

STURMRECHTSANWÄLTE • Blasewitzer Str. 9 • 01307 Dresden

Verwaltungsgericht Dresden  
1. Kammer  
Hans-Oster-Str. 4  
01099 Dresden

**vorab per Fax: 446 54 50**

**Aktenzeichen:**  
**11/00836 / cn/RU**  
(bitte stets angeben)

**Bearbeiter:**  
RA Uhlemann

<sup>1,2</sup> Fachanwälte für Strafrecht

Blasewitzer Str. 9  
01307 Dresden

Tel. +49 (0)351 – 260 68 83  
Tel. +49 (0)351 – 500 65 16  
Fax +49 (0)351 – 260 68 82

info@sturmrechtsanwaelte.de  
www.sturmrechtsanwaelte.de

Gerichtsfach Nr. 15 beim LG Dresden

**E-Mail:**  
uhlemann@sturmrechtsanwaelte.de

Dresden, den 13. Februar 2012

## **In der Verwaltungsrechtssache**

**Alternatives Kultur- und Bildungszentrum Sächsische Schweiz e.V. ./ Landkreis  
Sächsische Schweiz-Osterzgebirge  
wegen Zuwendungsbescheid**

**Az.: 1 K 1755/11**

bedanken wir uns für die gewährte Fristverlängerung und begründen die unter dem  
15.11.2011 erhobene Klage wie folgt:

### **I. Sachverhalt**

Mit den Programmen „Vielfalt tut gut. Jugend für Vielfalt, Toleranz und Demokratie“  
und „Kompetent. Für Demokratie – Beratungsnetzwerke gegen Rechtsextremismus“  
förderte der Bund in den Jahren 2007 bis 2010 ziviles Engagement, demokratisches  
Verhalten, den Einsatz für Vielfalt und Toleranz sowie die Bildung von  
Beratungsnetzwerken. Es wurden Netzwerke auf kommunaler und Landesebene  
aufgebaut sowie modellhafte Projekte erprobt und weiter entwickelt. Diese Netzwerke  
sollen ab dem Jahr 2011 unter einem gemeinsamen Dach im Bundesprogramm

**STURM RECHTSANWÄLTE**

„Toleranz fördern – Kompetenz stärken“ weiterhin genutzt werden. Vorgesehen sind 3 Programmbereiche:

- die Entwicklung integrierter lokaler Aktionspläne,
- die Förderung themenbezogener Modellprojekte zu Jugend, Bildung und Prävention sowie
- die Förderung und Unterstützung qualitätsorientierter Beratungsleistungen in landesweiten Beratungsnetzwerken.

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

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

Leitziel der Beratungsleistungen soll sein, gemeinsam mit lokalen Akteuren Handlungskonzepte für eine demokratische Stärkung des Gemeinwesens zu entwickeln und Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus eine lebendige Zivilgesellschaft entgegen zu stellen. Mit Bundesmitteln soll das konkrete Wirken von mobilen Beratungsteams vor Ort unterstützt und eine qualitätsorientierte Beratungsleistung sichergestellt werden. Als Zuwendungsempfänger kommen staatliche Einrichtungen, nichtstaatliche Organisationen und fachlich geeignete Einzelpersonen in Betracht.

Die Zuwendungen werden als Projektförderung in Form von nicht rückzahlbaren Zuschüssen gewährt.

Auf Antrag des Klägers vom 25.04.2011 bewilligte das Jugendamt des Landkreises Sächsische Schweiz-Osterzgebirge mit Bescheid vom 31.05.2011 für das Projekt „Erinnerung wahren – Gedenkplätze erhalten“ eine Zuwendung in Höhe von 600,00 € aus den ihm von der Regiestelle beim Bundesamt für den Zivildienst zur Förderung des Projektes „Sicherung der Nachhaltigkeit der integrierten lokalen Strategien im Landkreis Sächsische Schweiz-Osterzgebirge“ im Rahmen des Bundesprogrammes „TOLERANZ FÖRDERN – KOMPETENZ STÄRKEN“ durch Zuwendungsbescheid vom 11.01.2011 zugewendeten Mittel.

Der bereits als Anlage K1 vorgelegte Zuwendungsbescheid des Beklagten vom 31.05.2011 sieht unter Ordnungspunkt IV „Weitere Nebenbestimmungen“, Nr. 9, vor, dass der Zuwendungsempfänger verpflichtet ist, die Einverständniserklärung zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung zu unterzeichnen. Dem Zuwendungsbescheid war die Einverständniserklärung beigelegt. Diese lautet:

***„Bestätigung***

*Hiermit bestätigen wir, dass wir*

- uns zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland bekennen und*
- eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit gewährleisten.*

*Als Träger der geförderten Maßnahmen haben wir zudem im Rahmen unserer Möglichkeiten und auf eigene Verantwortung dafür Sorge zu tragen, dass die als Partner ausgewählten Organisationen, Referenten, etc. sich ebenfalls den Zielen des Grundgesetzes verpflichten. Uns ist bewusst, dass keinesfalls der Anschein erweckt werden darf, dass eine Unterstützung extremistischer Strukturen durch die Gewährung materieller oder immaterieller Leistungen Vorschub geleistet wird.*

*Ort, Datum*

*Name der Organisation/Institution*

*Stempel*

*rechtsverbindliche Unterschrift*

*Name in Druckbuchstaben*

*Funktion"*

Weiter wurde im Bescheid geregelt, dass die Zuwendung unter Berücksichtigung der Bestandskraft des Bescheides ausgezahlt wird (V. „Auszahlung“). Unter VII. c. des Bescheides wurde außerdem geregelt, dass ein Widerruf des Zuwendungsbescheides vorbehalten wird für den Fall, dass die Bedingungen des Bescheides zur Bewilligung von Zuwendungen oder/und Auflagen des Bescheides nicht oder teilweise erfüllt werden.

Der Kläger unterzeichnete die Einverständniserklärung zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung nicht.

Gegen den Zuwendungsbescheid vom 31.05.2011 erhob der Widerspruchsführer mit dem am 30.06.2011 beim Beklagten eingegangenen Schriftsatz Widerspruch, der sich gegen die unter IV. 9. erteilte Nebenbestimmung zur Unterzeichnung der im Zuwendungsbescheid beigefügten Einverständniserklärung zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung richtet. Mit dem Widerspruch wurde zunächst geltend gemacht, die angegriffene Nebenbestimmung verstoße gegen das Bestimmtheitsgebot aus Art. 20 Abs. 3 GG in Verbindung mit § 37 VwVfG sowie gegen Art. 3 Abs. 1 GG. Mit Widerspruchsbescheid vom 13.10.2011, zugestellt am 17.10.2011, wies der Beklagte den form- und fristgerecht erhobenen Widerspruch, den er als zulässig erachtete, als unbegründet zurück. Der Widerspruchsbescheid des Beklagten vom 13.10.2011 wurde bereits als Anlage K2 vorgelegt.

Bei seiner Einschätzung, dass die Nebenbestimmung über die Unterzeichnung der Demokratieerklärung recht- und zweckmäßig ist, stützte sich der Beklagte auf das dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend erstattete Rechtsgutachten des em. o. Prof. Dr. jur. Fritz Ossenbühl mit dem Titel „Die Zulässigkeit von Demokratieerklärungen im Rahmen eines Förderprogrammes des Bundes“.

**Anlage:** Rechtsgutachten des em. o. Prof. Dr. jur. Fritz Ossenbühl zur „Zulässigkeit von Demokratieerklärungen im Rahmen eines Förderprogrammes des Bundes“, Februar 2011, in Kopie anbei als

**-Anlage K3-**

Vorgenanntes Rechtsgutachten nimmt zur streitgegenständlichen Nebenbestimmung Stellung und bezieht sich hierbei auf die bereits zum damaligen Zeitpunkt vorliegenden Gutachten des Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis vom 29.11.2010 und des Regierungsdirektors Harald Georgii, wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, vom 13.01.2011.

**Anlagen:** 1. Rechtsgutachten des Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis vom 29.11.2010 mit dem Titel „Zur Zulässigkeit der Extremismusklausel im Bundesprogramm 'Toleranz fördern – Kompetenz stärken '“, in Kopie anbei als

**-Anlage K4-**

2. Rechtsgutachten des Regierungsdirektors Harald Georgii, wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, vom 13.01.2011 mit dem Titel „Bekennnisklausel im Zuwendungsbereich (Dürfen Zuwendungen aus dem Programm „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“ von einem Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung abhängig gemacht werden?)“, in Kopie anbei als

**-Anlage K5-**

Dem Widerspruchsbescheid vom 13.10.2011 lagen unter Bezugnahme auf die vom Kläger gerügte fehlende Bestimmtheit einzelner Begriffe der Einverständniserklärung „Hinweise zur Erklärung für Demokratie“ bei. Mittels der Hinweise zur Erklärung für Demokratie in den Programmen „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“ und „Initiative Demokratie stärken“ des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) sollten die in der angegriffenen Einverständniserklärung enthaltenen unbestimmten Begriffe, wie „Ziele des Grundgesetzes“, „Sorge zu tragen“, „Partner“, „Anschein“, „Unterstützung“ und „extremistischer Strukturen“ konkretisiert werden. Diesbezüglich verwundert, dass dennoch dem Kläger die Kosten des Widerspruchsverfahrens mittels Widerspruchsbescheid vom 13.10.2011 auferlegt wurden, obwohl offensichtlich eine Notwendigkeit zur Konkretisierung der als zu unbestimmt gerügten Begrifflichkeiten der Einverständniserklärung gesehen wurde.

Unter dem 15.11.2011 erhob der Kläger sodann Klage gegen den Zuwendungsbescheid des Beklagten vom 31.05.2011 in der Gestalt des Widerspruchsbescheides des Beklagten vom 13.10.2011.

## II. Rechtsausführungen

### 1. Satz 1 der Einverständniserklärung

Satz 1 der zu unterzeichnenden Einverständniserklärung lautet:

*„Hiermit bestätigen wir, dass wir*

- uns zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland bekennen und*
  
- eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit gewährleisten.“*

Satz 1 der Einverständniserklärung enthält zwei voneinander unabhängige Erklärungsgegenstände. Der erste Teil des Satz 1 enthält das Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland (FdGO – Bekenntnis). Mittels dieses ersten Teiles des Satzes 1 der Einverständniserklärung soll der Letztempfänger sich mittels seiner Unterschrift schriftlich dazu bekennen, dass sich seine innere Einstellung bzw. Anschauung mit dem Inhalt der freiheitlich-demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland deckt. Gegenstand des ersten Teiles (FdGO-Bekenntnis) ist, die entsprechende innere Einstellung zu haben (forum internum) und sich aufgrund dessen im Wege des geforderten Bekenntnisses darüber zu äußern (forum externum).

Der zweite Teil des Satzes 1 der Einverständniserklärung verlangt dem Letztempfänger eine schriftliche Bestätigung darüber ab, ob seine Arbeit die Ziele des Grundgesetzes fördert. Im Unterschied zum ersten Teil des Satzes 1 wird nicht Bezug genommen auf eine innere Einstellung oder Anschauung, sondern eine nach außen hin erkennbare Tätigkeit bzw. ein Verhalten.

**a) FdGO-Bekennnis**

aa) Prüfungsmaßstab

Bei der geforderten Einverständniserklärung, insbesondere dem FdGO-Bekennnis handelt es sich um eine Nebenbestimmung zu einem begünstigenden Verwaltungsakt. Gemäß § 36 Abs. 2 VwVfG steht der Erlass von Nebenbestimmungen im pflichtgemäßen Ermessen der die Zuwendung bewilligenden Behörde. Gemäß § 36 Abs. 3 VwVfG darf die Nebenbestimmung dem Zweck des Verwaltungsaktes nicht zuwider laufen. Nach § 40 VwVfG hat die Behörde ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten.

Aus dem aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG hergeleiteten Bestimmtheitsgebot als auch aus § 37 Abs. 1 VwVfG folgt, dass auch eine Nebenbestimmung inhaltlich hinreichend bestimmt sein muss. Für den Adressaten muss nach Art und Umfang der Regelung erkennbar sein, was Entscheidungsgehalt der Regelung ist.

Nach der Lehre vom Vorbehalt des Gesetzes darf die Verwaltung nur aufgrund eines Gesetzes in Grundrechte des Bürgers, insbesondere Freiheit und Eigentum eingreifen. Bei der hier streitgegenständlichen leistungsgewährenden Verwaltung genügt in der Regel die Bereitstellung der Mittel im Haushaltsplan in Verbindung mit dem Haushaltsgesetz.

Die Leistungsgewährung darf nicht gegen verfassungsrechtliche Freiheits- und Gleichheitsrechte der Leistungsempfänger oder durch die Leistungsgewährung betroffener Dritter verstoßen. Insbesondere gebietet der im Bereich der leistenden Verwaltung besonders zu berücksichtigende Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Aus ihm ergeben sich je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen, die vom bloßen Willkürverbot bis zu einer strengen Bindung an Verhältnismäßigkeitserfordernisse reichen (OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 08.12.2008, Az. 13 A 2091/07, Rn. 21). Hat eine Behörde die Gewährung einer in ihrem Ermessen stehenden Subvention in einer bestimmten Art

und Weise praktiziert, so darf sie hiervon in einem gleich liegenden Fall zu Lasten anderer Bewerber nur bei genereller Aufgabe der bisherigen Praxis abweichen. Soweit die Verwaltungspraxis durch Richtlinien gesteuert wird, kann der betroffene Bürger unter Berufung auf den Gleichheitssatz beanspruchen, nach Maßgabe der Richtlinien gefördert zu werden, solange diese in Geltung sind. In diesen Fällen ist durch das vorangegangene Verhalten der Verwaltung eine Bindung eingetreten, der im Hinblick auf die Gleichheit vor dem Gesetz nur durch eine praxiskonforme Leistungsgewährung Rechnung getragen werden kann (BVerwG, Urteil vom 21.08.2003, Az. 3 C 49.02, Rn. 14). Im Bereich der gewährenden Staatstätigkeit ist insoweit eine eher großzügige Prüfung angezeigt, weil dem Staat hier regelmäßig ein weit größerer Spielraum offen steht und Freiheitsrechte nicht oder weniger betroffen sind (OVG Nordrhein-Westfalen, a.a.O.). Einer strengeren Anforderungen unterliegende Prüfung ist insbesondere dann geboten, wenn eine Ungleichbehandlung zwischen verschiedenen Personengruppen vorliegt oder wenn durch die Ungleichbehandlung mittelbar auch Freiheitsrechte tangiert werden (OVG Nordrhein-Westfalen, a.a.O.).

bb) Verstoß gegen Art. 18 Abs. 3 Sächsische Verfassung, Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG

Nach Art. 18 Abs. 3 Sächsische Verfassung sowie Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG darf niemand wegen seines Geschlechtes, seiner Abstammung, seiner Rasse, seiner Sprache, seiner Heimat und Herkunft, seines Glaubens, seiner religiösen oder politischen Anschauung benachteiligt oder bevorzugt werden. Das Differenzierungsverbot gilt alternativ für Benachteiligungen und Bevorzugungen. Weil sich Menschen regelmäßig gegen Bevorzugungen nicht zur Wehr setzen, greift Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG hauptsächlich in seiner Eigenschaft als Benachteiligungsverbot, dass immer dann auch gegen Bevorzugungen geltend gemacht werden kann, wenn die Bevorzugung wegen eines Merkmals des Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG zugleich als Benachteiligung Anderer wirkt und damit deren Betroffenheit im prozessualen Sinne vorliegt (von Mangoldt/Klein/Starck, 6. Auflage, 2010, Band 1, Art. 3 Abs. 3 Rn. 378). Es darf nicht wegen eines der in Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG genannten Merkmale differenziert werden. „Wegen“ bedeutet Kausalität. Die Merkmale dürfen nicht unmittelbar Anknüpfungspunkte für rechtliche Regelungen sein, ohne dass damit jedes Kausalverhältnis zwischen rechtlicher Regelung und Merkmal des Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG ausgeschlossen ist (von Mangoldt/Klein/Starck, Art. 3 Abs. 3 Rn. 379).



Leistungsgesetze und staatliche Fördermaßnahmen ohne gesetzliche Grundlage müssen in gleicher Weise das Differenzierungsverbot der politischen Anschauung beachten (von Mangoldt/Klein/Starck, Art. 3 Abs. 3 Rn. 413).

Mittels des Verlangens nach dem Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung im Wege des Satzes 1, Teil 1, der Einverständniserklärung werden die Antragsteller bevorzugt, die das schriftliche Bekenntnis abgeben – die Antragsteller aber benachteiligt, die dem Bekenntnisverlangen nicht nachkommen, da hieran die Auszahlung der Mittel geknüpft wird.

Das Verhältnis des Einzelnen bzw. einer Personenvereinigung zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung stellt eine politische Anschauung im Sinne des Art. 18 Abs. 3 Sächsische Verfassung als auch des Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG dar.

Das Merkmal der politischen Anschauungen erfasst sowohl das „Haben“ der Einstellungen und Anschauungen als auch das „Äußern“ derselben (vgl. Jarass in Jarass/Pieroth, 11. Auflage, 2011, Art. 3 Rn. 129; von Mangoldt/Klein/Starck, Art. 3 Abs. 3 Rn. 411). Als Äußerungen kommen in Betracht Meinungsäußerungen in den Formen des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG, Anschluss an eine politische Organisation im weitesten Sinne und die Tätigkeit für eine solche Organisation (von Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O.).

Der Begriff der freiheitlich-demokratischen Grundordnung bildet das Wertesystem unserer Verfassung ab. Das Bundesverfassungsgericht hat den Begriff der freiheitlich-demokratischen Grundordnung wie folgt definiert:

*„Dieser Grundordnung liegt letztlich nach der im Grundgesetz getroffenen Entscheidung die Vorstellung zugrunde, dass der Mensch in der Schöpfungsordnung einen eigenen selbständigen Wert besitzt und Freiheit und Gleichheit dauernde Grundwerte der staatlichen Einheit sind. Daher ist die Grundordnung eine wertgebundene Ordnung. So lässt sich die freiheitlich-demokratische Grundordnung als eine Ordnung bestimmen, die unter Ausschluss jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen:*

*die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition." (BVerfGE 2, 1, 12 f.)*

Die freiheitlich-demokratische Grundordnung als unserem Grundgesetz zugrundeliegendes Wertesystem stellt somit eine gesellschaftliche als auch staatliche Ordnung dar. Es handelt sich damit um einen politischen Begriffsgegenstand.

Ein Bekenntnis zum vorgenannten Wertesystem, der freiheitlich-demokratischen Grundordnung stellt auch eine Meinungsäußerung in den Formen des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG dar. Denn Grundrechtsträger des Grundrechtes der Meinungsfreiheit können natürliche Personen sowie inländische juristische Personen und Personenvereinigungen, worunter der Kläger zu subsumieren ist, sein. Der Begriff der Meinung ist weit zu verstehen und umfasst Werturteile und unter Umständen auch Tatsachenbehauptungen. Der sachliche Schutzbereich erfasst nicht nur das Recht, eine Meinung zu äußern und zu verbreiten, sondern hat auch eine negative Komponente. Die sogenannte „negative Meinungsfreiheit“ gibt die Befugnis von der grundsätzlich gewährten Freiheit keinen Gebrauch zu machen und schützt davor, fremde Meinungen als eigene äußern zu müssen und zu verbreiten. Mittels des Satzes 1, Teil 1, der Einverständniserklärung wird vom Letztempfänger verlangt, sich schriftlich zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung zu bekennen. Bei dem konkreten Erklärungsgegenstand, die innere Einstellung zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung schriftlich zu äußern, handelt es sich um ein Werturteil (eine Meinung) und nicht um eine Tatsachenbehauptung, da die Äußerung nicht dem Wahrheitsbeweis zugänglich ist.

Unzweifelhaft ist das Merkmal der politischen Anschauungen im Sinne des Art. 18 Abs. 3 Sächsische Verfassung, Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG gegeben.

Auch liegt eine Bevorzugung bzw. Benachteiligung im Sinne der vorgenannten Normen vor.

Denn Antragsteller, die das FdGO-Bekennnis in schriftlicher Form abgeben, erhalten die ihnen bewilligte Zuwendung ausbezahlt. Antragsteller jedoch, die das verlangte FdGO-Bekennnis nicht abgeben, erhalten die Zuwendung nicht ausbezahlt. Battis sieht im Rahmen seines Gutachtens vom 29.11.2010 hinsichtlich der beiden vorgenannten unterschiedlich behandelten Antragstellergruppen eine Ungleichbehandlung im Sinne des Art. 3 Abs. 1 GG.

Battis, Gutachten vom 29.11.2010, Seite 10

Ossenbühl hält es für schlechthin abwegig, darin eine Ungleichbehandlung zu erblicken, dass die Gruppe von nicht staatlichen Organisationen, die die Unterzeichnung der Einverständniserklärung ablehnt, keine Zuwendung erhält, diejenige Gruppe von Organisationen hingegen, die die Einverständniserklärung unterzeichnet, eine solche Zuwendung aber erhält.

Ossenbühl, Seite 21

Die vorgenannte Meinungsverschiedenheit im Hinblick auf die geäußerten Rechtsmeinungen ist jedoch lediglich im Rahmen der Prüfung des Art. 3 Abs. 1 GG relevant. Was Ossenbühl mit seiner Kritik zum Ausdruck bringen möchte, ist dass keine Ungleichbehandlung aufgrund der Selbstbindung der Verwaltung bei der Vergabe öffentlicher Mittel zu ersehen ist. Denn eine Selbstbindung der Verwaltung ist nur insoweit eingetreten, als die Leitlinie für die Vergabe von Zuwendungen herangezogen wurde oder wird. Insoweit ist die Kritik Ossenbühls wohl auch nicht unberechtigt.

Im Rahmen der Prüfung eines Verstoßes gegen Art. 18 Abs. 3 Sächsische Verfassung, Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG jedoch kommt es auf eine eingetretene Selbstbindung der Verwaltung nicht an. Es ist allein darauf abzustellen, ob eine Bevorzugung oder Benachteiligung aufgrund einer der in den Vorschriften genannten Tatbestandsmerkmale erfolgt. Selbst Ossenbühl bestätigt im Rahmen seiner geäußerten Kritik die Bevorzugung bzw. Benachteiligung im Hinblick auf die geforderte Abgabe des FdGO-Bekennnisses.

Diesbezüglich führt er aus:

*„Die plausible Frage, die man angesichts der Begünstigung in einem Förderprogramm stellen kann, ist allein die, ob der Staat für diese Begünstigung einer bestimmten Gruppe von Unternehmen, Organisationen oder Einzelpersonen plausible Gemeinwohlgründe anführen kann oder ob sich die Begünstigung möglicherweise als willkürlich erweist.“*

Ossenbühl, Seite 21

Die Bevorzugung bzw. Benachteiligung erfolgt auch kausal aufgrund der politischen Anschauungen im Sinne des Art. 18 Abs. 3 Sächsische Verfassung, Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG. Es wird hinsichtlich der Gewährung der Zuwendung direkt an die Abgabe des schriftlichen Bekenntnisses zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung angeknüpft. Derjenige Letztempfänger, der das Bekenntnis abgibt, erhält die Zuwendung, derjenige der es nicht abgibt, erhält die Zuwendungen nicht.

Die Bevorzugung bzw. Benachteiligung ist auch nicht verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Eine Rechtfertigung ist nur durch kollidierendes Verfassungsrecht sowie durch sogenannte „objektive Faktoren“ möglich. Im Ergebnis kommen beide Fallgruppen jedoch nicht in Betracht.

Zwar wird beispielsweise im Hinblick auf kollidierendes Verfassungsrecht vertreten, dass der Staat finanzielle Unterstützung der Träger der freien Jugendhilfe davon abhängig machen kann, dass sie unter anderem die Gewähr für eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit bieten. Die hierin liegende bezweckte Benachteiligung von Jugendverbänden, die bei der Jugenderziehung den Zielen des Grundgesetzes nicht förderlich sind, ließe sich damit rechtfertigen, dass die Erziehung der Jugend im Sinne des Grundgesetzes ein Verfassungsziel ist, das in den Erziehungszielen der Landesverfassungen Ausdruck gefunden hat (von Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., Art. 3 Abs. 3 Rn. 413).

Es besteht jedenfalls ein erheblicher qualitativer Unterschied zwischen der Fallkonstellation, dass finanzielle Unterstützung von der Gewähr für eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit abhängig gemacht wird und der Fallkonstellation, dass den Antragstellern ein darüber hinausgehendes Bekenntnis zur

freiheitlich-demokratischen Grundordnung abverlangt wird. Denn das Grundgesetz baut zwar auf der Erwartung auf, dass die Bürger die allgemeinen Werte der Verfassung akzeptieren und verwirklichen, erzwingt die Werteloyalität aber nicht (BVerfG, Beschluss vom 24.03.2001, Az. 1 BvQ 13/01). Das Abverlangen eines Bekenntnisses zu einer politischen Anschauung berührt den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG (negative Bekenntnisfreiheit) in weitaus stärkerem Maße als das Abverlangen einer den Zielen des Grundgesetzes förderlichen Arbeit.

Eine Diskriminierung im Sinne der Art. 18 Abs. 3 Sächsische Verfassung, Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG müsste aber *zwingend* erforderlich sein; es ist eine strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung geboten (Jarass/Pieroth, a.a.O., Art. 3 Rn. 135).

Die Diskriminierung ist weder zwingend erforderlich noch hält sie einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung im Wege der praktischen Konkordanz im Hinblick auf die Erziehung der Jugend stand. Legitimer Zweck des FdGO-Bekenntnisses ist es, dass nur diejenigen Zuwendungsempfänger Zuwendungen erhalten, die im Sinne der freiheitlich-demokratischen Grundordnung handeln. Weiterhin soll zumindest eine Sensibilisierung bezüglich der Problematik der Unterwanderung durch extremistische Strukturen herbei geführt werden. Es erscheint bereits fraglich, ob der verfolgte legitime Zweck dem Schutz kollidierenden Verfassungsrechts dient.

Das Abverlangen des FdGO-Bekenntnisses ist nicht geeignet, den vorgenannten legitimen Zweck zu fördern. Denn es ist fraglich, ob ein derartiges Bekenntnis Auswirkungen auf das tatsächliche Handeln der Person hat. Insoweit ist zunächst auf das Verhältnis von innerer Einstellung und außenwirksamen tatsächlichen Handeln einzugehen. Insoweit wird man sagen müssen, dass die innere Einstellung eines Zuwendungsempfängers zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung den Zweck der Förderrichtlinie nicht beeinträchtigen kann, solange sie sich nicht durch aktives Handeln in Bezug auf das geförderte Projekt äußert. Allein die innere Einstellung einer Person ist bedeutungslos, bis sie sich durch aktives Handeln nach außen äußert. Es lässt sich also nicht behaupten, dass die innere Haltung einer Person sich immer in ihrem Handeln zeigt und somit zwangsläufig den Zweck beeinflusst. Des weiteren gibt es keine verhältnismäßige Möglichkeit, dass abgegebene Bekenntnis auf seine Wahrhaftigkeit hin zu überprüfen. Es besteht somit kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Abgabe des Bekenntnisses und dem beabsichtigten Förderziel.

Darüber hinaus ist es eine Fehlvorstellung des BMFSFJ und des Juristischen Dienstes des Sächsischen Landtags (vgl. Gutachten des Juristischen Diensts, S. 18), dass die Ablehnung des schriftlichen FdGO-Bekenntnisses gleichbedeutend ist mit dem Unterhalten oder Fördern verfassungsfeindlicher Bestrebungen. Denn die bloße Kritik an Verfassungswerten und Verfassungsgrundsätzen ist nicht als Gefahr für die freiheitlich-demokratische Grundordnung einzuschätzen (BVerwG, Urteil v. 21.07.2010, Az. 6 C 22/09, juris Rn. 61). Der Rahmen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung wird durch derartige Kritik nicht verlassen. Vielmehr ist bloße Kritik Ausdruck der durch das Grundgesetz gewährleisteten Meinungsfreiheit und damit eine Ausprägung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung. Bloße Kritik frei äußern zu dürfen zeichnet eine demokratische Gesellschaft gerade aus und geht konform mit dem Zweck des Bundesprogramms „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“.

Dem gemäß muss ernstlich bezweifelt werden, die Erklärung könne sicherstellen, dass Steuergelder weder unmittelbar noch mittelbar extremistischen Strukturen zufließen. Stattdessen wird durch das Bekenntnisverlangen die Arbeit der im Bereich der Förderung von Demokratie und Toleranz tätigen demokratisch geprägten nichtstaatlichen Organisationen behindert.

Das Abverlangen des FdGO-Bekenntnisses ist auch nicht erforderlich. Denn es dürfte kein anderes gleichwirksames Mittel zur Erreichung des legitimen Zweckes zur Verfügung stehen. Es stellt sich die Frage, ob es nicht ausreichend wäre, von den Antragstellern allein bestätigen zu lassen, dass sie eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit gewährleisten (Satz 1, Teil 2 der Einverständniserklärung; auch „Vereinbarkeitserklärung“ genannt).

Bei einem Verstoß gegen die vorgenannte Vereinbarkeitserklärung könnten die zugewendeten Mittel im Wege des Widerrufs des Bewilligungsbescheides von den Zuwendungsempfängern zurück gefordert werden. Ein möglicher Verstoß wäre zudem einfacher zu beweisen, als ein Verstoß gegen das FdGO-Bekenntnis, da es sich um tatsächliche, nach außen gerichtete und damit wahrnehmbare Aktivitäten handelt. Das FdGO-Bekenntnis ist hinsichtlich seiner Wahrhaftigkeit nicht überprüfbar. Im Hinblick auf Personenvereinigungen stellt sich auch die Frage, wie eine solche Überprüfung im Hinblick auf eine Mehrheit von Personen erfolgen kann, und ob die Abgabe des Bekenntnisses durch eine einzelne Person alle übrigen Personen der Personenvereinigung zu binden vermag. Das Abverlangen des FdGO-Bekenntnisses ist jedenfalls nicht über die Vereinbarkeitserklärung hinaus wirksam. Denn sind

äußere Umstände, die die Unwahrheit des Bekenntnisses belegen, vor der Bescheiderteilung bekannt, wird der Zuwendungsantrag abgelehnt. Werden sie nachträglich bekannt, würde der Bescheid zurück genommen und die Fördermittel wären zurück zu fordern. Nichts anderes gilt, falls die Vereinbarkeitserklärung alleinige Fördervoraussetzung oder als Nebenbestimmung Teil des Zuwendungsbescheides wäre (Rechtsgutachten des Juristischen Dienstes des Freistaates Sachsen vom 05.10.2011, Seite 16).

Das Verlangen des schriftlichen FdGO-Bekenntnisses ist auch nicht als angemessen anzusehen. Unsere Rechtsordnung sieht die besondere Verpflichtung zur Abgabe eines Bekenntnisses zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung nur in bestimmten und besonders begründeten Ausnahmefällen vor. So ist beispielsweise ein solches Bekenntnis Voraussetzung für die Begründung eines Beamtenverhältnisses (vgl. § 60 Abs. 1 Bundesbeamtengesetz, § 33 Abs. 1 BeamtenStG).

Gerechtfertigt wird ein solches Bekenntnisverlangen aufgrund der in Art. 33 Abs. 4 GG ausdrücklich erwähnten besonderen Dienst- und Treuepflicht des Beamten gegenüber dem Staat und der Verfassung. Daneben ist die Bekenntnispflicht aus dem Einbürgerungsrecht und in Bezug auf die Vereidigung von Soldaten bekannt. Neben diesen besonderen begründeten Ausnahmefällen, die jeweils einen dauerhaften Status der Person im Verhältnis zum Staat begründen, sind keine Fallgruppen bekannt oder ersichtlich, in denen dem Bürger ein solches Bekenntnis abverlangt wird. Im Zuge einer solchen Bekenntnisverpflichtung ist der Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG in starker Weise betroffen. Daneben stellt das Verlangen nach dem FdGO-Bekenntnis eine Diskriminierung im Sinne des Art. 18 Abs. 3 Sächs. Verfassung, Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG dar. Letztlich wird, wie oben gezeigt, durch das Bekenntnisverlangen die Arbeit der im Bereich der Förderung von Demokratie und Toleranz tätigen demokratisch geprägten nichtstaatlichen Organisationen behindert. Die mit dem FdGO-Bekenntnis verfolgte bloße Sensibilisierung der Zuwendungsempfänger für die Möglichkeit einer Unterwanderung durch extremistische Organisationen überwiegt die vorgenannten Rechtsgüter und deren Betroffenheit nicht. Eine solche Sensibilisierung ließe sich auch durch entsprechende Warnhinweise der Behörde erreichen. Auch ist das FdGO-Bekenntnis für den verfolgten Zweck, auch mangels Überprüfbarkeit der inneren Einstellung, in keiner Weise zwingend erforderlich.

Nach alledem verstößt Satz 1, 1. Teil der Einverständniserklärung gegen Art. 18 Abs. 3 Sächs. Verfassung sowie Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG.

cc) Hilfsweise und rein vorsorglich rügen wir die Verletzung des Verfassungsgrundsatzes vom Vorbehalt des Gesetzes (vgl. Jarass/Pieroth a.a.O., Art. 3 Rn. 134), die Verletzung des Grundrechts der Meinungsfreiheit aus Art. 20 Abs. 1 S. 1 Sächs. Verfassung, Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG, die Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes aus Art. 18 Abs. 1 Sächsische Verfassung, aus Art. 3 Abs. 1 GG, sowie die Verletzung des Bestimmtheitsgebots aus Art. 1 S. 2, 3, Abs. 3 Sächs. Verfassung, Art. 20 Abs. 3 GG durch Satz 1, Teil 1 der Einverständniserklärung.

#### **b) Satz 1, 2. Teil der Einverständniserklärung**

Nach Satz 1, 2. Teil der Einverständniserklärung haben die Zuwendungsempfänger zu bestätigen, dass sie eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit gewährleisten. Zu Recht weist Georgii darauf hin, dass die Begrifflichkeit „Ziele des Grundgesetzes“ zu unbestimmt ist, um hiernach sein Verhalten auszurichten. Georgii führt hierzu aus:

*„Gemeint sein könnte auch hier die freiheitlich-demokratische Grundordnung. Dies wäre genügend bestimmt. In Betracht kommen könnten aber auch die Staatsziele wie der Tierschutz (Art. 20 a GG) oder der Verfassungsauftrag aus Art. 87 a Abs. 1 S. 1 GG, Streitkräfte zur Verteidigung aufzustellen.“*

Georgii, Seite 15

Ossenbühl, der die Unbestimmtheit der Begrifflichkeit ebenso wie Battis und Georgii erkennt, versucht den Begriff „Ziele des Grundgesetzes“ zunächst mit der die Begrifflichkeit noch mehr verklärenden Formulierung „verfassungsrechtliche Grundposition“ zu konkretisieren.

Ossenbühl, Seite 25



Im Weiteren beschreibt Ossenbühl den Begriff „Ziele des Grundgesetzes“ als nicht deckungsgleich mit dem Begriff der freiheitlich-demokratischen Grundordnung, sondern als weniger umfassenden Ausschnitt derselben. Hierzu führt er aus:

*„Die Ziele des Grundgesetzes sind Bestandteile (Unterstreichung durch den Unterzeichner) der freiheitlich-demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland. Wer sich zu dieser Grundordnung bekennt, der leistet in Erfüllung des Förderprogrammes auch eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit. Bei unbefangener Betrachtung erscheint demnach der im zweiten Spiegelstrich ausgewiesene Halbsatz als Pleonasmus, als eine überflüssige Wiederholung des bereits im ersten Spiegelstrich Gesagten. Das wäre unschädlich, wenn dieser Pleonasmus nicht geeignet wäre, weitere Angriffsflächen gegen die Einverständniserklärung zu schaffen. Dass dies aber der Fall ist, zeigt sich in den Gutachten von Battis und Georgii. Dort wird die Frage aufgeworfen, was unter den Zielen des Grundgesetzes im Einzelnen zu verstehen ist. Es liefe aber dem Sinn und Zweck der Einverständniserklärung zuwider, wollte man die Ziele des Grundgesetzes im Einzelnen auflisten und im Hinblick auf den ausgewählten Partner sozusagen nacheinander abhaken. Gemeint dürfte auch mit den Zielen des Grundgesetzes in Satz 2 das sein, was mit dem Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik erfasst werden soll, nämlich dass alle an dem Bundesprogramm mitwirkenden eine gemeinsame Grundposition zu unserer Verfassungsordnung einnehmen, in dem sie sie bejahen und sich zu ihr bekennen. Man sollte überlegen, ob die Einverständniserklärung nicht in diesem Sinne neu gefasst werden sollte. Dies bedeutet nicht, dass die jetzige Fassung deswegen rechtswidrig wäre. Aber sie ist interpretationsbedürftig. Und diese Interpretation könnte unter Bezugnahme auf die Hinweise im Widerspruchsbescheid im obigen Sinne geschehen.“*

Die dem Widerspruchsbescheid beigefügten Hinweise mit Stand 12.01.2011 geben jedoch zur Konkretisierung der Begrifflichkeit „Ziele des Grundgesetzes“ nichts her. Eine Definition dieser Begrifflichkeit ist darin nicht enthalten.

Dem Bundesverwaltungsgericht zufolge ist unter der Begrifflichkeit „Ziele des Grundgesetzes“ ebenfalls die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu verstehen.

Demzufolge wären die Begrifflichkeit „Ziele des Grundgesetzes“ und freiheitlich-demokratische Grundordnung deckungsgleich. Vor diesem Hintergrund wäre dann aber unverständlich, weshalb in der zu unterzeichnenden Einverständniserklärung zwei verschiedene Begrifflichkeiten für den selben zu bezeichnenden Inhalt verwendet werden, was folgerichtig nur zur Verwirrung des Zuwendungsempfängers führen kann.

Offen und damit zu unbestimmt sind in jedem Falle die äußeren Grenzen der „Ziele des Grundgesetzes“, sodass es dem Zuwendungsempfänger nicht hinreichend möglich ist, sein Verhalten nach der zu übernehmenden Verpflichtung auszurichten.

Vor dem Hintergrund, dass selbst Verfassungsziele des Grundgesetzes teilweise ergänzend den Landesverfassungen entnommen werden (vgl. von Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., Art. 3 Abs. 3 Rn. 413) ist es dem Zuwendungsempfänger jedenfalls nicht zuzumuten, die äußeren Grenzen der Begrifflichkeit „Ziele des Grundgesetzes“ durch rechtliche Prüfung selbst zu ermitteln, sodass er hernach sein Verhalten daran ausrichten kann.

Satz 1, Teil 2 der Einverständniserklärung wird damit dem Bestimmtheitsgebot des Art. 1 S. 2, 3, Abs. 3 Sächs. Verfassung, Art. 20 Abs. 3 GG nicht gerecht.

## 2. Satz 2 der Einverständniserklärung

Satz 2 der Einverständniserklärung lautet:

*„Als Träger der geförderten Maßnahmen haben wir zudem im Rahmen unserer Möglichkeiten und auf eigene Verantwortung dafür Sorge zu tragen, dass die als Partner ausgewählten Organisationen, Referenten etc. sich ebenfalls den Zielen des Grundgesetzes verpflichten.“*

Diese Formulierung enthält mehrere von den Trägern zu übernehmende Handlungspflichten, die sich zum Teil erst den „Hinweisen zur Erklärung für Demokratie“ (Stand 12.01.2011) entnehmen lassen.

**STURM RECHTSANWÄLTE**

Zunächst übernehmen die Träger der geförderten Maßnahmen eine Prüfpflicht hinsichtlich potentiell auswählbarer Partner. In den Hinweisen zur Erklärung für Demokratie wird unter Ziffer 3 hierzu ausgeführt:

*„Aufschluss über eine mögliche extremistische Ausrichtung der Partner können vor allem die Berichte der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder geben: Es gibt Organisationen und Strukturen, die einhellig in den Ländern und auf der Bundesebene als eindeutig verfassungsfeindlich beschrieben sind. Hier ist offen für jedermann erkennbar, dass sich eine Zusammenarbeit ausschließt. Darüber hinaus können z. B. Referenzen, Kontakte zu anderen Trägern, Medienberichte oder entsprechende Literatur für die Prüfung der Partner in Betracht kommen.“*

Weiterhin übernehmen die Träger eine Auswahlpflicht des Inhalts, nur die Personen und Organisationen als Partner auszuwählen, die sich ebenfalls den Zielen des Grundgesetzes verpflichten.

Darüber hinaus wird den Trägern eine Dokumentationspflicht dahingehend auferlegt, die Ergebnisse ihrer Prüfung und die sich daran anschließenden Abwägungsprozesse zu dokumentieren. Hierzu wird in Ziffer 3 der Hinweise zur Erklärung für Demokratie ausgeführt:

*„Auf jeden Fall sollten die Träger ihre diesbezüglichen Abwägungsprozesse so dokumentieren, dass sie bei Bedarf nachvollziehbar und nachprüfbar sind.“*

Dem Zuwendungsempfänger wird damit aufgrund des Satzes 2 der Einverständniserklärung eine Aktenführungspflicht über die geprüften Personen und Organisationen auferlegt.

Letztlich übernehmen die Träger der geförderten Maßnahmen im Wege des Rückfragegebotes bei Land oder Bund in Bezug auf Unklarheiten im Einzelfall eine Anzeigepflicht hinsichtlich der als Partner problematischen Personen und Organisationen. Unter Ziffer 3 der Hinweise zur Erklärung für Demokratie wird hierzu ausgeführt:

*„Wenn im Einzelfall Unklarheiten bestehen, sollte eine Rückfrage des Trägers beim Land oder beim Bund erfolgen. Siehe hierzu auch die unter Frage 9 angegebenen Kontaktadressen.“*

a) Verletzung des Bestimmtheitsgebots aus Art. 1 S. 2, 3, Abs. 3 Sächs. Verfassung, Art. 20 Abs. 3 GG

aa) Partner

Der in Satz 2 verwendete Begriff des „Partners“, der von Battis zurecht als nicht normenklar bewertet wurde,

Battis, S. 15

ist unter Heranziehung der Hinweise zur Erklärung für Demokratie nunmehr hinreichend bestimmt. Nach Ziffer 2 der Hinweise sind als Partner diejenigen zu verstehen, die von den geförderten Trägern aktiv in die Umsetzung der Projekte mit einbezogen werden. Dies kann durch die Gewährung materieller Leistungen oder immaterieller Leistungen geschehen, wozu die Einbeziehung in die Organisation eines Workshops oder die Mitwirkung als Podiumsteilnehmende an einer Veranstaltung gehören.

bb) sich ebenfalls den Zielen des Grundgesetzes verpflichten

Unklar bleibt, ob die Partner die Einverständniserklärung oder zumindest Satz 1 HS. 2 der Einverständniserklärung unterzeichnen sollen. Insoweit schweigt sich Ziffer 3 der Hinweise zur Erklärung für Demokratie aus. Aufgrund der klaren Eingangsfrage zu Ziffer 3 der Hinweise könnte man hieraus den Schluss ziehen, dass keine schriftliche Erklärung abgegeben werden soll. Dies widerspräche aber dem Wortlaut des Satzes 2 der Einverständniserklärung, der ein aktives Tun der Partner zum Inhalt hat, was auch Ossenbühl feststellt.

Ossenbühl, S. 25

Die Hinweise verweisen auf die Verfassungsschutzberichte als Erkenntnisquelle und die dort getroffene oder noch zu treffende Einordnung als verfassungsfeindlich.

Hinweise zur Erklärung für Demokratie, Ziffer 3

In Ziffer 2 Absatz 2 Satz 1 der Hinweise wird klargestellt, dass als Partner Personen und Organisationen nicht ausgewählt werden dürfen, die das FdGO-Bekenntnis nicht abgegeben haben und der Anschein einer Unterstützung extremistischer Strukturen erweckt wird. In Ziffer 2 der Hinweise heißt es diesbezüglich:

*Auszuschließen ist, dass im Rahmen der Demokratieförderung solchen Personen oder Organisationen, die sich nicht zur freiheitlich demokratischen Grundordnung bekennen, ein Podium geboten und der Anschein einer Unterstützung extremistischer Strukturen erweckt wird. Das soll aber natürlich nicht die Auseinandersetzung mit extremistischen Gruppierungen oder Personen verhindern. Wenn Personen oder Organisationen, die sich nicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennen, zu einer solchen Veranstaltung eingeladen werden und diese Veranstaltung in verantwortlicher Weise gerade die kritische Auseinandersetzung mit diesen Personen oder Organisationen zum Gegenstand hat, dann wird hier ja gerade nicht der Anschein erweckt, dass einer Unterstützung extremistischer Strukturen durch die Gewährung immaterieller Leistungen Vorschub geleistet wird."*

Das fehlende FdGO-Bekenntnis des Partners und der bestehende Anschein, anlässlich einer Veranstaltung extremistische Strukturen zu unterstützen, müssen demzufolge kumulativ vorliegen, um die jeweilige Person oder Organisation als ungeeignet zu bewerten.

Im Umkehrschluss ist dieser Erläuterung im Rahmen der Hinweise zur Erklärung für Demokratie zu entnehmen, dass Personen und Organisationen, die sich nicht zur freiheitlich demokratischen Grundordnung bekannt haben als auch sich nicht den Zielen des Grundgesetzes verpflichtet haben, grundsätzlich als Podiumsteilnehmer eingeladen werden dürfen.

Die mittels der in Ziffer 2 der Hinweise vorgenommene Einschränkung des Satzes 2 der Einverständniserklärung ist offenbar konsequente Folge der von Battis in seinem Rechtsgutachten vom 29.11.2010 geäußerten Kritik, wonach Satz 2 der Einverständniserklärung zweckwidrig i. S. d. § 36 Abs. 3 VwVfG sei, da eine Auseinandersetzung mit Andersdenkenden dann nicht möglich ist, wenn Podiumsteilnehmer (Diskussionspartner) nur sein darf, wer sich zu den Zielen des Grundgesetzes bzw. zur freiheitlich demokratischen Grundordnung bekennt.

vgl. Battis, S. 16

Die so gewählte Einschränkung widerspricht nunmehr aber dem Wortlaut des Satzes 2 der Einverständniserklärung in eklatanter Weise. Hiernach sollen sich die als Partner ausgewählten Organisationen, Referenten etc. gerade den Zielen des Grundgesetzes verpflichten. Die nunmehrige Reduktion des Regelungsgehalts dahingehend, dass sich der geladene Diskussionspartner nicht den Zielen des Grundgesetzes verpflichten muss, solange dabei nicht der Anschein erweckt wird, dass durch die Veranstaltung eine Unterstützung extremistischer Strukturen erfolgt, entzieht der Regelung den Sinn.

Satz 2 der Einverständniserklärung ist widersprüchlich. Es fehlt damit an der nach Art. 1 S. 2, 3, Abs. 3 Sächs. Verf., Art. 20 Abs. 3 GG erforderlichen hinreichenden Bestimmtheit der Regelung.

b) Verstoß gegen § 36 Abs. 3 VwVfG

Will man stattdessen Satz 2 der Einverständniserklärung so verstehen, dass entgegen der Erläuterung in Ziffer 2 Abs. 2 der Hinweise von den Trägern der geförderten Maßnahmen geladene Podiumsteilnehmer sich zwingend den Zielen des Grundgesetzes verpflichten müssen, verstößt die Regelung zwangsläufig gegen § 36 Abs. 3 VwVfG. Der zweite Satz der Einverständniserklärung hätte zur Folge, dass Referenten, die sich nicht den Zielen des Grundgesetzes verpflichten, nicht mehr zu Veranstaltungen als Diskussionspartner eingeladen werden können. Das steht jedoch im Widerspruch zum erklärten Ziel des Programms „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“. Denn es kann keinesfalls demokratiefördernd sein, dass eine direkte Auseinandersetzung mit derartigen Positionen nicht mehr gesucht werden kann. Ziel der Demokratie ist der freie Meinungs Austausch.

Battis, S. 16

c) Verstoß gegen den Vorbehalt des Gesetzes

Die streitgegenständliche Nebenbestimmung hätte in Bezug auf Satz 2 der Einverständniserklärung ausnahmsweise einer konkreten gesetzlichen Grundlage bedurft. Die Bewilligung einer Zuwendung bedeutet grundsätzlich eine reine

Begünstigung des Empfängers. Für eine solche Maßnahme reicht - wie oben bereits aufgezeigt - im Allgemeinen die Ermächtigung im Haushaltsgesetz aus. Eine konkrete gesetzliche Grundlage ist nur ausnahmsweise erforderlich, und zwar im Wesentlichen dann, wenn die Gewährung der Subvention Auswirkungen über das konkrete Verhältnis zwischen Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger hinaus entfalten kann, etwa weil in Rechte Dritter eingegriffen wird (OVG NW, Beschluss v. 08.12.2008, Az. 13 A 2091/07; BVerwG, Urteil v. 27.03.1992, Az. 7 C 21.90, BVerwGE 90, 112, 126).

Satz 2 der Einverständniserklärung i. V. m. den Hinweisen zur Erklärung für Demokratie regelt, wie oben gezeigt, die von den Trägern der zu fördernden Maßnahmen zu übernehmende Pflicht, potentiell auswählbare Partner (Personen und Organisationen) zu überprüfen. Weiterhin ergibt sich aus Satz 2 die Pflicht zur Dokumentation der Prüfergebnisse und Abwägungsprozesse (Dokumentations- bzw. Aktenführungspflicht), die Pflicht zur Auswahl der Partner nach den vom Zuwendungsgeber vorgegebenen Kriterien sowie die Anzeigepflicht der als Partner problematischen Personen und Organisationen im Wege des Rückfragegebots im Einzelfall bei Unklarheiten.

Diese Form der Datenerhebung, -speicherung und -weitergabe stellt einen erheblichen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht der zu überprüfenden Personen und Organisationen aus Art. 2 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG dar. Dabei soll die Überprüfung anhand konkreter Einzelpersonen und lokaler Organisationen erfolgen. Ziffer 5 der Hinweise regelt hierzu:

*„Es kommt immer auf die konkreten Personen und die Strukturen/Zusammenschlüsse vor Ort an, die als Partner (Frage 3) in Frage kommen.“*

Hinzu kommt, dass die Überprüfung durch nichtstaatliche Organisationen erfolgen soll, die nicht in dem Maße wie Behörden gemäß Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 GG an Recht und Gesetz gebunden sind (Gesetzmäßigkeit der Verwaltung).

Insbesondere kann sich der Kläger auch auf vorgenannte Rechtsverletzung als Verletzung seiner Rechte berufen, da auch er Dritter ist und nicht ausschließlich Zuwendungsempfänger. Auch er muss als Partner von Trägern der geförderten Maßnahmen überprüft werden. Auch er erhält Einladungen zu Workshops und Podiumsdiskussionen.

Daneben stellt Satz 2 der Einverständniserklärung i. V. m. den Hinweisen zur Erklärung für Demokratie einen ebenso erheblichen Eingriff in Art. 21 Abs. 1 und einen Verstoß gegen Art. 21 Abs. 2 Satz 2 GG dar. Denn Parteimitglieder von nicht verbotenen Parteien, die entweder im Verfassungsschutzbericht benannt werden oder gleichzeitig einer im Verfassungsschutzbericht benannten Organisation angehören, werden von einer Teilnahme an Workshops und Podiumsdiskussionen ausgeschlossen. Damit wird das Recht der Partei auf Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes beschränkt. Das Ausschließlichkeitsrecht des Bundesverfassungsgerichts über die Frage der Verfassungswidrigkeit von Parteien zu entscheiden, wird umgangen.

Somit hätte es für die Regelung des Satzes 2 der Einverständniserklärung i. V. m. den Hinweisen zur Erklärung für Demokratie einer konkreten gesetzlichen Grundlage bedurft, an der es vorliegend fehlt.

d) Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Im Bereich der gewährenden Staatstätigkeit ist insoweit eine eher großzügige Prüfung angezeigt, weil dem Staat hier regelmäßig ein weit größerer Spielraum offen steht und Freiheitsrechte nicht oder weniger betroffen sind. Eine strengeren Anforderungen unterliegende Prüfung ist insbesondere dann geboten, wenn eine Ungleichbehandlung zwischen verschiedenen Personengruppen vorliegt oder wenn durch die Ungleichbehandlung mittelbar auch Freiheitsrechte tangiert werden (OVG NW, a.a.O., Rn. 26)

Wie oben gezeigt, wird durch die Regelung in Satz 2 der Einverständniserklärung i. V. m. den Hinweisen zur Erklärung für Demokratie in die Freiheitsrechte Dritter aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 21 Abs. 1 GG eingegriffen.

aa) Legitimer Zweck des Satzes 2 der Einverständniserklärung i. V. m. den Hinweisen zur Erklärung für Demokratie ist zu verhindern, dass extremistische Organisationen von der Bundesregierung finanziell unterstützt werden oder ihnen unwillentlich eine Plattform geboten wird und sie so ihre extremistischen Weltanschauungen mit staatlicher Hilfe verbreiten können (vgl. Ziffer 1 Abs. 3 der Hinweise zur Erklärung für Demokratie).



bb) Satz 2 der Einverständniserklärung i. V. m. den Hinweisen mag geeignet sein o. g. legitimen Zweck zu fördern. Zweifelhaft erscheint diesbezüglich aber bereits, dass sich die Gesinnung von Dritten kaum hinreichend bestimmen lässt.

So auch Georgii, S. 16

cc) Satz 2 der Einverständniserklärung i. V. m. den Hinweisen ist nicht erforderlich. Mildere und gleich wirksame Mittel regelt § 44 Abs. 1 Satz 2 und 3 BHO. Verwendungsnachweise und Prüfungsrechte der zuständigen Behörde können so wirkungsvoll ausgestaltet werden, dass sich die Regelung des Satzes 2 der Einverständniserklärung i. V. m. den Hinweisen erübrigt.

dd) Satz 2 der Einverständniserklärung i. V. m. den Hinweisen ist unangemessen. Durch die Überprüfungs-, Dokumentations-, Auswahl- und ggf. auch Anzeigepflicht des Trägers der geförderten Maßnahmen wird erheblich in das Allgemeine Persönlichkeitsrecht sowie die Meinungsfreiheit Dritter (der Überprüften) eingegriffen. Daneben wird ggf. auch das Recht von Parteien, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken beschränkt.

Weiterhin ist zu erwarten, dass durch das Verlangen innerhalb der Projektträger-„Landschaft“ gegenseitiges Misstrauen, jedenfalls Verunsicherung entsteht, was ein gedeihliches, vertrauensvolles Zusammenwirken beeinträchtigen könnte (vgl. Georgii, S. 16 und auch Battis, S 23).

Satz 2 der Einverständniserklärung i. V. m. den Hinweisen ist unverhältnismäßig. Hierauf kann sich auch der Kläger berufen, da auch er Dritter ist und nicht ausschließlich Zuwendungsempfänger. Auch er muss als Partner von Trägern der geförderten Maßnahmen überprüft werden. Auch er erhält Einladungen zu Workshops und Podiumsdiskussionen.

e) Verstoß gegen Art. 20 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 HS. 1 GG  
Der Kläger wird als potentieller Partner von Trägern der geförderten Maßnahmen durch Satz 2 der Einverständniserklärung i. V. m. den Hinweisen in seinem Grundrecht der Meinungsfreiheit aus Art. 20 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 HS. 1 GG verletzt. Ohne sich überprüfen zu lassen, kann er nicht als Partner

von Trägern der geförderten Maßnahmen ausgewählt werden und im Rahmen dessen seine Meinung äußern.

f) Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG

Die Mitglieder des Klägers werden als potentielle Partner von Trägern der geförderten Maßnahmen durch Satz 2 der Einverständniserklärung i. V. m. den Hinweisen in ihrem Allgemeinen Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG verletzt.

### 3. Satz 3 der Einverständniserklärung

Satz 3 der Einverständniserklärung lautet:

*„Uns ist bewusst, dass keinesfalls der Anschein erweckt werden darf, dass eine Unterstützung extremistischer Strukturen durch die Gewährung materieller oder immaterieller Leistungen Vorschub geleistet wird.“*

Die Formulierung des Satzes 3 ist überhaupt nur verständlich, wenn es an Stelle „eine Unterstützung“ „einer Unterstützung“ heißen würde. Diesbezüglich dürfte von einem redaktionellen Versehen des BMFSFJ auszugehen sein.

Es ist zunächst festzustellen, dass an eine etwaige Missachtung auch des Satzes 3 der Einverständniserklärung nach dem Willen des Beklagten und des BMFSFJ der teilweise oder vollständige Widerruf der Bewilligung geknüpft werden soll. Es handelt sich nicht um einen bloßen Appell ohne Regelungswirkung. Denn in Ziffer 8 der Hinweise heißt es:

*„Die Unterzeichnung ist Teil des Zuwendungsbescheids und somit Voraussetzung für eine Förderung durch das BMFSFJ. Die Nichtunterzeichnung oder Missachtung der Bestätigung kann zu einem teilweisen oder vollständigen Widerruf der Bewilligung führen. ...“*

Verletzung des Bestimmtheitsgebots aus Art. 1 S. 2, 3, Abs. 3 Sächs. Verfassung, Art. 20 Abs. 3 GG

Da somit an eine Missachtung des Satzes 3 der Einverständniserklärung für die Träger der geförderten Maßnahmen eine empfindliche Sanktion geknüpft werden soll, nämlich der Widerruf der Bewilligung, sind an die Bestimmtheit der Tatbestandsmerkmale der Regelung auch entsprechend hohe Anforderungen zu stellen. Dem Adressaten der Nebenbestimmung muss es möglich sein, sein Verhalten entsprechend des ihm abverlangten Verhaltens auszurichten.

Satz 3 der Einverständniserklärung beinhaltet eine Verkettung undifferenzierter (nicht trennscharf abgrenzbarer) Begrifflichkeiten die hierbei aufeinander Bezug nehmen. Undifferenziert, selbst unter Berücksichtigung der Hinweise zur Erklärung für Demokratie, sind die Begriffe „bewusst“, „Anschein“, „Unterstützung“ und „Vorschub leisten“.

Einzig der Begriff der „extremistischen Strukturen“ hat mittels Bezugnahme auf Bestrebungen i. S. d. § 4 BVerfSchG Konkretisierung erfahren. Hierbei ist aber gleichzeitig darauf hinzuweisen, dass es sich bei dem Begriff der „Bestrebungen“ bereits um einen dehnbaren Begriff handelt.

Durch Verknüpfung mit den vorgenannten undifferenzierten Begriffen, die hierauf Bezug nehmen, ist für den Zuwendungsempfänger nicht ermittelbar, welche Tatsachenkonstellation zum Widerruf der Bewilligung führt bzw. führen kann und welche nicht.

„Einer Unterstützung ... Vorschub leisten“ bedeutet streng genommen darüber hinaus, dass die Unterstützung vom Träger der geförderten Maßnahmen nicht selbst sondern von einem Dritten erbracht wird und der Träger hierzu „Vorschub leistet“. Deshalb stellt sich angesichts der gewählten Formulierung die Frage, ob Satz 3 der Einverständniserklärung nur Unterstützungshandlungen Dritter oder auch direkte Unterstützungshandlungen des Trägers der geförderten Maßnahmen erfassen soll. Dies ist im Hinblick auf die weitere Subsumtion erheblich, ob nämlich bezüglich direkter Unterstützungshandlungen der Träger bereits auch schon das Erwecken eines Anschein ausreichen soll oder ob ein diesbezüglicher Widerruf der Bewilligung dann auf eine Missachtung des Satz 1 der Einverständniserklärung gestützt werden muss, was zu Folge hätte, dass die Unterstützungshandlung nachgewiesen werden müsste und ein bloßer Anschein hierfür nicht ausreichend ist.

„Der Begriff des „Erweckens eines Anscheins“ ist zwar aus dem Beamtenrecht bekannt. Jedoch ist er in den dort vorkommenden Normen jeweils mit konkreten, wenigstens durch Rechtsprechung ausdefinierten, Tatbeständen verknüpft. In Satz 3 der Einverständniserklärung findet sich der offene Begriff des „Anschein Erweckens“ eingereiht in und Bezug nehmend auf weitere offene Begriffe wieder. Battis moniert zurecht, dass der Verdachtsgrad dem Anscheinsbegriff nicht zu entnehmen ist, der den Widerruf der Bewilligung möglich macht. Daneben ist nicht erkennbar, auf welchen Betrachtungshorizont hierbei abzustellen ist.

Battis, S. 19

Die Formulierung ist derart weit, offen und unbestimmt, dass für den Letztempfänger nicht ersichtlich ist, wann ein solcher Anschein angenommen werden kann und wie er vermieden werden kann.

Battis, ebenda

Letztlich wird mit der Formulierung „*Uns ist bewusst*“ auf ein kollektives Bewusstsein der jeweiligen nichtstaatlichen Organisation abgestellt, das Veränderungen unterliegen kann und durch den Letztempfänger nicht lückenlos kontrolliert werden kann. Denn nichtstaatliche Organisationen sind häufig in Vereinen (wie der Kläger), Verbänden oder Stiftungen organisiert und damit vom Bestand ihrer Mitglieder unabhängig. Eine beständige Gewissenskontrolle eines wechselnden Mitgliederbestands kann der jeweiligen Personenvereinigung aus tatsächlichen Gründen nicht abverlangt werden und ist auch im Hinblick auf die grundrechtlich gewährleistete Gewissensfreiheit des Art. 4 Abs. 1 GG als problematisch zu bewerten.

Satz 3 der Einverständniserklärung i. V. m. den Hinweisen zur Erklärung für Demokratie genügt deshalb ebenfalls nicht den Erfordernissen des Bestimmtheitsgrundsatzes.

Beglaubigte und einfache Abschrift anbei.

**STURMRECHTSANWÄLTE**  
Michael Sturm - Matthias Keizer  
Alexander Lehmann - Robert Uhlemann  
Blasewitzer Str. 9 - 01307 Dresden  
Tel. 0351 / 260 68 83  
Fax 0351 / 260 68 82  
[www.sturmrechtsanwaelt.de](http://www.sturmrechtsanwaelt.de)

Robert Uhlemann

Rechtsanwalt

ehem. Repetitor f. Öffentliches Recht