

Finanzierung politischer Jugendorganisationen

A. Auftrag

Der Haushalts- und Finanzausschuß hat den Wissenschaftlichen Dienst in seiner 24. Sitzung am 18. Juli 1997 gebeten darzustellen, nach welchen Grundsätzen sich die Finanzierung der politischen Jugendorganisationen richtet. Dabei soll insbesondere auf den aktuellen Entwurf der Richtlinien des Chefs der Staatskanzlei zur Förderung der Jugendarbeit der politischen Jugendverbände eingegangen werden. Dieser Entwurf liegt seit dem 3. Dezember 1997 vor und wurde als Vorlage 13/1427 an die Mitglieder des Haushalts- und Finanzausschusses verteilt.

B. Stellungnahme

I. Vorbemerkung

Die Förderung politischer Jugendorganisationen aus öffentlichen Mitteln ist in der überwiegenden Anzahl der Bundesländer sowie im Bund in den jeweiligen Haushaltsplänen vorgesehen. Lediglich in Hamburg, Sachsen, und Sachsen-Anhalt fehlen entsprechende Haushaltsansätze. Ziel der Förderung ist es in der Regel - wie es auch der Richtlinienentwurf des Chefs der Staatskanzlei umschreibt -, „die politischen Jugendverbände in die Lage zu versetzen, die heranwachsenden Staatsbürger staatspolitisch zu interessieren und auf die mitbürgerliche Verantwortung hinzuweisen.“

Im Haushaltsplanentwurf des Landes Rheinland-Pfalz sind für das Haushaltsjahr 1998 bei Kapitel 02 02, Titel 685 08¹ insgesamt 436.000,- DM als „Zuschüsse zur Förderung der staatsbürgerlichen Bildung der jungen Generation in Rheinland-Pfalz“

¹ Bis 1997 in Titel 685 01 enthalten.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

eingestellt. Aus diesem Titel haben in der Vergangenheit die Jungsozialisten, die Junge Union, die Jungen Liberalen, die Jungdemokraten und - seit 1996 - das Grüne Jugendbündnis Zahlungen erhalten.

II. Grundsätze der Mittelverteilung

1. Die Bereitstellung der Mittel im Haushalt allein begründet noch keinen unmittelbaren Anspruch auf entsprechende Leistungen². Zu prüfen ist vielmehr jeweils im konkreten Einzelfall, ob ein Antragsteller zum Kreis der begünstigten Personen gehört und bejahendenfalls, in welcher Höhe ihm nach dem Grundsatz des Gleichbehandlungsgebots Fördermittel zustehen³.

2. Was den Kreis der begünstigten Personen anbelangt so ist darauf hinzuweisen, daß der Gesetzgeber bei der Bestimmung der Leistungsempfänger nicht völlig frei ist. Zwar besteht anerkanntermaßen keine Pflicht des Staates zur Förderung der politischen Jugendorganisationen⁴. Entschließt er sich aber zu einer Förderung, ist er bereits hinsichtlich der Bestimmung des Kreises der Zuwendungsempfänger an den allgemeinen Gleichheitssatz gebunden⁵.

Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Zusammenhang in seinem grundlegenden Urteil zur staatliche Finanzierung der politischen Bildungsarbeit parteinaher Stiftungen vom 14. Juli 1986 betont, der Gleichheitssatz gebiete, „daß eine solche Förderung alle dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen in der Bundesrepublik Deutschland angemessen berücksichtigt.“⁶ Weiter heißt es: „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.“⁷

² OVG NW, DVBl. 1990, 161 = NWVBL 1990, 56 (57); VG Mainz, Urteil v. 27. Juli 1989, 1 K 18/89, S. 8 des Urteilsumdrucks (verteilt mit der Vorlage 13/1101).

³ OVG NW, DVBl. 1990, 161 = NWVBL 1990, 56 (57); G. Westerwelle, Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen, 1994, S. 136.

⁴ G. Westerwelle, Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen, 1994, S. 141.

⁵ BVerfGE 78, 1 (38); M. Morlock, Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht 1/1996, 7 (10).

⁶ BVerfGE 78, 1 (38).

⁷ BVerfGE 78, 1 (38).

Daraus folgt nach nahezu einhelliger Auffassung, daß die Zugehörigkeit einer Jugendorganisation zu einer politischen Partei oder gar die Repräsentanz der Mutterpartei im Parlament (bzw. Rat) der jeweiligen Gebietskörperschaft kein taugliches Kriterium für die Bestimmung des Kreises der Zuwendungsempfänger ist⁸. Abzustellen ist vielmehr darauf, ob die jeweilige Jugendorganisation die Gewähr dafür bietet, daß die Ziele der staatlichen Förderung erreicht werden können⁹. Entscheidend sind insbesondere Mitgliederzahl und Organisationsstruktur einer politischen Jugendorganisation¹⁰; effektive politische Bildungsarbeit setzt ein gewisses Maß an organisatorischer Beständigkeit voraus¹¹.

Die Förderung darf daher vor allem dann verweigert werden, wenn der Fortbestand der anspruchstellenden Organisation zweifelhaft ist oder eine politische Bildungsarbeit sogar nicht ernsthaft beabsichtigt wird¹². Dies ist eine Frage des konkreten Einzelfalls.

Den genannten Grundsätzen zur Bestimmung des Kreises der - potentiellen - Zuwendungsempfänger trägt der Entwurf der Richtlinien des Chefs der Staatskanzlei hinreichend Rechnung indem es unter I. 2.1 unter der Rubrik „Zuwendungsempfänger“ heißt: „Gefördert wird die Bildungsarbeit der politischen Jugendorganisationen, die mindestens 100 Mitglieder haben und effektive Bildungsarbeit leisten.“ Die Bestimmung dieser Jugendorganisationen nimmt in Rheinland-Pfalz der Haushaltsgesetzgeber weitgehend selbst vor, indem er diejenigen Organisationen, an die Zuwendungen vorgesehen sind, in den Erläuterungen zu dem Haushaltstitel 685 08 in Kapitel 02 02 explizit aufführt (Jungsozialisten, Junge Union, Junge Liberale, Jungdemokraten und Grünes Jugendbündnis). Dies erscheint sachgerecht, da durch die Festschreibung derartiger Details in den Erläuterungen der Einzelpläne der Haushaltsgesetzgeber der Exekutive politische Vorgaben für die Vergabe der Fördermittel machen kann und damit seinen Einfluß auf den Haushaltsvollzug stärkt¹³.

⁸ OVG NW, DVBl. 1990, 161 (162) = NWVBL 1990, 56 (58); VG Mainz, Urteil v. 27. Juli 1989, 1 K 18/89, S. 10 des Urteilsdruckes (verteilt mit der Vorlage 13/1101); M. Morlok, NWVBL 1990, 230; G. Westerwelle, Die Parteien und die politischen Jugendorganisationen, 1994, S. 138 f.

⁹ OVG NW, DVBl. 1990, 161 (162) = NWVBL 1990, 56 (58); G. Westerwelle, Die Parteien und die politischen Jugendorganisationen, 1994, S. 139.

¹⁰ OVG NW, DVBl. 1990, 161 (162) = NWVBL 1990, 56 (58).

¹¹ G. Westerwelle, Die Parteien und die politischen Jugendorganisationen, 1994, S. 139.

¹² OVG NW, DVBl. 1990, 161 (162) = NWVBL 1990, 56 (58); G. Westerwelle, Die Parteien und die politischen Jugendorganisationen, 1994, S. 139.

¹³ Vgl. entsprechend W. Krebs, ZRP 1984, 224; R. Hoffmann, Haushaltsvollzug und Parlament, 1972, S. 6 ff.

3. Was die Verteilung der Mittel unter den förderungswürdigen Organisationen anbelangt, können nach der Rechtsprechung verschiedene Kriterien herangezogen werden. Abgestellt werden darf insbesondere auf die Größe der Jugendorganisation (Mitgliederzahl)¹⁴ sowie den Grad ihrer Organisation und ihr Verbreitungsgebiet¹⁵. Im Kern geht es dabei immer darum, die „Bedeutung“ einer Jugendorganisation zu ermitteln und angemessen zu gewichten¹⁶. Zu einem gewissen Prozentsatz - und nicht als alleiniges Kriterium - kann auch die Parlamentszugehörigkeit der Mutterpartei¹⁷ bzw. die Zahl der auf sie entfallenden Mandate¹⁸ Berücksichtigung finden.

Diese Verteilungskriterien werden nach der Aufstellung der Staatskanzlei - Vorlage 13/1427 - bei der Berechnung der Gesamtförderung (70 % Grundförderung + 30 % Restförderung) für die politischen Jugendverbände zugrundegelegt und die auf die einzelnen Organisationen entfallenden Beträge unmittelbar in den Erläuterungen zu dem Haushaltstitel 685 08, Kapitel 02 02, festgeschrieben. Durchgreifenden rechtlichen Bedenken begegnet diese Regelung - zumindest bei der hier gebotenen kursorischen Prüfung - nicht.

Alternativ zu der Festschreibung der Förderungsbeträge für die einzelnen Jugendorganisationen in den Erläuterungen des Haushaltsplans könnte die quotenmäßige Aufteilung auch durch ein Gremium der politischen Jugendorganisationen festgelegt werden, wie dies in einigen Bundesländern vorgesehen ist. Dieses Gremium trägt zumeist die Bezeichnung „Ring Politischer Jugend“ (RPJ); die Tätigkeit dieses Gremiums erschöpft sich nicht selten in der Festlegung der Mittelvergabe an die einzelnen Verbände¹⁹. Substantielle Vorteile eines solchen Verfahrens sind jedoch nicht ersichtlich. Die Ermittlung der Quoten anhand der anerkannten Verteilungskriterien und die Festlegung der so ermittelten Beträge durch den Haushaltsgesetzgeber erscheint vielmehr als vorzugswürdig. Auf diese Weise kann die sachgerechte Anwendung der anerkannten Entscheidungskriterien sichergestellt und ein ungleich höheres Maß an demokratischer Legitimation der Entscheidung erreicht werden.

¹⁴ OVG NW, DVBl. 1990, 161 (162) = NWVBL 1990, 56 (58).

¹⁵ G. Westerwelle, Die Parteien und die politischen Jugendorganisationen, 1994, S. 137.

¹⁶ G. Westerwelle, Die Parteien und die politischen Jugendorganisationen, 1994, S. 137.

¹⁷ OVG NW, DVBl. 1990, 161 (162) = NWVBL 1990, 56 (58).

¹⁸ Vgl. entsprechend BVerfGE 20, 56 (118); 85, 264 (294); kritisch demgegenüber G. Westerwelle, Die Parteien und die politischen Jugendorganisationen, 1994, S. 137 f.

¹⁹ Vgl. dazu G. Westerwelle, Die Parteien und die politischen Jugendorganisationen, 1994, S. 124 f.

4. Was den nach den Nummern 5 und 6 des Richtlinienentwurfs des Chefs der Staatskanzlei vorgesehenen Bewilligungs-, Auszahlungs- und Abrechnungsmodus anbelangt (Projektförderung) so ist darauf hinzuweisen, daß die Beschränkung der Förderung auf bestimmte Projekte - wozu allerdings auch die pauschalierte Anteilsfinanzierung der Infrastruktur gehört - aus rechtlichen Gründen nicht zwingend geboten erscheint. Das Bundesverfassungsgericht hat seine mit Urteil vom 19. Juli 1966 dargelegten Bedenken gegen eine unmittelbare Staatsfinanzierung der gesamten Tätigkeit politischer Parteien²⁰, die einer institutionellen Förderung entgegenstehen könnten, mit Urteil vom 9. April 1992 ausdrücklich aufgegeben²¹. Danach ist der Staat nach der neuen Rechtsprechung des Gerichts „verfassungsrechtlich nicht gehindert, den Parteien Mittel für die Finanzierung der allgemein ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeit zu gewähren.“²² Eine institutionelle Förderung, die in geringerem Maße als die Projektförderung auf Einzelabrechnungen angewiesen ist, wäre somit selbst dann rechtlich zulässig, wenn man die finanzielle Förderung (partei)politischer Jugendorganisationen als Parteienfinanzierung qualifizieren würde²³.

Eine Projektfinanzierung anstelle einer institutionellen Förderung ist daher zumindest seit diesem Urteil des Bundesverfassungsgerichts nicht mehr verfassungsrechtlich erforderlich²⁴, wobei im Ergebnis dahinstehen kann, ob die finanzielle Förderung (partei)politischer Jugendorganisationen als Parteienfinanzierung zu qualifizieren ist²⁵. Die Projektfinanzierung hat allerdings den Vorteil, daß die damit verbundene umfassendere Abrechnungskontrolle Rückschlüsse auf die zweckgemäße Verwendung der Mittel erlaubt. Welche Art der Förderung (institutionelle Förderung oder Projektförderung) man wählt ist allerdings letztlich eine Praktikabilitätsfrage, die im Rahmen dieser Überprüfung nicht abschließend beantwortet werden kann. Eine Korrektur des derzeit praktizierten und durch den Richtlinienentwurf des Chefs der Staatskanzlei konkretisierten Verfahrens erscheint jedoch zumindest unter rechtlichen Gesichtspunkten nicht als erforderlich.

Wissenschaftlicher Dienst

²⁰ BVerfGE 20, 56 (97 ff.).

²¹ BVerfGE 85, 264 (285 f.).

²² BVerfGE 85, 264 (285 f.).

²³ Dafür mit beachtlichen Argumenten G. Westerwelle, Die Parteien und die politischen Jugendorganisationen, 1994, S. 126 f. und S. 128-133; M. Morlok, NWVBL 1990, 230 (231); demgegenüber einschränkend OVG NW, DVBl. 1990, 161 (162) = NWVBL 1990, 56 (57).

²⁴ G. Westerwelle, Die Parteien und die politischen Jugendorganisationen, 1994, S. 128.

²⁵ S.o. Fußn. 23.

