

## **Rechtliche Möglichkeiten zur Verstärkung der finanziellen Mittel zur Demokratieförderung und Bekämpfung des Neonazismus**

Auftraggeber: Amadeu Antonio Stiftung – Initiativen für  
Zivilgesellschaft und demokratische Kultur,  
Bundesarbeitsgemeinschaft Demokratieentwicklung,  
Bundesarbeitsgemeinschaft Kirche und  
Rechtsextremismus,  
Deutscher Bundesjugendring,  
Deutscher Gewerkschaftsbund,  
Gesicht zeigen! Für ein weltoffenes Deutschland e.V.,  
ezra - Beratung für Opfer rechter, rassistischer und  
antisemitischer Gewalt in Thüringen beim bund  
evangelischer jugend in mitteldeutschland,  
Kulturbüro Sachsen e.V.,  
Miteinander – Netzwerk für Demokratie und  
Weltoffenheit in Sachsen-Anhalt e.V.,  
MOBIT-Mobile Beratung in Thüringen-Für Demokratie-  
Gegen Rechtsextremismus,  
Netzwerk Demokratie und Courage e.V.,  
RAA Sachsen e.V.,  
Verein für demokratische Kultur in Berlin e.V.,  
Zentralrat der Juden in Deutschland,  
Zentralrat der Muslime in Deutschland,  
Zentralrat der deutschen Sinti und Roma

Gutachter: Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis,  
Prof. Dr. Klaus Joachim Grigoleit,  
Dr. Franziska Drohsel

---

## **ZUSAMMENFASSUNG DER WESENTLICHEN ERGEBNISSE**

1. Eine langfristige, dauerhafte Finanzierung der Arbeit gegen Neonazismus und Demokratieförderung ist verfassungsrechtlich möglich. Die Probleme, die die derzeitige Praxis für die Projekte, die gegen Neonazismus und für Demokratieförderung arbeiten, mit sich bringt, bestehen darin, dass die Förderung immer wieder nur konjunkturell erfolgte und die Kurzfristigkeit und in der Regel einjährig befristete Projekt- und Programmförderung eine nachhaltige und langfristige Bearbeitung der gewachsenen demokratiefeindlichen Strukturen nicht in ausreichendem Maße ermöglichte.
2. Die Förderung demokratischer Kultur und die Bekämpfung des Neonazismus unterliegen staatlicher, insbesondere aber gesamtgesellschaftlicher Verantwortung. Zur Wahrnehmung dieser Verantwortung bedürfen entsprechende gesellschaftliche Projekte eines gewissen Maßes an Finanzierungssicherheit. Diese Finanzierungssicherheit kann auf bundesgesetzlicher Basis durch die Gründung einer Organisationseinheit – etwa einer Stiftung oder einer GmbH – zur Förderung dieser gesellschaftlichen Arbeit gewährleistet werden. Dies ist verfassungsrechtlich möglich.
3. Demokratieförderung und die Bekämpfung des Neonazismus bewegen sich im Rahmen der wehrhaften Demokratie. In diesem Rahmen ist staatliches Handeln, das in der finanziellen Unterstützung von Projekten für Demokratieförderung und gegen Neonazismus besteht, verfassungsrechtlich möglich. Insbesondere liegt darin keine Verletzung der Meinungsfreiheit aus Art. 5 GG. Der Staat darf vielmehr im Rahmen politischer Bildungsarbeit „Extremmeinungen“ als solche kennzeichnen und ist auch im Lichte des objektiv-rechtlichen Gehaltes aus Art. 5 GG nicht zur Neutralität gegenüber Gefährdungen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung verpflichtet (s. a. Beschluss des Bundesverfassungsgericht vom 20.02.2013 - 2 BvE 11/12).
4. Die bisherige Staatspraxis etwa im Bereich des Stiftungswesens legt das Bestehen einer entsprechenden Bundeskompetenz offensichtlich zugrunde. Diese ergibt sich letztlich aus der Aufgabe der Staatsleitung,

---

die Regierung und Parlament „zur gesamten Hand“ gestellt ist. Staatsleitung ist deshalb nicht auf exekutives Regierungshandeln beschränkt sondern deckt auch gesetzgeberisches Handeln ab. Die entsprechende Bundesgesetzgebungskompetenz folgt kraft Natur der Sache aus der Aufgabe der Staatsleitung.

5. Da eine Gesetzgebungskompetenz vorliegt, steht dem Bund aus Art. 87 Abs. 3 GG die Befugnis zu, bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten zu errichten. In analoger Anwendung ergibt sich aus Art. 87 Abs. 3 auch die Kompetenz, Stiftungen und privat-rechtliche Organisationen zu errichten.
6. Die finanzverfassungsrechtliche Kompetenz folgt aus Art. 104 a GG.
7. Die Möglichkeit, die Mittel über Dritte im Rahmen der BHO zu verteilen, führt allein nicht zu einer höheren Kontinuität. Wird dies jedoch mit der Gründung einer Organisationseinheit verbunden, so führt allein bereits die Schaffung von solchermaßen verfestigten institutionellen Strukturen zu einer Steigerung der Verlässlichkeit der Förderung gegenüber der bisher bestehenden Situation.
8. Sowohl die Errichtung einer Stiftung bürgerlichen Rechts als auch die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung ist verfassungsrechtlich möglich. Die demokratische Kontrolle bei einer öffentlich-rechtlichen Stiftung ist leichter zu organisieren. Dies setzt ein Bundesgesetz sowie die politische Entscheidung für ein Finanzierungsmodell voraus.
9. Die Gründung einer GmbH ist verfassungsrechtlich zulässig. Sie kann gemeinnützig ausgestaltet sein. Der Bund und die Länder können Gesellschafter sein. Damit ist die demokratische Kontrolle gewährleistet und ein hohes Maß an Kontinuität gewahrt.

---

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>A.</b>	<b>AUFGABENSTELLUNG UND GANG DER DARSTELLUNG .....</b>	<b>6</b>
<b>B.</b>	<b>DIE GEGENWÄRTIGE PRAXIS .....</b>	<b>9</b>
	<b><i>I. Rechtliche Einordnung der Leitlinie .....</i></b>	<b>10</b>
	<b><i>II. Konkrete Regelungen der Leitlinie.....</i></b>	<b>11</b>
<b>C.</b>	<b>VERFASSUNGSRECHTLICHE VORGABEN .....</b>	<b>15</b>
	<b><i>I. Das Grundgesetz und die Bekämpfung des Neonazismus .....</i></b>	<b>15</b>
	<b><i>1. Streitbare bzw. wehrhafte Demokratie.....</i></b>	<b>15</b>
	<b><i>2. Allgemeine Meinungsfreiheit.....</i></b>	<b>17</b>
	<b><i>a. Art. 5 GG als Abwehrgrundrecht.....</i></b>	<b>17</b>
	<b><i>b. Objektiv-rechtlicher Gehalt des Art. 5 GG .....</i></b>	<b>20</b>
	<b><i>II. Bundeskompetenz.....</i></b>	<b>23</b>
	<b><i>1. Exekutivkompetenz .....</i></b>	<b>24</b>
	<b><i>2. Organisationsrechtlicher Gesetzesvorbehalt und Gesetzgebungskompetenz.....</i></b>	<b>26</b>
	<b><i>a. Gesetzesvorbehalt aus Art. 87 Abs. 3 GG.....</i></b>	<b>27</b>
	<b><i>aa) Unmittelbarer Anwendungsbereich des Art. 87 Abs. 3 GG.....</i></b>	<b>27</b>
	<b><i>bb) Anwendung auf die Stiftungsgründung .....</i></b>	<b>30</b>
	<b><i>cc) Anwendung bei privatrechtlichen Organisationsformen.....</i></b>	<b>31</b>
	<b><i>dd) Zwischenergebnis .....</i></b>	<b>33</b>
	<b><i>b. Gesetzgebungskompetenz des Bundes .....</i></b>	<b>33</b>
	<b><i>aa) Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 1.Alt lit b GG.....</i></b>	<b>33</b>
	<b><i>bb) Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG .....</i></b>	<b>36</b>
	<b><i>cc) Gesetzgebungskompetenz „Kraft Natur der Sache“ im Bereich der Staatsleitung...<i></i></i></b>	<b>37</b>
	<b><i>dd) Arbeit gegen Neonazismus und für Demokratie als Bildungsarbeit .....</i></b>	<b>41</b>
	<b><i>III. Finanzverfassungsrechtliche Fragen.....</i></b>	<b>42</b>

---

<b>D.</b>	<b>KONKRETE MODELLE .....</b>	<b>43</b>
<b>I.</b>	<b>Allgemeine Anforderungen .....</b>	<b>43</b>
<b>II.</b>	<b>Konkrete Modelle.....</b>	<b>43</b>
	1. Aufstockung der derzeitigen Förderprogramme.....	43
	2. Institutionelle Förderung im Haushaltsrecht .....	44
	3. Vergabe an Dritte im Rahmen der BHO .....	45
	4. Institutionelle Förderung als nichtrechtsfähige Bundesanstalt im Geschäftsbereich eines Bundesministeriums .....	46
	5. Eingliederung in den Kinder- Jugendplan des Bundes .....	46
	6. Förderung mittels eine Parlamentsbeschlusses (Beispiel: Gedenkstättenförderung).....	47
	7. Verein .....	47
	8. Stiftung des bürgerlichen Rechts .....	48
	9. Öffentlich-rechtliche Stiftung .....	49
	a. Beispiele für eine öffentlich-rechtliche Stiftung .....	50
	b. Übertragbarkeit .....	51
	c. Voraussetzungen .....	52
	d. Finanzierungsmodelle einer Stiftung.....	54
	10. Gesellschaft .....	55
	a. Beispiele für eine GmbH-Struktur .....	55
	b. Übertragbarkeit.....	56
	c. Verfassungsrechtliche Voraussetzungen.....	57
	d. Gemeinnützigkeit einer Gesellschaft .....	57

---

## **A) AUFGABENSTELLUNG UND GANG DER UNTERSUCHUNG**

Der Bund begann in den 90er Jahren mit Programmen zur Bekämpfung des Neonazismus. Das „Aktionsprogramm gegen Gewalt und Aggression“ für die östlichen Bundesländer lief von 1992 bis 1996. Dann folgte das Bundesprogramm „Jugend für Toleranz und Demokratie – gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus“ von 2001 bis 2006, in dessen Rahmen die drei Teilprogramme „Entimon“, „Civitas“ und „Xenos“ verwirklicht wurden. 2007 folgten zwei Bundesprogramme mit den Namen „Kompetent. Für Demokratie“ und „Vielfalt tut gut“. Die Programme „Vielfalt tut gut“ und „Kompetent. für Demokratie“ wurden 2011 zusammengelegt zu dem Programm „Toleranz fördern und Kompetenz stärken“.

Die einzelnen Programme, ihre Ausrichtung und ihre Umsetzung waren immer wieder Gegenstand von Diskussionen. Festgehalten werden kann, dass die Programme vor Ort eine vielfältige Praxis teilweise hervorgebracht und teilweise unterstützt haben, die über außerschulische Bildungs- und Jugendarbeit, Gemeinwesenarbeit, Mobile Beratung und Unterstützung von Opfern neonazistischer Gewalt, Präventionsarbeit, Opferberatung, Aktions- und Handlungspläne bis zur Infrastrukturentwicklung reicht. Die von den genannten Programmen (mit-) finanzierte Arbeit gegen Neonazismus war von der Vielfalt unterschiedlicher Ansätze im zivilgesellschaftlichen Bereich geprägt, die ohne die Integration in staatliche Behörden erprobt werden konnte.

Die Programme waren Reaktion auf die wachsende Resonanz rassistischer, antisemitischer und neonazistischer Tendenzen insbesondere bei Jugendlichen, der Entwicklung neuer Organisationsformen und einer wachsenden Gewaltbereitschaft und Militanz im neonazistischen Bereich. Dass sich auf dem Boden von neonazistischer Alltagskultur Rechtsterrorismus entwickeln kann, hat nicht zuletzt der Fall NSU gezeigt. Und noch immer sind Rassismus und Antisemitismus bis in die Mitte der Gesellschaft verbreitet, gibt es Gebiete, in denen sich Menschen, die nicht in das Bild von Neonazis passen, nicht in Sicherheit bewegen können, sind Angriffe von Neonazis an der Tagesordnung. Bedarf für derartige Programme besteht folglich in hoher Dringlichkeit noch immer.

Vgl.: Decker/Kiess/Brähler, Die Mitte im Umbruch, Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2012, herausgegeben für die

---

Friedrich-Ebert-Stiftung von Ralf Melzer;  
Deutsche Zustände, Folge 10, Heitmeyer  
(Hrsg.), 2011.

Die geförderte Arbeit gegen Neonazismus, Rassismus und Antisemitismus wird vor Ort dadurch erschwert, dass ihre Träger nicht selten selbst zur Zielscheibe von Neonazis werden und sich teilweise einer ablehnenden Mehrheitskultur gegenübersehen.

Umso schwerer wiegt, dass die finanzielle Förderung auf der Grundlage der genannten Programme kaum den Aufbau stabiler Strukturen ermöglicht. Die Ausgestaltung der Förderung unterliegt dem zuständigen Ministerium. Im Rahmen der Haushaltsverhandlungen wird immer wieder neu über die Höhe der Förderung entschieden. Damit stehen die Projekte faktisch immer wieder zur Disposition, was eine längerfristige, kontinuierliche Planung unmöglich macht. Für die Menschen, die in diesen Projekten arbeiten, bedeutet dies ein hohes Maß an Planungsunsicherheit und gegebenenfalls die Notwendigkeit zur Umorientierung zu längerfristigen Jobs. Für die Projekte, die auf Vertrauensbildung, langjährig erworbene Kenntnis von Strukturen und Multiplikatoren angewiesen sind, führt das hohe Maß an Unsicherheit immer wieder zu Rückschlägen.

Als Hauptproblem der derzeitigen Situation ist folglich die große Unsicherheit für die Projekte über ihren Fortbestand anzusehen. Dabei ist eine erfolgreiche Arbeit für Demokratie auf Dauerhaftigkeit angewiesen.

Der Kampf gegen Neonazismus, Rassismus, Antisemitismus, antimuslimischen Rassismus und Antiziganismus ist eine gesellschaftliche Daueraufgabe. Sie ist vor Ort auf Kontinuität angewiesen, darauf, dass Akteure Vertrauen aufbauen, verlässliche Netzwerke bilden und erworbenes Fachwissen weitergegeben werden kann. Dies kann nur gewährleistet werden, wenn Strukturen geschaffen werden, in denen die Vielfalt zivilgesellschaftlichen Engagements erhalten bleibt und diese Arbeit durch gesicherte finanzielle und institutionelle Rahmenbedingungen abgesichert ist. Bewährte Projekte müssen deshalb verstetigt, ihre dauerhafte Förderung auf Bundesebene gewährleistet und durch transparente Qualitätskriterien, die auf wissenschaftlicher Expertise und der Praxis der vergangenen Jahre und ihrer Begleitforschung beruhen, regelmäßig evaluiert werden.

Vgl. u.a.: Positionspapier der Bundesarbeitsgemeinschaft Demokratieentwicklung (BAGD) und der Bundesarbeitsgemeinschaft Kirche und Rechtsextremismus (BAGKR) zu den Bundestagswahlen 2013, verabschiedet am 17. Januar 2013.

Gegenstand des vorliegenden Gutachtens ist die Frage, welche rechtlichen Möglichkeiten der Verstärkung der Mittel zur Demokratieförderung und Bekämpfung des Neonazismus auf Bundesebene bestehen. Zentral ist dabei, eine dauerhafte Förderung durch die Schaffung einer angemessenen Institution zu gewährleisten. Angesichts der Vielzahl von divergierenden Vorschlägen, die insoweit bereits gemacht wurden, soll sich das Gutachten dabei nicht auf die Erörterung grundsätzlicher verfassungsrechtlicher Fragen beschränken, sondern darüber hinaus die diskutierten Lösungsansätze auf ihre rechtliche Zulässigkeit und praktische Tauglichkeit überprüfen.

Für diese Untersuchung wird zunächst die Ausgangslage aufgrund der gegenwärtigen Praxis erörtert (B). Im Anschluss daran soll der verfassungsrechtliche Rahmen skizziert werden (C). Dabei geht es zum einen um die Zulässigkeit der staatlichen Bekämpfung des Neonazismus auf der Basis des Konzepts der wehrhaften bzw. streitbaren Demokratie. Zum anderen wird untersucht, welche Kompetenzen hierbei dem Bund auf den Ebenen der Gesetzgebung und des Gesetzesvollzugs sowie in finanzverfassungsrechtlicher Hinsicht zur Verfügung stehen.

Im letzten Schritt werden vor diesem Hintergrund die verschiedenen, in Betracht kommenden Modelle entwickelt und auf ihre Eignung und rechtliche Zulässigkeit überprüft (E). Dabei sollen zunächst allgemeine Anforderungen an ein Modell entwickelt (E.I) und sodann die einzelnen Vorschläge daran gemessen werden (E.II).



---

## **B) DIE GEGENWÄRTIGE PRAXIS**

Die derzeitige Förderung von Projekten zur Demokratieförderung und Bekämpfung des Neonazismus findet in Form von Bundesprogrammen statt.

Dabei ist zum einen das Bundesprogramm „XENOS – Integration und Vielfalt“ zu nennen, dass auf einer Förderrichtlinie des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales basiert.

Vgl.: Förderrichtlinie „XENOS – Integration und Vielfalt“, Amtlicher Teil, Bundesanzeiger Nummer 82, S. 1966.

Des Weiteren ist das Bundesprogramm „Zusammenhalt durch Teilhabe“ zu nennen. Diesem liegt eine Richtlinie des Bundesministeriums des Innern zugrunde.

Vgl.: Richtlinie zur Förderung von Projekten für demokratische Teilhabe und gegen Extremismus im ländlichen, strukturschwachen Raum.

Hinzu tritt das Bundesprogramm „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“. Dieses wiederum fußt auf einer Leitlinie des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Vgl.: Leitlinie zum Programmbereich "Förderung und Unterstützung qualitätsorientierter Beratungsleistungen in den landesweiten Beratungsnetzwerken".

Am Beispiel dieses Programms wird im Folgenden die gegenwärtige Praxis dargestellt werden.

So werden auf Grundlage des § 44 Bundeshaushaltsordnung (BHO) in Verbindung mit § 23 BHO die konkreten Zuwendungen für das Bundesprogramm „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“ bewilligt. Die Zuwendungspraxis wird dabei von der Leitlinie zum Programmbereich "Förderung und Unterstützung qualitätsorientierter Beratungsleistungen in den landesweiten Beratungsnetzwerken" des Bundesministeriums bestimmt.

#### I) Rechtliche Einordnung der Leitlinie

Rechtlich ist die Leitlinie als Verwaltungsvorschrift zu verstehen. In dieser wird konkretisiert, unter welchen Voraussetzungen Zuwendungen im Rahmen des Bundesprogramms „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“ erteilt werden. Hierbei handelt es sich um eine gesetzesfreie Ermessensrichtlinie, die in einem Bereich erlassen wurde, der normbedürftig ist, aber für den keine gesetzlichen Regelungen vorliegen.

Vgl. zur rechtlichen Einordnung von Verwaltungsvorschriften: Batts, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Auflage 2002, S. 34; Ossenbühl, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Auflage 2010, S. 148, der von „gesetzesvertretenden Verwaltungsvorschriften“ spricht.

Da die Leitlinie Entscheidungsmaßstäbe definiert, anhand derer die Mittel zu vergeben sind und es sich bei der Vergabe der Fördermittel um einen nicht konkret gesetzlich normierten Bereich handelt, ist sie als Ermessensrichtlinie zu verstehen.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ist zum Erlass der Leitlinie befugt. Dies ergibt sich aus der Befugnis zur Leitung des zugewiesenen Geschäftsbereichs.

„Die Befugnis zum Erlass von Verwaltungsvorschriften ist der Exekutivgewalt inhärent, soweit ihre Organisations- und Geschäftsleitungsgewalt jeweils reicht.“

BVerwGE 67, 222, 229.

Grundsätzlich entfalten Verwaltungsvorschriften lediglich intern Rechtswirkung, da die Bediensteten und nachgeordneten Behörden aufgrund ihrer dienstrechtlichen Gehorsams- und Amtwahrungspflicht zur Beachtung der Verwaltungsvorschriften verpflichtet sind.

Vgl.: Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht I, S. 256; Detterbeck, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage 2009, Rn. 867;

---

Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18.  
Auflage 2011, S. 621 ff.

Jedoch können sie durch die Begründung einer stetigen Verwaltungspraxis im Rahmen der Selbstbindung der Verwaltung Außenwirkung entfalten. Ein entsprechender Anspruch des Bürgers ergibt sich dann aus der Selbstbindung der Verwaltung in Verbindung mit dem Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG bzw. dem Gebot des rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes darauf, dass die Verwaltung vergleichbar gelagerte Fällen einheitlich zu behandeln hat.

„Allerdings ist in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts anerkannt, dass Verwaltungsvorschriften über die ihnen zunächst nur innewohnende interne Bindung hinaus vermittels sowohl des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) als auch des Rechtsstaatsprinzips verankerten Gebot des Vertrauensschutzes (Art. 20 und Art. 28 GG eine anspruchsbegründende Außenwirkung im Verhältnis der Verwaltung zum Bürger zu begründen vermögen.“

BVerwG, Urteil vom 8.4.1997, Aktenzeichen 3  
C 6/95, Rn. 19 - zitiert nach juris.

## II) Konkrete Regelungen der Leitlinie

Die Leitlinie zum Programmbereich "Förderung und Unterstützung qualitätsorientierter Beratungsleistungen in den landesweiten Beratungsnetzwerken" legt Ziel, Konzept, Voraussetzungen, Art, Umfang und Höhe der Förderung sowie das Verfahren und die Qualitätssicherung fest.

Konkret sieht die Leitlinie folgende Programmbereiche vor (S. 3):

1. die Entwicklung integrierter lokaler Strategien (Lokale Aktionspläne) mit den zwei Bausteinen
  - Entwicklung, Implementierung und Umsetzung Lokaler Aktionspläne
  - Sicherung der Nachhaltigkeit der integrierten lokalen Strategien der bestehenden Lokalen Aktionspläne
2. die Förderung themenbezogener modellhafter Maßnahmen (Modellprojekte: Jugend, Bildung und Prävention)
3. die Förderung und Unterstützung qualitätsorientierter Beratungsleistungen in den landesweiten Beratungsnetzwerken."

In den allgemeinen Fördergrundsätzen der Leitlinie heißt es:

„Als Orientierung gelten die Fördersätze nach den Richtlinien für den Kinder- und Jugendplan des Bundes (RL-KJP) vom 28.08.2009 (GMBI 2009, S. 790ff), geregelt unter Nr. III 3.1 bis 3.6 regelten Fördersätze.“

Demnach gelten die Fördersätze nach den Richtlinien für den Kinder- und Jugendplan des Bundes.

Dort heißt es unter III.1:

"Art, Umfang und Höhe der Förderung  
Förderungsarten

(1) Projektförderung

Zuwendungen werden in der Regel als Projektförderung zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne abgegrenzte Vorhaben gegeben.

(2) Institutionelle Förderung

In besonders begründeten Ausnahmefällen kann mit Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen eine Zuwendung als institutionelle Förderung auf der Grundlage eines genehmigten Wirtschaftsplans zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines Teils der Ausgaben des Zuwendungsempfängers gegeben werden."

Kinder- und Jugendplan des Bundes RL v. 16.1.12, GMBL 2012, S. 148.

Als Finanzierungsarten werden im Kinder- und Jugendplan des Bundes unter III.2 vorgesehen:

(1) Die Zuwendungen werden grundsätzlich als Teilfinanzierung (Anteilfinanzierung, Fehlbedarfsfinanzierung oder in geeigneten Fällen Festbetragsfinanzierung) in Form von nicht rückzahlbaren Zuschüssen gegeben.

(2) Eine Zuwendung darf ausnahmsweise als Vollfinanzierung bewilligt werden, wenn die Erfüllung des Zwecks in dem notwendigen Umfang nur bei Übernahme sämtlicher zuwendungsfähiger Ausgaben durch das Bundesministerium möglich ist. Eine Vollfinanzierung kommt in der Regel nicht in Betracht, wenn der Zuwendungsempfänger an der Erfüllung des Zweckes

---

insbesondere ein wirtschaftliches Interesse hat.

Kinder- und Jugendplan des Bundes RL v. 16.1.12, GMBL 2012, S. 148.

Im Kinder- und Jugendplan des Bundes werden unter III.3 der Umfang und die Höhe der Förderung geregelt. Dort wird festgehalten, dass Kurse (3.1), Arbeitstagungen (3.2), Personalkosten (3.3), Internationale Jugendarbeit (3.4), Modellprojekte (3.5) und Einzelprojekte (3.6) gefördert werden können.

Konkret sieht die Leitlinie in den Fördervoraussetzungen vor (S. 11 f):

"Das Land legt mit dem Förderantrag ein Konzept zur Weiterentwicklung des landesweiten Beratungsnetzwerkes und zur Arbeit der Mobilien Beratungsteams vor. Das Konzept wird jährlich durch die Landeskoordinierungsstelle fortgeschrieben. Die Länder stellen sicher, dass die landesweiten Beratungsnetzwerke weitergeführt werden und die je nach Beratungssituation erforderlichen Einsätze der Mobilien Beratungsteams vor Ort über den gesamten Programmverlauf gewährleistet werden.(...)

Über die Gewährung der Zuwendung entscheidet das für das Programm zuständige Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel nach pflichtgemäßem Ermessen. Mit der Umsetzung wird eine Regiestelle beauftragt. Ein Rechtsanspruch auf eine Förderung besteht nicht."

Dabei sieht die Leitlinie als Finanzierungsmöglichkeiten zum einen die anteilige Finanzierung von Personal- und Sachkosten der im Beratungsnetzwerk befindlichen Träger und zum anderen die anteilige Finanzierung von konkreten Aufwendungen für die Einsätze der Mobilien Beratungsteams vor (S. 12).

Hinsichtlich der Förderdauer wird festgehalten (S. 13):

"Die Förderung der qualitätsorientierten Beratungsnetzwerke erfolgt vom 01.01.2011 bis 31.12.2012. Bei Antragstellung durch die Länder werden das Konzept und der Finanzierungsplan für die Gesamtlaufzeit, getrennt nach Förderjahren, vorgelegt. Die Bewilligung der Bundesmittel erfolgt jeweils

---

für ein Jahr. Bei Fortschreibung des Konzeptes kann jeweils eine einjährige Verlängerung - längstens bis zum 31.12.2013 - beantragt werden. Die für das jeweilige Förderjahr bewilligten Bundesmittel sind nicht in Folgejahre übertragbar und stehen nur für Ausgaben im betreffenden Haushaltsjahr zur Verfügung.

Pro Land stehen in jedem Förderjahr bis zu 250.000,- Euro an Bundesmittel zur Verfügung."

Die Zuwendungen erfolgen als Teilfinanzierung (Anteilfinanzierung oder Fehlbedarfsfinanzierung) in Form von nicht rückzahlbaren Zuschüssen (S. 13). Sie erfolgen auf der Grundlage des § 44 BHO in der Verbindung mit § 23 BHO sowie der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu § 44 BHO und werden für einzelne Projektvorhaben gewährt (S. 13).

Aus diesen Regelungen wird das Problem deutlich. Eine Förderung steht allein in der Entscheidungsbefugnis eines einzigen Ministeriums. Bei jedem Wechsel an der Ministeriumsspitze ist für die Projekte offen, ob sie von einer weiteren Förderung ausgehen können. Auch innerhalb einer Legislaturperiode besteht ein hohes Maß an Unsicherheit, ob die Zuwendungen weiter bewilligt werden.

## **C) VERFASSUNGSRECHTLICHE ASPEKTE BEI EINER VERSTETIGUNG DER MITTEL ZUR DEMOKRATIEFÖRDERUNG UND BEKÄMPFUNG DES NEONAZISMUS**

Um einzelne Vorschläge zur Verstetigung der Mittel zur Demokratieförderung und Bekämpfung des Neonazismus untersuchen zu können, ist zunächst der verfassungsrechtliche Rahmen abzustecken. Hierzu gehört eine Erörterung des Konzepts der streitbaren bzw. wehrhaften Demokratie und der allgemeinen Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 GG (I). Im Anschluss ist zu untersuchen, inwieweit der Bund in dem Bereich der Demokratieförderung eine Kompetenz sowohl auf der exekutiven Ebene (II:!) als auch auf der Ebene der Gesetzgebung (II.2) und der Finanzverfassung (III) innehat, um durch ein Gesetz bzw. durch die Errichtung einer eigenen Institution in diesem Feld tätig werden zu können.

### I) Das Grundgesetz und die Bekämpfung des Neonazismus

Die Grundrechte - und dabei sei insbesondere auf die Rechte zur politischen Betätigung hingewiesen - gelten auch für Menschen mit neonazistischer Überzeugung, so dass sich die Bekämpfung neonazistischen Gedankenguts im Spannungsfeld der streitbaren Demokratie, wie sie das Grundgesetz vorsieht, bewegen muss.

#### 1) Die streitbare bzw. wehrhafte Demokratie

Das Vereinsverbot in Art. 9 Abs. 2 GG, das Parteienverbot in Art. 21 Abs. 2 GG, die Verwirkung von Grundrechten gem. Art. 18 GG und zahlreiche weitere Bestimmungen (Art. 20 Abs. 4, Art. 98 Abs. 2, Art. 5, Art. 2 Abs. 1, Art. 79 Abs. 3, Art. 91 GG) sind Ausdruck der Konzeption einer streitbaren bzw. wehrhaften Demokratie. Ihr liegt der innere Widerspruch zugrunde, dass auf der einen Seite die grundrechtliche Freiheit von den Gegnern der Freiheit zu deren Abschaffung missbraucht werden kann und auf der anderen Seite die Freiheit zur Verteidigung der Freiheit gegen ihre Gegner nicht beseitigt werden darf.

Vgl.: Streinz, in: von Mangoldt/Klein/Starck,  
GG, 5. Auflage 2005, Art. 21, Rn. 212 f.

Der Begriff der freiheitlich-demokratischen Grundordnung ist hierbei ein Schlüsselbegriff, da im Grundgesetz an den Begriff der freiheitlich-

demokratischen Grundordnung angeknüpft wird, um zum Beispiel eine Partei verbieten zu können.

Zum Begriff der freiheitlich-demokratischen Grundordnung: Papier/Durner, AöR 128 (2003), S. 355 ff; Denninger, in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Auflage 1994, S. 33 ff; Becke, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 1992, S. 338 ff.

Allerdings findet sich im Grundgesetz keine Definition der freiheitlich demokratischen Grundordnung.

Uhle, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 73, Rn. 242.

Das Bundesverfassungsgericht hat den Begriff der freiheitlich-demokratischen Grundordnung wie folgt formuliert:

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. (...)“

Die freiheitlich demokratische Grundordnung ist das Gegenteil des totalen Staates, der als ausschließliche Herrschaftsmacht Menschenwürde, Freiheit und Gleichheit ablehnt. (...)“

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; 5, 85, 140.

Auf einfach-gesetzlicher Ebene sind im Rahmen der Bekämpfung des Neonazismus insbesondere die Propagandadelikte gem. §§ 86, 86 a StGB sowie die Volksverhetzung gem. § 130 StGB zu nennen. Die Möglichkeit des



Vereinsverbots gem. Art. 9 Abs. 2 GG ist in den letzten Jahren relativ häufig genutzt worden, während der Versuch eines Verbots der NPD bisher scheiterte. Die Frage, ob neonazistische Versammlungen verboten werden können, Räume der öffentlichen Verwaltung (z.B. in Rathäusern) neonazistischen Gruppierungen zur Verfügung gestellt werden müssen und ob Straßenstände von Neonazis verboten werden können, sind immer wieder Gegenstand juristischer Auseinandersetzungen, die sich bis zum Bundesverfassungsgericht ziehen können.

Vgl.: Volkmann, Grundprobleme der  
staatlichen Bekämpfung des  
Rechtsextremismus, JZ 2010, S. 209 ff.

In einer liberalen Demokratie ist jeder staatliche Eingriff abzuwägen und insbesondere auf seine Verhältnismäßigkeit zu untersuchen. Auch der Umstand, dass im Grundgesetz im Gegensatz zur Weimarer Reichsverfassung eine Entscheidung für die wehrhafte und streitbare Demokratie getroffen wurde, ändert nichts an der Erforderlichkeit, jede Maßnahme im Einzelfall zu prüfen und abzuwägen.

Vgl.: Volkmann, Grundprobleme der  
staatlichen Bekämpfung des  
Rechtsextremismus, JZ 2010, S. 209 ff.

Der Kampf gegen Neonazis bewegt sich folglich grundsätzlich in einem Spannungsfeld.

## 2) Allgemeine Meinungsfreiheit

Zunächst ist zu bestimmen, in welches Grundrecht staatliches Handeln, was sich der Demokratieförderung und der Bekämpfung des Neonazismus verschrieben hat, eingreifen könnte. In Betracht kommt hierbei das Grundrecht auf allgemeine Meinungsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 GG, auf das sich gegebenenfalls all jene berufen können, die sich anti-demokratisch und neonazistisch äußern.

### a) Art. 5 GG als Abwehrrecht

Art. 5 Abs. 1 GG schützt das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten.

---

Pieroth/Schlink, Grundrechte, Staatsrecht II,  
28. Auflage 2012, Rn. 591; Jarass, in:  
Jarass/Pieroth, GG, 12. Auflage 2012, Art. 5,  
Rn. 6.

Dabei spielt keine Rolle, welche Themen berührt werden, da die Meinungsfreiheit die Kommunikation in allen Bereichen schützt.

Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Auflage  
2012, Art. 5, Rn. 3; Clemens, in:  
Umbach/Clemens, GG, 2002, Art. 5, Rn. 61.

Unter Meinungen im Sinne des Art. 5 Abs. 1 GG sind Ansichten, Überzeugungen, Werturteile, Stellungnahmen, Einschätzungen, Auffassungen und Urteile zu sämtlichen Gegenständen und Personen zu verstehen.

Wendt, in: von Münch/Kunig, GG, 6. Auflage  
2012, Art. 5, Rn. 8.

Grundsätzlich kann staatliches Handeln durch Förderung von Projekten dazu beitragen, dass Personen mit anti-demokratischen bzw. neonazistischen Positionen ihre Meinungen nicht frei kundtun können, weil durch eben diese staatliche Förderung zivilgesellschaftliches Engagement gegen derartige Positionen organisiert worden sein könnte. Damit kann nicht ausgeschlossen werden, dass durch eine staatliche Förderung von Projekten die Meinungsfreiheit der Personen, die eine anti-demokratische bzw. neonazistische Haltung haben, betroffen ist.

Jedoch kann dieses staatliche Handeln nicht als Eingriff qualifiziert werden.

Für die Annahme eines Grundrechtseingriffs ist nach dem klassischen Eingriffsbegriff erforderlich, dass durch ein „unmittelbar und gezielt (final) durch ein vom Staat verfügbares, erforderlichenfalls zwangsweise durchzusetzendes Ge- oder Verbot, also imperativ“ eine grundrechtliche Freiheit beschränkt wird.

BVerfGE 105, 299, 300; s. hierzu auch:  
Voskuhle/Kaiser, JuS 2009, S. 313.

Bei einem staatlichen Verhalten, das Projekte fördert, liegt kein Verhalten vor, das ein grundrechtliches geschütztes Verhalten anderer verkürzt, sondern

lediglich ein förderndes staatliches Verhalten von Projekten, Gruppen und Initiativen, die durch ihr Handeln die Demokratie und die demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten stärken. Schließlich sind die Projekte nicht befugt, Vereine oder Versammlungen zu verbieten. Ihre Arbeit besteht darin, Informationen zu sammeln, Aufklärung zu betreiben, Vernetzung zu fördern, Opfer zu unterstützen etc. Damit liegt kein unmittelbar grundrechtseinschränkendes Verhalten vor.

Bei Anwendung des modernen Eingriffsbegriffs ist ein Eingriff dann zu bejahen, wenn ein Verhalten, das der öffentlichen Gewalt zugerechnet werden kann, eine grundrechtliche Freiheit teilweise oder ganz unmöglich macht, wobei es nicht darauf ankommt, ob diese Wirkung unbeabsichtigt oder final, mittelbar oder unmittelbar, faktisch oder rechtlich, mit oder ohne Befehl bzw. Zwang erfolgte.

Jarass, in Jarass/Pieroth, GG, 12. Auflage 2012, Vorb. vor Art. 1, Rn. 28; Sachs, in: ders., GG, 6. Auflage 2011, vor Art. 1, Rn. 84; Pieroth/Schlink, Grundrechte, Staatsrecht II, 28. Auflage 2012, S. 240.

Auch unter Zugrundelegung des modernen Eingriffsbegriffs kann in einer staatlichen Demokratieförderung kein Eingriff gesehen werden. Zwar kann sich eine staatliche Unterstützung von Engagement, das sich gegen neonazistische Meinungen und neonazistisches Handeln richtet, mittelbar auf grundrechtlich geschütztes Verhalten von Anhängern neonazistischer Ideologien auswirken. So könnten sich z.B. mehr Leute gegen ihre Versammlungen engagieren oder ihren Unwillen bekunden, wenn Neonazis in Fußgängerzonen ihre Broschüren verteilen. Solche Folgen könnten gegebenenfalls als mittelbare verstanden werden, jedoch würde es zu weit gehen, diese der öffentlichen Gewalt zuzurechnen. Schließlich entscheiden sich in derartigen Konstellationen, Bundesbürger dazu ihre Meinung gegen bestimmte Auffassungen zu äußern. Dies kann jedoch nicht kausal auf staatlich aufklärendes Verhalten zurückgeführt werden. Durch staatlich aufklärendes Verhalten wird neonazistisches Agieren folglich nicht ganz oder teilweise unmöglich gemacht, wie dies z.B. bei Vereinsverboten der Fall ist.

3) Objektiv-rechtlicher Gehalt des Art. 5 GG

Die Meinungsfreiheit nach Art. 5 GG enthält jedoch neben dem Abwehrrecht auch einen objektiv-rechtlichen Gehalt.

So hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt:

„Das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung ist als unmittelbarster Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit in der Gesellschaft eines der vornehmsten Menschenrechte überhaupt <un des droits les plus précieux de l'homme nach Artikel 11 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789>. Für eine freiheitlich-demokratische Staatsordnung ist es schlechthin konstituierend, denn es ermöglicht erst die ständige geistige Auseinandersetzung, den Kampf der Meinungen, der ihr Lebenselement ist <BVerfGE 5, 85 <205>>. Es ist in gewissem Sinn die Grundlage jeder Freiheit überhaupt, "the matrix, the indispensable condition of nearly every other form of freedom" <Cardozo>.“

BVerfG, Urteil vom 15.01.1958 – 1 BvR 400/51, Rn. 32 – zitiert nach juris.

Das Grundrecht der Meinungsfreiheit ist für ein demokratisches Gemeinwesen folglich konstituierend und auch seinem objektiv-rechtlichen Gehalt nach verfassungsrechtlich geschützt.

Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Auflage 2012, Art. 5, Rn. 2; Wendt, in: von Münch/Kunig, GG, 6. Auflage 2012, Art. 5, Rn. 1.

Bethge hat ausgeführt:

„Die Bestimmung hat zugleich staatsintegrierende Bedeutung für die parlamentarische Demokratie und den für diese unabdingbaren, freien und unreglementierten Meinungsbildungsprozess.“

Bethge, in: Sachs, GG, Art. 5, Rn. 11.

So könnte in Betracht kommen, dass ein staatliches Handeln, dass sich die Demokratieförderung und die Bekämpfung des Neonazismus durch Projektförderung zum Ziel gesetzt hat, dieses objektive, von Art. 5 GG geschützte Prinzip verletzt, in dem der Staat nicht meinungsneutral auftritt sondern durch staatliches Handeln bestimmte Meinungen fördert und andere sogar bekämpft.

Bei der Förderung demokratischer Einstellungen und der Bekämpfung des Neonazismus geht es darum, die Demokratie durch Projektförderung zu stärken. In diesem Sinne ist die Arbeit zumindest in Teilen mit der Arbeit der Bundeszentrale für politische Bildung vergleichbar.

So hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt:

„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. Eingebunden in einen Bildungsauftrag ist diese auch nicht von vornherein darauf verwiesen, alle im Rahmen von Art. 5 Abs. 1 GG geschützten Meinungen formal gleich zu behandeln; vielmehr kann sie insoweit auch wertende Unterscheidungen treffen, hat dabei aber Ausgewogenheit und rechtsstaatliche Distanz zu wahren. Hierbei können insbesondere Kriterien wie Qualität und Repräsentativität eine maßgebliche Rolle spielen; insofern ist es der Bundeszentrale für politische Bildung nicht grundsätzlich verwehrt, Extremmeinungen am Rande des politischen Spektrums und solche, die von der Wissenschaft nicht ernst genommen werden, nicht zu berücksichtigen, sie als solche zu bezeichnen und sich demgegenüber auf die Präsentation von Hauptströmungen zu konzentrieren.“

Bundesverfassungsgericht, Entscheidung vom 17.08.2010, 1 BvR 2585/06, Rn. 23 – zitiert nach juris.

So hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass die Bundeszentrale nicht darauf verwiesen sei, sämtliche Meinungen gleich zu behandeln. Das gilt für eine Institution, die sich der Demokratieförderung und der Bekämpfung des Neonazismus verschrieben hat, ebenso. Weiter hat das Bundesverfassungsgericht deutlich gemacht, dass es der Bundeszentrale nicht verwehrt ist, auf „Extremmeinungen am Rande des politischen Spektrums“ hinzuweisen und diese als solche zu bezeichnen. Zu solchen sind auch anti-demokratische und neonazistische Positionen zu zählen, so dass es staatlich geförderten Projekten nicht verwehrt sein kann, auf solche Meinungen hinzuweisen.

Allerdings ist nicht zu übersehen, dass die im Rahmen der genannten staatlichen Programme geförderte politische Bildungsarbeit über die reine

Informationstätigkeit hinausgeht. Ihr Ziel ist es, die Bekämpfung einer demokratiefeindlichen bzw. neonazistischen Position aktiv zu fördern und damit den politischen Meinungsbildungsprozess an seiner gesellschaftlichen Wurzel zu beeinflussen. Dies konfliktiert, anders als die reine Informationstätigkeit des Staates, mit dem demokratischen Leitbild eines Meinungsbildungsprozesses „von unten nach oben“, aus der gesellschaftlichen in die staatliche Sphäre.

Gerade hier setzt jedoch das über die staatliche Informationstätigkeit hinausreichende Konzept der wehrhaften Demokratie an. Dabei zielen die ausdrücklich in der Verfassung hervorgehobenen Elemente dieser Konzeption auf die Bekämpfung institutioneller verfassungsfeindlicher Erscheinungen, wie insbesondere auf die Bekämpfung von Parteien und Vereinen. Das bedeutet jedoch nicht, dass unterhalb dieser institutionellen Schwellen der vom Grundgesetz verfasste Staat in der Auseinandersetzung um die Legitimität seiner Ordnung neutral zu bleiben hätte. Schutz und Pflege der verfassungsmäßigen Ordnung gehören vielmehr auf allen Ebenen staatlichen Handelns zu den grundlegenden Aufgaben des demokratischen Verfassungsstaates.

Diesem Auftrag entspricht etwa die Schulgesetzgebung. Als Aufgabe der Schule wird im Schulgesetz Nordrhein-Westfalen hervorgehoben, dass die Jugend „im Geist der Menschlichkeit, der Demokratie und der Freiheit, zur Duldsamkeit und zur Achtung vor der Überzeugung des anderen“ erzogen werden soll (§ 2 Abs. 2 Satz 2 SchulG NW). Noch deutlicher kommt der demokratische Bildungsauftrag der Schule im Schulgesetz Baden-Württemberg zum Ausdruck: „Über die Vermittlung von Wissen, Fähigkeiten und Fertigkeiten hinaus ist die Schule insbesondere gehalten, die Schüler (...) zur Anerkennung der Wert- und Ordnungsvorstellungen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung zu erziehen, die im einzelnen eine Auseinandersetzung mit ihnen nicht ausschließt, wobei jedoch die freiheitlich-demokratische Grundordnung, wie in Grundgesetz und Landesverfassung verankert, nicht in Frage gestellt werden darf.“

Vgl. dazu: Christian Starck, Freiheit und Institutionen, 2002, S. 390 f.

Diesem Erziehungsauftrag entsprechend hat das vom Staat eingesetzte Personal selbst die Gewähr dafür zu bieten, sich jederzeit für die freiheitlich-demokratische Grundordnung einzusetzen, gehört die „Verfassungstreue“ zu den

verfassungsrechtlich anerkannten Eignungsvoraussetzungen bei der Auswahl für die Besetzung öffentlicher Ämter.

BVerfGE 39, 334 - Radikalenbeschluss; näher dazu und zu den Grenzen: Grigoleit, in: Stern/Becker (Hg.), Grundrechte-Kommentar, 2010, Art. 33 Rn. 35 ff.

Weiter sieht das Grundgesetz in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 b die Kompetenz des Bundes zur Regelung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern zum Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung vor. Dort ist der „Verfassungsschutz“ legaldefiniert. Davon hat der Bundesgesetzgeber durch das BVerfSchG Gebrauch gemacht, das staatlichen Behörden Freiheitseingriffe erlaubt, die der Aufklärung von verfassungsfeindlichen Bestrebungen dienen. Schließlich sieht das Strafrecht sogar die Strafbarkeit bestimmter Handlungen vor, die den demokratischen Rechtsstaat gefährden (§§ 84 ff. StGB).

Vor diesem Hintergrund erscheint die aktive Förderung demokratisch-staatsbürgerlichen Bewusstseins, der Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung und damit notwendig auch die Parteinahme gegen verfassungsfeindliche Bestrebungen als selbstverständlicher Auftrag der staatlichen Organe und ihrer Amtsträger im Rahmen der ihnen jeweils zugewiesenen Aufgaben.

So hat es auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 20.02.2013 für selbstverständlich erachtet, dass auch „staatliche Stellen die politische Auseinandersetzung führen“. Dabei müssten sie jedoch die Grenzen beachten, die von Verfassungs wegen gesetzt sind. So seien staatliche Stellen nicht daran gehindert, über das Für und Wider eines Verbots einer konkreten Partei zu diskutieren, soweit dies „mit der gebotenen Sachlichkeit“ geschehe.

BVerfG, Beschluss vom 20.02.2013 - 2 BvE  
11/12, Rn. 23 f.

Angesichts dessen ist staatliches Handeln, das sich der Demokratieförderung und Bekämpfung des Neonazismus widmet, auch mit Blick auf die Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG nicht zu beanstanden.

## II) Bundeskompetenz

Wie dargestellt gehört aktive politische Bildungs- und Aufklärungsarbeit zu den staatlichen Aufgaben des Schutzes und der Pflege der Verfassungsordnung. Angesichts des föderalen Aufgabenverteilungsprinzips ist dafür der Bund jedoch nur dann zuständig und damit legitimiert, wenn er sich hierfür auf einen entsprechenden Kompetenztitel berufen kann. Ansonsten hätte er die Aufgabe den Ländern zu überlassen (Art. 30 GG). Insofern ist zudem zwischen exekutiven und legislativen Kompetenzen des Bundes zu differenzieren.

### 1. Exekutivkompetenz

Der betroffene Aufgabenbereich gehört regelmäßig in weiten Bereichen zur Verwaltung. Die Aufklärungs- und Bildungsarbeit wird als Bestandteil fachlicher Behördentätigkeit oder durch Förderung nichtstaatlicher Träger auf haushaltsgesetzlicher Grundlage durchgeführt. Dementsprechend steht in aller Regel zunächst die Exekutivkompetenz im Mittelpunkt der rechtlichen Betrachtung.

Die bisherige Praxis scheint stillschweigend davon ausgegangen zu sein, dass eine entsprechende Handlungskompetenz besteht. Denn andernfalls wäre auch die bisherige Bundesförderung von Projekten, die sich in unterschiedlichen Formen im Rahmen der Demokratieförderung und der Bekämpfung des Neonazismus engagiert haben, unzulässig gewesen.

Beginnend mit der Warnungs- und Aufklärungstätigkeit der Bundesregierung hat das Bundesverfassungsgericht entsprechende Exekutivkompetenzen der Bundesregierung aus deren Aufgabe zur gesamtstaatlichen Staatsleitung abgeleitet und diese zum einen institutionell aus den Aufgaben der Bundesregierung (Art. 62 ff. GG), zum anderen grundrechtlich aus der gesamtstaatlichen Verantwortung für die Erfüllung grundrechtlicher Schutzpflichten hergeleitet.

Vgl. BVerfGE 105, 252 – Glykol; 105, 279 – Osho.

Auf diese Rechtsprechung ausdrücklich Bezug nehmend hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 17.08.2010 auch die



kontinuierliche Tätigkeit der Bundeszentrale für politische Bildung auf die Staatsleitungskompetenz der Bundesregierung gestützt. Insofern komme

„...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 (vgl. BVerfGE 105, 279 <302>).“

Bundesverfassungsgericht, Entscheidung vom 17.08.2010, 1 BvR 2585/06, Rn. 23 – zitiert nach juris.

Diese Rechtsprechung ist auf die vorliegende Thematik übertragbar. Wie bei der Arbeit der Bundeszentrale für politische Bildung handelt es sich auch im vorliegenden Kontext um die Wahrnehmung gesamtstaatlicher Verantwortung für die Grundlagen des demokratischen Willensbildungsprozesses. Durch die aktive Förderung demokratischen Bewusstseins und die Stellungnahme gegen demokratiefeindliche, neonazistische Erscheinungen werden an der gesellschaftlichen Basis Verhältnisse gefördert und gestützt, aus denen sich pluralistische Diskurskultur als Grundlage demokratischer Willensbildung speist.

An der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Informationstätigkeit als Aufgabe der Staatsleitung gab es jedoch erhebliche Kritik.

Vgl.: Huber, Informationstätigkeit der öffentlichen Hand – ein grundrechtliches Sonderregime aus Karlsruhe?, JZ 2003, S. 290 ff; Bethge, Zur verfassungsrechtlichen Legitimation informalen Staatshandelns der Bundesregierung, Jura 2003, S. 327 ff; Winkler, Äußerungen der Bundesregierung über Religionsgemeinschaften, JA 2003, S. 113 ff; Fassbender, Wettbewerbsrelevantes Staatshandeln und Berufsfreiheit: Quo vadis, Bundesverfassungsgericht?, NJW 2004, S. 816 ff.

Die Kritik setzt insbesondere an der Tatsache an, dass durch die nach außen gerichtete Informationstätigkeit der Bundesregierung Grundrechtseingriffe ohne ausdrückliche gesetzliche Eingriffsnorm zugelassen werden.

Vgl.: Huber, Informationstätigkeit der öffentlichen Hand – ein grundrechtliches Sonderregime aus Karlsruhe?, JZ 2003, S. 295.

Diese im Ansatz durchaus nachvollziehbare Kritik greift jedoch im vorliegenden Zusammenhang nicht durch. Wie oben dargelegt, betrifft die staatliche Aufgabenwahrnehmung lediglich demokratieförderndes, unterstützendes Handeln. Anders als etwa im „Glykol“- und „Osho“-Fall soll nicht staatlich in die Grundrechte Dritter unmittelbar oder mittelbar eingegriffen werden. Vielmehr handelt es sich bei Demokratieförderung und Bekämpfung neonazistischer Tendenzen um besondere Formen politischer Aufklärungs- und Bildungsarbeit, die im Ausgangspunkt der Tätigkeit der Bundeszentrale für politische Bildung vergleichbar ist.

Insofern setzt die politische Bildungsarbeit voraus, dass staatliche Institutionen „rechtsstaatliche Distanz“ gegenüber einzelnen Meinungen wahren. Die grundrechtsgeschützte Meinungsfreiheit verlangt aber – wie dargelegt - gerade nicht, dass sich die Bildungsarbeit den Bedingungen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung gegenüber neutral verhält. Vielmehr ist es gerade Aufgabe staatlicher politischer Bildungsarbeit, das Bewusstsein für die Grundbedingungen des demokratischen Prozesses zu fördern und in diesem Zusammenhang auch dessen Gefährdung entgegenzuwirken.

Die dabei zu wahrende „rechtsstaatliche Distanz“ wird zudem im vorliegenden Zusammenhang schon dadurch vergrößert, dass die staatlichen Institutionen nicht selbst handelnd in Erscheinung treten, sondern die staatliche Aktivität lediglich darauf gerichtet ist, zivilgesellschaftliches Engagement, das den Zielsetzungen politischer Bildungsarbeit entspricht, finanziell zu unterstützen.

Bereits gegenwärtig lässt sich danach die Förderung gesellschaftlichen Engagements für die Zielsetzungen politischer Bildungsarbeit und gegen neonazistische Tendenzen aus Mitteln des Bundes auf die gesamtstaatliche Staatsleitungsaufgabe der Bundesregierung stützen. Auf dieser Grundlage ist

zunächst nicht erkennbar, dass die angestrebte Verstetigung der Mittelzuwendung die kompetenzielle Rechtslage in Frage stellen würde.

## 2. Organisationsrechtlicher Gesetzesvorbehalt und Gesetzgebungskompetenz

Eine abweichende Bewertung könnte jedoch in Betracht kommen, wenn und soweit die beabsichtigte Verstetigung der Mittelzuwendung auch institutionelle Auswirkungen hätte. Dies wäre insbesondere dann der Fall, wenn die Zuwendungen nicht mehr unmittelbar durch das zuständige Ministerium geleistet werden sollen, sondern hierfür eine gesonderte Behörde oder ein eigener Rechtsträger, etwa eine öffentlich-rechtliche Stiftung oder eine privatrechtsförmige juristische Person, geschaffen werden soll. In diesem Falle könnte der organisationsrechtliche bzw. institutionelle Gesetzesvorbehalt ein Bundesgesetz erforderlich machen, das neben der Exekutivkompetenz auch eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz des Bundes erfordern würde.

### a) Gesetzesvorbehalt aus Art. 87 Abs. 3 GG

Dem Bund stehen zahlreiche Möglichkeiten zum Ausbau der Bundesverwaltung zu. Allerdings darf er selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes nur durch Gesetz errichten und nur dann, wenn ihm für die Angelegenheiten, mit denen diese betraut sind, die Gesetzgebungskompetenz zusteht.

Bundesverfassungsgericht, Entscheidung vom  
24.07.1962 - 2 BvF 4/61, 2 BvF 5/61, 2 BvF  
1/62, 2 BvF 2/62, Rn. 60 ff – zitiert nach juris.

Zu prüfen ist zunächst, ob für das hier zugrundeliegende Vorhaben organisationsrechtliche Maßnahmen nach Art. 87 Abs. 3 GG in Betracht kommen.

### aa) Unmittelbarer Anwendungsbereich des Art. 87 Abs. 3 GG

Wörtlich heißt es in Art. 87 Abs. 3 GG:

„Außerdem können für Angelegenheiten, für die dem Bunde die Gesetzgebung zusteht,

---

selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes durch Bundesgesetz errichtet werden.“

Die Errichtungskompetenz steht in Bestand und Umfang akzessorisch zu den Zuständigkeiten des Bundesgesetzgebers, die dieser für eine Sachregelung hat.

Jestaedt, in: Umbach/Clemens, GG, 2002,  
Art. 87, Rn. 99.

Das Bundesverfassungsgericht hat weiter hervorgehoben, dass Art. 87 Abs. 3 GG nicht lediglich eine Organisationsnorm darstelle. Vielmehr sei es eine Kompetenznorm, so dass die Errichtung einer Bundesoberbehörde bzw. einer neuen bundesunmittelbaren Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechtes nicht zunächst voraussetze, dass die Verwaltungskompetenz des Bundes im Grundgesetz schon an anderer Stelle begründet oder zugelassen ist.

„Diese Bestimmung ist nicht nur eine Organisationsnorm, sondern eine Kompetenznorm, die dem Bund ausdrücklich eine zusätzliche Verwaltungskompetenz eröffnet, d.h. also im Sinne von Art. 87 GG etwas "anderes zulässt".“

Bundesverfassungsgericht, Entscheidung vom 24.07.1962 - 2 BvF 4/61, 2 BvF 5/61, 2 BvF 1/62, 2 BvF 2/62, Rn. 51 – zitiert nach juris.

Zwar kann darüber diskutiert werden, ob Art. 87 Abs. 3 GG eine eigenständige Verwaltungszuständigkeit des Bundes begründen will oder ob sie lediglich eine Organisationsnorm ist. Jedoch spricht für erstere Auffassung insbesondere, dass das einleitende „außerdem“ des Art. 87 Abs. 3 GG diesen mit den ersten und zweiten Absatz des Art. 87 GG verknüpft. Wortlaut und Systematik legen folglich nahe, Art. 87 Abs. 3 GG als Begründung einer eigenständigen Verwaltungszuständigkeit zu verstehen.

Vgl.: Krebs, Die bundesunmittelbare Ausbildungstiftung, JuS 1989, S. 747; hierzu auch: Kölble, Die Errichtung von Bundesoberbehörden nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG, DVBl 1962, S. 659.

Des Weiteren hat das Bundesverfassungsgericht darauf verzichtet, für die Errichtung einer Bundesoberbehörde bzw. einer neuen bundesunmittelbaren Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechtes eine Bedarfsprüfung oder einen wichtigen Grund vorauszusetzen.

Vgl.: Britz, Bundeseigenverwaltung durch selbständige Bundesoberbehörden, DVBl 1998, S. 1172.

So hat auch Jestaedt hervorgehoben:

„Insbesondere ist dem Art. 87 III 1 eine – ungeschriebene und gesondert zu prüfende Voraussetzung „organisations- und aufgabenbezogene Zentralität“ unbekannt.“

Jestaedt, in: Umbach/Clemens, GG, 2002, Art. 87, Rn. 97.

Dem ist zu folgen, so dass eine über den Wortlaut des Art. 87 Abs. 3 GG hinausgehende Voraussetzung eines besonderen Bedarfes einer zentralen Organisation entbehrlich ist.

Gleichzeitig hat allerdings das Bundesverfassungsgericht zur Abgrenzung zwischen Art. 87 Abs. 3 Satz 1 und Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG festgehalten:

„Aus dem Begriff der selbständigen Bundesoberbehörde ergibt sich, daß sie nur für Aufgaben errichtet werden kann, die der Sache nach für das ganze Bundesgebiet von einer Oberbehörde ohne Mittel- und Unterbau und ohne Inanspruchnahme von Verwaltungsbehörden der Länder - außer für reine Amtshilfe - wahrgenommen werden können. Dagegen schließt Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG nicht aus, daß eine Bundesoberbehörde errichtet wird, die ihre Aufgaben nur in Zusammenarbeit mit einer bereits bestehenden anderen Bundesoberbehörde oder einer bundesunmittelbaren Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts, oder in Anlehnung an eine solche, auf der Ebene der Gleichordnung erfüllen kann. Art. 87 Abs. 3 zieht der Verwaltungsinitiative des Bundes zugleich auch insofern eine Grenze, als sich nur bestimmte Sachaufgaben zur zentralen Erledigung eignen.“

Bundesverfassungsgericht, Entscheidung vom 24.07.1962 - 2 BvF 4/61, 2 BvF 5/61, 2 BvF 1/62, 2 BvF 2/62, Rn.55 – zitiert nach juris.

Folglich ist eine Errichtung nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG nur möglich, wenn sich die zu übertragende Sachaufgabe zur zentralen Erledigung eignet. Im hier betroffenen Bereich ist aber nicht ersichtlich, aus welchem Grund die Verteilung von Mitteln nicht zentral organisiert sein sollte. Zwar werden die Mittel nicht ohne Ansehung der Umstände vor Ort zugewiesen. Die Angaben über örtliche Verhältnisse werden jedoch im Wesentlichen durch die Antrag stellenden zivilgesellschaftlicher Organisationen zu erbringen sein. Ihre Verifikation wird in der Regel aus öffentlichen Quellen und allenfalls im Einzelfall unter in Anspruchnahme der Amtshilfe örtlicher Behörden möglich sein. Die Bewertung auch im Vergleich zu den Verhältnissen in anderen Regionen oder die Einstufung der Bedeutung einer Problemstellung im überregionalen Kontext erfordert dagegen gerade überregionale Kenntnisse und daher eine zentrale Befassung.

Zur Errichtung einer neuen selbständigen Bundesoberbehörde, einer bundesunmittelbaren Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts ist gem. Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG ein nicht zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz notwendig. Dieses muss die Verwaltungsaufgabe klar benennen und inhaltlich umschreiben.

Vgl.: Sachs, in: Sachs, GG, 6. Auflage 2011, Art. 87, Rn. 71; Burgi, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Auflage 2010, Art. 87, Rn. 92.

Schließlich dient ein förmliches Bundesgesetz dazu, eine verfassungsrechtliche Kontrollmöglichkeit sowie die Sichtbarmachung der Entstehung von Bundesverwaltung zu gewährleisten.

Stern, Staatsrecht, Bd II, § 41 VII 7 b, S. 832.

#### bb) Anwendung auf die Stiftungsgründung

Auch wenn Stiftungen nicht ausdrücklich vom Wortlaut des Art. 87 Abs. 3 GG erfasst werden, ist davon auszugehen, dass sie von diesem umfasst sind. Das ergibt sich daraus, dass Art. 87 Abs. 3 GG eine Verselbständigung von Verwaltungseinheiten ermöglicht, die dann aus der hierarchisch gegliederten Behördenstruktur herausfallen.

So hat Stern ausgeführt:

„Art. 86 und 87 Abs. 3 Satz 1 GG eröffnen eine mittelbare Staatsverwaltung in Form von Körperschaften und Anstalten ausdrücklich auch der Bundesverwaltung. Dem dürfte ohne Zweifel auch die Stiftung des öffentlichen Rechts zu subsumieren sein; denn gemeint sind alle rechtsfähigen Verwaltungseinheiten in der Form juristischer Personen des öffentlichen Rechts.“

Stern, Staatsrecht, Band II, § 41 V II 7 b, S. 831.

Es ist kein Grund ersichtlich, warum dieser Organisationstyp mittels der strukturverwandten Stiftung nicht zu erreichen wäre. Schließlich ist die Stiftung ebenso wie die Körperschaft und die Anstalt ein eigenständiger Verwaltungsträger und eine juristische Person.

Vgl.: Krebs, Die bundesunmittelbare Ausbildungstiftung, JuS 1989, S. 748; Borchmann, Bundesstiftung „Mutter und Kind“, DÖV 1984, S. 882; Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II, 7. Auflage 2010, § 87, Rn. 21, S. 531; Burgi, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Auflage 2010, Art. 87, Rn. 104; Jestaedt, in: Umbach/Clemens, GG, 2002, Art. 87, Rn. 103.

Folglich ist in analoger Anwendung des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG davon auszugehen, dass der Bund auch bei Errichtung einer Stiftung an die Vorgaben des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG gebunden ist.

Blümel, in: Handbuch des Staatsrechts, Isensee/Kirchhof (Hrsg.), 2. Auflage 1999, § 101, Rn. 114.

cc) Anwendung bei privatrechtlichen Organisationsformen

Der Staat kann sich zur Erfüllung seiner Aufgaben auch privatrechtlicher Organisationsformen (Vereine, Aktiengesellschaft, GmbH) bedienen. Auch insoweit ist allerdings der Kompetenzmaßstab des Art. 30 GG zu beachten.

So hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt:

„Es kann dahingestellt bleiben, ob die für die bundesstaatliche Struktur unserer

---

Verfassungsordnung grundlegende Vorschrift des Art. 30 GG jede staatliche Tätigkeit schlechthin erfaßt. Jedenfalls fällt unter diese Kompetenznorm diejenige Betätigung des Staates, die der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dient, und zwar ohne Rücksicht darauf, ob Mittel des öffentlichen oder des privaten Rechts verwendet werden.“

BVerfG, Entscheidung vom 28.02.1961 – 2 BvG 1/60, 2 BvG 2/60, Rn. 139 – zitiert nach juris.

Dabei kann sich der Staat der formellen, materiellen und funktionalen Privatisierung bedienen. Im Rahmen der formellen Privatisierung oder auch Organisationsprivatisierung wird lediglich die Organisation der Aufgabe durch Schaffung einer Eigengesellschaft wie einer GmbH privatisiert. Die Aufgabe selber ist nicht privatisiert, sondern wird lediglich in anderer Form erledigt. Die Vermögensprivatisierung meint die Übertragung von Vermögenswerten öffentlich-rechtlicher Verwaltungsträger an Private und wird teils als Erscheinungsform der materiellen Privatisierung bezeichnet. Handelt es sich um eine materielle Privatisierung, geht die gesamte Aufgabe auf einen Privaten über, so dass eine Entledigung des Verwaltungsträgers mit seiner Verwaltungsaufgabe stattfindet und folglich ist dann eine Kompetenznorm auch nicht notwendig. Bei der funktionalen Privatisierung besteht weiterhin eine Zuständigkeit des Verwaltungsträgers für die jeweilige Aufgabe, aber der Vollzug ist einem Privatrechtssubjekt übertragen. Für die funktionale Privatisierung bedarf es lediglich hinsichtlich der Übertragung einer Kompetenznorm.

Vgl. hierzu Schulze-Fielitz, in: Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I, Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Vosskuhle (Hrsg.), 2006, § 12, Rn. 108 ff, S. 810 f; Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II, 7. Auflage 2010, § 89, Rn. 14, S. 563 ff.

Strittig ist, ob auch die Erbringung öffentlicher Aufgaben durch privatrechtsförmige Aufgabenträger an die Vorgaben des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG gebunden ist.

Dagegen: Umbach/Clemens, GG, 2002, Art. 87, Rn. 106; dafür: Hermes, in: Dreier, GG, 2. Auflage 2006, Art. 87, Rn. 97.



Dafür spricht insbesondere, dass die bundesstaatliche Schutzwirkung des Art. 87 Abs. 3 GG über die Erforderlichkeit eines Bundesgesetzes hinaus sich nicht auf bestimmte Organisationsformen sondern die „organisations- und aufgabenbezogene Zentralität“ bezieht.

Hermes, in: Dreier, GG, 2. Auflage 2006, Art. 87, Rn. 97.

Sachs vertritt die Auffassung, dass bei einer weniger strikten Sichtweise „zumindest die Anforderungen des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG im Übrigen, zumal der Vorbehalt des Gesetzes“, zu beachten seien.

Sachs, in: Sachs, in: Sachs, GG, 6. Auflage  
2011, Art. 87, Rn. 70.

Allerdings genügen die Vorschriften wie z.B. § 65 BHO dem Gesetzesvorbehalt aus Art. 87 Abs. 3 GG nicht, da dort keine konkreten Aufgaben zugewiesen werden.

Hermes, in: Dreier, GG, 2. Auflage 2006, Art.  
87, Rn. 93.

Auch wenn die Aufgabenerfüllung auf eine juristische Person des Privatrechts übertragen werden soll, sind danach die Vorgaben des Art. 87 Abs. 3 GG jedenfalls im Hinblick auf den Gesetzesvorbehalt zu beachten.

#### dd) Zwischenergebnis

Insgesamt ist also davon auszugehen, dass die Erfüllung der hier zugrundeliegenden Aufgabenstellung der Demokratieförderung und der Bekämpfung des Neonazismus durch den Bund grundsätzlich auch einer verselbständigten Verwaltungseinheit oder einer zu gründenden Privatrechtsperson übertragen werden könnte. In diesem Fall wäre jedoch neben der Exekutivkompetenz nach Art. 87 Abs. 3 GG auch eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz des Bundes erforderlich.

#### b) Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes könnte sich aus einem geschriebenen Kompetenztitel oder aus einem der Tatbestände ergeben, die für die Begründung ungeschriebener Gesetzgebungskompetenzen anerkannt sind. Insoweit kommt insbesondere eine „Kompetenz kraft Natur der Sache“ in Betracht.

aa) Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 1. Alt. lit b GG

Eine geschriebene Kompetenz könnte sich für den zugrundeliegenden Sachbereich aus dem Titel in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 1. Alt. lit. b GG ergeben.

Dort heißt es:

„Der Bund hat die ausschließliche  
Gesetzgebung über: (..)

10. die Zusammenarbeit des Bundes und der  
Länder

b) zum Schutze der freiheitlichen  
demokratischen Grundordnung, des  
Bestandes und der Sicherheit des  
Bundes oder eines Landes  
(Verfassungsschutz) (...“

Allerdings befugt dieser lediglich zu Regelungen, die die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, des Bestandes und der Sicherheit des Bundes oder eines Landes betreffen.

So führt Uhle aus:

"Hinsichtlich seines Umfangs erfasst der in Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 (1.Alt.) GG normierte Kompetenztitel ausschließlich den Erlass gesetzlicher Bestimmungen, die die Zusammenarbeit des Bundes und Länder in jenen Bereichen regeln, die in lit. a) bis lit. c) benannt werden."

Uhle, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 73, Rn. 233.

Unter Zusammenarbeit des Bundes und der Länder ist dabei ein Zusammenwirken gemeint, das auf Dauer angelegt ist, von gegenseitiger Hilfe, Unterstützung und Information geprägt ist und bis zu einer organisatorischen bzw. funktionalen Verknüpfung reichen kann.

Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Auflage 2012, Art. 73, Rn. 31; Heintzen, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Auflage 2010, Art. 73, Rn. 110; Stettner, in: Dreier, GG, 2. Auflage 2006, Art. 73, Rn. 42; Umbach, in: Umbach/Clemens, GG, 2002, Art. 73, Rn. 73; Kunig, in: von Münch/Kunig, GG, 5. Auflage 2003, Art. 73, Rn. 37.

Auch wenn z.B. bei der Schaffung einer Institution, im Rahmen derer die Mittel zur Demokratieförderung und zur Bekämpfung des Neonazismus verstetigt werden, auch Regelungen zur Zusammenarbeit von Bund und Länder enthalten sein könnten, ginge es bei einer solchen Institution nicht um die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder im Rahmen von Behörden, die bereits existieren, sondern um eine Neugründung.

Die Norm stellt jedoch keinen Kompetenztitel zur Errichtung dar.

Heintzen, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Auflage 2010, Art. 73, Rn. 111.

So heißt es bei Degenhardt:

„Eine selbständige Befugnis zur Einrichtung von Behörden des Bundes verleiht Nr. 10 für die Einrichtung eines Bundeskriminalpolizeiamtes, während im Übrigen auf Art. 87 I 2 GG zurückzugreifen ist, der zugleich auch die Einrichtung des Bundeskriminalamtes – als das Bundeskriminalpolizeiamtes i.S.v. Art. 87 I 2 – zusätzlich stützt“.

Degenhardt, in: Sachs, 6. Auflage 2011, Art. 73, Rn. 52.

Wir zitieren hierzu erneut Uhle:

"Wie im Bereich der Kriminalpolizei setzt Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 (1. Alt., lit. b) GG auch beim Verfassungsschutz die Existenz entsprechender Bundesbehörden voraus, ermächtigt den Bund aber nicht zur Einrichtung solcher Verfassungsschutzbehörden. Die Zulässigkeit des als Bundesoberbehörde errichteten Bundesamtes für Verfassungsschutz ergibt sich vielmehr aus Art. 87 Abs. 1 Satz 2 GG."

Uhle, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 73, Rn. 245

Eine Einrichtung auf Grundlage des Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 1. Alt. lit. b GG scheidet damit aus zwei Gründen aus. Zum einen ist die Idee der Verstärkung der finanziellen Mittel als eine Regelung zu begreifen, die gegebenenfalls am Rande die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern regelt. Jedoch stellt es keine Regelung dar, die die Zusammenarbeit bestehender Bundes- und Landesbehörden regelt. Zum anderen würde selbst bei Vorliegen dieser Voraussetzung Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 1. Alt. lit. b GG keinen Bundesgesetzgebungstitel zur Errichtung einer entsprechenden Einrichtung darstellen. Jedoch ist eine Bundesgesetzgebungskompetenz zur Errichtung einer Institution mittels Gesetz gerade notwendig.

bb) Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG

Eine geschriebene Kompetenz könnte sich für den zugrundeliegenden Sachbereich aus dem Titel in Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG ergeben.

Dort heißt es:

„Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete:

(...)

7. die öffentliche Fürsorge (ohne das Heimrecht“ (...))“

Zunächst ist unter öffentlicher Fürsorge die Hilfe mit öffentlichen Mitteln durch öffentlich-rechtliche oder öffentlich-rechtliche beliehene Rechtsträger an Personen zu verstehen, die sich nicht selbst helfen können und die notwendige Hilfe auch nicht von anderen Personen erhalten. Der Begriff der öffentlichen Fürsorge ist aber darüber hinausgehend weit zu verstehen.

Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 74, Rn. 106.

Das Bundesverfassungsgericht hat nicht nur die Jugendfürsorge im engeren Sinne sondern auch die Jugendpflege und die Förderung der Jugendverbände unter den Begriff der öffentlichen Fürsorge subsumiert. Konkret heißt es dazu:

„Der Begriff der "öffentlichen Fürsorge" in Art. 74 Nr. 7 GG umfaßt auf dem Gebiet der Jugendwohlfahrt nicht nur die Jugendfürsorge im engeren Sinn, sondern auch die Jugendpflege. Die Grenzen zwischen der Fürsorge für den unmittelbar gefährdeten

Jugendlichen und der Förderung der gesunden Jugend sind fließend. Jugendpflegerische Maßnahmen, wie die Förderung der Jugendverbände bei der Abhaltung von Freizeiten, Veranstaltungen zur politischen Bildung, internationale Begegnungen, die Förderung der Ausbildung und Fortbildung ihrer Mitarbeiter und der Errichtung und Unterhaltung von Jugendheimen, Freizeittätten und Ausbildungsstätten scheinen zwar keine Maßnahmen der Fürsorge für einen Hilfsbedürftigen oder Gefährdeten zu sein. 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 Zusammenführung 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. Jugendfürsorge und Jugendpflege sind in der praktischen Jugendarbeit so eng miteinander verzahnt, daß die Jugendpflege schon allein unter dem Gesichtspunkt des Sachzusammenhangs mit unter den Begriff "öffentliche Fürsorge" in Art. 74 Nr. 7 GG fallen muß."

BVerfG, Entscheidung vom 18.07.1967 – 2 BvF 3/62, 2 BvF 4/62, 2 BvF 5/62, 2 BvF 6/62, 2 BvF 7/62, 2 BvF 8/62, 2 BvR 139/62, 2 BvR 140/62, 2 BvR 334/62, 2 BvR 335/62, Rn. 107 – zitiert nach juris.

Veranstaltungen von Jugendverbänden im Bereich der politischen Bildung unterfallen danach der Jugendpflege und damit folglich dem Begriff der öffentlichen Fürsorge.

Folglich wäre es denkbar, den Bereich der Arbeit für Demokratieförderung und gegen Neonazismus, der der politischen Bildungsarbeit im Jugendbereich unterfällt, als öffentliche Fürsorge zu verstehen. Allerdings betrifft die Arbeit gegen Demokratiefeindlichkeit und Neonazismus nicht ausschließlich junge

Personen. Zudem erstreckt sich die Arbeit nicht nur auf politische Jugendbildungsarbeit. Infrastrukturentwicklung, Opferberatung, das Entwerfen lokaler Aktionspläne etc. sind nicht als politische Jugendbildungsarbeit zu klassifizieren, so dass lediglich für einen sehr spezifischen Teil der gängigen Praxis der Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG in Betracht kommen könnte.

cc) Gesetzgebungskompetenz „Kraft Natur der Sache“ im Bereich der Staatsleitung

Wie oben dargelegt, ergibt sich die hier zugrunde gelegte Exekutivkompetenz aus der staatsleitenden Funktion der Bundesregierung. Unklar erscheint demgegenüber, ob sich aus dem Gedanken der Staatsleitung zugleich auch eine ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt.

Allerdings ist zu konstatieren, dass die ständige Staatspraxis offenbar von einer entsprechenden Gesetzgebungskompetenz ausgeht. In vielen Bereichen werden auf gesetzlicher Grundlage etwa Bundesstiftungen mit politischem Informations- und Bildungsauftrag errichtet, für die eine eindeutige grundgesetzliche Kompetenzzuweisung nicht erkennbar ist.

Nur beispielhaft sei hier auf die „Bundeskanzler-Stiftungen“ (Stiftung „Bundeskanzler-Adenauer-Haus“, „Bundeskanzler-Willy-Brandt-Stiftung“), die Stiftung „Reichspräsident-Friedrich-Ebert-Gedenkstätte“, die Stiftung „Bundespräsident-Theodor-Heuss-Haus“, oder die „Otto-von-Bismarck-Stiftung“ verwiesen. Durch Gesetz wurde die „Bundesstiftung Aufarbeitung der SED-Diktatur“ ins Leben gerufen. Auch wurde die (privatrechtliche) „Bundesstiftung Magnus Hirschfeld“ errichtet, die insbesondere der Diskriminierung Homosexueller entgegenwirken soll. In allen genannten Fällen dienen die Stiftungen wesentlich auch dazu, (gesamt-)staatspolitische Zielsetzungen durch Aufklärungs-, Bildungs- und Informationsaufträge im gesellschaftlichen Bereich zu unterstützen. Dabei wurde – soweit erkennbar – die kompetenzielle Grundlage der Stiftungerrichtung nicht in Zweifel gezogen.

Richtigerweise ist Staatsleitung im gewaltenteiligen Staat, erst recht im parlamentarischen Regierungssystem, nicht ausschließlich einem Staatsorgan zugewiesen, sondern überlagert die Gewalten.

Stern, Staatsrecht II, § 39 II 1; Magiera,  
Parlament und Staatsleitung, S. 47.

Im parlamentarischen Regierungssystem unter dem Grundgesetz bilden Parlament und Regierung das zentrale institutionelle Bezugsfeld für die Ausübung staatsleitender Funktionen. Ihr Anteil an der Staatsleitung ist eines der zentralen Themen staatsrechtlicher wie politikwissenschaftlicher Befassung.

Susanne Baer, Vermutungen zu  
Kernbereichen der Regierung, Der Staat 40  
(2001), S. 525 („ewiges Thema“);  
Literaturübersicht bei Rupert Scholz,  
Staatsleitung im parlamentarischen  
Regierungssystem, FS 50 Jahre  
Bundesverfassungsgericht, S. 663, FN 1.

Vermittelnde Ansätze, wie sie etwa in *der* Formel von der „Staatsleitung zur gesamten Hand“

Friesenhahn, VVDStRL 16 (1958), S. 38

zum Ausdruck kommen, bringen zutreffend das für die Funktion der Staatsleitung charakteristische, gewaltenübergreifend einheitsstiftende Element zum Ausdruck. Der Informations- und Sachkundevorsprung verschafft der Regierung ein sachliches Initiativ- und Gestaltungsübergewicht, das sie als das dynamische Element der Staatsleitung charakterisiert und ihr ein normativ abgesichertes Erstzugriffsrecht zuweist, anhand dessen sie weitgehend das Programm staatsleitender Tätigkeit bestimmt. Demgegenüber verfügt das Parlament jedoch über die bestimmende Legitimations- und Integrationskraft, die ihm ein Letztentscheidungsrecht in allen staatsleitenden Angelegenheiten zuweist. Erst das funktional unterschiedliche Zusammenwirken beider Elemente konturiert die Staatsleitung als zentrale verfassungslegitimierte, einheitsstiftende Funktion repräsentativ-demokratischer Gemeinwohlbestimmung und Gemeinwohlverwirklichung.

Vgl. zum Ganzen: Grigoleit, BVerfG und  
Staatsleitung, 2003, S. 19 ff.

Aus diesem funktional-arbeitsteiligen Begriff der Staatsleitung ist zu folgern, dass in ihr sowohl exekutive wie gesetzgeberische Aufgaben zusammengefasst

werden. Da die Staatsleitung nicht auf einen exekutiven Kern beschränkt werden kann, ist aus der Aufgabe des Bundes zur Staatsleitung zu folgern, dass dem Bund insoweit auch eine Bundesgesetzgebungskompetenz kraft Natur der Sache zukommt. Aus diesem funktional-arbeitsteiligen Begriff der Staatsleitung ist zu folgern, dass in ihr sowohl exekutive wie gesetzgeberische Aufgaben zusammengefasst werden. Da die Staatsleitung nicht auf einen exekutiven Kern beschränkt werden kann, ist aus der Aufgabe des Bundes zur Staatsleitung zu folgern, dass dem Bund insoweit auch eine Bundesgesetzgebungskompetenz kraft Natur der Sache zukommt.

Hierzu hat Ipsen ausgeführt:

„Auf der anderen Seite kann das Parlament grundsätzlich jeden Sachbereich, der gesetzlicher Regelung zugänglich ist, zum Gegenstand eines Gesetzes machen. Soweit also die Bundeszuständigkeiten reichen, entsprechen ihnen grundsätzlich auch Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes.“

Ipsen, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, 22. Auflage 2010, Rn. 588.

Soweit also eine Staatsleitungskompetenz der Bundesregierung als Grundlage exekutiven Handelns aus dem Grundgesetz abgeleitet werden kann, muss damit auch eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz des Bundestags korrelieren, so dass es nur eine Frage der staatspraktischen Zweckmäßigkeit darstellt, ob die staatsleitenden Funktionen im Einzelfall durch Gesetz - und damit durch das Parlament – oder exekutiv durch die Bundesregierung gesteuert werden.

Dementsprechend liegt auch im vorliegenden Zusammenhang eine der exekutiven Staatsleitungsaufgabe korrelierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes vor, so dass es keinen Bedenken begegnet, für diesen Bereich auch ein Gesetz zu erlassen. Es handelt sich dabei um eine Bundeskompetenz kraft Natur der Sache. Diese sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dadurch gekennzeichnet, dass 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.“

BVerfGE 27, 247, 257.

Hierunter fällt der Begriff der Staatsleitung, zu der wiederum Tätigkeiten zu zählen sind, die der Information zur Mitwirkung an der demokratischen Willensbildung unterfallen. Schließlich stellt die Staatsleitung auf Bundesebene eine Angelegenheit dar, die auch nur vom Bund ausgeübt werden kann.

Somit ist davon auszugehen, dass dem Bund aus der Aufgabe der Staatsleitung eine Bundesgesetzgebungskompetenz kraft Natur der Sache zukommt und folglich auch mittels eines Gesetzes eine Verstärkung der Mittel für Demokratieförderung und zur Bekämpfung des Neonazismus erreicht werden kann.

Dies bedeutet jedoch im Umkehrschluss keineswegs, dass die Länder im Bereich der Bekämpfung des Neonazismus und der Förderung der Demokratie nicht aktiv werden könnten. Denn wie dem Bund obliegt auch Regierungen und Parlamenten der Länder in ihren jeweiligen Verfassungsräumen die Aufgabe der Staatsleitung. Zur Prävention vor Gefährdungen durch neonazistische Entwicklungen in den Ländern können sich deshalb die Landesorgane – unbeschadet spezieller Landesregelungen und im Rahmen der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung – ebenso auf Staatsleitungskompetenzen berufen.

#### dd) Arbeit gegen Neonazismus und für Demokratie als Bildungsarbeit

Die Arbeit gegen Neonazismus und für Demokratieförderung unter dem Begriff der Bildung zu fassen, entspricht zumindest nicht dem Gegenstand der bereits geförderten Arbeit. Wie bereits dargelegt ist der Schwerpunkt und die Zielrichtung der bisher geförderten Arbeit ein anderer. So hat der Bund Projekte gefördert, die sich in verschiedener Art und Weise im Rahmen der Demokratieförderung und der Bekämpfung des Neonazismus engagiert haben. Dies reicht von außerschulischer Bildungs- und Jugendarbeit, Gemeinwesenarbeit, Mobile Beratung und Unterstützung Opfer neonazistischer Gewalt, Präventionsarbeit, Opferberatung, Aktions- und Handlungspläne bis hin zur Infrastrukturentwicklung.

So könnte bei einzelnen Bereichen wie z.B. der außerschulische Bildungsarbeit noch daran gedacht werden, diese unter den ohnehin diffusen Begriff der Bildung zu subsumieren. Für den Bereich der Opferberatung oder der Gemeinwesenarbeit kommt dies jedoch offensichtlich nicht in Betracht. Die weit über den Bildungsbereich hinausgehende Charakteristik des bisherigen Förderbereichs ist nicht zuletzt auch daran zu erkennen, dass die derzeitige Arbeit gegen Neonazismus und für Demokratieförderung von verschiedenen Ministerien wie z.B. dem Bundesministerium für Inneres, dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und dem Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gefördert wird.

### III) Finanzverfassungsrechtliche Fragen

Art. 104 a GG normiert den Grundsatz der Konnexität von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung.

Wörtlich heißt es in Artikel 104a Abs. 1 GG:

„Der Bund und die Länder tragen gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt.“

Danach trägt derjenige, der die Verwaltungskompetenz innehat, hierfür die Finanzierungsverantwortung.

Vgl.: Robbers, Kulturförderung und Kompetenz, DVBl 2011, S. 140

Damit stellt die Vorschrift nicht nur eine Regelung zur Verteilung der Finanzlasten dar, sondern ebenso der Finanzierungsbefugnisse. Sie normiert zum einen, wann der Bund die Finanzierung vornehmen darf, und zum anderen, wann eine solche Finanzierung verboten ist.

Nach Art. 83 GG i.V.m. Art. 104 a GG steht den Ländern die Finanzierungskompetenz dann zu, wenn das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Für eine Finanzierungskompetenz gem. Art. 104 a GG i.V.m. Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG ist erforderlich, dass die Verwaltungskompetenz übertragen wurde, so dass in dem Falle, dass der Bund eine Organisation nach Art. 87 Abs. 3 GG errichtet, dem Bund auch die Finanzierungskompetenz zukommt.

## **D) KONKRETE MODELLE**

Um eine Verstetigung der Mittel für die betroffenen Projekte zu erreichen, kommen verschiedene Modelle in Betracht, die im Einzelnen untersucht werden sollen (II). Zunächst werden jedoch die konkreten Anforderungen an ein Modell behandelt (I).

### I) Anforderung an eine konkrete Gestaltung

Konkret sollte eine Struktur gewählt werden, in der gewährleistet ist, dass der Zweck der Förderung über einen längeren Zeitraum konstant verfolgt werden kann, da Demokratieentwicklung und Bekämpfung des Neonazismus als Daueraufgaben anzusehen und dabei auf Kontinuität angewiesen sind. Zudem ist eine dauerhafte und mehrjährige Finanzierung mit Bundesmitteln anzustreben, die einer parlamentarischen Kontrolle unterliegt. Darüber hinaus erscheint es sinnvoll, dass zivilgesellschaftliche Organisationen, die seit Jahren Erfahrung im Kampf gegen Neonazismus gemacht haben, an der Struktur beteiligt sind. Zu solchen Organisationen gehören: Träger politischer und demokratischer Bildungsarbeit, Opferberatungsstellen, Mobile Beratungsteams, Stiftungen, Modellprojekte, Präventionsprojekte, Träger von Netzwerken auf lokaler, regionaler und bundesweiter Ebene und weitere. Dabei ist darauf zu achten, dass sowohl Strukturen als auch Einzelmaßnahmen mit einer Priorität auf Strukturfinanzierungen dauerhaft finanziert werden können.

### II) Mögliche Modelle

Im Folgenden sollen verschiedene Modelle untersucht werden, mit denen eine Förderung der Arbeit zur Demokratieförderung und der Bekämpfung des Neonazismus erreicht werden kann.

#### 1) Aufstockung der derzeitigen Förderprogramme

Die Möglichkeit, das derzeitige Förderprogramm aufzustocken, beinhaltet die geringsten Änderungen. Die rechtliche Grundlage für eine Förderung der Arbeit gegen Neonazismus im Rahmen der schon bestehenden Bundesprogramme ist § 44 BHO i.V.m. § 23 BHO.

Wörtlich heißt es in § 44 Abs. 1 BHO:

---

„Zuwendungen dürfen nur unter den Voraussetzungen des § 23 gewährt werden. Dabei ist zu bestimmen, wie die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen nachzuweisen ist. Außerdem ist ein Prüfungsrecht der zuständigen Dienststelle oder ihrer Beauftragten festzulegen.

Verwaltungsvorschriften, welche die Regelung des Verwendungsnachweises und die Prüfung durch den Bundesrechnungshof (§ 91) betreffen, werden im Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof erlassen.“

In § 23 BHO heißt es:

„Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) dürfen nur veranschlagt werden, wenn der Bund an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.“

Allerdings würde die Weiterschreibung dieses Modells die derzeitige Unsicherheit für die Projekte nicht beseitigen. Vielmehr wäre für die Projekte immer wieder ungeklärt, ob ihr Projekt weiter bestehen kann und wenn ja unter welchen Bedingungen.

## 2) Institutionelle Förderung im Haushaltsrecht

Der Bund könnte sich unter Zugrundelegung des geltenden Rechts dazu entscheiden, nicht mehr nur Projekte zu fördern, sondern pauschal bestimmte Institutionen. Hierbei würde es sich dann um eine sog. institutionelle Förderung handeln. Hierfür ist erforderlich, dass der Haushaltsausschuss des Bundestages eine entsprechende Position genehmigt. Hierüber wäre auch zu erreichen, dass über eine längere Zeit ein bestimmtes Budget für bestimmte Projekte vorgesehen wird.

So sieht der Kinder- und Jugendplan die institutionelle Förderung explizit vor:

„In besonders begründeten Ausnahmefällen kann mit Zustimmung des Bundesministeriums der Finanzen eine Zuwendung als institutionelle Förderung auf der Grundlage eines genehmigten Wirtschaftsplans zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines Teils der Ausgaben des Zuwendungsempfängers gegeben werden.“

Kinder- und Jugendplan des Bundes RL v. 16.1.12, GMBL 2012 S. 148.

Die Einordnung als institutionelle Förderung würde einen Vorteil zur jetzigen Situation bedeuten, da über längere Zeit einzelne Projekte mit Sicherheit von einer Förderung ausgehen können. Allerdings werden solche Förderungen auch über Verwaltungsakt vergeben, so dass die mit den Ermessensspielräumen der Ministerialverwaltung verbundenen Unsicherheiten fortbestünden. Auch die Unsicherheit, ob der Haushaltsausschuss über eine Legislaturperiode hinaus seine Auffassung über die Förderung bestimmter Projekte beibehält, bliebe in jedem Falle bestehen, so dass von einer kontinuierlichen, langfristigen Förderung nicht gesprochen werden kann.

### 3) Vergabe an Dritte im Rahmen der BHO

So könnte daran gedacht werden, bei erheblichem Bundesinteresse und unter Wahrung der Prüfrechte des Bundesrechnungshofes die Aufgabe der Vergabe von Zuwendungsgeldern an Dritte zu vergeben gem. §§ 23, 44 BHO.

So heißt es in § 44 Abs. 3 BHO:

„Juristischen Personen des privaten Rechts kann mit ihrem Einverständnis die Befugnis verliehen werden, Verwaltungsaufgaben auf dem Gebiet der Zuwendungen im eigenen Namen und in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts wahrzunehmen, wenn sie die Gewähr für eine sachgerechte Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben bieten und die Beleihung im öffentlichen Interesse liegt. Die Verleihung und die Entziehung der Befugnis obliegen dem zuständigen Bundesministerium; die Verleihung bedarf der Einwilligung des Bundesministeriums der Finanzen. Die Beliehene unterliegt der Aufsicht des zuständigen Bundesministeriums; dieses kann die Aufsicht auf nachgeordnete Behörden übertragen.“

Eine solche Befugnisübertragung an eine juristische Person des privaten Rechts, die dann für die konkrete Mittelvergabe zuständig ist, ist möglich. Dabei müsste in einem Gesetz geregelt werden, wer diese Befugnis ausübt. Es müsste Sorge dafür getragen werden, dass diese juristische Person Gewähr dafür bietet, die ihr übertragenen Aufgaben sachgerecht zu erfüllen. Zudem ist das öffentliche Interesse an der Beleihung zu definieren.

Konkret stellt sich dabei die Frage, welche juristische Person hierfür geeignet sein könnte.

---

Eine echte Verstetigung wäre mit einem solchen Modell allerdings nicht gegeben, da die Dauerhaftigkeit des Bestandes damit nicht gewährleistet ist.

Allerdings könnte daran gedacht werden, eine solche Gesetzesänderung mit der Gründung einer gemeinnützigen GmbH zu kombinieren. Diese könnte die übertragenen Aufgaben wahrnehmen (hierzu wieder unter 10)).

#### 4) Institutionelle Förderung als nichtrechtsfähige Bundesanstalt im Geschäftsbereich eines Bundesministeriums

Ein anderes Modell wäre die institutionelle Förderung als nichtrechtsfähige Bundesanstalt im Geschäftsbereich eines Bundesministeriums. Als Beispiel ist hier die Bundeszentrale für politische Bildung zu nennen.

Trotz einer institutionalisierten Verstetigung, da die Schaffung einer eigenen Bürokratie zu erheblich mehr Eigenstand führt als die Zuweisung von Mitteln, befindet sich diese im Aufgabenbereich eines einzigen Ministeriums.

#### 5) Eingliederung in den Kinder- und Jugendplan des Bundes

Ein weiteres Modell wäre die Eingliederung der Projektförderung in den Kinder- und Jugendplan des Bundes.

Im Rahmen der „AG Netzwerke gegen Rechtsextremismus“, die auf fünf Jahre im Rahmen des Kinder- und Jugendplan des Bundes mit jährlichen Anträgen und Berichten gefördert wurde, wurde dieses Instrument schon einmal genutzt. Die „AG Netzwerke gegen Rechtsextremismus“ stellte einen ersten bundesweiten Kompetenzzusammenschluss dar, in dem zivilgesellschaftliche Kompetenz in der Arbeit gegen Neonazismus mobilisiert werden sollte. Sie war als Dienstleistungsstruktur für Netzwerke, Projekte und Initiative gedacht, die durch Beratung, Qualifizierung, Analysen und Coaching unterstützend tätig werden sollte.

Allerdings beinhaltet auch dieses Modell eine starke Abhängigkeit von einem einzigen Ministerium, da der Kinder- und Jugendplan als Richtlinie des BMFSFJ erlassen wird. Eine höhere Kontinuität und Verstetigung wäre damit folglich nicht verbunden. Zudem unterfällt der bereits geförderte Bereich nicht nur dem Bereich der Jugendarbeit.

#### 6) Förderung mittels eines Parlamentsbeschlusses (Beispiel: Gedenkstättenförderung)

Ebenso ist es möglich, die Projektförderung im Bereich Demokratieförderung zur Bekämpfung des Neonazismus ähnlich auszugestalten wie die Gedenkstättenförderung im Bund. Diese basiert auf einem Beschluss des Deutschen Bundestags vom 19.06.2008.

Unterrichtung durch den Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien - Fortschreibung der Gedenkstättenkonzeption des Bundes - Verantwortung wahrnehmen, Aufarbeitung verstärken, Gedenken vertiefen, BT-Drs. 16/9875.

Allerdings hat dieser Beschluss keine Gesetzesqualität, so dass ein solches Modell zwar den Vorteil hätte, dass der demokratisch legitimierte Souverän über diesen zu entscheiden hat und nicht ein einzelnes Ministerium. Gleichzeitig wäre aber auch mit einem solchen Modell keine höhere Kontinuität verbunden, da über die entsprechende Förderung nach jeder Wahl neu entschieden werden könnte und die Schaffung einer Institution zu mehr Kontinuität führt. Darüber hinaus sind für den Bereich der Gedenkstättenförderung die Länder zuständig, so dass der Bund nur einspringt, wenn Land und Kommunen ihre Finanzierungsmöglichkeiten ausgeschöpft haben und in diesem Fall darf der Bund lediglich bis zu 50% finanzieren.

#### 8) Verein

In Betracht kommt grundsätzlich auch, dass die Projektförderung im Rahmen eines Vereins organisiert wird.

Eine Übertragung öffentlicher Aufgaben auf einen Verein ist im Wege der formellen Privatisierung nicht möglich. Die formelle Privatisierung setzt nämlich voraus, dass der Staat weiterhin die Aufgabenverantwortung trägt. Dies ist jedoch bei der rechtlichen Struktur eines Vereins, der eingetragen ist, kaum möglich.

Zwar könnte der Bund grundsätzlich Mitglied werden, aber § 54 BGB setzt voraus, dass es für die Eintragung eines Vereins mindestens sieben Mitglieder gibt. Werden es weniger als drei Mitglieder, ist die Rechtsfähigkeit gem. § 73 BGB durch das zuständige Amtsgericht zu entziehen. Zwar können dem Bund besondere Befugnisse in der Satzung zugesprochen werden, allerdings kann davon nicht die Auflösung des Vereins

gem. § 41 BGB sowie die faktische Auflösung durch Austritt aller Mitglieder bis auf höchstens zwei umfasst sein. Somit hätte der Bund bei einem eingetragenen Verein niemals die vollständige Aufgabenverantwortung. Hier bestünde folglich das Problem, dass der Bund über Steuermittel die Arbeit des Vereins finanzieren würde. Gleichzeitig hätte er jedoch lediglich geringe Einflussmöglichkeiten.

Dies hätte zur Konsequenz, dass ein solches Modell nicht mit dem Demokratiegebot aus Art. 20 GG zu vereinbaren wäre, da die demokratische Legitimationskette an der Stelle, an der der Verein über die Verwendung der Gelder entscheiden würde, unterbrochen wäre.

Würde eine Konstruktion gewählt werden, in dem ein Ministerium entscheiden könnte, welche Projekte des Vereins mit staatlichen Mitteln unterstützt werden sollen, bestünde kein großer Unterschied zur gegenwärtigen Situation, da dann zum einen eine große Abhängigkeit von einem Ministerium und zum anderen keine Dauerhaftigkeit gegeben wäre.

#### 8) Stiftung des bürgerlichen Rechts

Des Weiteren kommt es in Betracht die Förderung von Projekten gegen Neonazismus im Rahmen einer Stiftung zu organisieren. Eine Stiftung stellt eine von einem Stifter geschaffene Institution dar, die der Aufgabe nachkommt, mit Hilfe des der Stiftung gewidmeten Vermögens den festgelegten Stiftungszweck auf Dauer zu verfolgen.

Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II, 7. Auflage 2010,  
§ 87, Rn. 11, S. 526 f.

Dabei kommt die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung und einer Stiftung des bürgerlichen Rechts in Betracht.

Im Rahmen einer Stiftung des bürgerlichen Rechts widmet ein Stifter sein Vermögen einem bestimmten Zweck.

Eine rechtsfähige Stiftung gem. §§ 80 ff BGB ist eine juristische Person. Sie hat keine Mitglieder oder Gesellschafter. Errichtet wird sie durch das Stiftungsgeschäft, in dem der Stifter erklärt, eine Stiftung errichten und mit einem Vermögen ausstatten zu wollen und die Stiftung durch die zuständige Stiftungsbehörde anerkannt wird. Ihre innere Verfasstheit ist in einer Satzung zu regeln.



Meyn/Timmer, Stiftungen in der anwaltlichen Praxis,  
AnwBl 2008, S. 336.

Sowohl Bestand als auch Berücksichtigung des Stifterwillens unterliegen staatlicher Aufsicht.

Im Rahmen einer rechtsfähigen Stiftung bürgerlichen Rechts käme insbesondere in Betracht, diese gemeinnützig auszugestalten. Dann liegt eine Befreiung von der Körperschafts-, Gewerbe-, Erb- und Schenkungssteuer vor.

Der Nachteil bei einem solchen Modell könnte darin liegen, dass die Gewährleistung demokratischer, staatlicher Einflussnahme schwieriger zu organisieren ist, als dies bei einer öffentlich-rechtlichen Stiftung der Fall ist. Im Übrigen müssten die erforderlichen finanziellen Mittel hierfür vorhanden sein.

#### 9) Öffentlich-rechtliche Stiftung

Der Staat kommt bei öffentlichen Stiftungen und bei Stiftungen des bürgerlichen Rechts als Stifter bzw. Mitstifter in Betracht.

Seifert/Camphusen, Stiftungsrechts-Handbuch, 3.  
Auflage 2009, § 16, Rn. 2.

Der Vorteil einer Stiftung liegt darin, dass der Stiftungszweck nicht durch wechselnde politische Mehrheiten geändert werden kann, da der Gründungsakt in einem Gesetz für die Zukunft verbindlich festgelegt wäre. So wird einer Stiftung auch eine gewisse Kontinuität zugesprochen, da z.B. eine Satzungsänderung einer rechtsfähigen Stiftung des bürgerlichen Rechts der Genehmigung durch die staatliche Stiftungsaufsicht bedarf, während z.B. im Falle eines Stiftung-Vereins meist lediglich bestimmte Mehrheitserfordernisse für Änderungen notwendig sind.

Meyn/Timmer, Stiftungen in der anwaltlichen Praxis,  
AnwBl 2008, S. 334.

Eine öffentlich-rechtliche Stiftung ist Teil der mittelbaren Staatsverwaltung. Die Verwaltung wird nicht von den unmittelbaren Staatsbehörden, sondern von selbständigen Trägern wahrgenommen. Der Begriff macht deutlich, dass die Träger auf der einen Seite ein Eigenleben führen und auf der anderen Seite dennoch vom Staat abhängig sind.

Vgl.: Seifert/Camphusen, Stiftungsrechts-Handbuch, 3. Auflage 2009, § 15, Rn. 1 f; Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II, 7. Auflage 2006, § 87, Rn. 14, S. 528.

Wie jeder Träger öffentlicher Verwaltung ist auch die öffentlich-rechtliche Stiftung an die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften wie den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gem. Art. 20 Abs. 3 GG und die Grundrechte gem. Art. 1 Abs. 3 GG gebunden.

Vgl.: Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II, 7. Auflage 2006, § 87, Rn. 16, S. 530; Seifert/Camphusen, Stiftungsrechts-Handbuch, 3. Auflage 2009, § 15, Rn. 6.

Sie ist von anderen Formen der mittelbaren Staatsverwaltung zu unterscheiden. Von der Körperschaft unterscheidet sie, dass sie im Gegensatz zu dieser nicht über Mitglieder verfügt. Die Abgrenzung zur Anstalt ist schwieriger, aber insbesondere daran festzumachen, dass das Vermögen der Stiftung von Beginn an und abschließend an einen durch den Gründungsakt festgelegten Zweck zugunsten Dritter gewidmet ist, so dass eine Stiftung nur bei dem Vorliegen eng definierter Voraussetzungen aufgehoben werden kann. Der Anstaltsherr kann die Anstalt grundsätzlich durch eine andere Organisationsform ersetzen.

Vgl.: Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II, 7. Auflage 2006, § 87, Rn. 15, S. 529.

#### a) Beispiele für eine öffentlich-rechtliche Stiftung

Als Beispiele für eine öffentliche-rechtliche Stiftung ist die Stiftung „Erinnerung, Verantwortung, Zukunft“ zu nennen. Weitere Beispiele sind u.a.: Die Stiftung Preußischer Kulturbesitz, die Conterganstiftung für behinderte Menschen, die Stiftung für ehemalige politische Häftlinge.

Grundsätzlich käme auch in Betracht, den Stiftungszweck einer bisherigen Stiftung zu erweitern. Dabei wäre zum Beispiel an die genannte Stiftung zu denken. Allerdings wird es in der Praxis eher schwierig erscheinen, den Stiftungsauftrag einer schon bestehenden Stiftung mit weiteren Aufträgen zu vermischen.

#### b) Übertragbarkeit

Ein öffentlich-rechtliches Stiftungsmodell wäre auch im hier betroffenen Bereich möglich. Zweck der Stiftung wäre Demokratieförderung und damit Bekämpfung des Neonazismus. Dabei ginge es darum, lokale Bündnisse und Aktionspläne, Modellprojekte mit neuen Ansätzen, erprobte und qualitätsgesicherte Ansätze zu fördern, neue Netzwerk- und Beratungsstrukturen zu schaffen bzw. bestehende weiterzuentwickeln, bei Bedarf kurzfristig auf Gefahren reagieren zu können, kontinuierlich über die Entwicklung demokratiefeindlicher und neonazistischer Meinungen zu berichten, Opferberatungsstellen zu unterstützen und weiterzuentwickeln. Ebenso könnte die Präventionsarbeit, Multiplikatoren-Ausbildung und außerschulische Bildungsarbeit hierüber unterstützt werden.

Für die Finanzierung der Stiftungsarbeit bestehen mehrere Varianten. Grundsätzlich entspricht es dem Stiftungsgedanken, dass sich die Stiftungstätigkeit dauerhaft aus dem gestifteten Vermögen finanzieren lässt (Vermögensstiftung). Dies setzt die Ausstattung der Stiftung mit einem erheblichen Kapitalstock voraus.

Inwieweit Stiftungen auch ohne Kapitalstock gegründet werden können, so dass die Erfüllung des Stiftungszwecks ausschließlich von periodischen Zuwendungen (v.a. aus Haushaltsmitteln) abhängen würde (sog. Einkommensstiftung), ist im stiftungsrechtlichen Schrifttum umstritten. Insbesondere wird von zivilrechtlicher Seite dagegen das Argument des Formenmissbrauchs vorgebracht. Dieses Argument wird jedoch aus der (einfachgesetzlichen) Konstruktion des Stiftungsrechts entwickelt und kann deshalb den Gesetzgeber bei der Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung nicht binden.

Vgl. zum Ganzen: Batts/Grigoleit, Die Universität als  
privatrechtliche Stiftung, ZRP 2002, S. 65 ff.

Dementsprechend sind Einkommensstiftungen und Mischformen zwischen Einkommens- und Vermögensstiftung gängige Praxis der öffentlich-rechtlichen Stifterpraxis. So kann etwa die Stiftung mit einem Kapitalstock ausgestattet werden und

darüber hinaus jährliche Zuschüsse erhalten. Diese können degressiv ausgestaltet werden, wenn der Kapitalstock von Jahr zu Jahr wächst, so dass zu einem festgelegten Zeitpunkt die Stiftung sich nur noch aus den Erträgen des Kapitalstocks finanziert.

Ebenso wäre es möglich, dass das Stiftungsgesetz jährliche Zuschüsse vorsieht, die zu einem bestimmten Prozentsatz zur Bildung eines Kapitalstocks verwendet werden dürfen. Darüber hinaus wäre denkbar, dass auch private Spenden zur Finanzierung beitragen.

Eine Einbeziehung der Länder in die Funktionsweise eines bundesunmittelbaren Rechtsträgers bestimmt sich nach den allgemeinen Grundsätzen der Bundesverwaltung.

Lerche, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 87,  
Rn. 199.

Grundsätzlich wird aus dem achten Abschnitt des Grundgesetzes ein Verbot der Mischverwaltung gefolgert. Dies bedeutet, dass eine Verwaltungsform, bei der Bundes- und Landesbehörden nacheinander und nebeneinander tätig werden, für unzulässig erachtet wird. Hiervon sind nur die Ausnahmen als zulässig anzusehen, die das Grundgesetz selber vorsieht.

Ipsen, Staatsrecht I, 22. Auflage 2010, Rn. 655.

Dies ist jedoch für den hier betroffenen Bereich nicht der Fall, so dass eine Einbeziehung der Länder in eine öffentlich-rechtliche Stiftung des Bundes schwierig sein dürfte.

#### c) Voraussetzungen

Eine bundesunmittelbare Stiftung ist Teil der Bundesverwaltung. Ihre Tätigkeit setzt folglich eine dementsprechende Verwaltungskompetenz des Bundes voraus. Die Exekutivkompetenz ergibt sich nach den Ausführungen oben (C.II.1.) aus den staatsleitenden Aufgaben der Bundesregierung.

Da auch die Voraussetzungen des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG vorliegen und dieser nach der hier vertretenen Auffassung auch für Stiftungen anwendbar ist, wäre die Schaffung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung zur Demokratieförderung und Bekämpfung des Neonazismus verfassungsrechtlich zulässig.

Eine Stiftung entsteht durch eine Errichtung mittels eines schriftlichen Stiftungsakts, wobei Gründer jede natürliche oder juristische Person des privaten oder öffentlichen Rechts sein kann. Der Stiftungsakt kann in einer rechtsgeschäftlichen Willenserklärung, einem Verwaltungsakt oder einem Gesetz bestehen. In der Stiftungsurkunde sind Zweck, Name, Vertretung, Sitz der Stiftung, Verwaltung und Verwendung des Stiftungsvermögens zu benennen.

Vgl.: Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II, 7. Auflage  
2010 § 87, Rn. 28, S. 533 f.

Jede rechtsfähige Stiftung des öffentlichen Rechts bedarf einer Stiftungsordnung, in der die innere Verfasstheit der Stiftung geregelt wird. Diese ist meist im Stiftungsakt bestimmt. Dabei ist der Name, Sitz, Zweck und Vermögen notwendiger Inhalt ebenso wie die Frage, welche Organe für die Stiftung handeln und wie diese Organe zusammengesetzt werden.

Vgl.: Seifert/Camphusen, Stiftungsrechts-Handbuch,  
3. Auflage 2009, § 19, Rn. 3.

Diese Stiftungsordnung ergeht als Satzung. Jede Stiftung muss mindestens einen Vorstand haben. Weitere Organe wie z.B. ein Kuratorium, ein Beirat oder eine Geschäftsführung können ergänzt werden.

Vgl.: Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II, 7. Auflage  
2010, § 87, Rn. 35 f., S. 535.

Grundsätzlich ist ein staatlicher Hoheitsakt erforderlich, durch den die Stiftung als juristische Person des öffentlichen Rechts errichtet wird. Für die Errichtung eines juristisch eigenständigen, mit Rechtspersönlichkeit ausgestatteten Verwaltungsträger gilt ein institutioneller Gesetzesvorbehalt. Die Errichtung einer rechtsfähigen Stiftung bedarf also einer gesetzlichen Rechtsgrundlage, in der dann Stiftungsakt und Verleihung der öffentlich-rechtlichen Rechtsfähigkeit zusammenfallen können (wie z.B. im § 1 I G Preuß Kulturbesitz und § 1 II Mutter-Kind-Stiftung).

Für das Errichtungsgesetz gilt Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG.

Grundsätzlich unterliegen sämtliche Stiftungen einer staatlichen Stiftungsaufsicht. Dabei ist darüber zu wachen, dass der Wille, der im Stiftungsakt niedergelegt ist, Beachtung findet. Die allgemeine Aufsicht ist dabei als Rechtsaufsicht zu verstehen.

Seifert/Camphusen, Stiftungsrechts-Handbuch, 3.  
Auflage 2009, § 21, Rn. 1.

Das Errichtungsgesetz bestimmt meist auch, wer die Aufsicht über die Stiftung führt.

Seifert/Camphusen, Stiftungsrechts-Handbuch, 3.  
Auflage 2009, § 21, Rn. 7.

Zudem unterliegen auch Stiftungen des öffentlichen Rechts der Finanzaufsicht. Diese erfolgt, in dem ein Haushaltsplan aufzustellen ist, welcher der zuständigen Behörde vorgelegt werden muss.

Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II, 7. Auflage 2010, §  
87, Rn. 42, S. 537.

#### d) Finanzierungsmodelle einer Stiftung

Grundsätzlich wird hinsichtlich der Finanzierung von Stiftungen zwischen einer Anstaltsstiftung, in der das Vermögen direkt zur Zweckverwirklichung eingesetzt wird, und einer Kapitalstiftung, bei der Vermögens- und Zwecksphäre scheinbar voneinander getrennt sind, unterschieden. Dies hängt von der Zusammensetzung des Grundstockvermögens ab. Wenn es sich dabei um Vermögenswerte handelt, die austauschbar sind, spricht dies für eine Kapitalstiftung. Ist das Vermögen unmittelbar mit dem Stiftungszweck verbunden, ist dies ein Indiz für eine Anstaltsstiftung. In ihrer Reinform wird weder die Kapital- noch die Anlagestiftung anzutreffen sein.

Vgl. Fritz, Stifterwille und Stiftungsvermögen, 2009, S.  
19 ff

Daneben gibt es noch die Verbrauchsstiftung, bei der angesichts einer begrenzten Lebensdauer der Stiftung der Stiftungszweck nicht nur aus den Erträgen des Grundstockvermögens sondern auch durch dieses selbst verfolgt werden soll.

---

Vgl. Fritz, Stifterwille und Stiftungsvermögen, 2009, S.  
24 ff

Grundsätzlich sind verschiedene Finanzierungsmodelle möglich, so dass es darauf ankommt, ob es politisch angestrebt wird, dass die Stiftung eine möglichst große Unabhängigkeit von Beginn an bekommt.

#### 9) Gesellschaft

Darüber hinaus könnte auch in Betracht kommen, dass die Arbeit über die Gründung einer Gesellschaft organisiert wird.

##### a) Beispiele für eine GmbH-Struktur

Als ein Beispiel für eine solche Konstruktion ist die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH zu nennen. Diese besitzt drei Organe: den Vorstand (Geschäftsführung), die Gesellschafterversammlung und den Aufsichtsrat. Geleitet wird die GIZ von fünf Vorständen. Die Bundesrepublik Deutschland ist alleinige Gesellschafterin der GIZ. Sie wird im Innenverhältnis durch das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und das Bundesministerium der Finanzen vertreten. Der Aufsichtsrat kontrolliert den Vorstand dahingehend, ob er den Gesellschaftszweck verfolgt, gesetzeskonform agiert und wirtschaftlich handelt. Er ist paritätisch mit zehn Vertretern der Anteilseignerseite und der Arbeitnehmerseite besetzt. Ein Kuratorium und ein Wirtschaftsbeirat der GIZ haben beratende Funktion.

Ein anderes Beispiel für eine GmbH-Struktur ist die Kunst- und Ausstellungshalle der Bundesrepublik Deutschland GmbH (Bundeskunsthalle), die vom Bund Ende 1989 mit 16 Bundesländern als Gesellschafter gegründet wurde und durch den Beauftragten der Bundesregierung für Kultur und Medien aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages gefördert wird.

Name und Sitz der Gesellschaft ist in § 1 der Satzung festgelegt. Als Gegenstand wird das Betreiben der Bundeskunsthalle genannt sowie das Anliegen, geistige und kulturelle Entwicklungen von nationaler und internationaler Bedeutung sichtbar zu machen (§ 2 der Satzung). Darüber hinaus kann die Gesellschaft Vorträge, Diskussionen, Aufführungen etc. veranstalten und steht als Forum für Gespräche zur Verfügung (§ 2 der Satzung). Dabei verfolgt die Gesellschaft ausschließlich und unmittelbar

gemeinnützige Zwecke im Sinne der Abgabenordnung (§ 2 der Satzung). Die Gesellschaft ist auf unbestimmte Zeit geschlossen worden (§ 3 der Satzung) und hat als Organe die Gesellschafterversammlung, Geschäftsführung und das Kuratorium (§ 5 der Satzung).

Die Geschäftsführung stellt eine Geschäftsordnung auf, die der Zustimmung des Kuratoriums bedarf, und muss dem Kuratorium berichten (§ 6 der Satzung). Das Kuratorium besteht aus 26 Mitgliedern, wobei zehn von der Bundesrepublik Deutschland und sechzehn auf Vorschlag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder entsandt werden (§ 8 der Satzung). Die Gesellschafterversammlung ist für sämtliche Angelegenheiten zuständig, die nicht durch Gesetz oder Gesellschafterversammlung einem Organ zugewiesen sind (§ 8 der Satzung). In dieser wird der Bund durch die oberste Bundesbehörde, die zuständig ist, vertreten (§ 10 der Satzung). Daneben wird noch ein Programmrat gebildet, der für die fachliche Beratung zuständig ist und von den Mitgliedern des Kuratoriums berufen wird (§ 11 der Satzung).

#### b) Übertragbarkeit

Ein hieran angelehntes Modell wäre auch für den Bereich der Demokratieförderung und Bekämpfung des Neonazismus möglich. Der Vorteil hierbei wäre, dass eine Gesellschaft von Beginn an mit einem Gesellschaftsvermögen ausgestaltet werden könnte. Damit würde die Institution erstmal bestehen und zum einen wäre die Förderung demnach mit einer gewissen Beständigkeit sichergestellt und zum anderen wäre eine gewisse Unabhängigkeit gewährleistet. Zudem könnten die Länder über diese Konstruktion beteiligt werden, in dem sie Gesellschafter werden könnten. So könnte wie im Fall der Bundeskunsthalle daran gedacht werden, dass der Bund die Gesellschaft gründet und sämtliche Bundesländer Gesellschafter werden.

Insbesondere könnte daran gedacht werden, den Zweck der Gesellschaft darauf zu erstrecken, gem. § 44 Abs. 3 BHO die Verwaltungsaufgabe auf dem Gebiet der Zuwendungen im eigenen Namen und in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts wahrzunehmen. Der Vorteil einer solchen Stelle bestünde darin, dass dem Grundsatz der Jährlichkeit des Haushalts (Art. 110 Abs. 2 GG) durch die Schaffung einer Gesellschaft, die mit Stammkapital ausgestattet ist, ein gewisses Maß an Langfristigkeit entgegengesetzt werden könnte. Es bestünde eine eigene Stelle, die explizit für die Demokratieförderung und Bekämpfung des Neonazismus zuständig wäre. Neben der



gesellschaftlich hohen Symbolkraft begründet eine solche faktisch eine höhere Kontinuität.

c) Verfassungsrechtliche Voraussetzungen

Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine derartige Konstruktion ergeben sich aus Art. 87 Abs. 3 GG.

So führt Burgi zu der Frage privatrechtlich organisierter Rechtsträger aus:

„Sieht man in den privatrechtlich organisierten Rechtsträgern eine weitere statthafte Erscheinungsform der mittelbaren Bundesverwaltung im Anwendungsbereich des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG, so ergibt sich daraus ohne Weiteres das Eingreifen der weiteren in dieser Vorschrift normierten Voraussetzungen. So bedarf es im Hinblick auf die Errichtung dieser Rechtsträger einer gesetzlichen Grundlage, und es ist ausgeschlossen, dass die privaten Rechtsträger eine Art Unterbau bilden.“

Burgi, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 87, 6. Auflage 2010, Rn. 108.

Für die Schaffung einer GmbH zur Demokratieförderung und Bekämpfung des Neonazismus sind folglich eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes, und ein gesetzlicher Errichtungsakt erforderlich.

Die Kompetenz des Bundes folgt aus der allgemeinen Staatsleitungsaufgabe der Bundesregierung. Des Weiteren müsste die GmbH mittels Bundesgesetz errichtet werden.

d) Gemeinnützigkeit einer Gesellschaft

Eine Gesellschaft kann auch zu ideellen Zwecke und damit ohne Gewinnerzielungsabsicht gegründet werden, was aber keinesfalls zu einer Befreiung vom privaten Gesellschaftsrechts führt.

Vgl. Schäfer, in: Henssler/Strohn, Gesellschaftsrecht, 2011, Rn. 17; Michalski, in: Michalski, GmbH-Gesetz, Kommentar, 2002, S. § 1, Rn. 27 f; Emmerich, in: Scholz, in: Kommentar zum GmbH-Gesetz, 10. Auflage 2010, § 1, Rn. 13; Roth, in: Altmeppen/Roth, GmbHG Kommentar, 7. Auflage 2012 § 1, Rn. 11.

Die Anerkennung der Gemeinnützigkeit regelt sich nach § 51 ff AO.

Vgl. Roth, in: Altmeppen/Roth, GmbHG Kommentar, 7. Auflage 2012, § 1, Rn. 11. Emmerich, in: Scholz, in: Kommentar zum GmbH-Gesetz, 10. Auflage 2010, § 1, Rn. 10; Schäfer, in: Henssler/Strohn, Gesellschaftsrecht, 2011, Rn. 17.

So heißt es in § 51 Abs. 1 AO:

„Gewährt das Gesetz eine Steuervergünstigung, weil eine Körperschaft ausschließlich und unmittelbar gemeinnützige, mildtätige oder kirchliche Zwecke (steuerbegünstigte Zwecke) verfolgt, so gelten die folgenden Vorschriften.“

Folglich wäre es auch möglich, die GmbH als eine gemeinnützige auszugestalten.