassungsrechtliche Grenzen zu beachten. Dazu gehört zunächst der in Art. 3 Abs. 1 GG verankerte Gleichbehandlungsgrundsatz (1.), sodann das Verbot der (verdeckten) Parteienfinanzierung (2.), des Weiteren das Verbot der staatlichen Steuerung der öffentlichen Meinungsbildung (3.) und schließlich die parteipolitische Mäßigungspflicht zumal im Wahlkampf (4.).

1. Gleichbehandlungsgrundsatz

Bei der (gesetzlichen oder verwaltungsinternen) Gestaltung eines NGO-Förderprogramms sowie der Förderbedingungen ist zunächst der in Art. 3 Abs. 1 GG verbürgte Gleichbehand-

[7] Regelmäßig enthalten Förderrichtlinien einen haushaltsbezogenen Finanzierungsvorbehalt, wonach eine positive Förderentscheidung nur ergehen kann, wenn die dafür erforderlichen Haushaltsmittel (ggf. noch) zur Verfügung stehen.

[8] Vom durch Art. 3 Abs. 1 GG gebotenen gleichheitskonformen Vollzug von Förderrichtlinien zu unterscheiden ist die gleichheitskonforme Ausgestaltung der Förderrichtlinien selbst. *Wenn* sich der Staat – wozu er verfassungsrechtlich nicht verpflichtet ist – für die Förderung von NGOs entscheidet, hat er die Förderung in den Förderrichtlinien unter Beachtung des Art. 3 Abs. 1 GG zu gestalten. Er darf also nicht bestimmte NGOs, etwa aus parteipolitisch motivierten oder sonst unsachlichen Gründen aus dem Förderprogramm ausschließen.

lungsgrundsatz relevant. Zwar hat der Staat einen weiten Ermessens- und Gestaltungsspielraum, ob er NGOs überhaupt fördert, welche Organisationen (institutionelle Förderung) er in die Förderung einbezieht und für welche Zwecke oder Projekte (Projektförderung) er dies tut. Wenn er sich indes für eine Förderung entscheidet, muss diese sachgerecht und willkürfrei gestaltet werden. Dies gilt insbesondere für den Förderzweck und die Adressaten der Förderung. So ist es dem Staat zwar unbenommen, Organisationen zu fördern, die allgemein im Bereich der politischen Bildung tätig sind und dort z.B. Projekte zur Demokratiebildung durchführen. Bei der Festlegung der konkreten inhaltlichen Kriterien für die institutionelle oder projektbezogene Förderung darf der Staat aber nicht nach politisch einseitigen oder gar parteipolitischen Kriterien unterscheiden. Er darf also z.B. nicht danach differenzieren, dass nur Organisationen bedient werden, die sich für oder gegen eine bestimmte politische Richtung positionieren und ihre Tätigkeit und Projekte danach ausrichten. So wäre etwa eine Förderlinie schlicht „gegen rechts“ mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz unvereinbar. Gleiches gilt für die Auswahl der Förderadressaten. Auch hier ist politische Einseitigkeit zu vermeiden. Dies bedeutet allerdings nicht, dass es dem Staat verweigert wäre, Themen und Projekte zu fördern, die typischerweise von Organisationen bearbeitet werden, die einem bestimmten politischen Spektrum zuzuordnen sind. So kann der Staat beispielsweise ein Förderprogramm „Demokratiestärkung“ aufsetzen und dort die Förderung von NGOs vorsehen, die sich mit Themen wie „Rassismus“ oder „Diskriminierungsschutz“ o.ä. befassen, die faktisch eher im progressiven politischen Bereich verankert sind.

2. Verbot der verdeckten Parteienfinanzierung

a) Nach Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG wirken die Parteien bei der politischen Willensbildung mit. Daraus sowie in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG leitet das Bundesverfassungsgericht den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien ab. Dieser besagt, dass der Staat den Wettbewerb der Parteien weder rechtlich noch tatsächlich verfälschen darf. Das Bundesverfassungsgericht hat dies wie folgt zusammengefasst:

> „Der von Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte verfassungsrechtliche Status der Parteien gewährleistet das Recht, gleichberechtigt am politischen Wettbewerb teilzunehmen. Damit unvereinbar ist grundsätzlich jede Einwirkung von Staatsorganen zugunsten oder zulasten einzelner am politischen Wettbewerb teilnehmender Parteien“ (BVerfG, 22.2.2023 – 2 BvE 3/19, Rn. 168).

b) Dies gilt vor allem für die Finanzierung von Parteien durch staatliche Mittel, die sich streng am Verfassungsgrundsatz der Chancengleichheit der Parteien auszurichten hat. Das Parteiengesetz regelt deswegen in seinem vierten Abschnitt (§§ 18 ff.) detailgenau die „staatliche Fi-

nanzierung“ der Parteien als „Teilfinanzierung“ (neben Mitgliedsbeiträgen und nichtstaatlichen Mitteln wie insbesondere Spenden). Die Vorschriften über die staatliche Finanzierung sind abschließend. Dies gilt sowohl für die Art und Maßstäbe der staatlichen Mittel sowie deren Höhe. Nach § 18 Abs. 1 PartG bilden – abschließend – Maßstäbe für die Verteilung der staatlichen Mittel der Erfolg, den eine Partei bei den Wählern bei Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen erzielt, die Summe ihrer Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge sowie der Umfang der von ihr eingeworbenen Spenden. Durch § 18 Abs. 2 PartG wird eine absolute Obergrenze der Mittel festgelegt, die insgesamt für die staatliche Finanzierung der Parteien aufgewendet werden darf („jährliches Gesamtvolumen staatlicher Mittel“). In § 18 Abs. 3 PartG ist cent-genau bestimmt, wie viel Mittel die einzelne Partei im Hinblick auf die drei Bemessungsmaßstäbe erhält. Schließlich sieht § 18 Abs. 5 PartG eine „relative Obergrenze“ vor: Die Höhe der staatlichen Teilfinanzierung darf bei einer Partei die Summe der Einnahmen nach § 24 Abs. 4 Nr. 1 bis 7 PartG (Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge, Spenden etc.) nicht überschreiten.

c) Die Regelung des § 18 PartG zeigt in ihrer Detailgenauigkeit, finanzierungsbegrenzenden Mechanik und im Lichte des Grundsatzes der Chancengleichheit, dass sie abschließend ist. Die staatlichen Mittel für die Parteien dürfen in Art, Bemessung und Höhe nicht über das hinausgehen, was § 18 PartG zulässt. § 18 PartG verbietet nicht nur eine offen gestaltete Ausweitung der staatlichen Mittel über das gesetzliche Zulässige hinaus (etwa durch zusätzliche Ausgabeposten im Haushaltsplan), sondern auch eine Umgehung der gesetzlichen Obergrenzen durch andere staatliche Mittel im Wege einer Neben- oder Umweg-Finanzierung. § 18 PartG impliziert damit ein Verbot der verdeckten Parteienfinanzierung. Die Regelung könnte ihre begrenzende und die verfassungsrechtlich gebotene Chancengleichheit der Parteien wahrende Funktion nicht erfüllen, wenn außerhalb ihres Regelungsbereich offen oder verdeckt andere staatliche Mittel den Parteien unmittelbar oder mittelbar zu Gute kommen könnten.

d) Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Entscheidung vom 22.2.2023 (2 BvE 3/19)[9] betreffend die Finanzierung parteinaher Stiftungen betont, dass der verfassungsrechtlich geschützte Grundsatz der Chancengleichheit nicht nur durch gezielte Finanzierung von Parteien berührt sein kann, sondern auch mittelbar durch staatliche Finanzierung Dritter:

> „Neben einer direkten Förderung kann auch die Zuweisung staatlicher Mittel an Dritte auf die Wettbewerbslage zwischen den Parteien einwirken. Die Chancengleichheit der Parteien kann auch durch

[9] BVerfGE 166, 93.

> faktische oder mittelbare Beeinträchtigungen betroffen sein. (…). Werden staatliche Mittel mit einer Zweckbestimmung verbunden, die typischerweise dazu führt, dass ihre Verwendung Parteien in unterschiedlicher Weise nützt oder schadet, kann darin eine Einflussnahme auf den politischen Wettbewerb liegen, die als Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien zu qualifizieren ist. An einer für die Chancengleichheit der Parteien maßgeblichen Wirkung einer staatlichen Maßnahme fehlt es dagegen, wenn deren mittelbare Folgen für den politischen Wettbewerb ein bloßer Reflex eines nicht entsprechend ausgerichteten staatlichen Handelns sind." (BVerfG, aaO, Rn. 176)

Zwar könne nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass durch die Zuweisung staatlicher Mittel an Dritte (in casu: parteinahe Stiftungen) in das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit eingegriffen werde, insbesondere, wenn die Mittel Institutionen zugewendet werden, die von den Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängig seien, ihre Aufgaben selbständig und eigenverantwortlich wahrnähmen und auch in der Praxis Distanz zu den jeweiligen Parteien wahrten. Es sei nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalls gesondert festzustellen, ob die Zuwendung staatlicher Mittel an einen Dritten die Wettbewerbslage zwischen den politischen Parteien verändern könne. Ebenso wie im Falle direkter Finanzzuweisungen stehe es Staatsorganen grundsätzlich nicht zu, durch die Gewährung staatlicher Leistungen an Dritte in einer ernsthaft ins Gewicht fallenden Weise bestimmten Parteien einen Vorteil zu verschaffen beziehungsweise einen Nachteil zuzufügen. Dies komme insbesondere dann in Betracht, wenn zwischen Leistungsempfänger und politischer Partei ein besonderes Näheverhältnis bestehe (BVerfG, aaO, Rn. 177).

e) Das Bundesverfassungsgericht hat seine Auffassung, dass auch durch Zuweisung staatlicher Mittel an Dritte ein Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien liegen könne, ausdrücklich nicht auf parteinahe Stiftungen beschränkt (auch wenn die Entscheidung diese zum Gegenstand hatte), sondern spricht allgemein von „Dritten". Dies können also nicht nur parteinahe Stiftungen sein, sondern auch NGOs, wenn diese im politischen Raum agieren und in einem Näheverhältnis zu einer Partei stehen. Das Bundesverfassungsgericht hat damit das Problem der verdeckten Parteienfinanzierung allgemein adressiert, auch wenn es diesen Begriff selbst nicht eigens verwendet. Auch eine verdeckte Parteienfinanzierung kann einen Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien darstellen. Zwar sei ein solcher Eingriff nicht stets verfassungswidrig, er bedürfe aber einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Neben „strengen materiell-rechtlichen Anforderungen" zur Wahrung der Chancengleichheit sei eine gesetzliche Grundlage für die Vergabe solcher Mittel erforderlich. Eine solche gesetzliche Grundlage existiert derzeit nicht.

f) Diese bundesverfassungsgerichtlichen Vorgaben sind im Rahmen der staatlichen Förderung von NGOs zu beachten. Zunächst ist festzuhalten: Auch in der Auskehrung staatlicher Mittel an eine NGO kann ein Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien liegen, wenn eine Partei faktisch oder mittelbar von der staatlichen Finanzierung der NGO profitiert. Dieses Problem taucht freilich nicht bei allen NGOs auf, wohl aber bei solchen, die in einem parteipolitisch nahen Bereich[10] arbeiten oder gar mit einer Partei (faktisch) kooperieren. Akut wird die Problematik dann, wenn eine staatlich finanzierte NGO gemeinsam mit einer Partei oder Parteiorganisation Veranstaltungen, Aktionen, Wahlkampfmaßnahmen, Kundgebungen und Demonstrationen etc. durchführt, auf denen auch für die kooperierende Partei geworben wird (etwa durch die Verteilung von Parteiwerbematerial, Schriften oder Mitgliedsanträgen) oder die nach ihrem Gesamtbild den Eindruck vermitteln, als handele es sich um eine Veranstaltung (auch) der Partei. Diese profitiert in solchen Konstellationen nicht nur materiell dadurch, dass sie sich selbst die Kosten für solche Veranstaltungen (teilweise) erspart, sondern auch immateriell dadurch, dass sie Gelegenheit zur Partei- und Mitgliederwerbung erhält und insgesamt in einem attraktiven Licht erscheint. Soweit die staatlich finanzierte NGO entsprechende Organisations- oder Werbeleistungen auch für die mittelbar davon profitierende Partei erbringt, erspart sich diese die Kosten, die sie ansonsten selbst aufzubringen hätte.

g) Es liegt indes nicht in jeder Förderung einer NGO, die einer bestimmten Partei inhaltlich nahesteht, eine verdeckte Parteienfinanzierung in soeben beschriebenem Sinne. Im Einzelfall kann das aber der Fall sein. Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien gebietet daher vor der konkreten Förderentscheidung die Prüfung, ob ein Fall einer verdeckten Parteienfinanzierung vorliegen könnte, ob also die Beziehung der NGO zu einer bestimmten Partei so eng ist, dass die Förderung der NGO zugleich die Chancengleichheit der Parteien faktisch zu beeinträchtigen in der Lage ist. Diese Prüfung hat umso gründlicher auszufallen, je näher die fördernde NGO inhaltlich-programmatisch einer bestimmten Partei steht. Problematisch ist, so das Bundesverfassungsgericht, „wenn zwischen Leistungsempfänger und politischer Partei ein besonderes Näheverhältnis besteht.“ (BVerfG, aaO, Rn. 177). Für die nähere Prüfung gibt das Bundesverfassungsgericht in der genannten Entscheidung zur Finanzierung parteinaher Stiftungen einige Hinweise: In das Recht auf Chancengleichheit werde nicht eingegriffen,

[10] Hierfür wird in der öffentlichen Diskussion mitunter der Begriff „Vorfeld“ oder „Vorfeldorganisation“ verwendet. Der Unterzeichnete macht sich diese Bezeichnung nicht zu eigen, weil es sich dabei nicht um einen juristischen Begriff handelt.

> „wenn die Mittel Institutionen zugewendet werden, die von den Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängig sind, ihre Aufgaben selbständig und eigenverantwortlich wahrnehmen und auch in der Praxis die gebotene Distanz zu den jeweiligen Parteien wahren“ (BVerfG, aaO, Rn. 148).

Diese Kriterien – rechtliche und tatsächliche Unabhängigkeit, selbständige und eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung, gebotene Distanz zwischen NGO und Partei auch in der Praxis – sind zunächst je einzeln und dann in einer Gesamtsicht im Einzelfall zu würdigen, bevor eine positive Vergabeentscheidung ergehen kann. Es kommt etwa im Rahmen der tatsächlichen Unabhängigkeit darauf an, ob zwischen zu fördernder NGO und der inhaltlich nahestehenden Partei persönliche oder organisatorische Verflechtungen bestehen (Beispiele: Gründungsmitglieder, Geschäftsführer oder sonst verantwortliche Personen einer NGO haben oder hatten gleichzeitig Parteiämter inne. Oder: die NGO spendet für eine bestimmte Partei). Besonderes Augenmerk ist darauf zu richten, ob die „gebotene Distanz“ der NGO zu einer Partei „auch in der Praxis“ gewahrt wird. Selbst wenn Partei und NGO also rechtlich und tatsächlich unabhängig sind, kann ein Eingriff in die Chancengleichheit vorliegen, wenn beide durch ihr Verhalten in der Praxis eine besondere Nähe demonstrieren (Beispiel: Durchführung gemeinsamer Veranstaltungen oder Wahlkampfaktionen, gegenseitige Werbemaßnahmen, ähnliche Logos etc.). Ergibt sich in einer Gesamtwürdigung der vom Bundesverfassungsgericht genannten Einzelkriterien, dass ein besonderes Näherverhältnis zwischen NGO und Partei in einer Weise besteht, dass die Partei mittelbar oder faktisch von einer staatlichen Finanzierung der NGO (sei es institutionell sei es projektbezogen) materiell oder immateriell profitiert, so liegt eine verdeckte Parteienfinanzierung vor, die mangels gesetzlicher Grundlage als ungerechtfertigte Verletzung des Grundsatzes der Chancengleichheit der Parteien verfassungswidrig ist. Eventuell zu schaffende gesetzliche Grundlagen für die Förderung von NGOs sowie verwaltungsinterne Förderrichtlinien haben geeignete Verfahrensvorschriften zu schaffen, um dem Problem der verdeckten Parteienfinanzierung gerecht zu werden (dazu näher unten IV.).

3. Verbot der staatlichen Beeinflussung der öffentlichen Meinungsbildung

Der Staat darf solche NGOs (oder Projekte) nicht fördern, die tun, was dem Staat selbst verboten ist. Der Staat kann sich seiner eigenen verfassungsrechtlichen Unterlassungspflichten nicht dadurch entziehen, dass er private Akteure mit staatlichen Mitteln unterstützt, die tun, was ihm selbst untersagt ist. Dies fasst man gemeinhin unter der Formel „Keine Flucht ins Privatrecht“ zusammen. Eine wichtige verfassungsrechtliche Unterlassungspflicht stellt das an den Staat adressierte Verbot dar, die freie öffentliche Meinungsbildung gezielt zu beeinflus-

sen oder zu steuern. Dies wird vornehmlich unter dem Begriff einer staatlichen Neutralitätspflicht diskutiert. Dieser Begriff ist aber durchaus irreführend, da den Staat nicht durchweg eine Pflicht zur Neutralität trifft. So kann die Bundesregierung durch Öffentlichkeitsarbeit für ihre Politik werben oder ein Ministerium für ein bestimmtes Gesetzgebungsprojekt, für das es fachlich zuständig ist. Besser sollte man daher von parteipolitischer Neutralitätspflicht sprechen. Der Staat und seine Vertreter (in *dieser* Funktion) dürfen grundsätzlich nicht für oder gegen eine bestimmte Partei und deren Programmatik werben[11]. Diese parteipolitische Neutralitätspflicht, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch außerhalb der Wahlkampfzeiten gilt[12], darf der Staat nicht dadurch umgehen, dass er private NGOs, die für Parteien und deren Programm werben, mit staatlichen Mitteln fördert.

Über die parteipolitische Neutralitätspflicht des Staates hinaus gilt grundsätzlich: In einer liberalen Demokratie findet Meinungsbildung im staatsfreien Raum statt, im staatsunabhängigen und von staatlichen Ingerenzen unbeeinflussten Diskurs der Staatsbürger sowie innerhalb politischer und sonstiger Vereinigungen (Parteien, Gewerkschaften, Kirchen, Sozialverbände etc.). Das Bundesverfassungsgericht spricht in der bereits mehrfach erwähnten Entscheidung zur Finanzierung von parteinahen Stiftungen von einem „freien und offenen Prozess der Meinungsbildung“[13], von einer „vorgefundenen Wettbewerbslage“, die der Staat nicht „verfälschen“ dürfe[14]. Maßgeblich die Parteien wirken an der politischen Willensbildung mit (Art. 21 Abs. 1 Grundgesetz), nicht indes der Staat selbst. Politische Meinungs- und Willensbildung ist als solche gerade nicht Aufgabe des Staates. Dieser hat nicht nur parteipolitisch neutral zu agieren, sondern sich auch der einseitigen Bevorzugung oder Förderung eines bestimmten politischen Meinungsspektrums zu enthalten. Der Staat darf informieren, aber nicht parteipolitisch werten, er darf Informationen für die politische Meinungsbildung bereitstellen, aber nicht bestimmte politische Präferenzen äußern oder Empfehlungen geben. Staatliche Förderung privater Akteure oder deren Projekte darf die so verstandene politische Neutralitätspflicht des Staates nicht unterlaufen. Der Staat darf daher nicht solche Organisationen oder

[11] BVerfGE 162, 207 (Äußerungsrechte der Bundeskanzlerin).

[12] BVerfGE 166, 93, Rn. 172: „Auch außerhalb von Wahlkampfzeiten erfordert der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien die Beachtung des Gebots staatlicher Neutralität. Der Prozess der politischen Willensbildung ist nicht auf den Wahlkampf beschränkt, sondern findet fortlaufend statt.“

[13] BVerfG, aaO, Rn. 169: „In der freiheitlichen Demokratie des Grundgesetzes geht alle Staatsgewalt vom Volke aus und wird von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt (Art. 20 Abs. 2 GG). Demokratische Legitimation im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG vermögen Wahlen und Abstimmungen nur zu vermitteln, wenn sie frei sind. Dies setzt nicht nur voraus, dass der Akt der Stimmabgabe frei von Zwang und unzulässigem Druck bleibt, sondern auch, dass die Wählerinnen und Wähler ihr Urteil in einem freien und offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen können.“

[14] BVerfGE, aaO, Rn. 173.

Projekte fördern, denen (auch teilweise) eine einseitige politische oder gar parteipolitische Ausrichtung zu Grunde liegt.

4. Parteipolitische Mäßigungspflicht (insbesondere im Wahlkampf)

Der Bundestagswahlkampf Anfang des Jahres 2025 hat gezeigt, dass auch vom Staat geförderte private Akteure konkret und gezielt Einfluss zu nehmen versuchen. Der Staat selbst hat jegliche Beeinflussung des Wahlkampfes, insbesondere durch öffentlich inszenierte Aktionen und Stellungnahmen gegen Oppositionsparteien, zu unterlassen. Das Bundesverfassungsgericht hat die wahlkampfbezogene Neutralitätspflicht des Staates wie folgt formuliert:

„Demgemäß wird das Recht, gleichberechtigt am Prozess der Meinungs- und Willensbildung teilzunehmen, regelmäßig verletzt, wenn Staatsorgane als solche zugunsten oder zulasten einer politischen Partei oder von Wahlbewerbern auf den Wahlkampf einwirken“. (BVerfG, aaO, Rn. 172)

Der Staat dürfe die vorgefundene Wettbewerbslage nicht verfälschen. Weder stehe es ihm zu, durch staatliches Handeln einzelne Teilnehmer am politischen Wettbewerb zu benachteiligen oder zu begünstigen, noch habe er das Recht, mit staatlichen Mitteln die Etablierung neuer, in ihrem Bestand von der staatlichen Förderung abhängiger Wettbewerbsteilnehmer zu ermöglichen. Diese Grundsätze hat der Staat auch bei der Förderung von NGOs zu beachten.
Zwar ist es jeder NGO unbenommen, im Wahlkampf aktiv zu sein, zu Demonstrationen aufzurufen und hierbei auch politisch einseitig zu agieren. Dies ist durch Art. 5 Abs. 1, 8 und 9 GG grundrechtlich geschützt. Einschränkungen sind jedoch dann zu fordern, wenn eine NGO vom Staat finanzielle Förderung erhält. Zwar wird eine bloße Projektförderung regelmäßig noch nicht dazu führen, dass sich die Organisation insgesamt in einem Wahlkampf einem allgemeinpolitischen Tätigkeitsverbot ausgesetzt sähe – das wäre mit den Grundrechten solcher privaten Akteure nicht vereinbar. Wohl aber ist eine Zurückhaltung einer staatlich finanzierten NGO insbesondere im zeitlichen Kontext zu Wahlen, etwa einer Bundestagswahl zu fordern. Es ist daher beim Vollzug entsprechender Förderprogramme sicher zu stellen, dass staatlich geförderte private Akteure (auch im Falle bloßer Projektförderung) im Wahlkampf nicht zu Aktionen und Veranstaltungen speziell gegen eine Partei oder gar die (bisherige) Opposition insgesamt aufrufen. Diese inhaltliche und zeitliche Mäßigungspflicht kann beispielsweise verwaltungsrechtlich durch Auflagen im Förderbescheid eingefordert werden. Eine inhaltliche Orientierung kann die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung in Wahlkampfzeiten bieten[15]. Was der Staat selbst nicht

[15] BVerfGE 44, 125.

darf, dürfen auch staatlich geförderte NGOs nicht. Informationsmaterial muss „sachgerechte, objektiv gehaltene Information“ bieten, gezielte Wahlwerbung für eine bestimmte Partei ist zu unterlassen, ebenso die gezielte Bekämpfung einer Partei. Kurz: Eine staatlich finanzierte NGO (sei es dass es sich um eine institutionelle, sei es dass es sich um eine Projektförderung handelt) darf in Wahlkampfzeiten weder als Wahlkampfakteur auftreten noch als solcher wahrgenommen werden. Sie kann sich im Rahmen ihres Satzungszwecks zwar politisch äußern, hat dabei aber das Maß an Sachlichkeit, Zurückhaltung und parteipolitischer Neutralität zu beachten, dem auch der Staat selbst unterliegt. Diese Anforderungen können verwaltungsrechtlich wiederum durch Auflagen sichergestellt werden.

IV. Zusammenfassende Desiderate

Für die staatliche Förderung von NGOs lassen sich aus den unter III. skizzierten verfassungsrechtlichen Grenzen folgende Desiderate ableiten (sowohl für die institutionelle Förderung einer NGO als auch für die Projektförderung):

(1) Jeder Förderantrag einer NGO ist daraufhin zu überprüfen, ob ein chancengleichheitsrelevantes Näheverhältnis zu einer Partei besteht. Dabei sind alle bei III.2.g. genannten Kriterien heranzuziehen und in einer Gesamtsicht zu würdigen.

(2) Sollte sich ein solches Näheverhältnis im Einzelfall herausstellen, läge in der Förderung der (parteinahen) NGO eine verdeckte Parteienfinanzierung und damit ein Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien. Ein solcher Eingriff kann allenfalls dann gerechtfertigt sein, wenn es für die Förderung eine formalgesetzliche Grundlage gibt. Dies ist derzeit nicht der Fall. Die Förderung hat in einem solchen Fall also zu unterbleiben.

(3) Da die staatliche Finanzierung von NGOs mit konkreter Parteinähe zu beachtlichen Verzerrungen der Chancengleichheit der Parteien führen kann, sollten die Förderentscheidung und insbesondere die vorgelagerte Prüfung nach Maßgabe von (2) verfahrensrechtlich chancengleichheitssichernd flankiert werden werden: Hierzu sollte die Entscheidung über die Vergabe bzw. die Vorbereitung der Entscheidung einem interdisziplinär zusammengesetzten Gremium übertragen, jedenfalls nicht bei der politischen Spitze eines Ministeriums monopolisiert werden, insbesondere wenn diese einer mittelbar begünstigten Partei angehört. Zusätzlich ist jede Förderentscheidung transparent (nach Förderadressaten, Förderzweck, Förderhöhe) zu machen, ebenso die konkrete Verwendung der Mittel. Dies sollte in einem für jeden

zugänglichen Transparenzregister erfolgen. Bedingung für die Förderung ist, dass die die Förderung beantragende NGO diesen Transparenzmaßnahmen zustimmt. Jeder Bürger muss sich niedrigschwellig und konkret über die NGO-Förderpraxis informieren können. Dies könnte in einem NGO-Fördergesetz verankert und damit auch datenschutzrechtlich abgesichert werden.

(4) Beim verwaltungsmäßigen Vollzug eines – ggf. zu erlassenden – NGO-Fördergesetzes oder der verwaltungsinternen Förderrichtlinien insbesondere durch Verwaltungsakt oder Vertrag sollten die oben bei III.2.g) formulierten Gebote der Distanz und Trennung zwischen Partei und NGO als Auflagen für die konkrete Mittelverwendung formuliert werden. Ein Beispiel für eine solche Auflage wäre: „Die Verwendung der Mittel für die Finanzierung, Organisation oder sonstige Unterstützung von Veranstaltungen, bei denen auch eine Partei mitwirkt oder von denen eine Partei in sonstiger Weise profitiert, ist unzulässig“. Über die Mittelverwendung hat der Empfänger konkrete, auch projektbezogenen Nachweise zu führen.

(5) Gegen eine einseitige politische Förderpraxis sind rechtliche Vorkehrungen zu treffen. Dies gilt sowohl für die institutionelle als auch für die projektbezogene Förderung. Zwei Punkte sind sollten dabei zentral sein: Es müsste erstens – ähnlich wie in der Wissenschaftsförderung – ein plural zusammengesetztes Gremium eingerichtet werden, das darüber entscheidet, wer wofür eine Förderung erhält, und dabei strikt auf die staatliche Meinungsneutralität in oben skizziertem Sinne (III.3., 4.) zu achten hat. Zudem ist ein Transparenzregister zu etablieren, in dem für jeden einsehbar ist, welche Organisation für welchen Zweck wie viel Mittel erhält (s. bereits (3)). Im verwaltungsmäßigen Vollzug sollte die politische Neutralitätspflicht im Rahmen der Mittelverwendung wiederum durch Auflagen gesichert werden.

(6) Förderprogramme sollten in regelmäßigen Abständen – neben der Prüfung durch den Rechnungshof und unabhängig von der konkreten Rechenschaftslegung der Empfänger über die Mittelverwendung – durch ein externes unabhängiges Gremium evaluiert werden, wobei insbesondere die Beachtung der verfassungsrechtlichen Grenzen (oben III.) im Fokus stehen sollte. Zudem ist eine regelmäßige, hinreichend detailgenaue Berichtspflicht der Regierung an den Landtag zu implementieren.

V. Fazit

Der Antrag der FDP (Drs. 18/13819) geht inhaltlich in die richtige Richtung, weil er unter II. etliche der vorstehend formulierten verfassungsrechtlichen Anforderungen (oben III.) und De-

siderate (oben IV.) an eine verfassungskonforme NGO-Förderung aus staatlichen Mitteln aufgreift. Er verdient daher Unterstützung.

Soweit gelegentlich eine Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen zur NGO-Förderung mit dem Argument für unnötig gehalten wird, die steuerrechtliche Gemeinnützigkeitskontrolle genüge und darüber hinaus gehende Anforderungen seien unnötige „Bürokratisierung der Zivilgesellschaft“ (so Prof. Weitemeyer, Stellungnahme vom 12.8.2025, S. 4), ist dem entgegenzuhalten, dass die steuerrechtlichen Anforderungen zur Gemeinnützigkeit mit den vorstehend erörterten verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht kongruent sind. Insbesondere das Problem der verdeckten Parteienfinanzierung wird gemeinnützigkeitsrechtlich nicht in hinreichendem Maße abgebildet. Eine sog. „Bürokratisierung der Zivilgesellschaft“ fände im Rahmen eines NGO-Fördergesetzes außerdem nur für solche Organisationen statt, die willentlich staatliche Mittel beziehen, weshalb diesen eine „Bürokratisierung“ jedenfalls zuzumuten wäre.

Soweit die Staatspraxis an einer Förderung von NGOs auf der Basis von verwaltungsinternen Förderrichtlinien festhalten will, was zulässig ist (s. oben II.3. und 4.), sollten diese an die im Rahmen dieser Stellungnahme erarbeiteten verfassungsrechtlichen Anforderungen und Desiderate angepasst werden. Sollte sich der Gesetzgeber für den Erlass eines NGO-Fördergesetzes entscheiden, müsste dieses den skizzierten verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht werden.

In der Vollzugspraxis ist insbesondere durch dem Förderbescheid beigegebene Auflagen sicherzustellen, dass

- zur Vermeidung verdeckter Parteienfinanzierung hinreichende Distanz zwischen geförderter NGO und politischen Parteien insbesondere auch bei der konkreten Verwendung der Mittel gewahrt bleibt,
- die parteipolitische Neutralitätspflicht im Rahmen der Verwendung der staatlichen Mittel beachtet wird und
- in Wahlkampfzeiten die verfassungsrechtlich geforderte politische Zurückhaltung geübt wird.

München/Augsburg, 10. September 2025

gez.

Prof. Dr. Josef Franz Lindner