



---

## Sachstand

---

### Finanzielle Förderung von Initiativen gegen „Extremismus“

**Finanzielle Förderung von Initiativen gegen „Extremismus“**

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 286/18  
Abschluss der Arbeit: 15. August 2018  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

## 1. Fragestellung

Es stellt sich die Frage, inwiefern die Bundesrepublik Deutschland politische Bildung finanzieren darf, die sich mit Extremismus befasst. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage nach der Definition der Begriffe „Extremismus“ und „Radikalisierung“ und der Persönlichkeitsrechte von Personen, die derart bezeichnet werden. Dieser Sachstand zeigt die allgemeinen rechtlichen Leitlinien auf. Es fällt hingegen nicht in die Zuständigkeit der Wissenschaftlichen Dienste, Einzelfälle wie die in Bundestags-Drucksache 19/3478 angesprochene Publikation zu bewerten.

## 2. Extremismus und Radikalisierung

### 2.1. Definition

Einzelne Vorschriften verwenden den Begriff „Extremismus“, so z. B. § 3 Abs. 3 Gesetz über den militärischen Abschirmdienst (MADG), § 25 Abs. 2 Stasi-Unterlagen-Gesetz oder § 17 Verordnung über die Laufbahn, Ausbildung und Prüfung für den gehobenen Dienst im Verfassungsschutz des Bundes. Eine Legaldefinition des Begriffes „Extremismus“ existiert gleichwohl nicht. Der Verwaltungsgerichtshof München hat zusammenfassend festgestellt:

„Für den Begriff ‚rechtsextremistisch‘ gibt es keine allgemein anerkannte, erst recht keine rechtlich verbindliche, normative Definition, unter dessen Tatbestandsmerkmale ein Gericht den Sachverhalt subsumieren könnte. Keinesfalls ist der Bkl. bei seinem Werturteil bzw. seiner Meinungsäußerung an die Beschreibung des Rechtsextremismus durch die Bundeszentrale für politische Bildung oder in anderen Werken in dem Sinne gebunden, dass als rechtsextremistisch nur bezeichnet werden darf, wer alle dort aufgeführten Merkmale erfüllt; vielmehr reicht auch die Erfüllung einzelner Merkmale.“<sup>1</sup>

Die Rechtsprechung hat Extremismus in den folgenden Fällen bejaht:

„Bei der NPD handelt es sich um eine rechtsextremistische und verfassungsfeindliche Partei. Verlautbarungen der Partei belegen eine Wesensverwandtschaft mit dem Nationalsozialismus. Ihre Agitation ist rassistisch, antisemitisch, revisionistisch und verunglimpft die demokratische und rechtsstaatliche Ordnung des Grundgesetzes (vgl. Verfassungsschutzbericht 2006 des Bundes, S. 67).“<sup>2</sup>

Es geht um eine „linksextremistische Partei [...], deren Ziel nach wie vor die revolutionäre Überwindung des bestehenden Systems zum Zwecke der Errichtung einer kommunistischen Gesellschaftsordnung“ ist.<sup>3</sup>

---

1 VGH München, Beschluss vom 25.10.2017 - 5 ZB 17.340.

2 VG Regensburg, Beschluss vom 21.12.2011 - RN 3 E 11.1905, Rn. 34.

3 VGH München (10. Senat), Beschluss vom 7.2.2018 - 10 ZB 15.795, Rn. 2; in Rn. 19 macht sich das Gericht diese Definition offenbar zu Eigen.

Religiöser Extremismus steht „nicht auf der Grundlage der freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes“; dessen „verfassungsfeindliche Grundtendenz“ ist nicht „mit der Werteordnung des Grundgesetzes in Einklang“ zu bringen.<sup>4</sup>

Insgesamt ist es nach dieser Rechtsprechung Wesensmerkmal von Extremismus, im Widerspruch zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung<sup>5</sup> des Grundgesetzes zu stehen.

Der Begriff der „Radikalisierung“ findet sich in deutschen Gesetzen nicht wieder. Die Rechtsprechung hat den Begriff im Zusammenhang mit Extremismus etwa auf folgende Sachverhalte angewandt:

„Er oszilliert zwischen einer gemäßigten und einer klar jihadistischen Ausrichtung seiner religiösen Vorstellungen jedenfalls verbal hin und her und hat auch für letztere deutliche Sympathien gezeigt. [...] [A]mbulante Maßnahmen der Betreuung, [...] [konnten] eine fortschreitende **Radikalisierung** des Antragstellers nicht verhindern [...].“<sup>6</sup>

„Für eine beachtliche **Radikalisierung** des Antragstellers spricht auch sein auffälliges Verhalten in der von ihm regelmäßig besuchten Rahmah-Moschee in Bremen. Nach Angaben anderer Moscheebesucher ist er Anführer einer Gruppe algerisch stämmiger Männer, die mit ihren radikal islamistischen Ansichten in der Moschee für Unruhe sorgen.“<sup>7</sup>

„Die Reichsbürgerideologie insgesamt ist geeignet, Personen in ein geschlossenes verschwörungstheoretisches Weltbild zu verstricken, in dem aus Staatsverdrossenheit Staatshass werden kann. Dies kann Grundlage für **Radikalisierungsprozesse** sein (Verfassungsschutzbericht Bayern 2016, S. 185). Wer der Ideologie der Reichsbürgerbewegung folgend die Existenz und Legitimation der Bundesrepublik Deutschland negiert und die auf dem Grundgesetz fußende Rechtsordnung generell nicht als für sich verbindlich anerkennt, gibt Anlass zu [Befürchtungen] [...].“<sup>8</sup>

Wesensmerkmal der „Radikalisierung“ ist hiernach der Prozess in Richtung eines zunehmenden Extremismus.

---

4 Vgl. VG Gießen, Urteil vom 13.11.2015 - 4 K 3759/14.GI, Rn. 22.

5 Zu diesem Begriff: WD 3 - 3000 - 193/15, S. 7; BVerfG, Urteil vom 17.1.2017 - 2 BvB 1/13, Leitsatz 3.

6 BVerwG, Beschluss vom 13.7.2017 - 1 VR 3/17, Rn. 63, 74 - Hervorhebung durch Autor.

7 BVerwG, Beschluss vom 31.5.2017 - 1 VR 4.17, Rn. 27 - Hervorhebung durch Autor.

8 VG München, Beschluss vom 27.2.2018 – M 7 S 17.6126 - Hervorhebung durch Autor.

## 2.2. Persönlichkeitsrecht

Bezeichnet eine private Person eine andere Person als extremistisch, besteht ein weiter Schutzbereich für die Meinungsfreiheit:

„Ob dabei die Erfüllung einzelner Merkmale bei einer Person als rechtsextrem oder rechtsextremistisch eingeschätzt wird, unterliegt der Meinungsfreiheit des Äußernden. Diese Frage ist einem Beweis nicht zugänglich (BVerfG [1. Kammer des Ersten Senats], NJW 2012, 3712 Rn. 27). Auch wer sich einer scheinbar harmlosen Wortwahl bedient, darf danach, wenn seine verfassungsfeindlichen und für rechtsextremistische Personen typischen Ansichten und/oder Absichten offenbar werden, als rechtsextremistisch bezeichnet werden.“<sup>9</sup>

Geht es um Äußerungen staatlicher Stellen, ist hingegen entscheidend, ob die Bezeichnung als „extremistisch“ auf einer hinreichenden Tatsachengrundlage beruht oder nicht. Der Verwaltungsgerichtshof München hat hierzu festgestellt:

„Die vom Ast. angegriffenen Äußerungen im Verfassungsschutzbericht 2008, der kein beliebiges Erzeugnis staatlicher Öffentlichkeitsarbeit ist, sondern der Abwehr besonderer Gefahren durch eine mit besonderen Befugnissen ausgestatteten Behörde dient, sind als **Grundrechtseingriffe** zu bewerten, weil die Bezeichnung des Ast. als ‚linksextremistisch‘ tatsächlich geeignet ist, sich abträglich auf das Bild des Ast. in der Öffentlichkeit auszuwirken, und ihm gegenüber damit eine ‚mittelbar belastende negative Sanktion‘ bedeutet [...]. Die Bewertung des Ast. als linksextremistisch **setzt** das **Ansehen** des Ast. in der Öffentlichkeit **herab** [...]. Hinzu kommt, dass das BVerfG [...] aus Gründen der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass die erforderlichen **tatsächlichen Anhaltspunkte** verfassungsfeindlicher Bestrebungen **hinreichend gewichtig** sein müssen. Rechtfertigen sie nur den Schluss, dass möglicherweise ein Verdacht begründet ist, reichen sie als Grundlage einer Grundrechtsbeeinträchtigung nicht aus.“<sup>10</sup>

„Dieses Erfordernis des Vorliegens sachlicher Anhaltspunkte bedeutet, dass bloße Vermutungen oder ein bloßer Verdacht nicht ausreichen, sondern konkrete und in gewissem Umfang **verdichtete Umstände** als **Tatsachenbasis** vorliegen müssen [...]“<sup>11</sup>

Je mehr die staatliche Förderstelle die inhaltliche Arbeit der Publikation kontrolliert und ausdrücklich als Förderer der Publikation in Erscheinung tritt, desto eher ist die Publikation als staatliche Äußerung zu werten. Nimmt die staatliche Förderstelle z. B. von einem Entwurf vor dessen Publikation Kenntnis und erscheint sodann mit ihrem Logo auf der Publi-

---

9 VGH München, Beschluss vom 25.10.2017 - 5 ZB 17.340, Rn. 27.

10 VGH München, Beschluss vom 23.9.2010 - 10 CE 10.1830, Rn. 20, 24 - Hervorhebung durch Autor; zur vergleichbaren Argumentation im Kontext der Pressefreiheit: BVerfGE 113, 63 (81).

11 VGH München, Beschluss vom 25.10.2017 - 5 ZB 17.340, Rn. 29 - Hervorhebung durch Autor.

kation, so spricht viel für eine staatliche Äußerung. Entbehrt diese Äußerung einer hinreichenden Tatsachengrundlage, indiziert dies nach vorgenannter Rechtsprechung eine Persönlichkeitsrechtsverletzung.

### 3. **Finanzielle Förderung von Initiativen gegen Extremismus**

#### 3.1. Möglichkeiten und Grenzen

Zu den Möglichkeiten und Grenzen der Förderung von Initiativen gegen Extremismus sind in den folgenden beiden Ausarbeitungen alle geltenden Grundsätze umfassend dargelegt: WD 3 - 3000 - 117/18, Neutralitätspflichten für Zuwendungsempfänger; WD 3 - 3000 - 193/15, Verfassungsrechtliche Grenzen der finanziellen Förderung von Initiativen gegen Rechtsextremismus.

In WD 3 - 3000 - 193/15 heißt es hierzu insbesondere:

„Problematisch erscheint insoweit die Förderung von Aktionen gegen sog. populistische Parteien, deren Verfassungswidrigkeit i.S.d. Art. 21 Abs. 2 GG nicht ernsthaft erwogen wird. Dem Staat bleibt es zwar unbenommen, die Verbreitung von Wertvorstellungen zu fördern, auf denen die freiheitliche demokratische Grundordnung beruht [...]. Derartige Aktionen dürfen sich aber nicht gezielt gegen bestimmte Parteien richten, wenn diese nicht für verfassungswidrig erachtet werden. Dies wäre ein Verstoß gegen die staatliche Neutralitätspflicht. Zu beachten ist, dass das Recht politischer Parteien auf Chancengleichheit selbst ein wesentlicher Bestandteil der demokratischen Grundordnung ist und insoweit die Gefahr besteht, dass sich die wehrhafte Demokratie ‚gegen sich selbst‘ wendet.“<sup>12</sup>

#### 3.2. Reaktionspflicht bei Verstößen

Sind Publikationen privater Initiativen zugleich als staatliche Äußerungen zu werten, muss der Staat Zuwendungsempfänger anhalten, die Gebote der Neutralität und Sachlichkeit zu achten. Die Einwirkungsmöglichkeiten hängen von den Umständen des Einzelfalls ab. Die staatliche Stelle kann z. B. Publikationen fortlaufend auf Neutralität und Sachlichkeit überprüfen, entsprechend dem Zuwendungsrecht den Hinweis auf die staatliche Förderung und die Verwendung des staatlichen Logos untersagen, Zuwendungsempfänger von künftigen Förderungen ausschließen oder bestehende Förderungen kündigen. Für eine effektive Durchsetzung erscheint es angezeigt, dass staatliche Förderstellen das Neutralitäts- und Sachlichkeitsgebot z. B. in eine Nebenbestimmung bereits in den Zuwendungsbescheid aufnehmen.<sup>13</sup> Von diesen staatlichen Reaktionen unberührt ist die (weite) Meinungsfreiheit<sup>14</sup> der privaten Initiative, sich in eigener Verantwortung zu Fragen der Radikalisierung und des Extremismus zu äußern.

\* \* \*

---

12 S. 10, Fußnoten ausgelassen.

13 Siehe bereits WD 3 - 3000 - 117/18, Neutralitätspflichten für Zuwendungsempfänger, S. 6.

14 Zum Umfang siehe oben bei Fn. 9.