

Staatliche Förderung von Maßnahmen der politischen Bildung durch freie Träger: Maßgaben des Haushalts-, Verwaltungs- und Verfassungsrechts

Platter, Julia

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Platter, J. (2017). *Staatliche Förderung von Maßnahmen der politischen Bildung durch freie Träger: Maßgaben des Haushalts-, Verwaltungs- und Verfassungsrechts*. (Wahlperiode Brandenburg, 6/27). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-50873-8>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Staatliche Förderung von Maßnahmen der politischen Bildung durch freie Träger – Maßgaben des Haushalts-, Verwaltungs- und Verfassungsrechts

Bearbeiterin: Dr. Julia Platter

Datum: 31. Januar 2017

Die Ausarbeitungen des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

A.	Auftrag.....	3
B.	Stellungnahme	4
I.	Einleitung.....	4
II.	Rechtsgrundlagen staatlicher Fördermittelvergabe.....	4
1.	Reichweite des Gesetzesvorbehalts.....	5
a)	Grundsätzlich nur eingeschränkter Gesetzesvorbehalt.....	5
b)	Ausnahmen auf der Grundlage des Wesentlichkeitsprinzips	5
2.	Die haushalts- und verwaltungsrechtlichen Grundlagen der Fördermittelbewilligung im Einzelnen	8
a)	Die Bestimmungen der Landeshaushaltsordnung	8
b)	Die VV zu § 23 und § 44 LHO.....	9
c)	Die Förderrichtlinie.....	9
d)	Der Zuwendungszweck.....	10
3.	Der Zuwendungsbescheid als verwaltungsrechtliche Handlungsform der Zuwendungsgewährung.....	10
a)	Die Zweckbestimmung als Regelungsbestandteil des Zuwendungsbescheides	11
b)	Die Zweckbestimmung im Lichte des Gleichbehandlungsgebots	11
c)	Zweckbestimmung in Form von Nebenbestimmungen gem. § 36 VwVfG.....	12
aa)	Zulässigkeit von Nebenbestimmungen.....	12
bb)	Ermessenausübung bei der Beifügung von Nebenbestimmungen	14
d)	Verwaltungspraktische Umsetzung des Gebots der Gleichbehandlung bei der Festlegung der Zweckbestimmung.....	14
III.	Öffentlicher Zutritt zu staatlich geförderten Veranstaltungen im Kontext der politischen Bildung – Verfassungsrechtliche Voraussetzungen und Gestaltungsmöglichkeiten.....	15
1.	Staatliche Förderung der politischen Bildung im Lichte der verfassungsrechtlichen Grundwerte	15
a)	Der Haushaltsgesetzgeber als Verpflichteter der verfassungsrechtlichen Werteordnung.....	16
b)	Die ausführende Verwaltung als Verpflichtete der verfassungsrechtlichen Werteordnung.....	19
2.	Umsetzung verfassungsrechtlicher Grundwerte in der Praxis der Fördermittelvergabe	19

a)	Auswahl der zu Fördernden	20
b)	Zugänglichkeit für die Allgemeinheit als ausdrücklich formulierte „generelle“ Zweckbestimmung?	21
aa)	Nichtzulassung von Projekten und Veranstaltungen mit diskriminierend konzipiertem Teilnehmerkreis	23
bb)	Schutz vor Diskriminierung durch entsprechend gestaltete Förderrichtlinien?	24
cc)	„Allgemeine Zugänglichkeit“ versus konzeptioneller Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung des Teilnehmerkreises	26
dd)	Exkurs: Rechte und Pflichten des Veranstalters nach dem Versammlungsgesetz bei öffentlichen Veranstaltungen	28
c)	Zugänglichkeit/Teilnahmerecht für Mandatsträger als notwendiger Bestandteil der Zweckbestimmung?	30
3.	Widerruf eines Fördermittelbescheides wegen diskriminierender Festlegung des Teilnehmerkreises	32
IV.	Zusammenfassende Beantwortung der Fragen 1 bis 4	35
	Frage 1	35
	Frage 2	36
	Frage 3 und 4	36

A. Auftrag

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde beauftragt, zu folgenden Fragen gutachterlich Stellung zu nehmen:

1) Schreiben das Haushaltsgesetz, die Landeshaushaltsordnung oder andere Verordnungen und Erlasse Zuwendungsempfängern für durch Förderprogramme des Landes geförderte Maßnahmen freier Träger verbindlich eine parteipolitische Neutralität vor? Wenn ja, umfasst dieses auch die Pflicht, Mitgliedern von Parlamenten oder Vertretungskörperschaften uneingeschränkt Zutritt zu von dem Zuwendungsempfänger durchgeführten Veranstaltungen zu gewähren?

2) Können im Rahmen von Zuwendungsbescheiden wesentliche Auflagen erteilt werden, die in den der Zuwendung zugrundeliegenden Förderrichtlinien nicht enthalten sind? Wenn ja, bedarf es hierzu besonderer Ermächtigungen in der Richtlinie?

3) Widerspricht es dem staatlichen Neutralitätsgebot, wenn ein Veranstalter einzelne Teilnehmer oder Teilnehmergruppen von einer Veranstaltung ausschließt, wenn er dieses für hinderlich für die Durchführung der Maßnahme erachtet? Gilt dies auch für Mitglieder von Parlamenten oder Vertretungskörperschaften?

4) Sollte es die Verpflichtung zu einem uneingeschränkten Zugang für Mitglieder von Parlamenten oder Vertretungskörperschaften geben und hat der Zuwendungsempfänger hiergegen verstoßen, reicht dieser Umstand, um einen Bewilligungswiderruf oder eine Mittelrückforderung vornehmen zu müssen?

B. Stellungnahme

I. Einleitung

In den folgenden Ausführungen werden die Frage nach den Rechtsgrundlagen für staatliche Zuwendungen an Private und die verwaltungsrechtlichen Handlungsformen, mit denen staatliche Mittel zugewendet werden, behandelt. Dabei werden im Bereich der finanziellen Zuwendungen Veranstaltungen und Projekte mit dem Schwerpunkt „politische Bildung“ und die dort geltenden Besonderheiten näher beleuchtet, insbesondere die Zulässigkeit einer Zwecksetzung mit dem Ziel der allgemeinen Zugänglichkeit für die Öffentlichkeit und dem Ziel der Zugänglichkeit für Mandatsträger. Der Sonderfall der finanziellen Förderung der Weiterbildung nach dem Weiterbildungsgesetz¹ wird nicht betrachtet. Die oben wiedergegebenen Fragen werden am Ende dieser Ausführungen zusammenfassend beantwortet.

II. Rechtsgrundlagen staatlicher Fördermittelvergabe

Die Praxis der Fördermittelvergabe zeichnet sich durch einige rechtliche Besonderheiten im Vergleich zu Leistungsansprüchen (wie z. B. Sozialhilfe, Wohngeld oder Bundesausbildungsförderung), die dem Bürger gegenüber dem Staat zustehen, aus. Denn Fördermittel werden regelmäßig aufgrund von Regelungen ausgezahlt, die von der Exekutive intern formuliert werden, während das Parlament als Haushaltsgesetzgeber nur die Finanzmittel als solche zur Verfügung stellt und für den Förderzweck und die Förderziele lediglich einen groben Rahmen vorgibt. Nur ein kleinerer Teil der Fördermittelvergabe beruht auf spezifi-

¹ Gesetz zur Regelung und Förderung der Weiterbildung im Land Brandenburg (Brandenburgisches Weiterbildungsgesetz – BbgWBG) vom 15. Dez. 1993 (GVBl. I S. 498), zul. geänd. durch Gesetz vom 25. Jan. 2016 (GVBl. I Nr. 5).

schen, über die haushaltsgesetzlichen Grundlagen hinausgehenden, gesetzlichen Regelungen.

1. Reichweite des Gesetzesvorbehalts

Diese Besonderheit führt zu der Frage, ob staatliche Fördermittelvergabe im Bereich der politischen Bildung – unter bestimmten Umständen – einem verfassungsrechtlichen, insbesondere grundrechtlich verankerten Gesetzesvorbehalt unterfällt. Wäre dies der Fall, würde daraus eine Handlungsanweisung an den Gesetzgeber folgen: Er müsste die wesentlichen Fragen und damit insbesondere den Tatbestand und die Befugnisse der Verwaltung in einem Gesetz in hinreichender Deutlichkeit selbst regeln (Wesentlichkeitslehre des Bundesverfassungsgerichts).²

a) Grundsätzlich nur eingeschränkter Gesetzesvorbehalt

Die Rechtsprechung geht davon aus, dass die für die Grundrechte bestehenden Gesetzesvorbehalte regelmäßig keine parlamentsgesetzliche Ermächtigungsgrundlage für staatliche Zuwendungen verlangen, da Leistungen der Verwaltung die Grundrechts- und Freiheitssphäre der Zuwendungsempfänger nicht einschränken, sondern erweitern. Als ausreichende Grundlage wird angesehen, dass die Mittel im Haushaltsplan als Bestandteil des formellen Haushaltsgesetzes eingestellt sind, innerhalb des Haushalts eine ausreichende Zweckbestimmung dieser Mittel vorgesehen ist und ihre Vergabe zu den Aufgaben gehört, die der betreffenden Verwaltungsinstanz zugewiesen sind.³ Denn damit sei sichergestellt, dass die Verwaltung nicht ohne Billigung des Gesetzgebers über öffentliche Mittel verfüge. Die Leistungsgewährung sei auf diese Weise durch den parlamentarischen Gesetzgeber ausreichend legitimiert.⁴ Einen Anspruch auf Gewährung der Subvention hat der potentielle Subventionsempfänger im Übrigen nicht.

b) Ausnahmen auf der Grundlage des Wesentlichkeitsprinzips

Für den Bereich der politischen Bildung bestehen möglicherweise strengere Anforderungen. Diese können sich z. B. aus der bereits erwähnten, vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Wesentlichkeitslehre ergeben. Danach ist der Gesetzgeber verpflichtet, in

² Siehe dazu beispielsweise BVerfG, Beschl. vom 21. Dez. 1977, Az. 1 BvL 1/75, 1 BvR 14//75 – *Sexualkundeunterricht*, juris, Rn. 117.

³ VGH BW, Urt. vom 10. April 2001, Az. 1 S 245/00, juris, Rn. 16.

⁴ Zusammenfassend z. B. VG Aachen, Urt. vom 7. Dez. 2010, Az. 3 K 971/10, juris, Rn. 43-51.

grundlegenden normativen Bereichen alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen.⁵ Welche Bereiche konkret zu diesen „grundlegenden normativen Bereichen“ gehören, bestimmt sich nach dem jeweiligen Regelungsgegenstand und danach, wie intensiv diese Regelungen in den betroffenen Bereich eingreifen. Die Wertungskriterien hierfür sind den tragenden verfassungsrechtlichen Prinzipien, unter anderem den Grundrechten zu entnehmen.⁶ So kann sich die Wesentlichkeit einer Materie daraus ergeben, dass eine (geplante) Regelung „wesentlich“ für die Verwirklichung von Grundrechten ist.⁷ Für die hier interessierenden Fragestellungen könnte sich das Erfordernis einer speziellen gesetzlichen Ermächtigung aus dem Gebot der staatlichen Neutralität (siehe dazu noch sogleich unter B.III.1.a) in der Zusammenschau mit dem Umstand ergeben, dass der Staat in den Prozess der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung eingreift.⁸ Das Gebot der staatlichen Neutralität ist von den staatlichen Organen jedenfalls gegenüber allen am politischen Wettbewerb teilnehmenden politischen Parteien strikt zu beachten.⁹

Dieser Aspekt soll deshalb für die staatliche Förderung von Veranstaltungen und Projekten freier Träger zur politischen Bildung mit Blick auf eine aktuelle Entscheidung des OVG Berlin-Brandenburg aus dem Jahre 2012 besonders beleuchtet werden: Das Gericht kam darin zu dem Schluss, dass die staatliche Zuwendungsgewährung an die Jugendorganisationen der politischen Parteien einer Regelung durch Gesetz bedürfe, da die Jugendorganisationen der Parteien in ganz ähnlicher Weise am demokratischen Willensbildungsprozess teilnähmen wie ihre Mutterparteien.¹⁰ Der Einflussnahme auf die politische Willensbildung lasse sich auch nicht entgegenhalten, die Jugendorganisationen würden mit den hier fraglichen Zuwendungen Aufgaben außerhalb ihrer parteipolitischen Tätigkeit wahrnehmen.¹¹ Es sei vielmehr von vornherein fraglich, ob sich die parteipolitische Arbeit der Jugendorganisationen überhaupt von überparteilicher, gemeinnütziger Arbeit abgrenzen

⁵ BVerfG, Beschl. vom 21. Dez. 1977, Az. 1 BvL 1/75, 1 BvR 14//75 – *Sexualkundeunterricht*, juris, Rn. 117; Beschl. vom 8. Aug. 1978, 2 BvL 8/77 – *Kalkar I*, juris, Rn. 77.

⁶ Siehe z. B. BVerfG, Beschl. vom 8. Aug. 1978, 2 BvL 8/77 – *Kalkar I*, juris, Rn. 77.

⁷ Statt vieler Sachs, in: Sachs (Hrsg.), GG – Kommentar, 7. Aufl. 2014, Rn. 117.

⁸ BVerwG, Urt. vom 27. März 1992, Az. 7 C 21/90, juris, Rn. 36, 40 (Verfassungswidrigkeit der staatlichen Förderung eines Vereins zur Öffentlichkeitsaufklärung über neue religiöse Bewegungen); OVG Berlin-Brandenburg, Urt. vom 14. März 2012, Az. OVG 6 B 19/11, juris, Rn. 18.

⁹ Siehe dazu zuletzt BVerfG, Urt. vom 16. Dez. 2014, Az. 2 BvE 2/14 – *Äußerungsbefugnis einer Bundesministerin*, juris, Rn. 26.

¹⁰ OVG Berlin-Brandenburg, Urt. vom 14. März 2012, Az. OVG 6 B 19/11, juris, Rn. 22.

¹¹ OVG Berlin-Brandenburg, Urt. vom 14. März 2012, Az. OVG 6 B 19/11, juris, Rn. 25.

ließe.¹² Im konkret zu entscheidenden Fall trat hinzu, dass der Fördermittelgeber selbst im Rahmen seiner Zuwendungsentscheidung nicht in dieser Weise differenzierte.¹³

Für die hier aufgeworfenen Problemstellungen stellt sich die Frage, ob aus dieser Rechtsprechung zu den Jugendorganisationen der Parteien auch die Notwendigkeit einer speziellen parlamentsgesetzlichen Grundlage für die „allgemeine“ staatliche Förderung der politischen Bildungsarbeit von freien Trägern abgeleitet werden muss. Eine Gemeinsamkeit zwischen der vom Gericht zu entscheidenden Frage und der hier aufgeworfenen Thematik der Förderung freier Träger im Bereich der politischen Bildung besteht jedenfalls darin, dass es in beiden Konstellationen um eine – wie auch immer geartete – Einflussnahme auf die politische Willensbildung geht und eine staatliche Förderung in diesem Bereich einerseits Nähe zum Grundrecht der Meinungsfreiheit als Fundament der politischen Willensbildung aufweist und andererseits das Gebot staatlicher Neutralität Beachtung verlangen dürfte (siehe dazu sogleich B.III.1.a).

Die hier zu betrachtende Förderung der politischen Bildungsarbeit durch freie Träger ist indes nicht mit der Förderung der Jugendorganisationen der Parteien gleichzusetzen. Denn aus der Sicht des Gerichts kommt wohl dem folgenden, spezifisch auf die Jugendorganisationen der Parteien zugeschnittenen Argument erhebliches Gewicht zu: Die Jugendverbände nähmen in ganz ähnlicher Weise wie ihre Mutterparteien am Willensbildungsprozess teil und hätten deshalb eine vergleichbare Bedeutung wie diese. Es beständen zahlreiche organisatorische und personelle Verflechtungen zwischen den Jugendorganisationen und ihrer jeweiligen Mutterpartei. Die staatliche Förderung erfolge überdies zu einem erheblichen Teil unabhängig von konkreten Projekten, erfolge mithin quasi-institutionell.¹⁴ Letztlich sei die staatliche Förderung der Jugendorganisationen durchaus mit der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien vergleichbar. Für letztere habe insoweit das Bundesverfassungsgericht klare Vorgaben für eine gesetzliche Regelung formuliert.¹⁵

Gerade diese Besonderheiten bestehen im Rahmen einer allgemeinen staatlichen Förderung der politischen Bildungsarbeit durch freie Träger nicht. Es bleibt hier bei einer pro-

¹² OVG Berlin-Brandenburg, Urt. vom 14. März 2012, Az. OVG 6 B 19/11, juris, Rn. 25 ff.

¹³ OVG Berlin-Brandenburg, Urt. vom 14. März 2012, Az. OVG 6 B 19/11, juris, Rn. 25 ff.

¹⁴ OVG Berlin-Brandenburg, Urt. vom 14. März 2012, Az. OVG 6 B 19/11, juris, R. 27.

¹⁵ OVG Berlin-Brandenburg, Urt. vom 14. März 2012, Az. OVG 6 B 19/11, juris. Rn. 22, 23.

jektbezogenen Förderung. Überdies besteht, soweit eine Vielzahl freier Träger bei der Förderung Berücksichtigung finden, keine augenscheinliche Nähe zur Parteienfinanzierung. Anders als die Jugendorganisationen der Parteien stehen die freien Träger regelmäßig in der gebotenen Distanz zu den Parteien, sie sind institutionell von diesen unabhängig.¹⁶ In Anlehnung an die auch vom OVG Berlin-Brandenburg vorgenommene Gesamtschau der verschiedenen für ein spezielles Gesetz sprechenden Gesichtspunkte dürfte daher eine allgemeine staatliche Förderung politischer Bildungsarbeit allein auf der Grundlage des Haushaltsgesetzes zulässig sein (eingeschränkter Gesetzesvorbehalt). Im Folgenden sollen daher die haushalts- und verwaltungsrechtlichen Grundlagen der in dieser Form erfolgenden Fördermittelbewilligung betrachtet werden.

2. Die haushalts- und verwaltungsrechtlichen Grundlagen der Fördermittelbewilligung im Einzelnen

Das Zuwendungsrecht steht an der Schnittschnelle zwischen Haushaltsrecht (Landeshaushaltsordnung – LHO)¹⁷ und Verwaltungsverfahrenrecht. Maßgebliche Rechtsgrundlagen sind §§ 23, 44 LHO und die dazu ergangenen Verwaltungsvorschriften einerseits und das Verwaltungsverfahrenrecht andererseits.

a) Die Bestimmungen der Landeshaushaltsordnung

Das Zuwendungsrecht der Landeshaushaltsordnung ist so konzipiert, dass es für eine große Bandbreite an Politikfeldern Anwendung finden kann.¹⁸ Ein wesentliches Merkmal der Zuwendung im Sinne von § 23 LHO besteht darin, dass mit ihrer Gewährung stets die Bindung an einen vom jeweiligen Zuwendungsempfänger zu erfüllenden Zweck einhergeht, der seinerseits häufig übergeordneten (Förder-)Zielen dient.¹⁹ Zum einen können Zuwendungen zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht abgegrenzten Teils der Ausgaben des Zuwendungsempfängers (institutionelle Förderung) gewährt werden.²⁰

¹⁶ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urt. vom 7. Juli 2016, Az. OVG 6 N 64.15, juris, Rn. 3, zur erforderlichen Distanz der parteinahen Stiftungen von den Parteien, die eine Differenzierung zu den Jugendorganisationen der Parteien in Bezug auf die Frage nach einem aus dem Wesentlichkeitsgrundsatz ableitbaren Gesetzesvorbehalt gestatte.

¹⁷ Landeshaushaltsordnung (LHO) i. d. F. d. Bek. vom 21. Apr. 1999 (GVBl. I S. 106), zul. geänd. durch Gesetz vom 10. Juli 2014 (GVBl. I Nr. 28).

¹⁸ *Nebel*, in: Piduch, Bundeshaushaltsordnung (48. Erg. Lfg. Feb. 2014), § 23 Rn. 1.

¹⁹ *Nebel* (Fn. 18), § 23 Rn. 1.

²⁰ VV Nr. 2.2 zu § 23 LHO, Bekanntmachung der Neufassung der Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung des Landes Brandenburg (VV-LHO), ABl. 2016 Nr. 35, S. 870.

Zuwendungen werden zum anderen zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne abgegrenzte Vorhaben (Projektförderung) ausgereicht.²¹ § 23 LHO hat dabei den Charakter einer Grundlagenvorschrift.²² Zuwendungen dürften nur veranschlagt und gewährt werden, wenn das Land an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

§ 44 Abs. 1 LHO bestimmt im Weiteren die Grundsätze, nach denen die Verwaltung Zuwendungen gewähren darf.

b) Die VV zu § 23 und § 44 LHO

Von hoher praktischer Bedeutung sind die vom Ministerium der Finanzen zu §§ 23, 44 LHO erlassenen Verwaltungsvorschriften (VV-LHO).²³ Diese Regelwerke haben als Verwaltungsvorschriften den Charakter von Dienstanweisungen für die Bewilligungsbehörden der Landesverwaltung. Sie entfalten folglich keine unmittelbare Außenwirkung gegenüber dem Zuwendungsempfänger, sind jedoch für die Bewilligungsbehörden bindend.

c) Die Förderrichtlinie

Zu den VV-LHO treten für die einzelnen Förderbereiche sog. förderspezifische Förderrichtlinien²⁴, die die jeweilige Fachverwaltung erlässt. Sie regeln in allgemeiner Form die Besonderheiten für einzelne Zuwendungsbereiche. Typischerweise werden darin auch die möglichen Gegenstände der Förderung (Förderzweck) näher beschrieben.²⁵ Förderrichtlinien sind in weiten Bereichen der Zuwendungspraxis die Grundlage für die Antragstellung und die Prüfung der Förderanträge.²⁶ Sie sind ebenso wie die VV-LHO besondere Verwaltungsvorschriften, mit denen ein Ressort den Inhalt und das Verfahren der Förderung in einzelnen Zuwendungsbereichen innerdienstlich verbindlich festlegt.²⁷ Dabei werden üblicherweise ergänzende, zum Teil auch abweichende Regelungen zu den VV-LHO getrof-

²¹ VV Nr. 2.1 zu § 23 LHO.

²² Vgl. *Nebel* (Fn. 18), § 23 Rn. 1.

²³ Amtliche Fundstelle siehe Fn. 20.

²⁴ *Dittrich*, Bundeshaushaltsordnung (48. Erg.Lfg. Januar 2015), § 44 Anm. 6.3.

²⁵ *Dittrich* (Fn. 25), § 44 Anm. 6.1.

²⁶ *Dittrich* (Fn. 25), § 44 Anm. 6.2.

²⁷ *Dittrich* (Fn. 25), § 44 Anm. 6.1.

fen. Die Richtlinie für sich genommen entfaltet ebenfalls keine Außenwirkung gegenüber dem Antragsteller; Außenwirkung entfaltet erst die tatsächliche Verwaltungspraxis, die die Maßstäbe für die Verteilung der bereitgestellten Haushaltsmittel setzt.²⁸

d) Der Zuwendungszweck

Zentraler Begriff der haushaltsrechtlichen Bestimmungen zum Zuwendungsrecht ist der Zuwendungszweck. Eine abstrakte Legaldefinition dessen, was den Zuwendungszweck ausmacht, gibt es nicht. Ebenso wenig wird er durch die VV-LHO definiert. Regelmäßig wird aber zugrunde gelegt, dass mit dem Zuwendungszweck beschrieben wird, für welchen Zweck (im materiellen oder immateriellen Sinne) der Zuwendungsempfänger die gewährte Geldleistung gebrauchen darf. Der auf den Adressaten eines Förderbescheides bezogene Zuwendungszweck ist dabei immer im Kontext mit dem vom Haushaltsgesetzgeber formulierten übergeordneten Förderziel zu sehen.²⁹ Die ausführende Behörde muss das Förderziel schon bei der (internen) Formulierung der Richtlinien, die die Auswahl der zu fördernden Projekte steuern sollen, in den Blick nehmen; sie muss zudem bei der Auswahl unter den Antragstellern selbst diejenigen Anträge identifizieren, die am besten zur Verwirklichung des vom Gesetzgeber formulierten Programmzieles beitragen.³⁰

Für den Empfänger des Förderbescheides wiederum (hierzu sogleich) ist die Zweckbestimmung und -bindung der entscheidende Orientierungsmaßstab, dem er folgen muss.

3. Der Zuwendungsbescheid als verwaltungsrechtliche Handlungsform der Zuwendungsgewährung

Die konkreten Zuwendungen werden in Brandenburg regelmäßig in der öffentlich-rechtlichen Handlungsform des begünstigenden Verwaltungsakts in Sinne des § 35 VwVfG bewilligt.³¹ Das Verwaltungsverfahren zur Bewilligung von Zuwendungen richtet sich folglich nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz des Landes Brandenburg

²⁸ Siehe z. B. OVG Berlin-Brandenburg, Urt. 14. März 2012, Az. OVG 6 B 19/11, juris, Rn. 14.

²⁹ Siehe hierzu VV Nr. 4.0 zu § 44 LHO: „Der Zuwendungszweck muss nach Zielsetzung, Qualität und Umfang so eindeutig und detailliert festgelegt werden, dass er auch als Grundlage für eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle dienen kann.“ sowie VV Nr. 11a.1 (Erfolgskontrolle) zu § 44 LHO: „Jede Einzelmaßnahme ist daraufhin zu untersuchen, ob das mit ihr beabsichtigte Ziel [...] erreicht worden ist. Bei Stichprobenverfahren kann diese Prüfung auf die ausgewählten Fälle beschränkt werden.“

³⁰ Mayer, Der Zuwendungszweck in seiner zweifachen Ausprägung, DÖV 2016, S. 555 (558).

³¹ VV Nr. 4.1 zu § 44 LHO; eine Zuwendung in der Rechtsform des öffentlich-rechtlichen Vertrages (§§ 54 ff. VwVfG) sehen die VV-LHO nur ausnahmsweise vor (VV Nr. 4.3 zur § 44 LHO).

(VwVfGBbg).³² Gleiches gilt für die Aufhebung von Bewilligungsbescheiden und die Rückforderung des Zugewendeten.³³

a) Die Zweckbestimmung als Regelungsbestandteil des Zuwendungsbescheides

Erst mit dem Förderbescheid in der Rechtsform des Verwaltungsaktes wird gegenüber dem Antragsteller die verbindliche Rechtsgrundlage für die konkrete Zuwendung mit Blick auf das Förderziel und den daraus abgeleiteten Förderzweck geschaffen.³⁴ Die möglichst präzise Beschreibung des Zuwendungszwecks im Regelungsteil des Bescheides ist sowohl im Hinblick auf die spätere Verwendungs- und Erfolgskontrolle als auch in rechtlicher Hinsicht, z. B. für die Frage einer späteren Rückforderung, von erheblicher Bedeutung. Der Bestimmtheitsgrundsatz (§ 37 Abs. 1 VwVfG) gebietet es, dass der Zuwendungsempfänger – nicht zuletzt aufgrund der gesetzlich bestehenden Möglichkeit der Rückforderung des Zugewandten, sofern der Förderzweck verfehlt wird – dem Bescheid mit hinreichender Klarheit entnehmen kann, zu welcher gegenständlichen Verwendung er verpflichtet ist.³⁵

b) Die Zweckbestimmung im Lichte des Gleichbehandlungsgebots

Im Bereich der Zuwendungsgewährung unterliegt die Behörde dem Gleichbehandlungsgrundsatz.³⁶ In diesem Bereich ist folglich Art. 3 Abs. 1 GG / Art. 12 Abs. 1 LV die „Umschaltnorm“, die eine Selbstbindung der Verwaltung bewirkt.³⁷ Die zunächst nur behördenintern wirkende Bindung von Verwaltungsvorschriften, Richtlinien und Förderprogrammen gewinnen folglich über das Gleichheitsgebot insofern Außenwirkung gegenüber dem Bürger, als dieser einen Anspruch darauf hat, entsprechend der durch diese Verwaltungsvorschriften gesteuerten und damit nach außen manifestierten Verwaltungspraxis beschieden

³² Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Brandenburg (VwVfGBbg) vom 7. Juli 2009 (GVBl. I S. 262), zul. geänd. durch Gesetz vom 10. Juli 2014 (GVBl. I Nr. 32). Das VwVfGBbg verweist für die Verwaltungstätigkeit des Landes in § 1 auf das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes. Im Folgenden werden nur die anwendbaren Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) genannt.

³³ *Nebel* (Fn. 18), § 44 Rn. 1.

³⁴ *Krämer/Schmidt*, Zuwendungsrecht (Stand: November 2016), Abschnitt G III (Bd. III), Rn. 12.

³⁵ *Krämer/Schmidt* (Fn. 34), Rn. 12.

³⁶ Siehe z. B. Nds. OVG, Urt. vom 23. Jan. 2014, Az. 8 LA 144/13, juris, Rn. 12, mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts.

³⁷ *Ossenbühl*, Die Zulässigkeit von „Demokratieerklärungen“ im Rahmen eines Förderprogramms des Bundes. Rechtsgutachten, erstattet dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Feb. 2011 [im Folgenden Gutachten Demokratieerklärungen], S. 20, abrufbar unter: <http://www.politische-bildung-brandenburg.de/node/7471> [21. Jan. 2017].

zu werden,³⁸ letztlich also, so behandelt zu werden, wie es in den Förderrichtlinien vorgesehen ist.³⁹ Der Anspruch des Antragstellers auf Gleichbehandlung bewirkt somit ihm gegenüber eine Selbstfestlegung der Behörde auf ihre Verwaltungspraxis.⁴⁰

c) Zweckbestimmung in Form von Nebenbestimmungen gem. § 36 VwVfG

Mit Blick auf die Frage Nr. 3 soll auch näher auf mögliche Nebenbestimmungen eines Fördermittelbescheides eingegangen werden. Dabei soll speziell betrachtet werden, ob der Fördermittelgeber gegenüber dem Antragsteller über die in der Fördermittelrichtlinie bestimmten Anforderungen weitere Anforderungen in Bezug auf das Veranstaltungskonzept aufstellen darf, mithin die Zweckbestimmung in Form von Nebenbestimmungen weiter konkretisieren darf.

aa) Zulässigkeit von Nebenbestimmungen

Unter Nebenbestimmungen sind Zusätze zu verstehen, welche die Behörde einem Verwaltungsakt beifügt, um ihn inhaltlich oder zeitlich zu beschränken. Gegenstand von Nebenbestimmungen eines Zuwendungsbescheides können Regelungen sowohl zur Abwicklung des Zuwendungsverhältnisses als auch zur Sicherstellung des spezifischen Zuwendungserfolges sein. Eine Zweckbestimmung bzw. Teile der Zweckbestimmung können dem Verwaltungsakt auch in Gestalt einer Nebenbestimmung, die einer in den Förderrichtlinien vorgegebenen Zielrichtung der Förderung Rechnung trägt, beigefügt werden.⁴¹ Als Bestandteil des Zuwendungsbescheides werden auch sie für den Zuwendungsempfänger verbindlich.⁴² Als Rechtsgrundlage für den Erlass von Nebenbestimmungen dient in einem solchen Fall § 36 Abs. 2 VwVfG.⁴³

Sofern dem Zuwendungsbescheid eine Zweckbestimmung oder ein Bestandteil der Zweckbestimmung in Gestalt einer Nebenbestimmung beigegeben wird, dürfte es sich bei

³⁸ Siehe z. B. Nds. OVG Lüneburg, Urt. vom 23. Jan. 2014, Az. 8 LA 144/13, juris, Rn. 12, mit Hinweisen zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts.

³⁹ *Ossenbühl*, Gutachten Demokratie Erklärung (Fn. 37), S. 20.

⁴⁰ So z. B. schon BVerwG, Urt. vom 17. April 1970, Az. VII C 60.68., juris, Rn. 21, siehe in Bezug auf politische Bildungsmaßnahmen z. B. auch VG Hannover, Urt. vom 19. März 2014, Az. 11 A 3631/10, Rn. 40 m.w.N.

⁴¹ *Krämer/Schmidt* (Fn. 34), Rn. 12.

⁴² *Nebel* (Fn. 1822), § 44 Rn. 1.

⁴³ OVG NRW, Beschl. vom 8. Dez. 2008, Az. 13 A 2091/07, juris, Rn. 18; a. A. *Stelkens*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 8. Aufl. 2014, § 36 Rn. 138.

genauerer Betrachtung nicht um eine im Katalog des § 36 Abs. 2 VwVfG bezeichnete Variante der Nebenbestimmung (Bedingung oder Auflage) handeln, sondern unabhängig von ihrer Bezeichnung um eine Nebenbestimmung eigener Art.⁴⁴ Die Zweckbestimmung als Nebenbestimmung eigener Art dürfte sich von der in § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG legaldefinierten Auflage dadurch unterscheiden, dass die Zweckerreichung nicht notwendigerweise vom Verhalten des Begünstigten abhängt. Eine genauere Abgrenzung zur Auflage dürfte aber deshalb nicht notwendig sein, weil der Gesetzgeber sowohl für die Zweckverfehlung als solche als auch für die Nichterfüllung einer Auflage im Zusammenhang mit Fördermittelbescheiden als Rechtsfolge der Zweckverfehlung jeweils nur die Möglichkeit des Widerrufs vorsieht (§ 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 VwVfG). Bei einer Auflage, die gem. § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG selbständig ein Tun, Dulden oder Unterlassen vom Adressaten eines Verwaltungsaktes fordert, steht der Behörde als milderes Mittel die selbständige Durchsetzung der Auflage im Wege der Verwaltungsvollstreckung als Option zur Verfügung.⁴⁵

Hinzuweisen ist darauf, dass die Behörde dem Förderbescheid aufgrund der (landesinternen) Vorgaben der VV-LHO von vornherein einen standardisierten Katalog von Nebenbestimmungen beifügen muss (sog. „Allgemeine Nebenbestimmungen zur Projektförderung“ [AN-Best-P]⁴⁶), die der Abwicklung des Förderverhältnisses dienen.⁴⁷

Darüber hinaus „kann“ aber die Behörde unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dem Fördermittelbescheid weitere Nebenbestimmungen beifügen. So verpflichtet VV-LHO Nr. 5.3 zu § 44 die Behörde verwaltungsintern, je nach Art, Zweck und Höhe der Zuwendung sowie nach Lage des einzelnen Falles im Zuwendungsbescheid weitere Regelungen zu treffen, und zählt dabei einige Fallgruppen ausdrücklich („insbesondere“) auf, in denen ergänzende Regelungen in Form von Nebenbestimmungen getroffen werden sollen. Fördermittelbescheide sind daher grundsätzlich nicht nebenbedingungsfeindlich. Sie dürfen vielmehr nach pflichtgemäßem Ermessen mit Nebenbestimmungen versehen werden.

⁴⁴ *Tiedemann*, in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), BeckOK VwVfG, 33. Edition/Stand 1. Apr. 2016, § 36 Rn. 75.

⁴⁵ *Tiedemann*, in: Bader/Ronellenfitsch (Hrsg.), BeckOK VwVfG, 33. Edition/Stand 1. Apr. 2016, § 36 Rn. 66.

⁴⁶ Anlage 15 zu VV Nr. 5.1 zu § 44 LHO.

⁴⁷ *Nebel* (Fn. 18), § 44 Rn. 4.

bb) Ermessenausübung bei der Beifügung von Nebenbestimmungen

Will die Behörde einem Verwaltungsakt Nebenbestimmungen auf der Grundlage von § 36 Abs. 2 VwVfG beifügen, muss sie das ihr hierbei eingeräumte Ermessen pflichtgemäß ausüben. Sie ist zunächst an die gesetzlichen Grenzen des Ermessens gebunden (§ 40 VwVfG) und darf ihr Ermessen nicht im Widerspruch zum Zweck des Verwaltungsaktes ausüben (§ 36 Abs. 3 VwVfG). Für Fördermittelbescheide ist insbesondere das Gleichbehandlungsgebot zu beachten: Wenn im Wege von Nebenbestimmungen Ergänzungen zu Zweckbestimmungen oder weitere Bewilligungserfordernisse aufgestellt werden sollen, ist gegenüber allen Antragstellern im Sinne einer dem Gleichbehandlungsgebot genügenden Verwaltungspraxis gleichförmig zu verfahren. Auf eine Ermächtigung hierzu in den Förderrichtlinien kommt es nicht an.

d) Verwaltungspraktische Umsetzung des Gebots der Gleichbehandlung bei der Festlegung der Zweckbestimmung

Um die verfassungsrechtlich gebotene Gleichbehandlung aller Antragsteller in der Verwaltungspraxis sicherzustellen, liegt es nahe, sowohl wichtige Details der Zweckbestimmung als auch Inhalte von Nebenbestimmungen, die den Förderzweck konkretisieren und sicherstellen sollen, bereits in der zugrundeliegenden Förderrichtlinie festzulegen oder jedenfalls möglichst genaue Anweisungen zur ihrer Gestaltung „vorab“ in der fachlich einschlägigen Richtlinie vorzugeben. Denn will man die Nachvollziehbarkeit und Rationalität des Verfahrens von Beginn an gewährleisten, kann die über den Gleichheitssatz bindende Verwaltungspraxis nicht anhand einer Kette von aufeinanderfolgenden Einzelentscheidungen „nach und nach“ entwickelt werden. Sie muss von Anfang an feststehen.

In der Praxis werden verschiedentlich die Förderrichtlinien oder Teile derselben zur Bestimmung des Verwendungszweckes unmittelbar zum Bestandteil des Zuwendungsbescheides bzw. zu einer Nebenbestimmung in diesem Sinne erklärt.⁴⁸

⁴⁸ Zur Zulässigkeit dieses Vorgehens OVG LSA, Beschl. vom 20. Jan. 2011, Az. 1 L 77/10, juris, Rn. 5; VG Köln, Urt. vom 10. Juni 2010, Az. 16 K 5313/08, juris, Rn. 41; *Dittrich* (Fn. 27), § 44 Anm. 6.6.2.

III. Öffentlicher Zutritt zu staatlich geförderten Veranstaltungen im Kontext der politischen Bildung – Verfassungsrechtliche Voraussetzungen und Gestaltungsmöglichkeiten

1. Staatliche Förderung der politischen Bildung im Lichte der verfassungsrechtlichen Grundwerte

Wie sich den Fragen 3 und 4 implizit entnehmen lässt, stellt sich die Frage nach weiteren, besonderen Nebenbestimmungen im Rahmen dieses Gutachtens speziell unter dem Aspekt, ob dem geförderten Veranstalter von Projekten und Veranstaltungen im Bereich der politischen Bildung durch Nebenbestimmungen aufgegeben werden kann oder aus verfassungsrechtlichen Gründen sogar aufgegeben werden muss, seine Veranstaltung für die Allgemeinheit oder jedenfalls für Mandatsträger zugänglich zu machen.

Angesichts der hier aufgeworfenen Fragen ist zunächst festzuhalten, dass die staatliche (finanzielle) Förderung freier Träger auf dem Betätigungsfeld der politischen Bildung – unbeschadet der oben bereits dargestellten Verfassungsgrundsätze für die Fördermittelvergabe im Allgemeinen – in einem besonderen Spannungsfeld verschiedener verfassungsrechtlicher Prinzipien und Anforderungen zu sehen ist. Das sich aus Art. 3 Abs. 1 GG speisende Gebot der Gleichbehandlung muss insoweit durch inhaltliche, sich aus der Verfassung ergebende Maßgaben ergänzt werden, weil die staatliche Förderung von Maßnahmen der politischen Bildung im Kontext der Meinungsfreiheit als Grundvoraussetzung einer selbstbestimmten politischen Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger im demokratischen Staatswesen gesehen werden muss. Wie das Bundesverfassungsgericht grundlegend zur politischen Willensbildung ausführt, ist es den Staatsorganen auf der Grundlage des Demokratieprinzips gemäß Art. 20 Abs. 3 GG verwehrt, in den Prozess der politischen Meinungs- und Willensbildung parteieigreichend einzugreifen.⁴⁹ Die politische Willensbildung muss sich vom Volk zu den Staatsorganen und nicht umgekehrt vollziehen.⁵⁰ Es dürfte sich daher von selbst verstehen, dass staatlich organisierte politische Bildung jedenfalls nicht als Indoktrination einer bestimmten Ideologie oder Weltanschauung konzipiert sein darf. Freilich reicht diese Aussage noch nicht aus, um darüber hinaus positiv formulierte Maßgaben für eine ausgewogene staatliche Förderung von Maßnahmen freier Träger zu formulieren.

⁴⁹ Grundlegend BVerfG, Urt. vom 2. März 1977, Az. 2 BvE 1/76 – *Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung*, juris, Rn. 54.

⁵⁰ Grundlegend BVerfG, Urt. vom 2. März 1977, Az. 2 BvE 1/76 – *Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung*, juris, Rn. 49.

a) Der Haushaltsgesetzgeber als Verpflichteter der verfassungsrechtlichen Werteordnung

In verschiedenen Zusammenhängen eines direkten staatlichen oder von staatlichen Organen vorgenommenen (amtlichen) Einwirkens auf die politische Willensbildung hat die Rechtsprechung diese Aussagen bereits verfeinert und präzisiert. So haben die Verfassungsgerichte am Beispiel der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit sowie der staatlichen Informationspolitik und der Äußerungen von Amtsträgern maßgebliche Aspekte staatlicher Verhaltenspflichten herausgearbeitet. Gegenüber den Parteien sind die amtlichen Organe insoweit gem. Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG nicht nur im Vorfeld von Wahlen, sondern in Bezug auf ihre gesamte Tätigkeit verpflichtet, strikte Neutralität zu wahren, da ansonsten deren Recht auf Chancengleichheit verletzt würde.⁵¹ Einer vergleichbaren Neutralitätspflicht unterliegen die staatlichen Organe gegenüber den verschiedenen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften: Der Staat hat auf eine am Gleichheitssatz orientierte Behandlung der verschiedenen Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften zu achten und darf sich nicht mit einer bestimmten Religionsgemeinschaft identifizieren.⁵² Ob die amtlichen Organe auch gegenüber sonstigen politischen Bewegungen, die nicht als Partei organisiert sind, in diesem strengen Sinne zur Neutralität verpflichtet sind, wird derzeit noch diskutiert.⁵³ Gegenüber diesen Gruppen und einzelnen Grundrechtsträgern unterliegen die staatlichen Organe und Amtsträger aber jedenfalls dem Gebot der Sachlichkeit.⁵⁴ Dieses Gebot verlangt von den staatlichen Organen unter anderem, dass Werturteile nicht auf sachfremden Erwägungen beruhen.⁵⁵ (Im Folgenden werden diese beiden Grundsätze daher zusammengefasst genannt).

Anders als die oben dargestellten, direkten staatlichen Maßnahmen handelt es sich bei einer staatlichen Förderung freier Träger um eine indirekt wirkende Maßnahme, da die

⁵¹ Siehe z. B. BVerfG, Urt. vom 16. Dez. 2014, Az. 2 BvE 2/14 – *Äußerungsbefugnis einer Bundesministerin*, juris, Rn. 26; ThürVerfGH, Urt. vom 8. Juli 2016, VerfGH 38/15, juris, Rn. 30.

⁵² BVerfG, Beschl. vom 27. Jan. 2015, Az. 1 BvR 471/10, juris, Rn. 109.

⁵³ Dafür spricht sich beispielsweise aus *Barczak*, Die parteipolitische Äußerungsbefugnis von Amtsträgern – eine Gratwanderung zwischen Neutralitätsgebot und politischem Wettbewerb, NVwZ 2015, S. 1014 (1019); in die Richtung einer „allgemeinen“ Geltung des Neutralitätsgebots auch ggü. den nicht einer Partei nahestehenden Jugendorganisationen siehe auch VG Hannover, Urt. vom 19. März 2014, Az. 11 A 3631/10, juris, Rn. 52; stattdessen in diesen Zusammenhängen nur das Gebot der Sachlichkeit für anwendbar hält das OVG NRW, Urt. vom 4. Nov. 2016, Az. 15 A 2293/15, juris, Rn. 95-97.

⁵⁴ OVG NRW, Urt. vom 4. Nov. 2016, Az. 15 A 2293/15, juris, Rn. 95-97.

⁵⁵ OVG NRW, Urt. vom 4. Nov. 2016, Az. 15 A 2293/15, juris, Rn. 103-106 m.w.N.

eigentliche Bildungsarbeit vom im Einzelfall geförderten freien Träger übernommen wird. Äußerungen der Veranstalter gegenüber den Teilnehmern in diesem Zusammenhang werden also nicht von vornherein staatlichen Stellen oder Amtsträgern zugeordnet.

Dabei ist die staatliche Förderung freier Träger in diesem Bereich verfassungsrechtlich jedenfalls möglich. Denn das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung zu den parteinahen Stiftungen implizit anerkannt, dass es dem Staat gestattet ist, politische Bildungsarbeit unabhängiger Institutionen finanziell zu fördern⁵⁶, soweit er hierbei nicht gegen den Gleichheitsgrundsatz verstößt.⁵⁷

Die verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen, die die freie politische Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger schützen sollen, dürfen jedoch auch über das Instrument der „Auslagerung“ auf freie Träger nicht außer Kraft gesetzt werden. Deshalb müssen die bei den direkt wirkenden staatlichen Maßnahmen formulierten Maßgaben der staatlichen Neutralität/Sachlichkeit nach der hier vertretenen Auffassung auf indirekt wirkende staatliche Maßnahmen wie eine finanzielle Förderung in gleicher Weise beachtet werden. Das gilt einerseits für die freien Träger selbst, die Fördermittel in Anspruch nehmen können. Es muss aber auch mit Blick auf diejenigen Personen Wirkung entfalten, denen die geförderten Angebote zugutekommen sollen. Eine einseitige, partiische oder unausgewogene Förderung von Bildungsangeboten, also nicht neutrale bzw. an unsachlichen Kriterien ausgerichtete Förderung, beeinflusst im Ergebnis die Möglichkeit der politischen Willensbildung ebenso; hier besteht ein enger Zusammenhang.⁵⁸ Denn ein freier Träger kann durch ein entsprechend breites Angebot an Veranstaltungen, sonstigen Aktivitäten und Werbemaßnahmen einen umso größeren Teil der Bevölkerung ansprechen, je besser er finanziell ausgestattet ist.⁵⁹ Entsprechendes dürfte für eine Steuerung der Rahmenbedingungen der Veranstaltungen als solche gelten. Das Verbot, in den Prozess der politischen Willensbildung parteiergreifend einzugreifen, ist mithin unabhängig davon zu beachten, ob sich der Anbieter in seinem Anspruch auf Gleichbehandlung oder ein potentieller Teilnehmer konkret in der Wahrnehmung seines Grundrechts auf Meinungsfreiheit beeinträchtigt

⁵⁶ Institutionelle Förderung der parteinahen Stiftungen, BVerfG, Urt. vom 14. Juli 1986, Az. 2 BvE 5/83, juris, Rn. 107.

⁵⁷ SaarVerfGH, Beschl. v. 16. Apr. 2013, Az. Lv 15/11, juris, LS 2b.

⁵⁸ OVG Berlin-Brandenburg, Urt. vom 14. März 2012, OVG 6 B 19/11, NvWZ 2012, 1265 (1267); VG Hannover, Urt. vom 19. März 2014, Az. 11 A 3631/10, juris, Rn. 49, 50.

⁵⁹ VG Hannover, Urt. vom 19. März 2014, Az. 11 A 3631/10, juris, Rn. 56.

sieht. Der Aspekt der Neutralität/Sachlichkeit stellt jedoch nur einen Gesichtspunkt eines mehrschichtigen Verhältnisses von Verfassungsaussagen dar. Es kommen weitere Aspekte hinzu.

Die Verfassung als objektive Werteordnung verpflichtet den Haushaltsgesetzgeber in diesem Zusammenhang dazu, im Rahmen seiner Förderpolitik nur legitime Förderzwecke zu formulieren, das heißt solche, die mit den Grundwerten der Verfassung in Einklang stehen. Geeignet im Lichte der hier aufgeworfenen Fragestellung⁶⁰ wiederum sind solche Projekte und Veranstaltungen, die politische Bildung auf der Grundlage der Grundaussagen des Grundgesetzes und der Landesverfassung vermitteln (freiheitlich-demokratische Grundordnung)⁶¹. Aus der von der Verfassung vorgegebenen Werteordnung ergeben sich folglich Aspekte, die die staatliche Neutralität begrenzen und einhegen.

Innerhalb dieser Grenzen hat der Haushaltsgesetzgeber einen Gestaltungsspielraum. So kann er thematische Förderschwerpunkte setzen, um zum Beispiel auf gesellschaftliche Entwicklungen zu reagieren, wie etwa die gesellschaftliche Bedeutung der neuen sozialen Medien und der Umgang mit ihnen, gesellschaftliche und politische Herausforderungen durch extremistische Tendenzen, den demografischen Wandel, Globalisierung und vieles andere.

Er muss dabei Förderziele und Förderzwecke so formulieren, dass alle freien Träger – ungeachtet ihrer weltanschaulichen oder politischen Ausrichtung – die Chance erhalten, sich mit Projekten für das entsprechende Förderprogramm zu bewerben, sofern der jeweilige Träger willens und in der Lage ist, fachlich geeignete Projekte zu konzipieren und zu organisieren, die sich auf dem Boden der verfassungsrechtlichen Grundwerte bewegen.⁶² Das heißt, dass das Gebot der Neutralität/Sachlichkeit den Haushaltsgesetzgeber nicht dazu zwingt, von ihrer inneren Ausrichtung und ihrer Tätigkeit her offen oder verdeckt extremistische Organisationen die Teilnahme an Fördermittelverfahren im Bereich der Bil-

⁶⁰ Zur „Eignung“ dürften daneben beispielsweise auch das Bestehen von fachlichen und organisatorischen Voraussetzungen gehören, vgl. hierzu § 74 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB VIII oder auch § 7 Nr. 3 BbgWBG.

⁶¹ Siehe hierzu auch die Legaldefinition in § 4 Abs. 2 Bundesverfassungsschutzgesetz sowie § 4 Abs. 3 Brandenburgisches Verfassungsschutzgesetz.

⁶² Vergleiche hierzu die gesetzlichen Maßgaben für eine Förderung der freien Träger der Jugendhilfe, § 74 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 SGB VIII: „...die Gewähr für eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit bietet.“

derung einzuräumen. Es dürfte dem Haushaltsgesetzgeber im Lichte der verfassungsrechtlichen Werteordnung sogar verboten sein.⁶³

b) Die ausführende Verwaltung als Verpflichtete der verfassungsrechtlichen Werteordnung

Die ausführende Verwaltung muss unter Beachtung des Gleichheitsgrundsatzes und der hierzu herausgearbeiteten objektivrechtlichen Maßgaben der verfassungsrechtlichen Werteordnung den vom Haushaltsgesetzgeber in den Blick genommenen Zweck angemessen umsetzen und darf ihn nicht durch die von ihr konkretisierend formulierten Richtlinien aushebeln oder unterlaufen. Die oben bereits dargestellten Maßgaben, denen der Haushaltsgesetzgeber unterliegt, gelten für die Verwaltung in gleicher Weise.

Möglicherweise muss sie deshalb bei der ihr obliegenden Umsetzung des gesetzgeberischen Auftrags bei Formulierung der Förderrichtlinien und im Antragsverfahren darüber hinausgehend aktiv Vorkehrungen treffen, um die aufgezeigten verfassungsrechtlichen Maßgaben wirksam umzusetzen.

2. Umsetzung verfassungsrechtlicher Grundwerte in der Praxis der Fördermittelvergabe

Für die Förderung von Veranstaltungsformaten der politischen Bildungsarbeit wird sich die verfassungskonforme Umsetzung des Gebots staatlicher Neutralität/Sachlichkeit⁶⁴ bei gleichzeitiger Sicherstellung einer politischen Bildungsarbeit auf dem Boden der freiheitlich-demokratischen Grundordnung unter verschiedenen Aspekten stellen.

Soweit in der Verwaltung zur Steuerung einer einheitlichen Verwaltungspraxis konkretisierende Richtlinien formuliert werden, müssen sie die Förderzwecke im Einklang mit diesen auch objektiv Geltung verlangenden Grundrechten und Grundwerten konkretisieren. Innerhalb des oben aufgezeigten Rahmens wird in dem hier interessierenden Zusammen-

⁶³ Zur Versagung einer Stiftungsgenehmigung für eine parteinahe Stiftung in der Rechtsform einer Stiftung des privaten Rechts aufgrund des Gemeinwohlvorbehalts gegenüber der geplanten Franz-Schönhuber-Stiftung siehe BVerwG, Urt. 12. März 1998, Az. 3 C 55/96, juris, Rn. 35; zur Verletzung des verfassungsrechtlichen Neutralitätsverbots, wenn staatlicherseits die Förderung dazu dient, einen privaten Verein zu fördern, der seinerseits auf weltanschaulicher oder religiöser Grundlage die Aktivitäten anderer Religionsgemeinschaften zu hindern sucht, BVerwG, Urt. vom 27. März 1992, Az. 7 C 21/90, juris, Rn. 36.

⁶⁴ Siehe dazu B.III.1.a).

hang der politischen Bildung die Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG / Art. 19 Abs. 1 Satz 1 LV) sowie das Verbot der Diskriminierung aufgrund der politischen Anschauungen bzw. Überzeugung (Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG / Art. 12 Abs. 2 LV) als grundrechtliche Prämisse eines demokratisch-pluralistischen Staatswesens eine besondere Rolle zukommen (darauf wird weiter unten noch einzugehen sein). Sodann muss die Verwaltung sich bei Auswahl der Förderempfänger von diesen Maßgaben leiten lassen.

Wie oben im Zusammenhang mit der rechtlichen Verortung der Fördermittelgewährung dargestellt, werden die Förderziele und Förderzwecke gegenüber dem Antragsteller in Gestalt der Zweckbestimmung des Fördermittelbescheides verbindlich festgelegt. Wie gezeigt, können einzelne Elemente der Zweckbestimmung auch im Wege von Nebenbestimmungen im Sinne von §§ 36 Abs. 2, 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwVfG⁶⁵ konkretisiert werden.

a) Auswahl der zu Fördernden

Konkret dürften diese Maßgaben verlangen, dass die Verwaltung durch geeignete Maßnahmen⁶⁶, zu denen unter anderem eine sorgfältige Formulierung der Förderrichtlinien, möglicherweise aber auch ergänzende Ermittlungen zum Hintergrund der Antragsteller, sicherstellt, dass Organisationen, deren politisch/weltanschauliche Ausrichtung nicht am Grundkonsens der freiheitlich-demokratischen Grundordnung orientiert ist, nicht in den Genuss von staatlichen Fördermitteln gelangen.⁶⁷

⁶⁵ Siehe zu Zweckbestimmung als Nebenbestimmung eigener Art oben B.II.3.c)aa).

⁶⁶ Siehe hierzu z. B. das der Förderung von Projekten vorgeschaltete Anerkennungsverfahren für Einrichtungen, die in der politischen Bildung tätig sind, im Rahmen der Richtlinien zur Anerkennung und Förderung der politischen Bildung durch die Bundeszentrale für politische Bildung (BpB), Abschnitt I, GMBI. 2012, S. 810, einsehbar unter:

<http://www.bpb.de/partner/foerderung/139974/foerdermoeglichkeiten> [21. Jan. 2017].

⁶⁷ Zur Problematik, geeignete Maßnahmen zur Umsetzung zu konzipieren, siehe die Debatte um die sog. Extremismusklausel des Bundesbildungsministeriums. Für das Programm „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“ waren im Bundeshaushalt 2011 unter der Zweckbestimmung „Maßnahmen zur Stärkung von Vielfalt, Toleranz und Demokratie“ 29 Mio. Euro veranschlagt. In den Erläuterungen hierzu hieß es: „Die Bekämpfung von Extremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus ist ein wichtiges gesellschaftspolitisches Anliegen. Gefördert werden Modellprojekte und Maßnahmen zur Stärkung von Vielfalt und Toleranz auch durch Einbeziehung lokaler Aktivitäten.“ (Haushaltsgesetz vom 22. Dezember 2010 [BGBl. I S. 2228, siehe Einzelplan 17, S. 19]). Bei Mittelabruf sollte eine Erklärung unterzeichnet, übersandt und damit zur verbindlichen Anlage des Zuwendungsbescheides werden, die folgenden Wortlaut hatte: „Hiermit bestätigen wir, dass wir

b) Zugänglichkeit für die Allgemeinheit als ausdrücklich formulierte „generelle“ Zweckbestimmung?

Der Blick auf die „Verfassungstreue“ der Antragsteller selbst sichert gewissermaßen eine Grundstufe der Legitimität für die Förderung der politischen Bildungsarbeit freier Träger. Der Wertekanon der freiheitlich-demokratischen Grundordnung muss sich aber auch in der Konzeption der Veranstaltung oder des Projekts selbst wiederfinden. Zur Konzeption des Projekts gehören unter anderem die Bestimmung der Zielgruppe und die Festlegung von Zugangsvoraussetzungen (Fragen 1 und 3). Denn hinter einer das Gleichheitsprinzip und das Gebot der Neutralität/Sachlichkeit⁶⁸ beachtenden Förderung von freien Trägern als Anbietern vor Bildungsveranstaltungen steht letztlich das Förderziel, der Allgemeinheit bzw. auch verschiedenen Zielgruppen geeignete Bildungsangebote zukommen zu lassen. Daran anknüpfend fragt sich mit Blick auf die Fragen 1 und 3, welche Schlussfolgerungen sich aus den oben bereits entfaltenen verfassungsrechtlichen Maßgaben spezifisch für die Konzeptionsbestandteile einer geförderten Maßnahme ergeben.

Man könnte zunächst daran denken, dass bereits dem Gebot der Neutralität/Sachlichkeit⁶⁹ Maßgaben für die Ausgestaltung staatlicher Förderrichtlinien in Bezug auf den Teilnehmerkreis zu entnehmen sein könnten. Dieses Gebot schützt unter dem Oberbegriff der Gleichbehandlung indes vordringlich die Anbieter von Veranstaltungen gegenüber dem

-
- 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 zu dem im Rahmen unserer Möglichkeiten (Literatur, Kontakte zu anderen Trägern, Referenzen, die jährlichen Verfassungsschutzberichte des Bundes und der Länder etc.) 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.“

Das VG Dresden erklärte dieses Vorgehen wegen in Teilen fehlender Bestimmtheit der Extremismusklausel allerdings für rechtswidrig, Urt. vom 25. April 2012, Az. 1 K 1755/11, juris, Rn. 34 ff.; siehe auch die Gutachten von *Georgii*, Bekenntnisklausel im Zuwendungsbereich. Dürfen Zuwendungen aus dem Programm „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“ von einem Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundordnung abhängig gemacht werden?, Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages, Az. WD 3 – 3000 – 505/10; *Ossenbühl*, Gutachten Demokratieerklärung (Fn. 37); *Battis*, Zur Zulässigkeit der „Extremismusklausel“ im Bundesprogramm „Toleranz fördern - Kompetenz stärken“, in Auftrag gegeben durch den Verein für Demokratische Kultur in Berlin e.V., Aktion Sühnezeichen Friedensdienste e.V., Kulturbüro Sachsen e. V., Opferperspektive Brandenburg e.V., Nov. 2010; alle Gutachten einsehbar unter: <http://www.politische-bildung-brandenburg.de/node/7471> [21. Jan. 2017].

⁶⁸ Siehe dazu B.III.1.a).

⁶⁹ Siehe dazu B.III.1.a).

Staat als Fördermittelgeber. In Bezug auf die potentiellen Teilnehmer als Zielgruppe der staatlichen Förderung dürfte jedoch das Verbot der Diskriminierung wegen der politischen Anschauung bzw. politischen Überzeugung (Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG / Art. 12 Abs. 2 LV) als objektive Wertentscheidung der Verfassung, die Bestandteil der freiheitlich-demokratischen Grundordnung ist, für die hier aufgeworfenen Fragen der sachnächste Maßstab sein.⁷⁰ Diesem verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbot kann die Aussage entnommen werden, dass den Antragstellern auch Vorgaben hinsichtlich des Teilnehmerkreises gemacht werden können. Aus Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG / Art. 12 Abs. 2 LV dürften unbeschadet ihres Charakters als subjektive Abwehrrechte gegenüber staatlicher Diskriminierung auch Gestaltungspflichten für die staatlich geförderte politische Bildung abgeleitet werden können.⁷¹ Mithilfe der staatlichen Förderung wird den freien Trägern ein Betätigungsfeld im Bereich der politischen Bildung eröffnet. Im Sinne einer Gewährleistung der verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen auf diesem staatlich eröffneten Betätigungsfeld „politische Bildung“ müssen entsprechende Vorgaben für die freien Träger als private Akteure formuliert werden. Denn die Verlagerung der Aufgabenwahrnehmung auf freie Träger darf die primär abwehrrechtliche Grundrechtswirkung nicht leerlaufen lassen.⁷² Verortet werden müssen diese Vorgaben in den Förderrichtlinien. Sie müssen so gestaltet sein, dass sie das Diskriminierungsverbot (hinreichend) gewährleisten. Für die hier interessierende Fragestellung nach „vorausschauend gestalteten Richtlinien“ in Bezug auf den Teilnehmerkreis sind diese Aussagen zwar soweit ersichtlich weder in der Rechtsprechung noch in der Literatur bisher in größerem Umfang entfaltet.⁷³ Aus den bisherigen Aussagen des Bundesverfassungsgerichts zur Bedeutung der politischen Willensbildung dürften sich dennoch einige Aussagen ableiten lassen.

⁷⁰ Zum objektiv-rechtlichen Gehalt der Diskriminierungsverbote des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG siehe beispielsweise *Boysen*, in: von Münch/Kunig (Hrsg), GG-Kommentar, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 3 Rn. 191, 194.

⁷¹ Siehe z. B. *Boysen* (Fn. 70), Art. 3 Rn. 146.

⁷² *Sachs*, in: Sachs (Hrsg.), GG – Kommentar, 7. Aufl. 2014, Vor Art. 1, Rn. 37.

⁷³ Die Diskussion zur Frage der Antidiskriminierung dreht sich vielmehr hauptsächlich um den Diskriminierungsschutz im Privatrecht und wurde insbesondere durch das in Art. 18 Abs. 1 AEUV verankerte allgemeine Diskriminierungsverbot angetrieben, das vor allen Dingen in seiner Umsetzung durch das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (vom 14. Aug. 2006, BGBl. I S. 1897) Eingang in das nationale Recht gefunden hat (siehe dazu *Boysen*, Fn. 70, Art. 3 Rn. 150).

aa) Nichtzulassung von Projekten und Veranstaltungen mit diskriminierend konzipiertem Teilnehmerkreis

Die verfassungsrechtlichen Diskriminierungsverbote verbieten es dem staatlichen Fördermittelgeber, Projekte zu unterstützen, die auf eine offensichtliche Diskriminierung hinauslaufen, das heißt konkret, ohne sachliche Anknüpfung an das gewählte Veranstaltungsformat und die fachlich/didaktische Konzeption der Veranstaltung bestimmte Teilnehmer oder Teilnehmergruppen ausschließen, beispielsweise, indem Teilnahmewillige unter diesen Kautelen ausdrücklich ausgeschlossen werden oder auch ein Anmelde- und Einladungsverfahren ohne sachlichen Grund so gestaltet wird, dass Teilnehmer unter den in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG / Art. 12 Abs. 2 LV genannten Merkmalen diskriminiert werden.⁷⁴ Das gilt jedenfalls für bereits dem Antrag innewohnende, erkennbar auf eine Diskriminierung dieser Art hinauslaufende Zulassungs- und Ablaufmodalitäten einer geplanten Veranstaltung.

Daher liegt eine willkürliche Diskriminierung und damit ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG / Art. 12 Abs. 2 LV vor, wenn aufgrund des Veranstaltungskonzepts ein Teilnahmewilliger allein aufgrund seiner bekannten oder bekannt gewordenen Parteimitgliedschaft von vornherein von der Teilnahme an einer staatlich geförderten Veranstaltung ausgeschlossen werden darf. Dies stellt eine Benachteiligung aufgrund der „politischen Überzeugung“ dar.⁷⁵

Entsprechendes dürfte gelten, wenn ein Teilnehmer einer Veranstaltung mit beschränktem Teilnehmerkreis in diskriminierender Weise auf der Grundlage des Hausrechts des Veranstalters⁷⁶ während einer Veranstaltung mit eingegrenztem Teilnehmerkreis ausgeschlossen werden darf (zur Abgrenzung gegenüber einer öffentlichen Veranstaltung als öffentliche Versammlung noch sogleich unter B.III.2.b)dd)).

⁷⁴ Vgl. dazu *Osterloh/Nußberger*, in: Sachs (Hrsg.), GG – Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 3 Rn. 254, die sich dafür aussprechen, die Interpretation von Art. 3 Abs. 3 Satz 3 GG an die allgemeinen Grundrechtslehren anzulehnen.

⁷⁵ So das VG Gießen (Urt. vom 12. Nov. 2013, Az. 8 K 191/13.GI, juris, LS und Rn. 35 ff., siehe auch im Zusammenhang dazu HessVGH, Beschl. vom 9. Nov. 2012, Az. 8 B 2113/12 [unveröff.]) für eine Veranstaltung eines Landkreises, bei der Mitglieder einer rechtsextremen Partei ausgeschlossen worden waren, die dem örtlichen Kreistag angehörten (Fachtagung mit dem Titel „D. gegen Rechts – Rechtsextreme Strukturen: Wie gehen wir mit ihnen um?“); die Fachtagung war mit kommunalen, Bundes- und EU-Mitteln gefördert worden.

⁷⁶ Siehe zum Hausrecht des Veranstalters bei nichtöffentlichen Versammlungen *Dietel/Gintzel/Kniesel* Versammlungsgesetz – Kommentar zum Gesetz über Versammlungen und Aufzüge, 16. Aufl. 2011, § 11 Rn. 3.

bb) Schutz vor Diskriminierung durch entsprechend gestaltete Förderrichtlinien?

Der unter geschilderte B.III.2.b)aa) Fall einer „offen“ vorgesehenen willkürlichen Diskriminierung von potenziell Teilnahmewilligen bereits im Veranstaltungskonzept der Antragsteller dürfte in der Praxis aber wohl eher die Ausnahme darstellen.

In der Praxis könnten vielmehr in Bezug auf die Zugänglichkeit Probleme entstehen, wenn der Fördermittelnehmer im Zusammenhang mit einer bereits bewilligten Förderung in der Durchführung des Projekts den Teilnehmerkreis einschränkt, sei es, weil die Modalitäten seines Einladungs- oder Anmeldeverfahrens direkt oder indirekt bewirken, dass potentiell Teilnahmewillige nicht einbezogen werden, sei es, weil der Fördermittelnehmer davon ausgeht, aus bestimmten Gründen nachträglich zu einer Abweichung bei der Bestimmung des Teilnehmerkreises oder zum konkreten Ausschluss bestimmter Teilnehmer berechtigt zu sein.

Deshalb wird nunmehr betrachtet, ob und in welchem Maße der staatliche Fördermittelgeber verpflichtet ist, durch die entsprechende Gestaltung der Förderrichtlinien auf eine diskriminierungsfreie Bestimmung/Festlegung des Teilnehmerkreises – aktiv und vorausschauend – bei den beantragten Projekten der Fördermittelempfänger hinzuwirken.

Auf den auch von der Rechtsprechung immer wieder hervorgehobenen engen Zusammenhang zwischen staatlicher Förderung der politischen Bildung und der Einflussnahme auf die politische Willensbildung wurde schon mehrfach hingewiesen. Zusammenfassend lässt sich wohl festhalten: Staatliche Förderung politischer Bildung hat zur Voraussetzung, dass – bei bestehendem weiten Gestaltungsspielraum⁷⁷ – der hier herausgearbeitete verfassungsrechtliche Rahmen gewährleistet wird. Nach der hier vertretenen Auffassung ist der staatliche Fördermittelgeber deshalb im Kontext zu seiner Befugnis, innerhalb seiner Förderzwecke und –ziele neuartige gesellschaftliche Entwicklungen zu berücksichtigen und aufzugreifen, zugleich aufgerufen, die Bedingungen, unter denen politische Bildung erfolgt, sorgfältig zu beobachten, zu hinterfragen und gegebenenfalls in seiner Förderpraxis auch darauf zu reagieren.

⁷⁷ Siehe dazu oben B.III.1.a).

Jedenfalls, soweit sich Fragestellungen und Probleme im praktischen Umgang mit der Bestimmung des Teilnehmerkreises zeigen, dürfte es für den Fördermittelgeber deshalb angezeigt sein, seine Förderpraxis zu überprüfen und die Fördermittelrichtlinien gegebenenfalls anzupassen.⁷⁸ Gerade weil staatliche Förderung der politischen Bildung darauf angelegt sein muss, demokratische Grundwerte zu vermitteln, würde sie einerseits ihr Ziel verfehlen, wenn mit staatlichen Geldern extremistische Organisationen gefördert würden. Sie würde es aber andererseits auch verfehlen, wenn sich Veranstaltungen zur politischen Bildung zu geschlossenen Veranstaltungen derer wandelten, die sich – wenn auch in vermeintlich bester demokratischer Absicht – in ihren politischen Ansichten von vornherein einig sind.⁷⁹

Das in diesem Sinne konkretisierte Verbot der Diskriminierung könnte als Maßgabe zum Gegenstand der Zweckbestimmung selbst gemacht werden. Es liegt nahe, im Rahmen des Antragsverfahrens auch Darstellungs- und Begründungsobliegenheiten für den Antragsteller in Bezug auf das von ihm gewählte Anmeldeverfahren festzulegen. In der Folge könnte der Fördermittelgeber einen Antrag, der sich durch einen im Rahmen des Förderzweckes sachlich und konzeptionell nicht begründbaren, d. h. willkürlich, also in diskriminierender Weise begrenzten Teilnehmerkreis für das geplante Projekt auszeichnet, von vornherein abschlägig bescheiden. In der Praxis wird es auch darum gehen, dem Antragsteller bei der Darstellung seines Projekts abzuverlangen, seine Zielgruppenkonzeption und die Modalitäten eines Zutritts-, Anmelde- und Einladungsverfahrens hinreichend präzise darzustellen, wobei auch hier wieder die Richtlinien im erklärenden Sinne dazu dienen können, dem Antragsteller seine Darlegungs- und Begründungsobliegenheiten zu erläutern und zu erleichtern. Die Anforderungen, die der Fördermittelgeber an die diskriminierungsfreie Bestimmung des Teilnehmerkreises stellt, wären auf diese Weise hinreichend bestimmt dargestellt und offengelegt.

⁷⁸ Eine Förderrichtlinie wird in Abhängigkeit vom Haushaltsgesetz regelmäßig nur zeitlich befristet erlassen; darüber hinaus darf die Verwaltung aber auch aus sachgerechten Erwägungen die Förderrichtlinie als ermessenlenkende Verwaltungsvorschrift insgesamt aufheben oder in einzelnen Punkten abändern. Dabei muss sie beachten, dass die ändernde Vorschrift in der Form ergehen muss, in der die abzuändernde Verwaltungsvorschrift um ihrer Wirksamkeit willen ergehen musste (BVerwG, Urt. vom 8. April 1997, Az. 3 C 6/95, juris, Rn. 21, sowie Urt. vom 11. Mai 2006, Az. 5 C 10/05, juris, LS 1).

⁷⁹ Zu diesem Argument siehe VG Dresden, Urt. vom 25. April 2012, Az. 1 1755/11, juris, Rn. 38.

cc) „Allgemeine Zugänglichkeit“ versus konzeptioneller Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung des Teilnehmerkreises

Im Hinblick auf Frage 3 soll vertiefend untersucht werden, ob es zur Umsetzung des verfassungsrechtlichen Gebots der Nichtdiskriminierung insbesondere angezeigt sein könnte, im Rahmen der Zweckbestimmung eine Förderbedingung „allgemeine Zugänglichkeit“ im Fördermittelbescheid zu formulieren. Hierzu ist zu beleuchten, ob eine solche Festlegung, sei es als Bestandteil der Zweckbestimmung, sei es als Nebenbestimmung, den vom Fördermittelgeber aus verfassungsrechtlichen Gründen ins Auge zu fassenden Förderzweck „diskriminierungsfreie Gestaltung des Teilnehmerkreises“ angemessen umsetzt.

Ob das Verbot der Diskriminierung verlangt, eine Förderbedingung „allgemeine Zugänglichkeit“ zu schaffen, muss mit Blick auf den Förderzweck und das Förderziel der in Blick genommenen Förderprogramme betrachtet werden. Typischerweise dürfte es ein implizit der Förderung freier Träger zugrundeliegendes Anliegen sein, gerade die Vielgestaltigkeit von Angeboten für verschiedene Zielgruppen und zu verschiedenen Schwerpunkten zu gewährleisten. Die ausführende Behörde dürfte deshalb im Rahmen des vom Haushaltsgesetzgeber vorgegebenen Förderzwecks die Befugnis haben, unterschiedlich konzipierte Projekte (öffentliche Vorträge, Workshops, Seminare, Fachtagungen u. ä.) zu fördern, um ihrerseits die vom parlamentarischen Gesetzgeber implizit gewünschte Vielfalt an Angeboten zu gewährleisten, aber auch die fachliche Kompetenz verschiedener freier Träger nutzen zu können. Aus dieser Perspektive dürfte es legitim sein, auch solche Projekte und Veranstaltungen zu fördern, die für einen beschränkten Teilnehmerkreis geplant sind, sofern die Beschränkung einen projektbezogenen sachlichen Grund hat und nicht willkürlich diskriminierend wirkt (zu den Diskriminierungsverboten sogleich unten).⁸⁰ Gerade die Fokussierung auf eine bestimmte Zielgruppe und der darauf aufbauende geplante Zuschnitt des Teilnehmerkreises dürften je nach Konzeption für die erfolgreiche Vermittlung von Inhalten von erheblicher Bedeutung sein. Ebenso muss es dem Veranstalter je nach Förderziel und Förderzweck gestattet sein, für seine Veranstaltung Schwerpunkte oder Konzeptionen festzulegen, die zugleich eine Beschränkung des Teilnehmerkreises sachlich nahe-

⁸⁰ Vgl. insoweit die Voraussetzungen für die Anerkennung als Weiterbildungseinrichtung gem. § 7 Nr. 2 BbgWBG: „Als Weiterbildungseinrichtungen werden Einrichtungen freier Träger [...] anerkannt, die [...] Nr. 2 Veranstaltungen jeder Person ohne Rücksicht auf ihre gesellschaftliche und berufliche Stellung, Nationalität, ihr Geschlecht und ihre Religion öffnen.“

legen.⁸¹ Ohne Anerkennung dieser „konzeptionellen Freiheit“ könnten nur noch „sachlich gehaltene Informationsveranstaltungen“ gefördert werden, die das Ziel der staatlichen Förderung, nämlich sowohl ein vielgestaltiges und interessantes als auch fachlich angemessenes Angebot weltanschaulich und politisch unterschiedlich ausgerichteter Träger (wie z. B. Gewerkschaften, Kirchen und sonstige freie Träger) zu gewährleisten, wohl verfehlen dürften.⁸²

So wären im Sinne der zielgruppenorientierten Vermittlung von politischen Bildungsinhalten Zweckbestimmungen ungeeignet, die den Veranstaltern unterschiedslos die öffentliche Zugänglichkeit für die Allgemeinheit als Förderbedingung auferlegen, obwohl die Veranstaltung sich an die Altersgruppe „Jugendliche“ richtet. Ähnlich verhielte es sich wohl auch für thematisch auf ein bestimmtes Fachpublikum zugeschnittene Veranstaltungen (wie z. B. Fachtagungen oder Kongresse für bestimmte nach fachlichen Schwerpunkten zusammengesetzte Personenkreise). Nicht zuletzt erfordern bestimmte Veranstaltungsformate bereits aus Kapazitätsgründen einen geschlossenen Teilnehmerkreis.

Die Veranstaltungsformate und Projekte zur politischen Bildung dürften mithin so verschiedenartig sein, dass eine unterschiedslose Festlegung der Zugänglichkeit und Öffnung aller geförderten Veranstaltungen für jedermann beispielsweise in der Form einer standardisierten Nebenbestimmung die vom Haushaltsgesetzgeber umrissenen Förderziele und -zwecke verfehlen dürfte. Der Gleichheitssatz und das Gebot der Nichtdiskriminierung verpflichtet die handelnde Behörde folglich nicht dazu, den Träger eines Projekts seinerseits mit den verwaltungsrechtlich zu Gebote stehenden Instrumenten zu verpflichten, sein Projekt/seine Veranstaltung grundsätzlich in einer für die Allgemeinheit zugänglichen oder nutzbaren Weise anzubieten.

⁸¹ Siehe hierzu z. B. *Osterloh/Nussberger* (Fn. 74), Art. 3 Rn. 246 mit dem Beispiel der sachgerecht auf fremdsprachige Gruppen abgestimmten, zusätzlichen staatlichen Lehrangebote.

⁸² Siehe hierzu *Pohl*, *Kontroversität: Wie weit geht das Kontroversitätsgebot für politische Bildung?* (Beitrag vom 19. März 2015), einsehbar unter:

<http://bpb.de/gesellschaft/kultur/politische-bildung/193225/kontroversitaet> [21. Jan. 2017].

dd) Exkurs: Rechte und Pflichten des Veranstalters nach dem Versammlungsgesetz bei öffentlichen Veranstaltungen

Soweit die Veranstaltung in der Form eines öffentlichen Vortrags, einer Diskussionsrunde oder in vergleichbarer Weise geplant ist, hat der Veranstalter unabhängig von den Vorgaben der Förderrichtlinie die Bestimmungen des Versammlungsrechts⁸³ zu beachten.

Eine öffentliche Vortragsveranstaltung im Kontext der politischen Bildung (bzw. ein vergleichbares „öffentliches“ Veranstaltungsformat zu politischen Themen) dürfte regelmäßig in den Anwendungsbereich der §§ 5 ff. VersammlG fallen. Auch wenn bei einer Vortragsveranstaltung der Kundgabecharakter für die Teilnehmer von eher untergeordneter Bedeutung ist, ist diese Art von Veranstaltungen im rechtlichen Sinne als Versammlung einzuordnen, da sich die Teilnehmer der Veranstaltung zu einem gemeinsamen Zweck der Meinungsbildung und Meinungsäußerung zusammengefunden haben.⁸⁴ Die Erhebung eines Eintritts oder eines Unkostenbeitrags steht dem Charakter der Versammlung als öffentlicher Versammlung nicht entgegen.⁸⁵ Die Öffentlichkeit einer Versammlung bestimmt sich danach, ob sie einen abgeschlossenen oder einen individuell nicht abgegrenzten Personenkreis umfasst. Einladungen nur an einen bestimmten Personenkreis führen zur Nichtöffentlichkeit der Versammlung.⁸⁶ Eine Versammlung ist hingegen auch dann öffentlich, wenn der Teilnehmerkreis durch die räumliche Kapazität begrenzt ist.⁸⁷

Das Versammlungsgesetz geht von dem Grundsatz aus, dass jedermann das Recht hat, an öffentlichen Versammlungen teilzunehmen. Wird eine Versammlung als öffentliche Versammlung durchgeführt, ist der Veranstalter verpflichtet, den Zugang grundsätzlich

⁸³ Für Brandenburg gilt – unabhängig von der kompetenziellen Befugnis, ein eigenes Versammlungsgesetz zu erlassen – das Gesetz über die Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz) i. d. F. d. Bek. vom 15. Nov. 1978 (BGBl. I S. 1789), zul. geänd. durch Art. 2 des Gesetzes vom 8. Dez. 2008 (BGBl. I S. 2366) gem. Art. 125a Abs. 1 GG fort.

⁸⁴ So auch VG Gießen, Beschl. vom 18. Juni 2009, Az. 10 K 2402/08.GI, juris, 28; zur Abgrenzung von Zusammenkünften mit rein gesellschaftlichem Charakter und Veranstaltungen mit unterhaltendem oder kulturellem Charakter ThürOVG, Beschl. vom 29. Aug. 1997, Az. 2 EO 1038/97, 2 ZEO 1037/97, juris, Rn. 23.

⁸⁵ *Dietel/Gintzel/Kniesel* (Fn. 76), § 1 Rn. 212.

⁸⁶ ThürOVG, Beschl. vom 29. Aug. 1997, Az. 2 EO 1038/97, 2 ZEO 1037/97, juris, Rn. 23.

⁸⁷ *Bäuerle*, Skript Versammlungsrecht (Fachhochschule der Polizei, Hessen), o. J., S. 12, einsehbar unter: <http://www.staff.uni-giessen.de/~g11003/versr.pdf>.

jedermann zu ermöglichen. Das Hausrecht des Veranstalters ist insoweit eingeschränkt.⁸⁸ Das gilt auch für den Inhaber des ursprünglichen Hausrechts, z. B. den Vermieter einer Räumlichkeit.⁸⁹ Gegenüber dem Versammlungsteilnehmer kann es nicht geltend gemacht werden.⁹⁰ Dem Veranstalter ist auf der Grundlage von § 6 VersammlG jedoch freigestellt, im Rahmen der Einladung zur Veranstaltung bestimmte Personen oder auch Personengruppen auszuschließen. Ein solcher Ausschluss kann auch indirekt formuliert sein, indem positiv nur (eine) bestimmte Personengruppe(n) eingeladen wird (werden).⁹¹ Schließt der Veranstalter bestimmte Personengruppen in der Einladung aus (in concreto durch ein Plakat, einen Handzettel, die Bekanntgabe durch Lautsprecher⁹², wohl auch durch eine Homepage oder z. B. eine Facebook-Seite), darf er diese Personen am Betreten des Versammlungsraums hindern bzw. sie herausweisen. Der zulässige Ausschluss nach § 6 VersammlG kann nur in der Einladung erfolgen⁹³, ein späteres, generelles oder individuelles Verbot beim Betreten des Versammlungsraums für bestimmte Personen oder Personengruppen ist nicht möglich.⁹⁴ Der Veranstalter muss zudem beachten, dass sein Ausschluss auf der Grundlage von § 6 VersammlG nicht zur gemäß Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG / Art. 12 Abs. 2 LV missbilligten, weil willkürlichen Diskriminierung von Personen oder Personengruppen führt.⁹⁵ Ein willkürlicher Ausschluss von Personen wegen ihrer Parteizugehörigkeit („politische Überzeugung“), die nicht in einem sachgerechten Zusammenhang mit dem Gegenstand der Veranstaltung steht, ist unzulässig.⁹⁶

§ 8 Satz 2 VersammlG verpflichtet den Veranstalter als Leiter der Versammlung (§ 7 Abs. 1 und 2 VersammlG), während der Versammlung für Ordnung zu sorgen (Friedlichkeitsgebot). Gemäß § 11 Abs. 1 VersammlG kann der Versammlungsleiter nur diejenigen Teilnehmenden der Versammlung, welche die Ordnung der Versammlung gröblich stören,

⁸⁸ VG Karlsruhe, Urt. vom 7. April 1989, Az. 8 K 198/88, juris, Orientierungssatz; *Dietel/Gintzel/Kniesel*, (Fn. 76), § 11 Rn. 3.

⁸⁹ *Dietel/Gintzel/Kniesel* (Fn. 76), § 11 Rn. 3.

⁹⁰ *Dietel/Gintzel/Kniesel* (Fn. 76), § 11 Rn. 3.

⁹¹ *Ott/Wächtler/Heinhold*, Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz) mit Ergänzungen zum Bayerischen Versammlungsgesetz, 7. Aufl. 2010, § 6 Erl. Nr. 4.

⁹² *Ott/Wächtler/Heinhold* (Fn. 91), Erl. Nr. 4.

⁹³ Zur Möglichkeit der späteren Modifikation des ausgeschlossenen Personenkreises der ursprünglichen Einladung siehe VG Köln, Urt. vom 29. Okt. 2009, Az. 20 K 3250/08, juris, Rn. 16 ff.

⁹⁴ *Ott/Wächtler/Heinhold* (Fn. 91), Erl. Nr. 3.

⁹⁵ *Ott/Wächtler/Heinhold* (Fn. 91), Erl. Nr. 6.

⁹⁶ HessVGH, Beschl. vom 9. Nov. 2012, Az. 8 B 2113/12, unveröffentlicht.

von der Veranstaltung ausschließen. Werden auf der Versammlung unterschiedliche, auch kontroverse Auffassungen vertreten, hält sich dies im Rahmen des Sinns und Zwecks einer Veranstaltung.⁹⁷ Eine gröbliche Störung der Versammlung ist erst gegeben, wenn die Störung „nach Form und Inhalt des Verhaltens als besonders schwer empfunden wird“.⁹⁸ Voraussetzung für den Ausschluss eines Teilnehmers ist folglich, dass dieser die Versammlung „stört“. Zu einem Ausschluss aus anderen Gründen, insbesondere zu einer nachträglichen Abweichung von der Einladung ist der Veranstaltungsleiter nicht berechtigt.

Das Leitungsrecht des Versammlungsleiters geht dem Teilnahmerecht vor, solange es nicht weiterreichend ausgeübt wird, als es zu Realisierung der gleichberechtigten Teilnahme möglichst vieler geboten ist.⁹⁹ Die Anordnungen des Leiters sind keine Verwaltungsakte. Sie unterliegen deshalb nicht der verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung.¹⁰⁰ Bestehende Teilnahmerechte müssen notfalls durch entsprechende polizeiliche Verfügung gegenüber dem Leiter durchgesetzt werden.¹⁰¹ Die polizeiliche Pflicht zum Einschreiten folgt aus ihrem Auftrag zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, die den Schutz von Grundrechten einschließt.¹⁰²

Sofern Veranstaltungen gefördert werden, die als öffentliche Versammlungen konzipiert sind, darf die Zweckbestimmung des Fördermittelbescheides den sich aus dem Versammlungsrecht ergebenden Pflichten für den Veranstalter und den Versammlungsleiter nicht zuwiderlaufen. Deshalb dürfte es zulässig sein, den versammlungsrechtskonformen Ablauf einer Veranstaltung zum Bestandteil der Zweckbestimmung zu machen.

c) Zugänglichkeit/Teilnahmerecht für Mandatsträger als notwendiger Bestandteil der Zweckbestimmung?

Neben der allgemeinen Zugänglichkeit als Förderbedingung soll auch geprüft werden, ob es für staatlich (aus dem Landeshaushalt) geförderte Veranstaltungen und Projekte geboten ist, in die Zweckbestimmung aufzunehmen, dass Landtagsmitglieder und/oder Mitglieder von kommunalen Vertretungskörperschaften ein Teilnahme- und Zutrittsrecht erhalten

⁹⁷ Dietel/Gintzel/Kniesel (Fn. 76), § 11 Rn. 5.

⁹⁸ Dietel/Gintzel/Kniesel (Fn. 76), § 11 Rn. 7.

⁹⁹ Dietel/Gintzel/Kniesel (Fn. 76), § 1 Rn. 241.

¹⁰⁰ Dietel/Gintzel/Kniesel (Fn. 76), § 8 Rn. 4.

¹⁰¹ Dietel/Gintzel/Kniesel (Fn. 76), § 1 Rn. 241.

¹⁰² Dietel/Gintzel/Kniesel (Fn. 76), § 1 Rn. 241.

müssen. Ein solches besonderes Teilnahme- und Zutrittsrecht für Mandatsträger könnte sich daraus ableiten lassen, dass die jeweiligen Organe (Landesparlament, Stadtverordnetenversammlung etc.), der sie angehören, auf der Ebene des Haushalts die grundsätzliche Entscheidung über die zu fördernden Ziele und Zwecke getroffen haben.¹⁰³ Insofern könnte den Mitgliedern des Organs in Bezug auf die von ihrem Organ kompetenzgemäß getroffene haushaltsmäßige Grundentscheidung zur Förderung ein allgemeines Kontroll- und Überwachungsrecht für die Verwendung der Fördermittel zukommen. Da sich die hier vorgelegten Fragen nur auf mit Landesmitteln geförderte Maßnahmen und Projekte bezieht, kann die hier erwogene Überlegung zu Kontrollrechten in Gestalt eines Teilnahme- und Zutrittsrechts von vornherein nur für die Mitglieder des Landtags (Abgeordnete) Wirkung entfalten.

Die nähere Betrachtung der Kontrollrechte der Abgeordneten (insbesondere Art. 56 Abs. 3 LV) zeigt indes, dass diese sich nicht unmittelbar gegen die Fördermittelempfänger als Dritte richten, sondern auf eine Kontrolle der Landesregierung ausgerichtet sind. Die Landesverfassung räumt den einzelnen Abgeordneten zwar ein noch weitergehendes Selbstinformationsrecht in Gestalt eines Zutrittsrechts zu allen Behörden und Dienststellen ein. Er kann dieses Recht sogar ohne „Umweg“ über die Landesregierung wahrnehmen. Ein Kontrollrecht gegenüber privaten Fördermittelempfängern im Einzelfall folgt freilich auch daraus nicht.¹⁰⁴ Die Verwendung der Fördermittel beim einzelnen Fördermittelempfänger überwacht allein die ausführende Verwaltung.¹⁰⁵ Demgegenüber haben das Parlament und seine Mitglieder die Aufgabe, die Verwendung und Ausreichung der bereitgestellten Fördermittel durch die Landesregierung als Spitze der Exekutive mit den von der Verfassung an die Hand gegebenen Instrumenten (Frage- und Informationsrechte, Auskunftsrechte, Zutrittsrechte) zu kontrollieren.

Zwischenergebnis: Ein Mitglied des Landtages kann aus seinen Kontrollrechten gegenüber Regierung und Verwaltung nicht zugleich ein Recht auf jederzeit zu gewährenden

¹⁰³ Siehe hierzu auch VG Gießen, Urt. vom 12. Nov. 2013, Az. 8 K 191/13.GI, juris, Rn. 32 für den Angehörigen einer kommunalen Vertretungskörperschaft.

¹⁰⁴ Siehe zum Akteneinsichtsrecht des Abgeordneten gem. Art. 56 Abs. 3 LV ausführlich Gutachten des PBD (Bearbeiterin *Dr. Platter*) vom 23. Juni 2014, Auskunfts- und Informationsrechte im Vergleich (Presserecht – AIG – Art. 56 Abs. 3 und 4 LV) – unter besonderer Berücksichtigung der parlamentarischen Kontrolle öffentlicher Unternehmen; zur Reichweite des Aktenvorlagerechts siehe dort insb. S. 46 f.

¹⁰⁵ VV Nr. 9 bis 9.3 zu § 44 Absatz 1 LHO [Überwachung der Verwendung].

Zutritt oder Teilnahme an staatlich geförderten Veranstaltungen und Projekten im Zusammenhang mit der politischen Bildung ableiten.

3. Widerruf eines Fördermittelbescheides wegen diskriminierender Festlegung des Teilnehmerkreises

Die Verpflichtung der Behörde, einen Zuwendungsbescheid mit einer klaren und bestimmten Zweckbestimmung zu versehen, zeigt ihre praktische Bedeutung in den Rechtsfolgen, die an eine Verfehlung der Zweckbestimmung durch den Fördermittelempfänger geknüpft sind: Gemäß § 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwVfG kann die Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen einen Zuwendungsbescheid widerrufen, wenn die Leistung nicht für den im Verwaltungsakt bestimmten Zweck verwendet worden ist.

Voraussetzung der Widerrufsmöglichkeit ist folglich, dass der Zuwendungsgeber die gewollte Zweckbindung – auch mit Blick auf den Bestimmtheitsgrundsatz des § 37 Abs. 1 VwVfG – im Bescheid so konkret und eindeutig festlegt, dass der Zuwendungsempfänger erkennen kann, ob und welches Risiko er für die Erreichung des Förderzweckes mit der Gewährung der Zuwendung übernimmt.¹⁰⁶ Für die Bestimmtheit ist maßgeblich, wie der Fördermittelempfänger den Inhalt des Bescheides und weitere dort in Bezug genommene Inhalte bei objektiver Würdigung unter Berücksichtigung aller für ihn erkennbaren Umstände verstehen musste.¹⁰⁷ Bei einer Projektförderung werden dabei die Mittel dann zweckentsprechend verwendet, wenn das Vorhaben nach Maßgabe der durch den Zuwendungsbescheid anerkannten Planung oder Beschreibung ausgeführt wird.¹⁰⁸

Ist also die Vorgabe der diskriminierungsfreien Bestimmung des Teilnehmerkreises (bzw. gegebenenfalls einer versammlungsrechtskonformen Durchführung der Veranstaltung) in der Zweckbestimmung nach den oben aufgezeigten Maßgaben festgelegt worden und hat der Fördermittelempfänger hiergegen verstoßen, kann die zuständige Behörde den Bescheid ganz oder teilweise widerrufen. Darauf, ob der Zuwendungsempfänger die Zweck-

¹⁰⁶ Krämer/Schmidt (Fn. 34), Abschnitt GIII, Rn. 12.

¹⁰⁷ Krämer/Schmidt (Fn. 34), Abschnitt GIII, Rn. 16.

¹⁰⁸ Krämer/Schmidt (Fn. 34), Abschnitt GIII, Rn. 19.

verfehlung zu vertreten hat, kommt es jedenfalls nicht an.¹⁰⁹ Eine bloße Gefährdung des Zwecks genügt allerdings nicht.

VV zu Nr. 8.2.3 § 44 LHO steuert dabei das durch § 49 Abs. 3 Satz 1 VwVfG gesetzlich eingeräumte Ermessen in der Weise, dass ein Bescheid bei einer Zweckverfehlung regelmäßig (auch für die Vergangenheit) widerrufen werden muss, und zwar auch dann, wenn die Mittel bereits verwendet worden sind.

Jedoch müsste die Behörde im Rahmen des ihr eingeräumten Ermessens auch bewerten, inwiefern eine nicht diskriminierungsfreie Festlegung des Teilnehmerkreises zur Zweckverfehlung beigetragen hat. Zwar enthält § 49 Abs. 3 Satz 1 VwVfG keine zwingende tatbestandliche Einschränkung dahingehend, dass der Widerruf nur zulässig wäre, „soweit“ die Leistung zweckwidrig verwendet oder eine wirksame Auflage nicht erfüllt wurde. Dennoch kann der im Rahmen des Ermessens immer zu berücksichtigende Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei geringen Zweckverfehlungen oder Auflagenverstößen einem vollständigen Widerruf entgegenstehen.¹¹⁰ Was in diesem Sinne als geringfügig gelten muss, lässt sich allerdings nicht schematisch anhand eines feststehenden Anteils an der Fördersumme bestimmen, sondern kann sich nur aus der Gesamtbetrachtung der Umstände ergeben; dabei muss auch das von der Behörde insgesamt verfolgte öffentliche Interesse angemessen berücksichtigt werden.¹¹¹ Steht eine Zweckverfehlung bei der Bestimmung des Teilnehmerkreises fest, war sie aber beispielsweise in den Auswirkungen geringfügig, könnte die Behörde ggf. das ihr eingeräumte Ermessen dahingehend ausüben, dass sie – je nach Bewertung dieser Auswirkungen für die Zweckbestimmung insgesamt – den Fördermittelbescheid nur teilweise widerruft.

Soweit die diskriminierungsfreie Bestimmung des Teilnehmerkreises als Teil der Zweckbestimmung in Form einer Nebenbestimmung dem Verwaltungsakt beigefügt wurde, gilt für die Frage, ob gegen die Nebenbestimmung als Teil der Zweckbestimmung verstoßen

¹⁰⁹ *Ramsauer*, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG – Kommentar, 17. Aufl. 2016, § 49 Rn. 67 mit Nachweisen aus der Rspr.

¹¹⁰ BayVGh, Urt. vom 25. Mai 2004, Az. 22 B 01.2468, juris, Rn. 49.

¹¹¹ BayVGh, Urt. vom 25. Mai 2004, Az. 22 B 01.2468, juris, Rn. 49.

wurde, das bereits zur Zweckbestimmung als Bestandteil des Verwaltungsaktes Gesagte.¹¹²

Zuletzt könnte man fragen, ob insbesondere eine entsprechend formulierte Nebenbestimmung die bewilligende Behörde darüber hinaus dazu berechtigt, den diskriminierungsfreien Zugang zu staatlich geförderten Bildungsveranstaltungen unmittelbar „durchzusetzen“. Wie allerdings schon oben dargelegt, kann die Behörde die diskriminierungsfreie Zugänglichkeit auf diesem Wege nicht im eigentlichen Sinne durchsetzen, sondern ein diskriminierendes Verhalten des Veranstalters nur nachträglich sanktionieren, soweit die Behörde in Folge dazu berechtigt ist, den Fördermittelbescheid ganz oder teilweise gem. § 49 Abs. 3 Satz 1 VwVfG aufzuheben und die Fördermittel auf der Grundlage von § 49a VwVfG zurückzufordern. Denn der Zuwendungsbescheid hat eine Geldleistung zum Gegenstand, hingegen keine darüber hinausgehende „Genehmigung“ der Veranstaltung. Der Fördermittelempfänger kann die Veranstaltung unabhängig davon durchführen, ob er die in der Auflage formulierte Zweckbestimmung beachtet oder nicht. Er trägt bei Nichtbeachtung der Auflage allein das Risiko, die Fördermittel zurückzahlen zu müssen.

Unklarheiten bei der Beschreibung der Zweckbestimmung gehen zur Lasten der Behörde.¹¹³ Fehlt ein hinreichend bestimmter Orientierungsmaßstab, kann der Fördermittelempfänger die Mittel nicht zweckwidrig verwendet haben. Eine erst im Nachhinein missbilligte Mittelverwendung oder eine erst im Nachhinein hinreichend präzierte Verwendungsvorgabe stellt gegenüber dem Fördermittelempfänger keine Zweckbestimmung durch den Fördermittelbescheid dar.¹¹⁴ Liegt eine Zweckbestimmung insoweit nicht vor, sind die Tatbestände, die die Behörde zum Widerruf ermächtigen (§ 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 oder 2 VwVfG), nicht erfüllt. Man wird auch nicht davon ausgehen können, dass das Verbot der Diskriminierung aufgrund der politischen Überzeugung in all seinen Auswirkungen gewissermaßen bereits aus sich heraus und ohne Konkretisierung in den Förderrichtlinien vom

¹¹² Die bei der Auflage noch zu prüfende Einhaltung der ggf. gesetzten Frist dürfte für die Bestimmung des Teilnehmerkreises bei einer Veranstaltung keine eigene Relevanz erlangen, da die Erfüllung einer solchen Auflage, anders als beispielsweise die Verpflichtung zur Vorlage bestimmter Unterlagen, nach Durchführung der Veranstaltung nicht mehr nachgeholt werden kann.

¹¹³ OVG Niedersachsen, Beschl. vom 16. Okt. 2014, Az. 8 LA 52/14, juris, Rn. 20; siehe im Zusammenhang mit der gerichtlich festgestellten Unbestimmtheit einzelner Passagen der „Extremismusklausel“ (siehe dazu die Erläuterungen unter Fn. 58) VG Dresden, Urt. vom 25. April 2012, Az. 1 K 1755/11, juris, Rn. 41.

¹¹⁴ Krämer/Schmidt (Fn. 34), Rn. 11.

Antragsteller als in jeder Beziehung für die Veranstaltungskonzeption maßgebend erkannt werden kann.

Mithin ist von entscheidender Bedeutung, ob dem Fördermittelempfänger im Bescheid die hier herausgearbeiteten Maßgaben zur Auswahl der Teilnehmer hinreichend bestimmt im Rahmen der Zweckbestimmung mitgeteilt wurden. Je genauer dieser Grundsatz in Gestalt von Anforderungen an die Konzeption und die Darstellung des zur Förderung beantragten Projekts zum Gegenstand der Zweckbestimmung gemacht wurde, umso leichter dürfte im Zusammenhang mit der Prüfung einer möglichen Zweckverfehlung von der Behörde geprüft werden können, ob der Veranstalter einen Teilnahmewilligen in diskriminierender Weise von der Veranstaltung ausgeschlossen hat.

IV. Zusammenfassende Beantwortung der Fragen 1 bis 4

Frage 1

Geht es um die Frage, welcher Personenkreis oder welche Personen an einer staatlich geförderten Veranstaltung der politischen Bildung eines freien Trägers teilnehmen dürfen, sind der Grundsatz der Gleichbehandlung und das Verbot der Diskriminierung aufgrund der politischen Überzeugung (Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG / Art. 12 Abs. 2 LV) die einschlägigen verfassungsrechtlichen Anknüpfungspunkte. Diese Grundrechtsnormen müssen sowohl vom Gesetzgeber als auch von der Verwaltung als objektive Wertentscheidungen der Verfassung für das staatliche Handeln beachtet und gewährleistet werden. Die Fördermittelvergabe muss daher als staatliches Handeln darauf ausgerichtet sein, nur solche Maßnahmen zu fördern, bei denen das Gebot der Nichtdiskriminierung aufgrund der politischen Überzeugung vom Veranstalter beachtet wird, bei denen also der Fördermittelempfänger den Kreis der Teilnehmer, den er zulässt oder einlädt, diskriminierungsfrei bestimmt. Je nach den Zielen, die mit dem Förderansatz verfolgt werden, dürfen auch Veranstaltungen und Projekte mit Veranstaltungskonzeptionen gefördert werden, bei denen der Teilnehmerkreis beschränkt ist, sofern dies wiederum mit den Zielen der Förderung vereinbar ist. Die mit der Umsetzung des Förderprogramms beauftragte Verwaltung würde jedoch gegen das Diskriminierungsverbot verstoßen, wenn auch Projekte und Veranstaltungen gefördert werden würden, bei denen Teilnahmewillige in diskriminierender Weise, das heißt, ohne sachlichen Bezug zur Veranstaltungskonzeption, nicht zu der Veranstaltung zugelassen werden.

Das Verbot der Diskriminierung einer Person aufgrund ihrer politischen Überzeugung gilt unabhängig davon, ob diese Person ein Landtagsmandat oder ein Mandat innerhalb einer kommunalen Vertretungskörperschaft innehat. Hingegen ergibt sich für einen Mandatsträger kein eigenständiges spezifisches Zutrittsrecht zu staatlich geförderten Veranstaltungen aus seinem Mandat.

Frage 2

Rechtsgrundlage für den Erlass von Nebenbestimmungen zu einem Fördermittelbescheid sind weder die fachspezifischen Förderrichtlinien noch die von der Verwaltung intern allgemein zu beachtenden VV-LHO, sondern § 36 Abs. 2 VwVfG. Hiernach kann die Verwaltung dem Fördermittelbescheid nach Ausübung des pflichtgemäßen Ermessens Nebenbestimmungen beifügen. Freilich hat die Verwaltung auch bei der Gestaltung der Nebenbestimmungen des jeweiligen Fördermittelbescheids das Gleichbehandlungsgebot gegenüber allen Antragstellern zu beachten, insbesondere dann, wenn in den Nebenbestimmungen auch Teile der Zweckbestimmung formuliert werden. In der Praxis der Fördermittelbewilligung werden von der Verwaltung vielfach sogenannte Förderrichtlinien verfasst, die üblicherweise auch öffentlich eingesehen werden können. Sie unterrichten auf diese Weise von den Voraussetzungen einer Förderung, unter anderem von deren Zielen und Zwecken. Als rein verwaltungsinterne Regelungen vermitteln sie dem Antragsteller zwar keinen Anspruch auf Förderung. Sie steuern aber die Verwaltungspraxis im Sinne der gebotenen Gleichbehandlung aller Antragsteller. Eine individuelle Gestaltung von Nebenbestimmungen gegenüber einzelnen Fördermittelempfängern kommt wegen der damit potentiell hervorgerufenen Ungleichbehandlung mit anderen Antragstellern regelmäßig nicht in Betracht.

Frage 3 und 4

Wie schon zu Frage 1 ausgeführt, ist für die Frage, wem der Veranstalter eines geförderten Projekts den Zugang gewährt bzw. wen er von der Teilnahme ausschließen kann, das Verbot der Diskriminierung aufgrund der politischen Überzeugung der einschlägige verfassungsrechtliche Anknüpfungspunkt. Wurde dieses Verbot in hinreichend bestimmter Weise zum Bestandteil der Zweckbestimmung des Fördermittelbescheides gemacht, kann der Bescheid im Falle der Zweckverfehlung gem. § 49 Abs. 3 Satz 1 VwVfG nach pflichtgemäßem Ermessen ganz oder zum Teil widerrufen werden. Je konkreter dieser Grundsatz in Gestalt von Anforderungen an die Konzeption und die Darstellung des zur Förderung

beantragten Projekts zum Gegenstand der Zweckbestimmung gemacht wurde, umso leichter dürfte im Zusammenhang mit der Prüfung einer möglichen Zweckverfehlung von der Behörde geprüft werden können, ob der Veranstalter einen Teilnahmewilligen in diskriminierender Weise von der Veranstaltung ausgeschlossen hat. Liegt eine Zweckverfehlung vor, ist die Behörde bei der Ausübung des ihr von § 49 Abs. 3 Satz 1 VwVfG eingeräumten Ermessens durch die einschlägigen ermessenslenkenden Verwaltungsvorschriften (VV-LHO) regelmäßig gehalten, den Fördermittelbescheid zu widerrufen. Kommt der Zweckverfehlung bei einer Gesamtbetrachtung nur ein geringes Gewicht zu, kann die Behörde ggf. einen nur teilweisen Widerruf aussprechen.

Unklarheiten bei der Zweckbestimmung gehen hingegen zu Lasten der Verwaltung, die in diesen Fällen von der Ermächtigung zum Widerruf des Fördermittelbescheides keinen Gebrauch machen kann.

Wie schon zu Frage 1 ausgeführt, ergibt sich für einen Mandatsträger aus den mit seinem Mandat verbundenen Kompetenzen und Rechten kein eigenständiges spezifisches Zutrittsrecht zu staatlich geförderten Veranstaltungen freier Träger. Ein Widerruf der Fördermittelbewilligung kann folglich nicht darauf gestützt werden, dass einem Mandatsträger der Zutritt zu einer solchen Veranstaltung verwehrt worden sei. Es ist im Weiteren auch nicht geboten, ein solches spezielles Zutrittsrecht zum Gegenstand der Zweckbestimmung eines Bewilligungsbescheides zu machen.

Wird eine Veranstaltung unter den Bedingungen einer öffentlichen Versammlung im Sinne des Versammlungsgesetzes durchgeführt (z. B. als öffentliche Vortragsveranstaltung), darf der Veranstalter unabhängig von den hier diskutierten Fragen der Zweckverfehlung den Kreis der Teilnehmer nur in der vorab ergehenden Einladung beschränken (§ 6 VersammlG). Mit Beginn der Veranstaltung darf ein Teilnehmer nur ausgeschlossen werden, sofern er die Veranstaltung gröblich stört (§ 11 VersammlG).