



---

**Ausarbeitung**

---

**Einzelfragen zu rechtlichen Grundlagen des Bundesprogramms  
„Demokratie leben!“**

**Einzelfragen zu rechtlichen Grundlagen des Bundesprogramms „Demokratie leben!“**

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 249/19  
Abschluss der Arbeit: 01.11.2019  
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. Fragestellungen

Die Ausarbeitung behandelt mehrere Fragen zu den gesetzlichen Grundlagen für die Förderung einzelner Modellprojekte im Rahmen des Bundesprogramms „Demokratie leben!“ des BMFSFJ. Dabei wird auch auf die Kompetenz des Bundes eingegangen sowie auf die fachliche Zuständigkeit.

## 2. Kein Erfordernis einer speziellen gesetzlichen Grundlage

### 2.1. Allgemeiner Rechtsrahmen für Zuwendungen zur Extremismusprävention

Zur finanziellen Förderung von Projekten bedarf der Bund, soweit er diese vornimmt, einer Kompetenz. Das in Art. 104a Abs. 1 Grundgesetz (GG) verfasste Konnexitätsprinzip regelt bezüglich der **Finanzierungskompetenz**: „Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt.“ Insofern folgt aus der Aufgabenverantwortung auch die Finanzierungskompetenz. Daraus folgt auch, dass Aufgaben anderer Verantwortungsträger nicht finanziert werden dürfen.<sup>1</sup> Umfasst ist davon auch ein Verbot der Mischfinanzierung durch unterschiedliche Aufgabenverantwortliche, soweit diese nicht vom Grundgesetz selber vorgesehen ist.<sup>2</sup>

Die **Aufgabenverantwortung** (und damit zugleich die Finanzierungsverantwortung) folgt der **Verwaltungskompetenz**. Die äußerste Grenze für die Verwaltungskompetenz des Bundes stellt grundsätzlich dessen **Gesetzgebungskompetenz** dar.<sup>3</sup>

In den im Grundgesetz geregelten Gesetzgebungsbefugnissen (Art. 72 ff. GG) ist kein Kompetenztitel enthalten, unter den die Demokratieförderung, Extremismusprävention und Vielfaltsgestaltung subsumiert werden kann. Diese Kompetenz kann nach *Battis/Drohse* als Kompetenz kraft Natur der Sache aufgrund der Staatsleitungsfunktion des Bundes hergeleitet werden.<sup>4</sup> Dies kann als Bundeskompetenz jedoch nur Bestand haben, wenn die Angelegenheiten **überregionalen Charakter** haben.<sup>5</sup> Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) urteilte dies in einem vergleichbaren Fall 1967 ausdrücklich: „Die Wahrnehmung von Förderungsaufgaben durch den Bund fällt unter Art. 30, 83 GG. Sie ist, sofern dem Bund dafür vom Grundgesetz nicht ausdrücklich eine Verwaltungszuständigkeit eingeräumt ist, nur bei Aufgaben eindeutig überregionalen Charakters zulässig.“<sup>6</sup> Im

---

1 Kube, in: BeckOK Grundgesetz, 41. Ed., 15.5.2019, Art. 104a, Rn. 5 m.w.N.

2 Von Lewinski/Burdat, BHO, 2013, § 23, Rn. 15; Kube, in: BeckOK Grundgesetz, 41. Ed., 15.5.2019, Art. 104a, Rn. 5 m.w.N.

3 BVerfGE 12, 205 (229); BVerfGE 15, 1 (16); Dreier, GG-Kommentar, 3. Aufl., 2015, vor Art. 70, Rn. 57, m.w.N.

4 Vgl. ausführlich dort: Battis/Drohse, Gutachten Rechtliche Fragen zur Schaffung eines Bundesgesetzes „Demokratieförderung“, S. 18 ff., abrufbar unter [https://www.demokratie-leben.de/fileadmin/content/PDF-DOC-XLS/Sonstiges/Gutachten\\_Demokratieforderung.pdf](https://www.demokratie-leben.de/fileadmin/content/PDF-DOC-XLS/Sonstiges/Gutachten_Demokratieforderung.pdf).

5 Ebenda, S. 29.

6 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 1967 – 2 BvF 3, 4, 5, 6, 7, 8/62; 2 BvR 139, 140, 334, 335/62 – 4. LS, BVerfGE 22, 180, 217.

Weiteren führte es aus, dass diese strengen Voraussetzungen aber nur dann erfüllt sind, „wenn die Bundesregierung solche Bestrebungen auf dem Gebiete der Jugendhilfe fördert, die der Aufgabe nach eindeutig überregionalen Charakter haben. Es muß sich um Bestrebungen handeln, die ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden können. Die Förderung von Bestrebungen auf dem Gebiet der Jugendpflege durch den Bund wäre demnach zulässig z. B. bei zentralen Einrichtungen, deren Wirkungsbereich sich auf das Bundesgebiet als Ganzes erstreckt, bei gesamtdeutschen Aufgaben und bei internationalen Aufgaben. Keinesfalls kann sich die Zuständigkeit des Bundes auf die Förderung regionaler oder örtlicher Bestrebungen erstrecken. Außerdem muß die Bundesregierung bei der Ausübung ihrer Förderungskompetenz den Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens beachten.“<sup>7</sup>

Das **staatliche Zuwendungsrecht** auf Bundesebene ist in verschiedenen haushaltsrechtlichen Vorschriften grundlegend geregelt. Insbesondere das Haushaltsgrundsätzegesetz (dort vor allem §§ 14, 26) und die §§ 44, 23 Bundeshaushaltsordnung (BHO) geben den Rechtsrahmen für Zuwendungen seitens des Staates.

Eine über diese allgemeinen Regelungen hinausgehende, besondere gesetzliche Grundlage für Zuwendungen wird nur in Ausnahmefällen für erforderlich gehalten.<sup>8</sup> Spezielles Zuwendungsrecht besteht unter anderem in den Sozialgesetzbüchern (SGB), dem Finanzausgleichsgesetz (FAG), dem Bayerischen Schulfinanzierungsgesetz (BaySchFG) und dem Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG).

## 2.2. Spezieller Rechtsrahmen für das Bundesprogramm „Demokratie leben!“

Für das Bundesprogramm „Demokratie leben!“ besteht Kraft Natur der Sache die Kompetenz des Bundes, einschließlich der Möglichkeiten von Zuwendungen.

Die Zuwendungen im Rahmen des Projekts „Demokratie leben!“ erfolgen auf der Grundlage der **§§ 44, 23 BHO**.<sup>9</sup> Gegen die Anwendung der BHO sprechen weder verwaltungsrechtliche oder verfassungsrechtliche Gründe.<sup>10</sup> Ein solcher Rückgriff auf das allgemeine Zuwendungsrecht entspricht der regelmäßigen Praxis. Nur wenige Förderbereiche sind über die allgemeinen Regelungen hinaus noch durch sog. **spezielles Zuwendungsrecht** näher reguliert.<sup>11</sup> Solche gesetzlichen Bestimmungen ergänzen die allgemeinen haushaltsrechtlichen Bewilligungsvoraussetzungen (§ 44 Abs. 1 i.V.m.

---

7 BVerfG, Urteil vom 18. Juli 1967 – 2 BvF 3, 4, 5, 6, 7, 8/62; 2 BvR 139, 140, 334, 335/62 – Rn. 132, BVerfGE 22, 180, 217.

8 Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, 2017, A. Grundlagen, Rn. 66 m.w.N.

9 So auch ausdrücklich benannt in der Präambel der Richtlinie zur Förderung von Projekten der Demokratieförderung, der Vielfaltgestaltung und zur Extremismusprävention (Förderrichtlinie Demokratie leben!), vom 5. August 2019, GMBL 2019, 801, abrufbar unter: [https://www.demokratie-leben.de/fileadmin/content/PDF-DOC-XLS/Leitlinien/Leitlinien\\_Zweite\\_Foerderperiode/Foerderrichtlinie\\_Demokratie\\_leben\\_Projekte\\_Demokratiefoerderung\\_Vielfaltgestaltung\\_Extremismuspraevention\\_GMBL\\_barrierefrei.pdf](https://www.demokratie-leben.de/fileadmin/content/PDF-DOC-XLS/Leitlinien/Leitlinien_Zweite_Foerderperiode/Foerderrichtlinie_Demokratie_leben_Projekte_Demokratiefoerderung_Vielfaltgestaltung_Extremismuspraevention_GMBL_barrierefrei.pdf).

10 Battis/Drohse, Gutachten Rechtliche Fragen zur Schaffung eines Bundesgesetzes „Demokratieförderung“, S. 31.

11 Vgl. oben sowie: Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, 2017, A. Grundlagen, Rn. 68.

§ 23 BHO) um besondere Vorgaben und treffen zuweilen einzelne verfahrensrechtliche Vorgaben.<sup>12</sup> Eine solche spezielle Normierung ist **nicht zwingend erforderlich**.

Auf der Grundlage der **allgemeinen zuwendungsrechtlichen Regelungen** müssen jedoch auch die sich daraus ergebenden Begrenzungen beachtet werden. Insbesondere bezieht sich die Kompetenz des Bundes nur auf Gegenstände mit überregionalem Charakter. Insofern sind Projekte, die allein einen **lokalen oder regionalen Bezug** aufweisen innerhalb dieses Bundesprogramm grundsätzlich kein zulässiger Fördergegenstand.

Eine **zulässige Ausnahme** davon ist anzunehmen, wenn diese Projekte einen **Modellcharakter** haben und somit als Vorbild für andere Projekte im Bund dienen können.<sup>13</sup> Insofern dient die Projektförderung der Erprobung eventuell erfolgreicher Maßnahmen die dann entsprechend übertragen werden könnten. Durch den potentiellen Mehrwert für Projekte deutschlandweit ist eine Finanzierung allein von einem Land oder einer Kommune nicht zwingend. Insbesondere die Projektbegleitung ermöglicht zudem, dass diese erprobten Modelle übertragen werden könnten, zum Beispiel durch einen entsprechenden Wissenstransfer.

Es besteht das Erfordernis, dass die einzelnen Projekte für die jeweilige Förderperiode neu eine Förderung beantragen und ausgewählt werden. Insofern ist keine „**Dauerförderung**“, aber durchaus eine gewisse Kettenförderung möglich. Diese Projekte müssen dann jeweils die aktuell geltenden Fördervoraussetzungen erfüllen, die für die Förderperiode 2020 - 2024 exemplarisch lautet: „Modellprojekte entwickeln **neue, innovative Ansätze** und erproben diese.“<sup>14</sup> Vergleichbare Regelungen fanden sich, soweit kurzfristig recherchierbar, auch in den vorangegangenen Förderperioden.<sup>15</sup> Nach dieser Regelung ist nicht ausgeschlossen, dass dieselben Träger mit unveränderten Projektnamen in jeder Förderperiode erneut gefördert werden, solange sie die genannten Anforderungen erfüllen.

Eine Normierung dieser oder weiterer Vorgaben könnte auch durch ein Gesetz erfolgen, welches das bereits benannte spezielle Zuwendungsrecht darstellen würde. Im Bereich der Zuwendungen für Projekte zur Stärkung der Demokratie ist ein **Demokratiefördergesetz** Teil der aktuellen politischen Diskussion. Genannt werden sollen hier exemplarisch die befürwortenden Positionen des

---

12 Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, 2017, A. Grundlagen, Rn. 68.

13 Battis/Drohse, Gutachten Rechtliche Fragen zur Schaffung eines Bundesgesetzes „Demokratieförderung“, S. 29.

14 Richtlinie zur Förderung von Projekten der Demokratieförderung, der Vielfaltgestaltung und zur Extremismusprävention (Förderrichtlinie Demokratie leben!), vom 5. August 2019, GMBL 2019, 801. Hervorhebung nur hier.

15 Vgl. entsprechende Hinweise in den Leitlinien und Dokumentationen der vergangenen Förderperioden. U.a.: Förderperiode 2015 - 2019: Bundesprogramm Demokratie leben! Aktiv gegen Rechtsextremismus, Gewalt und Menschenfeindlichkeit, Förderung von Modellprojekten für Engagement und Vielfalt in der Arbeits- und Unternehmenswelt, Leitlinie Förderbereich F, S. 4 und 7, abrufbar unter: [https://www.demokratie-leben.de/fileadmin/content/PDF-DOC-XLS/Leitlinien/Foerderleitlinie\\_F.pdf](https://www.demokratie-leben.de/fileadmin/content/PDF-DOC-XLS/Leitlinien/Foerderleitlinie_F.pdf); Förderperiode 2011 - 2014: Abschlussbericht des Bundesprogramms Toleranz fördern – Kompetenz stärken, S. 6, 11, abrufbar unter: <https://www.demokratie-leben.de/fileadmin/content/PDF-DOC-XLS/Abschlussberichte/TFKS-Abschlussbericht.pdf>; 2007 - 2010: Information des BMFSFJ, Vielfalt tut gut, Jugend für Vielfalt, Toleranz und Demokratie, S. 20, abrufbar unter: <https://www.bmfsfj.de/blob/95480/428b56b19b12d2753fd31e9d9f5e7acf/vielfalt-tut-gut-data.pdf>.

BMFSFJ<sup>16</sup>, der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag<sup>17</sup> und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag<sup>18</sup> sowie die ablehnende Haltung der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag<sup>19</sup>.

### 3. Konsequenzen bei fehlender Bundeskompetenz

Die fehlende Bundeskompetenz kann sich nach den obigen Erläuterungen nur für eine Förderung von Projekten auf lokaler oder regionaler Ebene ergeben, die keine neuen, innovativen Ansätze entwickeln und erproben. Bezüglich einer potentiell gesetzlich festgelegten Dauerförderung von bundesweiten Projekten der Demokratieförderung, Extremismusprävention und Vielfaltsgestaltung ist die Bundeskompetenz nicht fraglich.

Bei einem Zuwendungsbescheid handelt es sich um einen **Verwaltungsakt**. Wenn dieser von einer Stelle des Bundes ohne die entsprechende Bundeskompetenz erlassen wurde, also von einer sachlich unzuständigen Behörde, dann ist er rechtswidrig.<sup>20</sup> Der in § 44 Abs. 2 Nr. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) erfasste Nichtigkeitsgrund umfasst nur die örtliche Unzuständigkeit.<sup>21</sup> Eine sachliche Unzuständigkeit kann nach § 44 Abs. 1 VwVfG nur dann zur Nichtigkeit des Verwaltungsaktes führen, wenn dies ein besonders schwerwiegender Fehler ist, der bei verständiger Würdigung aller in Betracht kommender Umstände offensichtlich ist. Dies kommt nur bei absoluter sachlicher Unzuständigkeit in Betracht, also, „wenn eine Behörde tätig wird, die unter keinem, wie immer gearteten Umstand mit der Sache befasst sein kann“.<sup>22</sup> Eine solche Offenkundigkeit der Unzuständigkeit wäre jedoch bereits aufgrund der Nähe zu den zulässigerweise geförderten Projekten mit entsprechendem Modellcharakter nicht anzunehmen. Insofern führt der Verstoß zu einer einfachen **Rechtswidrigkeit**.

Nach § 48 Abs. 1 VwVfG kann ein rechtswidriger Verwaltungsakt ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft oder für die Vergangenheit **zurückgenommen** werden. Nach § 48 Abs. 2 VwVfG gilt dies jedoch nicht für rechtswidrige Verwaltungsakte, die eine einmalige oder laufende Geldleistung gewähren, soweit der Begünstigte auf den Bestand des Verwaltungsaktes vertraut hat und sein Vertrauen unter Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an einer Rücknahme schutzwürdig ist. Das **Vertrauen ist in der Regel schutzwürdig**, wenn der Begünstigte gewährte Leistungen

---

16 <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/presse/pressemitteilungen/fuer-demokratie-und-gegen-extremismus-giffey-staerkt-engagierten-den-ruecken--/138062>.

17 <https://www.spdfraktion.de/themen/demokratiefoerdergesetz>.

18 Antrag „Junge Menschen beteiligen – Partizipationsrechte stärken, Demokratiebildung fördern“ BT-Drs. 19/13537.

19 <https://www.cducsu.de/presse/pressemitteilungen/debatte-um-demokratiefoerdergesetz-greift-zu-kurz>.

20 Kopp/Ramsauer, VwVfG, 19. Aufl. 2018, § 44, Rn. 38.

21 Kopp/Ramsauer, VwVfG, 19. Aufl. 2018, § 44, Rn. 38.

22 Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 9. Aufl., 2018, § 44, Rn. 170; vgl. auch: BVerwG NJW 1974, 1961, 1963; BGH NVwZ-RR 2008, 154, 155; Kopp/Ramsauer, VwVfG, 19. Aufl. 2018, § 44, Rn. 15 m. w. N.

---

verbraucht oder eine Vermögensdisposition getroffen hat, die er nicht mehr oder nur unter unzumutbaren Nachteilen rückgängig machen kann. Der Vertrauensschutz kann unter bestimmten Umständen eingeschränkt sein.<sup>23</sup>

Solange der Vertrauensschutz besteht, kann insofern der **Zuwendungsbescheid nicht zurückgenommen** werden.

Bei einer (gerichtlichen) Feststellung der Rechtswidrigkeit der Förderung einzelner Projekte aufgrund eines Verstoßes gegen die Bundeskompetenz müsste dies im Sinne der Rechtstreue der Verwaltung, welche in Art. 20 Abs. 3 GG verfasst ist, für die Zukunft (also in einer neuen Förderperiode) entsprechend berücksichtigt werden.

#### 4. Fachliche Zuständigkeit

Die fachliche Zuständigkeit ist eine Frage der internen Aufgabenverteilung der Bundesregierung (Art. 65 S. 2 GG) und hat keine eigene Außenwirkung.

Die Programmziele von „Demokratie leben!“ Demokratieförderung, Extremismusprävention und Vielfaltsgestaltung können als gesamtstaatliche Querschnittsaufgabe verstanden werden. Diese umfasst unter anderem Elemente der Kinder- und Jugend-, der Bildungs- und der Integrationspolitik. Im Ressortzuschnitt wurde dieser Aufgabenbereich unter den Stichworten Engagement und (Zivil-)Gesellschaft dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) zugeordnet.

Das Bundesministerium des Inneren für Bau und Heimat ist hingegen mit der **Kriminalitätsbekämpfung und Gefahrenabwehr** und in diesem Rahmen auch mit der Bekämpfung von Extremismus befasst.

Die Projekte im Rahmen von „Demokratie leben!“ haben ihren Schwerpunkt in der **Aufklärung, Bildung und Information**.<sup>24</sup> Diese liegen im Vorfeld der Gefahrenabwehr. Insofern ist die Zuordnung dieses Programmes zum BMFSFJ nachvollziehbar.

\*\*\*

---

23 Vgl. § 48 Abs. 2 S. 3 VwVfG.

24 Battis/Drohse, Gutachten Rechtliche Fragen zur Schaffung eines Bundesgesetzes „Demokratieförderung“, S. 20.