

Rechtsgutachten

zu der Frage:

Ist es rechtlich zulässig, den Erhalt von Fördermitteln im Rahmen des Landesprogrammes „Weltoffenes Sachsen für Demokratie und Toleranz“ von der Abgabe der sog. Demokratieklausele abhängig zu machen und bedarf der Eingriff in Grundrechtspositionen eines förmlichen oder materiellen Gesetzes?

Bezug: Gutachtensantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
vom 6. Juli 2011 an den Präsidenten des Sächsischen Landtags

Inhaltsverzeichnis

A.	Ergebnisse	3
B.	Sachverhalt	4
C.	Rechtliche Würdigung	9
I.	Vereinbarkeit der Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen mit dem Gesetzesvorbehalt	9
II.	Verstoß der Demokratieerklärung gegen die Meinungsfreiheit aus Art. 20 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 SächsVerf, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 GG	11
1.	Schutzbereich	11
1.1	Personeller Schutzbereich	11
1.2	Sachlicher Schutzbereich	11
1.2.1	FdGO-Bekenntnis	12
1.2.2	FdGO-Vereinbarkeitserklärung	12
1.2.3	Partner-Erklärung	12
2.	Eingriff	13
3.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	14
3.1	Legitimer Zweck	14
3.2	Geeignetheit	14
3.3	Erforderlichkeit	16
4.	Ergebnis zu II.	17
III.	Vereinbarkeit mit dem Verbot der Diskriminierung wegen politischer Anschauungen aus Art. 18 Abs. 3 SächsVerf, Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG	17

IV.	Vereinbarkeit mit dem Gleichheitsgebot aus Art. 18 Abs. 1 SächsVerf, Art. 3 Abs. 1 GG	18
1.	Schutzbereich	18
1.1	Persönlicher Schutzbereich	18
1.2	Sachlicher Schutzbereich	19
2.	Eingriff	19
2.1	Ungleichbehandlung im Hinblick auf andere Förderrichtlinien	20
2.2	Ungleichbehandlung im Hinblick auf die Antragsteller innerhalb der Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen	20
2.3	Ungleichbehandlung im Hinblick auf Antragsteller, die juristische Personen des öffentlichen Rechts sind	21
2.4	Zwischenergebnis Eingriff	21
3.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	21
3.1	Rechtfertigung im Hinblick auf andere Förderrichtlinien mit dem gleichen Zweck	22
3.2	Rechtfertigung im Hinblick auf die Zuwendungsempfänger inner- halb der Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen	23
3.2.1	FdGO-Bekanntnis, Nr. VI. 3a Satz 1 Hs. 1 FördRL WOS	23
3.2.2	FdGO-Vereinbarkeitserklärung, Nr. VI. 3a Satz 1 Hs. 2 FördRL WOS	24
3.3	Rechtfertigung im Hinblick auf juristische Personen des öffentli- chen Rechts als Zuwendungsempfänger	24
4.	Ergebnis zu IV.	25
V.	Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot, Art. 1 Satz 2, 3 Abs. 3 SächsVerf, Art. 20 Abs. 3 GG	25
1.	„Freiheitlich demokratische Grundordnung“	26
2.	„Partner“	26
3.	Ergebnis zu V.	28
VI.	Ergebnis zu I.: Vereinbarkeit der Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen mit dem Gesetzesvorbehalt	28
VII.	Vereinbarkeit der Demokratieerklärung mit der Wesentlichkeits- theorie – gesetzliche Grundlage für belastende Nebenbestim- mungen	29

A. Ergebnisse

1. Durch das Verlangen nach Abgabe eines Bekenntnisses zur freiheitlich demokratischen Grundordnung nach Nr. VI. 3a Satz 1 Hs. 1 FördRL WOS wird in nicht gerechtfertigter Weise in das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung eingegriffen (vgl. C. II. 3.).
2. Das Verlangen nach Abgabe der Demokratieerklärung gemäß Nr. VI. 3a FördRL WOS verstößt nicht gegen das Verbot der Diskriminierung wegen politischer Anschauungen aus Art. 18 Abs. 3 SächsVerf, Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG (vgl. C. III.).
3. Sofern die verfassungsgemäßen Teile der Demokratieklausele bei allen Förderprogrammen verlangt werden, deren primärer Förderzweck auf Demokratiestärkung und/oder Extremismusbekämpfung bzw. -prävention gerichtet ist, oder bei denen ein hinreichender Bezug zu diesen Förderzwecken gegeben ist, bestehen keine Bedenken hinsichtlich einer nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung zwischen den Antragstellern der Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen mit Antragstellern anderer Förderprogramme (vgl. C. IV. 3.1).
4. Das Verlangen nach Abgabe eines Bekenntnisses zur freiheitlich demokratischen Grundordnung gemäß Nr. VI. 3a Satz 1 Hs. 1 FördRL WOS ist sachlich nicht gerechtfertigt, um zwischen Antragstellern der Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen zu differenzieren. Es verstößt daher gegen das allgemeine Gleichbehandlungsgebot aus Art. 18 Abs. 1 SächsVerf, Art. 3 Abs. 1 GG (vgl. C. IV. 3.2.1).
5. Das Verlangen der Erklärung gemäß Nr. VI. 3a Satz 1 Hs. 2 FördRL WOS keine Aktivitäten gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung zu entfalten, ist sachlich gerechtfertigt, zwischen Antragstellern der Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen zu differenzieren (vgl. C. IV. 3.2.2).
6. Es ist verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn juristische Personen des öffentlichen Rechts die Demokratieerklärung nicht abgeben müssen (vgl. C. IV. 3.3).
7. Die Demokratieerklärung ist hinsichtlich des Begriffs „freiheitlich demokratische Grundordnung“ hinreichend bestimmt (vgl. C. V. 1.).
8. Der Begriff „Partner“ ist nicht normenklar und nur in Verbindung mit ergänzenden Hinweisen zur Verwendung im Rahmen der Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen hinreichend bestimmt (vgl. C. V. 2.).
9. Da die Demokratieerklärung mit dem Erfordernis zur Abgabe des FdGO-Bekenntnisses in Nr. VI. 3a Satz 1 Hs. 1 FördRL WOS gegen Grundrechte von Antragstellern verstößt, stellt die Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen in Verbindung mit dem Haushaltsgesetz 2011/2012 insoweit keine ausreichende Rechtsgrundlage dar (vgl. C. I., VI.).

B. Sachverhalt

Die Landtagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN richtete sich mit Schreiben vom 06.07.2011 an den Präsidenten des Sächsischen Landtags und ersuchte ihn, den Juristischen Dienst der Landtagsverwaltung mit der Erstellung eines Rechtsgutachtens zu dem oben genannten Thema zu beauftragen. Das Schreiben enthält nachfolgende Bemerkungen des Gutachtenantragstellers¹:

Für das Landesprogramm „Weltoffenes Sachsen für Demokratie und Toleranz“ sind im Landeshaushaltsplan 2011/2012 jährlich 2,26 Mio. EUR veranschlagt (Haushaltstitel: 03 03 / TG 51). Ein Ansatzpunkt für die Forderung der Staatsregierung nach einem Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung findet sich im Haushaltsplan (Parlamentsgesetz) nicht.

Die sog. Demokratieerklärung lautet:

„Hiermit bestätigen wir, dass wir uns zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland bekennen und keine Aktivitäten entfalten, die der freiheitlich demokratischen Grundordnung widersprechen. Als Träger der geförderten Maßnahmen haben wir dafür Sorge zu tragen, dass die zur Durchführung des geförderten Projektes als Partner Ausgewählten ebenfalls eine Erklärung gemäß Satz eins abgeben.“

Sie soll vor der Zahlung von Fördermitteln von den Trägern unterzeichnet werden und zur verbindlichen Anlage des Fördermittelbescheids werden.

Auf den Fördermittelbescheiden findet sich folgende abweichende Regelung für Juristische Personen des öffentlichen Rechts unter Aufsicht des Freistaates Sachsen: „Juristische Personen des öffentlichen Rechts unter Aufsicht des Freistaates Sachsen haben abweichend von Nr. 3 Buchstabe a) nur dafür Sorge zu tragen, dass die Durchführung des geförderten Projektes als Partner Ausgewählten ebenfalls eine Erklärung gemäß Buchstabe a) Satz eins abgeben.“

Nach Auffassung der Antragstellerin ist die Abnahme eines Bekenntnisses – auch im Fördermittelverfahren – mit der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Grundgesetz, Art. 20 Abs. 1 Sächsische Verfassung) unvereinbar.

Grundrechtlich geschützt ist die Freiheit, die eigene Meinung zu äußern und damit an der für die Demokratie notwendigen öffentlichen Meinungsbildung teilzunehmen. Geschützt ist aber auch die negative Meinungsfreiheit (vgl. Schulze-Fielitz in Dreier GG-Komm, Bd. I, Art. 5 I, II Rdz. 74). Diese beinhaltet auch die Freiheit, eine gewisse Meinung nicht zu äußern, die Freiheit, sich eine bestimmte Meinung nicht zu bilden und folglich auch, eine gebildete Meinung nach außen nicht zu bekennen.

In diese Freiheit wird durch die Abverlangung eines Bekenntnisses eingegriffen.

In einer Ausarbeitung des wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages vom 13. Januar 2011 (Bekenntnisklausel im Zuwendungsbereich: Dürfen Zuwendungen aus dem Programm „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“ von einem Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung abhängig gemacht werden? von

¹ Hervorhebungen vom Gutachtenantragsteller.

Harald Georgii – im Folgenden: Wissenschaftliches Gutachten zur Bekenntnisklausel) wird ausgeführt:

„Die eigene Meinung ist allerdings der unmittelbarste Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit. Soll jemand eine Stellungnahme abgeben, zu der er sich nicht bekennen und mit der er sich nicht identifizieren will, wird die intellektuelle Selbstverwirklichung empfindlich getroffen. Daher ist die Verpflichtung, eine bestimmte Meinung zu bekennen, grundsätzlich unzulässig [...]. Die Bürger sind rechtlich nicht gehalten, die der Verfassung zugrunde liegenden Wertsetzungen persönlich zu teilen. Das Grundgesetz baut zwar auf der Erwartung auf, dass Bürger die allgemeinen Werte der Verfassung akzeptieren und verwirklichen, erzwingt eine Werteloyalität aber nicht.“ (Wissenschaftliches Gutachten zur Bekenntnisklausel, S. 12 m.w.N.)

Der Verzicht auf Bekenntniszwänge gehört daher zu den Grundlagen des freiheitlichen Rechtsstaates. Es gibt keine staatsbürgerliche Pflicht für ein Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung. Unsere Rechtsordnung sieht eine besondere Verpflichtung auf die freiheitlich demokratische Grundordnung nur in (gesetzlich) bestimmten und besonders begründeten Ausnahmefällen vor. Verfassungstreue ist Voraussetzung für die Begründung eines Beamtenverhältnisses. Im wissenschaftlichen Gutachten zur Bekenntnisklausel wird dazu ausgeführt (S. 12):

„Durch Bundesgesetz wird einer Person ein solches Bekenntnis nur in zwei Konstellationen abverlangt. Nach § 60 Abs. 1 des Bundesbeamtengesetzes (BBG) bzw. nach § 33 Abs. 1 des Beamtenstatusgesetzes (BeamtStG) müssen sich Beamtinnen und Beamte durch ihr gesamtes Verhalten, zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und für deren Erhaltung eintreten.‘ Gerechtfertigt ist dies durch das in Artikel 33 Abs. 4 GG ausdrücklich erwähnte besondere Dienst- und Treueverhältnis eines Beamten [...] nach dem den Beamten eine besondere politische Treuepflicht gegenüber dem Staat und seiner Verfassung obliegt.“

Besondere Treuepflichten gelten auch für Soldaten und im Einbürgerungsrecht (wissenschaftliches Gutachten zur Bekenntnisklausel, S. 12f.).

Eine vergleichbare Rechtfertigung für Bekenntniszwänge von Fördermittelempfängern existiert nach Auffassung der Antragstellerin nicht.

Im Gutachten des wissenschaftlichen Dienstes wird ausgeführt (S. 13):

„Sowohl das Beamtenverhältnis als auch die Einbürgerung betreffen eine auf Dauer angelegte, sehr enge Rechtsstellung. Ein Zuwendungsverhältnis im Rahmen der Projektförderung hingegen ist von vorübergehender Natur und nur auf einzelne Maßnahmen begrenzt. Für das Zulassungserfordernis der Verfassungstreue bei Beamten sprechen – wie dargelegt, zwingende Gründe des Allgemeinwohls‘[...]. Gegen das staatliche Verlangen eines Bekenntnisses als Nebenbestimmung für eine Zuwendung verbleiben unter dem Gesichtspunkt des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gewisse Restzweifel. Der erste Spiegelstrich der Erklärung dürfte verfassungsrechtlich fragwürdig sein.“

Der Bekenntniszwang ist nach Auffassung der Antragsteller unverhältnismäßig. Durch die Fördermittelvergabe wird keine „staatstragende“ Position begründet, die

Beamten vergleichbar wäre, ebenso nicht der mit der Einbürgerung verbundenen Begründung (politischer) Rechte, um Einfluss auf den Staat zu nehmen. Die Fördermittelverwendung und damit auch die Überprüfung der Einhaltung des Förderzwecks unterliegt bisher schon staatlicher Kontrolle und Evaluation. Auch ist eine Rechtfertigung nicht aus der Regelung des § 74 Abs. 1 Nr. 5 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes ableitbar. Diese Regelung ist damit zu begründen, dass die freien Träger der Jugendhilfe eine große Verantwortung für die Entwicklung junger Menschen übernehmen. Dies ist nicht vergleichbar mit den Fördermittelempfängern des Programms „Weltoffenes Sachsen.“ (Begründung zum Antrag Drs 5/5482).

Wir bitten insbesondere um Prüfung folgender Fragestellungen:

A. Ungerechtfertigter und unverhältnismäßiger Eingriff in die Meinungsfreiheit nach Art. 20 Abs. 1 SächsVerf und Art. 5 Abs. 1 GG

1. Inwieweit wird mit der Forderung nach Abgabe der sog. Demokratieerklärung in Grundrechtspositionen (insbesondere die Meinungsfreiheit) eingegriffen?

2. Inwieweit ist a.) ein derartiges Bekenntnis und/oder b.) ein Eingriff in Grundrechtspositionen (insbesondere die Meinungsfreiheit) im Rahmen der Fördermittelvergabe für das Programm „Weltoffenes Sachsen für Demokratie und Toleranz“ geeignet, erforderlich und angemessen?

B. Ungerechtfertigter Eingriff in Art. 18 SächsVerf und Art. 3 GG

Inwieweit liegt bzw. läge eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung der Antragsteller für Fördermittel aus dem Programm „Weltoffenes Sachsen für Demokratie und Toleranz“ vor, gegenüber

1. Antragstellern sonstiger Förderprogramme des Freistaates (z.B. des Programms 'Zuschüsse für Maßnahmen zur Stärkung von Demokratie und Vorbeugung antidemokratischen Verhaltens sowie Stärkung des ländlichen Raums' oder sonstige Programme zur Förderung von Kultur, Sport, Jugend sowie Wirtschaftsförderung),

2. juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die unter der Aufsicht des Freistaates Sachsen stehen, Fördermittel aus dem Programm „Weltoffenes Sachsen für Demokratie und Toleranz“ beantragen, und die sog. Demokratieerklärung nicht unterschreiben müssen?

C. Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot nach Art. 103 Abs. 2 GG

Inwieweit ist die Anforderung an die Fördermittelnehmer, von etwaigen Partnern ebenfalls eine sog. Demokratieerklärung einzuholen, mit dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot vereinbar, insbesondere bezüglich etwaiger ggf. welcher Folgen für den Fördermittelempfänger, wenn der Partner des Fördermittelnehmers gegen diese Erklärung verstößt bzw. wiederum dessen Partner?

D. Verstoß gegen Wesentlichkeitstheorie – gesetzliche Grundlage für belastende Nebenbestimmungen

1. Inwieweit ist das Verlangen a.) der Staatsregierung, b.) der Kommunen und c.) der SAB nach Abgabe der sog. Demokratieerklärung als Voraussetzung für den Fördermittelabfluss gesetzlich gedeckt, insbesondere von der SächsHO und/oder dem Haushaltsgesetz 2011/2012 oder welcher sonstigen Rechtsgrundlage?

2. Inwieweit stellt § 36 Abs. 2 VwVfG (ggf. iVm Förderrichtlinien, Rechtsverordnungen, Erlassen o.a.) eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundlage (Bestimmtheitsgebot) für Eingriffe

a) generell in Grundrechtspositionen, und

b) insbesondere in das „für eine freiheitlich demokratische Staatsordnung schlechthin konstituierende Recht der freien Meinungsäußerung“ [vgl. Degenhart in Bonner Kommentar zum GG, Art. 5 Rdz. 65 m.w.N.] dar (unter besonderer Berücksichtigung des Übermaßverbotes)?

3. Inwieweit bedarf das Erfordernis der Abgabe der sog. Demokratieerklärung als Nebenbestimmung des Fördermittelbescheides (Bedingung, Auflage) bzw. sonstige Voraussetzung des Fördermittelabflusses eines formellen oder materiellen Gesetzes, insbesondere unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlichen Wesentlichkeitstheorie?“

Die vom Gutachtensantragsteller angesprochene Demokratieerklärung ist in Nr. VI. 3. der Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Förderung von Maßnahmen für das Landesprogramm „Weltoffenes Sachsen für Demokratie und Toleranz“ (Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen – FörderRL WOS) vom 01.03.2011 geregelt². Mit dem Programm „Weltoffenes Sachsen“ fördert die Sächsische Staatsregierung seit 2005 zivilgesellschaftliches Engagement gegen Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Menschenverachtung in Höhe von zwei Millionen Euro jährlich³.

Die hier zu begutachtende Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen vom 01.03.2011 folgt der Richtlinie der Sächsischen Staatskanzlei zur Förderung von Maßnahmen für das Landesprogramm „Weltoffenes Sachsen für Demokratie und Toleranz“ (Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen – FörderRL WOS)⁴, die am 01.01.2007 in Kraft getreten ist. Dazu hatte die Sächsische Aufbaubank ein „Hinweisblatt zur Anwendung der Demokratieerklärung“ zur Unterstützung für die unterzeichnenden Träger und Kooperationspartner der Projekte sowie als Information für alle am Landesprogramm Interessierten erarbeitet⁵. Nach der Neuabgrenzung der Geschäftsbereiche der Staatsregierung durch Kabinettsbeschluss vom 01.10.2009 sind die Mittel und die Verantwortlichkeit zum 01.11.2007 an das Staatsministerium des Innern übergegangen⁶. Dort wurde die Förderrichtlinie überarbeitet und um das Erfordernis des Bekenntnisses zur freiheitlich demokratischen Grundordnung ergänzt. Aufgrund öffentlicher Diskussionen über den Wortlaut dieser Erklärung hat das Kabinett am 14.12.2010 deren Überarbeitung vorgesehen⁷.

² SächsABl. S. 419.

³ Staatsminister Markus Ulbig am 20.04.2011 im Sächsischen Landtag; PlenProt 5/35, S. 3407.

⁴ SächsABl. 2007, S. 402, ber. S. 634.

⁵ SAB 0028, Seite 1 von 3; 04/11.

⁶ Haushaltsplan 2011/2012, Einzelplan 03, Kapitel 03, Erläuterungen zur Titelgruppe 51.

⁷ Staatsminister Markus Ulbig am 14.12.2010 im Sächsischen Landtag; PlenProt 5/25, S. 2261.

Nr. VI. 3. FörderRL WOS in der am 02.03.2011 in Kraft getretenen Fassung hat nunmehr folgenden Wortlaut:

„3. Demokratieerklärung

a) Der Antragsteller hat bei der Antragstellung eine Erklärung folgenden Wortlauts zu unterzeichnen: Hiermit bestätigen wir, dass wir uns zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland bekennen und keine Aktivitäten entfalten, die der freiheitlichen demokratischen Grundordnung widersprechen. Als Träger der geförderten Maßnahmen haben wir dafür Sorge zu tragen, dass die zur Durchführung des geförderten Projektes als Partner Ausgewählten ebenfalls eine Erklärung gemäß Satz 1 abgeben.

b) Juristische Personen des öffentlichen Rechts unter Aufsicht des Freistaates Sachsen haben abweichend von Nummer 3 Buchst. a nur dafür Sorge zu tragen, dass die zur Durchführung des geförderten Projektes als Partner Ausgewählten ebenfalls eine Erklärung gemäß Buchstabe a Satz 1 abgeben.“

Für das Förderprogramm „Weltoffenes Sachsen“ stehen laut Haushaltsplan 2011/2012 in der Titelgruppe 51 Programm „Weltoffenes Sachsen für Demokratie und Toleranz“ jeweils 2,26 Millionen Euro zur Verfügung⁸. In den Erläuterungen zur Titelgruppe 51 heißt es unter anderem: „Im Freistaat Sachsen wird zur Stärkung eines langfristig positiven Bildes nach innen und außen (deutschlandweit/international) landesweit ein Programm für Demokratie, Toleranz und Weltoffenheit durchgeführt. Das Programm ist auf eine aktive Unterstützung von Initiativen und Projekten zur Stärkung von Toleranz, Weltoffenheit und demokratischer Kultur im Freistaat Sachsen angelegt. Es hat die Aufgabe, die Arbeit einzelner Projekte und Gruppen zu begleiten.“

Ausführungen zum Verwendungszweck finden sich auch in Nr. I. 1. Satz 1 der FördRL WOS. Hiernach gewährt der Freistaat Sachsen Zuwendungen für Maßnahmen und Projekte, „die die demokratische Kultur in Sachsen fördern und die freiheitliche demokratische Grundordnung stärken.“ Nr. III. Satz 2 der FördRL WOS legt fest, dass die Zuwendungsempfänger aufgrund ihrer Satzung oder ihrem tatsächlichen Verhalten keine Bestrebungen im Sinne des § 3 Abs. 1 SächsVSG⁹ unterhalten oder fördern dürfen. Der Staatsminister des Innern erläuterte dazu im Sächsischen Landtag, die Erklärung solle sicherstellen, dass weder unmittelbar noch mittelbar extremistischen Strukturen Steuergelder zufließen. Es sei notwendig, dass eine breite Beteiligung und Mitverantwortung vieler Bürgerinnen und Bürger in den demokratischen Prozessen gewährleistet werde; denn damit werde die Identifikation mit unserem Gemeinwesen gestärkt. Die Mitverantwortung erfordere ein Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung von denjenigen, die öffentliche Mittel für die Arbeit in diesem Bereich beantragen und erbitten. Das solle nicht nur für den Fördermittelempfänger, sondern auch für die Projektpartner gelten. Derjenige, der das nicht wolle, könne bei dieser Aufgabe kein Partner des Freistaates sein und noch weniger könne er damit rechnen, vom Freistaat insbesondere finanziell unterstützt zu werden¹⁰.

⁸ Von den 2,26 Mio. Euro entfallen 260.000 Euro auf ein landesweites Aussteigerprogramm (Titel 684 51), welches erst mit dem Haushalt 2011/2012 aus einem anderen Titel in die Titelgruppe 51 im Einzelplan 03 übertragen wurde.

⁹ Gesetz über den Verfassungsschutz im Freistaat Sachsen.

¹⁰ Staatsminister Markus Ulbig am 14.12.2010 im Sächsischen Landtag; PlenProt 5/25, S. 2260.

Der Bund führte ab dem Jahr 2011 in einem Bundesprogramm „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“ die seit 2007 laufenden Programme „Vielfalt tut gut – Jugend für Vielfalt, Toleranz und Demokratie“ und „Kompetent für Demokratie – Beratungsnetzwerke gegen Rechtsextremismus“ zusammen. Beim ersten Mittelabruf durch einen Maßnahmenträger soll eine Einverständniserklärung unterzeichnet und zur verbindlichen Anlage des Zuwendungsbescheides werden. Diese Erklärung hat folgenden Wortlaut:

„Hiermit bestätigen wir, dass wir

- uns zu der freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland bekennen und
- eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit gewährleisten.

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

Zur Zulässigkeit dieser Einverständniserklärung wurden diverse Rechtsgutachten angefertigt, die sowohl bei den Beratungen im Sächsischen Landtag als auch im Gutachtensantrag erwähnt werden¹¹.

C. Rechtliche Würdigung

Zu prüfen ist die materielle Rechtmäßigkeit der Nr. VI. 3. FörderRL WOS. Die dort von Zuwendungsantragstellern verlangte Demokratieerklärung ist rechtmäßig, wenn sie auf eine hinreichende rechtliche Grundlage gestützt ist und weder diese Rechtsgrundlage noch die Demokratieerklärung gegen verfassungsrechtliche oder gegen einfachgesetzliche Rechtsvorschriften verstoßen.¹² Auch beim Erlass von Verwaltungsvorschriften ist der Exekutive der Verstoß gegen Gesetz oder Verfassung untersagt¹³.

I. Vereinbarkeit der Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen mit dem Gesetzesvorbehalt

Ein Verstoß gegen den aus dem in Art. 3 Abs. 2, 3 SächsVerf¹⁴, Art. 20 Abs. 2, 3 GG¹⁵ verbürgten Rechtsstaatsprinzip hergeleiteten allgemeinen Gesetzesvorbehalt

¹¹ Ulrich Battis, „Zur Zulässigkeit der „Extremismusklausel“ im Bundesprogramm „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“, 24 Seiten, 29.11.2010; Harald Georgii, Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages „Bekennnisklausel im Zuwendungsbereich“ 21 Seiten, 13.01.2011; Fritz Ossenbühl, „Die Zulässigkeit von „Demokratieerklärungen“ im Rahmen eines Förderprogramms des Bundes“, 34 Seiten, Februar 2011. Die Gutachten liegen dem Juristischen Dienst vor und können dort von Berechtigten eingesehen werden.

¹² Aus Gründen der Verständlichkeit wird hier – wie im Folgenden – sprachlich vereinfacht. Streng genommen geht es nicht um die Rechtmäßigkeit der Demokratieerklärung als solche, sondern vielmehr um die Frage, ob Zuwendungen von der Abgabe der Demokratieerklärung abhängig gemacht werden dürfen.

¹³ BVerfGE 8, 155, 169 f.; Sauerland, Die Verwaltungsvorschrift im System der Rechtsquellen, Berlin 2005, S. 306 m.w.N.; Schnapp in v. Münch/Kunig, Grundgesetz, 5. Aufl. 2000, Art. 20, Rdnr. 55 m.w.N.

¹⁴ Verfassung des Freistaates Sachsen.

¹⁵ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.

könnte darin zu sehen sein, dass die Demokratieerklärung in einer Verwaltungsvorschrift geregelt ist. Es fragt sich, ob hier nicht eine gesetzliche Regelung geboten wäre.

Der Verfassungsgrundsatz des Vorbehalts des Gesetzes bedeutet in seinem ursprünglichen Verständnis, dass die Verwaltung nur aufgrund eines Gesetzes in Grundrechte des Bürgers, insbesondere Freiheit und Eigentum eingreifen darf¹⁶. Der Gesetzesvorbehalt gilt nach der in ständiger und allgemein anerkannter Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelten Wesentlichkeitstheorie in allen grundlegenden normativen Bereichen. Demnach hat der parlamentarische Gesetzgeber alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen, soweit sie staatlicher Regelung zugänglich sind. Es geht folglich im Kern um die Kompetenzverteilung zwischen Legislative und Exekutive¹⁷.

Problematisch ist die Abgrenzung des Gesetzesvorbehalts bei der leistungsgewährenden Verwaltung. Hier gilt der Gesetzesvorbehalt nach herrschender Meinung bei Leistungen, die für den Betroffenen existenzielle Bedeutung haben (z. B. Sozialhilfe, Kriegsoferentschädigung) oder weil sie in deren Grundrechte eingreifen¹⁸. Ansonsten soll für Subventionen in der Regel die Ermächtigung im Haushaltsplan genügen, während für die konkreten Vergabevoraussetzungen Verwaltungsvorschriften ausreichen würden¹⁹. In der Literatur wird aber auch die Lehre vom Totalvorbehalt vertreten, dass Subventionsleistungen grundsätzlich einer gesetzlichen Grundlage bedürften²⁰. Zur Begründung wird angeführt, der Haushaltsplan sei als gesetzliche Grundlage zu unkonkret. Er regle nicht an wen, in welcher Höhe und unter welchen Voraussetzungen eine Leistung verteilt wird. Die Verteilung staatlicher Mittel, die in Verfolgung sozial-, wirtschafts- und kulturpolitischer Zielsetzungen gewährt werden, müsse vom Gesetzgeber bestimmt werden, der die Vergabe im Einzelnen bindend und voraussehbar festlegt. Im modernen Rechtsstaat gehe es nicht nur um Freiheit vom Staat, sondern auch um Freiheit im Staat und durch den Staat²¹.

Im zu prüfenden Fall sind Zuwendungsvoraussetzungen und Verfahren ausschließlich in der Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen – einer Verwaltungsvorschrift – geregelt. Eine spezielle gesetzliche Regelung, auf die sich die Verwaltungsvorschrift stützt, ist nicht ersichtlich. Eine solche spezialgesetzliche Rechtsgrundlage ist insbesondere nicht dem Haushaltsgesetz 2011/2012 zu entnehmen. Nach der Lehre vom Totalvorbehalt wäre also ein Verstoß gegen den allgemeinen Gesetzesvorbehalt zu bejahen.

Andererseits steht weder das Haushaltsgesetz 2011/2012 noch die sächsische Haushaltsordnung der Regelung einer Förderrichtlinie im Wege einer Verwaltungsvorschrift ausdrücklich entgegen. Vielmehr weist der als Teil des Parlamentsgesetzes Haushaltsgesetz erlassene Haushaltsplan 2011/2012 dem Förderprogramm Weltof-

¹⁶ BVerfGE 8, 155, 166 f.; 56, 216, 241; 61, 210, 275; Hofmann in Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf (Sch-B/H/H), Grundgesetz, 11. Aufl. 2008, Art. 20 GG, Rdnr. 70.

¹⁷ Vgl. BVerfGE 49, 89, 124 ff.; 61, 210, 275; 80, 124, 132; Hofmann in Sch-B/H/H, Art. 20 GG, Rdnr. 70; Sauerland, S. 307.

¹⁸ BVerfGE 56, 1, 124; BVerwGE 90, 112; Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Aufl. 2010; § 7 Rdnr. 29; Hofmann in Sch-B/H/H, Art. 20 GG, Rdnr. 71.

¹⁹ BVerfGE 8, 155, 169; BVerwGE 6, 282, 287 f.; 90, 112, 126; Hofmann in Sch-B/H/H, Art. 20 GG, Rdnr. 71; Schnapp in v. Münch/K/Sch, Art. 20 GG, Rdnr. 55.

²⁰ Maurer, § 6, Rdnr. 20 f.

²¹ Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011, § 6, Rdnr. 21.

fenes Sachsen ausdrücklich Mittel zu²². Diese Festlegungen im Haushaltsplan in Verbindung mit den Regelungen in §§ 44, 23 der Haushaltsordnung des Freistaates Sachsen würden nach der oben dargestellten herrschenden Meinung als hinreichende Legitimation verwaltungsmäßigen Handelns grundsätzlich ausreichen. Sollte durch die Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen allerdings in Grundrechte eingegriffen werden, bedürfte die Anordnung der Demokratieerklärung auch nach herrschender Meinung einer parlamentsgesetzlichen Regelung.

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass die Demokratieerklärung jedenfalls dann gegen den allgemeinen Gesetzesvorbehalt verstößt, wenn sie in den grundrechtlich geschützten Bereich der Bürgerinnen und Bürger eingreift²³.

II. Verstoß der Demokratieerklärung gegen die Meinungsfreiheit aus Art. 20 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 SächsVerf, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 GG

Zu untersuchen ist, ob das Verlangen zur Abgabe der Demokratieerklärung durch einen Zuwendungsantragsteller sein Grundrecht auf freie Meinungsäußerung verletzt.

1. Schutzbereich

Dann müsste zunächst der Schutzbereich von Art. 20 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 SächsVerf, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 GG eröffnet sein.

1.1 Personeller Schutzbereich

Grundrechtsträger können natürliche Personen sowie inländische juristische Personen und Personenvereinigungen sein. Ausgenommen hiervon sind staatliche Organe und juristische Personen des öffentlichen Rechts²⁴. Dementsprechend ist der personelle Schutzbereich für alle in Nr. III. FörderRL WOS genannten Zuwendungsempfänger eröffnet, mit Ausnahme der juristischen Personen des öffentlichen Rechts²⁵.

1.2 Sachlicher Schutzbereich

Der Begriff der Meinung ist weit zu verstehen und umfasst Werturteile und u.U. auch Tatsachenbehauptungen²⁶. Der sachliche Schutzbereich erfasst nicht nur das Recht eine Meinung zu äußern und zu verbreiten, sondern hat auch eine negative Komponente. Die sogenannte „negative Meinungsfreiheit“ gibt die Befugnis von der grundgesetzlich gewährten Freiheit keinen Gebrauch zu machen und schützt davor, fremde Meinungen als eigene äußern zu müssen und zu verbreiten²⁷. Damit stellt die negative Meinungsfreiheit insbesondere ein Verbot des Meinungsdictats dar: Niemand muss eine Stellungnahme oder Ähnliches abgeben, „zu der er sich nicht bekennt und

²² Haushaltsplan 2011/2012, Einzelplan 03, Kapitel 03, Titelgruppe 51.

²³ Hierauf ist unten V. zurückzukommen.

²⁴ Jarass, in Jarass/Pieroth Grundgesetz, 11. Aufl. 2011, Art. 5, Rdnr. 8; Wendt, in v. Münch/Kunig, Art. 5 Rdnr. 6.

²⁵ Z. B. die in Nr. III. 4. FörderRL WOS genannten „kommunalen Gebietskörperschaften einschließlich ihrer Eigenbetriebe“; vgl. auch Nr. II. 6. (z. B. Fachhochschulen als ö.-r. Körperschaften und Nr. II. 7. FörderRL WOS (z. B. Gemeinden als Schulträger).

²⁶ Im Einzelnen streitig, siehe Jarass, in Jarass/Pieroth GG, Art. 5, Rdnr. 3f. m.w.N.

²⁷ BVerfGE 95, 173, 182; Baumann-Hasske, in Baumann-Hasske/Kunzmann (B-H/K), Die Verfassung des Freistaates Sachsen, 3. Aufl. 2011, Art. 20, Rdnr. 8; Bethge, in Sachs GG, Art. 5, Rdnr. 38a.

mit der er sich nicht identifizieren will"²⁸. In den Bereich der negativen Meinungsfreiheit fallen jedoch nur Meinungsäußerungen, keine Tatsachenbehauptungen. Die negative Meinungsfreiheit schützt daher nicht vor staatlichem Auskunftsverlangen nach Tatsachen²⁹.

Vorliegend wird von Zuwendungsempfängern in Nr. VI. 3a FördRL WOS als Voraussetzung für die Gewährung von Fördergeldern die Unterzeichnung einer Erklärung verlangt, mit der sie sich gemäß Satz 1 Hs. 1 zur freiheitlich demokratischen Grundordnung bekennen (FdGO-Bekenntnis), gemäß Satz 1 Hs. 2 bestätigen, dass sie keine Aktivitäten entfalten, die der freiheitlich demokratischen Grundordnung widersprechen (FdGO-Vereinbarkeitserklärung) und gemäß Satz 2 Sorge dafür tragen, dass ihre Partner ebenso diese Erklärungen abgeben (Partner-Erklärung).

1.2.1 FdGO-Bekenntnis

Bei dem FdGO-Bekenntnis handelt es sich nicht um eine Tatsachenbehauptung, sondern um eine Meinungskundgabe im Sinne von Art. 20 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 SächsVerf. Hierfür ist der Schutzbereich eröffnet.

1.2.2 FdGO-Vereinbarkeitserklärung

Die FdGO-Vereinbarkeitserklärung hat einen tatsächlichen Anknüpfungspunkt, indem Auskunft über ein Verhalten gegeben wird.

Nur wenn dieses Verhalten (zusätzlich) bewertet würde, handelte es sich um eine Meinungskundgabe³⁰. Dies könnte der Fall sein, wenn in der Aussage, keine Aktivitäten gegen die freiheitlich demokratischen Grundordnung durchzuführen, zugleich eine wertende Aussage über die innere Einstellung zur freiheitlich demokratischen Grundordnung zum Ausdruck käme. Davon kann hier jedoch nicht ausgegangen werden. Es dürfte zwar im Regelfall so sein, dass sich nur solche Antragsteller mit Projekten um Fördermittel bewerben, die sich mit der freiheitlich demokratischen Grundordnung identifizieren. Es kann aber nicht ausgeschlossen werden, dass dies im Einzelfall nicht zutrifft. Der Schluss von der Erklärung, keine Aktivitäten gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung zu unternehmen, auf die innere Einstellung des Antragstellers ist daher nicht zulässig.

Es handelt sich mithin bei der FdGO-Verpflichtungserklärung nicht um eine Meinungskundgabe, sondern um eine Tatsachenbehauptung, so dass der Schutzbereich der Meinungsfreiheit nicht eröffnet ist.

1.2.3 Partner-Erklärung

Indem sich die Zuwendungsempfänger durch Abgabe der Partner-Erklärung verpflichten, für die Unterschriftsleistung Dritter zu garantieren, stellt dies eine Willensbekundung dar, die auf ein zukünftiges Verhalten, also etwas Tatsächliches gerichtet ist. Sie ist daher nicht vom Schutzbereich der Meinungsfreiheit erfasst.

Im Folgenden ist demnach nicht mehr auf die Partner-Erklärung und die FdGO-Vereinbarkeitserklärung einzugehen, da der Schutzbereich der negativen Meinungsfreiheit nur hinsichtlich des FdGO-Bekenntnisses berührt ist.

²⁸ Merten, in Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte (HGR), Heidelberg 2006, § 42, Rdnr. 101.

²⁹ Baumann-Hasske, in B-H/K, Art. 20, Rdnr. 6; Merten, in Merten/Papier, HGR § 42, Rdnr. 96, str.

³⁰ Baumann-Hasske, in B-H/K, Art. 20, Rdnr. 6, 9.

2. Eingriff

Nach heutigem Verständnis liegt ein Eingriff in den Schutzbereich eines Grundrechts immer dann vor, wenn staatliches Handeln in den Schutzbereich eines Grundrechts fällt und damit die Grundrechtssphäre der Berechtigten verkürzt³¹. Ein Eingriff in Art. 20 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 SächsVerf liegt nach den obigen Feststellungen vor, wenn der Zuwendungsantragsteller mit der Unterzeichnung des FdGO-Bekennnisses gezwungen wird, eine Meinung kundzutun, die er so nicht abgeben will³².

Fraglich ist also, ob ein solcher Zwang zur Abgabe der Erklärung besteht, da es den Antragstellern letztlich unbenommen ist, ob sie ein Projekt nach der Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen durchführen wollen, oder nicht. Andererseits ist die Abgabe der Demokratieerklärung nach der Förderrichtlinie unverzichtbare Zuwendungsvoraussetzung. Nur wer die Demokratieerklärung abgibt, kann in den Genuss der Fördermittel gelangen und nur er kann bei der Durchführung der Projekte mit staatlicher Förderung rechnen. Es ist also weiter zu prüfen, ob die Erklärung unter diesen Bedingungen freiwillig abgegeben wird, denn ein Eingriff in das Grundrecht der negativen Meinungsfreiheit liegt nicht vor, wenn der Betroffene in die Maßnahme und ihre Wirkungen einwilligt oder verzichtet³³.

Dies gilt namentlich dann, wenn es sich um einen Fall sogenannter „echter Freiwilligkeit“ handeln würde, bei dem nicht einmal der bloße Schein des Zwangs zur Abgabe einer erwünschten Meinungsäußerung vorliegt³⁴. Ein solcher Fall „echter Freiwilligkeit“ liegt hier nicht vor, da sich die Antragsteller immer in der Drucksituation „FdGO-Bekennnis oder Fördermittel“ befinden.

Um einen freiwilligen Verzicht handelt es sich auch dann nicht, wenn ohne die Zustimmung gewichtige Nachteile entstehen³⁵. Das Grundgesetz baut zwar auf der Erwartung auf, dass die Bürger die allgemeinen Werte der Verfassung akzeptieren und verwirklichen, erzwingt die Werteloyalität aber nicht³⁶. Diese Feststellung des Bundesverfassungsgerichts gilt auch im Verhältnis zu Vereinen und anderen Personengruppen, die als Grundrechtsträger der Meinungsfreiheit anerkannt sind³⁷. Im Bereich der positiven Meinungsfreiheit bejaht das Bundesverfassungsgericht einen Eingriff, wenn an bestimmte Äußerungen, ohne dass diese ausdrücklich verboten sind, negative Rechtsfolgen geknüpft werden, insbesondere die Verhängung von Strafsanktionen³⁸. An anderer Stelle hat es festgestellt, sofern die Ausübung des Grundrechts mit einem spürbaren Nachteil, wie etwa dem Entzug einer Leistung verbunden wird, handelt es sich zumindest um einen „faktischen“ Eingriff in die grundrechtlich geschützte Position der Bürger³⁹.

³¹ BVerfGE 105, 279, 301; Baumann-Hasske, in B-H/K, Art. 20, Rdnr. 9; Sachs in Sachs, Grundgesetz, München 1996, Vor Art. 1 GG, Rdnr. 55.

³² BVerfGE 95, 173, 182.

³³ Vgl. Jarass, in Jarras/Piero, Vorb. vor Art. 1 GG, Rdnr. 35; Merten, in Handbuch der Grundrechte, Band I, Heidelberg 2006, § 73, Rdnr. 11; Rozek, in B-H/K, Vorbem. vor Art. 14, Rdnr. 35.

³⁴ Herzog, in Maunz/Dürig, Grundgesetz, München 2003 (M/D), Art. 5, Rdnr. 44.

³⁵ BVerfGE 119, 127; Jarass, in Jarras/Piero, Vorb. vor Art. 1 GG, Rdnr. 36a; Merten, in HGR, § 73, Rdnr. 16 f., 38 f.

³⁶ BVerfGE 124, 300, 320.

³⁷ Vgl. oben 1.1; im Einzelnen str.: vgl. PlenProt. 5/25 S. 2247.

³⁸ BVerfGE 86, 122, 131 f.

³⁹ BVerfGE 110, 177, 191; Jarass, in Jarass/Piero, Vorb. vor Art. 1 GG, Rdnr. 28.

Jedenfalls ein solcher „faktischer Eingriff“ liegt hier vor. Indem die Möglichkeit zum Erhalt der Fördermittel von der Abgabe des FdGO-Bekennnisses abhängig gemacht wird, haben die Antragsteller bei Nichtabgabe einen spürbaren finanziellen Nachteil. Wenn sie von ihrem Grundrecht auf negative Meinungsfreiheit Gebrauch machen, mithin das FdGO-Bekennnis nicht abgeben, erhalten sie keine Fördermittel aus dem Förderprogramm Weltoffenes Sachsen.

Demnach stellt das Erfordernis zur Abgabe des FdGO-Bekennnisses einen Eingriff in die negative Meinungsfreiheit dar.

3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Es stellt sich nunmehr die Frage, ob der Eingriff in Form des Bekennnisses zur freiheitlich demokratischen Grundordnung gemäß Nr. VI. 3a Satz 1 Hs. 1 FördRL WOS verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist. Dazu ist zu prüfen, ob dem FdGO-Bekennnis ein legitimer Zweck zugrunde liegt, ob es geeignet und erforderlich ist, diesen Zweck zu erfüllen und ggf. ob die Zweck-Mittel-Relation insgesamt als verhältnismäßig anzusehen ist.

3.1 Legitimer Zweck

Mit dem Bekenntnis muss ein legitimes Ziel durch den Normgeber verfolgt werden. Der Zweck ist durch Auslegung der jeweiligen Norm zu entnehmen⁴⁰. Legitim ist ein öffentliches Interesse, das verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen ist⁴¹.

Das FdGO-Bekennnis soll dem Förderzweck dienen, die demokratische Kultur in Sachsen zu fördern und die freiheitlich demokratische Grundordnung zu stärken. Durch das Bekenntnis soll im Übrigen sichergestellt werden, dass Steuergelder weder unmittelbar noch mittelbar in extremistische Strukturen fließen⁴². Ähnliches gilt für die Demokratieerklärung auf Bundesebene. Hiernach soll die Demokratieerklärung einerseits dazu führen, dass nur diejenigen Zuwendungsempfänger Zuwendungen erhalten, die im Sinne der freiheitlich demokratischen Grundordnung handeln und andererseits um zumindest eine Sensibilisierung bezüglich der Problematik Unterwanderung durch extremistische Strukturen herbeizuführen⁴³. Das sind sämtlich legitime Ziele.

3.2 Geeignetheit

Des Weiteren muss das Bekenntnis geeignet sein, die Erreichung des legitimen Ziels zumindest zu fördern. Es muss durch den Eingriff ein Zustand geschaffen werden, der auf Grund bewährter Hypothesen zum beabsichtigten Ziel führen wird⁴⁴. Dabei kommt dem Normgeber ein weiter Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu⁴⁵.

⁴⁰ Jarass, in Jarass/Pieroth, Art. 20 GG, Rdnr. 83.

⁴¹ BVerfGE 124, 300, 331.

⁴² Vgl. oben B.

⁴³ Battis, Gutachten S. 11; Georgii, Gutachten S. 10; Ossenbühl, Gutachten S. 23.

⁴⁴ BVerfGE 100, 313, 373; allgemein dazu Pieroth/Schlink, Grundrechte Rdnr. 293.

⁴⁵ BVerfGE 77, 170, 214f.

Wie schon Georgii⁴⁶ richtigerweise ausgeführt hat, führt gerade die persönliche Unterschrift unter eine solche Erklärung zu einer gewissen Bereitschaft, sich mit der Problematik als solcher auseinanderzusetzen – auch etwa in Abgrenzung zu einem schlichten Hinweisblatt. Eventuelle Bedenken werden hier nicht geteilt, mit dem FdGO-Bekenntnis würde das unzulässige Ziel verfolgt, bestimmte Meinungen zu erzeugen oder zu verhindern. Zwar wäre die Absicht illegitim, innere Einstellungen mit schädlichen oder in ihrer gedanklichen Konsequenz gefährlichem Inhalt zu behindern⁴⁷. Es sind dafür jedoch keine Anhaltspunkte ersichtlich.

Fraglich ist aber, ob ein derartiges Bekenntnis Auswirkungen auf das tatsächliche Handeln der Person hat. Insoweit ist zunächst auf das Verhältnis von innerer Einstellung und (außenwirksamen) tatsächlichem Handeln einzugehen. Insoweit wird man sagen müssen, dass die (innere) Einstellung eines Zuwendungsempfängers zur freiheitlich demokratischen Grundordnung den Zweck der Förderrichtlinie nicht beeinträchtigen kann, solange sie sich nicht durch aktives Handeln in Bezug auf das geförderte Projekt äußert. Allein die innere Einstellung einer Person ist bedeutungslos, bis sie sich durch aktives Handeln nach Außen äußert. Es lässt sich also nicht behaupten, dass die innere Haltung einer Person sich immer in ihrem Handeln zeigt und somit – auf den Fall bezogen – zwangsläufig den Zuwendungszweck beeinflusst. Des Weiteren gibt es keine (verhältnismäßige) Möglichkeit, das abgegebene Bekenntnis auf seine Wahrhaftigkeit hin zu überprüfen. Es besteht somit kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der Abgabe des Bekenntnisses und dem beabsichtigten Förderziel. Demgemäß muss ernstlich bezweifelt werden, die Erklärung könne sicherstellen, dass Steuergelder weder unmittelbar noch mittelbar extremistischen Strukturen zufließen.

Die Wahrhaftigkeit des Bekenntnisses kann im Vorfeld der Projektausführung nur anhand weiterer, tatsächlicher Anhaltspunkte überprüft werden. Sollten derartige tatsächliche Anhaltspunkte amtsbekannt sein, käme die Bescheiderteilung auch ohne FdGO-Bekenntnis nicht in Betracht. Würden derartige Anhaltspunkte nach Auszahlung der Fördergelder bekannt, könnten die Fördergelder zurückgefordert werden. Dies gilt jedenfalls dann, wenn der Erklärungsinhalt zum Gegenstand des Zuwendungsbescheides⁴⁸ gemacht würde und im Falle des Zuwiderhandelns gem. § 36 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG der Widerruf dieses Verwaltungsakts vorbehalten würde. Für diesen Fall ist der Widerruf gemäß § 49 Abs. 2 Nr. 1 VwVfG immer dann möglich, wenn der Zuwendungsempfänger gegen den Zuwendungszweck verstößt. Die Rückforderung der bis dahin ausgezahlten Zuwendungen ist jedenfalls möglich⁴⁹. So im Übrigen die Praxis des Bundes: In Nr. 8 der Hinweise vom 12.01.2011 wird dargestellt, dass die Nichtunterzeichnung und die Missachtung der Demokratieerklärung gleichermaßen zu einem teilweisen oder vollständigen Widerruf der Bewilligung führen⁵⁰.

Hinsichtlich der Geeignetheit bestehen somit verfassungsrechtliche Bedenken.

⁴⁶ Gutachten, S. 11.

⁴⁷ BVerfGE 124, 300, 332.

⁴⁸ Die Frage, ob es sich hier um eine Bedingung gemäß § 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG oder Auflage gemäß § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG handeln müsste, kann offengelassen werden; vgl. unten VII.

⁴⁹ Vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 11. Auflage 2010, § 49 Rdnr. 31 ff., 62 ff.

⁵⁰ Hinweise der Regiestelle des Bundesamtes für den Zivildienst zur Erklärung für Demokratie in den Programmen „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“ und „Initiative Demokratie stärken“ vom 12.01.2011, Nr. 7, 8.

3.3 Erforderlichkeit

Würde man die Geeignetheit trotz der vorgebrachten Bedenken noch bejahen, stellt sich die Frage nach der Erforderlichkeit des Eingriffs. Es dürfte kein anderes, gleich wirksames Mittel zur Erreichung des legitimen Zwecks geben,⁵¹ als den hier infrage stehenden Eingriff.

Damit stellt sich konkret die Frage, ob im Rahmen der Demokratieerklärung die FdGO-Vereinbarkeitserklärung ohne Bekenntnis möglicherweise ausreichend ist, dabei aber ein gegenüber dem FdGO-Bekenntnis milderes und mindestens gleichermaßen effektives Mittel darstellt. Als milderes Mittel gegenüber der Abgabe einer Erklärung käme möglicherweise auch die Verpflichtung zur FdGO-Gerechtigkeit als Nebenbestimmung zum Zuwendungsbescheid – ggf. verbunden mit einem Widerrufs- und Rückforderungsvorbehalt – in Betracht. Insoweit wurde bereits ausgeführt, dass ggf. ausbezahlte Zuwendungen wegen Verstoßes gegen die FdGO-Vereinbarkeitserklärung zurückgefordert werden könnten, wenn sich ein Zuwendungsempfänger entgegen der Vereinbarkeitserklärung verhält.

Ein möglicher Verstoß wäre zudem einfacher zu beweisen, als ein Verstoß gegen das FdGO-Bekenntnis, da es sich um tatsächliche, nach außen gerichtete und damit wahrnehmbare Aktivitäten handelt. Das ist vor allem bedingt durch die fehlende Nachprüfungsmöglichkeit der Wahrhaftigkeit des Bekenntnisses. Vielmehr lädt die Bekenntnispflicht zu einem sprichwörtlichen „Lippenbekenntnis“ ein, welches ein trügerisches Gefühl von Sicherheit und Zuverlässigkeit mit sich bringt. Auch mit dem Bekenntnis hat eine ständige Überprüfung durch den Freistaat Sachsen hinsichtlich der korrekten Mittelverwendung zu erfolgen. Schon der Verstoß gegen die Bestätigung aus Nr. VI. 3a Satz 1 Hs. 2 FördRL WOS könnte zur Strafbarkeit eines Zuwendungsempfängers in Form des versuchten Betrugs nach § 263 Abs 1, 2 StGB führen, wenn er von Beginn an die Absicht hatte, die Zuwendungen zweckwidrig einzusetzen. Es ist nicht erkennbar, inwieweit ein Bekenntnis nach Nr. VI. 3a Satz 1 Hs. 1 FördRL WOS ein Mehr an Sicherheit für Sicherstellung des Förderzwecks bieten kann.

Dass ein Bekenntnis eine – gegenüber einer bloßen Verpflichtungserklärung – stärkere Appellfunktion gegenüber dem Zuwendungsantragsteller hat, mag zutreffen. Es kann durchaus eine intensivere Befassung der Antragsteller mit dem Gegenstand der Erklärung vorausgehen, falls von ihnen ein Bekenntnis und nicht bloß eine Erklärung über richtlinienkonformes Verhalten verlangt wird. Entscheidend ist jedoch, dass die Wahrhaftigkeit des Bekenntnisses nicht ohne Weiteres überprüft werden kann. Nur anhand äußerer Umstände, Tatsachen oder Erfahrungen kann festgestellt werden, ob das Bekenntnis der inneren Einstellung des Antragstellers entspricht. Erst dann könnten entsprechende Konsequenzen gezogen werden. Sind die äußeren Umstände, die die Unwahrheit des Bekenntnisses belegen, vor der Bescheiderteilung bekannt, wird der Zuwendungsantrag abgelehnt. Werden sie nachträglich bekannt, würde der Bescheid zurückgenommen und die Fördermittel wären zurückzufordern. Nichts anderes gilt, falls die FdGO-Vereinbarkeitserklärung alleinige Fördervoraussetzung oder als Nebenbestimmung Teil des Zuwendungsbescheides wäre.

⁵¹ BVerfGE 67, 157, 177.

Dass eine breite Beteiligung und Mitverantwortung vieler Bürgerinnen und Bürger in den demokratischen Prozessen zur Stärkung der Identifikation mit dem Gemeinwesen wichtig ist, kann nicht bestritten werden. Der Schluss, diese Mitverantwortung erfordere ein Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung von denjenigen, die öffentliche Mittel für die Arbeit in diesem Bereich beantragen und erbiten⁵², ist jedoch unzutreffend. Denn zum einen ist die Absicht illegitim, innere Einstellungen mit schädlichem oder in ihrer gedanklichen Konsequenz gefährlichem Inhalt zu behindern⁵³. Zum anderen kann das Erfordernis eines Bekenntnisses auch dazu führen, dass sich Bürger zur Abgabe des Bekenntnisses gedrängt fühlen und von gemeinwohlorientierter Arbeit eher entfernen.

Da die FdGO-Vereinbarkeitserklärung nach Nr. VI. 3a Satz 1 Hs. 2 FördRL WOS bereits ausreichend ist, den mit der Demokratieerklärung beabsichtigten Zweck zu erreichen, ist das FdGO-Bekenntnis nach Nr. VI. 3a Satz 1 Hs. 1 FördRL WOS nicht erforderlich.

4. Ergebnis zu II.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass durch das Verlangen nach Abgabe eines Bekenntnisses zur freiheitlich demokratischen Grundordnung nach Nr. VI. 3a Satz 1 Hs. 1 FördRL WOS in nicht gerechtfertigter Weise in das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung eingegriffen wird.

III. Vereinbarkeit mit dem Verbot der Diskriminierung wegen politischer Anschauungen aus Art. 18 Abs. 3 SächsVerf, Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG

Da mit der in Nr. VI. 3a FördRL WOS geregelten Demokratieerklärung Angaben zur politischen Einstellung der Antragsteller verlangt werden, stellt sich die Frage nach dem Tatbestand des besonderen Gleichheitssatzes der Benachteiligung wegen politischer Anschauungen. Dieses spezielle Diskriminierungsverbot beinhaltet ein grundrechtliches Abwehrrecht und strahlt zugleich als objektive Wertentscheidung auf die gesamte Rechtsordnung aus⁵⁴. Der Begriff der politischen Anschauungen ist grundsätzlich weit zu verstehen und betrifft sowohl innere politische Einstellungen, als auch die Äußerung dieser politischen Einstellung⁵⁵.

Ein Verstoß gegen das aus Art. 18 Abs. 3 SächsVerf, Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG folgende Verbot der Benachteiligung wegen „politischer Anschauungen“ kommt hier deshalb nicht in Betracht, weil als Tatbestand des Diskriminierungsverbots die innere politische Einstellung, die niemandem bekannt ist, ohnehin nicht als Anknüpfungspunkt für Ungleichbehandlungen herangezogen werden kann⁵⁶. Im Übrigen ist die Äußerung politischer Anschauungen von diesem Diskriminierungsverbot geschützt⁵⁷. Im vorliegenden Fall stehen jedoch nicht Differenzierungen wegen politischer Anschauungen in Frage, sondern das Verlangen einer Meinungskundgabe. Dieser Tat-

⁵² Vgl. Staatsminister Ulbig, PlenProt 5/25, Seite 2260.

⁵³ Vgl. oben, BVerfGE 124, 300, 332.

⁵⁴ Osterloh, in Sachs, Art. 3 GG, Rdnr. 233.

⁵⁵ Jarass, in Jarass/Pieroth, Art. 3 GG, Rdnr. 129; Osterloh, in Sachs, Art. 3 GG, Rdnr. 302f.; Rozek, in Baumann-Hasske/Kunzmann, Art. 18, Rdnr. 45.

⁵⁶ Jarass, in Jarass/Pieroth, Art. 3 GG, Rdnr. 129.

⁵⁷ Osterloh, in Sachs, Art. 3 GG, Rdnr. 303 m.w.N.

bestand ist vom spezielleren Grundrecht der negativen Meinungsfreiheit erfasst und wurde mit den obigen Ausführungen bereits behandelt.

Theoretisch denkbar ist eine Diskriminierung wegen politischer Anschauungen allerdings insofern, als – bedingt durch den Anwendungszweck – nur solche Antragsteller Fördermittel erhalten sollen, die sich in Projekten und Maßnahmen für die demokratische Kultur in Sachsen einsetzen und die freiheitliche demokratische Grundordnung stärken⁵⁸. Des Weiteren sind gemäß Nr. III. Satz 2 FördRL WOS als Zuwendungsempfänger ausgeschlossen, die nach ihrer Satzung oder ihrem tatsächlichen Verhalten verfassungsfeindliche Bestrebungen im Sinne des § 3 Abs. 1 des Sächsischen Verfassungsschutzgesetzes unterhalten oder fördern. Es könnte also von Gegnern der freiheitlich demokratischen Grundordnung kritisiert werden, von der Zuwendung ausgeschlossen zu sein. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht aber klar entschieden, dass sich auf Art. 3 Abs. 3 GG nicht berufen kann, wer es unternimmt, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beseitigen oder zu beeinträchtigen⁵⁹.

Das Verlangen nach Abgabe der Demokratieerklärung gemäß Nr. VI. 3a FördRL WOS enthält also keinen Verstoß gegen das Verbot der Diskriminierung wegen politischer Anschauungen aus Art. 18 Abs. 3 SächsVerf, Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG.

IV. Vereinbarkeit mit dem Gleichheitsgebot aus Art. 18 Abs. 1 SächsVerf, Art. 3 Abs. 1 GG

Zu untersuchen ist, ob die sog. Demokratieerklärung der Förderrichtlinie „Weltoffenes Sachsen“ einen ungerechtfertigten Eingriff in das allgemeine Gleichbehandlungsgebot aus Art. 18 Abs. 1 SächsVerf, Art. 3 Abs. 1 GG darstellt.

Ein solcher Eingriff ist in folgenden Konstellationen vorstellbar: Zum einen, indem Zuwendungsempfänger sonstiger Förderprogramme des Freistaates Sachsen die Demokratieerklärung nicht zu unterzeichnen brauchen, zum anderen, weil Antragstellern, welche die Demokratieerklärung nicht unterzeichnen, eine Zuwendung verweigert wird und zudem, weil Zuwendungsempfänger, die juristische Personen des öffentlichen Rechts sind, die Demokratieerklärung nicht zu unterzeichnen brauchen.

1. Schutzbereich

Es müsste der Schutzbereich des allgemeinen Gleichheitssatzes in personeller und sachlicher Hinsicht eröffnet sein.

1.1 Persönlicher Schutzbereich

In den persönlichen Schutzbereich fallen natürliche Personen sowie juristische Personen und Personenvereinigungen des Privatrechts⁶⁰. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und andere Hoheitsträger können sich hingegen regelmäßig nicht auf Art. 18 Abs. 1 SächsVerf berufen⁶¹.

⁵⁸ Vgl. Nr. I. 1. FördRL WOS.

⁵⁹ BVerfGE 13, 46, 49; Osterloh, in Sachs, Art. 3 GG, Rdnr. 304.

⁶⁰ Osterloh, in Sachs, Art. 3 GG, Rdnr. 70 ff.

⁶¹ Gubelt, in v.Münch/Kunig, Art. 3 GG, Rdnr. 6, 7; Osterloh, in Sachs, Art. 3 GG, Rdnr. 73.

In Nr. III. 1. bis 7. FördRL WOS sind die als mögliche Zuwendungsempfänger in Betracht kommenden abschließend aufgezählt. Wie bereits oben festgestellt⁶², können darunter auch juristische Personen des öffentlichen Rechts subsumiert werden. Diese fallen aus dem Schutzbereich heraus.

Folglich ist der personelle Schutzbereich für die in Nr. III. 1 - 7. FördRL WOS genannten Zuwendungsempfänger eröffnet, mit Ausnahme der juristischen Personen des öffentlichen Rechts.

1.2 Sachlicher Schutzbereich

Dem sachlichen Schutzbereich kommt beim allgemeinen Gleichheitssatz keine eigenständige Bedeutung zu, da er einen umfassenden Anwendungsbereich hat.⁶³ Es handelt sich um das allgemeine, verfassungsrechtliche Gebot von Rechtssetzungsgleichheit und Rechtsanwendungsgleichheit. Erst im konkreten Einzelfall ergibt sich der normative Gehalt dieses Gleichheitssatzes⁶⁴. Im Rahmen von Ansprüchen auf Teilhabe und Leistungen wird Art. 18 Abs. 1 SächsVerf, Art. 3 Abs. 1 GG in Form eines „Wenn-dann-Schemas“ verstanden. Wenn der Staat Leistungen, beispielsweise Subventionen gewährt, dann besteht auch ein Anspruch auf gleichheitsgerechte Entscheidung bzw. Anwendung dieser Leistungsgewährung⁶⁵.

Im vorliegenden Fall gewährt der Freistaat Sachsen in Nr. I. 1. i. V. m. Nr. V. FördRL WOS Zuwendungen in Form zweckgebundener, nicht rückzahlbarer Zuschüsse an bestimmte Gruppen. Daher ist der Anwendungsbereich des allgemeinen Gleichheitssatzes hinsichtlich Zuwendungsgewährung sowie Art und Weise der Zuwendungen eröffnet.

2. Eingriff

Ein Eingriff in den Schutzbereich von Art. 18 Abs. 1 SächsVerf, Art. 3 Abs. 1 GG liegt unter anderem dann vor, wenn nach dem sachlichen Gehalt oder den Wirkungen einer Vorschrift wesentlich Gleiches ungleich behandelt wird⁶⁶. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn eine Personengruppe in einer bestimmten Weise in der Teilhabe an einer Leistung rechtlich behandelt wird, eine andere Personengruppe ohne sachlichen Grund in einer bestimmten anderen Weise rechtlich behandelt wird⁶⁷. Wesentliche Gleichheit kann somit überhaupt nur vorliegen, wenn die jeweiligen Personengruppen vergleichbar sind. Eine derartige Vergleichbarkeit bedarf eines Anknüpfungspunktes. „Dabei ist es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, diejenigen Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselben Rechtsfolgen knüpft, also im Rechtsinn als gleich ansehen will.“ Andererseits darf der Gesetzgeber nur eine sachgerechte Auswahl treffen⁶⁸. Was im Einzelfall sachgerecht ist, bestimmt sich nach der Eigenart des konkreten Sachverhalts.

⁶² Vgl. oben C. II. 1.1.

⁶³ Jarass, in Jarass/Pieroth, Art. 3 GG, Rdnr. 5.

⁶⁴ Osterloh, in Sachs, Art. 3 GG, Rdnr. 5.

⁶⁵ BVerwGE 90, 112; Mauerer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011, § 6 Rdnr. 23; So-
dan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 4. Aufl. 2010, § 64, Rdnr. 6.

⁶⁶ StRspr. BVerfGE 49, 148, 165; Gubelt in v.Münch/Kunig, Art. 3 GG, Rdnr. 11 m.w.N.

⁶⁷ Pieroth/Schlink, Grundrechte, Rdnr. 467.

⁶⁸ BVerfGE 90, 145, 196.

2.1 Ungleichbehandlung im Hinblick auf andere Förderrichtlinien

Die Gutachtensantragstellerin bat insbesondere um Prüfung, inwieweit eine Ungleichbehandlung der Antragsteller aus dem Förderprogramm Weltoffenes Sachsen gegenüber „Antragstellern sonstiger Förderprogramme des Freistaates“ in Betracht kommt⁶⁹.

Fraglich ist zunächst, ob diese weit gefasste Gruppe „sonstige Förderprogramme des Freistaates Sachsen“ zulässiger Anknüpfungspunkt bzw. zulässige Vergleichsgruppe im eben genannten Sinne sein kann. Für eine derart weitgehende Vergleichsgruppe spricht, dass auf Antrag alle Berechtigten Zuwendungen vom Freistaat Sachsen für einen förderfähigen Zweck erhalten. Der Vorschriftengeber hat jedoch mit der Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen eine freie Entscheidung getroffen, nur bestimmte Zuwendungsempfänger einer Demokratieerklärung zu unterwerfen.

Dabei kann Sachgerechtigkeit im Hinblick auf die Bildung einer Vergleichsgruppe nur dann gegeben sein, wenn sie ausschließlich aus Personen oder Personengruppen bestehen, denen gegenüber oder mit deren Hilfe ein vergleichbarer Zuwendungszweck verfolgt wird. Die Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen gewährt Zuwendungen nach einer weitgehenden, aber abschließenden Aufzählung in Nr. II. FördRL WOS für Projekte und Maßnahmen, die im Wesentlichen Extremismus, Rassismus und Antisemitismus bekämpfen, Toleranz fördern und allgemein demokratische Werte etc. stärken sollen. Förderprogramme bzw. Förderrichtlinien des Freistaates Sachsen, die im Wesentlichen einen ähnlichen Zuwendungszweck bzw. Fördergegenstand verfolgen, sind daher in die Vergleichsgruppe einzubeziehen.

Somit wäre eine Ungleichbehandlung dann gegeben, wenn andere Förderprogramme, die den gleichen Zuwendungszweck wie die Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen verfolgen, keine derartige Demokratie- bzw. Demokratieerklärung enthalten. Im Umkehrschluss liegt demgemäß keine Ungleichbehandlung vor, wenn andere Förderprogramme, die im Wesentlichen andere Zwecke als die Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen verfolgen, auch keine Demokratieerklärung enthalten.

2.2 Ungleichbehandlung im Hinblick auf die Antragsteller innerhalb der Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen

Möglich ist ebenso, die Vergleichsgruppe enger zu fassen und nur die Antragsteller der Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen einzubeziehen. Es ist zu fragen, ob zulässigerweise zwischen Antragstellern differenziert werden darf, die die Demokratieerklärung unterschreiben und denen, die sie nicht unterschreiben wollen bzw. können.

In Fortführung des Vorangegangenen liegt immer dann eine Ungleichbehandlung vor, wenn die Vergabe von Zuwendungen abhängig gemacht wird von der Unterzeichnung der Demokratieerklärung durch die möglichen Zuwendungsempfänger aus der Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen. Die Unterzeichner erhalten die Zuwendung, die Nichtunterzeichner erhalten sie nicht.

⁶⁹ Gutachtensantrag vom 06.07.2011, Seite 4.

Hier liegt also eine Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem vor. Im Hinblick auf die Antragsteller innerhalb der Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen ist ein Eingriff in deren Gleichheitsgrundrecht gegeben.

2.3 Ungleichbehandlung im Hinblick auf Antragsteller, die juristische Personen des öffentlichen Rechts sind

Weiterhin stellt sich die Frage, ob mögliche Zuwendungsempfänger, die juristische Personen des öffentlichen Rechts sind, in die Vergleichsgruppe einzubeziehen sind und damit ein Eingriff zu bejahen ist. Denn in Nr. III. 3. der FördRL WOS wird insoweit differenziert, als die Angehörigen der Vergleichsgruppe nach Nr. III. 3a FördRL WOS ein FdGO-Bekanntnis und die FdGO-Vereinbarkeitserklärung abzugeben haben, juristische Personen des öffentlichen Rechts nach Nr. III. 3b FördRL WOS aber nicht.

Nach dem vorher Gesagten ist maßgeblich auf den Zuwendungszweck und den Fördergegenstand abzustellen. Die Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen unterscheidet weder bei der Art, noch bei der Höhe der Zuwendungen zwischen der Rechtsnatur der Zuwendungsempfänger aus Nr. III FördRL WOS und macht die Zuwendungen zunächst nur davon abhängig, ob der Zuwendungsempfänger unter die förderfähigen Projekte und Maßnahmen fällt.

Folglich liegt insoweit eine Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem vor. Ein Eingriff ist also grundsätzlich zu bejahen, weil juristische Personen des öffentlichen Rechts gegenüber anderen Antragstellern privilegiert werden.

2.4 Zwischenergebnis Eingriff

Ein Eingriff in den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz liegt vor, wenn Zuwendungsempfänger anderer Förderprogramme, die einen wesentlich gleichen Zuwendungszweck wie die Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen verfolgen, keine Demokratieerklärung abgeben müssen.

Ebenso ist ein Eingriff gegeben, wenn der Erhalt von Zuwendungen innerhalb der Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen von der Unterzeichnung der Demokratieerklärung abhängig gemacht wird.

Letztendlich ist auch darin eine Ungleichbehandlung zu sehen, dass juristische Personen des öffentlichen Rechts von der Abgabe der Demokratieerklärung befreit sind.

3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Es ist zu prüfen, ob die Ungleichbehandlung von Zuwendungsempfängern unterschiedlicher Förderprogramme, die den gleichen Zuwendungszweck verfolgen wie die Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen (unten 3.1), sowie die Ungleichbehandlung von Zuwendungsempfänger innerhalb der Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen (unten 3.2) und denjenigen, die keine juristische Personen des öffentlichen Rechts sind (unten 3.3), verfassungsrechtlich zu rechtfertigen ist.

Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung ist mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu differenzieren: Liegt nur ein Eingriff geringer Intensität vor, so beschränkt sich die Rechtfertigung auf eine Evidenz- bzw. Willkürkontrolle. Liegt hingegen ein Eingriff größerer Intensität vor, so muss die Ungleichbe-

handlung einen legitimen Zweck verfolgen, die Erreichung dieses Zwecks geeignet sowie erforderlich und letztendlich verhältnismäßig im engeren Sinne sein. Dabei ist eine strengere Prüfung vorzunehmen, wenn verschiedene Personengruppen ungleich behandelt werden, insbesondere dann, wenn die Personen den begünstigenden Sachverhalt nicht oder nur schwer erfüllen können⁷⁰. Dies gilt auch für die hinter juristischen Personen stehenden Individuen⁷¹.

Eine eher großzügigere Prüfung hat stattzufinden im Bereich der gewährenden Staatstätigkeit, insbesondere bei der hier in Rede stehenden Subventionsgewährung. Grundsätzlich ist der Staat in der Entscheidung darüber, welche Personen oder Personengruppen Zuwendungen erhalten, frei. Eine Einschränkung erfährt dieser Grundsatz dahingehend, dass die Verteilung nicht unter unsachlichen Gesichtspunkten, also nicht willkürlich erfolgen darf⁷². Für eine Ungleichbehandlung im Rahmen der Leistungsgewährung des Staates müssen lediglich vernünftige Gründe sprechen – der Normgeber darf folglich nicht zu beliebigen Privilegierungen oder Diskriminierungen übergehen⁷³. Bei der gewährenden Staatstätigkeit ist somit eine Ungleichbehandlung gerechtfertigt, sollte der Kreis der Begünstigten sachgerecht abgegrenzt worden sein. Die Vergabe von Fördermitteln stellt einen Fall von Leistungsgewährung dar. Demnach hat hier lediglich eine Willkürkontrolle stattzufinden, eine Verhältnismäßigkeitsprüfung ist unstatthaft.

3.1 Rechtfertigung im Hinblick auf andere Förderrichtlinien mit dem gleichen Zuwendungszweck

Zu klären ist, ob es einen sachlichen Grund gibt, von Zuwendungsempfängern der Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen die Demokratieerklärung zu verlangen, von Zuwendungsempfängern anderer Förderprogramme, mit einem im Wesentlichen gleichen Förderzweck, hingegen nicht.

Zweck der Demokratieerklärung soll nach Ansicht von Staatsminister Markus Ulbig sein, dass nur diejenigen Zuwendungen erhalten, die „sich zu den demokratischen Werten deutlich (...) bekennen; denn nur wer dies tut, der kann auch wirklich für die Demokratie eintreten“⁷⁴. Somit sollen diejenigen, die sich nicht zu demokratischen Werten bekennen, auch keine Zuwendungen erhalten. Demnach gibt es keinen sachlichen Grund und wäre geradezu widersprüchlich, wenn Antragsteller Zuwendungen aus anderen Förderprogrammen des Freistaates Sachsen erhielten, die den gleichen Zuwendungszweck bzw. Fördergegenstand wie die Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen verfolgen.

Ob dies bei dem im Gutachtensantrag exemplarisch genannten Förderprogramm „Zuschüsse für Maßnahmen zur Stärkung von Demokratie und Vorbeugung antidemokratischen Verhaltens sowie Stärkung des ländlichen Raums“ gegeben ist, kann hier im Einzelnen nicht geprüft werden. Eine schriftliche Anfrage in dem für Extremismusbekämpfung zuständigen Sächsischen Staatsministerium des Innern ergab dazu, dass nicht ausgeschlossen wird, die Demokratieerklärung sowohl beim Landesprogramm Weltoffenes Sachsen als auch in anderen Förderverfahren zu verlan-

⁷⁰ BVerfGE 88, 87, 96.

⁷¹ BVerfGE 99, 367, 389.

⁷² BVerfGE 110, 274, 293.

⁷³ BVerfGE 12, 354, 367.

⁷⁴ PlenProt 5/35, S. 3409.

gen, deren primärer Förderzweck Demokratiestärkung und/oder Extremismusbekämpfung und -prävention sind oder bei denen ein hinreichender Bezug dazu vorliegt. Diesbezüglich kämen insbesondere die Förderrichtlinie Fanprojekte und das Aussteigerprogramm Sachsen (Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Förderung von Maßnahmen für das Landesprogramm zum „Begleiteten Ausstieg aus der rechtsextremistischen Szene“/Förderrichtlinie Aussteigerprogramm – RL APro) in Betracht⁷⁵. Auch diese Angaben sind im Rahmen dieses Rechtsgutachtens fortan als gegeben zu betrachten.

Sofern die Demokratieerklärung zukünftig in allen Förderverfahren verlangt wird, deren primärer Förderzweck Demokratiestärkung und/oder Extremismusbekämpfung und -prävention sind oder bei denen ein hinreichender Bezug dazu vorliegt, ist eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung zwischen den Antragstellern der Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen mit Antragstellern anderer Förderprogramme nicht erkennbar.

3.2 Rechtfertigung im Hinblick auf die Zuwendungsempfänger innerhalb der Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen

Zu prüfen ist, ob es einen sachlichen Grund gibt, die Vergabe der Zuwendungen bei Zuwendungsempfängern innerhalb der Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen von der Unterzeichnung der Demokratieerklärung abhängig zu machen. Diese Zuwendungsempfänger verfolgen stets denselben Förderzweck, da sonst die Fördervoraussetzungen der Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen nicht erfüllt wären. Bei der Prüfung, die auf eine reine Willkürkontrolle begrenzt ist, hat der Vorschriftengeber eine weite Einschätzungsprärogative, die ihre Grenze nur in willkürlichen Erwägungen findet. Insoweit ist eine objektive Beurteilung geboten; auf die Erwägungen des Normgebers kommt es nicht entscheidend an.⁷⁶

Hinsichtlich des Inhalts der Demokratieerklärung ist wieder zu differenzieren:

3.2.1 FdGO-Bekanntnis, Nr. VI. 3a Satz 1 Hs. 1 FördRL WOS

Wie bereits dargelegt, ist fraglich, ob die Abgabe eines derartigen Bekenntnisses einen Nutzen im Bezug zur Zweckerreichung durch die Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen hat⁷⁷. Es ist weiter fraglich, ob die innere Einstellung eines Zuwendungsempfängers, wenn sie denn überhaupt beweisbar ist, im direkten Zusammenhang zu einem geförderten Projekt stehen kann und adäquat kausal einen entscheidenden Einfluss haben kann. Vielmehr ist auf die nach außen sichtbar werdenden Aktivitäten zu schauen. Nur diese bieten einen tauglichen Anknüpfungspunkt für eine etwaige Differenzierung. Bloße innere Einstellungen dürfen nicht als Anknüpfungspunkt für eine Ungleichbehandlung verwendet werden.⁷⁸ Fraglich ist daher, ob der Vorschriftengeber insoweit nach vernünftigen Gesichtspunkten differenziert hat.

Die Erwägung, dass ein Bekenntnis eine – gegenüber einer einfachen Erklärung – intensivere Befassung mit dem Erklärungsgegenstand zur Folge hätte, ist nicht nach-

⁷⁵ So schon: Staatsminister Markus Ulbig, PlenProt 5/25, Seite 2261; E-Mail des Staatsministeriums des Innern an den Juristischen Dienst vom 30.08.2011.

⁷⁶ Jarass, in Jarass/Pieroth, Art. 3 GG, Rdnr. 26 m.w.N.

⁷⁷ Vgl. oben C. II. 3.2, 3.3.

⁷⁸ Jarass, in Jarass/Pieroth, Art. 3 GG, Rdnr. 129.

vollziehbar. Das öffentliche Interesse, welches die Regelung zur Bekenntnisklausel in der Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen erfahren hat, kann insoweit nicht als Bestätigung herangezogen werden, denn es kommt allein auf das Verhalten der Zuwendungsantragsteller an. Weitere sachliche Gründe, einem Zuwendungsempfänger die Zuwendungen zu verweigern, wenn er das Bekenntnis nicht abgibt, sind nicht ersichtlich.

Das Verlangen nach einem FdGO-Bekenntnis ist also nicht sachlich gerechtfertigt, um zwischen Antragstellern der Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen zu differenzieren.

3.2.2 FdGO-Vereinbarkeitserklärung, Nr. VI. 3a Satz 1 Hs. 2 FördRL WOS

Mit dieser Erklärung soll, über die schon zum FdGO-Bekenntnis dargelegten Gründe hinaus, erreicht werden, Zuwendungsempfängern in besonderer Weise zu verdeutlichen und vor Augen zu führen, dass die Zuwendungen zweckentsprechend einzusetzen sind und sämtliche Maßnahmen und Projekte auf dem Boden der Verfassung stutzufinden haben.

Damit soll auch eine kritische Prüfung der Aktivitäten des Zuwendungsempfängers durch ihn selbst erreicht werden und man fordert mit der Unterschrift unter die Bestätigung ein gewisses Maß an persönlicher Verantwortlichkeit ein. Der Freistaat Sachsen zeigt damit als Zuwendender dem von den Fördermaßnahmen profitierenden Bürger einen verantwortlichen Umgang mit Steuergeldern auf, um bereits im Vorfeld eine zweckwidrige Mittelverwendung zu verhindern. Wie bereits erörtert, gibt eine solche Erklärung keine absolute Gewissheit für eine ausschließlich zweckgebundene Fördermittelverwendung, jedoch steht die Geeignetheit nicht im völligen Widerspruch zur legitimen Zweckverfolgung. Insoweit besteht weder eine willkürliche Behandlung durch den Vorschriftengeber noch ein sonstiger unsachgemäßer Grund für die getroffene Differenzierung.

Die FdGO-Vereinbarkeitserklärung ist demnach sachlich gerechtfertigt, um zwischen Antragstellern der Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen zu differenzieren.

3.3 Rechtfertigung im Hinblick auf juristische Personen des öffentlichen Rechts als Zuwendungsempfänger

Rechtlich zu untersuchen ist, ob es einen sachlichen Grund gibt, von juristischen Personen des öffentlichen Rechts als Zuwendungsempfänger, kein Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung zu verlangen. Dies könnte der Fall sein, weil juristische Personen des öffentlichen Rechts möglicherweise auf Grund ihrer Rechtsnatur als Teil der staatlichen Verwaltung Garant für die Einhaltung der freiheitlich demokratischen Grundordnung sind.

Wesentliches Merkmal einer juristischen Person des öffentlichen Rechts ist die Verleihung der Rechtsfähigkeit kraft Hoheitsakts und grundsätzlich das Tätigwerden unter staatlicher Aufsicht. Folglich ist ihre Aufgabenwahrnehmung durch ein Gesetz inhaltlich bemessen und begrenzt⁷⁹. Ihre unmittelbare Bindung an Recht und Verfassung und damit an die freiheitlich demokratische Grundordnung ergibt sich also be-

⁷⁹ Huber, in v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 6. Aufl. 2010, Art. 19 GG, Rdnr. 245.

reits aus Art. 3 Abs. 3 SächsVerf. Folglich sind juristische Personen des öffentlichen Rechts schon durch die Verfassung an diese gebunden, womit eine Demokratieerklärung in einer untergesetzlichen Rechtsvorschrift überflüssig ist. Es gibt damit einen sachlichen Grund für die Privilegierung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts gegenüber den übrigen Zuwendungsempfängern.

Die Regelung, wonach Zuwendungsempfänger, die juristische Personen des öffentlichen Rechts sind, keine Demokratieerklärung unterzeichnen müssen, ist somit verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

4. Ergebnis zu IV.

Ein nicht gerechtfertigter Eingriff in das Grundrecht auf allgemeine Gleichbehandlung aus Art. 18 Abs. 1 SächsVerf, Art. 3 Abs.1 GG der Zuwendungsempfänger der Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen liegt nur dann vor, wenn Zuwendungsempfänger anderer Förderprogramme des Freistaates Sachsen, die einen im Wesentlichen gleichen Förderzweck wie die Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen verfolgen, keine Demokratieerklärung unterzeichnen müssen.

Die FdGO-Vereinbarkeitserklärung ist sachlich gerechtfertigt, um zwischen Antragstellern der Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen zu differenzieren.

Das FdGO-Bekenntnis ist nicht sachlich gerechtfertigt, um zwischen Antragstellern der Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen zu differenzieren.

Es ist verfassungsrechtlich unbedenklich, dass juristische Personen des öffentlichen Rechts die Demokratieerklärung nicht abgeben müssen.

V. Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot, Art. 1 Satz 2, 3 Abs. 3 SächsVerf, Art. 20 Abs. 3 GG

Die im Rahmen der Demokratieerklärung in Nr. VI. 3. FördRL WOS verwendeten Begriffe „freiheitlich demokratische Grundordnung“ und „Partner“ könnten als nicht normenklar angesehen werden und mit dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot kollidieren.

Aus dem in Art. 1 Satz 2, 3 Abs. 3 SächsVerf, Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Rechtsstaatsgebot ergibt sich das Gebot der Normenklarheit und Normenbestimmtheit. Rechtsnormen sind so zu fassen, dass die Rechtslage für den Betroffenen erkennbar wird und er sein Verhalten danach ausrichten kann und sich auf mögliche belastende Maßnahme einstellen kann⁸⁰. Rechtsvorschriften müssen so genau gefasst werden, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist⁸¹. Je schwerwiegender die Auswirkungen der Regelung sind, desto präziser muss sie gefasst sein⁸². Der Gesetzgeber kann sich grundsätzlich unbestimmter Gesetzesbegriffe bedienen, soweit sie der Auslegung zugänglich sind⁸³. Diese Grundsätze der Bestimmtheit gelten nicht nur für Gesetze, sondern auf Grund der Bindung der Exekutive an das Grundgesetz auch für die vorliegende Ver-

⁸⁰ Ständige Rspr., statt vieler SächsVerfGH, LVerfGE 4, 303, 333 f.

⁸¹ BVerfGE 102, 254, 337.

⁸² BVerfGE 109, 133, 138.

⁸³ BVerfGE 21, 73, 79; 102, 254, 337.

waltungsvorschrift, zumal diese Außenwirkung entfaltet und nicht nur verwaltungsintern wirkt.

1. „Freiheitlich demokratische Grundordnung“

Möglicherweise könnte diese Formulierung gegen das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot aus Art. 20 Abs. 3 GG verstoßen.

Dagegen spricht, dass der Begriff „freiheitlich demokratische Grundordnung“ in mehreren Gesetzen seinen Niederschlag gefunden hat. Er wird etwa in Art. 18 Satz 1, Art. 21 Abs. 2 Satz 1, Art. 87a Abs. 4 Satz 1 des Grundgesetzes, § 1 Abs. 1 des Bundesverfassungsschutzgesetzes und in § 1 Abs. 1 Satz 1, 2 Abs. 1 Nr. 1 des Sächsischen Verfassungsschutzgesetzes, § 1 Abs. 1 Nr. 1 Artikel-10-Gesetz explizit verwendet. In den Verfassungsschutzgesetzen findet sich darüber hinaus jeweils eine nähere Begriffsbestimmung, wenn auch bezogen auf das betreffende Gesetz⁸⁴.

Bereits in einer Entscheidung aus dem Jahr 1952 hat das Bundesverfassungsgericht⁸⁵ den Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung durch Auslegung näher bestimmt. Darin heißt es: *„So läßt sich die freiheitliche demokratische Grundordnung als eine Ordnung bestimmen, die unter Ausschluß jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen: die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition.“*

Auf die vorgenannte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wurde auch in dem Hinweisblatt zur Anwendung der „Demokratieerklärung“ unter der Überschrift „Was bedeutet die freiheitliche demokratische Grundordnung?“ Bezug genommen⁸⁶. Weiter wird ausgeführt: *„Mit der „Freiheitlichen demokratischen Grundordnung“ werden die Grundprinzipien der politischen Ordnungs- und Wertvorstellungen beschrieben, auf denen die liberale und rechtsstaatliche Demokratie Deutschlands beruht. Die Begrifflichkeit findet sich in einer Reihe von Artikeln des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland.“*

Der Begriff „freiheitlich demokratische Grundordnung“ ist demnach in seinem objektiven Bedeutungsgehalt klar umrissen und zur Verwendung im Rahmen der Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen hinreichend bestimmt.

2. „Partner“

Ein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot könnte jedoch in dem Begriff „Partner“ vorliegen. Die Bedeutung des Begriffs „Partner“ muss sich aus dem Wortsinn, wie auch aus dem Zusammenhang der Norm ergeben. Zu prüfen ist, ob der Begriff klare

⁸⁴ Vgl. § 3 Abs. 2 SächsVSG; § 4 Abs. 2 BVerfGSchG.

⁸⁵ BVerfGE 2, 1, 12; 5, 85, 140.

⁸⁶ SAB 0028, Seite 1 von 3; 04/11.

Entscheidungen darüber treffen lässt, ob etwa ein Co-Veranstalter, ein Referent bei einer Veranstaltung, ein Verfasser eines Zeitungsartikels über das Projekt, die einen Veranstaltungsanzeiger herstellende Druckerei, ein Ratgeber oder der Teilnehmer einer organisationsinternen Besprechung unter die Partnererklärung fallen.

Battis⁸⁷ sieht in Bezug auf die bundesrechtliche Regelung den Begriff „Partner“ als zu unbestimmt an, obwohl dort beispielhaft aufgeführt ist, wer Partner sein kann. Die Demokratieerklärung auf Bundesebene lautet: „ (...) dafür Sorge zu tragen, dass die als Partner auserwählten Organisationen, Referenten etc. sich ebenfalls den Zielen des Grundgesetzes verpflichten.“ Es sei nicht klar, ab wann ein Partner als ausgewählt gilt, etwa wenn er einen Artikel für den Zuwendungsempfänger schreibt, wenn er lediglich einen Rat erteilt oder wenn er bei einer organisationsinternen Besprechung anwesend ist. Dem hält Georgii⁸⁸ entgegen, dass schon nach der Formulierung Partner nur sein könne, wer ebenfalls von den Zuwendungen profitiert oder nach außen in Verbindung mit dem Zuwendungsempfänger in Erscheinung tritt. Ossenbühl⁸⁹ weist auf ein vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend herausgegebenes Hinweisblatt hin, wonach Partner nur ist, wer aktiv in die Projektarbeit einbezogen ist⁹⁰. Damit sei der Begriff nun nicht mehr unbestimmt.

Mit Georgii ist von der Wortbedeutung her Partner, der mit anderen etwas unternimmt, bzw. sich zusammenschließt. Im Zusammenhang mit dem Förderprogramm Welt-offenes Sachsen verengt sich der Begriff durch Bezugnahme in Nr. VI. 3a Satz 2 FördRL WOS auf die Durchführung des geförderten Projekts und ist demzufolge im Hinblick auf den Zweck der Demokratieerklärung die Sicherstellung der korrekten Mittelverwendung sowie die Vermeidung der Förderung extremistischer Strukturen. Folglich ist derjenige Partner, dessen Mitarbeit auf ein Projekt von solch wesentlichem Einfluss ist und damit die Gefahr möglich scheint, dass der Zweck des Projekts nicht mehr im Einklang mit der Förderrichtlinie steht.

Der oben beispielhaft aufgeführte Co-Veranstalter fällt somit unter den Partner-Begriff, ebenso wie der Referent, der bei einer Projektveranstaltung aktiv und öffentlich in Erscheinung tritt. Als offensichtlich nicht vom Partnerbegriff erfasst, kann die Druckerei ausgegrenzt werden, die ohne bestimmenden inhaltlichen Einfluss einen Veranstaltungsanzeiger herstellt. Auch der Verfasser eines Zeitungsartikels über das Projekt, der für seinen Artikel selbst verantwortlich zeichnet, kommt nicht als Partner in Betracht. Rechtlich problematisch ist jedoch die Abgrenzung bei als Ratgeber oder Teilnehmer einer organisationsinternen Besprechung tätig werdenden Personen. Da deren Einfluss auf das Projekt – gerade auch im Vorhinein – schwer einzuschätzen ist, ist deren Kategorisierung als „Partner“ im Sinne der Nr. VI. 3. FördRL WOS nicht trennscharf vorzunehmen.

Ossenbühl zustimmend, können jedoch ergänzende Erläuterungen zur begrifflichen Klärung beitragen. Insoweit nützliche Ausführungen enthält das Hinweisblatt zur Anwendung der „Demokratieerklärung“ des früheren Landesprogramms „Weltoffenes

⁸⁷ Gutachten, S. 15.

⁸⁸ Gutachten, S. 10.

⁸⁹ Gutachten, S. 24.

⁹⁰ Hinweise der Regiestelle des Bundesamtes für den Zivildienst zur Erklärung für Demokratie und des BMFSFJ in den Programmen „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“ und „Initiative Demokratie stärken“ vom 12.01.2011, Nr. 2.

Sachsen für Demokratie und Toleranz" der Sächsischen Staatsregierung unter der Überschrift „Wer ist konkret mit den „zur Durchführung des geförderten Projekts als Partner Ausgewählten" gemeint?"⁹¹. „Partner" sei hiernach nur, wer aktiv und unmittelbar in die Umsetzung der Projekte einbezogen ist und darüber hinaus „Leistungserbringer gegen Entgelt im Rahmen des geförderten Projektes" sei. Nach dieser Einschränkung wären die oben genannten Ratgeber oder Teilnehmer einer internen Besprechung keine Partner, weil sie nicht in die Umsetzung der Projekte einbezogen sind. Das zusätzlich einengende Kriterium der „Leistungserbringung gegen Entgelt" könnte also zu weiterer Klärung beitragen.

Der Begriff „Partner" ist somit weder in seinem objektiven Bedeutungsgehalt noch in Verbindung mit dem Zweck der Zuwendung klar umrissen und demzufolge nur in Verbindung mit ergänzenden Hinweisen zur Verwendung im Rahmen der Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen hinreichend bestimmt.

3. Ergebnis zu V.

Die Demokratieerklärung ist hinsichtlich des Begriffs „freiheitlich demokratische Grundordnung" hinreichend bestimmt. Der Begriff „Partner" ist nicht normenklar. Nur in Verbindung mit ergänzenden Hinweisen zur Verwendung im Rahmen der Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen könnte er hinreichend bestimmt sein.

VI. Ergebnis zu I.: Vereinbarkeit der Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen mit dem Gesetzesvorbehalt

Unter I. wurde festgestellt, dass die Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen in Verbindung mit dem Haushaltsgesetz 2011/2012 eine ausreichende Rechtsgrundlage für die dort geregelte Demokratieerklärung darstellt, falls die Demokratieerklärung ihrerseits nicht in den grundrechtlich geschützten Bereich der Bürgerinnen und Bürger eingreift. Unter II. wurde festgestellt, dass durch das Verlangen nach Abgabe eines Bekenntnisses zur freiheitlich demokratischen Grundordnung nach Nr. VI. 3a Satz 1 Hs. 1 FördRL WOS in nicht gerechtfertigter Weise in das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung eingegriffen wird. Unter IV. wurde ein Verstoß des FdGO-Bekenntnisses gegen den allgemeinen Gleichheitssatz festgestellt, da es sachlich nicht gerechtfertigt ist, um zwischen Antragstellern der Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen zu differenzieren. Auf das Vorliegen weiterer Grundrechtsverstöße kommt es nicht an, da bereits nach der weniger strengen herrschenden Meinung⁹² ein Verstoß gegen den Gesetzesvorbehalt vorliegt.

Da die Demokratieerklärung mit dem Erfordernis zur Abgabe des FdGO-Bekenntnisses in Nr. VI. 3a Satz 1 Hs. 1 FördRL WOS gegen die Grundrechte von Antragstellern verstößt, stellt die Förderrichtlinie Weltoffenes Sachsen in Verbindung mit dem Haushaltsgesetz 2011/2012 diesbezüglich keine ausreichende Rechtsgrundlage dar.

⁹¹ SAB 0028, Seite 2 von 3; 04/11.

⁹² Vgl. oben Fn. 18, 19.

VII. Vereinbarkeit der Demokratieerklärung mit der Wesentlichkeitstheorie – gesetzliche Grundlage für belastende Nebenbestimmungen

Die Gutachtenantragstellerin fragt unter D., inwieweit die der Demokratieerklärung zu Grunde liegenden Rechtsgrundlagen ausreichende gesetzliche Grundlage für belastende Nebenbestimmungen eines Fördermittelbescheides sein könnten.

Verwaltungsakte können gemäß § 36 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) unter Auflagen oder Bedingungen erlassen werden⁹³. In der Literatur wird vertreten, bei der bundesrechtlichen Demokratieerklärung handele es sich um eine Bedingung⁹⁴. Bedingungen oder Auflagen unterliegen als Nebenbestimmungen zum Verwaltungsakt (hier: der Zuwendungsbescheid) den in § 36 VwVfG genannten Zulässigkeitsschranken.

Ob die Demokratieerklärung gemäß Nr. VI. 3. FörderRL WOS als Bedingung oder Auflage zu qualifizieren ist, kann offenbleiben. Hier ist die Rechtmäßigkeit der Demokratieerklärung als Teil der Rechtsquelle Verwaltungsvorschrift zu prüfen, nicht die Zulässigkeit einer Bedingung als Teil eines Verwaltungsakts, also eines Verwaltungshandelns. Anders als die bundesrechtliche Demokratieerklärung ist die Erklärung gemäß Nr. VI. 3. FörderRL WOS allein im Rahmen der Antragstellung abzugeben und zu unterschreiben. Sie ist damit notwendige Mitwirkungsvoraussetzung zum Erlass des beantragten Zuwendungsbescheids⁹⁵. Anders als im Förderzeitraum nach dem damaligen Landesprogramm „Weltoffenes Sachsen für Demokratie und Toleranz“ der Sächsischen Staatsregierung wird der Inhalt der Demokratieerklärung nicht als Nebenbestimmung gemäß § 36 VwVfG Teil des später ggf. zu erlassenden Bescheides. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut der Förderrichtlinie, wonach die Demokratieerklärung bei Antragstellung zu unterzeichnen ist⁹⁶.

Erstellt vom Juristischen Dienst

Scholz

Scholz
Referatsleiter

⁹³ Für Subventionen: vgl. Maurer, § 17, Rdnr. 29.

⁹⁴ Georgii, S. 8 (offengelassen); Ossenbühl, S. 17.

⁹⁵ Man sprach früher von Verwaltungsakten „auf Unterwerfung“; vgl. Weides, Verwaltungsverfahren und Widerspruchsverfahren, 3. Auflage 1993, § 7, VI 2. mit Verweis auf BVerwG, NJW 1969, 809.

⁹⁶ Missverständlich insoweit die Antwort der Staatsregierung auf die Kleine Anfrage, Drs 5/4992, Seite 3; die hier genannte Auffassung, es werde keine Nebenbestimmung verlangt, wurde dem Juristischen Dienst auf Nachfrage vom SMI schriftlich bestätigt.

