



Dokumentation

Prüfung der Verfassungstreue von Zuwendungsempfängern

Prüfung der Verfassungstreue von Zuwendungsempfängern

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 029/22
Abschluss der Arbeit: 14. März 2022
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.	Einleitung	4
2.	Förderung auf Bundesebene	4
2.1.	Zuwendungen nach Bundeshaushaltsordnung	4
2.1.1.	Rechtsgrundlage	4
2.1.2.	„Demokratieerklärung“/„Extremismusklausel“	4
2.1.3.	„Haber-Verfahren“	5
2.2.	Steuerliche Förderung („Gemeinnützigkeit“)	7
3.	Förderung auf Landesebene	7

1. Einleitung

Diese Dokumentation befasst sich mit der Prüfung der Verfassungstreue von Organisationen und Vereinen beim Empfang öffentlicher Zuwendungen.

2. Förderung auf Bundesebene

2.1. Zuwendungen nach Bundeshaushaltsordnung

2.1.1. Rechtsgrundlage

Rechtsgrundlage für die Vergabe von Zuwendungen durch den Bund sind die §§ 23 und 44 der Bundeshaushaltsordnung (BHO) und die Verwaltungsvorschriften (VV) zur BHO mit ihren Anlagen, insbesondere den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur institutionellen Förderung (AN-Best-I) und den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (AN-Best-P). Zusätzlich kann gemäß Nr. 15.2 VV zu § 44 BHO das jeweils zuständige Bundesministerium im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen nach Anhörung des Bundesrechnungshofs Förderrichtlinien erlassen, die die Verwaltungsvorschriften ergänzen oder modifizieren. Die Bereitstellung der Finanzmittel für die Zuwendungen erfolgt im Haushaltsgesetz durch den Bundestag als Haushaltsgeber.

Die Dokumentation

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Voraussetzungen staatlicher Fördermittelvergabe, WD 3 - 3000 - 148/19 (Link zum Volltext: [WD 3-148/19](#))

befasst sich unter anderem mit der Gewährung von Zuwendungen. Insbesondere werden die Regelungen der §§ 23 und 44 BHO näher beleuchtet.

Im Rahmen der Förderrichtlinien kann das zuständige Bundesministerium weitere Zuwendungsvoraussetzungen regeln. Aufgrund der Vielzahl an verschiedenen Förderrichtlinien kann hier nur exemplarisch auf die Entwicklung der Voraussetzungen eingegangen werden.

2.1.2. „Demokratieerklärung“/„Extremismusklausel“

Im Jahr 2011 änderte beispielsweise das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) die Richtlinien für seine Programme „TOLERANZ FÖRDERN - KOMPETENZ STÄRKEN“ (Prävention von Rechtsextremismus) und „INITIATIVE DEMOKRATIE STÄRKEN“ (Prävention von Linksextremismus und islamistischem Extremismus). Die geförderten Träger mussten sich verpflichten, eine dem Zuwendungsbescheid beigefügte Erklärung (sogenannte Demokratieerklärung oder Extremismusklausel) zu unterschreiben. Danach mussten sich die geförderten Träger zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland bekennen und bestätigten, eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit zu leisten. Zudem mussten die Träger sich verpflichten, im Rahmen ihrer Möglichkeiten dafür Sorge zu tragen, zukünftige Partnerinnen und Partner ebenso auf ihre Grundgesetztreue zu überprüfen.

Zur Demokratieerklärung des Bundesfamilienministeriums siehe die

Hinweise zur Erklärung für Demokratie in den Programmen „TOLERANZ FÖRDERN – KOMPETENZ STÄRKEN“ und „INITIATIVE DEMOKRATIE STÄRKEN“ vom 12. Januar 2011 (Link zum Volltext: [Familienministerium/Demokratieerklärung](#)).

Das Verwaltungsgericht Dresden erklärte im April 2012 einen Zuwendungsbescheid, in welchem dem Zuwendungsempfänger auferlegt wurde, eine beigefügte Demokratieerklärung zu unterzeichnen, wegen der Unbestimmtheit der Erklärung für rechtswidrig.

Siehe hierzu das

Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 25. April 2012, Az.: 1 K 1755/11.

Anlage 1

Die verpflichtende Abgabe einer Demokratieerklärung als Voraussetzung für die Förderung aus den Programmen zur Extremismusprävention des BMFSFJ wurde im Jahr 2014 von der damaligen Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wieder abgeschafft. Sie wurde durch ein Begleitschreiben ersetzt, das keine Unterschrift der Fördermittelempfänger verlangt. So enthält die „Förderrichtlinie Demokratie leben!“ des BMFSFJ vom 5. August 2019 mit Änderungen vom 20. Oktober 2021 unter III. (5) den Passus:

„Die Träger aller geförderten Maßnahmen müssen auf dem Boden der freiheitlichen demokratischen Grundordnung stehen und haben eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit zu gewährleisten. Näheres regelt der Zuwendungsbescheid.“

Siehe dazu

Richtlinie zur Förderung von Projekten der Demokratieförderung, der Vielfaltgestaltung und zur Extremismusprävention (Förderrichtlinie Demokratie leben!) des BMSFSJ vom 5. August 2019 mit Änderungen vom 20. Oktober 2021.

Anlage 2

2.1.3. „Haber-Verfahren“

Im Jahr 2017 wurde ein bereits seit dem Jahr 2004 praktiziertes Verfahren zur Überprüfung geförderter Projekte und Projektträger durch das Bundesamt für Verfassungsschutz (sogenanntes Haber-Verfahren) aktualisiert. Um eine missbräuchliche Inanspruchnahme von Leistungen im Rahmen von Programmen der Bundesministerien durch verfassungsfreundliche Organisationen zu verhindern, sollen die Ministerien Anfragen zum Vorliegen von möglichen verfassungsschutzrelevanten Erkenntnissen an das Bundesamt für Verfassungsschutz richten. Nach Überprüfung der in der Anfrage genannten Organisationen, Personen oder Veranstaltungen erteilt das Bundesamt für Verfassungsschutz den Bundesministerien Auskunft darüber, ob verfassungsschutzrelevante Erkenntnisse vorliegen oder nicht.

Siehe zum Haber-Verfahren

Rundschreiben des BMI vom 6. Februar 2017 (Haber-Diwell-Erlass)

Anlage 3

sowie die

Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags, Fragen zum Haber-Verfahren des Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, WD 3 - 3000 - 253/20 (Link zum Volltext: [WD 3-253/20](#)).

Im Zeitraum 2015 bis 2017 ließ das BMFSFJ 51 Demokratieprojekte, die im Rahmen des Bundesprogramms „Demokratie leben!“ gefördert wurden, vom Bundesamt für Verfassungsschutz überprüfen. Siehe hierzu die

Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und die Fraktion DIE LINKE. (Überprüfung der Demokratieprojekte durch Sicherheitsbehörden des Bundes), Bundestagsdrucksache 19/2086 (abrufbar unter [BT-Drs. 19/2086](#)).

In den Jahren 2018 und 2019 wurden hunderte Organisationen auf Veranlassung verschiedener Bundesministerien vom Bundesamt für Verfassungsschutz hinsichtlich etwaiger Erkenntnisse zu extremistischen Phänomenbereichen überprüft. Siehe hierzu

Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. (Förderanträge zivilgesellschaftlicher Organisationen und ihre Überprüfung durch den Verfassungsschutz), Bundestagsdrucksache 19/21848 (abrufbar unter [BT-Drs. 19/21848](#))

und

Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. (Förderanträge zivilgesellschaftlicher Organisationen und ihre Überprüfung durch den Verfassungsschutz [Nachfrage zur Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 19/21848]), Bundestagsdrucksache 19/23525 (abrufbar unter [BT-Drs. 19/23525](#)).

In einem vom Bundesverband Mobile Beratung e.V. in Auftrag gegebenen Gutachten beschäftigte sich Dr. Anna Luczak mit der verfassungsrechtlichen Überprüfung und stellte unter anderem fest, dass es für die Überprüfung keine gesetzliche Grundlage gibt:

Gutachten zur Verknüpfung staatlicher Förderleistungen mit „sicherheitsbehördlichen Überprüfungen“ der geförderten Träger*innen und deren Mitarbeiter*innen unter Einbeziehung von Verfassungsschutzbehörden.

Anlage 4

Die fehlende gesetzliche Grundlage für das Haber-Verfahren wird auch vom Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) in seinem 28. Tätigkeitsbericht zum Datenschutz und 29. Tätigkeitsbericht für den Datenschutz und die Informationsfreiheit beanstandet.

Siehe hierzu

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht 2019, 28. Tätigkeitsbericht zum Datenschutz, Seite 51/52 (Link zum Volltext: [BfDI/28. Tätigkeitsbericht](#))

und

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Tätigkeitsbericht 2020, 29. Tätigkeitsbericht für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Seite 59/60 (Link zum Volltext: [BfDI/29. Tätigkeitsbericht](#)).

2.2. Steuerliche Förderung („Gemeinnützigkeit“)

Im Jahr 2009 wurde mit § 51 Abs. 3 der Abgabenordnung (AO) im Gemeinnützigkeitsrecht eine Sonderregelung für extremistische Körperschaften (wozu auch Vereine zählen) eingeführt. Sofern eine Körperschaft ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige, mildtätige oder kirchliche Zwecke verfolgt, kann gesetzlich eine Steuervergünstigung gewährt werden (§ 51 Abs. 1 AO). Nach § 51 Abs. 3 Satz 1 AO setzt eine Steuervergünstigung jedoch voraus, dass die Körperschaft nach ihrer Satzung und bei ihrer tatsächlichen Geschäftsführung keine Bestrebungen im Sinne des § 4 des Bundesverfassungsschutzgesetzes (BVerfSchG) fördert und dem Gedanken der Völkerverständigung nicht zuwiderhandelt. Sofern die Körperschaft im Verfassungsschutzbericht des Bundes oder eines Landes als extremistische Organisation aufgeführt ist, wird vermutet, dass die Voraussetzungen für eine Steuervergünstigung nicht erfüllt sind. Diese Vermutung ist widerlegbar, § 51 Abs. 3 S. 2 AO.

Siehe dazu

Gersch, in: Klein, Abgabenordnung, 15. Auflage 2020, § 51 AO, Rn. 11 ff.

Anlage 5

und

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

Anlage 6

3. Förderung auf Landesebene

Soweit ersichtlich entsprechen die Vorschriften der Länder in ihren Landeshaushaltsordnungen und Verwaltungsvorschriften grundsätzlich den Regelungen des Bundes. Daher ist auch hier Rechtsgrundlage für die Vergabe von Zuwendungen die jeweilige Landeshaushaltsordnung.

Siehe hierzu beispielsweise für das Land Brandenburg

Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburgs, Rechtlicher Rahmen der Förderung von Initiativen gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, Seite 10 ff. (Link zum Volltext: [Gutachten Rechtlicher Rahmen der Förderung von Initiativen gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit](#)).

Zusätzlich können auch hier die zuständigen Landesministerien Förderrichtlinien erlassen. In diesen Förderrichtlinien kann in den Zuwendungsvoraussetzungen grundsätzlich geregelt sein, dass die Zuwendungen nur an Personen oder Organisationen erfolgen, die die Gewähr für eine mit den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit leisten.

Siehe hierzu beispielsweise für das Land Hessen

Förderrichtlinie des Landesprogramms „Hessen – aktiv für Demokratie und gegen Extremismus“ 2020 bis 2024 (Link zum Volltext: [Förderrichtlinie des Landesprogramms „Hessen – aktiv für Demokratie und gegen](#)).

Auf Seite 11 der Förderrichtlinie wird hier insbesondere ausgeführt, dass „in geeigneter Form einmalig zu Beginn einer Förderung“ eine Überprüfung im Einzelfall stattfinden kann. „Sollte nach erfolgter Prüfung begründete Zweifel an der Verfassungstreue bestehen, ist eine Förderung im Sinne der Richtlinie ausgeschlossen. Als Beispiel wird explizit genannt, dass die Organisation oder der Verein beim Landesamt für Verfassungsschutz Hessen gespeichert ist. Rechtsgrundlage für die Datenübermittlung ist § 20 Abs. 1 Nr. 2 lit. i bb) Hessisches Verfassungsschutzgesetz (HVSG), wonach das Landesamt für Verfassungsschutz „Informationen einschließlich personenbezogener Daten, auch wenn sie mit nachrichtendienstlichen Mitteln erhoben wurden, an inländische öffentliche Stellen übermitteln darf, wenn der Empfänger die Informationen benötigt zur Erfüllung anderer ihm zugewiesener Aufgaben [...], insbesondere bei der anlassbezogenen Überprüfung der Zuverlässigkeit von Personen und Organisationen, mit denen die Landesregierung zusammenarbeitet anlässlich der erstmaligen Förderung von Organisationen mit Landesmitteln, sofern diese in Arbeitsbereichen zur Bekämpfung von verfassungsfeindlichen Bestrebungen tätig werden sollen, mit deren Einwilligung und der Möglichkeit zur Stellungnahme“.
