



Ausarbeitung

Extremismusklausel im Zuwendungsbereich

Verfassungsmäßigkeit des Verlangens eines Bekenntnisses zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung von Trägern von Projekten des Programms „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“



Extremismusklausel im Zuwendungsbereich

Verfassungsmäßigkeit des Verlangens eines Bekenntnisses zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung von Trägern von Projekten des Programms „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“

Verfasser/in:	[REDACTED]
Aktenzeichen:	WD 3 – 3000 – 020/11
Abschluss der Arbeit:	6. November 2025
Fachbereich:	WD 3: Verfassung und Verwaltung
Telefon:	[REDACTED]

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung und Fragestellung	4
2.	Zulässigkeit des Erklärungsverlangens	7
2.1.	Kein spezialgesetzlicher Ausschluss von Nebenbestimmungen	7
2.2.	Kein Anspruch auf die Begünstigung durch die Zuwendung	8
2.3.	Bedingung oder Auflage?	8
2.4.	Bestandteil des Zuwendungsbescheides	9
2.5.	Sachlicher Zusammenhang, Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit	9
2.5.1.	Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung	10
2.5.1.1.	Bestimmtheit und sachlicher Zusammenhang	10
2.5.1.2.	Verhältnismäßigkeit	11
2.5.2.	Gewährleistung einer den Zielen des Grundgesetzes förderlichen Arbeit	14
2.5.3.	Einstehen für die Verfassungstreue der Partner	15
2.5.3.1.	Bestimmtheitsgebot	15
2.5.3.2.	Verhältnismäßigkeit	16
2.5.3.3.	Dem Zweck zuwiderlaufend (§ 36 Abs. 3 VwVfG)	17
2.5.4.	Wahrung des Anscheins	18
2.5.4.1.	Extremistische Struktur	18
2.5.4.2.	Anschein erwecken	20
3.	Zusammenfassung	21

1. Einführung und Fragestellung

Mit den Programmen „VIELFALT TUT GUT. Jugend für Vielfalt, Toleranz und Demokratie“ und „kompetent. für Demokratie – Beratungsnetzwerke gegen Rechtsextremismus“ förderte der Bund in den Jahren 2007 bis 2010 ziviles Engagement, demokratisches Verhalten, den Einsatz für Vielfalt und Toleranz sowie die Bildung von Beratungsnetzwerken.¹ Es wurden Netzwerke auf kommunaler und Landesebene aufgebaut sowie modellhafte Projekte erprobt und weiterentwickelt. Diese Netzwerke sollen ab dem Jahr 2011 unter einem gemeinsamen Dach im Bundesprogramm „TOLERANZ FÖRDERN – KOMPETENZ STÄRKEN“ weiterhin genutzt werden. Vorgesehen sind drei Programmbereiche: die Entwicklung integrierter Lokaler Aktionspläne, die Förderung themenbezogener Modellprojekte zu Jugend, Bildung und Prävention sowie die Förderung und Unterstützung qualitätsorientierter Beratungsleistungen in landesweiten Beratungsnetzwerken.²

Mit den Lokalen Aktionsplänen sollen unter anderem Bürgerinnen und Bürger in gesellschaftliche Entwicklungsprozesse eingebunden werden, die bisher für demokratische Gestaltungs- und Beteiligungsangebote nicht erreichbar waren. Jungen Menschen sollen die gemeinsamen Grundwerte dieser Gesellschaft sowie die Erfahrung von Teilhabe und Beteiligung vermittelt werden. Angebote interkulturellen und interreligiösen Lernens sowie antirassistische Bildungsarbeit sollen gefördert werden. Empfänger der Zuwendungen für die Lokalen Aktionsbündnisse sind Kommunen, die ihrerseits Einzelprojekte freier Träger unterstützen können.³

Als Modellprojekte können neue, noch nicht begonnene Maßnahmen mit Innovationsgehalt zur Auseinandersetzung mit Antisemitismus und mit rechtsextrem orientierten Jugendlichen sowie zum Zusammenleben in der Integrationsgesellschaft gefördert werden. Als Zuwendungsempfänger kommen in der Regel nichtstaatliche Organisationen in Betracht.⁴

Leitziel der Beratungsleistungen soll sein, gemeinsam mit lokalen Akteuren Handlungskonzepte für eine demokratische Stärkung des Gemeinwesens zu entwickeln und Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus eine lebendige Zivilgesellschaft entgegenzustellen. Mit Bundesmitteln soll das konkrete Wirken von Mobilen Beratungsteams vor Ort unterstützt und eine qualitätsorientierte Beratungsleistung sichergestellt werden. Als Zuwendungsempfänger

-
- 1) www.vielfalt-tut-gut.de; www.kompetent-fuer-demokratie.de. Vgl. auch Unterrichtung durch die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Achter Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland vom 7. Juli 2010, Drs. 17/2400, S. 204 f.; Antwort *PStS Kues* vom 3. Februar 2010, Drs. 17/941, Fragen 72 bis 74; Antwort der Bundesregierung vom 25. Oktober 2010, Drs. 17/3376.
 - 2) Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (*BMFSFJ*), Bundesprogramm TOLERANZ FÖRDERN – KOMPETENZ STÄRKEN, Leitlinie zum Programmbereich „Förderung und Unterstützung qualitätsorientierter Beratungsleistungen in den landesweiten Beratungsnetzwerken“.
 - 3) *BMFSFJ*, Bundesprogramm TOLERANZ FÖRDERN – KOMPETENZ STÄRKEN, Leitlinie zum Programmbereich „Entwicklung, Implementierung und Umsetzung integrierter lokaler Strategien (Lokale Aktionspläne)“.
 - 4) *BMFSFJ*, Bundesprogramm TOLERANZ FÖRDERN – KOMPETENZ STÄRKEN, Leitlinie zum Programmbereich „Modellprojekte: Jugend, Bildung und Prävention“.

kommen staatliche Einrichtungen, nichtstaatliche Organisationen und fachlich geeignete Einzelpersonen in Betracht.⁵

Die Zuwendungen werden als Projektförderung in Form von nicht rückzahlbaren Zuschüssen gewährt. Über die Gewährung der Zuwendung entscheidet das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (*BMFSFJ*). Von den geförderten Trägern und sonstigen Zuwendungsempfängern fordert das *BMFSFJ* eine „Einverständniserklärung“, in der sich die Träger „zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung bekennen und eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit gewährleisten.“ Näheres soll im Zuwendungsbescheid geregelt werden.⁶

Für das Programm „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“ sind im Bundeshaushaltsplan 2011 unter der Zweckbestimmung „Maßnahmen zur Stärkung von Vielfalt, Toleranz und Demokratie“ 29 Mio. Euro veranschlagt. Hinzu kommen Verpflichtungsermächtigungen. In den Erläuterungen heißt es: „Die Bekämpfung von Extremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus ist ein wichtiges gesellschaftspolitisches Anliegen. Gefördert werden Modellprojekte und Maßnahmen zur Stärkung von Vielfalt und Toleranz auch durch Einbeziehung lokaler Aktivitäten.“⁷

Die Einverständniserklärung soll beim ersten Mittelabruf unterzeichnet übersandt und zur verbindlichen Anlage des Zuwendungsbescheides werden.⁸ Sie soll folgenden Wortlaut haben:⁹

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 einer Unterstützung extremistischer Strukturen durch die Gewährung materieller oder immaterieller Leistungen Vorschub geleistet wird.

5) *BMFSFJ*, Leitlinie „Beratungsnetzwerke“ (Fn. 2).

6) *BMFSFJ*, Leitlinie „Lokale Aktionspläne“ (Fn. 3), 3.1 Allgemeine Fördergrundsätze; Leitlinie „Modellprojekte“ (Fn. 4), 3.1 Allgemeine Fördergrundsätze; Leitlinie „Beratungsnetzwerke“ (Fn. 2), 4.2 Förderungsvoraussetzungen und 4.7 Zuwendungsempfänger.

7) Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2011 (Haushaltsgesetz 2011) vom 13. August 2010, Drs. 17/2500, Einzelplan 17, Titel 684 14; Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses vom 4. Oktober 2010, Drs. 17/3516; Ergänzung zu den Beschlussempfehlungen des Haushaltsausschusses vom 18. November 2010, Drs. 17/3523; Deutscher Bundestag, PlenProt 17/75, S. 8317 (A); Haushaltsgesetz vom 22. Dezember 2010 (BGBl. I S. 2228).

8) Schreiben des *BMFSFJ* vom 15. November 2010 an den Bundestagsausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

9) *Bockhahn*, Deutscher Bundestag, PlenProt 17/75, S. 8299 f. (D); www.evangelischejugend.de.

Nach Auskunft des *BMFSFJ* ist die Unterzeichnung der Erklärung eine „Auflage im Zuwendungsbescheid“ und somit „Voraussetzung“ für eine Förderung. Unterzeichne ein Träger die Erklärung nicht, erhalte er keine Fördermittel. Erlange das *BMFSFJ* Kenntnis davon, dass ein Träger gegen die Erklärung verstößt oder wissentlich mit einem gegen die Erklärung verstoßenden Partner zusammenarbeitet, könnten die Fördergelder zurückgefordert werden. Entsprechenden Hinweisen werde das *BMFSFJ* mithilfe der Verfassungsschutzbehörden nachgehen. Ziel der Erklärung sei es zu verhindern, dass extremistische Organisationen finanziell unterstützt würden oder ihnen unwillentlich eine Plattform geboten werde und sie so ihre extremistischen Weltanschauungen mit Unterstützung öffentlicher Mittel verbreiten könnten. Die Berichte der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder seien wichtige Indizien dafür, ob es sich bei einem Träger oder einem Partner um eine den Zielen des Grundgesetzes verpflichtete Organisation handele. Eine Erwähnung in diesen Berichten schließe eine Zusammenarbeit in der Regel aus.¹⁰

Die Erklärung ist politisch umstritten.¹¹ Initiativen gegen rechts würden unter Extremismusverdacht gestellt.¹² Von den Trägern werde etwas verlangt, was nicht geleistet werden könne.¹³ Ein Klima der permanenten gegenseitigen Überprüfung stelle die Vertrauensgrundlage für jegliche Demokratiearbeit in Frage.¹⁴ Die Klausel sei ein Misstrauensvotum gegen die Zivilgesellschaft.¹⁵

Geprüft werden soll, ob eine derartige Erklärung als Voraussetzung zum Erhalt von Zuwendungen aus dem Bundesprogramm „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“ rechtlich zulässig ist.

Zu der Frage liegt bereits ein Gutachten des Verfassungsrechtlers *Battis* vom 29. November 2010 vor. Dieser hat gegen den ersten Satz der Erklärung keine rechtlichen Bedenken. Dass nur Projektträger unterstützt werden sollen, die sich für Demokratie im Sinne des Grundgesetzes einsetzen, sei ein legitimes Ziel, zu dessen Erreichen die Selbstverpflichtung geeignet, erforderlich und angemessen sei. Die Sätze 2 und 3 der Erklärung verstießen gegen Artikel 3 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG)¹⁶ in Verbindung mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und dem Bestimmtheitsgebot. Die Erklärung lasse unklar, welches Verhalten die Letztempfänger vorweisen müssten. Nicht deutlich sei, wann eine andere Organisation als „Partner“ zu verstehen sei und wie deren Kontrolle und Überprüfung auszusehen habe. Weder sei klar, auf wessen Bewertung abzustellen, noch ab welchem Verdachtsgrad anzunehmen sei, dass ein Partner nicht im Sinne des Grundge-

-
- 10) Antwort der Bundesregierung vom 14. Dezember 2010 auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE, Antixtremismuserklärung des Bundesprogramms Toleranz fördern – Kompetenz stärken, Drs. 17/4269.
 - 11) Plenardebatte im Deutschen Bundestag vom 27. Januar 2011 (PlenProt 17/87, S. 9800 ff.) zu den Anträgen von CDU/CSU und FDP „Programme zur Bekämpfung von politischem Extremismus weiterentwickeln und stärken“, Drs. 17/4432 und von der SPD „Demokratieoffensive gegen Menschenfeindlichkeit – Zivilgesellschaftliche Arbeit gegen Rechtsextremismus nachhaltig unterstützen“, Drs. 17/3867; Plenardebatte im Sächsischen Landtag vom 14. Dezember 2010, PlenProt 5/25, S. 2245 ff.
 - 12) *Schwanitz*, Deutscher Bundestag, PlenProt 17/75, S. 8305 (B); *Roth*, in: „Rebellion gegen Kristina Schröder“, taz vom 15. November 2010; *Kolbe*, Deutscher Bundestag, PlenProt 17/87, S. 9807 (D).
 - 13) *Bockhahn*, Deutscher Bundestag, PlenProt 17/75, S. 8300 (A).
 - 14) *Staffa*, in: „Rebellion gegen Kristina Schröder“, taz vom 15. November 2010.
 - 15) *Lazar*, Deutscher Bundestag, PlenProt 17/87, S. 9805 (B).
 - 16) Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im BGBl. III 100-1 veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 21. Juli 2010 (BGBl. I S. 944).

setzes tätig sei. Die Erklärung schweige über die Rechtsfolgen eines Verstoßes. Ein zusätzlicher Nutzen der Erklärung erschließe sich nicht. Wegen ihrer erheblichen Belastung der Zusammenarbeit der Gruppen und Initiativen sei die Kontrollpflicht unverhältnismäßig.¹⁷

Die Bundesregierung hält an der Extremismusklausel fest. Sie hält die Bedenken von *Battis* für unbegründet. Die Auswahlentscheidung für die Förderung von sämtlichen Maßnahmen und Trägern erfolge auf der Basis der Programmleitlinien. Eine Ungleichbehandlung liege damit nicht vor. Bereits in den vergangenen Jahren habe Konsens bestanden, dass nicht nur direkt begünstigte Träger, sondern auch deren in das Projekt einbezogene Partner sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennen müssten. Der einzige Unterschied sei, dass nunmehr die Erklärung aktiv von den Trägern durch ihre Unterzeichnung bestätigt werden müsse.¹⁸ Die Fraktionen von CDU/CSU und FDP im Deutschen Bundestag unterstützen es, dass sich Träger von Maßnahmen in Programmen zur Extremismusprävention und deren Partner zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennen müssen.¹⁹

2. Zulässigkeit des Erklärungsverlangens

Die Bundesregierung will eine Förderung aus dem Programm „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“ von der Unterzeichnung der genannten Erklärung abhängig machen. Die Erklärung soll beim ersten Mittelabruf unterzeichnet übersandt und zur verbindlichen Anlage des Zuwendungsbescheides werden. Diese Maßgabe könnte eine nach § 36 Abs. 2 Nr. 2 des Verwaltungsvorgangsgesetzes des Bundes (VwVfG)²⁰ zulässige Bedingung oder eine nach § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG zulässige Auflage sein.

2.1. Kein spezialgesetzlicher Ausschluss von Nebenbestimmungen

Spezialgesetzliche Normen, die Nebenbestimmungen für die Bewilligung von Zuwendungen beschränken, sind nicht ersichtlich. Insbesondere ergeben sich keine Begrenzungen aus §§ 23, 44 der Bundeshaushaltsordnung (BHO)²¹ oder dem Haushaltsgesetz 2011²². Zwar sehen die Allgemeinen Verwaltungsvorschriften des Bundesministeriums der Finanzen zur Bundeshaushaltsordnung (VV-BHO)²³ zu § 44 Abs. 1 BHO Allgemeine Nebenbestimmungen vor (Anlagen 1 bis 4), die zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides zu machen sind (Nr. 5.1). In VV-BHO zu § 44

17) *Battis*, Zur Zulässigkeit der „Extremismusklausel“ im Bundesprogramm „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“, 29. November 2010.

18) Antwort der Bundesregierung vom 11. Januar 2011 auf die schriftliche Frage der Abg. *Lazar*, Drs. 17/4407.

19) Antrag vom 19. Januar 2011, Drs. 17/4432, II. 15.

20) Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzes vom 14. August 2009 (BGBl. I S. 2827).

21) Vom 19. August 1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 9. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1885).

22) Siehe oben Fn. 7.

23) Vom 14. März 2001 (GMBL. 309).

Abs. 1, Nr. 5.6 ist jedoch vorgesehen, „je nach Art, Zweck und Höhe der Zuwendung sowie nach Lage des einzelnen Falles im Zuwendungsbescheid“ besondere Nebenbestimmungen aufzunehmen.²⁴ Eine Zuwendung im Rahmen des genannten Programms ist auch nicht ihrer Natur oder ihrem Zweck nach nebenbedingungsfeindlich.²⁵

Für Nebenbestimmungen in der Zuwendungsbewilligung ist damit § 36 Abs. 2 VwVfG die gesetzliche Grundlage.²⁶

2.2. Kein Anspruch auf die Begünstigung durch die Zuwendung

Die Anwendbarkeit des § 36 Abs. 2 VwVfG setzt voraus, dass es sich bei einem Zuwendungsbescheid um einen begünstigenden Verwaltungsakt handelt, auf den kein Anspruch besteht. Zuwendungsbescheide sind begünstigende Verwaltungsakte im Sinne des § 35 VwVfG.²⁷ Für das Programm „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“ sind im Bundeshaushaltsplan im Einzelplan 17, Titel 684 14, Haushaltsmittel veranschlagt worden. Ansprüche hieraus ergeben sich nicht. Nach § 3 Abs. 2 BHO werden durch den Haushaltsplan Ansprüche oder Verbindlichkeiten weder begründet noch aufgehoben. Auch in den „Leitlinien“ zu den einzelnen Programmbereichen wird ausdrücklich bestimmt, dass ein Rechtsanspruch auf eine Förderung nicht besteht.²⁸

2.3. Bedingung oder Auflage?

Das *BMFSFJ* selbst sieht in der Unterzeichnung der Erklärung eine „Auflage“²⁹ bzw. eine „Fördervoraussetzung“³⁰. Unterzeichne ein Träger nicht, erhalte er keine Fördermittel.³¹ Ob die Erklärung auch in den Zuwendungsbescheiden ausdrücklich als Auflage bezeichnet wird oder werden soll, ist unbekannt.

Auflage im Sinne des § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG ist eine Bestimmung, durch die dem Begünstigten ein Tun, Dulden oder Unterlassen vorgeschrieben wird. Sie ist abzugrenzen von einer Bedingung (§ 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG). Während die Auflage den Begünstigten selbständig verpflichtet, stellt die Bedingung ihr Eintreten in das Belieben des Begünstigten. Dafür hängt vom Eintreten der

24) *Dommach*, in: Heuer/Engels/Eibelshäuser, Kommentar zum Haushaltsrecht des Bundes und der Länder sowie der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Januar 2002, BHO § 44, Rn. 1e und 37.

25) Vgl. etwa: *OVG NW*, Beschluss vom 8. Dezember 2008, Az. 13 A 2091/07, Rn. 18.

26) So auch für Zuwendungen des Landes Nordrhein-Westfalen: *OVG NW*, Beschluss vom 8. Dezember 2008, Az. 13 A 2091/07, Rn. 18.

27) *Nebel*, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 12. Lieferung 2. Auflage, 2008, BHO § 44, Rn. 4; *Dommach* (Fn. 24), BHO § 44, Rn. 11.

28) *BMFSFJ*, Leitlinie „Lokale Aktionspläne“ (Fn. 3), 3.1 Allgemeine Fördergrundsätze; Leitlinie „Modellprojekte“ (Fn. 4), 3.1 Allgemeine Fördergrundsätze; Leitlinie „Beratungsnetzwerke“ (Fn. 2), 4.2 Förderungsvoraussetzungen.

29) Antwort der Bundesregierung vom 14. Dezember 2010 (Fn. 10) zu den Fragen 1 und 2.

30) Hinweise zur Erklärung für Demokratie in den Programmen „TOLERANZ FÖRDERN – KOMPETENZ STÄRKEN“ und „INITIATIVE DEMOKRATIE STÄRKEN“ vom 12. Januar 2011.

31) Antwort der Bundesregierung vom 14. Dezember 2010 (Fn. 10) zu den Fragen 1 und 2.

Bedingung die Wirksamkeit der Begünstigung ab.³² „Die Bedingung suspendiert, zwingt aber nicht, die Auflage zwingt, suspendiert aber nicht.“³³

Wenn eine Bestimmung in einem Bescheid ausdrücklich als „Auflage“ bezeichnet wird, bedarf es gewichtiger Gründe, wenn dies entgegen der Bezeichnung als „Bedingung“ gewertet werden soll.³⁴ Maßgeblich ist jedoch der Zuwendungsbescheid; was dort genau steht, ist nicht bekannt. Die Erklärung selbst enthält keine entsprechende Bezeichnung. Auch wenn das Ministerium von Auflage spricht, geht es offenbar von der Wirkung einer Bedingung aus: Ohne Unterzeichnung der dem Zuwendungsbescheid beigelegten Erklärung erfolge keine Förderung.

Einiges spricht daher für eine Bedingung. Letztendlich kommt es darauf nicht an, da hier nicht die Rechtswirkung der Nebenbestimmung, sondern ihre Zulässigkeit in Frage steht.

2.4. Bestandteil des Zuwendungsbescheides

Das beabsichtigte Vorgehen entspricht den VV-BHO zu § 44 Abs. 1, Nr. 5.6 in Verbindung mit Nr. 5.1. Danach sind Nebenbestimmungen im Sinne des § 36 VwVfG für Zuwendungen zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides zu machen.

2.5. Sachlicher Zusammenhang, Bestimmtheit und Verhältnismäßigkeit

Der Erlass von Nebenbestimmungen nach § 36 Abs. 2 VwVfG steht im pflichtgemäßen Ermessen der die Zuwendung bewilligenden Behörde. Dies ist nach den allgemeinen Grundsätzen für die Ermessensausübung, wie sie aus § 40 VwVfG in Verbindung mit dem im konkreten Fall anwendbaren materiellen Recht folgen, auszuüben³⁵, wobei die Nebenbestimmungen nicht dem Zweck der Zuwendung, insbesondere nicht der Zweckbestimmung im Bundeshaushaltsplan (siehe oben: S. 5), zuwiderlaufen dürfen (§ 36 Abs. 3 VwVfG).

Eine Nebenbestimmung muss inhaltlich hinreichend bestimmt sein (§ 37 Abs. 1 VwVfG). Ihr Entscheidungsgehalt muss für den Adressaten nach Art und Umfang aus sich heraus erkennbar und verständlich sein.³⁶ Die Nebenbestimmung zu erfüllen muss dem Adressaten rechtlich möglich sein.³⁷ Soweit es sich bei der Nebenbestimmung um eine Bedingung handelt, kommt es nicht darauf an, ob ihre Erfüllung dem Begünstigten auch tatsächlich möglich ist.³⁸

32) *Stelkens/Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar*, 6. Auflage, 2001, § 36, Rn. 27 f.

33) *Savigny*, *System des heutigen römischen Rechts* III, 1840, S. 231, zitiert in: *Stelkens/Stelkens* (Fn. 32), § 36, Rn. 27 f.

34) *Stelkens/Stelkens* (Fn. 32), § 36, Rn. 29 m.w.Nw. Für den umgekehrten Fall vgl. *VGH BW*, Urteil vom 5. Mai 1994, Az. 5 S 2644/93, Rn. 19.

35) *OVG NW*, Urteil vom 17. März 1997, Az. 10 A 3895/96; *Stelkens/Stelkens* (Fn. 32), § 36, Rn. 63.

36) *BVerwG*, Urteil vom 26. Januar 1990, Az. 8 C 69/87; *Stelkens/Stelkens* (Fn. 32), § 36, Rn. 64 m.w.Nw.

37) *BVerwGE* 31, 15 [16].

38) *BVerwGE* 29, 261 [266]; a.A. *Stelkens/Stelkens* (Fn. 32), § 36, Rn. 64a.

Eine Nebenbestimmung ist nur zulässig, wenn sie im sachlichen Zusammenhang zu dem Verwaltungsakt steht³⁹ und nicht gegen das dem § 36 Abs. 3 VwVfG entnommene Kopplungsverbot verstößt.⁴⁰

Beim Erlass von Nebenbestimmungen ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten⁴¹, wobei im Bereich der gewährenden Staatstätigkeit insoweit ein eher großzügiger Maßstab anzulegen ist, als Freiheitsrechte nicht oder nur wenig betroffen sind.⁴² Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass eine Maßnahme der Verwaltung einem verfassungsmäßigen bzw. legitimen Zweck dient, die Maßnahme zur Erreichung des erstrebten Zwecks geeignet und erforderlich und angemessen ist.⁴³ Unzulässig ist es, eine Nebenbestimmung ohne jeglichen konkreten Anlass, gleichsam „auf Vorrat“ zu erlassen.⁴⁴ Eine Nebenbestimmung, für die kein konkreter Anlass besteht, ist nicht erforderlich und damit unverhältnismäßig.⁴⁵

Ob das Erklärungsverlangen diesen Grundsätzen genügt, bestimmt sich nach ihrem Inhalt. Dabei ist jede Aussage der Erklärung gesondert zu prüfen.

2.5.1. Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung

Von den Letztempfängern wird verlangt, dass sie sich „zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland bekennen“.

2.5.1.1. Bestimmtheit und sachlicher Zusammenhang

Der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ist durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinreichend bestimmt worden⁴⁶ und in § 4 Abs. 2 des Bundesverfassungsschutzgesetzes⁴⁷ positivrechtlich normiert. Dazu zählen 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 Mehrparteien-

39) Ruffert, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Auflage, 2005, § 22, Rn. 15; Stelkens/Stelkens (Fn. 32), § 36, Rn. 80 f.

40) OVG NW, Beschluss vom 8. Dezember 2008, Az. 13 A 2091/07, Rn. 19.

41) Dommach (Fn. 24), BHO § 44, Rn. 37; Ruffert (Fn. 39), § 22, Rn. 15; Stelkens/Stelkens (Fn. 32), § 36, Rn. 64a.

42) OVG NW, Beschluss vom 8. Dezember 2008, Az. 13 A 2091/07, Rn. 22 ff.

43) Sommermann, in: Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 5. Auflage 2005, Band 2, Art. 20, Rn. 314 f.

44) VGH BW, Urteil vom 24. März 1998, Az. 9 S 967/96; OVG Lüneburg, Urteil vom 8. September 1980, Az. 7 A 42/78; Stelkens/Stelkens (Fn. 32), § 36, Rn. 64a.

45) VGH BW, Urteil vom 24. März 1998, Az. 9 S 967/96; vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 7. Oktober 1987, Az. 7 B 115/87 und BVerwG, Urteil vom 7. September 1987, Az. 7 C 15/85.

46) BVerfGE 2, 1 [12 f.]; 5, 85 [140].

47) Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungsschutzgesetz – BVerfSchG) vom 20. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2954, 2970), zuletzt geändert durch Artikel 1a des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2499).

prinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition.

In dem Programm „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“ geht es neben der Bekämpfung von Extremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus auch und gerade um das Fördern von demokratischem Bewusstsein. Mit dem Programmbereich Lokale Aktionspläne soll eine „Strategie zur Demokratieentwicklung“ gesteuert⁴⁸, eine demokratische Bürgergesellschaft geschaffen und das Begreifen von Demokratie als Lebens- und Gesellschaftsform erlernt werden.⁴⁹ Ein Schwerpunkt im Programmbereich Modellprojekte ist die Demokratie- und Toleranzerziehung.⁵⁰ Mit den Beratungsnetzwerken soll die „Demokratie vor Ort“ gestärkt werden.⁵¹ Zwischen dem Zweck der Zuwendungen und dem mit der Nebenbestimmung von den Projektträgern verlangten Gesinnungsbekenntnis besteht ein sachlicher Zusammenhang.

2.5.1.2. Verhältnismäßigkeit

Mit dem schriftlichen Bekenntnis der Projektträger zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung will das *BMFSFJ* nach eigener Darstellung für die Gefahren, die sich aus einer Zusammenarbeit mit extremistischen Strukturen für das Engagement für Toleranz und Demokratie entwickeln können, sensibilisieren und offenbar auch verhindern, dass extremistische Strukturen Organisationen unterwandern und für ihre Zwecke missbrauchen.⁵² Dies ist ein legitimer Zweck.

Das Verlangen eines solchen schriftlichen Bekenntnisses könnte ein geeignetes Mittel sein, für die Gefahren des Extremismus zu sensibilisieren. Immerhin zwingt es die Projektträger, sich mit der Fragestellung auseinanderzusetzen. Ob sich ein solches Bekenntnis auch eignet, die Unterwanderung von Trägerorganisationen durch Extremisten zu verhindern, ist dagegen zweifelhaft. Wer planvoll versucht, eine Organisation zu unterwandern, wird möglicherweise zur Tarnung auch ein solches Bekenntnis schriftlich ablegen. Die Prüfung der Wahrhaftigkeit eines solchen Bekenntnisses dürfte nicht gelingen. Sanktionen gegenüber einem Falschbekenntnis sind nicht ersichtlich. Soweit es um den Zweck der Sensibilisierung geht, erscheint das Bekenntnisverlangen hingegen nicht schlechthin ungeeignet.

Als milderer Mittel für die Sensibilisierung kommt ein Hinweis- oder Warnblatt in Betracht. An der Erforderlichkeit fehlt es jedoch nur, wenn das mildere Mittel zur Erreichung des angestrebten Zwecks gleich wirksam ist.⁵³ Das Unterschreiben einer entsprechenden Erklärung zwingt wesentlich mehr, sich mit der darin enthaltenen Aussage auseinanderzusetzen, als ein schlichtes Hin-

48) *BMFSFJ*, Leitlinie „Lokale Aktionspläne“ (Fn. 3), 2.2 Ausrichtung des Förderinstruments.

49) *BMFSFJ*, Leitlinie „Lokale Aktionspläne“ (Fn. 3), 2.4 Mögliche inhaltliche Ausgestaltung Lokaler Aktionspläne.

50) *BMFSFJ*, Leitlinie „Modellprojekte“ (Fn. 4), 1.2 Schwerpunkte bei der Programmumsetzung.

51) *BMFSFJ*, Leitlinie „Beratungsnetzwerke“ (Fn. 2), 2.4 Ziele und Grundsätze der Beratung.

52) Antwort der Bundesregierung vom 14. Dezember 2010 (Fn. 10) zu den Fragen 1 und 2; Hinweise zur Erklärung (Fn. 30).

53) *Sommermann* (Fn. 43), Art. 20, Rn. 314.

weis- oder Warnblatt. An der Erforderlichkeit für die Sensibilisierung für die Gefahren des Extremismus dürfte es der verlangten schriftlichen Erklärung nicht fehlen.

Fraglich aber ist, ob es noch angemessen bzw. verhältnismäßig im engeren Sinne ist, von Projektträgern ein „Bekenntnis“ zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung abzuverlangen. Dazu ist das öffentliche Interesse an dem Bekenntnis gegen die betroffenen Rechte der Projektträger abzuwägen, wobei zu berücksichtigen ist, dass es dem Bundesministerium freisteht, auf die Projektförderung insgesamt zu verzichten.

Von den Projektträgern wird ein Bekenntnis, also die Äußerung einer inneren Haltung verlangt. Eine bestimmte Meinung nicht zu haben bzw. nicht äußern zu wollen, fällt in den Schutzbereich des Artikel 5 Abs. 1 GG.⁵⁴ Die Meinungsfreiheit, die ihrerseits konstituierend für die Demokratie ist, lässt selbst eine kritische Auseinandersetzung mit Verfassungsgrundsätzen und -werten zu.⁵⁵ Unerheblich ist, ob die Meinung begründet oder grundlos, emotional oder rational ist, als wertvoll oder wertlos, gefährlich oder harmlos eingeschätzt wird.⁵⁶ Sogar das Verbreiten rechtsextremistischer Meinungen, auch die Verbreitung nationalsozialistischen Gedankenguts, fällt in ihren Schutzbereich.⁵⁷

Auf der anderen Seite ist der in der abverlangten Erklärung enthaltene Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sehr weit (siehe oben: 2.5.1.1); entsprechend setzt ein Bekenntnis zu ihr auch einen sehr weiten Rahmen. Dieser Rahmen ist noch nicht überschritten, wenn einzelne Bestimmungen, ja ganze Institutionen des Grundgesetzes abgelehnt werden.⁵⁸ Mit einem Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung vereinbar wäre, wenn jemand für eine neue Verfassung gemäß Artikel 146 GG einträte, eine präsidiale Demokratie befürwortete oder ein Deutschland als Glied eines europäischen Bundesstaates forderte.

Die eigene Meinung ist allerdings der unmittelbarste Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit.⁵⁹ Soll jemand eine Stellungnahme abgeben, zu der er sich nicht bekennen und mit der er sich nicht identifizieren will, wird die intellektuelle Selbstverwirklichung empfindlich getroffen.⁶⁰ Daher ist die Verpflichtung, eine bestimmte Meinung zu bekennen, grundsätzlich unzulässig.⁶¹ Aus den Artikeln 18 und 12 GG ergibt sich nichts anderes. Danach verwirkt zum einen sein Grundrecht auf freie Meinungsäußerung, wer es zum Kampfe gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung missbraucht; zum anderen sind Parteien verfassungswidrig, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen. Für die Verwirkung der Grundrechte reicht

54) Eingehend: *Merten*, Zur negativen Meinungsfreiheit, DÖV 1990, S. 761 ff. Auch das *BVerfGE* 65, 1 [40 f.] anerkennt die negative Meinungsfreiheit.

55) *BVerfGE* 113, 63 [82].

56) *BVerfGE* 90, 241 [247].

57) *BVerfGE* 124, 300 [320]; *BVerfG*, Kammerbeschluss vom 8. Dezember 2010, Az. 1 BvR 1106/08.

58) *BVerfGE* 5, 85 [140 f.].

59) *BVerfGE* 7, 198 [208]; 85, 23 [31].

60) *Merten* (Fn. 54), S. 766.

61) *Wendt*, in: Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Band 1, 5. Auflage, 2000, Art. 5, Rn. 18.

nicht die Ablehnung dieser Grundordnung; erforderlich ist ein konkreter Missbrauch. Eine Partei ist auch nicht schon dann verfassungswidrig, wenn sie diese obersten Prinzipien nicht anerkennt, sie ablehnt, ihnen andere entgegensetzt; es muss vielmehr eine aktiv kämpferische, aggressive Haltung gegenüber der bestehenden Ordnung hinzukommen.⁶² Die Bürger sind rechtlich nicht gehalten, die der Verfassung zugrunde liegenden Wertsetzungen persönlich zu teilen. Das Grundgesetz baut zwar auf der Erwartung auf, dass die Bürger die allgemeinen Werte der Verfassung akzeptieren und verwirklichen, erzwingt die Werteloyalität aber nicht.⁶³

Die staatliche Forderung, ein Bekenntnis abzulegen, dürfte nur ausnahmsweise zulässig sein, wo aufgrund einer besonderen Beziehung oder Rechtsstellung diese Grundrechtsbeschränkung unerlässlich ist. Durch Bundesgesetz wird einer Person ein solches Bekenntnis nur in zwei Konstellationen abverlangt. Nach § 60 Abs. 1 des Bundesbeamtengesetzes (BBG)⁶⁴ bzw. nach § 33 Abs. 1 des Beamtenstatusgesetzes (BeamtStG)⁶⁵ müssen sich Beamtinnen und Beamte durch ihr gesamtes Verhalten „zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und für deren Erhaltung eintreten“. Gerechtfertigt ist dies durch das in Artikel 33 Abs. 4 GG ausdrücklich erwähnte besondere Dienst- und Treueverhältnis eines Beamten und dem hergebrachten Grundsatz des Berufsbeamtentums (Art. 33 Abs. 5 GG), nach dem den Beamten eine besondere politische Treuepflicht gegenüber dem Staat und seiner Verfassung obliegt.⁶⁶ Dies beruht auf der Erwägung, dass der Beamte nicht zugleich in der organisierten Staatlichkeit wirken und die damit verbundenen persönlichen Sicherungen und Vorteile in Anspruch nehmen und aus dieser Stellung heraus die Grundlage seines Handelns zerstören wollen kann.⁶⁷ „Wer dem Staat dienen will, darf nicht gegen den Staat und seine verfassungsmäßige Ordnung aufbegehren und anrennen wollen.“⁶⁸

Die zweite Bekenntnispflicht ist im Einbürgerungsrecht normiert. Ob ein Ausländer einen Anspruch auf Einbürgerung hat, hängt nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG)⁶⁹ u.a. davon ab, dass er sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennet. Diese Maßgabe ist eingeführt worden mit dem Gesetz zur Reform der Staatsangehörigkeit vom 15. Juli 1999⁷⁰, mit dem das hergebrachte Abstammungsprinzip um das Territorialprinzip ergänzt wurde. Dieses Bekenntnis sollte nach der Gesetzesbegründung die innere Hinwendung zur Bundesrepublik Deutschland dokumentieren⁷¹ und wurde vom Gesetzgeber als für die Integration

62) BVerfGE 5, 85 [141].

63) BVerfGE 124, 300 [320]. Vgl. auch: BVerfGE 39, 334 [359].

64) Vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160), geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 19. November 2010 (BGBl. I S. 1552).

65) Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern (Beamtenstatusgesetz – BeamStG) vom 17. Juni 2008 (BGBl. I S. 1010), geändert durch Artikel 15 Absatz 16 des Gesetzes vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160).

66) BVerfGE 39, 334 [347 f.].

67) BVerfGE 39, 334 [349].

68) BVerfGE 39, 334 [370 f.].

69) BGBl. III 102-1, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1864).

70) BGBl. I S. 1618.

71) Drs. 14/533, Einzelbegründung zu § 85 AuslG, S. 18.

erforderlich angesehen.⁷² Nicht mehr die Abstammung sollte bestimmend sein für die Frage, wer zu dieser Gesellschaft gehört, sondern das Bekenntnis zur Verfassung dieses Landes und seiner Werte.⁷³

Ob schon aus einem Zuwendungsverhältnis im Zusammenhang mit einem Projekt zur Förderung von Demokratie und Toleranz eine vergleichbare Rechtfertigung einer Bekenntnisverpflichtung abgeleitet werden kann, unterliegt zumindest gewissen Zweifeln. Sowohl das Beamtenverhältnis als auch die Einbürgerung betreffen eine auf Dauer angelegte, sehr enge Rechtsstellung. Ein Zuwendungsverhältnis im Rahmen der Projektförderung hingegen ist von vorübergehender Natur und nur auf eine einzelne Maßnahme begrenzt. Für das Zulassungserfordernis der Verfassungstreue bei Beamten sprechen – wie dargelegt – „zwingende Gründe des Gemeinwohls“.⁷⁴ Mit der Einbürgerung werden dem Eingebürgerten weitgehende politische Beteiligungsrechte wie die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen, aber auch die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit eingeräumt – und damit vielfältige Möglichkeiten, an der Willensbildung des Volkes teilzuhaben und Einfluss auf das Schicksal des Landes zu nehmen.

Gegen das staatliche Verlangen eines Bekenntnisses als Nebenbestimmung für eine Zuwendung verbleiben unter dem Gesichtspunkt des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gewisse Restzweifel. Der erste Spiegelstrich der Erklärung dürfte verfassungsrechtlich fragwürdig sein.⁷⁵

2.5.2. Gewährleistung einer den Zielen des Grundgesetzes förderlichen Arbeit

Von den Zuwendungsempfängern wird verlangt, dass sie bestätigen, eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit zu gewährleisten.

Nach Auffassung der Bundesregierung dürfen Personen oder Organisationen, die nicht die Gewähr für einen den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit bieten, weder direkt noch indirekt aus öffentlichen Mitteln gefördert werden.⁷⁶ Dies ist ein verfassungsmäßiges Ziel.

Entsprechend der Zweckbestimmung im Bundeshaushaltsplan für das Programm sind die bereitgestellten Mittel auszugeben für „Maßnahmen zur Stärkung von Vielfalt, Toleranz und Demokratie“. Solche Maßnahmen sind von vornherein den Zielen des Grundgesetzes förderlich. Nach § 44 Abs. 1 Satz 2 BHO ist bei einer Zuwendung zu bestimmen, wie die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen nachzuweisen ist. Gegebenenfalls ist auch zu regeln, mit welchen speziellen Auflagen der Zuwendungsempfänger zu verpflichten ist, um eine begleitende und abschließende Kontrolle des Erfolgs des Förderprogramms zu ermöglichen.⁷⁷ Dies schließt

72) Drs. 14/533, Allgemeine Begründung, S. 12.

73) Özdemir, PlenProt 14/40, S. 3431 (B).

74) BVerfGE 39, 334 [370].

75) Anders: Battis (Fn. 17), S. 13 f. und 22 – Er betrachtet den ersten Spiegelstrich der Erklärung nicht isoliert, sondern liest ihn zusammen mit dem zweiten Spiegelstrich, in welchem über das schlichte Bekennen hinaus die Gewährleistung einer den Zielen des Grundgesetzes förderlichen Arbeit verlangt wird.

76) Schreiben des BMFSFJ vom 15. November 2010 (Fn. 8).

77) VV-BHO zu § 44 Abs. 1 Nr. 4.2.9.

die Bestimmung, eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit zu gewährleisten, ein. Diese oder eine entsprechende Bestimmung dürfte damit von der BHO sogar vorgeschrieben sein, soweit sie nicht schon in den Vorgaben für die inhaltliche Ausgestaltung des Programms getroffen und damit redundant ist⁷⁸.

Rechtliche Bedenken gegen den zweiten Spiegelstrich des ersten Satzes bestehen nicht.⁷⁹

2.5.3. Einstehen für die Verfassungstreue der Partner

Von den Trägern der geförderten Maßnahmen wird verlangt, im Rahmen ihrer Möglichkeiten und auf eigene Verantwortung dafür Sorge zu tragen, dass die als Partner ausgewählten Organisationen, Referenten etc. sich den Zielen des Grundgesetzes verpflichten. Als Beispiele bestehender Möglichkeiten, dies zu überprüfen, werden genannt: Literatur, Kontakte zu anderen Trägern, Referenzen, die jährlichen Verfassungsschutzberichte des Bundes und der Länder.

Ziel dieser Erklärung ist es nach Auskunft des *BMFSFJ* zu verhindern, dass extremistische Organisationen finanziell unterstützt werden oder ihnen unwillentlich eine Plattform geboten wird und sie so ihre extremistischen Weltanschauungen mit Unterstützung öffentlicher Mittel verbreiten können.⁸⁰ Dieses Ziel deckt sich – soweit von der Bundesregierung „extremistisch“ als „verfassungsfeindlich“ verstanden wird – mit dem in den Artikeln 5 Abs. 3 Satz 2, 9 Abs. 2, 18, 20 Abs. 4, 21 Abs. 2 Satz 1, 87a Abs. 4, 91 und 98 Abs. 2 GG zum Ausdruck kommenden Anliegen, dass sich die freiheitliche Demokratie verteidigen können muss.⁸¹ Das Ziel ist verfassungsgemäß und legitim.

2.5.3.1. Bestimmtheitsgebot

Battis kritisiert an der Formulierung des zweiten Satzes der Erklärung, es sei fraglich, ab wann eine andere Organisation als „Partner“ gelte. Dies könne der Fall sein, wenn eine Veranstaltung zusammen organisiert oder eine gemeinsame Publikation herausgegeben werde; dies könne aber auch schon dann der Fall sein, wenn die andere Organisation einen Artikel für eine Publikation schreibe, einen Referenten für eine öffentliche Veranstaltung stelle oder schlicht um einen Rat bezüglich einer konkreten Veranstaltung gefragt werde. Wegen dieser Vielzahl an Möglichkeiten sei für den Adressaten der Bestimmung nicht eindeutig, was von ihm verlangt werde. Daher sei die Erklärung in diesem Punkt zu unbestimmt und damit auch ungeeignet.⁸² Aus ihrem Zweck heraus dürfte dieser Teil der Erklärung jedoch so zu verstehen sein, dass ein „Partner“ dann als „ausgewählt“ gilt, wenn dieser ebenfalls in den Genuss der zugewendeten Mittel gelangt oder in

78) Siehe oben: 1, S. 4.

79) Im Ergebnis so auch: *Battis* (Fn. 17), S. 14.

80) Antwort der Bundesregierung vom 14. Dezember 2010 (Fn. 10) zu Frage 5; Antwort der Bundesregierung vom 11. Januar 2011 auf die Schriftliche Frage Nr. 1/9 der Abg. *Lazar*.

81) *BVerfGE* 5, 85 [139]; 25, 88 [100]; 28, 36 [48]; 39, 334 [349]; 80, 244 [253].

82) *Battis* (Fn. 17), S. 15.

Verbindung mit dem Programm „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“ nach außen in Erscheinung tritt. Bei dieser Interpretation dürften hinsichtlich der Bestimmtheit keine Bedenken bestehen. Inzwischen hat das *BMFSFJ* in seinen „Hinweisen zur Erklärung für Demokratie“ klargestellt, dass als Partner diejenigen zu verstehen sind, die von den geförderten Trägern aktiv in die Umsetzung der Projekte mit einbezogen werden. Dies könne durch die Gewährung materieller Leistungen (z.B. durch Zuwendung oder Vergabe) oder auch im Wege immaterieller Leistungen geschehen. Zu den immateriellen Leistungen könnten z.B. die Einbeziehung in die Organisation eines Workshops oder in die Mitwirkung als Podiumsteilnehmende an einer Veranstaltung gehören, die aus den Programmmitteln gefördert werden.⁸³ Dies dürfte den Anforderungen an die Bestimmtheit genügen.

Unklar bleibt, was darunter zu verstehen ist, dass sich die Partner den „Zielen des Grundgesetzes“ zu verpflichten haben. Gemeint sein könnte auch hier die freiheitliche demokratische Grundordnung. Dies wäre genügend bestimmt (siehe oben: 2.5.1.1, S. 10). In Betracht kommen könnten aber auch die Staatsziele wie der Tierschutz (Artikel 20a GG) oder der Verfassungsauftrag aus Artikel 87a Abs. 1 Satz 1 GG, Streitkräfte zur Verteidigung aufzustellen. Offen bleibt damit, zu was genau sich die Partner verpflichten sollen. Darüber hinaus weist *Battis* zu Recht darauf hin, dass unklar ist, ab welchem Verdachtsmoment die Verpflichtung zur Verfassung in Abrede gestellt werden muss und auf wessen Bewertung abzustellen ist.⁸⁴

2.5.3.2. Verhältnismäßigkeit

Die Maßnahme müsste sich eignen, die Unterstützung der Verbreitung extremistischer Weltanschauungen mit öffentlicher Mittel zu unterbinden. Zwar sind Mittel im Rahmen einer Projektförderung – anders als im Rahmen einer institutionellen Förderung – eng an den Zweck des Projekts gebunden (Projektförderung ist die Zuwendung zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne abgegrenzte Vorhaben, institutionelle Förderung ist die Zuwendung zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben des Zuwendungsempfängers⁸⁵). Alle mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Einnahmen, insbesondere die Zuwendung selbst, sind vollständig als Deckungsmittel für die mit dem Zuwendungszweck zusammenhängenden Ausgaben einzusetzen.⁸⁶ Jedoch ergibt sich aus der Praxis, dass auch die sonstige Arbeit von Organisationen durch Synergieeffekte und anteilige Finanzierung von Overheadkosten von Projektförderungen profitieren kann. Die Befürchtung des *BMFSFJ*, dass durch Projektmittel auch unerwünschte Organisationen als solche und deren sonstige Arbeit gefördert werden könnten, ist damit nicht von der Hand zu weisen.

83) Hinweise zur Erklärung (Fn. 30).

84) *Battis* (Fn. 17), S. 3, 16.

85) VV-BHO zu § 23 Nr. 2. Vgl. im Einzelnen: [REDACTED] Rechtsfragen im Zusammenhang mit einer Umstellung von institutioneller auf projektbezogene Förderung, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WF IV – 72/99.

86) Allgemeine Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P), Nr. 1.2, Anlage 2 zur VV-BHO zu § 44.

Verhältnismäßig ist das Erklärungsverlangen nur, wenn kein milderes Mittel zur Verfügung steht. Das Verlangen, potentielle Projektpartner auf ihre Verfassungstreue zu prüfen, dürfte für die Zuwendungsempfänger ein erhebliches Problem darstellen. Zum einen lässt sich die Gesinnung von Dritten – anders als etwa das Beachten von Rechtsvorschriften oder das Einhalten von Tarifverträgen – kaum hinreichend bestimmen. Zum anderen ist nicht auszuschließen, dass durch das Verlangen innerhalb der Projekträger-„Landschaft“ Misstrauen, jedenfalls Verunsicherung entsteht, was ein gedeihliches, vertrauensvolles Zusammenwirken beeinträchtigen könnte. Das bewilligende Bundesministerium müsste erwägen, ob es nicht ausreicht, zur Auflage zu machen, dass die zugewendeten Mittel nicht solchen Organisationen zufließen, die offen verfassungsfeindlich in Erscheinung treten. Gewährleistet werden könnte dies im Rahmen der Abrechnung der Projektmittel.

Wegen der Angemessenheit der Verpflichtung gilt das zum ersten Satz der Erklärung Gesagte (siehe oben: Seite 12 f.) entsprechend.

2.5.3.3. Dem Zweck zuwiderlaufend (§ 36 Abs. 3 VwVfG)

Es könnte der Zweckbestimmung, Vielfalt, Toleranz und Demokratie zu stärken, zuwiderlaufen, wenn von den Zuwendungsempfängern verlangt wird, Projektpartner zur Verfassungstreue zu verpflichten.

Battis gibt zu bedenken, durch dieses Verlangen könnte der freie Meinungs Austausch mit verfassungskritischen oder –feindlichen Positionen eingeschränkt werden. Demokratie habe gerade diesen freien Meinungs Austausch zum Ziel. Daher widerspreche dieser Teil der Erklärung dem Ziel des Programms „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“.⁸⁷ Aber auch die Bundesregierung will die Auseinandersetzung mit extremistischen Strömungen und Gruppierungen mit der Erklärung nicht unterbinden.⁸⁸ In der Tat setzt eine Auseinandersetzung mit einem anderen nicht notwendig voraus, diesen gleich zum Projektpartner zu machen.

Dem Zweck der Projektförderung könnte es allerdings zuwiderlaufen, wenn durch diese Erklärung Misstrauen gegenüber den gegen Rechtsextremismus engagierten Initiativen hervorgerufen wird.⁸⁹ In einem Klima des Misstrauens und der gegenseitigen Gesinnungsüberprüfung dürfte sich das Erleben von demokratischer Teilhabe kaum organisieren lassen.

87) *Battis* (Fn. 17), S. 16.

88) Antwort der Bundesregierung vom 14. Dezember 2010 (Fn. 10) zu Frage 5. Antwort der Bundesregierung vom 11. Januar 2011 auf die Schriftliche Frage Nr. 1/9 der Abg. *Lazar*.

89) In seinem sog. „Extremistenbeschluss“ vom 22. Mai 1975 hat das Bundesverfassungsgericht vor entsprechenden Ermittlungen vor der Übernahme eines Anwärters in den juristischen Vorbereitungsdienst gewarnt: „sie vergiften andererseits die politische Atmosphäre, irritieren nicht nur die Betroffenen in ihrem Vertrauen in die Demokratie, diskreditieren den freiheitlichen Staat, stehen außer Verhältnis zum ‚Ertrag‘ [...]. Deshalb sind solche Ermittlungen [...] für Zwecke der Einstellungsbehörden schwerlich vereinbar mit dem im Rechtsstaatsprinzip verankerten Gebot der Verhältnismäßigkeit.“ – *BVerfGE* 39, 246 [356 f.]

2.5.4. Wahrung des Anscheins

Mit dem letzten Satz der Erklärung soll das Bewusstsein bekundet werden, „dass keinesfalls der Anschein erweckt werden darf, dass einer Unterstützung extremistischer Strukturen durch die Gewährung materieller oder immaterieller Leistungen Vorschub geleistet wird.“

Der Inhalt dieses Satzes wirft mehrere Fragen auf. Klärungsbedürftig ist, was unter „extremistischen Strukturen“ zu verstehen ist.⁹⁰ Anknüpfungspunkt ist auch nicht etwa die „Unterstützung“ extremistischer Personen, sondern das Erwecken eines „Anscheins“, dass eine solche Unterstützung geleistet wird. Welches konkrete Tun, Dulden oder Unterlassen hiermit gemeint sein könnte, dürfte für den Adressaten aus sich heraus kaum erkennbar oder verständlich sein.

Ob dieser Satz für eine Nebenbestimmung im Sinne des § 36 VwVfG hinreichend bestimmt ist bzw. ob ihm die Geeignetheit für die Erreichung des gefassten Zwecks fehlt,⁹¹ könnte dahin stehen, wenn er keine Regelung enthielte und damit keinerlei rechtliche Wirkung entfalten könnte. In der Tat spricht dafür sein Wortlaut („Uns ist bewusst, dass [...]“), der nach einem schlichten Appell klingt. Wohl soll er als Hilfe zur Auslegung der vorstehenden Sätze dienen. Wenn aber die Bundesregierung der Auffassung ist, dass die Erwähnung einer Organisation in den Berichten der Verfassungsschutzbehörden des Bundes oder der Länder „ein wichtiges Indiz“ dafür sei, dass Zweifel daran bestehen, ob die Organisation den Zielen des Grundgesetzes verpflichtet ist, und diese Erwähnung eine Zusammenarbeit in der Regel ausschließe⁹², will sie genau an diesen erweckten Anschein die Rechtsfolge des Ausschlusses von der Förderung und womöglich auch die Rückforderung von bereits geleisteten Projektmitteln knüpfen. Damit muss auch dieser Erklärungsteil den Anforderungen an eine pflichtmäßige Ermessensentscheidung genügen.

2.5.4.1. Extremistische Struktur

Battis kritisiert, der Begriff der „extremistischen Struktur“ sei zu unbestimmt. Anders als die „Verfassungsfeindlichkeit“ sei „Extremismus“ nicht gesetzlich definiert. Zwar erwähne § 51 Abs. 3 der Abgabenordnung (AO)⁹³ Körperschaften, die im Verfassungsschutzbericht des Bundes oder eines Landes als „extremistische Organisation“ aufgeführt seien. Die Voraussetzungen, unter welchen eine Organisation als extremistisch einzustufen sei, liefere die Vorschrift aber nicht. Lediglich ein Glossar der Verfassungsschutzbehörden gebe eine Erläuterung. Danach seien Aktivitäten als extremistisch zu bezeichnen, die darauf abzielten, die Grundwerte der freiheitlichen Demokratie zu beseitigen. Daneben sei von extremistisch beeinflussten Organisationen die Rede, bei denen ein extremistischer Einfluss dokumentiert sei und wiederum anderen, die nur im Zusammenhang mit den beiden Erstgenannten erwähnt würden. Zwischen diesen Kategorien könne nicht klar unterschieden werden. Für den Letztempfänger ergebe sich daraus kein einheitliches

90) Hierzu eingehend: *Battis* (Fn. 17), S. 17 ff.

91) Daran fehlt es nach: *Battis* (Fn. 17), S. 19.

92) Antwort der Bundesregierung vom 14. Dezember 2010 (Fn. 10) zu Frage 10.

93) Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1768).

Bild. Folglich sei der Begriff einer extremistischen Struktur unbestimmt und für den Letztempfänger ungeeignet, um seine Partnerorganisationen auszuwählen.⁹⁴ In der Tat grenzt das Glossar der Verfassungsschutzbehörden zunächst „Extremismus“ von „Radikalismus“ ab und erwähnt dann „extremistisch beeinflusste Organisationen“ als solche, die „von Extremisten oder auf deren Initiative hin gegründet oder von Extremisten unterwandert und erheblich beeinflusst sind, wobei der Grad der Beeinflussung unterschiedlich ist.“⁹⁵

Die parlamentarischen Antworten des *BMFSFJ* geben keine weiterführenden Hinweise. Einerseits heißt es: „Wir haben bei der Auswahl der vom Bund ausgewählten Träger auch stets darauf geachtet, dass keine Gruppierungen gefördert werden, die in den Verfassungsschutzberichten des Bundes und der Länder als extremistisch eingestuft wurden [...]“.⁹⁶ Eine Zusammenarbeit schließe sich mit Organisationen aus, „die einhellig in den Ländern und auf der Bundesebene als eindeutig verfassungsfeindlich beschrieben sind.“⁹⁷ Andererseits soll schon eine Erwähnung einer Organisation in diesen Berichten eine Zusammenarbeit mit dieser in der Regel ausschließen⁹⁸, ohne dass angegeben wird, als was (radikal/extremistisch/extremistisch beeinflusst) die Organisation erwähnt sein muss. Inzwischen hat das *BMFSFJ* in seinen Hinweisen zur Erklärung zur Demokratie klargestellt, dass wenn eine Organisation in den Verfassungsschutzberichten des Bundes und der Länder „explizit als verfassungsfeindlich eingestuft wird“, eine Förderung und Zusammenarbeit ausgeschlossen sei.⁹⁹ Mit „extremistischen Strukturen“ seien Bestrebungen im Sinne des § 4 BVerfSchG gemeint, also insbesondere solche Organisationen und Gruppierungen, die sich zum Ziel gesetzt haben, Verfassungsgrundsätze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung aktiv zu beseitigen.¹⁰⁰

Das Bundesverfassungsgericht hat kürzlich die im Rahmen einer Führungsaufsicht erteilte Weisung (§ 68b Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 des Strafgesetzbuchs), kein „rechtsextremistisches [...] Gedanken- gut“ verbreiten zu dürfen, festgestellt, diesem Verbot fehle es „an bestimm- baren Konturen“. Ob eine Position als rechtsextremistisch einzustufen ist, sei eine Frage des politischen Meinungs- kampfes und der gesellschaftswissenschaftlichen Auseinandersetzung. Ihre Beantwortung stehe in unausweichlicher Wechselwirkung mit sich wandelnden politischen und gesellschaftlichen Kontexten und subjektiven Einschätzungen.¹⁰¹

In dem hier interessierenden Bereich der Gewährung von Zuwendungen wirkt sich die Anknüpfung an eine „extremistische“ Meinung zwar anders als bei einem Verbreitungsverbot im Rahmen der Führungsaufsicht nur mittelbar aus. Ein Betroffener wird aufgrund seiner politischen Überzeugungen nicht gänzlich von der Teilhabe am Prozess der öffentlichen Meinungsbildung ausge-

94) *Battis* (Fn. 17), S. 17 f.

95) Bundesamt für Verfassungsschutz, Glossar der Verfassungsschutzbehörden, Stand: Dezember 2009, www.verfassungsschutz.de.

96) Schreiben des *BMFSFJ* vom 15. November 2010 (Fn. 8), S. 2.

97) Antwort der Bundesregierung vom 14. Dezember 2010 (Fn. 10) zu der Frage 5.

98) Antwort der Bundesregierung vom 14. Dezember 2010 (Fn. 10) zu der Frage 10.

99) Hinweise zur Erklärung (Fn. 30), Nr. 4.

100) Hinweise zur Erklärung (Fn. 30), Nr. 6.

101) *BVerfG*, Kammerbeschluss vom 8. Dezember 2010, Az. 1 BvR 1106/08, Rn. 20.

schlossen.¹⁰² Unter Verzicht auf die Teilnahme an den Programmen bzw. darauf, „Partner“ eines der Zuwendungsempfänger zu sein, verbliebe die Freiheit, weiterhin „extremistische“ Positionen vertreten zu können. Daher dürften hier an das Bestimmtheitsgebot geringere Anforderungen zu stellen sein als im strafrechtlichen Bereich. Gleichwohl müsste ein Tatbestandsmerkmal in einer zuwendungsrechtlichen Nebenbestimmung, an dessen Erfülltsein Rechtsfolgen (z.B. die Rückforderung) geknüpft werden sollen, wenigstens ein Minimum an Konturen bieten. Auch bei der Vergabe öffentlicher Projektfördermittel reicht es nicht aus, wenn sich die Tatbestandsvoraussetzungen nach rein subjektiven politischen Einschätzungen richten. Diesen Anforderungen dürfte der dritte Satz in der abverlangten Erklärung nur genügen, wenn im Rahmen der Zuwendungsbewilligung eine eindeutige Klarstellung erfolgt, etwa dahingehend, dass „verfassungsfeindliche“ Organisationen bzw. solche, die sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung richten, gemeint sind. Dem dürfte durch die Klarstellung in den „Hinweise zur Erklärung zur Demokratie“ nunmehr Rechnung getragen worden sein.¹⁰³

2.5.4.2. Anschein erwecken

Laut Erklärung darf von den Zuwendungsempfängern nicht „der Anschein erweckt werden“, Extremisten würden unterstützt. Für *Battis* ist problematisch, dass dabei auf eine subjektive Bewertung abgestellt werde. Es sei für Letztempfänger nicht ersichtlich, wann ein solcher Anschein angenommen werden könne bzw. auf wessen Bewertung abzustellen sei.¹⁰⁴ Vom *BMFSFJ* ist nicht erläutert worden, was es sich darunter vorstellt. Aus den sonstigen Angaben des Ministeriums könnte aber zu schließen sein, dass sich der Anschein aus der Erwähnung einer Organisation im Verfassungsschutzbericht ergeben soll.

Die Anknüpfung an solch subjektive Eindrücke ist nach der Rechtsprechung nicht gänzlich ausgeschlossen und auch verfassungsgerichtlich anerkannt. Das Bundesverfassungsgericht hat die Abweisung der Konkurrentenklage eines Beamten im Auswärtigen Dienst wegen einer „objektiv bestehenden Gefahr für Irritationen und Missverständnissen in der öffentlichen Wahrnehmung“ für verfassungsgemäß befunden. Das Verwaltungsgericht hatte den Beamten wegen dessen Veröffentlichungen verfassungspolitischer Beiträge in vom Verfassungsschutz als rechtsextremistisch eingestuften Publikationsorganen für den angestrebten Dienstposten für ungeeignet gehalten. Angesichts des in der Stellenausschreibung bezeichneten Aufgabengebiets – u.a. Wahrnehmung deutscher Interessen gegenüber chinesischen Behörden – hielt es das Bundesverfassungsgericht für zulässig, „auf das Bild der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Repräsentanten im Ausland“ abzustellen. Besonders hervorgehoben worden sind dabei die „besonderen Anforderungen an die Persönlichkeit des Beamten im Auswärtigen Dienst“.¹⁰⁵

102) Im Falle der Führungsaufsicht hierauf abstellend: *BVerfG*, Kammerbeschluss vom 8. Dezember 2010, Az. 1 BvR 1106/08, Rn. 24.

103) Hinweise zur Erklärung (Fn. 30), Nr. 4 und 6.

104) *Battis* (Fn. 17), S. 17 f.

105) *BVerfG*, Nichtannahmebeschluss vom 27. November 2008, Az. 2 BvR 1012/08, Rn. 9 f.

Wenn auch die Stellung eines Projektpartners eines Zuwendungsempfängers im Rahmen eines befristeten Programms nicht mit der besonderen Position eines Beamten im Auswärtigen Dienst vergleichbar ist, der die Bundesrepublik Deutschland im Ausland repräsentieren soll, so ist mit dieser Entscheidung doch vom Prinzip her anerkannt, dass der äußere Anschein Berücksichtigung finden kann. Allerdings dürfte dann maßgeblich sein, ob der Partner nach Art der Partnerschaft und Durchführung des Projekts nach außen hin mit dem Projekt bzw. der die Mittel bereitstellenden Bundesrepublik Deutschland zu identifizieren ist. Geht es nicht um eine solche Identifizierung zwischen dem Mittelgeber und diesen Partnern, dürfte es nicht auf den „Anschein“ einer Unterstützung von Extremisten ankommen, sondern nur darauf, ob tatsächlich eine solche Unterstützung zu besorgen ist.

3. Zusammenfassung

Die einzelnen Aussagen in der von den Zuwendungsempfängern verlangten Erklärung sind als Nebenbestimmungen des Zuwendungsbescheides zu verstehen. Als solche unterliegen sie dem Bestimmtheitsgebot und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

Von Zuwendungsempfängern ein schriftliches Bekenntnis zur Verfassungstreue zu verlangen, könnte Zweifel an der Verhältnismäßigkeit aufkommen lassen. Ein solches Bekenntnis darf der Staat im Rahmen eines besonderen Dienst- und Treueverhältnisses (z.B. Beamtenverhältnis) verlangen und kommt auch in Betracht, wenn weitgehende und dauerhafte Rechte wie z.B. durch eine Einbürgerung eingeräumt werden. Ein reines Zuwendungsverhältnis – auch im Zusammenhang mit einem Projekt für Toleranz und Demokratie – dürfte ein diesem vergleichbares enges Dienst- und Treueverhältnis nicht begründen.

Gegen das Verlangen zu bestätigen, eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit zu gewährleisten, bestehen keine Bedenken. Dies ergibt sich bereits aus der Zweckbestimmung der veranschlagten Haushaltsmittel. Zu deren Erreichung darf der Staat Auflagen machen. Das Haushaltsrecht gebietet dies sogar.

Zu verlangen, dass sich auch Projektpartner der Zuwendungsempfänger zu den „Zielen des Grundgesetzes“ verpflichten (Satz 2 der Erklärung), stößt hinsichtlich des Bestimmtheitsgebots auf Bedenken. Unklar ist, ob unter diese Ziele nur die freiheitliche demokratische Grundordnung oder auch andere Staatsziele oder Verfassungsaufträge fallen sollen. Dies müsste spätestens im Bewilligungsverfahren klargestellt werden. Ab welchem Verdachtsmoment ein Verstoß gegen diese Verpflichtung anzunehmen ist, lässt sich nicht bestimmen. Zweifelhaft ist, ob es erforderlich ist, von den Zuwendungsempfängern die Gewährleistung der Verfassungstreue der Projektpartner zu verlangen oder ob eine Verschärfung der Auflagen zur Mittelverwendung und eine strengere Projektabrechnung nicht ebenso geeignet wären, die öffentliche Unterstützung von verfassungsfeindlichen Organisationen zu verhindern. Zu erwägen ist, ob dieses Verlangen in der Projektträgerlandschaft ein Klima des Misstrauens auslösen könnte, das geeignet wäre, die Zweckbestimmung des Programms zu konterkarieren.

Soweit der Begriff „extremistische Strukturen“ im dritten Satz der Erklärung entsprechend den „Hinweisen zur Erklärung für Demokratie“ als „verfassungsfeindlich“ bzw. als „Bestrebungen im Sinne des § 4 BVerfSchG“ zu verstehen ist, unterliegt er keinen Bedenken.

