

Prof. Dr. Dr. h. c. Ulrich Batts

Beiersdorfer Weg 42

12589 Berlin

Berlin, 29. November 2010

Zur Zulässigkeit der „Extremismusklausel“ im Bundesprogramm

„Toleranz fördern – Kompetenz stärken“

Auftraggeber: Verein für Demokratische Kultur in Berlin e.V., Aktion Sühnezeichen Friedensdienste e.V., Kulturbüro Sachsen e.V., Opferperspektive Brandenburg e.V.

Gutachter: Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Batts,
Humboldt-Universität zu Berlin

ZUSAMMENFASSUNG DER WESENTLICHEN ERGEBNISSE

1. Bei der Bestätigungserklärung handelt es sich um eine Konkretisierung, der in der „Leitlinie zum Programmbereich ‚Förderung und Unterstützung qualitätsorientierter Beratungsleistungen in den landesweiten Beratungsnetzwerken“ (im Folgenden Leitlinie) unter dem Gliederungspunkt 4.7 angegeben Bedingung einer „Unterzeichnung einer Einverständniserklärung, in der er/sie sich zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung bekennen und eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit gewährleisten“ (S. 12 und 14 der Leitlinie).
2. Die Leitlinie ist eine Verwaltungsvorschrift, die als vorweggenommene Verwaltungspraxis in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG mittelbare Außenwirkung entfaltet.
3. Eine Ungleichbehandlung ist gegeben, da die erste Gruppe die Zuwendungen erhält und die zweite Gruppe die Zuwendungen gar nicht oder nur vermindert erhält. Die Gruppe von Letztempfängern, welche die Bestätigungserklärung unterzeichnet haben und nach Auffassung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) auch nicht gegen die dortige Selbstverpflichtung verstoßen, und die Gruppe von Letztempfängern, die nach Auffassung des BMFSFJ gegen die Selbstverpflichtung verstoßen oder von Anfang an nicht bereit waren, die Bestätigungserklärung zu unterzeichnen, bilden eine Vergleichsgruppe im Sinne des Art. 3 Abs. 1 GG, da es sich bei beiden Gruppen um Projektträger handelt, die in den von der Leitlinie erfassten Tätigkeitsbereich fallen.
4. Ein legitimes Ziel der Ungleichbehandlung liegt vor. Die Förderung von Demokratie und die Gewährleistung, dass nur Projektträger unterstützt werden, die sich für Demokratie im Sinne des Grundgesetzes einsetzen, sind legitime Ziele.
5. Der erste Satz der Bestätigungserklärung ist für dieses Ziel geeignet. Ein milderer Mittel als eine Selbstverpflichtung ist nicht ersichtlich. Eine derartige Unterzeichnung ist auch angemessen, so dass gegen den ersten Satz der Bestätigungserklärung keine rechtlichen Bedenken bestehen.
6. Der zweite Satz der Bestätigungserklärung ist zur Erreichung dieses Ziels nicht geeignet. Es ist unklar, welches Verhalten die Letztempfänger konkret vorweisen müssen. Es ist nicht deutlich, wann eine andere Organisation als „Partner“ zu verstehen ist. Wie eine Nutzung der Möglichkeiten zur Kontrolle und Überprüfung auszusehen hat, ist nicht er-

sichtlich. Dabei ist weder klar, auf wessen Bewertung dabei abzustellen ist, noch ab welchem Verdachtsgrad anzunehmen ist, wann ein potentieller Partner nicht im Sinne des Grundgesetzes tätig ist. Darüber hinaus sind die Rechtsfolgen eines Verstoßes nicht aufgeführt.

7. Der dritte Satz ist ebenfalls ungeeignet, da auch hier keine konkrete Handlungsorientierung erkennbar ist. Es ist unklar, was eine „extremistische Struktur“ darstellt. Darüber hinaus ist nicht erkennbar, auf wessen Bewertung der Letztempfänger sich zu beziehen hat. Ebenso ist nicht klar, was unter dem Begriff der Unterstützung und der Erweckung eines Anscheins verstanden wird. Darüber hinaus ist die Rechtsfolge nicht normiert.
8. Aus der Handlungsanforderung an die Letztempfänger, potentielle Partner zu kontrollieren und hinsichtlich ihrer Verfassungstreue zu überprüfen, erschließt sich kein zusätzlicher Nutzen für eine effiziente und zielgerichtete Vergabe der Zuwendungen, da den Letztempfänger weder klar ist, welche Überprüfungen noch in welcher Form sie diese vornehmen sollen. Wenn auf den zweiten und dritten Satz verzichtet werden würde und allein der erste Satz bestehen bliebe, würde die Bestätigungserklärung ein gleich wirksames jedoch milderer Mittel darstellen.
9. Der zweite und dritte Satz der Bestätigungserklärung sind unverhältnismäßig. Die beiden Sätze verpflichten die Letztempfänger auf eine gegenseitige –praktisch kaum durchführbare – Kontrolle, die im Ergebnis zu einer erheblichen Belastung der Zusammenarbeit der Gruppen und Initiativen führen wird. Diese sind in ihrer Arbeit auf Vernetzung, Zusammenarbeit und gegenseitiges Vertrauen angewiesen. Diese Folge steht in einem nicht angemessenen Verhältnis zu den mit der Einschränkung verfolgten Belangen, da das in der Leitlinie übergeordnete Ziel der Demokratieförderung in Gefahr gerät.
10. Der zweite und dritte Satz der Bestätigungserklärung stellen einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem Bestimmtheitsgebot und sind daher mit dem Grundgesetz nicht vereinbar.

INHALTSVERZEICHNIS

A.	AUFGABENSTELLUNG UND GANG DER DARSTELLUNG	5
B.	RECHTLICHE EINORDNUNG	6
C.	VEREINBARKEIT MIT ART. 3 ABS. 1 GG	8
	<i>I. Ungleichbehandlung</i>	9
	<i>II. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung.....</i>	9
	1. Legitime Zielsetzung	10
	2. Geeignetheit	11
	a) Erster Satz der Bestätigungserklärung.....	12
	b) Zweiter Satz der Bestätigungserklärung	13
	c) Dritter Satz der Bestätigungserklärung	14
	d) Zwischenergebnis.....	17
	3. Erforderlichkeit	18
	4. Angemessenheit	19
	<i>III. Ergebnis</i>	20

A) AUFGABENSTELLUNG UND GANG DER UNTERSUCHUNG

Seit den 90er Jahren hat der Bund Programme zur Bekämpfung des Neonazismus eingerichtet. Von 1992 bis 1996 war dies das „Aktionsprogramm gegen Gewalt und Aggression“ für die östlichen Bundesländer. Unter dem Dach des Bundesprogramms „Jugend für Toleranz und Demokratie – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“ folgten von 2001 bis 2006 die drei Teilprogramme „Entimon“, „Civitas“ und „Xenos“. In der Großen Koalition waren es seit 2007 die beiden Bundesprogramme „Kompetent. Für Demokratie“ und „Vielfalt tut gut“. Auch wenn an der Ausrichtung der einzelnen Programme mitunter Kritik geübt wurde, kann als Ergebnis festgehalten werden, dass die Programme eine vielfältige Praxis vor Ort hervorgebracht und unterstützt haben, deren Tätigkeit von Ausstiegshilfe, außerschulischer Bildung und Jugendarbeit, Hilfen für Opfer, Beratung von politischen Entscheidungsträgern, Entwicklung von Aktions- und Handlungsplänen, Infrastrukturentwicklung bis hin zur Förderung von demokratischen Jugendstrukturen reicht. Die Programme waren Ausdruck der Notwendigkeit, die spätestens in den 90er Jahren unübersehbar wurde, gegen die wachsende Resonanz rassistischer, antisemitischer und neonazistischer Tendenzen insbesondere bei Jugendlichen, der Entwicklung neuer Organisationsformen und einer wachsenden Gewaltbereitschaft und Militanz im neonazistischen Bereich vorzugehen. Diese Notwendigkeit besteht noch immer.

Vgl.: Heitmeyer, Deutsche Zustände, Folge 8, 2010; Decker/Weißmann/Kiess/Brähler, Die Mitte in der Krise – Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2010, 2010.

Folgerichtig führt die aktuelle Bundesregierung dieses Anliegen mit dem Programm „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“ fort. In der dazu erlassenen Leitlinie werden die Zielsetzung des Programms näher beschrieben und die Voraussetzungen genannt, die zum Erhalt einer Zuwendung aus diesem Bundesprogramm vorliegen müssen. Die Erteilung von Zuwendungen aus dem Bundesprogramm „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“ soll zukünftig davon abhängig gemacht werden, ob der potentielle Letztempfänger die nachfolgende Bestätigungserklärung unterzeichnet.

Der Wortlaut dieser Bestätigungserklärung lautet wie folgt:

„Bestätigung
Hiermit bestätigen wir, dass wir

uns zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland bekennen und

eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit gewährleisten.

Als Träger der geförderten Maßnahmen haben wir zudem im Rahmen unserer Möglichkeiten (Literatur, Kontakte zu anderen Trägern, Referenzen, die jährlichen Verfassungsschutzberichte des Bundes und der Länder etc.) und auf eigene Verantwortung dafür Sorge zu tragen, dass die als Partner ausgewählten Organisationen, Referenten etc. sich ebenfalls den Zielen des Grundgesetzes verpflichten. Uns ist bewusst, dass keinesfalls der Anschein erweckt werden darf, dass eine Unterstützung extremistischer Strukturen durch die Gewährung materieller und immaterieller Leistungen Vorschub geleistet wird.“

Die Bedeutung einer derartigen Erklärung liegt darin, dass all jene vom Kreis der Letztempfänger ausgeschlossen werden, die diese Erklärung nicht unterzeichnen oder die nach Auffassung des BMFSFJ gegen die Erklärung verstoßen. Ohne die finanzielle Unterstützung aus dem Bundesprogramm werden die bestehenden Projekte, Initiativen und Organisationen ihre Arbeit nicht mehr fortführen können.

Ich bin damit beauftragt worden, die Zulässigkeit der Bestätigungserklärung rechtsgutachterlich zu prüfen.

B) RECHTLICHE EINORDNUNG

Die finanziellen Mittel für das Bundesprogramm „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“ werden auf Grundlage des § 44 Bundeshaushaltsordnung (BHO) in Verbindung mit § 23 BHO erteilt.

§ 44 Abs. 1 S. 1 und S. 2 BHO lautet:

„Zuwendungen dürfen nur unter den Voraussetzungen des § 23 gewährt werden. Dabei ist zu bestimmen, wie die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen nachzuweisen ist. Außerdem ist ein Prüfungsrecht der zuständigen Dienststelle oder ihrer Beauftragten festzulegen.“

In § 23 BHO heißt es:

„Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) dürfen nur veranschlagt werden, wenn der Bund an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.“

Konkrete Grundlage für die Bestätigungserklärung ist Punkt 4.7 der Leitlinie zum Bundesprogramm. Danach ist eine Voraussetzung für den Erhalt von Zuwendungen die „Unterzeichnung einer Einverständniserklärung, in der er/sie sich zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung bekennen und eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit gewährleisten“ (S. 12 und 14 der Leitlinie). Dort heißt es weiter, dass Näheres in einem Letztbescheid geregelt werde (S. 12 und 14 der Leitlinie).

Die Leitlinie ist als Verwaltungsvorschrift zu qualifizieren, in der geregelt ist, unter welchen Voraussetzungen Zuwendungen im Rahmen des Bundesprogramms „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“ zu erteilen sind.

Die Befugnis zum Erlass von Verwaltungsvorschriften für das BMFSFJ ergibt sich aus der Befugnis zur Leitung ihres Geschäftsbereichs.

„Die Befugnis zum Erlass von Verwaltungsvorschriften ist der Exekutivgewalt inhärent, soweit ihre Organisations- und Geschäftsleitungsgewalt jeweils reicht.“

BVerwGE 67, 222, 229; hierzu: Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht I, S. 256.

Verwaltungsvorschriften sind rechtliche Regelungen, die ihre Rechtswirkungen im staatlichen Innenbereich entfalten. Da sich Verwaltungsvorschriften an die Verwaltung richten, stellen sie verwaltungsinterne Regelungen dar. Sie sind für die Bediensteten und nachgeordneten Behörden verbindlich. Diese haben qua ihrer dienstrechtlichen Gehorsams- und Amtwahrungspflicht Verwaltungsvorschriften zu beachten.

Vgl.: Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht I, S. 256; Detterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, 2009, Rn. 867; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Auflage, 2009, S. 621 ff.

Gesetzesfreie Ermessenrichtlinien stellen Verwaltungsvorschriften in Bereichen dar, die normierungsbedürftig sind, für die jedoch gesetzliche Regeln fehlen.

Vgl.: Battis, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Auflage, 2002, S. 34; Ossenbühl, in: Erichsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 148, der von „gesetzesvertretenden Verwaltungsvorschriften“ spricht.

Bei der Vergabe der Fördermittel handelt es sich um einen Bereich, der nicht konkret gesetzlich normiert ist, der aber gleichwohl regelungsbedürftig ist. Die BHO eröffnet einen breiten Spielraum, für die Vergabe der Zuwendungen. Die Leitlinie liefert die Entscheidungsmaßstäbe, nach denen die Mittel zu vergeben sind, so dass sie die Handhabung des Ermessens bestimmt und als Ermessensrichtlinie zu verstehen ist. Ermessensrichtlinien stellen Innenrechtssätze dar, die jedoch mittelbar Außenwirkung in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG entfalten können.

BVerwGE 58, 45; Battis, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Auflage, 2002, S. 36.

Aufgrund ihres verwaltungsinternen Regelungsgehalts begründen Verwaltungsvorschriften unmittelbar für den Bürger weder Rechte noch Pflichten. Dennoch können sie über die ihnen innewohnende interne Bindung hinaus eine anspruchsbegründende Außenwirkung gegenüber dem Bürger im Wege der so genannten Selbstbindung der Verwaltung entfalten, da sie das Ermessen der für die Mittelverteilung bestimmten Stellen regeln. Die Selbstbindung der Verwaltung setzt eine entsprechende Verwaltungspraxis voraus, die in Verbindung mit dem Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG bzw. dem Gebot des Vertrauensschutzes aus Art. 20 und Art. 28 GG dadurch einen Anspruch des Bürgers begründet, dass die Verwaltung in vergleichbar gelagerten Fällen einheitlich zu entscheiden hat.

„[...] ist in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts anerkannt, dass Verwaltungsvorschriften über die ihnen zunächst nur innewohnende interne Bindung hinaus vermittels sowohl des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) als auch des Rechtsstaatsprinzips verankerten Gebot des Vertrauensschutzes (Art. 20 und Art. 28 GG) eine anspruchsbegründende Außenwirkung im Verhältnis der Verwaltung zum Bürger zu begründen vermögen.“

BVerwG, Urteil vom 8.4.1997, Aktenzeichen 3 C 6/95, zitiert nach juris, Rn. 19.

Im Rahmen des ihr eingeräumten Ermessensspielraums kann die Verwaltung selbst festlegen, anhand welcher Kriterien sie ihr Verhalten ausrichten möchte. An diese Maßstäbe ist sie dann über Art. 3 Abs. 1 GG gebunden.

Dabei ist es nicht erforderlich, dass die Verwaltungsvorschrift bereits zur Anwendung gelangt ist, da die Verwaltungsvorschrift als antizipierte Verwaltungsübung bewertet wird.

BVerwGE 52, 193, 199; Battis, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Auflage, 2002, S. 35; Detterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, 2009, Rn. 872.

C) VERLETZUNG VON ART. 3 ABS. 1 GG

Die Leitlinie zum Bundesprogramm entfaltet als antizipierte Verwaltungsübung mittelbare Außenwirkung und führt in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG zu einer entsprechenden Selbstbindung bei der Gewährung von Zuwendungen aus dem Programm.

„Auszugehen ist davon, dass der Gleichheitssatz dem Subventionsgeber gebietet, ein gleichheitsgerechtes Verteilungsprogramm zu erstellen.“

BVerwG, Urteil vom 8.4.1997, Aktenzeichen 3 C 6/95, zitiert nach juris, Rn. 20.

Folglich muss sich die Leitlinie am allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG messen lassen.

I) UNGLEICHBEHANDLUNG

Voraussetzung für eine Ungleichbehandlung im Sinne von Art. 3 Abs. 1 GG ist, dass zwei vergleichbare Gruppen von demselben Träger staatlicher Gewalt ungleich behandelt werden.

„Das Gebot des allgemeinen Gleichheitssatzes, bei steter Orientierung am Gerechtigkeitsgedanken Gleiches gleich und Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu behandeln, wendet sich nicht nur an den Gesetzgeber. Es bindet auch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung – unbeschadet der Bindung des Richters an das Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG) – als unmittelbar geltendes Recht.“

BVerfGE 42, 64, 72.

Hier steht auf der einen Seite die Gruppe von Letztempfängern, welche die Bestätigungserklärung unterzeichnet haben und nach Auffassung des BMFSFJ auch nicht gegen den dort festgelegten Inhalt verstoßen. Auf der anderen Seite steht die Gruppe von Letztempfängern, die nach Auffassung des BMFSFJ gegen die Selbstverpflichtung verstoßen oder von Anfang an nicht bereit waren, die Bestätigungserklärung zu unterzeichnen und in der Folge gar keine Zuwendungen oder gekürzte Zuwendungen erhalten. Vergleichbar sind die beiden Gruppen, da es sich bei beiden um Projektträger handelt, die in den von der Leitlinie erfassten Tätigkeitsbereich fallen. Eine Vergleichsgruppe im Sinne von Art. 3 Abs. 1 GG ist somit gegeben.

Auch eine Ungleichbehandlung liegt vor, da die erste Gruppe die Zuwendungen erhält und die zweite Gruppe die Zuwendungen gar nicht oder nur vermindert erhält.

II) VERFASSUNGSRECHTLICHE RECHTFERTIGUNG

Die Ungleichbehandlung könnte jedoch verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein.

Für die Anforderungen an Rechtfertigungsgründe für gesetzliche Differenzierungen kommt es wesentlich darauf an, in welchem Maß sich die Ungleichbehandlung von Personen oder Sachverhalten auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten nachteilig auswirken kann. Genauere Maßstäbe und Kriterien dafür, unter welchen Voraussetzungen der Gesetzgeber den Gleichheitssatz verletzt, lassen sich nicht abstrakt und allgemein, sondern nur in Bezug auf die jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereiche bestimmen.

BVerfG, Urteil vom 12.10.2010, Aktenzeichen 1 BvL 12/07, zitiert nach juris, Rn. 50.

Die Kürzung oder Streichung der Zuwendungen kann für die Projektträger das Ende ihrer Arbeit bedeuten, da für viele Projektträger die Zuwendungen die finanzielle Basis für die Durchführung ihres Projektes ist. Die Kürzung oder Streichung von Zuwendungen wird daher regelmäßig sehr gravierende Auswirkungen für die betroffenen Projekte haben.

Folglich müssen zur Rechtfertigung der Ungleichbehandlung der beiden Gruppen Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen.

Demgemäß ist dieses Grundrecht vor allem dann verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Grup-

pen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten.

BVerfGE 55, 72, 88.

Unterschiede von derartigem Gewicht werden dann angenommen, wenn die Ungleichbehandlung einem verfassungsrechtlich legitimierten Ziel dient und die Maßnahme zur Erreichung dieses Ziels geeignet, erforderlich und angemessen ist.

1) Legitime Zielsetzung

Die Ungleichbehandlung muss ein legitimes Ziel verfolgen.

Das Ziel des Bundesprogramms „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“ ist die Förderung zivilen Engagements, demokratischen Verhaltens, der Einsatz für Vielfalt und Toleranz sowie die Bildung von Beratungsnetzwerken durch die Stärkung der bereits durch die Förderung früherer Programme entstandenen Netzwerke und die bessere Nutzung der Synergiepotentiale (S. 3 der Leitlinie). Das Demokratieprinzip ist neben den anderen Staatsstrukturprinzipien in Art. 20 Abs. 1 GG verankert. Die Stärkung demokratischer Strukturen im Rahmen eines Bundesprogramms entspricht somit den Vorgaben der Verfassung.

Das Ziel der Bestätigungserklärung ist es zu gewährleisten, dass nur diejenigen Projektträger Zuwendungen erhalten, deren Überzeugung und Handeln im Einklang mit dem Grundgesetz stehen und keine mittelbare Finanzierung von Organisationen stattfindet, bei denen letzteres nicht angenommen wird. Im Hinblick auf das Ziel der Demokratieförderung ist es also durchaus legitim, Zuwendungen aus dem Programm tatsächlich auch nur Projekten zugute kommen zu lassen, die sich für Demokratie im Sinne des Grundgesetzes einsetzen. Somit verfolgt die Bestätigungserklärung ein legitimes Ziel.

2) Geeignetheit der Differenzierung zur Erlangung des Zieles der Differenzierung

Die konkrete Ausgestaltung der Bestätigungserklärung muss geeignet sein, um dieses Ziel zu erreichen oder jedenfalls zu fördern. Geeignet ist eine Maßnahme, wenn sie zur Erreichung oder Förderung des legitimen Ziels geeignet ist.

Vgl. BVerfGE 30, 292, 316; Pieroth/Schlink, Grundrechte – Staatsrecht II, 24. Auflage, 2008, Rn. 283; Manssen, Staatsrecht II, Grundrechte, 5. Auflage, 2007, Rn. 166.

Aus dem Wortlaut der Bestätigungserklärung muss für die potentiellen Letztempfänger ersichtlich sein, zu welchen Überzeugungen sie sich bekennen und wie sie sich konkret verhalten müssen, um Zuwendungen zu erhalten. Ansonsten ist die Bestätigungserklärung ungeeignet, um das vorgegebene Ziel zu gewährleisten.

Dabei ist zwischen den verschiedenen Anforderungen der Bestätigungserklärung in den Sätzen 1, 2 und 3 zu differenzieren, da sie einen unterschiedlichen Erklärungsgehalt aufweisen und verschiedene Handlungsverpflichtungen begründen.

a) Erster Satz der Bestätigungserklärung

Im ersten Satz geht es um ein Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung und eine Gewährleistung von Arbeit, die den Zielen des Grundgesetzes förderlich ist.

Über den Begriff „freiheitliche demokratischen Grundordnung“ wurde und wird vielfach diskutiert.

Vgl. z.B.: Papier/Durner, AöR 128 (2003), S. 355 ff; Denninger, in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Auflage, 1994, S. 33 ff; Becke, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 1992, S. 338 ff.

In jedem Fall kann sich der Projektträger jedoch an der Definition der Rechtsprechung orientieren, die den Begriff der freiheitlich demokratischen Grundordnung in zahlreichen Entscheidungen definiert hat.

„Dieser Grundordnung liegt letztlich nach der im Grundgesetz getroffenen Entscheidung die Vorstellung zugrunde, dass der Mensch in der Schöpfungsordnung einen eigenen selbständigen Wert besitzt und Freiheit und Gleichheit dauernde Grundwerte der staatlichen Einheit sind. Daher ist die Grundordnung eine wertgebundene Ordnung.

So lässt sich die freiheitlich demokratische Grundordnung als eine Ordnung bestimmen, die unter Ausschluss jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen: Die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf

Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition.“

BVerfGE 2, 1, 12 f.

Beim Erfordernis eines Bekenntnisses handelt es sich um eine dokumentierte positive Bezugnahme auf die freiheitlich demokratische Grundordnung. Damit weist das Erfordernis eines Bekenntnisses keinen Mangel an Klarheit und Eindeutigkeit auf.

Der Begriff „Ziele des Grundgesetzes“ findet sich nicht im Grundgesetz, aber z.B. in einfachen Gesetzen wie in § 74 SGB VIII. Dort wird der Begriff jedoch auch nicht definiert.

Das Bundesverwaltungsgericht versteht darunter die obersten Grundsätze der freiheitlichen Demokratie und damit die freiheitlich demokratische Grundordnung.

„Zu Recht versteht das Verwaltungsgericht unter den „Zielen des Grundgesetzes“ die obersten Grundsätze der freiheitlichen Demokratie, d.h. die freiheitlich-demokratische Grundordnung, wie sie in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und im Anschluss daran in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts begriffen worden ist und wird.

BVerwGE 55, 232, 235; vgl. auch: VG Berlin, Urteil vom 20.11.2009, Aktenzeichen 20 A 267.06, zitiert nach juris, Rn. 24.

Folglich kann eine Orientierung durch die Projektträger hinsichtlich dieser Formulierung auch hier an der Rechtsprechung bezüglich der freiheitlich demokratischen Grundordnung vorgenommen werden.

Dabei sei darauf verwiesen, dass es sich hierbei um ein Bekenntnis zu den Grundelementen der verfassungsmäßigen Ordnung des Grundgesetzes handelt. Dies bedeutet nicht, dass Kritik an Verfassungsnormen nicht möglich ist.

Das OVG Nordrhein-Westfalen „hat zutreffend berücksichtigt, dass die bloße Kritik an Verfassungswerten und Verfassungsgrundsätzen nicht als Gefahr für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzuschätzen ist, wohl aber darüber hinausgehende Aktivitäten zu deren Beseitigung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Kritik an der Verfassung und ihren wesentlichen Elementen ebenso erlaubt ist wie die Äußerung der Forderung, tragende Bestandteile der freiheitlich demokratischen Grundordnung zu ändern. (...) Kritik an einem Bestandteil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung muss danach nur als „bloße“ Kritik unberücksichtigt bleiben,

nicht jedoch, wenn sie verbunden ist mit der Ankündigung konkreter Aktivitäten zur Beseitigung dieses Verfassungsgrundsatzes oder mit der Aufforderung zu solchen Aktivitäten.“

BVerwG, Urteil vom 21.7.2010, Aktenzeichen 6 C 22/09, zitiert nach juris, Rn. 61.

Die Gewährleistung einer den Zielen förderlichen Arbeit bedeutet, dass die Ausrichtung ihrer Tätigkeiten der freiheitlich demokratischen Grundordnung entsprechen müssen.

Angesichts dessen erscheinen die beiden Zielvorgaben des ersten Satzes als Doppelung. Zum einen muss ein Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung vorgenommen werden. Zum anderen muss eine Arbeit gewährleistet werden, die den Zielen des Grundgesetzes entspricht, worunter aber wiederum die freiheitlich demokratische Grundordnung verstanden wird. Der Satz ist dahingehend auszulegen, dass der erste Teil des ersten Satzes der Bestätigungserklärung sich auf die innere Haltung des Letztempfängers bezieht, während der zweite Teil des ersten Satzes der Bestätigungserklärung auf die nach außen in Erscheinung tretende Arbeit des Letztempfängers abstellt.

Trotz dieser etwas umständlichen Formulierung ist für den einzelnen Letztempfänger hinreichend erkennbar, welches konkrete Verhalten von ihm verlangt wird. Das formale Bekenntnis und die Verpflichtung, die eigene Arbeit entsprechend auszurichten, sind taugliche Mittel um zu gewährleisten, dass nur solche Projektträger gefördert werden, die dem entsprechen. Projektträger, die sich nicht positiv auf die freiheitlich demokratische Grundordnung beziehen und ihre Arbeit daran nicht ausrichten wollen, werden dies auch nicht unterzeichnen.

Der erste Satz der Bestätigungserklärung ist so zu verstehen, dass der Erhalt von Zuwendungen daran geknüpft ist, dass diese Selbstverpflichtung unterzeichnet wird. Die Rechtsfolge eines damit nicht-konformen Verhaltens liegt darin, dass der potentielle Letztempfänger keine Zuwendungen erhalten wird.

Der erste Satz ist folglich zur Gewährleistung des Ziels geeignet, dass nur Projektträger, die sich zur freiheitlich demokratischen Grundordnung bekennen und deren Arbeit den Zielen des Grundgesetzes förderlich ist, unterstützt werden.

b) Zweiter Satz der Bestätigungserklärung

Im zweiten Satz der Bestätigungserklärung heißt es, dass die Träger der geförderten Maßnahme im Rahmen ihrer Möglichkeiten und auf eigene Verantwortung dafür Sorge zu tragen haben,

dass die „als Partner ausgewählten Organisationen, Referenten etc. sich ebenfalls den Zielen des Grundgesetzes verpflichten“. Diese Formulierung wirft verschiedene Fragen auf.

Dabei ist zunächst darauf hinzuweisen, dass ein Verwaltungsakt, was in der Leitlinie vorgesehene Letztbescheid darstellen würde, dem Bestimmtheitsgebot gem. § 37 VwVfG entsprechen muss.

OVG Magdeburg, NVwZ 1995, S. 614 f; Battis, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Auflage, 2002, S. 35.

Wenn dem Adressaten ein Verhalten auferlegt wird, dass für diesen nicht bestimmt ist, kann er dem Verwaltungsakt nicht Folge leisten und damit ist er zur Erreichung des vorgegebenen Ziels nicht geeignet.

Zunächst ist fraglich, ab wann eine andere Organisation als „Partner“ ausgewählt gilt. Dies könnte der Fall sein, wenn eine Veranstaltung zusammen organisiert wird oder eine Publikation gemeinsam herausgegeben wird. Davon könnte auch umfasst sein, dass eine Person für eine andere Organisation einen Artikel für eine Publikation schreibt oder eine/n Referentin/en einer öffentlichen Veranstaltung stellt. Ebenfalls könnte dies bedeuten, dass ein/e Vertreter/in einer anderen Organisation um Rat bezüglich eines konkreten Anliegens gefragt wird, bei einer organisationsinternen Besprechung anwesend ist oder ein Artikel von ihr als Besprechungsgrundlage genutzt wird. Allein diese Beispiele zeigen bereits, dass die Formulierung in Satz 2 der Bestätigungserklärung vieldeutig ist. Es geht nicht daraus hervor, welches Verhalten von den potentiellen Letztempfängern konkret verlangt wird, um eine Zuwendung zu erhalten bzw. nicht gestrichen zu bekommen. Folglich ist die Bestätigungserklärung hinsichtlich der Formulierung, dass dafür Sorge zu tragen ist, dass die „als Partner ausgewählten Organisationen, Referenten etc. sich ebenfalls den Zielen des Grundgesetzes verpflichten“ ungeeignet, da für die potentiellen Letztempfänger nicht ersichtlich ist, welches konkrete Verhalten sie vorweisen sollen.

Darüber hinaus ist fraglich, wie die Formulierung zu verstehen ist, dass die Träger der geförderten Maßnahmen im Rahmen ihrer Möglichkeiten Sorge dafür zu tragen haben, dass eine Verpflichtung zu den Zielen des Grundgesetzes auch von Seiten der als Partner ausgewählten Organisationen vorliegen muss. Als Beispiele für diese Möglichkeiten werden aufgezählt: „Literatur, Kontakte zu anderen Trägern, Referenzen, die jährlichen Verfassungsschutzberichte des Bundes und der Länder etc.“ Dies könnte bedeuten, dass jeder Letztempfänger fortan bei jeder Organisation, bei welcher der Status „Partner“ bejaht wird, einen Katalog von Kontrollmaßnah-

men vorlegen muss, wie sie die jeweilige Grundgesetztreue überprüft haben, welche Literatur gelesen wurde, welche anderen Träger um Rat gefragt wurden, wer als Referenz um seine Einschätzung gebeten wurde und ob die Verfassungsschutzberichte durchgesehen worden sind. Auch bei dieser Formulierung ist unklar, welches Verhalten der Letztempfänger aufweisen muss und deshalb ist sie als zu weit und damit als ungeeignet zu qualifizieren.

Hinzukommt, dass nicht klar ist, ab wann anzunehmen ist, dass ein potentieller Partner sich nicht in ausreichendem Maße den Zielen des Grundgesetzes verpflichtet fühlt. So könnte der jeweilige Letztempfänger von einer mangelnden Grundgesetztreue bereits bei einem wissenschaftlichen Artikel, in dem der potentielle Partner als bedenklich eingestuft wird, ausgehen. Es kommt auch in Betracht, dass dafür mehr als die Bewertung durch eine Person notwendig ist. Ebenso ist denkbar, dass es widerstreitende Bewertungen zweier Autoren gibt. Nicht zuletzt kann selbst die Bewertung durch staatliche Stellen unterschiedlich ausfallen. So ist es z.B. möglich, dass eine Organisation in den Verfassungsschutzbericht aufgenommen wird und danach durch ein Gericht erklärt wird, dass deren Aufnahme rechtswidrig gewesen ist.

Vgl. hierzu VG Düsseldorf 22. Kammer, Urteil vom 29. 5. 2009, Aktenzeichen 23 L 573/09.

Diese Beispiele zeigen, dass es unklar ist, wie hoch die Anforderungen an den Verdachtsgrad einer mangelnden Verpflichtung zum Grundgesetz gestellt sind.

Im Übrigen hat der zweite Satz der Bestätigungserklärung zur Folge, dass Referenten, die sich nicht den Zielen des Grundgesetzes verpflichten, nicht mehr zu Veranstaltungen als Diskussionspartner eingeladen werden können. Das steht jedoch im Widerspruch zum erklärten Ziel des Programms „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“. Denn es kann keinesfalls demokratiefördernd sein, dass eine direkte Auseinandersetzung mit derartigen Positionen nicht mehr gesucht werden kann. Ziel der Demokratie ist gerade der freie Meinungs Austausch. Ein Programm, das Demokratieförderung zum Ziel hat und gleichzeitig ein Korsett auferlegt, mit wem überhaupt noch diskutiert werden darf, würde diesem Ziel zuwiderlaufen. Dies würde schließlich das überlagernde Ziel der Demokratieförderung konterkarieren und ist aus diesem Grund nicht geeignet.

Für den Letztempfänger ist zudem nicht klar, welcher Verstoß gegen die dort formulierten Sätze mit welcher rechtlichen Folge verbunden ist. Auch dies ist zu unbestimmt, da für den Letztempfänger ersichtlich sein muss, welches Verhalten mit welcher Rechtsfolge verbunden ist.

Aus dem zweiten Satz der Bestätigungserklärung kann ein Letztempfänger nicht ableiten, wie er sich zu verhalten hat. Der zweite Satz der Bestätigungserklärung ist zu unbestimmt und steht möglicherweise im Widerspruch zum erklärten Ziel. Somit ist er zur Erreichung des vorgegebenen Zieles ungeeignet.

c) Dritter Satz der Bestätigungserklärung

Auch hinsichtlich des dritten Satzes, „dass keinesfalls der Anschein erweckt werden darf, dass eine Unterstützung extremistischer Strukturen durch die Gewährung materieller und immaterieller Leistungen“ stattfindet, ist unklar, was dies konkret für die Letztempfänger bedeuten soll.

Es ist zunächst fraglich, was unter einer „extremistischen Struktur“ zu verstehen ist.

Zur öffentlichen Sicherheit und politischem Extremismus vgl. Möllers, Grundgesetz, S. 100 f.

Es könnte daran gedacht werden, die Bewertung des Grundgesetzes hinsichtlich der Verfassungsfeindlichkeit von Parteien (Art. 21 GG) und Vereinen (Ar. 9 Abs. 2 GG) zugrunde zu legen. Allerdings ist dort von Verfassungsfeindlichkeit und nicht von Extremismus die Rede, so dass eine Anlegung der gleichen Maßstäbe als nicht geboten erscheint.

Im Bundesverfassungsschutzgesetz findet sich der Begriff des Extremismus nicht. Allerdings wird in der Abgabenordnung (AO) mit Gesetzesänderung vom 19.12.2008 der Begriff des Extremismus verwendet.

BGBl I 2008, 2794.

So heißt es in § 51 Abs. 3 AO:

„Eine Steuervergünstigung setzt zudem voraus, dass die Körperschaft nach ihrer Satzung und bei ihrer tatsächlichen Geschäftsführung keine Bestrebungen im Sinne des § 4 des Bundesverfassungsschutzgesetzes fördert und dem Gedanken der Völkerverständigung nicht zuwiderhandelt. Bei Körperschaften, die im Verfassungsschutzbericht des Bundes oder eines Landes als extremistische Organisation aufgeführt sind, ist widerlegbar davon auszugehen, dass die Voraussetzungen des Satzes 1 nicht erfüllt sind. Die Finanzbehörde teilt Tatsachen, die den Verdacht von Bestrebungen im Sinne des § 4 des Bundesverfassungsschutzgesetzes oder des Zuwiderhandelns gegen den Gedanken der Völkerverständigung begründen, der Verfassungsschutzbehörde mit.“

Allerdings liefert § 51 AO keine Definition dafür, unter welchen Voraussetzungen eine Organisation als extremistisch einzustufen ist.

Hierzu vgl.: Jäschke, Verstöße gegen die Rechtsordnung und Extremismus im Gemeinnützigkeitsrechts. Zur neuen Regelung des § 51 Abs. 3 AO, DStR 2009, S. 1669 ff.

Nach Auffassung des Bundesamtes für Verfassungsschutz sind Aktivitäten dann als extremistisch zu bezeichnen, wenn sie darauf abzielen, die Grundwerte der freiheitlichen Demokratie zu beseitigen.

Glossar der Verfassungsschutzbehörden, Bundesamt für Verfassungsschutz, Stand: Dezember 2009, S. 12.

Allerdings gibt es teilweise auch die Unterscheidung zwischen extremistischen Vereinigungen, solchen, bei denen ein extremistischer Einfluss dokumentiert ist und wiederum anderen, die nur im Zusammenhang mit den beiden Erstgenannten erwähnt werden. Hinzukommt, dass die Verwendung der Kategorie „extremistisch“ nicht einheitlich erfolgt und zwischen erster und zweiter Kategorie teilweise nicht klar unterschieden wird.

So auch Jäschke, Verstöße gegen die Rechtsordnung und Extremismus im Gemeinnützigkeitsrecht – Zur neuen Regelung des § 51 Abs. 3 AO, in: DStR 2009, S. 1669 ff.

Für den Letztempfänger kann sich daraus kein einheitliches Bild ergeben. Es gibt keine gesetzliche Definition des Begriffs Extremismus. Die Verwendung der Verfassungsschutzbehörden ist uneinheitlich und kennt verschiedene Kategorien. Es existiert also zumindest bislang keine juristisch eindeutige Definition des Begriffs „Extremismus“, an der sich eine Auslegung von Satz 3 der Bestätigungserklärung orientieren könnte. Folglich ist der Begriff einer extremistischen Struktur unbestimmt und für den Letztempfänger nicht geeignet, um seine Partnerorganisationen auszuwählen.

Im Übrigen ist nicht ersichtlich, wie einem Letztempfänger die Bewertung einer Organisation als extremistisch oder nicht extremistisch gelingen kann, da es sich hierbei um eine komplexe Materie handelt, für deren Bewertung sich staatlicher Stellen oftmals der Arbeit von ausgebildeten Spezialisten und Geheimdiensten bedienen. Darauf können nicht-staatliche Stellen nicht zurückgreifen. Die Schwierigkeit, diese Bewertung vorzunehmen, zeigt auch der Umstand, dass Verbote oftmals Gegenstand gerichtlicher Auseinandersetzungen gewesen sind, in denen staatliche Stellen zu unterschiedlichen Bewertungen kamen

Vgl. z.B.: BVerwGE 37, 344 ff, wo die Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts und die des bayerischen Staatsministeriums des Innern auseinandergegangen ist; BVerwG, Beschluss vom 9.11.2005, Aktenzeichen 6 VR 6/05, 6 VR 6/05 (6 A 5/05); BVerwG, Beschluss vom 19.7.2010, Aktenzeichen 6 B 20/10; zu Vereinsverboten: Kunig, Vereinsverbot, Parteiverbot, Jura 1995, S. 384; Planker, Das Vereinsverbot in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, NVwZ 1998, S. 113 ff.

Wie sensibel die Bezeichnung einer Organisation als verfassungswidrig/extremistisch ist, zeigt eine Entscheidung des rheinland-pfälzischen Verfassungsgerichtshof und erhöht die Zweifel daran, von nicht-staatlichen Organisationen derartige Bewertungen vornehmen zu lassen.

Vgl.: VerfGH RP, Urteil vom 27.11.2007, Aktenzeichen VGH O 27/07 und VGH A 22/07, zusammengefasst in DVBL 2008, S. 193 ff, wo die Bewertung einer Partei durch den Minister des Innern und für Sport Gegenstand einer gerichtlichen Auseinandersetzung gewesen ist; Sczekalla, Das Baurecht als indirektes Instrument der Extremismus-Abwehr, in: DVBI 2008, S. 348;

Diese ersichtlich schwierige Bewertung nicht-staatlichen Projektträgern zu übertragen, ist folglich ungeeignet, um eine Grundlage zu erhalten, die es erlaubt, die Zusammenarbeit oder Nicht-Zusammenarbeit zu ermöglichen.

Hinzukommt, dass laut Satz 3 der Bestätigungserklärung nicht der „Anschein“ einer Unterstützung erweckt werden darf. Der Tatbestand der Unterstützung ist objektiv überprüfbar. Die Formulierung, dass der Anschein nicht erweckt werden darf, stellt hingegen allein auf eine subjektive Bewertung ab. Selbst wenn keine Unterstützung stattfindet, wäre es danach bereits ausreichend, wenn nur der Anschein erweckt wird, dass dem so ist, um einen Verstoß gegen den Satz 3 der Bestätigungserklärung anzunehmen. Diese Formulierung ist derart weit, offen und unbestimmt, dass für Letztempfänger nicht ersichtlich ist, wann ein solcher Anschein angenommen werden kann und wie er vermieden kann. Damit ist sie ungeeignet.

Zudem ist unklar, auf wessen Bewertung abzustellen ist. Dieses Kriterium könnte sich nach der Bewertung durch den Verfassungsschutzbericht, durch Politiker der Regierungsparteien, durch Wissenschaftler etc. richten. Es ist weder geregelt, auf wen sich der Letztempfänger beziehen darf, noch wessen Wertung Priorität einzuräumen ist.

Ferner ist unklar, was unter einer Unterstützung zu verstehen ist. Denkbar ist, dass erst die Förderung mit Geld oder die Hilfe bei Veranstaltungen vom Begriff der Unterstützung erfasst ist. In Betracht kommt aber auch, dass allein der gedankliche Austausch schon als unterstützend be-

wertet wird. Für den Letztempfänger bleibt es auch insoweit unklar, welches Verhalten eine Unterstützung darstellt, damit er sein Verhalten danach ausrichten kann.

Schließlich ergibt sich aus der Bestätigungserklärung nicht, welcher Verstoß gegen die dort formulierten Pflichten mit welcher Folge verbunden ist.

Für die Letztempfänger ist aus dem dritten Satz der Bestätigungserklärung keine konkrete Handlungsorientierung ableitbar, so dass auch diese Formulierung als ungeeignet zu bewerten ist.

d) Zwischenergebnis

Der erste Satz ist zur Erreichung des vorgegebenen Ziels geeignet.

Sowohl der zweite als auch der dritte Satz sind hingegen derart unbestimmt formuliert, dass die potentiellen Letztempfänger weder eine konkrete Handlungsorientierung aus ihnen ableiten können, noch einschätzen können, welche Folge einzelne mögliche Verstöße gegen diese Vorgaben haben. Da nicht klar ist, wie sie sich verhalten sollen, sind die beiden Sätze auch ungeeignet, um zu gewährleisten, dass nur Organisationen, die sich zur freiheitlich demokratischen Grundordnung bekennen und eine Arbeit im Sinne des Grundgesetzes gewährleisten, eine finanzielle Unterstützung erhalten.

3) Erforderlichkeit der Ungleichbehandlung

Ferner muss die Bestätigungserklärung erforderlich sein. Erforderlich ist ein Mittel, wenn kein milderes und gleich geeignetes Mittel zur Erreichung des legitimen Ziels vorliegt. Das Mittel darf in zeitlicher, räumlicher, sachlicher und personeller Hinsicht nicht weiter gehen, als es notwendig ist.

Hufen, Staatsrecht II – Grundrechte, 2007, S. 122; Manssen, Staatsrecht II, 5. Auflage, 2007, Rn. 167; Epping/Lenz/Leydecker Grundrechte, 3. Auflage, 2007, Rn. 53; Höfling, Grundrechtstatbestand – Grundrechtsschranken – Grundrechtsschrankenschranken, Jura 1994, S. 172.

Die Selbstverpflichtung im ersten Satz der Bestätigungserklärung ist erforderlich. Es ist kein milderes Mittel als die Unterzeichnung einer Erklärung denkbar, die eine innere Haltung und den Willen, die Arbeit in diesem Sinne auszugestalten, gewährleistet.

Die Kontroll- und Überwachungspflichten im zweiten und dritten Satz der Bestätigungserklärung begründen eine erhebliche Belastung für die Letztempfänger und schaffen eine Klima des Misstrauens zwischen den Projektträgern. Es ist fraglich, ob diese Pflichten wirklich erforderlich sind oder ob das vorgegebene Ziel durch ein milderes Mittel erreicht werden kann. Wenn das Ziel der Leitlinie Demokratieförderung ist und es darum geht zu gewährleisten, dass Zuwendungen nur an die Projektträger ausgezahlt werden, die sich zur freiheitlich demokratischen Grundordnung bekennen und im Rahmen der Ziele des Grundgesetzes tätig sind, ist fraglich, warum über dieses Erfordernis hinaus im zweiten und dritten Satz der Bestätigungserklärung die Überprüfung von potentiellen Partnern durch die Projektträger notwendig ist. Aus der Pflicht, potentielle Partner zu kontrollieren und hinsichtlich ihrer Verfassungstreue zu überprüfen, erschließt sich kein zusätzlicher Nutzen für eine effiziente und zielgerichtete Vergabe der Zuwendungen, da den Letztempfänger weder klar ist, welche Überprüfungen noch in welcher Form sie diese vornehmen sollen. Mangels der unbestimmten Handlungsaufforderung kann diese auch keinen Nutzen entfalten. Somit erscheint es als milderes Mittel auf den zweiten und dritten Satz zu verzichten. Das Ziel an sich wird damit immer noch genauso effektiv verfolgt, da die beiden anderen Sätze der Zielerreichung nicht dienlich sind.

Darüber hinaus stellt es für dieses Anliegen ein milderes Mittel dar, dass die Projektträger in einem Verwendungsnachweis ihre Arbeit dokumentieren. Solch ein Verwendungsnachweis ist in Punkt 5.3 der Leitlinie (S. 17) vorgesehen. Daraus ist für das BMFSFJ ersichtlich, wofür die Gelder konkret eingesetzt wurden und eine effiziente Kontrolle der Letztverteilung möglich.

Das legitime Ziel zu gewährleisten, dass die Zuwendungen zielgerichtet nur an Projektträger, die sich zur freiheitlich demokratischen Grundordnung bekennen und eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit gewährleisten, wird durch die Selbstverpflichtung im ersten Satz der Bestätigungserklärung und die Überprüfung mittels Verwendungsnachweis verfolgt. Hiernach wäre es ein gleich geeignetes aber milderes Mittel auf die Überprüfung und damit auf die Sätze 2 und 3 zu verzichten.

4) Angemessenheit der Ungleichbehandlung

Zweifelhaft ist schließlich die Angemessenheit der Bestätigungserklärung. Dabei ist im Rahmen einer Gesamtabwägung die Schwere des Eingriffs und das Gewicht der diesen Eingriff rechtfertigenden Gründe zu bestimmen und diese sodann gegenüberzustellen.

BVerfGE 68, 272, 282.

Der erste Satz der Bestätigungserklärung begegnet auch hinsichtlich seiner Angemessenheit keinerlei Bedenken. Zwar sind auch Meinungen, die nicht den Voraussetzungen des ersten Satzes der Bestätigungserklärung entsprechen, verfassungsrechtlich durch die Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG geschützt. Allerdings handelt es sich vorliegend nicht um Eingriffsverwaltung sondern um Leistungsverwaltung. Unabhängig von den Zuwendungen im Sinne des Bundesprogramms „Demokratie fördern – Kompetenz stärken“ ist es den Projektträgern unbenommen, ihre Meinung zu äußern. Dass der Staat die Unterstützung von Projekten zur Stärkung der Demokratie an die Bedingung knüpft, dass die Projektträger auch tatsächlich für Demokratie im Sinne des Grundgesetzes eintreten, ist angesichts der Tatsache, dass die betroffenen Projektträger auch ohne Zuwendungen ihre Meinungsfreiheit ausüben können, angemessen.

Demgegenüber bestehen erhebliche Zweifel an der Angemessenheit der Sätze 2 und 3 der Bestätigungserklärung.

Wie bereits ausgeführt, führt der unbestimmte Wortlaut der Erklärung zu erheblicher Rechtsunsicherheit und kann keinesfalls ein angemessenes zielführendes Differenzierungskriterium darstellen. Für den Adressaten müssen die Voraussetzungen für den Erhalt einer Zuwendung vollständig, klar verständlich und eindeutig erkennbar sein, damit er sein Verhalten hiernach ausrichten kann. Ihm auch noch die Auslegungs- und Konkretisierungslast aufzulegen, ist keinesfalls angemessen. Das Ausmaß der Vorschrift ist nicht ersichtlich, die weitgehaltene Formulierung ist für den Träger so unbestimmt und unklar, dass ein deutlicher Handlungsauftrag gar nicht erst wahrgenommen werden kann, weil er nicht aus der Vorschrift heraus klar und verständlich ist. Bereits deshalb sind die Voraussetzungen des Satzes 2 und 3 der Bestätigungserklärung nicht angemessen, um das legitime Ziel zu verfolgen.

Das übergeordnete Ziel der Leitlinie stellt die Stärkung der Demokratie dar. Dieses Anliegen ist mit Blick auf Art. 20 GG als gewichtig zu bewerten. Das konkrete Anliegen der Sätze 2 und 3

der Bestätigungserklärung liegt darin zu gewährleisten, dass nur die Demokratie im Sinne des Grundgesetzes fördernde Organisationen Zuwendungen erhalten. Dies ist legitim. Jedoch konterkariert die Ausgestaltung in den Sätzen 2 und 3 der Bestätigungserklärung das übergeordnete Ziel der Demokratieförderung.

Im Bereich des Schutzes der Verfassung agieren staatliche Stellen in einem Spannungsverhältnis. In das Grundgesetz wurden Vorschriften aufgenommen, durch diese die Verfassung vor ihrer Außerkraftsetzung geschützt werden sollte.

Vgl. hierzu: Papier/Durner, Streitbare Demokratie, AöR 128 (2003), S. 340 ff.

In Gestalt von Behörden wie den Verfassungsschutzämtern wurde diese Schutzfunktion institutionalisiert, um entsprechende Informationen zu gewinnen, auf deren Grundlage Exekutivmaßnahmen vorgenommen werden können, die wiederum den Verfassungsgerichten zur Kontrolle vorgelegt werden können. Dieser Schutz befindet sich im Spannungsverhältnis zu den Grundrechten, die durch den Schutz gewährleistet werden sollen und gleichzeitig zu ihrem Schutz eingeschränkt werden. Deshalb brauchen die staatlichen Organe klare Eingriffsgrundlagen mit klaren Handlungsanweisungen. Hier geht es um die Gewährleistung von Demokratie im Sinne des Grundgesetzes. Der vermeintliche Schutz darf aber nicht so weit gehen, dass er sein eigentliches Anliegen konterkariert. So sehr es richtig erscheint, lediglich Organisationen, die sich für Demokratie im Sinne des Grundgesetzes beitragen, finanzielle Zuwendungen zu gewähren, erscheint es nicht mehr angemessen, mit Hilfe unpräziser Begriffe allen Letztempfängern das Erfordernis der gegenseitigen dauernden Kontrolle und Überprüfung aufzuerlegen.

Diese Regelungen führen dazu, dass die Letztempfänger erhebliche Ressourcen für die gegenseitige Überprüfung verwenden müssten. Sie wissen nicht, welche Kontrollmaßnahmen sie in welchem Umfang vorweisen müssen, auf wessen Einschätzung sie besonders vertrauen sollten und wie hoch die Anforderungen an den Verdachtsgrad hinsichtlich der mangelnden Verfassungstreue gestellt sind. Diesen unbestimmten Überprüfungsaufträgen nachzukommen, bindet Ressourcen, die zumindest parallel nicht im Rahmen der Demokratieförderung genutzt werden können.

Zudem würde eine gegenseitige Kontrolle zwischen den verschiedenen Gruppen zu einem Klima des Misstrauens führen. Jede Gruppe wüsste nie, was sie gegenüber einer anderen Gruppe

noch sagen dürfte und ob diese Aussage bereits dem BMFSFJ gemeldet wird. Das wäre der Förderung von Demokratie, gerade in Bereichen, in denen zivilgesellschaftliche Strukturen oftmals in keinem großen Umfang vorhanden sind, nicht dienlich. Bei den potentiellen Letztempfängern handelt es sich um Gruppen und Initiativen, die in den letzten Jahren zu einem wesentlichen zivilgesellschaftlichen Fundament gegen Neonazismus und für die Stärkung der Demokratie geworden sind. Für die Effizienz und Effektivität ihrer Arbeit ist eine weitreichende Vernetzung, intensive Zusammenarbeit und gegenseitiges Vertrauen unabdingbar. Die Arbeit der Projektträger findet nicht selten unter erheblichen psychischen und physischen Druck statt, da in Gegenden gearbeitet wird, in denen Gewalt von Neonazis tagtäglich zu beobachten ist. Menschen, die sich dagegen stellen, stehen deshalb oft unter Bedrohung und sind darauf angewiesen, dass es weitere Menschen und Projekte gibt, von denen sie verlässlich und vertrauensvoll unterstützt werden. Der zweite und dritte Satz verpflichten die Letztempfänger auf eine gegenseitige – zudem praktisch kaum durchführbare – Kontrolle, die im Ergebnis zu einer erheblichen Belastung der Zusammenarbeit der Gruppen und Initiativen führen wird.

Satz 2 und 3 der Bestätigungserklärung sind bereits nicht geeignet und erforderlich zur Erreichung des Ziels, dass nur Gruppen, die für die Demokratie im Sinne des Grundgesetzes eintreten, gefördert werden. Die Sätze sind aber auch nicht angemessen. Die Folgen stehen in einem unangemessenen Verhältnis zu den mit der Einschränkung verfolgten Belangen, da das in der Leitlinie übergeordnete Ziel der Demokratieförderung in Gefahr gerät. Wenn Gruppen zeitlich zu stark durch Kontrollmaßnahmen beansprucht werden und eine Zusammenarbeit in einer Atmosphäre des Vertrauens und der Verlässlichkeit nicht mehr möglich ist, da ein Klima der gegenseitigen Überwachung herrscht, läuft das dem Ziel der Demokratiestärkung zuwider.

III) ERGEBNIS

Der erste Satz der Bestätigungserklärung begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Der zweite und dritte Satz der Bestätigungserklärung verstoßen gegen Art. 3 Abs. 1 GG, da sie zwar einem legitimen Ziel dienen, aber zur Erreichung des vorgegebenen Zieles nicht geeignet sind, ein milderes Mittel in Form der alleinigen Selbstverpflichtung ersichtlich ist und sie in ihren Folgewirkungen als nicht angemessen bezeichnet werden müssen.