

**Die Zulässigkeit von „Demokratieerklärungen“ im Rahmen eines
Förderprogramms des Bundes**

Rechtsgutachten

erstattet

dem Bundesministerium für Familie,
Senioren, Frauen und Jugend

von

em. o. Professor Dr. iur. Fritz Ossenbühl
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Februar 2011

Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

1. Der mit dem Widerspruch angegriffene Zuwendungsbescheid an das Land Berlin verlangt, dass im Zuwendungsbescheid an die Letztempfänger als Bedingung geregelt wird, dass die Letztempfänger vor dem 1. Mittelabruf eine von ihnen unterzeichnete Erklärung abgeben, in der sie sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland bekennen und dafür Sorge tragen, dass auch die von ihnen ausgewählten Partner diese Position teilen (sog. Demokratieerklärung).

Der Widerspruch richtet sich gegen Satz 2 und 3 der Demokratieerklärung.

2. Der Widerspruch ist zulässig. Dem Land Berlin steht eine Widerspruchsbefugnis zu, weil es ein Rechtsschutzinteresse in der Frage hat, ob die den Letztempfängern abzuverlangende Demokratieerklärung rechtmäßig ist oder nicht. Im Widerspruchsverfahren sind Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit des angegriffenen Verwaltungsaktes zu prüfen.

3. Der angegriffene Zuwendungsbescheid des Bundesamtes für den Zivildienst an die Senatsverwaltung Berlin ist hinsichtlich der allein angegriffenen Demokratieerklärung sowohl rechtmäßig als auch zweckmäßig.

4. Durch die Demokratieerklärung werden keine Grundrechtspositionen der Letztempfänger verletzt.

a) Insbesondere scheidet ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz gem. Art. 3 Abs. 1 GG von vornherein aus. Die im Battis-Gutachten vertretene Gegenposition ist schon im Ansatz verfehlt. Bei Vergünstigungen auf der Grundlage von haushaltsrechtlich gestützten Richtlinien der Ministerialverwaltung gebietet der allgemeine Gleichheitssatz, dass alle Träger, die eine Begünstigung erhalten, nach denselben Kriterien behandelt werden und dieselben in den Richtlinien vorgegebenen Voraussetzungen erfüllen.

b) Entgegen der Stellungnahme für die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages durch Georgii wird auch das Grundrecht der Meinungsfreiheit durch die Unterzeichnung der Demokratieerklärung nicht berührt. Es steht jeder nicht-staatlichen Organisation frei, ein Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung abzulegen oder auch zu unterlassen. In diese freie Meinungsbildung wird durch den Zuwendungsbescheid nicht eingegriffen. Wer allerdings ein solches Bekenntnis verweigert, kann keine staatlichen Mittel beanspruchen, die allein dazu gedacht sind, diese freiheitliche demokratische Grundordnung zu fördern.

5. Das Verlangen der Unterzeichnung der Demokratieerklärung ist als Bedingung (§ 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG) Bestandteil des Zuwendungsbescheides. Sie ist als solche selbstständig mit dem Widerspruch angreifbar und muss dem Bestimmtheitsgebot (§ 37 Abs. 1 VwVfG) genügen. Dies ist der Fall.

a) Entgegen der Beanstandung des Widerspruchsführers ist der Begriff des „Partners“ in Satz 2 der Erklärung hinreichend bestimmt, er ergibt

sich mit hinreichender Bestimmtheit aus den „Hinweisen zur Erklärung für Demokratie“.

b) Die Verpflichtung auf „Ziele des Grundgesetzes“ bezweckt keine Auflistung der einzelnen Verfassungsziele, sondern erfasst ihrem Sinn nach, dass die ausgewählten Partner dieselbe verfassungsrechtliche Grundposition einnehmen wie die Letztempfänger. Insoweit ist ebenfalls auf die „Hinweise zur Erklärung für Demokratie“ zu verweisen.

c) Der Zugriff auf die Ermittlungsergebnisse der Verfassungsschutzberichte von Bund und Ländern ist zur Erkenntnisgewinnung über die verfassungsrechtliche Einstellung der ausgewählten Partner nicht nur unbedenklich, sondern geboten.

d) Die Vermeidung des „Anscheins“, dass „extremistischen Strukturen“ Vorschub geleistet wird, ist im Recht keine ungewöhnliche Figur für die Rechtsanwendung.

e) Der Begriff „extremistische Strukturen“ lässt sich schwer weiter konkretisieren. Er ist ebenso interpretationsbedürftig wie zahlreiche andere unbestimmte Gesetzesbegriffe wie „Gemeinwohl“, „öffentliches Interesse“ etc. Er muss in Ansehung des Einzelfalles angewendet werden, wobei im Zweifelsfalle eine Rückkoppelung mit dem Bundesamt für den Zivildienst und dem BMFSFJ zu suchen ist.

6. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist als ungeschriebener Verfassungsgrundsatz auch im Verwaltungsrecht unmittelbar anwendbar. Er hat seinen klassischen Anwendungsbereich bei hoheitlichen Eingriffen, namentlich bei Grundrechtseingriffen. Seine Anwendbarkeit

bei Begünstigungen im Bereich der Leistungsverwaltung bezieht sich vornehmlich auf Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte. Die Anforderungen der Demokratieerklärung genügen aber auch einer intensiveren Verhältnismäßigkeitskontrolle.

Inhaltsverzeichnis

I.	Sachverhalt und Fragestellung	- 7 -
II.	Zur Zulässigkeit des Widerspruchs der Senatsverwaltung Berlin.....	- 12 -
1.	Widerspruchsbefugnis	- 12 -
2.	Umfang der Nachprüfung im Widerspruchsverfahren.....	- 14 -
III.	Rechtmäßigkeit des Zuwendungsbescheides speziell im Hinblick auf die Einverständniserklärung	- 16 -
1.	Zulässigkeit des Verlangens einer Unterzeichnung der Erklärung	- 16 -
a)	Rechtscharakter des Verlangens	- 16 -
b)	Rechtsschutzaspekte.....	- 18 -
c)	Inhaltliche Anforderungen an Bedingungen	- 18 -
2.	Vereinbarkeit mit dem allgemeinen Gleichheitssatz gem. Art. 3 Abs. 1 GG.....	- 19 -
3.	Vereinbarkeit mit dem Grundrecht der Meinungsfreiheit	- 22 -
	gem. Art. 5 Abs. 1 GG.....	- 22 -
4.	Zur Bestimmtheit der Einverständniserklärung	- 24 -
a)	Was heißt „Partner“?.....	- 24 -
b)	Verpflichtung auf die „Ziele des Grundgesetzes“	- 25 -
c)	Verfassungsschutzberichte als Erkenntnisquelle	- 27 -
d)	Wahrung des „Anscheins“ und „extremistische Strukturen“	- 28 -
5.	Verhältnismäßigkeit	- 30 -
a)	Grundlagen	- 30 -
b)	Anwendung	- 33 -

I. Sachverhalt und Fragestellung

Mit den Bundesprogrammen „VIELFALT TUT GUT. Jugend für Vielfalt, Toleranz und Demokratie“ und „kompetent. für Demokratie – Beratungsnetzwerke gegen Rechtsextremismus“ hat die Bundesregierung in den Jahren 2007 bis 2010 ziviles Engagement, demokratisches Verhalten, den Einsatz für Vielfalt und Toleranz sowie die Bildung von Beratungsnetzwerken gefördert. Dies geschieht in der Förderperiode ab 2011 unter einem gemeinsamen Dach im Bundesprogramm „TOLERANZ FÖRDERN – KOMPETENZ STÄRKEN“.

Vorgesehen sind drei Programmbereiche:

- die Entwicklung integrierter lokaler Strategien (Lokale Aktionspläne),
- die Förderung themenbezogener modellhafter Maßnahmen (Modellprojekte: Jugend, Bildung, Prävention),
- die Förderung und Unterstützung qualitätsorientierter Beratungsleistungen in den landesweiten Beratungsnetzen.

Das Leitziel des zuletzt genannten Programmbereichs ist, gemeinsam mit lokalen Akteuren, Handlungskonzepte für eine demokratische Stärkung des Gemeinwesens zu entwickeln und gegenüber Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus eine lebendige Zivilgesellschaft entgegenzustellen.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) stellt zur Umsetzung des Programmbereichs „Förderung und

Unterstützung qualitätsorientierter Beratungsleistungen in den landesweiten Beratungsnetzwerken“ den Ländern Bundesmittel zu Verfügung. Antragsteller und Empfänger der Bundesmittel für die landesweiten Beratungsnetzwerke und mobilen Beratungsteams ist das vom Land benannte Landesministerium. Das Landesministerium leitet die Landesmittel an die Letztempfänger weiter. Letztempfänger sind staatliche Einrichtungen, nicht-staatliche Organisationen und fachlich geeignete Einzelpersonen.

Nr. 4.7 der Leitlinie zum Programmbereich „Förderung und Unterstützung qualitätsorientierter Beratungsleistungen in den landeseigenen Beratungsnetzwerken“

Das Bundesamt für den Zivildienst weist den Ländern durch Zuwendungsbescheid Bundesmittel zu, die die Länder den Letztempfängern in Form von nicht rückzahlbaren Zuschüssen gewähren. Die Letztempfänger haben bestimmte Bedingungen zu erfüllen. Soweit es sich bei den Letztempfängern um nicht-staatliche Organisationen handelt, gehört zu diesen Bedingungen die Unterzeichnung einer Einverständniserklärung, in der sie sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennen und eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit gewährleisten.

Nr. 4.7 Abs. 2 und 3 der Leitlinie „Beratungsnetzwerke“. – Diese Einverständniserklärung wird vom BMFSFJ als „Demokratieerklärung“, von anderen als „Extremismusklausel“ bezeichnet.

Die Einverständniserklärung 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.“

Diese Erklärung, die ebenso wie auch von anderen Bundesministerien in vergleichbarer Form bei der Inanspruchnahme von Fördermitteln verlangt wird, ist bislang von allen als Letztempfänger auftretenden nicht-staatlichen Organisationen ohne Beanstandung unterzeichnet worden.

Bedenken gegen die Einverständniserklärung hat die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales von Berlin erhoben. Dem liegt folgender Sachverhalt zugrunde.

Auf Antrag ist dem Bundesland Berlin vom Bundesamt für den Zivildienst (BAZ) durch Zuwendungsbescheid vom 28.12.2010 auf der

Grundlage der Leitlinie „Beratungsnetzwerke“ gem. §§ 23, 44 BHO eine Zuwendung aus Bundesmitteln bis zur Höhe von 250.000 € gewährt worden. Diese Mittel kann das Land Berlin an Letztempfänger entsprechend Nr. 12 VV zu § 44 BHO und gemäß den Vorgaben des Zuwendungsbescheides weiterleiten. Nach dem Zuwendungsbescheid wird die Auszahlung der Mittel an den Letztempfänger an die Voraussetzung gebunden, dass mit dem 1. Mittelabruf der Landeskoordinierungsstelle die unterzeichnete Einverständniserklärung zur freiheitlich demokratischen Grundordnung vorliegt.

Nr. 6 des Zuwendungsbescheides

Im Zuwendungsbescheid an Berlin vom 28.12.2010 ist ferner bestimmt, dass bei der Weiterleitung der Mittel durch entsprechenden Zuwendungsbescheid die Unterzeichnung einer Einverständniserklärung zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu regeln ist. Damit ist das Land Berlin verpflichtet, die bereits in der Leitlinie „Beratungsnetzwerke“ (Nr. 4.7 Abs. 2 lit. d) geforderte Einverständniserklärung, welche Bestandteil der Zuwendungsbescheides vom 28.12.2010 ist (Nr. 1 Zuwendungsbescheid), im Zuwendungsbescheid an den Letztempfänger umzusetzen.

Die Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales Berlin hat mit Schreiben vom 19.01.2011 gegen den Zuwendungsbescheid des BAZ vom 28.12.2010 Widerspruch erhoben. Der Widerspruch betrifft (lediglich) das Erfordernis der Einverständniserklärung und beschränkt sich auf die Sätze 2 und 3 der Erklärung. In der Widerspruchsbegründung wird vorgetragen, die genannten Sätze 2 und 3

der Erklärung seien „nicht umsetzbar“. Überdies sei „unklar“, auf welche Weise der dort genannte „Anschein“ vermieden werden könne.

Es wird deshalb vorgeschlagen, die Sätze 2 und 3 der Erklärung zu streichen, weil sie „nicht dienlich“ und „nicht geeignet seien, die Demokratiearbeit in Deutschland zu unterstützen“. Die Senatsverwaltung teilt des weiteren die rechtlichen Bedenken, die in einem Rechtsgutachten von Professor Dr. *Battis* vorgetragen worden sind.

Das im Auftrage des Vereins für Demokratische Kultur in Berlin e. V., der Aktion Sühnezeichen Friedensdienste e. V. , des Kulturbüros Sachsen e. V. und der Opferperspektive Brandenburg e. V. erstattete Rechtsgutachten von *Battis* hält eine Verletzung des Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs. 1 GG für gegeben. Auch seien der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und das Bestimmtheitsgebot verletzt. Auf Einzelheiten ist im späteren Zusammenhang einzugehen.

Des weiteren liegt eine „Ausarbeitung“ von *Harald Georgii* (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages) vor. Die Ausarbeitung wurde am 31. Januar 2011 abgeschlossen und hat das Gutachten *Battis* berücksichtigt. Bemerkenswert ist, dass *Georgii* auf einen Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz, den *Battis* ins Zentrum seiner Ausführungen stellt, mit keinem Wort eingeht. *Georgii* erörtert die Einverständniserklärung als Bestandteil des Zuwendungsbescheides an den üblichen verwaltungsrechtlichen Maßstäben der Zulässigkeit von Nebenbestimmungen zu Verwaltungsakten. Dabei stehen das Bestimmtheitsgebot und das Verhältnismäßigkeitsprinzip im Vordergrund. Ein „Treuebekenntnis“ hält *Georgii* für unvereinbar mit dem Grundsatz der Meinungsfreiheit

gem. Art. 5 Abs. 1 GG und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Bedenken werden auch hinsichtlich des Bestimmtheitsgebotes geäußert. Auch insoweit sei für Einzelheiten auf spätere Ausführungen verwiesen.

Das folgende Rechtsgutachten soll die Frage beantworten, ob die Einverständniserklärung rechtlichen Bedenken unterliegt. Dabei sollen die in den schon vorliegenden Rechtsgutachten von Battis und Georgii vorgetragene Argumente einbezogen und beurteilt werden.

II. Zur Zulässigkeit des Widerspruchs der Senatsverwaltung Berlin

Erörterungsbedürftig sind im Hinblick auf die Zulässigkeit des Widerspruchs lediglich zwei Punkte: zum einen die Widerspruchsbefugnis, zum anderen der Umfang der Prüfung im Widerspruchsverfahren.

1. Widerspruchsbefugnis

Voraussetzung für die Zulässigkeit eines Widerspruchs gegen einen Verwaltungsakt ist, dass der Widerspruchsführer durch den Verwaltungsakt in seinen Rechten, d. h. in einer durch Rechtsnormen geschützten Rechtsposition, betroffen ist. § 68 Abs. 1 VwGO eröffnet ebenso wenig wie § 42 Abs. 2 VwGO die Möglichkeit einer Populärbeschwerde.

Vgl. *Kopp/Schenke*, VwGO, Kommentar, 14. Auflage, 2005, § 69
Rn. 6

Durch die angegriffene Einverständniserklärung wird jedoch das Land Berlin, vertreten durch die Senatsverwaltung, nicht unmittelbar betroffen. Die Pflicht zur Unterzeichnung der Einverständniserklärung wird lediglich von den Letztempfängern und unter ihnen lediglich von den nicht-staatlichen Organisationen verlangt. Die Senatsverwaltung Berlin zählt nicht zu den Letztempfängern. Sie ist lediglich als Verteilungsinstanz in die Verwirklichung des Förderprogramms eingeschaltet. Überdies ist sie eine staatliche Einrichtung, die per se von der Verpflichtung zur Unterzeichnung der Einverständniserklärung ausgenommen ist.

Nr. 4.7 der Leitlinie „Bundesnetzwerke“

Demzufolge wird die Senatsverwaltung als Widerspruchsführerin durch eine Verpflichtung, die Einverständniserklärung zu unterzeichnen, nicht unmittelbar belastet.

Dies bedeutet jedoch nicht ohne weiteres, dass der Senatsverwaltung von vornherein die Widerspruchsbefugnis fehlt.

Eine Betroffenheit der Senatsverwaltung kann insofern bestehen und entstehen, als sie gehalten ist, Letztempfängern durch Zuwendungsbescheid die Verpflichtung zur Unterzeichnung einer Einverständniserklärung im Wege der Nebenbestimmung aufzuerlegen. Wenn sie diese Verpflichtung für rechtlich unzulässig hält, bedeutet die gegenüber dem Bund bestehende Verpflichtung, einen

Zuwendungsbescheid dieses Inhalts zu erteilen, aus ihrer Sicht die Verpflichtung, einen rechtswidrigen Verwaltungsakt zu erlassen. Die rechtliche Verpflichtung, einen rechtswidrigen Verwaltungsakt zu erlassen, begründet eine eigenständige subjektive Betroffenheit. Hinzu kommt, dass mit der Verpflichtung zum Erlass eines rechtswidrigen Verwaltungsaktes die Last verbunden sein kann, dass die Senatsverwaltung als erlassende Behörde mit Widersprüchen konfrontiert wird, die sie entgegen ihrer Rechtsauffassung bescheiden müsste. Ob diese Gefahr einer Belastung mit Widersprüchen nach dem derzeitigen Stand der Erfahrungen wahrscheinlich ist oder nicht, spielt dabei keine Rolle. Die Möglichkeit einer solchen Gefahr für sich, dürfte ausreichen, um eine eigene zusätzliche Betroffenheit der Senatsverwaltung festzustellen. Die Verpflichtung der Senatsverwaltung, aus ihrer Sicht rechtswidrige Verwaltungsakte erlassen zu müssen und die Gefahr zu laufen, entsprechende Widersprüche von Letztempfängern bearbeiten zu müssen, reichen aus, um ein Rechtsschutzinteresse der Senatsverwaltung und damit auch eine Widerspruchsbefugnis zu begründen.

2. Umfang der Nachprüfung im Widerspruchsverfahren

Im Widerspruchsverfahren als Vorverfahren zur Anfechtungsklage wird nicht nur die Rechtmäßigkeit, sondern auch die Zweckmäßigkeit eines Verwaltungsaktes nachgeprüft (§ 68 VwGO). Die in § 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO vorgesehene Ausnahme, nach welcher ein Vorverfahren entfällt, wenn der Verwaltungsakt von einer obersten Bundesbehörde erlassen worden ist, greift nicht ein, weil der hier in Rede stehende Zuweisungsbescheid an die Senatsverwaltung nicht vom BMFSFJ,

sondern zuständigkeitsgemäß vom Bundesamt für Zivildienst als Bundesoberbehörde erlassen worden ist.

Die Zweckmäßigkeit als weiterer Prüfmaßstab neben der Rechtmäßigkeit im Widerspruchsverfahren könnte im vorliegenden Falle besondere Bedeutung gewinnen, weil die im Widerspruch zum Ausdruck kommenden Beanstandungen sich nur zum Teil auf rechtliche Einwände beziehen, zu einem anderen Teil auf Zweckmäßigkeitsgründe („nicht umsetzbar“, „nicht dienlich“). Indessen findet eine Zweckmäßigkeitskontrolle in dem Widerspruchsverfahren folgenden gerichtlichen Anfechtungsprozess nicht mehr statt. Ein Verwaltungsakt kann im gerichtlichen Anfechtungsverfahren nur aufgehoben werden, wenn und soweit der Verwaltungsakt rechtswidrig und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Die Zweckmäßigkeit als zusätzlicher Prüfmaßstab im Widerspruchsverfahren hat praktische Bedeutung, wenn der Widerspruchsbescheid von einer der erlassenden Behörde übergeordneten Aufsichtsinstanz erlassen wird, die dann im Widerspruchsverfahren erstmalig die Zweckmäßigkeit prüft und zu anderen Ergebnissen und Auffassung kommen kann als die Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat.

Im vorliegenden Falle ist sowohl die Rechtmäßigkeit wie auch die Zweckmäßigkeit der Einverständniserklärung schon bei der Fassung der Leitlinien geprüft und für einwandfrei befunden worden, nicht zuletzt auch in Anlehnung an die Zuwendungspraxis anderer Bundesministerien. Deshalb ist das Schwergewicht der nachfolgenden Ausführungen auf eine Rechtsprüfung zu legen. Dabei sei jedoch in diesem Zusammenhang

auch auf die im Widerspruch vorgetragene Zweckmäßigkeit argumente eingegangen.

III. Rechtmäßigkeit des Zuwendungsbescheides speziell im Hinblick auf die Einverständniserklärung

1. Zulässigkeit des Verlangens einer Unterzeichnung der Erklärung

a) Rechtscharakter des Verlangens

Die Zulässigkeit des Verlangens nach Unterzeichnung der Einverständniserklärung hängt von dem Rechtscharakter des Verlangens ab. Als Bestandteil des Zuwendungsbescheides kann das Verlangen der Einverständniserklärung eine Inhaltsbestimmung des Bescheides oder eine Nebenbestimmung sein. Inhaltsbestimmungen konkretisieren den Regelungsinhalt eines Verwaltungsaktes. Nebenbestimmungen sind Regelungen, die zu den Inhaltsbestimmungen hinzutreten. Zu ihnen gehören insbesondere Auflagen und Bedingungen (§ 36 VwVfG).

Die Unterzeichnung der Einverständniserklärung wird in Nr. 4.7 der Richtlinie „Bundesnetzwerke“ als „Bedingung“ bezeichnet. Da die Leitlinie Bestandteil des Zuwendungsbescheides geworden ist, erstreckt sich diese Charakterisierung auch auf den Zuwendungsbescheid. Eine Bedingung ist gem. § 36 Abs. 2 Ziff. 2 VwVfG eine Nebenbestimmung, nach der der Eintritt oder Wegfall einer Vergünstigung oder einer

Belastung von dem ungewissen Eintritt eines zukünftigen Ereignisses abhängt. Diese gesetzliche Definition deckt sich vollkommen mit der Regelung in Nr. 6 des Zuwendungsbescheides, nach der die Auszahlung von Mitteln („Vergünstigung“) so zu regeln ist, dass mit dem Mittelabruf die unterzeichnete Erklärung zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung („zukünftiges ungewisses Ereignis“) vorliegen muss. So muss auch die Regelung im Zuwendungsbescheid an den Letztempfänger ausgestaltet sein. Demzufolge ist davon auszugehen, dass das Verlangen zur Unterzeichnung der Einverständniserklärung als Bedingung einzuordnen ist.

Auf eine Zuwendung nach dem Förderprogramm hat der Letztempfänger keinen (unbedingten) Rechtsanspruch. Zuwendungsbescheide werden nach pflichtgemäßem Ermessen erlassen. Sie können infolgedessen gem. § 36 Abs. 2 VwVfG mit einer Bedingung versehen werden.

Das gilt namentlich für Subventionsbescheide, die ohne formalgesetzliche Ermächtigung auf der Grundlage des § 44 BHO und entsprechender Richtlinien ergehen.

Vgl. *BVerwGE* 104, 220 (222); *U. Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs* (Hg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, Kommentar, 7. Auflage, 2008, § 36 Rn. 138

Als Bestandteil eines Verwaltungsaktes müssen die Bedingungen inhaltlich den Anforderungen genügen, die an Verwaltungsakte gestellt sind. Sie dürfen überdies dem Zweck des Verwaltungsaktes nicht zuwiderlaufen (§ 36 Abs. 3 VwVfG). Darauf ist zurückzukommen.

b) Rechtsschutzaspekte

Bedingungen sind selbstständig anfechtbar. Diese Frage war in Schrifttum und Rechtsprechung lange Zeit umstritten. In jüngerer Zeit hat sich aber die Auffassung durchgesetzt, dass eine isolierte Anfechtung von Nebenbestimmungen zulässig ist.

U. Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hg.),
Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 7. Auflage, 2008, § 36
Rn. 54 mit Nachweisen aus der Rechtsprechung

c) Inhaltliche Anforderungen an Bedingungen

Ein Verwaltungsakt muss inhaltlich hinreichend bestimmt sein (§ 37 Abs. 1 VwVfG). Dieses Bestimmtheitsgebot bezieht sich auf den gesamten verfügbaren Teil eines Verwaltungsaktes, die Nebenbestimmungen eingeschlossen.

U. Stelkens a. a. O. § 37 Rn. 3

Belastende Nebenbestimmungen, durch welche gesetzliche Ansprüche oder Rechte eingeschränkt werden und die sich deshalb als Eingriffe in vorhandene Rechtspositionen erweisen, müssen außerdem den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit genügen. Überdies dürfen Nebenbestimmungen von Verwaltungsakten nicht ungerechtfertigt Grundrechtsgewährleistungen beschränken. Den vorstehenden Anforderungen muss auch das Verlangen einer Einverständniserklärung genügen.

2. Vereinbarkeit mit dem allgemeinen Gleichheitssatz gem. Art. 3 Abs. 1 GG

Der Widerspruchsführer (das Land Berlin) hat sich die grundsätzlichen juristischen Bedenken des Batts-Gutachtens zu Eigen gemacht und der Feststellung angeschlossen, dass die Einverständniserklärung gegen Art. 3 Abs. 1 GG verstoße. Es liegt deshalb nahe, diesem grundsätzlichen Einwand als Erstes nachzugehen.

Das Batts-Gutachten beruht auf der These, dass die Einverständniserklärung eine Ungleichbehandlung bedeute, die ihrerseits einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung bedürfe. Diese Rechtfertigung erfordere, dass die Ungleichbehandlung bestimmt sei und den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit genüge. Dies müsse jedoch für die Sätze 2 und 3 der Einverständniserklärung verneint werden. Diese Sätze seien deshalb mit Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Bestimmtheitsgebot und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unvereinbar.

Diese These und die mit ihr verbundene Gedankenführung weist jedoch fundamentale rechtliche Fehler auf. Die Bedeutung des allgemeinen Gleichheitssatzes im Subventionsbereich wird grundlegend verkannt. Deshalb ist die von Batts angestellte Gleichheitsprüfung bereits im Ansatz abwegig. Dazu sei im Einzelnen folgendes angefügt.

Im Batts-Gutachten wird zunächst festgestellt, dass die hier in Rede stehende Leitlinie für das Förderprogramm als antizipierte Verwaltungsübung mittelbare Außenwirkung entfalte und in Verbindung

mit Art. 3 Abs. 1 GG zu einer entsprechenden Selbstbindung bei der Gewährung von Zuwendungen aus dem Programm führe. Folglich sei die Leitlinie am Gleichheitssatz zu messen.

Schon diese einleitenden Bemerkungen sind zumindest schief und unvollständig. „Außenwirkung“ der Leitlinien und „Selbstbindung der Verwaltung“ durch den Gleichheitssatz sind keine unterschiedlichen Kategorien. Vielmehr bewirkt die Selbstbindung mittels Art. 3 Abs. 1 GG die Außenwirkung. Art. 3 Abs. 1 GG ist im Bereich der Subventionsverwaltung auf der Grundlage des Haushaltsgesetzes für die Subventionsleitlinien die „Umschaltnorm“, die eine Selbstbindung bewirkt. Die Bedeutung des Art. 3 Abs. 1 GG mit dem Erfordernis der Gleichbehandlung liegt dann darin, dass alle Subventionsempfänger gleich behandelt werden müssen, das heißt aber, sie müssen so behandelt werden, wie es in den Subventionsrichtlinien vorgesehen ist.

Vgl. *Ossenbühl*, Autonome Rechtsetzung der Verwaltung, in: *Isensee/Kirchhof* (Hg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Band V, 2007, § 104 Rn. 53 ff.; *Thomas Sauerland*, *Die Verwaltungsvorschriften im System der Rechtsquellen*, 2005, S. 191 ff. (193).

Wenn die Leitlinien für die Vergabe von Zuwendungen ein Bewilligungserfordernis aufstellen, dann ist dieses Erfordernis von allen Subventionsempfängern in gleicher Weise zu verlangen. Eine Ungleichbehandlung liegt nur dann vor, wenn im Einzelfall oder in einer Gruppe von Fällen von diesem Erfordernis abgewichen und Einzelne damit privilegiert oder diskriminiert werden. Art. 3 Abs. 1 GG erfordert also gerade, dass die Einverständniserklärung allen nicht-staatlichen

Organisationen abverlangt wird, die Zuwendungen aus dem Förderprogramm erhalten wollen. Wer die Einverständniserklärung ablehnt, kann deshalb auch keine Zuwendung erhalten.

Es ist deshalb schlechthin abwegig, wenn Battis am Anfang seiner Gleichheitsprüfung eine Ungleichbehandlung darin erblicken will, dass die Gruppe von nicht-staatlichen Organisationen, die die Unterzeichnung der Einverständniserklärung ablehnt, keine Zuwendung erhält, diejenigen Gruppen von Organisationen hingegen, die die Einverständniserklärung unterzeichnen, eine solche Zuwendung erhalten. Durch diese am Anfang stehende These der Ungleichbehandlung im Battis-Gutachten wird der Gleichheitssatz geradezu auf den Kopf gestellt. Die plausible Frage, die man angesichts der Begünstigung in einem Förderprogramm stellen kann, ist allein die, ob der Staat für diese Begünstigung einer bestimmten Gruppe von Unternehmen, Organisationen oder Einzelpersonen plausible Gemeinwohlgründe anführen kann oder ob sich die Begünstigung möglicherweise als willkürlich erweist. Dies ist aber ein völlig anderer rechtlicher Prüfansatz als der, der dem Battis-Gutachten zugrunde liegt. Auch die Willkürprüfung ist thematisch in Art. 3 Abs. 1 GG angesiedelt, aber sie bringt einen völlig anderen Aspekt zum Ausdruck als die Ungleichbehandlung unter vergleichbaren Personengruppen. Wenn man überhaupt Vergleichsgruppen aufstellen will, um eine Gleichheitsprüfung zu vollziehen, so müssen solche Vergleichsgruppen zumindest den Gesetzen der Logik entsprechen.

Vgl. *Rüfner*, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 3 Abs. 1 Rn. 13 mit weiteren Nachweisen

Die Vergleichsgruppen, die Battis aufstellt, widerstreiten jedoch jeder Logik.

Da das Battis-Gutachten bereits im Ansatz als verfehlt bezeichnet werden muss, sind auch die darauf aufbauenden Erwägungen mit demselben Mangel behaftet und demnach nicht weiterführend.

Es ist deshalb folgerichtig, wenn *Georgii* in seiner „Ausarbeitung“ des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages das ihm vorliegende Battis-Gutachten übergeht und mit keinem Wort Art. 3 Abs. 1 GG erwähnt.

3. Vereinbarkeit mit dem Grundrecht der Meinungsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 GG

In dem *Georgii*-Gutachten wird die Auffassung vertreten, es sei „verfassungsrechtlich fragwürdig“, ob das staatliche Verlangen eines Bekenntnisses zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung als Nebenbestimmung für eine Zuwendung mit dem Grundrecht der Meinungsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 GG zu vereinbaren sei. Für solche Zweifel besteht jedoch kein Anlass.

Von den Letztempfängern, die eine Einverständniserklärung abzugeben haben, sind lediglich die nicht-staatlichen Organisationen erfasst, also typischerweise etwa eingetragene Vereine. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können sich auch juristische Personen auf die Meinungsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 GG berufen.

Vgl. *BVerfGE* 84, 1; 94, 1; *Stern*, Staatsrecht IV/1, 2006, S. 1425

Auch soweit es sich um nicht-staatliche Organisationen handelt, können also Letztempfänger eine grundrechtlich geschützte Meinung bilden und diese äußern. Solche Meinungen brauchen sich auch nicht, wie es die Einverständniserklärung vorsieht, mit den Grundsätzen und Werten der freiheitlichen demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes oder den Zielen des Grundgesetzes zu decken.

Mit dem Verlangen der Einverständniserklärung wird das Grundrecht der Meinungsfreiheit jedoch nicht berührt. Es steht jeder Organisation frei, auf eine Zuwendung zu verzichten. Daran kann der Staat sie nicht hindern. Wer aber die staatlichen Zuwendungen in Anspruch nehmen will, muss dafür Sorge tragen, dass die ihm gewährten nicht rückzahlbaren Zuschüsse auch so verwendet werden, wie das staatliche Förderprogramm es vorsieht. Nichts anderes soll die Einverständniserklärung absichern. Eine Organisation, die sich nicht dafür verbürgt, die Werte und Ziele des Grundgesetzes mit den gewährten Mitteln zu verwirklichen, scheidet selbstverständlich als Letztempfänger aus. Es wäre absurd, wenn eine solche Organisation sich unter Berufung auf die Meinungsfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 GG am staatlichen Förderprogramm beteiligen könnte, um dann mit den staatlichen Zuwendungen das staatliche Förderprogramm zu konterkarieren.

4. Zur Bestimmtheit der Einverständniserklärung

Die Bestimmtheit des Inhalts der Einverständniserklärung wird unter mehreren Gesichtspunkten in Zweifel gezogen. Diese unterschiedlichen Aspekte seien gesondert dargestellt.

a) Was heißt „Partner“?

Nach der Einverständniserklärung muss der Letztempfänger dafür Sorge tragen, dass die als „Partner“ ausgewählten Organisationen, Referenten etc. sich ebenfalls den Zielen des Grundgesetzes verpflichten. Im Battis-Gutachten (S. 15) wird beanstandet, diese Formulierung sei „vieldeutig“. Aus ihr gehe nicht hervor, welches Verhalten von den potentiellen Letztempfängern konkret verlangt werde, um eine Zuwendung zu erhalten.

Das BMFSFJ hat inzwischen „Hinweise zur Erklärung für Demokratie“ in den Programmen „TOLERANZ FÖRDERN – KOMPETENZ STÄRKEN“ und „INITIATIVE DEMOKRATIE STÄRKEN“ (Stand 12.01.2011) herausgegeben, die als Unterstützung für die Letztempfänger gedacht sind. Die dort gegebenen Antworten sollen helfen, Unklarheiten im Vorfeld zu beseitigen und Missverständnissen vorzubeugen. Die Hinweise fordern auch dazu auf, sich bei weiteren Fragen an die Regiestelle beim Bundesamt für den Zivildienst sowie an das BMFSFJ zu wenden. In diesen „Hinweisen“ wird klargestellt, dass als Partner diejenigen zu verstehen sind, die von den geförderten Trägern aktiv in die Umsetzung der Projekte einbezogen werden. Dies kann durch die Gewährung materieller Leistungen (z. B. durch Zuwendung

oder Vergabe) oder auch im Wege immaterieller Leistungen geschehen, z. B. durch Einbeziehung in die Organisation eines Workshops oder die Mitwirkung als Podiumsteilnehmende an einer Veranstaltung. Durch diese konkretisierenden Hinweise ist der Kreis der gemeinten „Partner“ hinreichend bestimmt umschrieben. Da auch der Widerspruchsführer insoweit die Bestimmtheit rügt, wäre in einem Widerspruchsbescheid auf die oben genannten „Hinweise“ Bezug zu nehmen.

b) Verpflichtung auf die „Ziele des Grundgesetzes“

Die „Ziele des Grundgesetzes“ kommen sowohl in Satz 1 (zweiter Spiegelstrich), wie auch in Satz 2 der Einverständniserklärung vor. Satz 1 betrifft die geforderte verfassungsrechtliche „Grundposition“ des Letztempfängers; Satz 2 die „Grundposition“ des vom Letztempfänger ausgewählten „Partners“. Der Partner gibt keine unterzeichnete Demokratieerklärung ab. Vielmehr ist es Sache des Letztempfängers zu beurteilen, ob der ausgewählte „Partner“ ebenso wie er selbst „den Zielen des Grundgesetzes“ verpflichtet ist.

Bevor auf Einzelheiten der Bestimmtheit einzugehen ist, sei vermerkt, dass die Formulierungen nicht ganz glücklich gewählt sind. Das gilt zunächst für Satz 2. „Sich den Zielen des Grundgesetzes verpflichten“, ist eine Formulierung, die von den Partnern ein aktives Tun erfordern, d. h. dem Wortlaut nach bedeutet „sich verpflichten“, dass der „Partner“ in irgendeiner Weise (schriftlich oder mündlich) erklärt, dass er die „Ziele des Grundgesetzes“ verfolgen wird. Dies ist aber wohl nicht gemeint. Gemeint ist, dass der „Partner“ dieselbe verfassungsrechtliche „Grundposition“ einnimmt, mit anderen Worten, auf demselben verfassungsrechtlichen Grund verwurzelt ist wie der Letztempfänger. Ob

dies der Fall ist, wird aber allein durch eine Beurteilung des Letztempfängers festgestellt, nicht durch irgendeine Erklärung des Partners bezeugt oder bekräftigt. Gemeint ist also, dass die Letztempfänger dafür Sorge zu tragen haben, dass die von ihnen ausgewählten Partner die auch von dem Letztempfänger selbst eingenommene verfassungsrechtliche Grundposition teilen.

Damit ist zurückzukommen auf Satz 1 der Einverständniserklärung. Satz 1 verlangt von den Letztempfängern zweierlei: erstens ein Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland, zweitens eine Arbeit, die den Zielen des Grundgesetzes förderlich ist. Aber worin besteht zwischen beidem der Unterschied?

Fragend in dieser Hinsicht auch Georgii-Gutachten S. 16

Die „Ziele des Grundgesetzes“ sind Bestandteile der „freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik Deutschland“. Wer sich zu dieser Grundordnung „bekennt“, der leistet in Erfüllung des Förderprogramms auch eine „den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit“. Bei unbefangener Betrachtung erscheint demnach der im 2. Spiegelstrich ausgewiesene Halbsatz als Pleonasmus, als eine überflüssige Wiederholung des bereits im 1. Spiegelstrich Gesagten. Das wäre unschädlich, wenn dieser Pleonasmus nicht geeignet wäre, weitere Angriffsflächen gegen die Einverständniserklärung zu schaffen. Dass dies aber der Fall ist, zeigt sich in den Gutachten von Battis und Georgii. Dort wird die Frage aufgeworfen, was unter den „Zielen des Grundgesetzes“ im einzelnen zu verstehen ist. Es liefe aber dem Sinn und Zweck der Einverständniserklärung zuwider, wollte man die Ziele des Grundgesetzes im einzelnen auflisten und im Hinblick auf den

ausgewählten Partner sozusagen nacheinander abhaken. Gemeint dürfte auch mit den „Zielen des Grundgesetzes“ in Satz 2 das sein, was mit dem Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung der Bundesrepublik erfasst werden soll, nämlich dass alle an dem Bundesprogramm Mitwirkenden eine „gemeinsame Grundposition“ zu unserer Verfassungsordnung einnehmen, indem sie sie bejahen und sich zu ihr bekennen.

So Nr. 1 der „Hinweise zur Erklärung für Demokratie“ (Stand: 12.01.2011)

Man sollte überlegen, ob die Einverständniserklärung nicht in diesem Sinne neu gefasst werden sollte.

Dies bedeutet nicht, dass die jetzige Fassung deswegen rechtswidrig wäre. Aber sie ist interpretationsbedürftig. Und diese Interpretation könnte unter Bezugnahme auf die „Hinweise“ im Widerspruchsbescheid im obigen Sinne geschehen.

c) Verfassungsschutzberichte als Erkenntnisquelle

In den „Hinweisen zur Erklärung für Demokratie“ wird unter Nr. 4 vermerkt, die Verfassungsschutzberichte des Bundes und der Länder seien ein wichtiges Indiz dafür, ob es sich bei dem betroffenen Träger oder sonstigen Personen um eine den Zielen des Grundgesetzes verpflichtete Organisation handelt oder Zweifel daran bestünden. In der Widerspruchsbegründung wird hierzu eingewendet, dass schon bisher in Verfassungsschutzberichten Organisationen aufgenommen worden seien,

für die erst ein nachträgliches gerichtliches Verfahren festgestellt hätte, dass diese Aufnahme in den Bericht zu Unrecht erfolgt sei. Dieser Einwand erscheint befremdlich. Bei der Ermittlung eines für eine hoheitlich zu treffende Entscheidung maßgeblichen Sachverhaltes kann sich die Verwaltung selbstverständlich zunächst auf nichts anderes stützen als auf von ihr selbst ermittelte Tatsachen. Dass die entscheidende Behörde dabei auch die von anderen Behörden zuständigkeitsgemäß getroffenen Ermittlungsergebnisse und Bewertungen heranzieht, ist ebenfalls genau so selbstverständlich wie die Möglichkeit einer nachträglichen gerichtlichen Kontrolle und Korrektur. In einem Rechtsstaat ist nahezu jeder Hoheitsakt kontrollfähig und korrekturfähig, nicht nur Verwaltungsakte, sondern auch Gerichtsurteile und Gesetze. Diese Korrekturfähigkeit und –möglichkeit kann nicht dazu führen, deswegen auf hoheitliche Entscheidungen zu verzichten.

Unter Nr. 4 der „Hinweise zur Erklärung für Demokratie“ heißt es überdies eindeutig wie folgt:

„Wenn eine Organisation dort (scil. in den Verfassungsschutzberichten) explizit als verfassungsfeindlich eingestuft wird, schließt dies eine Förderung und Zusammenarbeit aus. Es kommt aber letztlich immer auf die konkreten Personen und handelnden Strukturen vor Ort an.“

d) Wahrung des „Anscheins“ und „extremistische Strukturen“

Gegenstand von Rügen mangelnder Bestimmtheit ist auch Satz 3 der Einverständniserklärung. Danach dürfen die Letztempfänger keinesfalls den „Anschein“ erwecken, dass durch die Förderung „extremistischen Strukturen“ Vorschub geleistet wird.

Beide Termini „Anschein“ und „extremistische Strukturen“ werden in den Gutachten von Battis und Georgii diskutiert, aber unterschiedlich beurteilt. Was zunächst den „Anschein“ anbetrifft, so ist diese Figur im Beamtenrecht ein seit langem verwendetes Entscheidungskriterium. Ein Beamter hat die Pflicht, auch den Anschein der Bestechlichkeit zu vermeiden. Diese durch den „Anschein“ definierte Pflicht ist nicht mangels Bestimmtheit in Frage gestellt worden. Überdies weist Gerogii darauf hin, dass der „Anschein“ auch bei der Einstellung von Beamten des Auswärtigen Dienstes eine maßgebliche Rolle spielen kann.

Georgii-Gutachten S. 20

Schwieriger steht es mit den „extremistischen Strukturen“. Hierbei handelt es sich um einen Begriff, der bezogen auf den Einzelfall gewiss unterschiedliche Bewertungen zulässt. Diese Schwierigkeit ist in unserer Rechtsordnung jedoch kein Sonderfall. Vielmehr gibt es in den Gesetzen und selbstredend auch in der Verfassung zahlreiche Begriffe, die mehrdeutig sind und in manchen Fällen sogar sein sollen und die im Einzelfall Auslegungs- und Anwendungsschwierigkeiten bereiten. Deshalb ist es nicht behilflich, wenn Battis feststellt, es gebe keinen gesetzlichen Begriff der „extremistischen Struktur“ und darüber klagt, dass dieser im Einzelfall schwer anzuwenden sei.

Battis-Gutachten S. 18 ff.

Wenn hieran die Rechtsanwendung scheitern sollte, wären ganze Bereiche der Rechtsordnung funktionsunfähig. Im vorliegenden Zusammenhang ist, wie die oben genannten „Hinweise zur Erklärung für Demokratie“ mit Recht bemerken, schon sehr viel geholfen, wenn man

auf die Verfassungsschutzberichte des Bundes und der Länder zurückgreift. Wenn diese Berichte keinen hinreichenden Aufschluss geben, muss – was ebenfalls dort gesagt ist – die klärende Rückkoppelung mit dem Bundesamt für den Zivildienst oder/und mit dem BMFSFJ stattfinden. Dies ist ein praktikabler Ansatz. Es ist nicht zu sehen, wie man durch konkretisierende Definitionen auf bessere Weise den Förderzweck gewährleisten kann.

Die Einwände gegen die Bestimmtheit des Zuwendungsbescheides sind demzufolge auch in diesem Punkte unbegründet.

5. Verhältnismäßigkeit

a) Grundlagen

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist im Gegensatz zum Bestimmtheitsgebot als besonderer Prüfmaßstab für Verwaltungsakte im Verwaltungsverfahrensgesetz nicht ausdrücklich genannt. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip ist aber ein anerkannter (ungeschriebener) Verfassungsgrundsatz,

vgl. *Sachs*, in: derselbe (Hg.), Grundgesetz, Kommentar, 5. Auflage, 2009, Art. 20 Rn.

der als solcher auch im Verwaltungsrecht unmittelbar zur Anwendung kommt. Das Erfordernis der Verhältnismäßigkeit besagt, dass eine administrative Maßnahme mit Blick auf den verfolgten Zweck geeignet, erforderlich und angemessen sein muss. Das klassische Anwendungsfeld

für die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips ist die Beschränkung von Grundrechten, allgemein gesprochen die Eingriffsverwaltung.

Vgl. *Sachs* a. a. O.

Inzwischen wird der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit aber auch auf die Wahrnehmung von Kompetenzen zwischen verschiedenen hoheitlichen Ebenen angewendet. Stets geht es aber maßgeblich um die Beschneidung von Rechtspositionen, in die durch hoheitliche Maßnahmen eingegriffen wird. Demgegenüber ist wenig beachtet und auch praktisch offensichtlich wenig bedeutsam die Frage, welche Bedeutung dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Bereich der *leistenden* Verwaltung zukommt. Dies gilt namentlich für Begünstigungen, die an den Bürger ohne gesetzliche Grundlage ausgeteilt werden und auf die kein Rechtsanspruch besteht. Zu diesem Bereich zählt die hier in Rede stehende Förderverwaltung, die auf der Basis von Verwaltungsrichtlinien agiert, die sie selbst auf der haushaltsrechtlichen Grundlage des § 44 BHO erlässt.

Für diesen Bereich werden die konkreten Fördermaßstäbe in Orientierung an generell formulierte Zwecksetzungen des Haushaltsplans von der Verwaltung selbst erlassen. Die Verwaltung bestimmt im Wege der Selbstprogrammierung den Umfang des von ihr bei Austeilung der Vergünstigungen anzuwendenden Ermessens.

Vgl. *BVerwGE* 104, 220 (222)

Die Verwaltung bestimmt selbst Inhalt und Umfang der Zuteilung nach abstrakt-generellen Kriterien. Vorgegebene gesetzliche Maßstäbe mit Ausnahme der haushaltsmäßigen Zwecksetzung existieren nicht. Die Anwendung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung kann bei dieser Konstellation allenfalls in der Weise stattfinden, dass die Verhältnismäßigkeitsprüfung im Hinblick auf die haushaltsplanmäßige Zwecksetzung stattfindet. Da diese Vorgaben nur sehr weit und generell-abstrakt gefasst sind, der Verwaltung mit dem Mandat zur Richtliniensetzung also eine Aufgabe zugewiesen ist, die der des parlamentarischen Gesetzgebers beim Erlass von förmlichen Gesetzen gleichkommt, steht der Verwaltung ebenso wie dem Gesetzgeber auch ein sehr weiter Gestaltungsspielraum bei der Richtlinienfestsetzung zu. Eine Verhältnismäßigkeitsprüfung der Vergabekriterien, die in den Richtlinien genannt sind, kann demzufolge allenfalls bei groben und offenkundigen Zweckverfehlungen relevant werden.

Diese Grundsatzaussagen sind für die hier in Betracht stehende Problematik bedeutsam, weil die mit dem Widerspruch angegriffene Einverständniserklärung in der Leitlinie „Bundesnetzwerke“, also in der Förderrichtlinie vorgesehen ist. Der Wortlaut dieser Erklärung ist in der genannten Richtlinie (Nr. 4.7) allerdings nur mit dem Satz 1 vorgegeben, nicht mit den Sätzen 2 und 3. Der Widerspruch bezieht sich aber nur auf die Sätze 2 und 3 der Erklärung. Jedoch ist zu beachten, dass mit dem in der Leitlinie enthaltenen Satz „Näheres wird im Zuwendungsbescheid geregelt“ das BMFSFJ das ausführende Bundesamt für den Zivildienst ermächtigt hat, die endgültige Fassung der Erklärung festzulegen.

b) Anwendung

Da die Letztempfänger keinen Rechtsanspruch auf eine Zuwendung haben,

vgl. *BVerwGE* 104, 220 (222)

wird durch die erteilte Zuwendung deren Rechtsbereich erweitert und nicht in irgendeiner Weise beschränkt. Die als Bedingung ausgeformte Nebenbestimmung des Verlangens einer Einverständniserklärung bedeutet demnach auch keine Einschränkung einer den Letztempfängern zustehenden vorgegebenen Rechtsposition. Die Bedingung ist vielmehr von vorneherein essentieller Bestandteil der Zuwendung. Demzufolge liegt in keiner Weise ein Eingriff in den Rechtsbereich der Letztempfänger vor. Die Anwendung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung kann deshalb allenfalls darauf gerichtet sein, grobe und offenkundige Zweckverfehlungen bei der Zuwendung zu identifizieren. Entsprechend beschränkt ist der Kontrollmaßstab bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung mutiert in dieser Konstellation eher zu einem Maßstab der Zweckmäßigkeit.

Vgl. *Jaestedt*, in: Erichsen/Ehlers (Hg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Auflage, 2006, § 10 Rn. 4

Ungeachtet dieser Einschränkungen genügt der angegriffene Zuwendungsbescheid aber auch den Anforderungen, die einer intensiveren Verhältnismäßigkeitsprüfung eigen sind.

Zunächst ist nicht zu bestreiten, dass die Einverständniserklärung *geeignet* ist, um den mit ihr verfolgten Zweck zur Erreichung der Ziele des Förderprogramms zu erreichen.

Ebenso Georgii-Gutachten S. 11, 16

Im Gutachten Battis wird die Geeignetheit bestritten mit der Behauptung, die Erklärung sei unbestimmt. Dazu ist auf frühere Ausführungen zu verweisen.

Die Unterzeichnung der Erklärung ist auch *erforderlich*, weil ein milderer Mittel nicht zur Verfügung steht. Die früher praktizierte Übung, die Erklärung lediglich als Anlage dem Zuwendungsbescheid beizufügen, ist kein milderer Mittel, weil die Unterzeichnung der Erklärung für die Letztempfänger eine wesentlich stärkere Warnfunktion hat als die bloße Entgegennahme eines Beiblatts.

Ebenso Georgii-Gutachten S. 11

Schließlich ist die Erklärung auch bei Abwägung des mit ihr verfolgten Zwecks mit der für die Letztempfänger bestehenden Verpflichtung zur Unterzeichnung angemessen. Im übrigen bedeutet die erst neuerdings verlangte Unterzeichnung gegenüber der früher praktizierten bloßen Übergabe der Erklärung als Anlage zum Zuwendungsbescheid keine Vermehrung oder Verstärkung der von jeher bestehenden Pflichten der Letztempfänger. Denn die Unterzeichnung vergrößert oder intensiviert deren Verpflichtungen nicht, sondern führt die immer schon bestehenden Pflichten den Letztempfängern nunmehr sichtbarer und eindrücklicher vor Augen.