

OKTOBER 2020

DAS  
PROGRESSIVE  
ZENTRUM

**GUTACHTEN**

# DEMOKRATIE DAUERHAFT FÖRDERN

## Kompetenzrechtliche Vorgaben für ein Demokratiefördergesetz des Bundes

Prof. Dr. Christoph Möllers

Wir denken weiter.

# Inhalt

<b>WARUM DIESES GUTACHTEN (UND WARUM JETZT)?</b>	<b>4</b>
<b>ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE</b>	<b>6</b>
<b>A. SACHVERHALT UND GUTACHTENFRAGE</b>	<b>8</b>
<b>B. VERFASSUNGSRECHTLICHE WÜRDIGUNG</b>	<b>9</b>
<b>I. GESETZGEBUNGSKOMPETENZ DES BUNDES</b>	<b>9</b>
<b>1. Kompetenz des Bundes qua Staatsleitung?</b>	<b>9</b>
<b>2. Kompetenz des Bundes kraft Natur der Sache?</b>	<b>10</b>
A. RECHTSPRECHUNG DES BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS	10
B. ANWENDUNG AUF EIN DEMOKRATIEFÖRDERGESETZ DES BUNDES	12
<b>3. Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG</b>	<b>13</b>
A. BEGRIFF DER ÖFFENTLICHEN FÜRSORGE	13
B. ANWENDUNG AUF EIN DEMOKRATIEFÖRDERGESETZ DES BUNDES	16
aa. Demokratieförderung als öffentliche Fürsorge	16
bb. Demokratieförderung als strukturell verwandt mit klassischer Fürsorge	17
cc. Gegenprobe: Systematik der bundesstaatlichen Gesetzgebungskompetenzen	19
<b>4. Zwischenergebnis</b>	<b>20</b>
<b>5. Erforderlichkeit der bundesgesetzlichen Regelung gem. Art. 72 Abs. 2 GG</b>	<b>21</b>
A. UNBERÜHRTHEIT LANDESPOLITISCHER GESTALTUNGSSPIELRÄUME	21
B. HERSTELLUNG GLEICHWERTIGER LEBENSVERHÄLTNISSE	22
C. WAHRUNG DER RECHTSEINHEIT	23
<b>6. Demokratieförderung als sozialstaatliches Projekt?</b>	<b>24</b>
<b>7. Zwischenergebnis</b>	<b>25</b>
<b>II. VERWALTUNGSKOMPETENZ DES BUNDES</b>	<b>25</b>
<b>1. Vorbemerkung: Zur Abgrenzung von Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz</b>	<b>25</b>
<b>2. Verwaltungskompetenz gem. Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG</b>	<b>25</b>
A. SELBSTÄNDIGE BUNDES OBERBEHÖRDEN	25
B. ART. 72 ABS. 2 GG IM RAHMEN DES ART. 87 ABS. 3 SATZ 1 GG	26
C. ZENTRALITÄT DER VERWALTUNGS AUFGABE	26

aa. Indiz: Bewahrung der Länderzuständigkeiten	27
bb. Finanzielle Förderung zivilgesellschaftlichen Engagements	27
cc. Koordination zivilgesellschaftlichen Engagements	28
dd. Informations- und Bildungsangebote zur Extremismusprävention	28
<b>3. Zwischenergebnis</b>	<b>28</b>
<b>III. FINANZKOMPETENZ DES BUNDES</b>	<b>28</b>
<b>1. Maßstab: Aufgabe nach Art. 104a Abs. 1 GG</b>	<b>28</b>
<b>2. Anwendung auf den vorliegenden Fall</b>	<b>29</b>
<b>3. Insbesondere: keine weiteren Begrenzungen der Ausgabenstruktur</b>	<b>29</b>
<b>DER AUTOR / DANKSAGUNG</b>	<b>30</b>
<b>DAS PROGRESSIVE ZENTRUM / IMPRESSUM</b>	<b>31</b>

## Warum dieses Gutachten (und warum jetzt)?

*„Vorbeugen ist besser als Heilen, das sollte nicht nur in der Medizin Leitmotiv sein, sondern auch in dem Bestreben, unsere Demokratie und unsere freiheitlich-demokratische Grundordnung zu bewahren.“*

Mit diesen Worten reagierte Bundesfamilienministerin Franziska Giffey im Oktober 2019 in einem Gastbeitrag für den Tagesspiegel auf die Anschläge von Halle (Saale). Ihre politische Botschaft: Um nicht nur „die Symptome, sondern die Ursache (zu) bekämpfen, müssen wir dauerhaft noch mehr dagegen tun“. Es brauche nun endlich eine verlässliche Absicherung „nachweislich wirksamer, praxiserprobter Projekte“ auf gesetzlicher Grundlage. Halle sei in diesem Zusammenhang „der letzte Weckruf“.

Weitere Bewegung kam in die Debatte, als auch Bundesinnenminister Horst Seehofer im Januar 2020 im Spiegel und bei Zeit Online damit zitiert wurde, dass ein Demokratiefördergesetz „in diesen Zeiten notwendig“ sei – gerade nachdem sich seit dem NSU „eine rechtsextremistische Blutspur durch Deutschland gezogen“ habe.

Tatsächlich wird bereits seit einigen Jahren immer wieder eine bundesgesetzliche Ausgestaltung von Demokratieförderung, Extremismusprävention und weiteren Maßnahmen gegen gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit gefordert. So hat der NSU-Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages schon im Sommer 2013 fraktionsübergreifend eine entsprechende Empfehlung ausgesprochen.

Doch erst die erschütternden Ereignisse von Halle im Herbst 2019, denen der Mord an Regierungspräsident Walter Lübcke im Sommer 2019 vorausging, und denen die rassistisch motivierten, mörderischen Anschläge in Hanau vom Februar 2020 folgten, haben den politischen Handlungsdruck erhöht. Damit wurde eine neue Dynamik in die großkoalitionären Verhandlungen um ein „Demokratiefördergesetz“ gebracht, nachdem ein eher zaghafter Versuch auf Ebene eines ersten Referentenentwurfs einige Jahre zuvor gescheitert war.



**Dominic Schwickert**  
Das Progressive Zentrum

### **NACH DEM WECKRUF VON HALLE UND HANAU: FAHRPLAN IM KAMPF GEGEN RECHTSEXTREMISMUS**

Konkret reagierte die Bundesregierung auf Hanau, indem sie nur vier Wochen nach den Anschlägen den „Kabinettsausschuss Rechtsextremismus“ ins Leben rief. Der Kampf gegen Rassismus, Antisemitismus und Hasskriminalität wurde dabei zur Chefsache erklärt, was sich nicht zuletzt in der Zusammensetzung widerspiegelt: Bundeskanzlerin Merkel hat den Vorsitz inne, ihre Stellvertreter sind Bundesfinanzminister und Vizekanzler Olaf Scholz sowie Bundesinnenminister Horst Seehofer, der zugleich sogenannter Beauftragter Vorsitzender des Gremiums ist.

Das selbstgesteckte Ziel: einen konkreten und weitreichenden Maßnahmenkatalog in der Bekämpfung des Rechtsextremismus zu erarbeiten und zu beschließen. Weitreichend sind zugleich auch die damit geweckten Hoffnungen in der organisierten Zivilgesellschaft auf eine große gesetzgeberische Strukturreform.

Nach zahlreichen Voranhörungen mit VertreterInnen aus der organisierten Zivilgesellschaft - besonders MigrantInnenorganisationen - und Wissenschaft steht im Herbst 2020 der Beschluss eines Maßnahmenpakets auf der politischen Agenda. Es soll auch Eckpunkte für ein Demokratiefördergesetz enthalten, das die derzeitigen Aktivitäten der Bundesregierung auf dem Gebiet der Demokratieförderung auf eine neue rechtliche Grundlage stellen soll.

### **DEMOKRATIEFÖRDERUNG IM BUND: KEINE VERLÄSSLICHEN RAHMENBEDINGUNGEN**

Im aktuellen Bundeshaushalt 2020 unterstützt der Bund zivilgesellschaftliches Engagement für Demokratie, Vielfalt und Extremismusprävention vor allem durch die Bundesprogramme „Zusammenhalt durch Teilhabe“ des

Bundesinnenministeriums sowie „Demokratie leben!“ des Bundesfamilienministeriums mit einem Jahresbudget von addiert 127,5 Millionen Euro. Trotz zahlreicher Erfolge haben diese Bundesprogramme mit Blick auf Förderstruktur, Befristung von Förderperioden und bürokratischen Auflagen ihre Tücken und Schwächen.

Kritische Stimmen bemängeln, dass für (Förder-)Aktivitäten des Bundes im Bereich „Demokratieförderung und Extremismusprävention“ bislang keinerlei nachhaltige und rechtlich verlässliche Rahmenbedingungen bestehen. So ist dem Bund laut der aktuellen Förderrichtlinien eine dauerhafte Förderung erfolgreicher zivilgesellschaftlicher Initiativen untersagt. Stattdessen darf er beispielsweise lediglich Gelder für explizit innovative Projekte („Leuchtturm-Charakter“) und dies auch nur befristet bereitstellen. Dies wiederum führt dazu, dass unzählige zivilgesellschaftliche Organisationen, die sich für Demokratiepoltik engagieren, nicht langfristig planen können.

Nicht selten halten sich diese Organisationen nur unter prekären Bedingungen über Wasser und ihre Mitarbeitenden müssen sich von einem kurzfristigen Vertrag zum nächsten hangeln. Statt in der konkreten Projektarbeit und mit den relevanten Menschen vor Ort müssen die Mitarbeitenden einen guten Teil ihrer knappen Zeit im Bürokratie Dickicht von formalen Vorgaben und Regularien verbringen. Zudem müssen sie sich dabei regelmäßig dem „Zwangswettbewerb“ stellen, immer wieder neue innovative Modellprojekte aufzusetzen, die formaljuristisch abbildbar sind.

Hinzu kommt: Damit die Bundesmittel fließen können, müssen die von Bundesprogrammen geförderten Organisationen in der Regel beträchtliche Eigenmittel beziehungsweise zusätzliche Mittel aus Förderungen von Landes- und kommunaler Ebene beisteuern. Vor allem für kleine Vereine in der Fläche bedeutet dies große Herausforderungen.

#### **DIE NÄCHSTEN SCHRITTE. UND NOCH OFFENE FRAGEN**

In finanzieller Hinsicht hat die Bundesregierung bereits Fakten geschaffen. Das Bundeskabinett hat am 23. September 2020 den Regierungsentwurf für den Bundeshaushalt 2021 und den Finanzplan bis 2024 beschlossen. Eingeplant ist eine substantielle Mittelaufstockung des Bundesprogramms „Demokratie leben!“ von derzeit 115,5

Mio. im Jahr 2020 auf 150,50 Mio. Euro im Jahr 2021, 165 Mio. Euro in 2022 sowie 200 Millionen Euro für das Jahr 2023.

Auch hat sich innerhalb der Großen Koalition (wie auch im demokratischen Spektrum der deutschen Parteienlandschaft insgesamt) mehrheitlich die Erkenntnis durchgesetzt, dass demokratiegefährdendem Extremismus mit Hilfe einer neuen gesetzlichen Grundlage viel entschiedener und vor allem strukturell entgegengewirkt werden könnte, als dies mit dem derzeitigen rechtlichen Rahmen möglich ist. Die Chancen für eine Einigung auf ein Demokratiefördergesetz des Bundes waren also wohl nie größer: Die Bundesregierung prüft derzeit im Rahmen der Ressortabstimmung mögliche Eckpunkte für eine Einigung noch in der laufenden Legislaturperiode.

Unklarheit besteht derzeit noch in einigen verfassungsrechtlichen Grundsatzfragen, insbesondere mit Blick auf die Bundeskompetenz. Hier setzt das vorliegende Gutachten von einem der profiliertesten Verfassungsrechtler des Landes, Prof. Dr. Christoph Möllers, an. Es soll einen Beitrag dazu leisten, die rechtliche Ausgangslage besser zu verstehen.

Bislang beziehen sich die Befürworter eines Demokratiefördergesetzes vor allem auf ein vor einigen Jahren erstelltes Rechtsgutachten von Prof. Dr. Ulrich Battis im Auftrag des Bundesfamilienministeriums. Das hier vorgelegte Gutachten schließt daran an und teilt die Einschätzung der dringenden Notwendigkeit eines solchen Gesetzes. Prof. Dr. Christoph Möllers kommt jedoch bei der verfassungsrechtlichen Herleitung der Bundeskompetenz zu dem Ergebnis, dass sich die Kompetenz des Bundes weniger aus der „Staatsleitungsfunktion“ des Bundes oder der „Natur der Sache“ ergibt, als vielmehr aus der Gesetzgebungskompetenz für die „öffentliche Fürsorge“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 Grundgesetz). Dies scheint eine gangbare, wenn nicht die verfassungsrechtliche Lösungsantwort auf die zu klärende Kompetenzfrage zu sein.

Möllers zeigt zudem, warum eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich ist, und schlussfolgert unter anderem, dass dem Bund mit dem Erlass eines Demokratiefördergesetzes auch eine entsprechende Aufgabenkompetenz zusteht, die nicht auf die Förderung von Modellprojekten beschränkt sein muss.

Die rechtsextremen Anschläge von Halle und Hanau haben den politischen Handlungsdruck der Bundesregierung erhöht. Die Chancen für eine Einigung auf ein Demokratiefördergesetz des Bundes waren wohl nie größer.

Welchen rechtlichen Weg die Bundesregierung letztlich auch einschlagen wird: Strukturelle Verbesserungen in der Demokratietarbeit sind überfällig, ein entsprechendes Demokratiefördergesetz wäre nicht nur aus symbolischen

Gründen ein Durchbruch in der Bekämpfung von Rechts extremismus. Es würde auch im europäischen Kontext Maßstäbe setzen.

Bundesministerin Franziska Giffey hat völlig recht, wenn sie im oben zitierten Gastbeitrag feststellt, dass „Demokratieförderung nichts ist, was man mal macht und dann wieder lässt“. Damit unsere Demokratie auch wirklich dauerhaft gefördert wird, geht es in den nun anstehenden politischen Entscheidungen nicht nur um das „Ob“ eines neuen Gesetzes, sondern vor allem auch um das „Wie“. Denn ein Gesetz auf verfassungsrechtlich „wackeligen Beinen“ könnte die so dringend erforderlichen stabilen Rahmenbedingungen einer Zivilgesellschaft gefährden, die doch für eine robuste und vitale Demokratie in unserem Land tagtäglich so unverzichtbare Arbeit leistet.

## Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Die Bekämpfung extremistischer politischer Ansichten und Absichten sowie die Förderung gesellschaftlicher Akzeptanz für den demokratischen Rechtsstaat sind nicht allein Gegenstände gesellschaftlicher Selbstorganisation, sondern gehören auch zu den Aufgaben des Staates. Dies zeigt sich nicht zuletzt in einem verstärkten finanziellen Engagement des Bundes bei der Unterstützung demokratiefördernder Programme, namentlich bei der **Extremismusprävention**.
2. Dieses Engagement verwirklicht sich neben der Arbeit der zum Ressort des Bundesinnenministeriums (BMI) gehörenden Bundeszentrale für politische Bildung (BpB) namentlich in **zwei Bundesprogrammen**: zum einen im gleichfalls beim BMI angesiedelten Programm „Zusammenhalt durch Teilhabe“, zum anderen in dem im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) operierenden Programm „Demokratie leben!“. Beide Programme haben in den letzten Jahren einen starken Aufwuchs erlebt und werden mit deutlich mehr als 100 Millionen Euro aus dem Bundeshaushalt gefördert.
3. Seit langem wird gefordert, entsprechende Programme durch ein **„Demokratiefördergesetz“** auch auf eine materiell-rechtliche Grundlage zu stellen. Damit könnte die Aufgabenerfüllung des Bundes in diesem Gebiet verstetigt werden und die Wahrnehmung dieser Aufgabe durch ein demokratisch besonders legitimiertes parlamentarisches Verfahren sowohl politische Anerkennung als auch eine angemessene rechtliche Form bekommen.
4. Ein solches Gesetz würde zunächst mit der Aufgabenbestimmung eine **materielle Grundlage** für die Sicherung einer stetigen Finanzierung liefern. Es würde durch die Festschreibung von Verfahren der Förderung, insbesondere durch die Bestimmung von Eigenschaften der Geförderten, Anforderungen an private und öffentliche natürliche oder juristische Personen definieren und schließlich die wissenschaftliche Begleitung der Auswahl und Durchführung von Projekten regeln.
5. Für den Erlass eines solchen Gesetzes bedarf der Bund einer **Verbandskompetenz**. Diese ergibt sich in der hier vertretenen Rechtsauffassung entgegen einer

in der Gutachtenliteratur entwickelten und verbreiteten Ansicht aber nicht aus dem Gesichtspunkt der „Staatsleitungsfunktion“ des Bundes. Dieses Argument hatte eine Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts in einem Beschluss zu einer Verfassungsbeschwerde gegen die Bundeszentrale für politische Bildung verwendet. Freilich dient die Figur dort wie auch sonst in der Rechtsprechung des Gerichts nicht zur Begründung einer Verbandskompetenz, sondern zur Begrenzung des Gesetzesvorbehalts bei Informationshandeln der Bundesregierung. Im konkreten Fall war der Umstand zu bewerten, dass die Bundeszentrale ohne gesetzliche Grundlage handelt – und im Ergebnis auch handeln darf.

6. Eine **Bundeskompentenz** ergibt sich in der hier vertretenen Rechtsauffassung nur begrenzt aus dem Gesichtspunkt der „Natur der Sache“, den das Bundesverfassungsgericht namentlich in seiner älteren Rechtsprechung für besondere Fälle als kompetenzbegründend anerkannt hat. Diese Kompetenz ist überhaupt nur für solche Aufgaben einschlägig, deren Wahrnehmung durch die Länder denknotwendig ausgeschlossen wären. Dagegen können die von einem Demokratiefördergesetz zu bestimmenden Aufgaben grundsätzlich auch von den Ländern verfolgt werden.
7. Die Kompetenz des Bundes ergibt sich aus der konkurrierenden **Gesetzgebungskompetenz für die „öffentliche Fürsorge“** in Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG. Dieser Titel deckt bereits wesentliche Teile der Demokratieförderprogramme des Bundes, ist aber in der Sache weder auf die Unterstützung Jugendlicher noch auf die Erbringung finanzieller Leistungen beschränkt. Das Demokratiefördergesetz teilt die wesentlichen Strukturmerkmale klassischer Programme der öffentlichen Fürsorge. Es reagiert auf eine hinreichend konkrete – teils potenzielle, teils realisierte – soziale Gefahrenlage, die von verfassungsfeindlichen Bestrebungen ausgeht oder aus der Struktur eines zivilgesellschaftlichen Engagements herrührt unter Rückgriff auf bewährte Regelungsstrukturen, die bereits Gegenstand bundesverfassungsgerichtlicher Rechtsprechung zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG waren. Es reagiert auch auf die vielfältigen Notlagen, die verfassungsfeindliche Bestrebungen, Gruppierungen und Bewegungen auslösen, indem

es diese zunächst verhindern möchte, bei erfolgter Realisierung aber Nachsorge in Form von Beratung vorsieht. Wie es für den Fall der öffentlichen Fürsorge typisch ist, sieht das Gesetz ein Zusammenspiel von Fürsorge durch öffentliche und private Träger vor. Dabei verbleibt es im engen Bereich der Extremismusprävention und okkupiert nicht die der Landesgesetzgebung zugewiesenen Bereiche der Gefahrenabwehr und der Bildung.

8. Die **Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung** nach Art. 72 Abs. 2 GG ergibt sich aus dem Gesichtspunkt der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Dabei muss das Gesetz freilich klarstellen, dass es der bundesweiten Koordination und Vernetzung von Einzelprojekten dient, indem es einen bundesweiten Grundbestand sowohl an öffentlicher als auch privater Extremismusprävention schafft.
9. Die Kompetenz des Bundes zur Vollziehung des Gesetzes folgt aus Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG, wenn das Gesetz selbstständige Bundesoberbehörden ausdrücklich mit der Wahrnehmung der Aufgabe betraut. Als solche kommen im Geschäftsbereich des BMI das Bundesamt für Verwaltung und im Geschäftsbereich des BMSFSJ das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben in Frage. Die gesetzesakzessorische Verwaltungskompetenz des Bundes setzt eine bestimmte **Zentralität der Aufgabenwahrnehmung** voraus, die durch die Einhaltung der Maßstäbe einer bundeseinheitlichen Regelung (oben, 8.) aber gesichert sein dürfte. Dagegen ist es nicht erforderlich, dass die Bundesämter jenseits der Entscheidung über die Vergabe von Fördermitteln eigene Verwaltungsaufgaben in diesem Bereich wahrnehmen.
10. Die **Finanzierungskompetenz** des Bundes folgt nach Art. 104a GG der Aufgabenkompetenz. Die Aufgabenkompetenz ergibt sich nach allgemeiner Ansicht aus der Verwaltungskompetenz. Danach steht dem Bund mit dem Erlass eines Demokratiefördergesetzes auch eine entsprechende Aufgabenkompetenz zur Seite. Diese unterliegt selbstverständlich allgemeinen haushaltsrechtlichen Regeln. Sie ist auf die Regelungen im Gesetz beschränkt, aber nicht zwingend auf die Förderung von Modellprojekten.

## A. Sachverhalt und Gutachtenfrage

Dass die Bekämpfung extremistischer politischer Ansichten und Absichten sowie die Förderung gesellschaftlicher Akzeptanz für den demokratischen Rechtsstaat nicht allein Gegenstände gesellschaftlicher Selbstorganisation sind, sondern auch zu den Aufgaben des Staates gehören, ist in den letzten Jahren nicht zuletzt angesichts einer verstärkten rechtsextremistischen Aktivität zum Konsens unter den demokratischen Parteien geworden.

Dieser Konsens findet auch in einem verstärkten finanziellen Engagement des Bundes bei der Unterstützung demokratiefördernder Programme, namentlich bei der **Extremismusprävention**, seinen Ausdruck.

Dieses Engagement verwirklicht sich neben der Arbeit der zum Ressort des Bundesinnenministeriums (BMI) gehörenden Bundeszentrale für politische Bildung (BpB) namentlich in zwei Bundesprogrammen: Zum einen ist das gleichfalls im BMI angesiedelte Programm „Zusammenhalt durch Teilhabe“ zu nennen, zum anderen das im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) operierende Programm „Demokratie leben!“.

Das Programm „Zusammenhalt durch Teilhabe“ fördert gesellschaftliche Organisationen wie Verbände und Vereine dabei, eigene Instrumente der Extremismusprävention sowie Formen demokratischer Teilhabe zu entwickeln. Im Jahre 2020 standen dafür im Bundeshaushalt 12 Millionen Euro zur Verfügung. Das Bundesprogramm „Demokratie leben!“ fördert maßgeblich Projekte der Jugendarbeit, die eine Sensibilisierung für Rassismus und für andere Ideologien der Ungleichheit schaffen sollen. Das Programm ist in den letzten Jahren stark gewachsen und hat im Haushaltsjahr 2020 mehr als 100 Millionen Euro zur Verfügung.

Beide Programme werden bislang ohne materiell-gesetzliche Grundlage, die die Förderbedingungen spezifiziert, vollzogen. Sie fußen zunächst auf haushaltsgesetzlichen Ermächtigungen des Deutschen Bundestages. Die Verteilung von Mitteln an bestimmte zivilgesellschaftliche

Programme erfolgt in der Folge auf der Grundlage entsprechender Verwaltungsvorschriften und Förderrichtlinien der zuständigen Bundesministerien.

Das Zusammenfallen einer zunehmenden politischen Aktivität des Bundes auf dem Gebiet der politischen Extremismusbekämpfung und Extremismusprävention einerseits mit dem Fehlen einer einschlägigen bundesgesetzlichen Grundlage andererseits wird sowohl von den politischen und administrativen Beteiligten als auch von den privaten Adressaten von Förderprogrammen schon seit längerer Zeit als ein Problem wahrgenommen, das allein durch den Erlass eines Gesetzes behoben werden könnte.

**Was sowohl von den politischen und administrativen Beteiligten als auch von den privaten Adressaten von Förderprogrammen schon seit längerer Zeit als ein Problem wahrgenommen wird: Das Zusammenfallen einer zunehmenden politischen Aktivität des Bundes auf dem Gebiet der politischen Extremismusbekämpfung und Extremismusprävention einerseits mit dem Fehlen einer einschlägigen bundesgesetzlichen Grundlage andererseits. Dies kann allein durch den Erlass eines Gesetzes behoben werden.**

Denn *zum Ersten* gibt es ohne gesetzliche Grundlage keine hinreichende Planungssicherheit für alle Beteiligten. Das Schicksal der Programme hängt, auch wenn sie in die mittelfristige Finanzplanung des Bundes aufgenommen werden, letztlich an der jährlichen Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers. Zunächst geht es hier aber nicht um die Verstetigung einzeln zu fördernder zivilgesellschaftlicher Projekte oder um die Schaffung unbefristeter Stellen. Vielmehr geht es zunächst darum, die **Aufgabenwahrnehmung des Bundes zu verstetigen**.

*Zum Zweiten* verbindet sich mit der **Vergesetzlichung der Aufgabe** auch ihre in Recht formalisierte politische Anerkennung. Diese spielt nicht allein bei der Zuweisung von Mitteln in den Haushaltsberatungen eine Rolle, sondern auch in der alltäglichen politischen Auseinandersetzung

um den politischen Stellenwert der Demokratieförderung, Sichtbarkeit und demokratische Legitimation erhalten Staatsaufgaben nicht zuletzt durch ihre Vergesetzlichung.

Zum Dritten könnte eine gesetzliche Grundlage auch die herrschende Unsicherheit bei der Wahl angemessener Instrumente zur Erreichung gesetzlicher Ziele ausräumen. Namentlich die Förderprogramme aus dem Bereich des BMFSFJ operieren im Moment zu wesentlichen Teilen noch mit Blick auf die Klausel des § 83 SGB VIII, in dessen Folge **nur Programme mit Modellcharakter** und nur mit Beteiligten eines Lebensalters unter 27 Jahren gefördert werden können. Immer wenn sich ein solches Projekt als erfolgreich erwiesen hat, kann es nicht mehr gefördert werden, weil damit der Modellcharakter endet.

Eine gesetzliche Grundlage sollte damit dreierlei vorsehen:

1. Die Bestimmung eines gesetzlichen Auftrags an den Bund, welche die genannten und vergleichbare Projekte zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung vorsieht, und die Durchführung bundeseigener Maßnahmen ermöglicht.
2. Eine mit der Aufgabenbestimmung einhergehende materielle Grundlage zur Sicherung einer stetigen Finanzierung.
3. Die Festschreibung von Verfahren der Förderung, insbesondere durch die Bestimmung materieller Voraussetzungen einer Förderung. Diese müssen die Anforderungen an zu fördernde private und öffentliche natürliche oder juristische Personen und die wissenschaftliche Begleitung der Auswahl und Durchführung von Projekten beinhalten.

Dabei soll sich die Aufgabe der so ermächtigten Behörden des Bundes auf die Förderung von Projekten von überregionaler Bedeutung und die bundesweite Koordination und Vernetzung einzelner Projekte beschränken.

Besteht grundsätzlich politische Einigkeit über den Sinn eines Demokratiefördergesetzes auf Ebene des Bundes, so stellt sich die Frage nach den grundgesetzlichen Vorgaben für eine solche Regelung. Verfassungsrechtliche Nachfragen, die im folgenden Gutachten zu behandeln sind, betreffen vornehmlich die kompetenzrechtliche

Seite (B.). Verfügt der Bund über die Kompetenz, ein solches Gesetz zu erlassen (B. I.), es zu vollziehen (B. II.) und eigene Ausgaben für diesen Vollzug vorzusehen (B. III.)?

## B. Verfassungsrechtliche Würdigung

### I. GESETZGEBUNGSKOMPETENZ DES BUNDES

Nach Art. 70 GG bedarf der Bund zum Erlass eines Gesetzes zunächst einer eigenen Kompetenz.

#### 1. Kompetenz des Bundes qua Staatsleitung?

Fraglich ist zunächst, ob sich eine solche Kompetenz aus dem Begriff der „**Staatsleitung**“ ergibt, der in der Gutachtenliteratur für vergleichbare Rechtsfragen bereits Eingang gefunden hat, weil er in einem ähnlichen Zusammenhang vom Bundesverfassungsgericht verwendet wurde:

§ *Battis/Grigoleit/Drohse, Rechtliche Möglichkeiten zur Verstetigung der finanziellen Mittel zur Demokratieförderung und Bekämpfung des Neonazismus, Gutachten im Auftrag u. a. von der Amadeus Antonio Stiftung (2013), S. 24 f.; Battis, Rechtliche Fragen zur Schaffung eines Bundesgesetzes „Demokratieförderung“, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2016), S. 19, jeweils mit Verweis auf BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 17.08.2020, 1 BvR 2585/06, juris – Löw/Bundeszentrale für politische Bildung.*

Im Ausgangspunkt stellt die Doktrin der Staatsleitung keine normative Grundlage für eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes dar. Es handelt sich um eine Rechtsfigur, die in der Rechtsprechung zur Anpassung der grundrechtlichen Gesetzesvorbehaltslehre an den institutionellen Rahmen öffentlicher Informationstätigkeit entwickelt wurde, insbesondere im Verhältnis zwischen Parlament und Regierung. Dass diese Figur außerhalb der Ordnung der bundesstaatlichen Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzbestimmungen des Grundgesetzes liegt, spricht das Bundesverfassungsgericht im Osho-Beschluss deutlich aus:

§ Für die Regierungskompetenz zur Staatsleitung gibt es, anders als für die Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten, keine ausdrücklichen Bestimmungen im Grundgesetz. [...] Maßgebend für die Kompetenz der Bundesregierung im Bereich des Informationshandelns sind nicht die Art. 83 ff. GG. Die Regierungstätigkeit ist nicht Verwaltung im Verständnis dieser Normen. Zur Ausführung von Gesetzen durch administrative Maßnahmen ist die Bundesregierung im Zuge ihrer Staatsleitung nicht befugt. (BVerfG, Beschluss vom 26.06.2002, 1 BvR 670/91, Rn. 84-85, juris – Osho)

Auch aus dem Kammerbeschluss des Bundesverfassungsgerichts, auf dem die gesamte in diesem Zusammenhang einschlägige Argumentation beruht, ergibt sich nichts anderes. Dieser Beschluss zu einem Eingriff der Bundeszentrale für politische Bildung (BpB) in die Meinungsfreiheit betrifft thematisch in der Tat eine verwandte Materie, doch ergibt sich daraus **keine Aussage über die Staatsleitung als Bundeskompetenztitel**.

Im Mittelpunkt des Beschlusses stand die Frage nach einer Rechtsgrundlage für einen mittelbaren Grundrechtseingriff durch die Bundeszentrale. Das Bundesverfassungsgericht resümiert:

§ Vielmehr kommt allein die kompetenzielle Rechtsgrundlage in Betracht, auf der die Tätigkeit der Bundeszentrale überhaupt fußt. Hierbei handelt es sich um die der Bundesregierung zukommende Aufgabe der Staatsleitung, die, ohne dass es darüber hinaus einer besonderen gesetzlichen Eingriffsermächtigung bedürfte, staatliches Informationshandeln legitimieren kann. Namentlich gestattet sie es der Bundesregierung, die Bürger mit solchen Informationen zu versorgen, deren diese zur Mitwirkung an der demokratischen Willensbildung bedürfen. Angesichts dessen ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass die Bundesregierung eine Bundeszentrale für politische Bildung unterhält, die ihrerseits publizistische Foren für politische Debatten betreibt. (BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 17.08.2020, 1 BvR 2585/06, Rn. 23, juris – Löw/Bundeszentrale für politische Bildung, Verweise ausgelassen)

Zur Begründung verweist das Gericht in eben diesem Zitat auf den Osho-Beschluss. Dies kann nicht so verstanden werden, dass hiermit die für die Einrichtung der Bundeszentrale entscheidende Frage der bundesstaatlichen Verwaltungskompetenz beantwortet wird, weil die Doktrin der Staatsleitung diese Kompetenzfragen nach der Osho-Entscheidung gar nicht betrifft. Das Problem, das die Kammer mit dem Hinweis auf die Figur der Staatsleitung löst, ist ganz gleich wie in Osho das einer **fehlenden gesetzlichen Grundlage eines Eingriffs in ein Grundrecht durch staatliche Informationstätigkeit**. Auch diesen Schluss mag man für zweifelhaft halten, wenn er schlicht vom Begriff der Staatsleitung auf die Rechtmäßigkeit des

staatlichen Handelns kommt, zumal damit der Begriff jede Kontur verliert, weil das gesamte Informationsangebot der Bundeszentrale kaum als staatsleitend oder staatstragend betrachtet werden kann,

§ so zutreffend Schoch, Die Schwierigkeiten des BVerfG mit der Bewältigung staatlichen Informationshandelns, NVwZ 2011, 193 (196 f.).

Aber auch wenn man dies anders sieht, kann der Beschluss jedenfalls nicht als Erweiterung der Staatsleitungsdoktrin zu einer Norm gelesen werden, die die Verbandskompetenz des Bundes in Sachen Gesetzgebung und Verwaltung regelt. In Fällen, in denen das Bundesverfassungsgericht von der Staatsleitung durch Gesetz spricht, bezieht sich dies auf Gesetze, deren Kompetenzgrundlage an anderer Stelle im Grundgesetz zu finden ist,

§ vgl. BVerfG, Urteil vom 14.01.1986, 2 BvE 14/83, Rn. 125, juris – Haushaltskontrolle der Geheimdienste: „Er [der Bundestag] trifft mit der Entscheidung über den Haushaltsplan, der ein Wirtschaftsplan und zugleich ein staatsleitender Hoheitsakt in Gesetzesform ist, eine wirtschaftliche Grundentscheidung für zentrale Bereiche der Politik während des Planungszeitraums.“ Das Haushaltsgesetz fußt auf Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG.

In diesem Sinne ist Staatsleitung also die Beschreibung der Aktivitäten von Staatsorganen, die in unterschiedlicher Weise tätig werden. Sobald ihr Handeln die Form eines Gesetzes oder der Einrichtung von Verwaltungseinheiten annimmt, richtet sich die Verbandskompetenz aber nach Art. 70 ff. GG respektive Art. 83 ff. GG und folgt nicht aus der Aufgabe der Staatsleitung (Art. 65 GG).

## 2. Kompetenz des Bundes kraft Natur der Sache?

### A. RECHTSPRECHUNG DES BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS

Fraglich ist, ob dem Bund hinsichtlich des Demokratiefördergesetzes eine Gesetzgebungskompetenz aus der Natur der Sache zukommt. Ungeschriebene – besser: implizit vorausgesetzte – Gesetzgebungskompetenzen stellen eine besonders begründungsbedürftige Ausnahme unter dem Grundgesetz dar,

§ für viele: BVerfG, Beschluss vom 11.07.2013, 2 BvR 2302/11 und 2 BvR 1279/12, Rn. 161, juris – Therapieunterbringungsgesetz.

Trotz gleichbleibender Umschreibungen der Gesetzgebungskompetenz kraft Natur der Sache ist die Rechtsprechung in der Formulierung der Kompetenz uneinheitlich,

§ siehe *Bullinger*, Ungeschriebene Kompetenzen im Bundesstaat: Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Zuständigkeit von Bund und Ländern kraft Sachzusammenhangs und kraft Natur der Sache, AöR 96 (1971), 237 (268 ff.); *Harms*, Kompetenzen des Bundes aus der Natur der Sache, Der Staat 33 (1994), 409 (418 f.); aktueller *Herbst*, Gesetzgebungskompetenzen im Bundesstaat (2014), § 16.

In ausdrücklicher Anlehnung an *Anschütz* verlangt die Rechtsprechung für das Vorliegen eines solchen Titels, dass sich eine Bundeskompetenz begriffsnotwendig daraus ergeben muss, dass eine **gesetzliche Regelung durch die Länder *schlicht nicht vorstellbar***. Können andere Lösungen mit beachtlichen Gründen gerechtfertigt werden, scheidet eine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache aus,

§ grundlegend: BVerfG, Beschluss vom 10.05.1960, 2 BvO 6/56, Rn. 44-46, juris – Bremisches Urlaubsgesetz; BVerfG, Beschluss vom 26.06.1969, 2 BvR 128/66, Rn. 46, juris – Ingenieurgesetz.

Bloße Zweckmäßigkeitserwägungen genügen dagegen ausdrücklich nicht,

§ BVerfG, Urteil vom 27.10.1998, 1 BvR 2306/96 u.a., Rn. 158, juris – ambulanter Schwangerschaftsabbruch.

Im Einzelnen werden diese beiden Kriterien jedoch höchst uneinheitlich angewandt. Im – für den hiesigen Zweck besonders relevanten – Jugendhilfe-Urteil stützt das Bundesverfassungsgericht § 25 Abs. 1 JWG, dessen Nachfolgevorschrift § 83 SGB VIII die derzeitige Kompetenzgrundlage für den Vollzug des Programms „Demokratie leben!“ ist, auf die Bundeskompetenz kraft Natur der Sache. Dabei wird die gesetzliche Norm verfassungskonform dahingehend ausgelegt, dass der Bund nur solche Bestrebungen fördern dürfte, die **eindeutig überregionalen Charakter** besitzen:

§ Im Falle des § 25 Abs. 1 JWG sind diese strengen Voraussetzungen aber nur dann erfüllt, 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. (BVerfG, Urteil vom 18.07.1967, 2 BvF 3/62 u.a., Rn. 119, juris – Jugendhilfe).

Es scheint, als würde das Gericht allein aus dem überregionalen Charakter auf eine Bundeskompetenz schließen. Ganz anders liest sich hingegen der Beschluss zum Ingenieurgesetz:

§ Auch eine Bundeskompetenz aus der Natur der Sache scheidet aus. Die Erwägung, eine bundesrechtliche und daher einheitliche Regelung für das Führen der Berufsbezeichnung „Ingenieur“ sei zweckmäßig, reicht für die Annahme einer solchen Kompetenz nicht aus. Das Bundesverfassungsgericht hat im Anschluß an *Anschütz*, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band I, S. 367, eine Kompetenz aus der Natur der Sache nur dann angenommen, wenn gewisse Sachgebiete, weil sie ihrer Natur nach eine eigenste, der partikularen Gesetzgebungszuständigkeit a priori entrückte Angelegenheit des Bundes darstellen, vom Bund und nur von ihm geregelt werden können. Eine solche Angelegenheit liegt hier nicht vor. Der Schutz der Berufsbezeichnung „Ingenieur“ muß, soweit er notwendig ist, keineswegs durch Bundesgesetz erfolgen. Eine einheitliche Regelung durch inhaltlich übereinstimmende Ländergesetze ist durchaus denkbar und praktikabel. (Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 26.06.1969, 2 BvR 128/66, Rn. 46-49, juris – Ingenieurgesetz).

Im Jugendhilfe-Urteil finden sich keine Überlegungen dazu, dass die Länder etwaige überregionale Jugendhilfeeinrichtungen durch gegenseitige Kooperationen fördern können,

§ kritisch: *Bullinger*, a.a.O., S. 276, 279.

Doch herrscht in der Literatur Einigkeit darüber, dass allein der überregionale Charakter einer Aufgabenwahrnehmung die Gesetzgebungskompetenz des Bundes kraft Natur der Sache nicht zu begründen vermag,

§ *Heintzen*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 193. Aktualisierung (Stand: Oktober 2018), Art. 70 Rn. 183; *Uhle*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, 53. EGL (Stand: Oktober 2008), Art. 70 Rn. 76; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 16. Aufl. 2020, Art. 70 Rn. 13; *Rozek*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 70 Rn. 41.

“  
Die Überregionalität der Aufgabenwahrnehmung mag in bestimmten Konstellationen als Grenze der Kompetenzausübung zu verstehen sein,  
jedoch keinesfalls als ihr Grund.”

Die Überregionalität der Aufgabenwahrnehmung mag in bestimmten Konstellationen als Grenze der Kompetenzausübung zu verstehen sein, jedoch keinesfalls als ihr Grund.

In diese Richtung lassen sich auch weitere Urteile des Bundesverfassungsgerichts lesen, in denen eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes kraft Natur der Sache abgelehnt wurde. So darf der Bund keine Gesetze im Bereich des Rundfunks erlassen, obwohl Rundfunkwellen die Landesgrenzen notwendig überschreiten. Auch die Reinhaltung der Bundeswasserstraßen erfolgt nicht auf Grundlage eines Bundesgesetzes trotz dessen, dass diese über die Ländergrenzen hinausreichen. Die deutsche Rechtschreibung darf durch die Länder im Wege der gegenseitigen Koordinierung geregelt werden,

§ BVerfG, Urteil vom 28.02.1961, 2 BvG 1/60, Rn. 167 f., juris – Erstes Rundfunkurteil (dort auch der Hinweis, dass allein die Überforderung regionaler Finanzkraft keine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache begründet); BVerfG, Urteil vom 30.10.1963, 2 BvF 2/60 u.a., Rn. 86 f., juris – Bundeswasserstraßen; BVerfG, Urteil vom 14.07.1998, 1 BvR 1640/97, Rn. 126, juris – Rechtschreibreform.

Aus dieser Perspektive stellt das Jugendhilfe-Urteil eher eine Abweichung von der vorangegangenen und nachfolgenden Rechtsprechung dar,

§ Uhle, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, 53. EGL (Stand: Oktober 2008), Art. 70 Rn. 76 Anm. 2. Umfassende und kritische Einordnung des Urteils bereits bei *Bullinger*, a.a.O., S. 276-279.

Die hier einschlägige Passage stiftet aber auch deswegen Verwirrung, weil das Gericht dort zwischen der Begründung einer Gesetzgebungs- und einer Verwaltungskompetenz zu schwanken scheint. Der bereits zitierten Textstelle gehen Ausführungen zur finanziellen Förderung als staatliche Aufgabe im Sinne von Art. 30 GG voran. Diese werden vom Bundesverfassungsgericht wie folgt ergänzt:

§ Für den Fall der gesetzessakzessorischen Verwaltung nach Art. 83 ff. GG hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, es könne nur im Ausnahmefall angenommen werden, daß das Grundgesetz den Bund stillschweigend ermächtigt, Verwaltungsakte auf Gebieten zu erlassen, die nicht zur bundeseigenen Verwaltung nach Art. 86 ff. GG gehörten. Es sind Gesetze denkbar, deren Zweck durch das Verwaltungshandeln eines Landes überhaupt nicht erreicht werden kann. Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß das Grundgesetz bei der in Art. 30 und 83 ff. getroffenen Regelung eine reibungslose und vollständige „Ausführung“ der Bundesgesetze unterstellt. Nur dann, wenn diese vollständige Ausführung durch Landesverwaltung nicht

§ erreicht werden kann, könnte man annehmen, daß das Grundgesetz stillschweigend eine andere Regelung zuläßt, nämlich die, daß die Ausführung dem Bund übertragen ist. Der Umstand, daß im Einzelfall eine Ausführung durch den Bund zweckmäßiger wäre, kann nicht als Argument dafür dienen, daß das Grundgesetz stillschweigend etwas anderes zuläßt. (BVerfG, Urteil vom 18.07.1967, 2 BvF 3/62 u.a., Rn. 117, juris – Jugendhilfe, Verweise ausgelassen).

Bevor das Gericht dann zu den Anforderungen einer Kompetenz aus der Natur der Sache Stellung bezieht, ruft es nochmals Art. 30 GG in Erinnerung:

§ Art. 30 GG gilt sowohl für die gesetzessakzessorische wie für die „gesetzesfreie“ Erfüllung staatlicher Aufgaben. (BVerfG, Urteil vom 18.07.1967, 2 BvF 3/62 u.a., Rn. 118, juris – Jugendhilfe, Verweise ausgelassen)

Die anschließenden Ausführungen zur Kompetenz kraft Natur der Sache sprechen, obwohl ein Bundesgesetz Prüfungsgegenstand ist, auch nie von der Gesetzgebungskompetenz, sondern bleiben unspezifisch: Es wird schlicht von der „Kompetenz“ oder der „Förderungskompetenz des Bundes“ gesprochen.

§ BVerfG, Urteil vom 18.07.1967, 2 BvF 3/62 u.a., Rn. 118 f., juris – Jugendhilfe.

Die umfassende Einbindung dieser Ausführungen in die Systematik der Verwaltungskompetenzen legt nahe, dass das Gericht § 25 Abs. 1 JWG eher als die Begründung der Bundesverwaltungskompetenz ansah und nicht an den Art. 70 ff. GG messen wollte. Nur so erklärt sich auch, warum für den Fall der Förderung der Jugendhilfe keine Bundeskompetenz gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG bestehen sollte. Denn dieses Ergebnis wäre angesichts der Tatsache, dass das Gericht zuvor ausdrücklich die Einbeziehung privater Träger in den Bereich der öffentlichen Fürsorge bejaht hat, durchaus konsequent.

§ BVerfG, Urteil vom 18.07.1967, 2 BvF 3/62 u.a., Rn. 71 ff., juris – Jugendhilfe. So auch *Struck*, in: Wiesner (Hrsg.), SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe, 5. Aufl. 2015, § 83 Rn. 1, die in der Nachfolgevorschrift § 83 SGB VIII eine Verwaltungskompetenz erblickt, die vorausgesetzte Gesetzgebungskompetenz aber in Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG verortet.

## B. ANWENDUNG AUF EIN DEMOKRATIEFÖRDERGESETZ DES BUNDES

Ein Demokratiefördergesetz auf eine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache zu stützen, erscheint vor diesem Hintergrund aus zwei Gründen **herausfordernd**:

Erstens fällt das Jugendhilfe-Urteil, das eine solche Auffassung maßgeblich stützt, außerhalb der sonstigen Rechtsprechung zur Bundeskompetenz kraft Natur der Sache und lässt sich mit dieser kaum harmonisieren.

Zweitens ist das Jugendhilfe-Urteil selbst zu unspezifisch hinsichtlich der Abgrenzung von Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeit.

Legt man die strengen Maßstäbe der Literatur und der übrigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zugrunde, wird man keine Gesetzgebungskompetenz kraft Natur der Sache begründen können.

Es wäre den Ländern ohne weiteres möglich, in gegenseitiger Absprache gemeinsame Richtlinien zur Extremismusprävention und Demokratieförderung zu entwickeln. Auch einzelne Landesgesetze erscheinen denkbar, nicht zuletzt weil die vom Demokratiefördergesetz vorgesehenen Maßnahmen wie Förderungs-, Bildungs- und Veranstaltungsangebote von den Ländern gesetzlich geregelt werden könnten, ohne dass deswegen die bundesstaatliche Perspektive ausgeblendet müsste.

Auch in den Ländern und durch die Länder gilt es, die grundgesetzliche freiheitliche demokratische Ordnung zu verteidigen, sodass eine bundesweite Perspektive auch von den Ländern – und sei es nur in Kooperation miteinander – eingenommen werden könnte. Eine solche Kooperation erscheint auch nicht vollkommen aussichtslos oder abwegig, immerhin arbeiten Landesdemokratiezentren bereits zusammen. Dass die Länder diese Zusammenarbeit auf eine stärkere gesetzliche Grundlage stellen können, z.B. indem sie die jeweilige Landeszentrale per Gesetz errichten,

beispielhaft so in Bayern: Gesetz über die Bayerische Landeszentrale für politische Bildungsarbeit (LzPolBiG) vom 9. Oktober 2018, GVBl. S. 742 (BayRS 200-28-K),

oder indem sie sich über gemeinsame Formen wie im Rundfunkrecht per Staatsvertrag einigten, ist denkbar und auch praktisch hinterlegt.

### 3. Kompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG

Eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes könnte sich dagegen aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG ergeben.

#### A. BEGRIFF DER ÖFFENTLICHEN FÜRSORGE

Gem. Art. 72 Abs. 1 i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG umfasst die Gesetzgebungskompetenz des Bundes – unter den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG – die **öffentliche Fürsorge** ohne das Heimrecht. Das geplante Demokratiefördergesetz zielt auf Extremismusprävention durch eigene Maßnahmen von Bundesbehörden, insbesondere solche koordinierender Natur, sowie durch die Verstärkung der finanziellen Förderung zivilgesellschaftlichen Engagements.

Der Begriff der öffentlichen Fürsorge im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG wird traditionell weit verstanden. Schon 1967 entschied das Bundesverfassungsgericht:

§ Der Begriff der „öffentlichen Fürsorge“ in Art. 74 Nr. 7 GG umfaßt auf dem Gebiet der Jugendwohlfahrt nicht nur die Jugendfürsorge im engeren Sinne, sondern auch die Jugendpflege. (BVerfG, Urteil vom 18.07.1967, 2 BvF 3/62 u.a., Rn. 107, juris – Jugendhilfe).

Auf eine konkrete Notlage, Gefährdung oder Hilfebedürftigkeit kommt es folglich nicht an:

§ BVerfG, Urteil vom 28.05.1993, 2 BvF 2/90 u.a., Rn. 359, juris – Schwangerschaftsabbruch II; BVerfG, Beschluss vom 10.03.1998, 1 BvR 178/97, Rn. 55, juris – gestaffelte Kindergartenfreibeträge.

Vielmehr umfasst öffentliche Fürsorge auch

§ Veranstaltungen zur politischen Bildung, die der Jugend im besonderen klarmachen sollen, daß der Einzelne sich in der Demokratie nicht von der Gesellschaft absondern kann, sondern sie und ihre politische Form aktiv mitgestalten muss. (BVerfG, Urteil vom 18.07.1967, 2 BvF 3/62 u.a., Rn. 107, juris – Jugendhilfe).

Keineswegs darf aus dieser Entscheidung auf eine Verengung des Bereichs der öffentlichen Fürsorge auf die Erziehung von Jugendlichen geschlossen werden. Schon das erste Zitat schränkt die Aussage des Bundesverfassungsgerichts auf das „Gebiet der Jugendwohlfahrt“ ein, ohne aber damit die gesamte öffentliche Fürsorge darauf zu begrenzen. Gleichsam enthält zweites Zitat die Klarstellung, dass die politische Jugendbildung „im

besonderen“ als Teil der öffentlichen Fürsorge zu verstehen ist. Zwar liegt es nahe, dass sich öffentliche Fürsorge typisierend nach speziellen Problemlagen richtet, die regelmäßig in einer bestimmten Lebensphase auftreten:

§ Siehe zur Altenpflege: BVerfG, Urteil vom 24.10.2002, 2 BvF 1/01, Rn. 284, juris – Altenpflegegesetz.

Allein deswegen gebietet Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG jedoch keine Begrenzung auf die Fürsorge bestimmter Altersgruppen. Die potenzielle Bedürftigkeit kann auch anhand anderer Kriterien bestimmt werden, etwa der drohenden Arbeitslosigkeit, der Schwangerschaft und der Familiengründung:

§ BVerfG, Urteil vom 23.01.1990, 1 BvL 44/86 und 1 BvL 48/87, Rn. 119, juris – Erstattungspflicht des Arbeitgebers; BVerfG, Urteil vom 28.05.1993, 2 BvF 2/90 u.a., Rn. 359, juris – Schwangerschaftsabbruch II; BVerfG, Urteil vom 21.07.2015, 1 BvF 2/13, Rn. 29 f., juris – Betreuungsgeld.

Damit umfasst die öffentliche Fürsorge jede Altersgruppe vom Kindergartenkind bis zur Seniorin.

Das Bundesverfassungsgericht orientiert sich bei der Auslegung des Begriffs der öffentlichen Fürsorge also an einem weiten Begriffsverständnis, verhindert aber die dadurch drohende Entgrenzung auf zweierlei Art und Weise:

Erstens darf die Auslegung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG nicht dazu führen, dass andere Kompetenztitel übergangen werden:

§ BVerfG, Urteil vom 28.05.1993, 2 BvF 2/90 u.a., Rn. 359, juris – Schwangerschaftsabbruch II.

Angesichts der Tatsache, dass der Bereich der öffentlichen Fürsorge mittlerweile Art. 72 Abs. 2 GG unterstellt ist, bedeutet dies vor allem, dass auch traditionell den Ländern vorbehaltene Kompetenzen, insbesondere im Bereich der Gefahrenabwehr und der Bildung, nicht auf Grundlage der öffentlichen Fürsorge dem Bund zugeschlagen werden dürfen:

§ Axer, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 168. EGL (Juli 2014), Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 Rn. 13; Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 63. Siehe auch Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 10.03.1998, 1 BvR 178/97, Rn. 56 f., juris – gestaffelte Kindergartenfreibeträge.

Zweitens muss die Auslegung sich am klassischen Bild der öffentlichen Fürsorge orientieren. Der Begriff ist also entwicklungs offen, muss aber die wesentlichen Strukturmerkmale dessen, was allgemein unter öffentlicher Fürsorge – unter Berücksichtigung des der Rechtsprechung des Gerichts zugrundeliegenden weiten Begriffs – verstanden wird, beachten. Diese **Entwicklungs offenheit** formuliert das Bundesverfassungsgericht wie folgt:

§ Der Begriff der öffentlichen Fürsorge umgreift auch neue Sachverhalte, wenn sie nur in ihren wesentlichen Strukturelementen dem Bild entsprechen, das durch die „klassische Fürsorge“ geprägt ist. (BVerfG, Urteil vom 24.10.2002, 2 BvF 1/01, Rn. 284, juris – Altenpflegegesetz; bestätigt durch BVerfG, Beschluss vom 17.07.2003, 2 BvL 1/99 u.a., Rn. 111, juris – Altenpflegeausbildungsumlage).

Dem folgend ergeben sich die Strukturmerkmale der öffentlichen Fürsorge in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wie folgt:

Ausgangspunkt ist – entsprechend dem Wortlaut –, dass der Begriff der öffentlichen Fürsorge nicht von jeglicher, auch nur potenzieller Hilfebedürftigkeit zu lösen ist:

§ Der Begriff der öffentlichen Fürsorge in Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG [...] setzt voraus, dass eine besondere Situation zumindest potentieller Bedürftigkeit besteht, auf die der Gesetzgeber reagiert. Dabei genügt es, wenn eine – sei es auch nur typisierend bezeichnete und nicht notwendig akute – Bedarfslage im Sinne einer mit besonderen Belastungen einhergehenden Lebenssituation besteht, auf deren Beseitigung oder Minderung das Gesetz zielt. (BVerfG, Urteil vom 21.07.2015, 1 BvF 2/13, Rn. 29, juris – Betreuungsgeld).

Hilfebedürftigkeit ist dabei aber nicht eng zu verstehen. Nicht bloß wirtschaftliche, körperliche oder seelische Notlagen machen einen Menschen hilfsbedürftig:

§ Vgl. Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 60; Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 16. Aufl. 2020, Art. 74 Rn. 17.

Die **Einbeziehung der Jugendbildung in den Bereich der öffentlichen Fürsorge** begründet das Bundesverfassungsgericht mit der Gefahr einer Abkehr von der Gesellschaft im Erwachsenenalter und der damit einhergehenden Schwächung der Demokratie:

§ Vergegenwärtigt man sich aber die mannigfachen Anpassungsschwierigkeiten, die manche Jugendliche bei der Einordnung in die Gesellschaft haben, ohne daß man sie deshalb bereits als gefährdet bezeichnen kann, so erkennt man, daß unter Umständen eine Zusam-

menführung mit anderen jungen Menschen im lokalen Bereich eines Hauses der Jugend oder auf regionaler oder internationaler Ebene in einem Jugendlager oder auf Jugendreisen diese Anpassungsschwierigkeiten überwinden hilft, dadurch eine spätere Gefährdung des Jugendlichen ausschließt und künftige Fürsorgemaßnahmen überflüssig macht. Dasselbe gilt für Veranstaltungen zur politischen Bildung, die der Jugend im besonderen klarmachen sollen, daß der Einzelne sich in der Demokratie nicht von der Gesellschaft absondern kann, sondern sie und ihre politische Form aktiv mitgestalten muß. (BVerfG, Urteil vom 18.07.1967, 2 BvF 3/62 u.a., Rn. 107, juris – Jugendhilfe).

**Nach dem Jugendhilfe-Urteil können auch antidemokratische Tendenzen die Regelungskompetenz des Bundes gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG auslösen.**

Öffentliche Fürsorge umfasst auch die Bildung und Erziehung jedenfalls der Jugendlichen im demokratischen Sinne, wobei freilich die grundsätzliche Gesetzgebungskompetenz der Länder im Bereich der Bildung nicht berührt werden darf. Dies wird – zumindest im Fall der Jugendhilfe – erreicht, indem die politische Bildung sich nicht nur thematisch eng begrenzt, sondern auch außerhalb der herkömmlichen Bildungswege zur Verfügung gestellt wird. Nach dem Jugendhilfe-Urteil können also auch antidemokratische Tendenzen die Regelungskompetenz des Bundes gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG auslösen. Diese Auslegung steht auch im Einklang mit der viel zitierten Rechtsprechung, dass das Grundgesetz seine Bürgerinnen und Bürger nicht zwingt, die Werte des Grundgesetzes zu teilen:

§ BVerfG, Beschluss vom 04.11.2009, 1 BvR 2150/08, Rn. 49, juris – Wunsiedel.

Denn von der öffentlichen Fürsorge in Form von politischen Bildungsangeboten geht kein Zwang aus, die Werte des Grundgesetzes als eigene anzuerkennen. Dass der Bund aber grundsätzlich befugt ist, verfassungsfeindlichen Strömungen durch Aufklärungsarbeit zu begegnen, bestätigte das Bundesverfassungsgericht schon an anderer Stelle, wenn auch, wie gesehen, ohne anschlussfähige Ausführungen zur Bundeskompetenz:

§ BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 17.08.2010, 1 BvR 2585/06, Rn. 23, juris – Löw/Bundeszentrale für politische Bildung.

**Es kann kein wesentliches Strukturmerkmal der öffentlichen Fürsorge darstellen, politische Bildung ausschließlich Jugendlichen zu ermöglichen.**

Wie gezeigt, ergibt sich aber aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine Begrenzung auf eine bestimmte Altersklasse. Es kann daher auch kein wesentliches Strukturmerkmal der öffentlichen Fürsorge darstellen, politische Bildung ausschließlich Jugendlichen zu ermöglichen. Im Gegenteil zeigt die Begründung des Gerichts gleich doppelt auf, dass sich eine solche Beschränkung verbietet:

Erstens nämlich muss sich die öffentliche Fürsorge erst recht auf diejenigen Erwachsenen beziehen, deren politische Bildung als Prävention nicht gefruchtet hat. Es wäre widersinnig, die öffentliche Fürsorge auf den Bereich der Prävention zu erstrecken, aber die Fälle fehlgeschlagener Prävention, also tatsächlicher Hilfebedürftigkeit, die sich in der Abkehr von der demokratischen Gesellschaft zeigt, nicht zu umfassen.

Zweitens hat das Gericht zwar angenommen, dass typisierend gerade Jugendliche der Gefahr einer späteren gesellschaftlichen Isolation unterliegen. Das Gericht folgert daraus aber keineswegs, dass deshalb eine solche Gefahr bei anderen Altersgruppen nicht mehr bestehen kann. Gerade die Berücksichtigung neuester politischer Einschätzungen zu antidemokratischen Tendenzen ist der Entwicklungsoffenheit des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG, der auch neue Sachlagen umfassen muss, eingeschrieben.

Mithin ergibt sich für Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG eine dreistufige Prüfung:

Zunächst einmal ist festzustellen, ob der fragliche Regelungsgegenstand einem sehr weiten Begriff der

öffentlichen Fürsorge unterfällt, also einen wohlfahrtsstaatlichen Zweck verfolgt. Da Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG aber keine Generalkompetenz zur Daseinsvorsorge ist,

§ Axer, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 168. EGL (Juli 2014), Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 Rn. 11; vgl. auch Wittreck, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Band II, 3. Aufl. 2015, Art. 74 Rn. 37 m.w.N. in Anm. 157,

ist *anschließend* der Regelungskomplex mit der klassischen öffentlichen Fürsorge, also mit den Aufgaben, die einer verfassungsrechtlichen Prüfung bereits standgehalten haben, abzugleichen. Hierbei darf die Entwicklungsoffenheit des Begriffs der öffentlichen Fürsorge nicht vergessen werden. Der Abgleich muss daher auf wesentliche Strukturmerkmale zielen. Insbesondere zählt dazu eine irgendwie geartete, zumindest potenzielle Hilfebedürftigkeit, auf die das in Frage stehende Gesetz reagiert. Je näher sich der neue Lebenssachverhalt dabei an vergangenen Gesetzen zur öffentlichen Fürsorge orientiert, desto eher ist er von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG umfasst.

In einem dritten Schritt *schließlich* ist der Befund systematisch vor dem Hintergrund der restlichen Kompetenzregelungen, insbesondere der klassischen Länderaufgaben Bildung und Gefahrenabwehr, zu prüfen. Besteht eine Verbindung zu anderen Kompetenztiteln der Bundesgesetzgebung, spricht dies für eine Einbeziehung in die öffentliche Fürsorge im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG.

## B. ANWENDUNG AUF EIN DEMOKRATIEFÖRDERGESETZ DES BUNDES

Auf Grundlage dieses Maßstabs **unterfällt das geplante Demokratiefördergesetz der öffentlichen Fürsorge** im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG. Das Demokratiefördergesetz betraut Bundesoberbehörden mit zusätzlichen informationellen Befugnissen zur Demokratieförderung und Extremismusprävention. Die Behörden sollen hierfür einerseits selbst Bildungs- und Veranstaltungsangebote unterhalten. Andererseits sollen sie die finanzielle Förderung zivilgesellschaftlicher Einrichtungen gegen Extremismus vornehmen und deren gegenseitige Vernetzung stärken, indem sie als **Koordinierungsstelle** fungieren. Durch die gesetzliche Festlegung dieser Aufgabe werden die haushaltsrechtlichen Verhandlungen in diesem Punkt erleichtert und insoweit die Finanzierung zivilgesellschaftlichen Engagements verstetigt.

**Indem das geplante Demokratiefördergesetz auf die Prävention verfassungsfeindlicher Bestrebungen und die Nachsorge der Opfer solcher Gruppierungen zielt, fällt es unter den Begriff der öffentlichen Fürsorge (aa). Es teilt dabei die wesentlichen Strukturmerkmale der öffentlichen Fürsorge, denn es reagiert auf eine potenzielle Hilfebedürftigkeit und verbleibt regelungstechnisch eng an vorigen Konzepten öffentlicher Fürsorge (bb). Schließlich steht es auch im Einklang mit der sonstigen Systematik der föderalen Gesetzgebungskompetenzverteilung (cc).**

### aa. Demokratieförderung als öffentliche Fürsorge

Das geplante Demokratiefördergesetz zielt in verschiedenen Aspekten auf die Verwirklichung eines wohlfahrtsstaatlichen Anliegens. Verfassungsfeindliche Bestrebungen stellen nicht nur eine Gefahr für die Demokratie dar, sondern auch für die Betroffenen – vorrangig für die Opfer extremistischer Gewalt, aber auch für die Beteiligten, die einen Ausstieg wünschen oder zumindest in Betracht ziehen. Das Bundesverfassungsgericht ging in seinem Jugendhilfe-Urteil bereits 1967 davon aus, dass die Abkehr von der demokratischen Gesellschaft zu verhindern ein legitimes Anliegen des fürsorgenden Bundesgesetzgebers ist:

§ Nochmals BVerfG, Urteil vom 18.07.1967, 2 BvF 3/62 u.a., Rn. 107, juris – Jugendhilfe.

Keinem anderen Zweck dient das geplante Demokratiefördergesetz. Es zielt auf die Prävention solcher Notlagen, die Bekämpfung realisierter Gefahren und die Nachsorge von Schäden ab. Hierfür verknüpft es öffentliche Bildungs- und Informationsarbeit mit der Unterstützung zivilgesellschaftlichen Engagements.

## bb. Demokratieförderung als strukturell verwandt mit klassischer Fürsorge

Das geplante Demokratiefördergesetz teilt die wesentlichen Strukturmerkmale klassischer Programme der öffentlichen Fürsorge. Es reagiert auf eine hinreichend konkrete – teils potenzielle, teils realisierte – soziale Gefahrenlage, die von verfassungsfeindlichen Bestrebungen ausgeht (1) bzw. aus der Struktur des zivilgesellschaftlichen Engagements herrührt (2), unter Rückgriff auf bewährte Regelungsstrukturen, die bereits Gegenstand bundesverfassungsgerichtlicher Rechtsprechung zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG waren (3).

### 1. Soziale Gefahrenlage der Betroffenen extremistischer Bestrebungen

Das geplante Demokratiefördergesetz reagiert auf die **besondere Hilfebedürftigkeit**, der Personen aufgrund extremistischer Bewegungen ausgesetzt sind, in dreifaltiger Weise. In der Praxis der Förderung geht die Stärkung des Verständnisses von Demokratie und ihrer Bedeutung mit der Verhinderung der Entstehung antidemokratischer Bewegungen einher. Dem Gesetz soll es um eine Entgegnung auf konkret abzuwehrende verfassungsfeindliche Bestrebungen und um die Nachsorge bereits realisierter Schäden durch verfassungsfeindliche Tendenzen, insbesondere durch zivilgesellschaftliche Beratungsangebote für Opfer und solche Personen gehen, die einen Ausstieg aus einer verfassungsfeindlichen Gruppierung wünschen oder zumindest in Betracht ziehen. Dieser Dreischritt deckt alle Phasen der im Zusammenhang mit verfassungsfeindlichen Bestrebungen ausgelösten Hilfebedürftigkeit ab.

Zum *Ersten* zielt das Gesetz auf die nicht-sicherheitsrechtliche Prävention verfassungsfeindlicher Bestrebungen ab, indem bereits eingerichtete Bundesbehörden zusätzliche Informations-, Veranstaltungs- und Bildungsangebote unterhalten sollen. Das Gericht verlangt in seinem Betreuungsbeschluss eine besondere Situation, die die zumindest potenzielle Hilfebedürftigkeit verursacht:

§ BVerfG, Urteil vom 21.07.2015, 1 BvF 2/13, Rn. 29, juris – Betreuungsgeld.

An einer solchen Hilfebedürftigkeit ist aber trotz der Präventionsstrategie nicht zu zweifeln. Die „besondere

Situation“, auf die das Demokratiefördergesetz zur Sicherung der Kompetenzordnung reagieren muss, wird gerade durch in der Gesellschaft verbreitete extremistische Tendenzen und Bewegungen geschaffen, die sich weder auf eine bestimmte Lokalität konzentrieren noch nur bestimmte Altersgruppen oder Personen in bestimmten Lebensphasen betreffen.

Das Gesetz zielt nicht auf die politische Bildung oder Informationsarbeit im Allgemeinen, sondern auf diejenige zur Prävention verfassungsfeindlicher Bestrebungen.

Dementsprechend zielt das Gesetz nicht auf die politische Bildung oder Informationsarbeit im Allgemeinen, sondern auf diejenige zur Prävention verfassungsfeindlicher Bestrebungen.

Dass ein solches Gesetz auch die **Förderung und Stärkung demokratischer Werte** bezwecken dürfte, steht dem nicht entgegen. Diese sind nämlich im Zusammenhang mit der Prävention verfassungsfeindlicher Bestrebungen zu lesen. Eine effektive Prävention extremistischer Tendenzen kann nur durch eine gleichzeitige Darstellung der vorzugswürdigen Alternative – der freiheitlichen demokratischen Grundordnung – erreicht werden. Die Abwehr verfassungsfeindlicher Tendenzen geht mit der Vermittlung demokratischer Werte notwendig Hand in Hand.

Zum *Zweiten* soll das Gesetz auf bestehende extremistische Bewegungen reagieren, wozu insbesondere zivilgesellschaftliches Engagement vor Ort gefördert werden soll. Dabei geht es nicht um Gefahrenabwehr, weil die Bestrebungen keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung darstellen müssen und weil es nicht um die Anwendung von Zwangsmitteln, ja überhaupt nicht um Mittel geht, die in Grundrechte eingreifen. Es handelt sich insoweit immer noch um Prävention, die jedoch in diesem Schritt akuter und mit Blick auf konkrete verfassungsfeindliche Bestrebungen erfolgt. Da der

Bundesgesetzgeber im Rahmen von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG befugt ist, auch präventiv tätig zu werden, wenn die Hilfebedürftigkeit also noch in fernerer Zukunft liegt,

§ BVerfG, Urteil vom 18.07.1967, 2 BvF 3/62 u.a., Rn. 107, juris – Jugendhilfe,

muss es ihm auch gestattet sein, auch dann noch präventiv tätig zu werden, wenn die Hilfebedürftigkeit sich konkretisiert. Dass solche konkretisierten verfassungsfeindlichen Bestrebungen sich notwendig lokalisieren, also nicht immer schon bundesweit auftreten, ändert nichts an der **bundesweiten präventiven Zwecksetzung**. Denn die einzelne Prävention durch Förderung lokaler Beratungsstellen soll nach dem Zweck des Gesetzes auch als Modell und Maßstab für andere Präventionsunternehmungen dienen. Insoweit zeigt sich auch im Rahmen der Entgegnung auf konkrete extremistische Bestrebungen eine überörtliche Präventionsstrategie.

Zum Dritten reagiert das geplante Demokratiefördergesetz auf durch verfassungsfeindlichen Extremismus hervorgerufene verwirklichte Hilfebedürftigkeit. Hierfür werden durch geförderte Private Beratungsangebote für Opfer von verfassungsfeindlicher Gewalt unterhalten. Betroffene Personen befinden sich in einer besonderen Notlage, weil ihnen aufgrund menschenverachtender Denk- und Verhaltensmuster Gewalt angetan wurde. Sie benötigen daher eine besondere Unterstützung, die auch von zivilgesellschaftlichen Einrichtungen bereits jetzt erfolgreich vorgenommen wird. Diese Unterstützung zu fördern und auf eine solide gesetzliche Grundlage zu stellen, ist eines der Ziele des Demokratiefördergesetzes.

Darüber hinaus verursachen verfassungsfeindliche Bestrebungen aber auch die Hilfebedürftigkeit derjenigen Menschen, die solchen Gruppierungen und Bewegungen angehören. Bei ihnen hat sich die im Jugendhilfe-Urteil befürchtete Abkehr von der demokratischen Gesellschaft verwirklicht. Ein Ausstieg geht mit einem erheblichen Verlust an sozialen Kontakten einher, weil viele der Betroffenen ihr soziales Leben um diese einnehmenden extremistischen Gruppen herum aufbauen. Die gesellschaftliche Isolation und den Rückfall in extremistische Tendenzen als vermeintlich einzigen Ort sozialen Zusammenhalts zu verhindern, beabsichtigen die Beratungsangebote.

## 2. Förderbedürftigkeit der zivilgesellschaftlichen Einrichtungen

Neben die Hilfebedürftigkeit, die Einzelne aufgrund verfassungsfeindlicher Bestrebungen erfahren, tritt die besondere Lage der zivilgesellschaftlichen Institutionen, die sich der Extremismusprävention und der Beratung von Opfern extremistischer Gewalt und Aussteigern aus verfassungsfeindlichen Gruppierungen verschrieben haben. Ihre Arbeit beruht weitestgehend auf besonderem – wesentlich ehrenamtlichem – Engagement. Die finanziellen Mittel, die aus privater Quelle fließen können, sind gering, weil die Leistungen, damit sie eine große Reichweite haben und daher effektiv sein können, kostenlos oder zu einem sehr geringen Preis angeboten werden müssen. Die spezifische Hilfebedürftigkeit der Vereine drückt sich also in ihrer Förderbedürftigkeit aus, die gerade Institutionen zivilgesellschaftlichen Engagements eigen ist. Dass die Vereine bzw. ihre Gründer und Mitglieder diese „Notlage“ selbst und in aller Regel wissentlich verursacht haben, steht der Hilfebedürftigkeit nicht entgegen:

§ Vgl. Axer, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 168. EGL (Juli 2014), Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 Rn. 27.

Die Förderung zivilgesellschaftlicher Einrichtungen zur Extremismusprävention verhält sich parallel zur Unterstützung von Familien:

§ Siehe BVerfG, Urteil vom 28.05.1993, 2 BvF 2/90 u.a., Rn. 359, juris – Schwangerschaftsabbruch II; Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 10.03.1998, 1 BvR 178/97, Rn. 56 f., juris – gestaffelte Kindergartenfreibeträge; BVerfG, Urteil vom 21.07.2015, 1 BvF 2/13, Rn. 29, juris – Betreuungsgeld.

Die Selbstverursachung der Hilfebedürftigkeit steht der öffentlichen Fürsorge jedenfalls deshalb nicht entgegen, weil das Engagement politisch – und im Übrigen auch verfassungsrechtlich – wünschenswert ist. Daher befinden sich solche zivilgesellschaftlichen Vereine und mit ihnen die dahinterstehenden natürlichen Personen in einer besonderen Lage, die eine spezifische Hilfebedürftigkeit in Form von Förderbedürftigkeit verursacht.

### 3. Rückgriff auf bewährte Regelungsstrukturen

Die konkrete Ausgestaltung des geplanten Demokratiefördergesetzes greift auf **bewährte Regelungsmechanismen** zurück, für die das Bundesverfassungsgericht bereits mehrfach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG als einschlägige Bundeskompetenz anerkannte.

Das Demokratiefördergesetz zielt auf die Gewährung öffentlicher Fürsorge durch ein Zusammenspiel öffentlicher und privater Träger. Insbesondere letztere sollen durch das Gesetz eine erhöhte Planungssicherheit erhalten, indem nämlich die haushaltsrechtlichen Verhandlungen aufgrund der gesetzlichen Aufgabenfestlegung zugunsten der Extremismusprävention erleichtert werden. Der Gesetzesentwurf umreißt also die „Koordination öffentlicher und privater Anstrengungen“, wie es auch schon das Jugendhilfegesetz für einen ähnlich gelagerten Sachbereich tat:

§ BVerfG, Urteil vom 18.07.1967, 2 BvF 3/62 u.a., Rn. 65-70, Zitat Rn. 72, juris – Jugendhilfe.

Eine solche Einbeziehung privaten Engagements ist auch in der neueren Rechtsprechung als von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG gedeckt angesehen worden:

§ BVerfG, Urteil vom 24.10.2002, 2 BvF 1/01, Rn. 285, juris – Altenpflegegesetz.

Das Demokratiefördergesetz zielt also auf die Organisation der Extremismusprävention und -nachsorge im Zusammenspiel von öffentlichen und privaten Trägern und steht damit in der Tradition anderer Regelungen der öffentlichen Fürsorge.

### cc. Gegenprobe: Systematik der bundesstaatlichen Gesetzgebungskompetenzen

Schließlich steht das geplante Demokratiefördergesetz auch nicht in Widerspruch zu einer Zusammenschau der Regelungssystematik der föderalen Gesetzgebungskompetenzverteilung. Im Gegenteil realisiert es die sich in vielen Vorschriften andeutende Gesetzgebungskompetenz des Bundes, ohne freilich die Länder von eigener Extremismusprävention und der Unterstützung entsprechenden zivilgesellschaftlichen Engagements abzuschneiden.

### 1. Indiz: Keine die Länder ausschließende Gesetzgebung

Zunächst einmal ergibt sich aus dem geplanten Demokratiefördergesetz kein Ausschluss von Gesetzgebungsaktivitäten der Länder im Bereich der Extremismusprävention. Zwar ist Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung, die gem. Art. 72 Abs. 1 GG die Länder von der Gesetzgebung ausschließt, soweit der Bund von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht hat. Dies verlangt, die Reichweite und Ausschlussfunktion des fraglichen Bundesgesetzes im Wege einer „Gesamtwürdigung“ zu interpretieren:

§ Vgl. BVerfG, Beschluss vom 29.03.2000, 2 BvL 3/96, Rn. 83, juris – Landesabfallgesetz Nordrhein-Westfalen.

Dass der Bundesgesetzgeber hier keine Tätigkeiten der Länder zur Demokratieförderung und Extremismusprävention unterbinden möchte, ergibt sich schon aus dem Zweck des Gesetzes: Weder geht es um die Verstaatlichung aller Extremismusprävention auf Bundesebene noch um die allumfassende Regulierung öffentlicher oder privater Tätigkeiten in diesem Bereich. Da das Gesetz auf die Stärkung demokratischer Werte zielt, liegt es im Gegenteil nahe, dass der Bund eigene Anstrengungen der Länder keinesfalls ausschließen will. Wenn die Länder aber durch das Bundesgesetz von eigener Gesetzgebung nicht ausgeschlossen werden, ist die Gefahr eines übergreifenden Bundesgesetzgebers, die einen Abgleich des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG mit der Regelungssystematik der Art. 70 ff. GG erforderlich macht, nicht zu erkennen.

### 2. Wahrung traditioneller Länderkompetenzen: Bildung und Gefahrenabwehr

Die Wahrnehmung der Bundesgesetzgebungskompetenz aus Art. 72 Abs. 1 i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG darf dennoch nicht dazu führen, dass der Bund in traditionell gem. Art. 70 Abs. 1 GG den Ländern vorbehaltene Gesetzgebungskompetenzen eindringt. Mit Blick auf das Demokratiefördergesetz kommen insbesondere die Bereiche der Gefahrenabwehr und der Bildung in Betracht.

Hinsichtlich des Ersteren könnte ein Gesetz den Bereich der Gefahrenabwehr ausdrücklich ausschließen, ohne dass dies die Zielverfolgung des Gesetzes in der Sache einschränken könnte. Dies wird auch an den angedachten

Befugnissen für die Bundesoberbehörden deutlich. Diese sollen – allein, in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Institutionen und mittelbar durch deren finanzielle Unterstützung – vornehmlich Bildungs- und Informationsarbeit leisten, agieren also zum einen im Vorfeld konkreter Gefahren, zum anderen ohne alle hoheitlichen Eingriffsbefugnisse.

Das Gesetz zielt auch nicht auf eine Vereinnahmung der Kompetenz „Bildung“ zugunsten des Bundes ab. Die Bildungsangebote beziehen sich auf einen engen Bereich, nämlich die Extremismusprävention in Form der Stärkung demokratischer Werte, und werden nicht organisatorisch oder institutionell eingebunden, etwa in den von den Ländern zu gestaltenden Schulbetrieb. Vielmehr zeigt sich im Demokratiefördergesetz eine Verfestigung der Staatsleitungskompetenz des Bundes, demokratiebildende Angebote bereitzuhalten:

§ BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss vom 17.08.2010, 1 BvR 2585/06, Rn. 23, juris – Löw/Bundeszentrale für politische Bildung.

Zudem stellen politische Bildungsangebote nur einen Teil der geplanten Maßnahmen dar. Insbesondere die Koordinierungsaufgaben und Unterstützung zivilgesellschaftlicher Initiativen fallen schon begrifflich nicht unter „Bildung“.

### 3. Wahrung der Systematik der Art. 73 und 74 GG

Der bisherige Befund, das geplante Demokratiefördergesetz als öffentliche Fürsorge im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG zu verstehen, bestätigt sich mit Blick auf die weiteren Kompetenztitel des Bundes. Besonders Art. 74 Abs. 1 Nr. 10 lit. b GG ermöglicht, im Rahmen des Schutzes der freiheitlichen demokratischen Ordnung und folglich der Extremismusprävention,

**Der Bund muss verfassungsfeindlichen Bestrebungen nicht hilflos gegenüberstehen, sondern darf schon deren Entstehung verhindern.**

§ zur Begriffsbestimmung: Ullrich, „Extremismus“: ein Rechtsbegriff und seine Bedeutung, JZ 2016, 169 ff.,

„föderale Zuständigkeitsgrenzen bei der Erfüllung repressiver und präventiver Aufgaben zu lockern“,

§ BVerfG, Urteil vom 24.04.2013, 1 BvR 1215/07, Rn. 98, juris – Antiterrordatei.

Dies verdeutlicht, dass der Bund verfassungsfeindlichen Bestrebungen nicht hilflos gegenüberstehen muss, sondern schon deren Entstehung verhindern darf.

Gleichsam zeigt sich in Art. 74 Abs. 1 Nr. 6 GG die Kompetenz des Bundes, die Angelegenheiten bestimmter Gruppen – dort: Flüchtlinge und Vertriebene – zu regeln. Dabei wird der Begriff der Angelegenheiten allumfassend verstanden:

§ Degenhart, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 34; Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 48.

Parallel geht es dem Gesetzgeber hier zumindest auch um die Angelegenheiten der Betroffenen verfassungsfeindlicher Bestrebungen, zu denen nicht zuletzt auch Flüchtlinge zu zählen sind,

§ auch wenn sich Art. 74 Abs. 1 Nr. 6 GG systematisch und historisch auf Deutsche bezieht. Der Begriff ist nämlich entwicklungs offen zu verstehen und umfasst daher auch Flüchtlinge im heutigen Sinne des Wortes, vgl. Degenhart, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 34; Rengeling, in: HStR VI, 3. Aufl. 2008, § 135 Rn. 211.

Damit soll nicht behauptet werden, dass dem Bund die Gesetzgebungsbefugnis zusteht, alle Angelegenheiten des betroffenen Personenkreises zu regeln. Vielmehr zeigt sich in der Zusammenschau, dass es dem Grundgesetz nicht fremd ist, dass der Bund für Personengruppen eine besondere Verantwortung trägt, die sich in der Gesetzgebungskompetenz widerspiegelt.

### 4. Zwischenergebnis

Das geplante Demokratiefördergesetz unterfällt der **öffentlichen Fürsorge** im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG. Es reagiert auf die vielfältigen Notlagen, die verfassungsfeindliche Bestrebungen, Gruppierungen und

Bewegungen auslösen, indem es diese zunächst verhindern möchte, bei erfolgter Realisierung aber zivilgesellschaftliche Nachsorgeangebote fördert. Wie es für den Fall der öffentlichen Fürsorge typisch ist, sieht das Gesetz also ein **Zusammenspiel von Fürsorge durch öffentliche und private Träger** vor. Dabei verbleibt es im engen Bereich der **Extremismusprävention** und okkupiert folglich nicht die der Landesgesetzgebung zugewiesenen Bereiche der Gefahrenabwehr und Bildung.

## 5. Erforderlichkeit der bundesgesetzlichen Regelung gem. Art. 72 Abs. 2 GG

Bundesgesetze, die auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG beruhen, unterliegen der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG. Eine bundesgesetzliche Regelung muss also aus Gründen der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit erforderlich sein. Zwar steht dem Bundesgesetzgeber insbesondere hinsichtlich der Einschätzung und Bewertung tatsächlicher Entwicklungen ein Einschätzungsspielraum zu. Nichtsdestotrotz ist die Erforderlichkeit der Regelung im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG verfassungsgerichtlich voll überprüfbar.

Das geplante Demokratiefördergesetz ist – insbesondere angesichts der Tatsache, dass die bundesgesetzliche Regelung legitime landespolitische Aktivitäten nicht konterkarieren kann (a) – zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse (b) sowie zur Wahrung der Rechtseinheit (c) erforderlich.

### A. UNBERÜHRTHEIT LANDESPOLITISCHER GESTALTUNGSSPIELRÄUME

Die strenge verfassungsgerichtliche Kontrolle der Erforderlichkeit gem. Art. 72 Abs. 2 GG entspringt wesentlich der Entstehungsgeschichte der durch die Verfassungsreform von 1994 veränderten, heute geltenden Fassung der Norm:

§ Vgl. umfassend BVerfG, Urteil vom 24.10.2002, 2 BvF 1/01, Rn. 295 ff., juris – Altenpflegegesetz; zusammenfassend *Wollenschläger*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 192. EGL (Stand: August 2018), Art. 72 Rn. 141 ff.

In der alten Fassung des Art. 72 GG bedurfte es nur eines Bedürfnisses nach bundesgesetzlicher Regelung, wobei dieses Bedürfnis vom Bundesverfassungsgericht so gut wie gar nicht kontrolliert wurde.

Sinn und Zweck der neuen Norm ist der „Schutz der Länder vor einer weiteren Auszehrung ihrer Gesetzgebungskompetenzen“.

§ Eingehend BVerfG, Urteil vom 21.07.2015, 1 BvF 2/13, Rn. 65 ff., juris – Betreuungsgeld.

Dies erklärt den heute geltend relativ strengen Maßstab der Erforderlichkeitsklausel,

§ dazu sogleich unten, B. I. 5. b) und c).

Deutlich wurde bereits, dass das geplante Demokratiefördergesetz den Landesgesetzgebern keinerlei Kompetenzen zu einer eigenständigen Regelung entzieht. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Betreuungsgeld noch einmal deutlich gemacht, dass es einer Erforderlichkeit nach Art. 72 Abs. 2 GG auch bedürfe, wenn dem Landesgesetzgeber weitere Regelungen unbenommen seien. Auf die Argumentation der Bayerischen Staatsregierung, das Bundesbetreuungsgeld beeinträchtige den Kompetenzraum der Länder nicht spezifisch, stellte das Gericht fest, dass Art. 72 Abs. 2 GG nicht nur auf die Wahrung der Gesetzgebungskompetenz, sondern in einem weiteren Sinne auf die Sicherung landespolitischer Gestaltungsspielräume ziele. Im Fall des Betreuungsgeldes setze der Bund namentlich einen Anreiz, der das legitime politischen Anliegen des Landes, Kinder insbesondere aus einkommensschwachen Familien bereits im jungen Alter in öffentlichen Einrichtungen zu betreuen und zu fördern, konterkarriere:

§ BVerfG, Urteil vom 21.07.2015, 1 BvF 2/13, Rn. 70 f., juris – Betreuungsgeld.

Damit stellt sich die Frage nach der **Erforderlichkeit einer Bundesregelung** auch für das Demokratiefördergesetz.

Dabei ist zunächst jedoch darauf hinzuweisen, dass das Ziel der Extremismusprävention keiner legitimen Landespolitik widerspricht. Dass die Länder verfassungsrechtlich nicht befugt sind, verfassungsfeindliche Bestrebungen und Tendenzen zu fördern, ist angesichts ihrer eigenen Verpflichtung auf die freiheitliche demokratische

Grundordnung, der grundrechtlichen Schutzpflichten und der grundgesetzlichen Ausgestaltung der wehrhaften Demokratie offensichtlich. Allein einer solchen „Förderung verfassungsfeindlicher Bestrebungen“ würde das Demokratiefördergesetz aber entgegenstehen, indem es zivilgesellschaftliche Gegeninstitutionen unterstützt. Sofern das Land sich hingegen entscheidet, keinerlei Maßnahmen zur Extremismusprävention zu ergreifen und zivilgesellschaftliches Engagement in dieser Richtung auch nicht zu unterstützen, kann offen bleiben, ob diese Landespolitik überhaupt verfassungsrechtlich legitim wäre. Jedenfalls würde das Bundesgesetz einer solchen neutralen Landespolitik selbst neutral gegenüberstehen.

Der strenge Maßstab des Art. 72 Abs. 2 GG kann also im Fall des geplanten Demokratiefördergesetzes nicht angelegt werden, weil weder eine Entleerung landesgesetzgeberischer Kompetenzen noch ein Wegfall des landespolitischen Gestaltungsspielraums droht. Rechtsdogmatisch kann dem jedoch nur durch eine Relativierung des strengen Maßstabs oder die Gewährung einer weiteren Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers Rechnung getragen werden. Demnach muss das Gesetz zur Erreichung eines der drei in Art. 72 Abs. 2 GG genannten Zwecke erforderlich sein.

## B. HERSTELLUNG GLEICHWERTIGER LEBENSVERHÄLTNISSE

Hierbei bietet es sich an, zunächst zu prüfen, ob das Gesetz zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erforderlich sein könnte.

Eine Regelung ist zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erforderlich,

§ wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet. (BVerfG, Urteil vom 26.01.2005, 2 BvF 1/03, Rn. 67, juris – Studiengebühren).

Eine allgemeine Verbesserung der Lebensverhältnisse genügt nicht. Allerdings ist eine Regelung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse auch dann erforderlich, wenn sich zumindest abzeichnet, dass Regelungen in einzelnen Ländern zur erheblichen Schlechterstellung der Bewohner dieser Länder führen:

§ BVerfG, Urteil vom 21.07.2015, 1 BvF 2/13, Rn. 35, juris – Betreuungsgeld.

Es genügt also, dass das Gesetz einer konkreten Entwicklung, die zur Ungleichwertigkeit der Lebensverhältnisse führt, entgegenwirkt. Zusammenfassen lässt sich das Merkmal der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse wie folgt:

§ Das Merkmal der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zielt auf den Ausgleich spezifisch föderaler Nachteile der Einwohner einzelner Länder zur Vermeidung daraus resultierender Gefährdungen des bundesstaatlichen Sozialgefüges, nicht aber auf den Ausgleich sonstiger Ungleichheiten. (BVerfG, Urteil vom 21.07.2015, 1 BvF 2/13, Rn. 38, juris – Betreuungsgeld).

Auch unter Zugrundelegung dieses strengen, aus den soeben entwickelten Gründen freilich relativierbar erscheinenden Maßstabes, könnte sich das geplante Demokratiefördergesetz als erforderlich zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse erweisen.

Insoweit das Demokratiefördergesetz die finanzielle Förderung zivilgesellschaftlicher Einrichtungen durch den Bund regelt, stellt es gleichwertige Lebensverhältnisse her, weil es gesellschaftliches Engagement angesichts unterschiedlich starker Haushalte der Länder bundesweit fördert. Es ist nicht zu bestreiten, dass die Länder über unterschiedliche finanzielle Spielräume verfügen. Sofern Einsparungen notwendig sind, werden diese auch aus rechtlich nachvollziehbaren Gründen häufig hinsichtlich der finanziellen Förderung zivilgesellschaftlichen Engagements erfolgen. Denn dieser Bereich wird kurzzeitig durch das jeweilige Haushaltsgesetz jährlich finanziert, während

**Die Vereinnahmung von Demonstrationen gegen die im Zuge der Verbreitung von COVID-19 erlassenen Maßnahmen durch verfassungsfeindliche, insbesondere rechtsextreme, Gruppierungen verdeutlicht die Bedeutung der Prävention gegen solche extremistische Bestrebungen.**

der weit überwiegende Teil der öffentlichen Einrichtungen notwendig wiederkehrende Ausgaben verlangt, also in der Haushaltsdebatte dort weniger Spielraum besteht.

Gerade auch angesichts der durch COVID-19 besonders belasteten Länder-Haushalte liegt eine Entwicklung zulasten der Finanzierung zivilgesellschaftlichen Engagements – trotz des politischen Willens und der Einigkeit über die Bedeutung dieses Engagements – nahe.

Die Vereinnahmung von Demonstrationen gegen die im Zuge der Verbreitung von COVID-19 erlassenen Maßnahmen durch verfassungsfeindliche, insbesondere rechtsextreme, Gruppierungen verdeutlicht gar noch die Bedeutung der Prävention gegen solch extremistische Bestrebungen.

Im Zusammenhang mit der Förderung zivilgesellschaftlichen Engagements ist auch auf die nachhaltig geäußerten Wünsche und Bedarfe eben dieser Institutionen hinzuweisen. **Grundlage des Demokratiefördergesetzes ist die Erkenntnis, dass die bisherige (bundes-)staatliche Förderung die Projekte nicht langfristig genug zu unterstützen vermochte.** Dies kennzeichnet das Bedürfnis nach bundesweiter Finanzierung des zivilgesellschaftlichen Engagements. Nur so kann nämlich verhindert werden, dass Beratungs- und Informationsangebote in manchen, finanziell besonders belasteten Bundesländern wegfallen. Die damit verbundene Ungleichheit zulasten der Opfer von extremistischen Bewegungen muss der Bund nicht hinnehmen, sondern darf dem gezielt entgegenwirken, indem er einen Grundbestand an finanzieller Förderung gesetzlich – selbstverständlich unter Wahrung der haushaltsrechtlichen Grundsätze – bereithält.

Soweit der Bund in geringerem Umfang eigene Informations-, Beratungs- und Veranstaltungsangebote zur Extremismusprävention unterhält, schafft er auch dadurch die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Da der Bund zivilgesellschaftliches Engagement zwar fördern kann, aber weder dessen Bestehen noch dessen konkrete Ausgestaltung garantieren oder vorschreiben kann, kann es auch bei finanzieller Förderung durch den Bund in einzelnen Bereichen zu Engpässen der Extremismvorsorge kommen. Da nicht gesichert ist, dass alle Länder angesichts ihres geringen finanziellen Spielraums

und gleichzeitig zunehmender verfassungsfeindlicher Bestrebungen einen hinreichenden Grundbestand an Extremismusprävention und Beratungsangeboten für die Opfer von verfassungsfeindlich gesinnter Gewalt sicherstellen können, ist ein **Einschreiten des Bundes angezeigt**. Selbst wenn die Länder es schaffen sollten, ein Minimalangebot an Extremismusprävention und Beratung zu unterhalten, vermögen einige Länder über mehr finanzielle Mittel in diesem Bereich zu verfügen. Dies kann für die Betroffenen zu der nachvollziehbaren Empfindung führen, sie würden als Opfer von extremistischer Gewalt nur aufgrund ihrer Lokalität in einem Bundesland von der angemessenen Opfernachsorge abgeschnitten.

Dass das Demokratiefördergesetz der **Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse** dient, zeigt sich des Weiteren an der Koordinierungs- und Förderungsstruktur. Das Gesetz sieht die Förderung zivilgesellschaftlichen Engagements vor, das überregionalen Modellcharakter aufweist. Erweist sich ein Modell als erfolgreich, spricht gerade dies für die Übertragung auf andere Gebiete der Bundesrepublik und schafft dadurch gleichwertige Lebensverhältnisse, die andernfalls nicht erreicht würden, weil die Länder nachvollziehbarerweise nicht vorrangig auf die bundesweite Übertragbarkeit der von ihnen geförderten Initiativen schauen. Dass eine solche Modell-Funktion angesichts zwar lokaler Partikularitäten, aber der insgesamt bundesweiten Tendenz verfassungsfeindlicher Bestrebungen der Verbesserung bundesweiter Extremismusprävention dienlich ist, zeigt insbesondere das bereits existierende Programm „Demokratie leben!“. Die im geplanten Gesetz vorgesehenen Koordinierungsfunktionen unterstreichen die bundesweite Ausrichtung des Demokratiefördergesetzes.

### C. WAHRUNG DER RECHTSEINHEIT

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine bundesgesetzliche Regelung zur Wahrung der Rechtseinheit erforderlich,

§ wenn und soweit die mit ihr erzielbare Einheitlichkeit der rechtlichen Rahmenbedingungen Voraussetzung für die Vermeidung einer Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen ist, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann.

Eine solche Regelung muss nicht unerlässlich sein, denn es

§ genügt vielmehr, dass der Bundesgesetzgeber andernfalls nicht unerheblich problematische Entwicklungen in Bezug auf die Rechts- oder Wirtschaftseinheit erwarten darf. (BVerfG, Urteil vom 21.07.2015, 1 BvF 2/13, Rn. 49, juris – Betreuungsgeld).

**Indem der Bund für seinen Anteil an finanzieller Förderung materielle Regeln aufstellt, wirkt er einer Zersplitterung der Förderungsbedingungen in verschiedenen Bundesländern entgegen.**

Dass das geplante Demokratiefördergesetz zur Wahrung der Rechtseinheit beiträgt, obwohl landesgesetzliche Regelungen durch es nicht ausgeschlossen werden, erscheint nur auf den ersten Blick fernliegend. Durch das Gesetz sollen die Förderungskriterien zivilgesellschaftlicher Einrichtungen zur Extremismusprävention näher spezifiziert werden, wobei die genauen Bedingungen durch eine behördlich zu erlassene Förderrichtlinie festgelegt werden dürften. Indem der Bund für seinen Anteil an finanzieller Förderung materielle Regeln aufstellt, wirkt er einer Zersplitterung der Förderungsbedingungen in verschiedenen Bundesländern entgegen. Eine solche Zersplitterung könnte zu einer Konzentration zivilgesellschaftlicher Institutionen auf solche Bundesländer führen, die geringere Förderbedingungen als andere Bundesländer stellen. Der Bund schafft also mittelbar eine Rechtseinheit, indem – unabhängig von daneben bestehenden Förderungsmöglichkeiten durch die Länder – zivilgesellschaftliche Einrichtungen, die die vom Bund aufgestellten Bedingungen erfüllen, überall gefördert werden können und sich nicht dem Landeswettbewerb der Förderbedingungen beugen müssen.

Daneben ist zu berücksichtigen, dass der Bund durch die veranschlagte hohe Summe – jährlich ein dreistelliger

Millionenbetrag – erreicht, dass die von ihm aufgestellten Förderbedingungen nicht dadurch unterlaufen oder überhöht werden können, dass die Länder weitaus mehr Mittel zur Verfügung stellen. Ähnlich wie schon im Rahmen der Erforderlichkeit zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse festgestellt wurde, schafft der Bund also einen Grundbestand an finanzieller Förderung zivilgesellschaftlichen Engagements gegen Extremismus und knüpft diese Förderung entsprechend an bundeseinheitliche Förderrichtlinien. So vermeidet der Bund einen Wettbewerb zwischen den Ländern um mehr – oder, aus finanziellen Gründen zu befürchten, weniger – zivilgesellschaftliche förderungsbedürftige Einrichtungen.

## 6. Demokratieförderung als sozialstaatliches Projekt?

Mit der Zuordnung des Demokratiefördergesetzes zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG verbindet sich traditionell eine Zuweisung des Vorhabens zum Bereich der Sozialstaatlichkeit. Kann diese Zuweisung jenseits der bereits vorgenommenen Kompetenzprüfung in der Sache überzeugen? Tatsächlich entspricht sie auf mehreren Ebenen der Struktur des zu prüfenden gesetzlichen Vorhabens: Zum Ersten bewegt sich das Gesetz im Bereich der Leistungsverwaltung, es kennt keinen Einsatz spezifisch hoheitlicher Mittel. Zum Zweiten reagiert es auf eine besondere Form sozialer Bedürftigkeit. Dass diese Bedürftigkeit nicht in einem Mangel an finanziellen Mitteln besteht, ist für sozialstaatliche Maßnahmen in keiner Weise untypisch. Maßnahmen der persönlichen Förderung und Fortbildung sind in diesem Bereich üblich. Zum Dritten reagiert das Gesetz gleichzeitig auf eine individuelle Befindlichkeit und auf ein systemisches Problem. Auch dies ist für sozialstaatliche Maßnahmen typisch, bei denen individuelle Förderformen der Lösung eines übergreifenden gesellschaftlichen Problems dienen.

Dass das Gesetz Demokratieförderung nicht als Format versteht, das den Staatsapparat schützen, sondern als ein Projekt in dem staatliche Förderung gesellschaftliche Selbstorganisation unterstützen soll, entspricht schließlich auch einem sozialstaatlichen Modus der Aufgabenwahrnehmung.

## 7. Zwischenergebnis

Das geplante Demokratiefördergesetz unterfällt der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes gem. Art. 72 Abs. 1 i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG. Indem es der Extremismusprävention und Unterstützung von Opfern extremistischer Gewalt dient, fällt es unter den nicht eng zu verstehenden Begriff der öffentlichen Fürsorge. Da es den landespolitischen Gestaltungsspielraum vollkommen unangetastet lässt, sind an die Erforderlichkeit gem. Art. 72 Abs. 2 GG keine strengen Anforderungen anzulegen. Selbst dem Maßstab des Bundesverfassungsgerichts, der aus eben diesem Grund nicht direkt übertragen werden kann, wird das geplante Gesetz jedoch gerecht, indem es einen bundesweiten Grundbestand sowohl an öffentlicher als auch privater Extremismusprävention schafft. Es dient dergestalt sowohl der Herstellung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse als auch der Wahrung der Rechtseinheit.

## II. VERWALTUNGSKOMPETENZ DES BUNDES

Im Rahmen des geplanten Demokratiefördergesetzes beabsichtigt der Bund, das Bundesverwaltungsamt und das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben sowohl mit eigenständigen Informations- und Bildungsbefugnissen als auch mit der Vergabe von Subventionen an zivilgesellschaftliche Einrichtungen zu betrauen. Fraglich ist damit, ob eine Verwaltungskompetenz des Bundes gem. Art. 30, 83 GG für diese Zuweisung an Bundesbehörden gegeben ist.

### 1. Vorbemerkung: Zur Abgrenzung von Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz

Vor der Prüfung bietet es sich an, noch einmal die legislative und die exekutive Seite des Vorhabens zu unterscheiden. Der Kern des Gesetzentwurfs besteht darin, die finanzielle Förderung zivilgesellschaftlicher Institutionen der Extremismusprävention und der Demokratieförderung durch den Bund auf eine materiell-gesetzliche Grundlage zu stellen und dadurch mittelbar

zu verstetigen. Erstens geht es um die Förderung von zivilgesellschaftlichem Engagement im Bereich der Extremismusprävention und Demokratieförderung. Hierfür bedarf es einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Diese Förderung soll zweitens vom Bund in Form von Zuwendungen ausgeführt werden. Hierfür bedarf es einer Verwaltungskompetenz des Bundes.

### 2. Verwaltungskompetenz gem. Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG

Dem Bund könnte für das Demokratiefördergesetz eine Verwaltungskompetenz aus Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG zukommen. Diese Kompetenz eröffnet es dem Bund unter bestimmten sogleich zu prüfenden Bedingungen, entlang seiner Gesetzgebungskompetenz auch Vollzugskompetenzen auszuüben. Auch wenn Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG nur von der Errichtung von selbständigen Bundesoberbehörden spricht, ist in Literatur und Rechtsprechung unbestritten, dass er auch die Zuweisung neuer Aufgaben an bestehende Bundesoberbehörden erfasst, also für eine neue gesetzliche Aufgabe keine neue Behörde gegründet werden muss:

§ Hermes, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 87 Rn. 77; Sachs, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 87 Rn. 72 m.w.N. auch aus der Rechtsprechung in Anm. 151.

Die in Betracht kommenden Behörden entsprechen den Vorgaben des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG (a). Die Einrichtung der Bundesoberbehörde muss sich nicht an Art. 72 Abs. 2 GG messen (b), sodass es – angesichts der zu bejahenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes gem. Art. 72 Abs. 1 i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG („öffentliche Fürsorge“) – allein darauf ankommt, dass dem Kriterium der Zentralität genügt wird (c).

#### A. SELBSTÄNDIGE BUNDESÖBERBEHÖRDEN

Das Demokratiefördergesetz sieht vor, das Bundesverwaltungsamt und das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben die gesetzlich vorgesehenen Aufgaben zu übertragen. Bei diesen Behörden muss es sich um selbständige Bundesoberbehörden handeln. Bundesoberbehörden sind für das ganze Bundesgebiet zuständige Verwaltungseinheiten, die in der Regel einer obersten Bundesbehörde, etwa einem Ministerium,

unterstellt sind. Sie sind selbständig, wenn sie organisatorisch ausgegliedert sind, nicht aber eine eigene Rechtsfähigkeit besitzen.

§ Vgl. *Ibler*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, 64. EGL (Stand: Januar 2012), Art. 87 Rn. 250-254; *Kment*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 16. Aufl. 2020, Art. 87 Rn. 8.

Das Bundesverwaltungsamt ist eine selbständige Bundesoberbehörde, die dem Geschäftsbereich des Bundesministers des Innern, für Bau und Heimat zugeordnet ist.

§ Siehe § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Errichtung des Bundesverwaltungsamtes in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 200-2, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 39 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

Das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Angelegenheiten ist ebenfalls eine selbständige Bundesoberbehörde, die 1973 unter dem Namen „Bundesamt für Zivildienst“ errichtet und zum 1. Juli 2011 mit Aussetzung des Wehr- und Zivildienstes umbenannt wurde. Es ist der Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zugeordnet.

§ Siehe § 2 Abs. 1 Satz 1 des Zivildienstgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2005 (BGBl. I S. 1346), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2652) geändert worden ist, sowie § 14 Abs. 1 des Bundesfreiwilligendienstgesetzes vom 28. April 2011 (BGBl. I S. 687), das zuletzt durch Artikel 50 des Gesetzes vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2652) geändert worden ist.

Damit entsprechen die in Betracht kommenden Behörden den Vorgaben des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG.

## B. ART. 72 ABS. 2 GG IM RAHMEN DES ART. 87 ABS. 3 SATZ 1 GG

Gem. Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG darf der Bund wie gesehen selbständige Bundesoberbehörden für Angelegenheiten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, errichten. Daher kommt es zunächst auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes an. Da sich diese im Bereich der Extremismusprävention und der Demokratieförderung aus Art. 72 Abs. 1 i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG („öffentliche Fürsorge“) ergibt, stellt sich die Frage, welche Bedeutung Art. 72 Abs. 2 GG im Rahmen des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG hat. Bereits 1967 urteilte das Bundesverfassungsgericht für den Bereich des Kreditwesens, dass Art. 72 Abs. 2 GG nicht für das Errichtungsgesetz gelte, also keine Bedürfnisprüfung vorzunehmen sei.

§ BVerfG, Urteil vom 24.07.1962, 2 BvF 4/61 u.a., Rn. 61-64, juris – Kreditwesen.

Diese Rechtsprechung findet in der Literatur weite Zustimmung,

§ *Sachs*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 87 Rn. 61; *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 87 Rn. 89; *Ibler*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, 64. EGL (Stand: Januar 2012), Art. 87 Rn. 233, der freilich der Literatur fälschlicherweise vorwirft, sie würde eine Gesetzgebungskompetenz ohne Prüfung der Erforderlichkeit bejahen und dadurch Art. 72 Abs. 2 GG unterlaufen,

und steht mit dem Wortlaut des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG und dessen Systematik im Einklang. Denn anders als Satz 1 verlangt Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG ausdrücklich einen dringenden Bedarf. Zudem würde Art. 72 Abs. 2 GG, der sich im Abschnitt zur Gesetzgebung befindet, ohne weitere Anhaltspunkte auf die Verwaltungskompetenzen erweitert. Ihm wird dadurch genüge getan, dass die materiell-rechtlichen Regelungen, die es auszuführen gilt, der Erforderlichkeitsklausel unterworfen sind.

§ Vgl. *Burgi*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Bd. 3, 7. Aufl. 2018, Art. 87 Rn. 92.

## C. ZENTRALITÄT DER VERWALTUNGSAUFGABE

Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG gestattet dem Bund die Einrichtung von selbständigen Bundesoberbehörden nur ohne Verwaltungsunterbau. Daraus folgern Rechtsprechung und Literatur, dass eine Verwaltungskompetenz nur insoweit bestehen kann, als dass die Aufgaben zentral erledigt werden können:

§ BVerfG, Urteil vom 24.07.1962, 2 BvF 4/61 u.a., Rn. 55, juris – Kreditwesen; BVerfG, Beschluss vom 03.03.2004, 1 BvF 3/92, Rn. 87, juris – Zollkriminalamt; wohl auch BVerwG, Urteil vom 16.04.1970, VIII C 146.67, Rn. 12, juris; *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 87 Rn. 85 ff.; *Sachs*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 87 Rn. 64 ff.; *Ibler*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, 64. EGL (Stand: Januar 2012), Art. 87 Rn. 245; *Burgi*, Die Überführung der Atomaufsicht in die Bundeseigenverwaltung aus verfassungsrechtlicher Sicht, NVwZ 2005, 247 (251 f.). Streng *Britz*, Bundeseigenverwaltung durch selbständige Bundesoberbehörden nach Art. 87 III 1 GG, DVBl 1998, 1167 (1173); zustimmend *Hermes*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 87 Rn. 87; *Durner*, Die aktuellen Vorschläge für ein Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) – Bewertung der Verfassungsmäßigkeit und des Beschleunigungspotentials, DVBl 2011, 853 (858).

Demnach ist Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG so zu verstehen, dass die Aufgabe typisierend zentral von einer Bundesoberbehörde erledigt werden kann, was regelmäßig

zu verneinen sei, wenn die Erledigung spezielle Ortskenntnisse voraussetzte. Dem Bund kommt hierbei ein Einschätzungsspielraum zu.

Für eine Wahrung des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG spricht auch hier, dass bestehende Länderkompetenzen nicht verdrängt werden:

§ BVerfG, Beschluss vom 03.03.2004, 1 BvF 3/92, Rn. 88, juris – Zollkriminalamt. Anders herum gewendet bei *Ibler*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, 64. EGL (Stand: Januar 2012), Art. 87 Rn. 245; Durner, Die aktuellen Vorschläge für ein Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) – Bewertung der Verfassungsmäßigkeit und des Beschleunigungspotentials, DVBl 2011, 853 (857).

Ist hingegen eine Zusammenarbeit zwischen Bundes- und Landesbehörden vorgesehen, spricht dies dagegen, dass dem Kriterium der Zentralität genügt wird:

§ BVerfG, Urteil vom 30.06.2005, 7 C 26/04, Rn. 48 f., juris. In diese Richtung wohl auch BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 14.05.2007, 1 BvR 2036/05, Rn. 26, juris – Emissionshandel.

Das Kriterium der Zentralität verbietet jedoch nicht, dass die Verwaltungsaufgabe in Zusammenarbeit mehrerer Bundesbehörden ausgeübt wird:

§ BVerfG, Urteil vom 24.07.1962, 2 BvF 4/61 u.a., Rn. 55, juris – Kreditwesen; BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 14.05.2007, 1 BvR 2036/05, Rn. 26, juris – Emissionshandel; *Ibler*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, 64. EGL (Stand: Januar 2012), Art. 87 Rn. 245.

Diesen Anforderungen genügt das Demokratiefördergesetz, wenn es dem Bundesverwaltungsamt und dem Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben die Ausführung des Gesetzes anvertraut, indem es ihnen namentlich Aufgaben der finanziellen Förderung (bb) und der bundesweiten Koordination (cc) zivilgesellschaftlichen Engagements sowie der politischen Bildung (dd) – beschränkt auf Extremismusprävention und Demokratieförderung – zuweist. Vorab indiziert wird die Einhaltung der **Zentralitätsbedingung** schon dadurch, dass den Ländern keine Kompetenzen entzogen werden (aa).

#### aa. Indiz: Bewahrung der Länderzuständigkeiten

Wesentliches Indiz für die Wahrung der Voraussetzungen des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG ist, dass das geplante Demokratiefördergesetz – parallel zur Gesetzgebungskompetenz – die Verwaltungskompetenz der Länder

nicht beschneidet. Es ist den Ländern unbenommen, eigene Verwaltungseinheiten zur Extremismusprävention und Demokratieförderung zu unterhalten, eigene Bildungsformate und Veranstaltungen zu organisieren und zivilgesellschaftliche Projekte (finanziell) zu fördern. Auch die Koordination von privatem Engagement innerhalb des Landes bleibt den Ländern unbenommen. Insofern wird dem Zweck des Zentralitätskriteriums, eine Aushöhlung der Länderverwaltungskompetenzen zu verhindern, genüge getan.

#### bb. Finanzielle Förderung zivilgesellschaftlichen Engagements

Verfassungsfeindliche Bestrebungen sind ein bundesweites Phänomen, das zwar an bestimmten Orten auftritt, aber weder auf diese beschränkt noch aufgrund besonderer örtlicher Umstände allein erklärbar ist. Extremismusprävention und Demokratieförderung als Gegenstand des Demokratiefördergesetzes haben überregionalen Charakter. Daher beschränkt sich das Demokratiefördergesetz, das vor allem die Bundesprogramme „Demokratie leben!“ und „Zusammenhalt durch Teilhabe“ auf eine gesetzliche Grundlage stellt, auf solche Projekte, denen überregionale Bedeutung zukommt. Dabei darf der Begriff der überregionalen Bedeutung nicht so verstanden werden, dass die Projekte notwendig länderübergreifend aktiviert werden. Denn überregionale Bedeutung kommt auch solchen Projekten zu, die Modellcharakter aufweisen und auf bundesweite Problemlagen örtlich begrenzt reagieren. Insofern besteht die Aufgabe der Bundesoberbehörden darin, die zivilgesellschaftlichen Institutionen auf ihren **bundesweiten Problembezug** zu untersuchen und solche Projekte zu fördern. Zwar sind zur Abschätzung des Erfolgs eines Projekts die örtlichen Besonderheiten zu berücksichtigen, auf die die zivilgesellschaftliche

“  
Überregionale Bedeutung kommt auch solchen Projekten zu, die Modellcharakter aufweisen und auf bundesweite Problemlagen örtlich begrenzt reagieren.  
”

Initiative notwendig zugeschnitten ist. Doch kann der überregionale Bezug nur durch einen Blick auf sowohl die örtlichen Besonderheiten als auch die bundesweite Lage bewertet werden. Dass also die Verwaltungsaufgabe auch spezielle Ortskenntnisse voraussetzt, insoweit die Erfolgsaussicht des in Frage stehenden Projekts im Rahmen der Förderungsentscheidung bewertet werden muss, widerspricht dem Kriterium der Zentralität nicht, weil diese speziellen Ortskenntnisse untrennbar mit der Frage ihrer Übertragbarkeit auf bundesweite Problemlagen verbunden sind. Ein solcher Weitblick lässt sich durch eine zentrale Behörde typischerweise erledigen. Kenntnisse über lokale Besonderheiten werden durch die privaten Institutionen, insbesondere diejenigen, die Förderungsanträge stellen, in den Verwaltungsprozess eingespeist.

#### cc. Koordination zivilgesellschaftlichen Engagements

Auch soweit die Bundesämter als Koordinationsstelle für zivilgesellschaftliche Einrichtungen der Extremismusprävention fungieren, ist das Kriterium der Zentralität erfüllt. Das Demokratiefördergesetz will die zivilgesellschaftlichen Initiativen stärker untereinander vernetzen, um ihre bundesweite Schlagkraft zu erhöhen. Für eine solche Aufgabe eignet sich eine bundesweite Stelle typischerweise besonders gut, denn sie kann einen Überblick über relevante zivilgesellschaftliche Initiativen behalten und etwaige Kooperationen koordinieren. Soweit sich private Träger nur auf Landesebene vernetzen möchten, wird dies durch die Länder und ihre entsprechenden Einrichtungen zur Extremismusprävention und Demokratieförderung ermöglicht.

#### dd. Informations- und Bildungsangebote zur Extremismusprävention

Das Kriterium der Zentralität ist auch mit Blick auf die Informations- und Bildungsangebote zur Extremismusprävention und Demokratieförderung erfüllt. Informations- und Bildungsformate können zentralstaatlich organisiert werden, auch weil sie nicht zwingend spezifische örtliche Kenntnisse voraussetzen oder diese Ortsinformationen jedenfalls nicht von der Behörde zu erheben sind, sondern etwa durch die Wissenschaft oder private Initiativen zusammengetragen werden. Im Gegenteil spricht vielmehr die **bundesweite Zunahme**

**verfassungsfeindlicher Bestrebungen** dafür, dass der Bund entsprechende Aufklärungsarbeit betreibt und dies auch durch selbständige Bundesoberbehörden ohne Verwaltungsunterbau erfüllen kann.

### 3. Zwischenergebnis

Die Übertragung der im Demokratiefördergesetz vorgesehenen Aufgaben auf das Bundesverwaltungsamt und das Bundesamt für Familie und zivilgesellschaftliche Aufgaben ist auf Grundlage des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG möglich.

## III. FINANZKOMPETENZ DES BUNDES

Fraglich ist schließlich noch die Kompetenz des Bundes, entsprechende Ausgaben vorzusehen. Wie sich aus der Systematik des Grundgesetzes klar ergibt, ist zwischen den finanzverfassungsrechtlichen Kompetenzen und den im Bereich von gesetzgebender, vollziehender und rechtsprechender Gewalt zu unterscheiden. Die eine ergibt sich nicht ohne weiteres aus den anderen.

### 1. Maßstab: Aufgabe nach Art. 104a Abs. 1 GG

Dennoch kennt die Finanzverfassung des Grundgesetzes keinen eigenen Begriff der Ausgabenkompetenz. Vielmehr bindet sie die Verantwortung für Ausgaben, die in der systematischen Anlage der Finanzverfassung zunächst mehr als Pflicht denn als ein Recht ausgestaltet sind, mit den verfassungsrechtlich und gesetzlich vorgesehenen Aufgaben von Bund und Ländern: Dort, wo Aufgaben des Bundes zulässigerweise vorgesehen sind, sind auch Ausgaben zulässig. Bund und Länder haben entsprechend der finanzverfassungsrechtlichen Zentralnorm des Art. 104a Abs. 1 GG die Ausgaben für die von ihnen zu erfüllenden Aufgaben zu tragen. Dies ist der Kern des bereits vor seiner Kodifizierung im Grundgesetz anerkannten sogenannten Konnexitätsprinzips:

§ Heun, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 104a, Rn. 15; Kube, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 44. Ed. (Stand: 15.08.2020), Art. 104a, Rn. 5; Schwarz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, 85. EGL (Stand: November 2018), Art. 104a, Rn. 28 ff.

Der Begriff der Aufgabe wird seinerseits im Grundgesetz nicht definiert. Doch hat sich in Rechtsprechung und Literatur seit langem die Ansicht durchgesetzt, dass sich die Aufgabenverantwortung aus der verfassungsrechtlich zugewiesenen Verwaltungszuständigkeit ergeben muss:

§ Heun, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 104a, Rn. 12; Kube, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 44. Ed. (Stand: 15.08.2020), Art. 104a, Rn. 11; Schwarz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, 85. EGL (Stand: November 2018), Art. 104a, Rn. 46 ff.

Damit sind die bundesstaatlichen Vollzugskompetenzen der Art. 83 ff. GG Grund und Grenze der Ausgabenkompetenzen von Bund und Ländern. Sie schließen es aus, dass der Bund durch die Ausgabe von Mitteln faktisch Aufgaben in seine Kompetenzsphäre zieht, sie verhindern aber auch, dass die Länder durch Haushaltsentscheidungen Vollzugskompetenzen des Bundes unterminieren können. Auch im Bereich der gesetzesfreien Verwaltung folgt die Ausgabenkompetenz den Art. 83 ff. GG. Dort, wo es keine materielle gesetzliche Regelung gibt, ist die Frage nach der Ausgabenkompetenz entsprechend geregelt:

§ Heun, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. III, 3. Aufl. 2018, Art. 104a, Rn. 14; Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Art. 104a, Rn. 4; Kube, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, 44. Ed. (Stand: 15.08.2020), Art. 104a, Rn. 10.

## 2. Anwendung auf den vorliegenden Fall

Damit steht dem Bund die Kompetenz zur Verausgabung von Haushaltsmitteln soweit zu, wie dieses über Verwaltungskompetenzen verfügt. Für den vorliegenden Fall bedeutet dies, dass der Bund über eine Ausgabenkompetenz verfügt, soweit er eine Verwaltungskompetenz beanspruchen kann. Dass er über eine solche nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG verfügt, wurde oben bereits dargelegt:

§ Oben, B. II.

Soweit das Demokratiefördergesetz sich an die Vorgaben für die Bundeskompetenz hält, kann es Bundesoberbehörden mit dessen Vollzug betrauen. Grenzen ergeben sich mit Blick auf die Zentralität oder Überregionalität der Aufgabenwahrnehmung:

§ Oben, B. II. 2. c).

Soweit das Gesetz die Behörden mit diesen Aufgaben im Gesetz betraut wurden, kann der Gesetzgeber auch entsprechende Ausgaben aus dem Bundeshaushalt vorsehen.

## 3. Insbesondere: keine weiteren Begrenzungen der Ausgabenstruktur

Mit dieser Zuweisung der Ausgabenkompetenz sind keine weiteren Einschränkungen verbunden. Im Rahmen des Vollzugs des Gesetzes kann der Bund die im Haushalt entsprechend vorgesehenen Mittel im Rahmen der allgemeinen Regeln verausgaben. Weitere Beschränkungen, etwa eine solche auf die Förderung nur von Pilotstudien, ergeben sich aus der Kompetenzordnung des Grundgesetzes nicht.

---

## Der Autor



**Christoph Möllers**, geb. 1969, studierte Rechtswissenschaften, Philosophie und Komparatistik in Tübingen, Madrid und München. 1. Staatsexamen 1994 in München, 2. Staatsexamen 1997 in Berlin, 1995 Master of Laws an der University of Chicago Law School, 1999 Promotion bei Peter Lerche in München, 1997-2000 Assistent bei Hartmut Bauer an der TU Dresden, 2000-2004 bei Eberhard Schmidt-Aßmann am Institut für deutsches und europäisches Verwaltungsrecht. Habilitation an der Universität Heidelberg, Venia Legendi für Öffentliches Recht,

Rechtsphilosophie, Europa- und Völkerrecht. 2004/2005 Professor für Öffentliches Recht an der Juristischen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, von 2005 bis 2009 Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbes. Staatsrecht, Verfassungstheorie und Rechtsvergleichung an der Georg-August-Universität Göttingen, seither Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie an der Humboldt-Universität zu Berlin. Möllers war 2005 Emile Noël Fellow an der New York-University School of Law und 2006/2007 Fellow am Wissenschaftskolleg zu Berlin. Von 2011 bis 2014 war er Richter im Nebenamt am Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg. Seit April 2012 ist er Permanent Fellow am Wissenschaftskolleg zu Berlin. Gastprofessuren an den Universitäten Paris I und II, Princeton University, der Central European University und der LSE. Als Prozessvertreter vor dem Bundesverfassungsgericht hat er auch Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung vertreten. Möllers ist Träger des Leibniz-Preises der DFG 2016 und des Schader-Preises 2019.

---

## Danksagung

In den vergangenen Jahren hat sich das Progressive Zentrum in zahlreichen Diskussionsrunden mit den konkreten Anforderungen an eine zeitgemäße Demokratiep politik beschäftigt. Im Vordergrund standen dabei Leitfragen wie: Welche demokratiepraktische Relevanz kann und sollte die organisierte Zivilgesellschaft in Deutschland und Europa entfalten? Welche demokratischen Strukturen und Institutionen gilt es zu festigen und in welchen Bereichen des öffentlichen Lebens sollte der sich der deutsche Staat und die Europäische Kommission demokratiepolitisch stärker engagieren? Inwieweit kann unsere Demokratie durch neue gesetzliche Regelungen tatsächlich „wehrhafter“ werden? Auch: Welche Lücken bestehen in der bundesdeutschen Demokratieförderung aktuell und inwiefern könnten diese durch ein neues Gesetz geschlossen werden? Und gibt es interessante internationale Beispiele für eine gelungene Demokratie(förder)politik?

Aus diesen Gesprächszusammenhängen ist letztlich auch die Idee für dieses Gutachten erwachsen. Gesprächspartner waren die zuständigen Stellen in der Bundesregierung, Abgeordnete des Deutschen Bundestages sowie einschlägige VertreterInnen der Wissenschaft bzw. Zivilgesellschaft wie z.B. das Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), das Berlin Office der Open Society Foundations, Mehr Demokratie e.V. und das Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement. Für den wertvollen fachlichen Austausch in den letzten Wochen und Monaten möchten wir uns herzlich bedanken!

**Das Progressive Zentrum**

Das Progressive Zentrum ist ein unabhängiger und gemeinnützig anerkannter Think-Tank, der 2007 mit dem Ziel gegründet wurde, evidenzbasierte Politikideen und praxisorientierte Handlungsempfehlungen zu erarbeiten und öffentlich zu diskutieren. Dabei beziehen wir VordenkerInnen und EntscheidungsträgerInnen aus unterschiedlichen Sektoren wie Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Medien in progressive Debatten ein. Die Themenschwerpunkte liegen entlang der drei Programmbereiche “Zukunft der Demokratie”, “Strukturwandel” sowie “Internationaler Dialog” mit einem besonderen Fokus auf die europäische Integration und transatlantische Partnerschaft. Die Organisation hat ihren Sitz in Berlin und wirkt darüber hinaus in Kooperation mit zahlreichen renommierten Partnerorganisationen in vielen Ländern Europas sowie in Nordamerika.

**Programmbereich “Zukunft der Demokratie”**

Der Programmbereich “Zukunft der Demokratie” hat zwei Ziele: zum Einen, praktische Lösungsansätze für aktuelle Herausforderungen unseres gesellschaftlichen Zusammenlebens zu entwickeln. Zum Anderen, die demokratische Transformation voranzutreiben und damit die Demokratie der Zukunft mitzuentwickeln. Dafür organisiert der Bereich die jährliche Innovationskonferenz “Innocracy” sowie viele weitere Dialogrunden und veröffentlicht Diskussionspapiere, Gutachten und Policy Briefs zu folgenden Schwerpunktthemen: 1. Repräsentation & Teilhabe, 2. Populismus & Rechtsradikalismus sowie 3. Innovation & Visionen). Inhaltliche Unterstützung dabei bieten acht Policy Fellows, die Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirates sowie ein europäisches Netzwerk von Köpfen aus Zivilgesellschaft, Politik und Wissenschaft. Zum Programmbereich gehören eine Leitungsstelle und vier Teammitglieder.

**Impressum:**

Alle Rechte vorbehalten. Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten vom Progressiven Zentrum auch in Auszügen ist nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

ISBN: 978-3-96759-013-5

© Das Progressive Zentrum e.V., 2020

V.i.S.d.P.: Dominic Schwickert  
c/o Das Progressive Zentrum e.V. | Werftstraße 3, 10577 Berlin

Vorsitzende: Michael Miebach, Judith Siller,  
Thomas Kralinski, Katarina Niewiedzial

Wissenschaftlicher Beirat: Prof. Dr. Wolfgang Schroeder (Vorsitzender), Prof. Dr. Andreas Blätke, Prof. Dr. Frank Decker, Prof. Dr. Werner Eichhorst, Prof. Dr. Henrik Enderlein, Dr. Oliver Geden, Prof. Dr. Florian Grotz, Prof. Dr. Anke Hassel, Prof. Dr. Werner Jann, Dr. Inge Kaul, Prof. Dr. Tanja Klenk, Prof. Dr. Jürgen Kocka, Prof. Dr. Wolfgang Merkel, Dr. Erika Mezger, Prof. Dr. Rita Nikolai, Prof. Dr. Hedwig Richter, Prof. Dr. Sabine Ruß-Sattar, Peter Siller, Prof. Dr. Kathleen Thelen, Prof. Dr. Gert G. Wagner, Prof. Dr. Bernhard Weißels

Geschäftsführer: Dominic Schwickert

Verantwortliche Leiterin des Programms  
“Zukunft der Demokratie”: Paulina Fröhlich

[www.progressives-zentrum.org](http://www.progressives-zentrum.org)  
[mail@progressives-zentrum.org](mailto:mail@progressives-zentrum.org)  
[www.facebook.com/DasProgressiveZentrum](https://www.facebook.com/DasProgressiveZentrum)  
twitter: @DPZ\_Berlin, Instagram: dpz\_berlin

Redaktionelle Begleitung: Dominic Schwickert,  
Paulina Fröhlich, Karl Adam

Titelfoto: ©mauromora on Unsplash.com

Layout & Grafikdesign: Selin Estroti, basierend auf einem Design von 4S & Collet Concepts