

**Schriftliche und mündliche Anhörung  
zu Gesetzentwurf zu Drucks. [21/2930](#)**

**Stellungnahmen von Anzuhörenden und Sachverständigen**



Universität zu Köln, Albertus-Magnus-Platz, 50923 Köln

An den  
Vorsitzenden des Innenausschusses  
Herrn Thomas Hering, MdL  
Hessischer Landtag  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

Nur per E-Mail an die Ausschussgeschäftsführung:  
h.dransmann@ltg.hessen.de  
c.kehrein@ltg.hessen.de  
Betreff: GE 21-2930

**Institut für Öffentliches Recht  
und Verwaltungslehre**

Der Direktor

**Univ.-Prof. Dr. iur. Markus Ogorek,  
LL.M. (Berkeley), Att. at Law (NY)**

Telefon: 0221 470-76545  
Telefax: 0221 470-76570  
Markus.Ogorek@uni-koeln.de

Sekretariat: Susanne Braunsfeld  
Telefon: 0221 470-7889  
Telefax: 0221 470-76570  
Susanne.Braunsfeld@uni-koeln.de

Köln, den 23. Februar 2026

**Schriftliche Stellungnahme zu dem Entwurf der Fraktion  
Bündnis 90/Die Grünen zum „Gesetz zur Förderung  
demokratischer Strukturen und Initiativen im Land Hessen  
(Hessisches Landesdemokratieförderungsgesetz – HessDFG)“ (LT-  
Drs. 21/2930)**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

haben Sie vielen Dank für Ihre Bitte um schriftliche Stellungnahme  
zu dem vorbezeichneten Gesetzentwurf, der ich hiermit gerne  
nachkomme.

Im Rahmen der mündlichen Anhörung stehe ich für Rückfragen  
selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Markus Ogorek

**Postanschrift**  
Albertus-Magnus-Platz  
50923 Köln

**Besuchsanschrift**  
3. Obergeschoss  
Bernhard-Feilchenfeld-Straße 9  
50969 Köln

**KVB** Pohlstraße



## Stellungnahme

**zu dem Entwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen  
„Gesetz zur Förderung demokratischer Strukturen und Initiativen im Land Hessen  
(Hessisches Landesdemokratiefördergesetz – HessDFG)“  
(LT-Drs. 21/2930)**

– Univ.-Prof. Dr. iur. Markus Ogorek, LL.M. (Berkeley), Att. at Law (NY) –

|      |                                                                                                                               |    |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| A.   | Einleitung .....                                                                                                              | 4  |
| B.   | Allgemeine Erwägungen .....                                                                                                   | 4  |
| I.   | Gesetzgebungskompetenz .....                                                                                                  | 5  |
| 1.   | Keine ausschließliche Gesetzgebung des Bundes, Art. 71 GG .....                                                               | 5  |
| 2.   | Kein abschließend geregelter Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung,<br>Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 7 GG .....         | 6  |
| II.  | Vereinbarkeit der Förderung zivilgesellschaftlicher Maßnahmen mit der Verfassung .....                                        | 6  |
| 1.   | Vereinbarkeit mit staatlicher Neutralitätspflicht .....                                                                       | 6  |
| a)   | Keine Verletzung der Neutralitätspflicht durch die Landesdemokratieförderung .....                                            | 7  |
| b)   | Keine verfassungsrechtliche Notwendigkeit zur Regelung staatlicher Neutralität<br>bei der Mittelvergabe .....                 | 8  |
| c)   | Neutralitätsverpflichtung der Zuwendungsempfänger .....                                                                       | 9  |
| 2.   | Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip .....                                                                                 | 9  |
| III. | Keine Förderung verfassungsfeindlicher Bestrebungen .....                                                                     | 10 |
| 1.   | Absicherung gegen Verfassungsfeinde .....                                                                                     | 10 |
| 2.   | Ausgestaltungsmöglichkeiten .....                                                                                             | 11 |
| a)   | „Achtung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sowie der Grund- und<br>Menschenrechte“ als Fördervoraussetzung ..... | 11 |
| b)   | Ausschluss von verfassungsfeindlichen Akteuren .....                                                                          | 11 |
| c)   | Demokratieerklärung als Fördervoraussetzung? .....                                                                            | 13 |
| C.   | Würdigung der Normen im Einzelnen .....                                                                                       | 14 |
| I.   | Zweck und Ziele des Gesetzes (§ 1 HessDFG-E) .....                                                                            | 14 |
| 1.   | Systematische Klarheit und Normbestimmtheit der Zweckbestimmung .....                                                         | 14 |
| 2.   | Struktur, Bestimmtheit und verfassungsrechtliche Tragfähigkeit der<br>Zielkonkretisierung .....                               | 14 |
| 3.   | Verfassungsrechtliche Tragfähigkeit der Extremismusprävention .....                                                           | 15 |
| 4.   | Verankerung der Demokratieförderung als Daueraufgabe und strukturelle<br>Verstetigung (§ 1 Abs. 3 HessDFG) .....              | 16 |
| II.  | Begriffsbestimmungen (§ 2 HessDFG-E) .....                                                                                    | 17 |
| 1.   | Demokratieförderung .....                                                                                                     | 17 |
| 2.   | Extremismusprävention .....                                                                                                   | 17 |



|       |                                                                                                                       |    |
|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3.    | Vielfaltgestaltung.....                                                                                               | 18 |
| III.  | Maßnahmen und Handlungsfelder (§ 3 HessDFG-E).....                                                                    | 18 |
| IV.   | Demokratiezentrum Hessen am Institut für Erziehungswissenschaft der Philipps-Universität Marburg (§ 4 HessDFG-E)..... | 19 |
| V.    | Regionale Beratungs- und Präventionsstrukturen (§ 5 HessDFG-E) .....                                                  | 20 |
| 1.    | Organisationsrechtliche Zulässigkeit und gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit .....                                   | 20 |
| 2.    | Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer inhaltlichen Schwerpunktsetzung .....                                        | 20 |
| 3.    | Mehrjährige Finanzierungssicherheit (§ 5 Abs. 2 HessDFG-E) .....                                                      | 21 |
| 4.    | Kooperationsverpflichtung mit dem Demokratiezentrum Hessen (§ 5 Abs. 3 HessDFG-E).....                                | 21 |
| VI.   | Zuwendung (§ 6 HessDFG-E) .....                                                                                       | 21 |
| 1.    | Sinnhaftigkeit einer spezialgesetzlichen Grundlage.....                                                               | 21 |
| 2.    | Ausgestaltung der Förderermächtigung (§ 6 Abs. 1 HessDFG-E).....                                                      | 22 |
| a)    | Beschränkung auf Zuwendungen .....                                                                                    | 23 |
| b)    | Verweis auf „Rechtsverordnungen“.....                                                                                 | 23 |
| aa)   | Keine Regelung konkreter Förderbestimmungen in Ausführungsverordnungen i.S.d. Art. 107 HessVerf.....                  | 23 |
| bb)   | Keine tragfähige Grundlage für Rechtsverordnungen i.S.d. Art. 107, 118 HessVerf .....                                 | 24 |
| c)    | Normative Verankerung wesentlicher Förderbestimmungen .....                                                           | 25 |
| 3.    | Förderformen und systematische Einordnung .....                                                                       | 26 |
| 4.    | Programmverstetigung, Vertragslaufzeiten, Transparenz und Kofinanzierung.....                                         | 26 |
| VII.  | Landesbeirat für Demokratieförderung (§ 7 HessDFG-E) .....                                                            | 27 |
| VIII. | Forschung und Evaluation (§ 8 HessDFG-E) .....                                                                        | 27 |
| IX.   | Berichtswesen (§ 9 HessDFG-E).....                                                                                    | 28 |
| XI.   | Inkrafttreten (§ 11 HessDFG-E).....                                                                                   | 28 |
| D.    | Fazit .....                                                                                                           | 28 |

## A. Einleitung

Trotz entsprechender politischer Initiativen existiert derzeit weder auf Bundes- noch auf Landesebene eine spezialgesetzliche Grundlage für eine sog. Demokratieförderung. Über den von der Bundesregierung im März 2023 vorgelegten Entwurf eines „Gesetzes zur Stärkung von Maßnahmen zur Demokratieförderung, Vielfaltgestaltung, Extremismusprävention und politischen Bildung – Demokratieförderungsgesetz“ (DFördG-E)<sup>1</sup> hat der Deutsche Bundestag in der 20. Wahlperiode nicht abgestimmt.<sup>2</sup> Im Juli 2025 brachte die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen einen Entschließungsantrag ein, mit dem der Bundestag aufgefordert wurde, ein Demokratieförderungsgesetz zu verabschieden.<sup>3</sup> Nach erster Lesung im Dezember 2025 wurde der Antrag zur weiteren Beratung an die zuständigen Ausschüsse überwiesen.<sup>4</sup> Auf Landesebene erarbeitet der Senat des Landes Berlin derzeit einen eigenen Gesetzentwurf zur Demokratieförderung.<sup>5</sup> In weiteren Ländern haben einzelne Fraktionen ihre jeweiligen Landesparlamente aufgefordert, entsprechende gesetzliche Regelungen zu schaffen.<sup>6</sup>

Auch die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Hessischen Landtag verfolgt mit ihrem Entwurf eines „Gesetzes zur Förderung demokratischer Strukturen und Initiativen im Land Hessen – Hessisches Landesdemokratieförderungsgesetz“ (HessDFG-E)<sup>7</sup> das Ziel, eine spezialgesetzliche Grundlage für Maßnahmen der Demokratieförderung zu schaffen.<sup>8</sup> Mit diesem Entwurf setzt sich die vorliegende Stellungnahme auseinander.

Der HessDFG-E soll eine „gesetzliche Grundlage für die nachhaltige Förderung von Initiativen und Einrichtungen [schaffen], die sich für die Stärkung der Demokratie und die Prävention von Extremismus einsetzen“.<sup>9</sup> Ziel des Entwurfs ist es insbesondere, bereits bestehende Institutionen rechtlich zu verstetigen und finanziell langfristig abzusichern.<sup>10</sup> Damit verbindet der Gesetzentwurf das Anliegen, „extremistischen Strömungen, Desinformationskampagnen und demokratiefeindlichen Kräften“ wirksam zu begegnen und die demokratische Resilienz des Gemeinwesens strukturell zu stärken.<sup>11</sup>

## B. Allgemeine Erwägungen

Die Schaffung eines Landesdemokratieförderungsgesetzes zur normativen Verankerung der finanziellen Förderung staatlicher Institutionen sowie staatlicher und zivilgesellschaftlicher Maßnahmen, die auf den Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung abzielen, ist aus hiesiger Sicht

---

<sup>1</sup> BT-Drs. 20/5823.

<sup>2</sup> Deutscher Bundestag, Gesetz zur Stärkung von Maßnahmen zur Demokratieförderung, Vielfaltgestaltung, Extremismusprävention und politischen Bildung (Demokratieförderungsgesetz - DFördG), [dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zur-staerkung-von-maßnahmen-zur-demokratieförderung-vielfaltgestaltung-extremismusprävention-und/295444](https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zur-staerkung-von-maßnahmen-zur-demokratieförderung-vielfaltgestaltung-extremismusprävention-und/295444) (alle Internetquellen wurden zuletzt abgerufen am 23.2.2026); vgl. auch Deutschlandfunk, Das Demokratieförderungsgesetz liegt auf Eis, 21.3.2024, [deutschlandfunk.de/demokratieförderungsgesetz-100.html](https://deutschlandfunk.de/demokratieförderungsgesetz-100.html).

<sup>3</sup> BT-Drs. 21/791.

<sup>4</sup> Deutscher Bundestag, Forderung nach Demokratieförderungsgesetz kontrovers beraten, 7.10.2025, [bundestag.de/dokumente/textarchiv/2025/kw41-de-demokratieförderungsgesetz-1111782](https://bundestag.de/dokumente/textarchiv/2025/kw41-de-demokratieförderungsgesetz-1111782).

<sup>5</sup> Senatsverwaltung für Arbeit, Soziales, Gleichstellung, Integration, Vielfalt und Antidiskriminierung, Landesdemokratieförderungsgesetz, [berlin.de/sen/lads/schwerpunkte/rechtsextremismus-rassismus-antisemitismus/landesdemokratieförderungsgesetz](https://berlin.de/sen/lads/schwerpunkte/rechtsextremismus-rassismus-antisemitismus/landesdemokratieförderungsgesetz).

<sup>6</sup> Vgl. etwa LT NN-Drs. 19/2751; LT MV-Drs. 8/5108.

<sup>7</sup> LT HE-Drs. 21/2930.

<sup>8</sup> LT HE-Drs. 21/2930, S. 1.

<sup>9</sup> LT HE-Drs. 21/2930, S. 1.

<sup>10</sup> LT HE-Drs. 21/2930, S. 1.

<sup>11</sup> LT HE-Drs. 21/2930, S. 1.

grundsätzlich zu begrüßen.<sup>12</sup> Insbesondere verfügt das Land über die Gesetzgebungskompetenz für den Erlass eines solchen Gesetzes (dazu näher unter I.). Auch die finanzielle Unterstützung zivilgesellschaftlicher Maßnahmen zur Demokratieförderung – wie sie der HessDFG-E vorsieht – steht im Grundsatz mit der Verfassung in Einklang (dazu näher unter II.). Um jedoch eine Mittelvergabe an verfassungsfeindliche oder zumindest verfassungsdistanzierte Akteure wirksam auszuschließen, bedarf es klarer Fördervoraussetzungen sowie geeigneter Kontrollmechanismen (dazu näher unter III.).

## I. Gesetzgebungskompetenz

Hinsichtlich der Zuständigkeit des Landes Hessen für die Gesetzgebung zur Unterstützung demokratiefördernder Maßnahmen, die ihre maßgebliche Wirkung auf Landesebene entfalten sollen, bestehen keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Eine ausschließliche Zuständigkeit des Bundes i.S.d. Art. 71 Grundgesetz (GG) ist nicht ersichtlich. Ebenso handelt es sich bei der Demokratieförderung nicht um einen Gegenstand, der der konkurrierenden Gesetzgebung unterfällt und insoweit bundesgesetzlich abschließend geregelt wäre.

### 1. Keine ausschließliche Gesetzgebung des Bundes, Art. 71 GG

Die Demokratieförderung ist kein Gegenstand der ausschließlichen Bundesgesetzgebung i.S.d. Art. 71 GG. Insbesondere scheidet eine ausschließliche Bundeskompetenz kraft „Natur der Sache“ – wie sie die damalige Bundesregierung im Jahr 2023 für Maßnahmen länderübergreifender Demokratieförderung in Anspruch genommen hat<sup>13</sup> – hier aus. Danach müssen Schlussfolgerungen „aus der Natur der Sache“ begriffsnotwendig sein und „eine bestimmte Lösung unter Ausschluss anderer Möglichkeiten sachgerechter Lösung zwingend fordern“.<sup>14</sup> Lässt sich eine andere Lösung mit beachtlichen Gründen rechtfertigen, kommt eine Kompetenz kraft Natur der Sache nicht in Betracht.<sup>15</sup>

Gemessen daran fehlt es bei der Demokratieförderung an der erforderlichen Zwangsläufigkeit einer bundesgesetzlichen Regelung. Weder ist eine bundeseinheitliche Normierung begriffsnotwendig, noch kann dieses Regelungsfeld ausschließlich auf Bundesebene sachgerecht ausgestaltet werden.<sup>16</sup> Vielmehr sind auch die Länder – kraft ihrer verfassungsrechtlichen Eigenstaatlichkeit und ihrer Schutzverantwortung für die freiheitliche demokratische Grundordnung – berufen, demokratiefördernde Maßnahmen zu entwickeln und rechtlich abzusichern.<sup>17</sup> Dies gilt in besonderem Maße, wenn die zu vergebenden Mittel Projekten, Initiativen oder Institutionen mit spezifischem Landesbezug zugutekommen sollen. In solchen Konstellationen liegt eine

<sup>12</sup> Näher zur Sinnhaftigkeit einer spezialgesetzlichen Grundlage für die Landesdemokratieförderung unter **C. VI. 1.**

<sup>13</sup> BT-Drs. 20/5823, S. 12; zweifelnd dagegen Wissenschaftliche Dienste des Bundestags, Zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein Demokratiefördergesetz, WD 3 - 3000 - 019/24, 29.2.2024, [bundestag.de/resource/blob/992270/a00ffe9f5484644d8a089d3230348fd7/WD-3-019-24-pdf.pdf](https://bundestag.de/resource/blob/992270/a00ffe9f5484644d8a089d3230348fd7/WD-3-019-24-pdf.pdf), S. 6 f.; zur Kritik am Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste *Lautsch*, Eine Frage der Gesetzgebungskompetenz?, LTO, 12.3.2024, [lto.de/recht/hintergruende/h/demokratiefordergesetz-ngo-kompetenz-gesetzgebung-gutachten-wissenschaftlicher-dienst](https://lto.de/recht/hintergruende/h/demokratiefordergesetz-ngo-kompetenz-gesetzgebung-gutachten-wissenschaftlicher-dienst).

<sup>14</sup> BVerfGE 11, 89 (99).

<sup>15</sup> BVerfGE 11, 89 (99).

<sup>16</sup> So hinsichtlich einer Bundeskompetenz für die länderübergreifende Demokratieförderung Wissenschaftliche Dienste des Bundestags, Zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein Demokratiefördergesetz, WD 3 - 3000 - 019/24, 29.2.2024, [bundestag.de/resource/blob/992270/a00ffe9f5484644d8a089d3230348fd7/WD-3-019-24-pdf.pdf](https://bundestag.de/resource/blob/992270/a00ffe9f5484644d8a089d3230348fd7/WD-3-019-24-pdf.pdf), S. 6 f.

<sup>17</sup> Vgl. *Möllers*, Gutachten „Kompetenzrechtliche Vorgaben für ein Demokratiefördergesetz des Bundes“, Oktober 2020, [progressives-zentrum.org/wp-content/uploads/2022/04/DPZ\\_Rechtsgutachten\\_Moellers\\_Demokratie\\_dauerhaft\\_foerdern.pdf](https://progressives-zentrum.org/wp-content/uploads/2022/04/DPZ_Rechtsgutachten_Moellers_Demokratie_dauerhaft_foerdern.pdf), S. 13.

landesrechtliche Lösung nicht nur nahe, sondern entspricht auch der föderalen Kompetenzordnung des Grundgesetzes.

## **2. Kein abschließend geregelter Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung, Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 7 GG**

Da es im Bereich der Landesdemokratieförderung an einer umfassenden bundesrechtlichen Regelung fehlt, kann es sich von vornherein nicht um einen durch den Bund abschließend geregelten Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung i.S.d. Art. 72 Abs. 1 GG handeln.<sup>18</sup> Für die Bestimmung der Landeszuständigkeit kann daher offenbleiben, ob der vorliegende Entwurf die öffentliche Fürsorge i.S.d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG berührt und ob die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG erfüllt sind.<sup>19</sup> Die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder ergibt sich in jedem Fall entweder aus Art. 72 Abs. 1 i.V.m. Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG – sofern die Demokratieförderung der öffentlichen Fürsorge zuzuordnen ist – oder, sollte dies zu verneinen sein, aus der allgemeinen Gesetzgebungskompetenz der Länder gemäß Art. 70 Abs. 1 i.V.m. Art. 30 GG.

## **II. Vereinbarkeit der Förderung zivilgesellschaftlicher Maßnahmen mit der Verfassung**

Die mit dem Gesetzentwurf vorgesehene finanzielle Unterstützung zivilgesellschaftlicher Maßnahmen (§ 3 Abs. 1 i.V.m. § 6 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 2 HessDFG-E) wirft die Frage auf, ob und inwieweit eine solche Förderung mit dem staatlichen Neutralitätsgebot sowie dem Demokratieprinzip vereinbar ist.

### **1. Vereinbarkeit mit staatlicher Neutralitätspflicht**

Die Neutralitätspflicht von Trägern öffentlicher Gewalt folgt aus dem – auch in den Ländern unmittelbar anwendbaren<sup>20</sup> – Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG, der u.a. das Recht der Parteien auf gleichberechtigte Teilnahme am Prozess der politischen Meinungs- und Willensbildung verbürgt (Recht auf Chancengleichheit).<sup>21</sup> Nach der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts ist dieses Recht „regelmäßig verletzt, wenn Staatsorgane als solche zugunsten oder zulasten einer politischen Partei oder von Wahlbewerbern auf den Wahlkampf einwirken“.<sup>22</sup> Dem Staat stehe es weder zu, „durch staatliches Handeln einzelne Teilnehmer am politischen Wettbewerb zu benachteiligen oder zu begünstigen“, noch habe er das Recht, „mit staatlichen Mitteln die Etablierung neuer, in ihrem Bestand von der staatlichen Förderung abhängiger Wettbewerbsteilnehmer zu ermöglichen“.<sup>23</sup> Ein Eingriff in Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG kann dabei nicht allein durch unmittelbare Mittelzuweisung an

<sup>18</sup> Näher zu den Voraussetzungen für den Eintritt der Sperrwirkung *Uhle*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 108. EL August 2025, Art. 72 Rn. 79 ff. Selbst wenn der Bund ein Gesetz für die länderübergreifende Demokratieförderung erlässt, würden diese Regelungen mangels eines durch den Bundesgesetzgeber intendierten Ausschlusses landesbezogener Förderungen keine Sperrwirkung für die Länder i.S.d. Art. 72 Abs. 1 GG entfalten – so auch überzeugend *Möllers*, Gutachten „Kompetenzrechtliche Vorgaben für ein Demokratiefördergesetz des Bundes“, Oktober 2020, [progressives-zentrum.org/wp-content/uploads/2022/04/DPZ\\_Rechtsgutachten\\_Moellers\\_Demokratie\\_dauerhaft\\_foerdern.pdf](https://progressives-zentrum.org/wp-content/uploads/2022/04/DPZ_Rechtsgutachten_Moellers_Demokratie_dauerhaft_foerdern.pdf), S. 19.

<sup>19</sup> Näher zu diesen Fragen *Möllers*, Gutachten „Kompetenzrechtliche Vorgaben für ein Demokratiefördergesetz des Bundes“, Oktober 2020, [progressives-zentrum.org/wp-content/uploads/2022/04/DPZ\\_Rechtsgutachten\\_Moellers\\_Demokratie\\_dauerhaft\\_foerdern.pdf](https://progressives-zentrum.org/wp-content/uploads/2022/04/DPZ_Rechtsgutachten_Moellers_Demokratie_dauerhaft_foerdern.pdf), S. 13 ff.; Wissenschaftliche Dienste des Bundestags, Zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein Demokratiefördergesetz, WD 3 - 3000 - 019/24, 29.2.2024, [bundestag.de/resource/blob/992270/a00ffe9f5484644d8a089d3230348fd7/WD-3-019-24-pdf.pdf](https://bundestag.de/resource/blob/992270/a00ffe9f5484644d8a089d3230348fd7/WD-3-019-24-pdf.pdf), S. 9 f.

<sup>20</sup> BVerfGE 1, 208 (227).

<sup>21</sup> BVerfGE 148, 11 (28 f.) Rn. 54; BVerfGE 166, 93 (157) Rn. 172.

<sup>22</sup> BVerfGE 166, 93 (157) Rn. 172.

<sup>23</sup> BVerfGE 166, 93 (157 f.) Rn. 173.

Parteien oder sonstige Wahlbewerber erfolgen,<sup>24</sup> sondern grundsätzlich auch durch die finanzielle Förderung von Institutionen, die von Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängig sind.<sup>25</sup> In letzterem Fall kommt ein Eingriff nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Betracht, wenn die Zuwendungen „mit einer Zweckbestimmung verbunden [werden], die typischerweise dazu führt, dass ihre Verwendung Parteien in unterschiedlicher Weise nützt oder schadet“.<sup>26</sup> Dann sei „nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalls gesondert festzustellen, ob die Zuwendung staatlicher Mittel an einen Dritten die Wettbewerbslage zwischen den politischen Parteien verändern kann“.<sup>27</sup> Bei Förderungen hingegen, „deren mittelbare Folgen für den politischen Wettbewerb ein bloßer Reflex eines nicht entsprechend ausgerichteten staatlichen Handelns sind“, fehle es bereits an einem Eingriff in Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG.<sup>28</sup>

#### **a) Keine Verletzung der Neutralitätspflicht durch die Landesdemokratieförderung**

Die vorstehenden beschriebenen Maßstäbe gelten auch für die in § 6 HessDFG-E vorgesehenen, ebenfalls zweckgebundenen<sup>29</sup> Zuwendungen an zivilgesellschaftliche Akteure, die konkreten Maßnahmen zugutekommen sollen. Hieran gemessen greift das HessDFG-E mit seiner Zuwendungsregelung für sich genommen nicht in Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG ein. Es mangelt an einer Ausrichtung der Förderung auf die Beeinflussung des politischen Wettbewerbs. Die mit dem Entwurf verfolgten Zwecke (vgl. § 1 Abs. 1 HessDFG-E) sind nicht geeignet, Parteien typischerweise in unterschiedlicher Weise zu begünstigen oder zu benachteiligen. Dies betrifft insbesondere die Stärkung und Förderung der (freiheitlichen) demokratischen Grundordnung, an die sämtliche Parteien verfassungsrechtlich gebunden sind (vgl. Art. 21 Abs. 2, 3 GG). Gleiches gilt aber auch für die angestrebte Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts im Land Hessen sowie für die Verwirklichung der Grund- und Menschenrechte.

Eine parteipolitische Ausrichtung der Förderung ergibt sich ebenfalls nicht aus den in § 1 Abs. 2 HessDFG-E bestimmten Zielvorgaben oder mit Blick auf die nach § 3 HessDFG-E zu fördernden Maßnahmen. Insbesondere die in § 3 Nr. 2 HessDFG-E bezeichneten Maßnahmen zur Stärkung und Unterstützung zivilgesellschaftlicher Akteure und Strukturen, die sich für „Vielfalt“ engagieren, sowie die eine Förderung jener Maßnahmen als Ziel festlegende Bestimmung des § 1 Abs. 2 Nr. 2 HessDFG-E eröffnen keine Möglichkeit mittelbarer Parteienförderung. Gleiches gilt für andere Ziele wie die Förderung von „Toleranz“ (vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 5 HessDFG-E). Zwar dürften diese Begriffe innerhalb der Gesellschaft mit bestimmten Parteien häufiger assoziiert werden als mit anderen – etwa, weil sich jene Parteien für die Förderung dieser Ziele aussprechen. Dies bedeutet aber nicht, dass eine finanzielle Unterstützung entsprechender Projekte typischerweise parteipolitisch ausgerichtet ist.<sup>30</sup> Bei „Vielfalt und Toleranz“ handelt es sich im Verständnis des HessDFG-E auch nicht um Werte, die offensichtlich mit einer bestimmten Partei in Verbindung stehen. Aus § 2 Nr. 3 HessDFG-E geht hervor, dass der Entwurf „Vielfalt“ im Kontext der in Art. 3 Abs. 3 GG normierten Diskriminierungsverbote verstanden wissen will.<sup>31</sup> Auch die Zielbestimmungen des § 1 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 5 HessDFG-E verorten die Förderung von Vielfalt im Zusammenhang mit Demokratie,

<sup>24</sup> Vgl. zur unmittelbaren Förderung politischer Parteien BVerfGE 140, 1 (24) Rn. 65; BVerfGE 166, 93 (158) Rn. 174.

<sup>25</sup> BVerfGE 166, 93 (158 ff.) Rn. 176 ff.

<sup>26</sup> BVerfGE 166, 93 (159) Rn. 176.

<sup>27</sup> BVerfGE 166, 93 (159) Rn. 177.

<sup>28</sup> BVerfGE 166, 93 (159) Rn. 176.

<sup>29</sup> Vgl. VV-LHO 1.1, 2 zu § 23 LHO.

<sup>30</sup> Anders *Kruschke*, NJOZ 2022, 1249 (1250); *Gröpl*, NVwZ 2025, 281 (285).

<sup>31</sup> § 2 Nr. 3 HessDFG-E nimmt ausdrücklich auf die Teilhabe aller Menschen „ungeachtet ihrer ethnischen Herkunft, ihrer Religion oder Weltanschauung, ihres Geschlechts, ihrer sexuellen Identität, ihres Alters oder einer Behinderung“ Bezug.

Toleranz und gleichberechtigter Teilhabe. Sollten aus dem Landesdemokratiefördergesetz mittelbare Folgen für den politischen Wettbewerb resultieren, wären diese als bloße Reflexe eines nicht entsprechend ausgerichteten staatlichen Handelns zu qualifizieren und stellten damit keinen Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien dar.

#### **b) Keine verfassungsrechtliche Notwendigkeit zur Regelung staatlicher Neutralität bei der Mittelvergabe**

Es bedarf auch keiner spezifischen gesetzlichen Regelung, um eine parteipolitisch neutrale Mittelvergabe durch die Exekutive sicherzustellen. Die Leistungsverwaltung ist bei der Vergabe von Zuwendungen bereits gemäß Art. 1 Abs. 3 GG an die Grundrechte sowie gemäß Art. 20 Abs. 3 GG an Gesetz und Recht gebunden – und damit insbesondere an Art. 3 GG, das aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG folgende Neutralitätsgebot gegenüber Parteien sowie an die Zielvorgaben des Landesdemokratiefördergesetzes.<sup>32</sup> Sie hat daher bei der Auswahl der zu fördernden Projekte stets parteipolitisch neutral zu agieren. Auch ohne ausdrückliche parlamentsgesetzliche Regelung ist die Verwaltung verpflichtet, Kriterien aufzustellen, die der Chancengleichheit und den sonstigen Gleichheitsanforderungen des Art. 3 GG genügen und nach denen die zuständige Behörde die förderungswürdigen Akteure und Projekte bestimmt.<sup>33</sup> Diese Kriterien sollten Eingang in etwaige auf Grundlage des HessDFG-E erlassene Rechtsverordnungen beziehungsweise in sonstige Förderbestimmungen finden (vgl. § 6 Abs. 1, Abs. 5 HessDFG-E). Einer ausdrücklichen gesetzlichen Verankerung dieser Kriterien oder einer ausdrücklichen Erwähnung der ohnehin bestehenden Neutralitätspflicht der zuständigen Behörden bedarf es hingegen nicht.<sup>34</sup>

Gleichwohl kann es aus Gründen der Klarstellung angezeigt sein, die maßgeblichen Neutralitätsanforderungen zumindest in ihren Grundzügen gesetzlich zu benennen. Zwar ergibt sich die parteipolitische Neutralitätspflicht bereits unmittelbar aus der Verfassung; ihre praktische Konkretisierung im Kontext staatlicher Leistungsgewährung ist jedoch nicht in jeder Hinsicht selbsterklärend. Gerade in einem grundrechtlich sensiblen und politisch umstrittenen Bereich wie der Demokratieförderung kann eine gesetzliche Verdeutlichung der maßgeblichen Maßstäbe zur Rechtssicherheit beitragen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass staatliche Demokratieförderung in den vergangenen Jahren wiederholt Gegenstand intensiver politischer Auseinandersetzungen war. Eine gesetzliche Präzisierung hätte daher weniger deklaratorischen als vielmehr legitimatorischen Charakter. Verfassungsrechtlich geboten ist sie nicht; rechtspolitisch kann sie jedoch möglicherweise zur Stabilisierung des Vertrauens in die parteipolitische Neutralität staatlicher Förderpraxis beitragen.

Der Begriff der parteipolitischen Neutralität darf allerdings nicht missverstanden werden. Demokratiefördernde Maßnahmen bewegen sich notwendigerweise im politischen Raum; nahezu sämtliche gesellschaftspolitischen Themen weisen Berührungspunkte zu parteipolitischen Positionen auf. Die bloße inhaltliche Kritik an einer politischen Position, die zugleich von einer oder mehreren Parteien vertreten wird, begründet für sich genommen keinen Verstoß gegen das Neutralitätsgebot. Entsprechend steht die Neutralitätspflicht Förderentscheidungen zugunsten von Maßnahmen, die eine inhaltliche Nähe oder Distanz zu einzelnen Parteipositionen aufweisen,

<sup>32</sup> Ausführlich hierzu *Kluckert*, JuS 2019, 536.

<sup>33</sup> *Rossi*, in: Gröpl, Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnungen, 2. Aufl. 2019, BHO § 44 Rn. 10; eine transparente Gestaltung der Vergabekriterien sieht auch § 6 Abs. 5 HessDFG-E ausdrücklich vor.

<sup>34</sup> Anders *Gersdorf*, NJW 2024, 3275 (3280 f.) Rn. 37 f.

grundsätzlich nicht entgegen. Maßgeblich ist vielmehr die Ausrichtung des geförderten Projekts auf den Parteienwettbewerb als solchen. Eine negative Förderentscheidung ist somit insbesondere dann zu treffen, wenn die zu beurteilende Maßnahme darauf abzielt, konkrete Parteien zu bewerben oder zu kritisieren.

### c) Neutralitätsverpflichtung der Zuwendungsempfänger

Eine generelle Verpflichtung sämtlicher Zuwendungsempfänger zu parteipolitischer Neutralität – etwa durch Nebenbestimmungen zu einem etwaigen Förderbescheid – ist verfassungsrechtlich nicht geboten. Das grundgesetzliche Neutralitätsgebot bindet die staatlichen Entscheidungsorgane, nicht jedoch private Akteure allein aufgrund des Umstands, dass sie Fördermittel erhalten. Das Verhalten bloßer Zuwendungsempfänger ist dem Staat grundsätzlich nicht zuzurechnen.<sup>35</sup> Es unterscheidet sich insoweit von Äußerungen oder Handlungen staatlicher Stellen oder staatlich beherrschter Organisationen.<sup>36</sup>

Zwar folgt aus der staatlichen Neutralitätspflicht keine umfassende Verpflichtung sämtlicher Zuwendungsempfänger zu parteipolitischer Neutralität in ihrem gesamten Tätigkeitsbereich. Auch nach der Bewilligung ist aber zu gewährleisten, dass das geförderte Projekt selbst nicht parteipolitisch ausgerichtet ist. Anderenfalls bestünde die Gefahr, dass die Exekutive ihre eigene Neutralitätspflicht durch die Zwischenschaltung privater Akteure faktisch unterläuft. Neben einer dieser Neutralitätspflicht genügenden Förderentscheidung, bedarf es daher der Sicherstellung, dass die bewilligten Mittel im Anschluss auch tatsächlich nicht für parteipolitisch ausgerichtete Maßnahmen verwendet werden. Im Falle eines gezielten Einsatzes zur Unterstützung oder Bekämpfung bestimmter Parteien, sollten die gewährten Mittel zurückgefordert werden können. Eine darüber hinausgehende Neutralitätsverpflichtung des Zuwendungsempfängers ist verfassungsrechtlich indes nicht geboten.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass die geförderten zivilgesellschaftlichen Akteure weiterhin Grundrechtsträger bleiben und sich insbesondere auf Art. 5 Abs. 1 GG sowie Art. 8 Abs. 1 GG berufen können. Die Gewährung staatlicher Förderung führt nicht zu einer generellen Einschränkung ihrer politischen Kommunikationsfreiheit. Schließlich bedarf es einer sorgfältigen Prüfung, ob sie sich Äußerungen Dritter (etwa bei einer größeren Versammlung mit unterschiedlichen Rednern) zurechnen lassen müssen. Eine bloße Plattformfunktion oder vereinzelte, nicht gesteuerte Äußerungen externer Personen begründen regelmäßig keine Zurechnung.

## 2. Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip

Ebenso ist die Förderung zivilgesellschaftlicher Maßnahmen durch das angestrebte Gesetz mit dem aus Art. 20 Abs. 1, 2 GG sowie Art. 65, 70, 150 Abs. 1 der Verfassung des Landes Hessen (HessVerf) folgenden Demokratieprinzip vereinbar. Sie steht auch dann nicht im Widerspruch zu der als Ausprägung des Demokratieprinzips zu verstehenden Volkssouveränität, wenn die Förderentscheidung bei staatlichen Stellen liegt und diesen Ermessen zukommt.<sup>37</sup> Das Prinzip der Volkssouveränität schreibt die Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen vor – mithin „von

<sup>35</sup> Anders *Gröpl*, NVwZ 2025, 281 (285 f.).

<sup>36</sup> Vgl. zur Zurechnung von Äußerungen staatlich beherrschter Organisationen VGH BY, NVwZ 2025, 611 (612 ff.) Rn. 29 ff.

<sup>37</sup> Anders *Gersdorf*, NJW 2024, 3275 (3281 f.) Rn. 39 ff.; *Kruschke*, NJOZ 2022, 1249 (1250 ff.).

unten nach oben“.<sup>38</sup> Es verlangt jedoch weder nach einer Entscheidung durch unabhängige Stellen noch steht es behördlichen Ermessensentscheidungen entgegen. Der Staat ist zwar zur parteipolitischen Neutralität verpflichtet, im Übrigen jedoch nicht zu politischer Neutralität.<sup>39</sup> Die Willensbildung „von unten nach oben“ wird nicht bereits dadurch gefährdet, dass ein demokratisch gewähltes Parlament die Entscheidung trifft, zivilgesellschaftliche Maßnahmen mit bestimmten demokratiefördernden Zielen zu unterstützen. Dies gilt gleichermaßen, wenn die konkrete Förderentscheidung durch eine staatliche Stelle getroffen wird. Die verfassungsrechtlichen Grenzen – und damit auch jene des Demokratieprinzips – haben staatliche Entscheidungsträger ohnehin zu beachten.<sup>40</sup> Dies gilt auch und insbesondere im Hinblick auf das den zuständigen Stellen bei der Vergabe öffentlicher Mittel zustehende Ermessen.<sup>41</sup>

### **III. Keine Förderung verfassungsfeindlicher Bestrebungen**

Zu klären ist, ob über die im HessDFG-E ohnehin vorgesehene Zweckbindung hinaus eine normative Absicherung erforderlich ist, um verfassungsfeindliche Gruppierungen oder Personen von der Inanspruchnahme hessischer Landesmittel auszuschließen. Besteht ein solcher Absicherungsbedarf, ist dessen normative Ausgestaltung näher zu untersuchen.

#### **1. Absicherung gegen Verfassungsfeinde**

Das HessDFG-E sieht ausschließlich die Förderung solcher Maßnahmen vor, die die in § 1 HessDFG-E genannten demokratisch geprägten Ziele verfolgen.<sup>42</sup> Eine demokratische Ausrichtung der Maßnahmen verhindert jedoch nicht zwangsläufig, dass die verantwortlichen Akteure – unabhängig vom geförderten Vorhaben – grundlegende Verfassungswerte missachten. In einem solchen Fall würden die mit dem HessDFG-E verfolgten Ziele unterlaufen; zudem bestünde eine erhöhte Gefahr des Missbrauchs von Fördermitteln. Gerade bei einem Gesetz, das – unter anderem durch die Vergabe von Finanzmitteln an zivilgesellschaftliche Akteure<sup>43</sup> – der Stärkung und Weiterentwicklung demokratischer Strukturen dient, empfiehlt es sich, sicherzustellen, dass die Ausrichtung der einzelnen Empfänger mit den grundlegenden Verfassungsprinzipien übereinstimmt.

Dies gilt umso mehr, als sich der Ausschluss verfassungsfeindlicher Akteure nicht in der Wiederholung einer bereits vollständig konkretisierten verfassungsrechtlichen Bindung erschöpft, sondern die Ausgestaltung einer Fördervoraussetzung im Rahmen freiwilliger staatlicher Leistungen betrifft. Zwar sind staatliche Stellen – anders als Private – an die freiheitliche demokratische Grundordnung gebunden; die Verfassung bestimmt jedoch nicht selbst die konkreten Schwellen, Verfahren und Rechtsfolgen einer Förderentscheidung. Insoweit kommt dem Gesetzgeber eine eigenständige Konkretisierungs- und Ausgestaltungsverantwortung zu. Ebenso wie bei der Neutralitätspflicht sind Regelungen zur Absicherung gegen Verfassungsfeinde verfassungsrechtlich nicht zwingend geboten, erscheinen jedoch rechtspolitisch wünschenswert.

---

<sup>38</sup> Vgl. etwa BVerfGE 20, 56 (99); BVerfGE 69, 315 (346); BVerfGE 107, 339 (361); BVerfGE 144, 20 (209) Rn. 544.

<sup>39</sup> Gersdorf, NJW 2024, 3275 (3281) Rn. 39.

<sup>40</sup> Vgl. dazu unter II. 1. b).

<sup>41</sup> Zum Bedarf einer klareren Regelung hinsichtlich des den Behörden bei Umsetzung des HessDFG-E zustehenden Ermessens unter C. VI. 2. c).

<sup>42</sup> Vgl. LT HE-Drs. 21/2930, S. 2.

<sup>43</sup> Geplant ist die Bereitstellung von jährlich mind. 8 Millionen Euro für die Trägerschaften der Demokratieförderung, vgl. LT HE-Drs. 21/2930, S. 7.

## 2. Ausgestaltungsmöglichkeiten

Zur normativen Absicherung gegen die Unterstützung verfassungsfeindlicher Bestrebungen kommen verschiedene Ausgestaltungen in Betracht. In den Blick zu nehmen ist insbesondere eine Verpflichtung der Zuwendungsempfänger zur Achtung der wesentlichen Verfassungsprinzipien. Zudem lässt sich ein Zuwendungsausschluss Akteure erwägen, die – insbesondere auf Grundlage nachrichtendienstlicher Erkenntnisse – verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgen. Demgegenüber erscheint eine darüberhinausgehende sog. Demokratieerklärung wenig empfehlenswert, weil an deren Verfassungsmäßigkeit in der Literatur erhebliche Zweifel geäußert wurden.

### a) „Achtung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung sowie der Grund- und Menschenrechte“ als Fördervoraussetzung

Gegen eine normative Verankerung einer Fördervoraussetzung, die Mittelempfänger verpflichtet, die freiheitliche demokratische Grundordnung – und damit die fundamentalen Verfassungsprinzipien Menschenwürde, Demokratieprinzip und Rechtsstaatsprinzip<sup>44</sup> – sowie die Grund- und Menschenrechte zu achten und die Einhaltung dieser Grundsätze im Rahmen der Maßnahmendurchführung sicherzustellen,<sup>45</sup> bestehen keine rechtlichen Bedenken. Die Pflicht zur Gewährleistung einer diesen Prinzipien entsprechenden Maßnahmendurchführung dürfte sich zwar bereits aus §§ 1, 3, 6 HessDFG-E ergeben, sollte aber zumindest aus Klarstellungsgründen ausdrücklich im Gesetz verankert werden.<sup>46</sup> Die Achtungsverpflichtung würde sicherstellen, dass die Mittelempfänger auch außerhalb des geförderten Projekts die grundlegenden Verfassungsprinzipien beachten.

### b) Ausschluss von verfassungsfeindlichen Akteuren

Darüber hinaus ist ein ausdrücklicher Förderausschluss von jenen Akteuren in Betracht zu ziehen, die – nach der Wertung der für die Entscheidung zuständigen Behörde unter Heranziehung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse – verfassungsfeindliche Bestrebungen verfolgen.<sup>47</sup> Bislang sieht einzig das Landesprogramm „Hessen aktiv für Demokratie gegen Extremismus“, das gemäß § 6 Abs. 3 Satz 1 HessDFG-E gesetzlich verankert und dauerhaft finanziell ausgestattet werden soll, in bestimmten Fällen eine sicherheitsbehördliche Überprüfung potenzieller Zuwendungsempfänger nach § 13a Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung vor.<sup>48</sup> Vorzugswürdig erscheint nach hiesiger Auffassung die Normierung eines Förderausschlusses für solche Zuwendungsempfänger, die Bestrebungen verfolgen, die auf die Beseitigung oder

<sup>44</sup> BVerfGE 144, 20 (202 ff.) Rn. 529 ff.

<sup>45</sup> Eine vergleichbare Anforderung beinhaltet auch § 5 Abs. 2 Nr. 1 DFördG-E; vgl. auch die dazugehörige Erläuterung, BT-Drs. 20/5823, S. 23.

<sup>46</sup> Vgl. hinsichtlich der Verpflichtung zur Gewährleistung einer den Zielen des Grundgesetzes förderlichen Arbeit *Battis*, Zur Zulässigkeit der „Extremismusklausel“ im Bundesprogramm „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“, November 2010, [jule.linuxnet.de/wp-content/uploads/2010/12/101207\\_Gutachten1\\_Extremismusklausel.pdf](http://jule.linuxnet.de/wp-content/uploads/2010/12/101207_Gutachten1_Extremismusklausel.pdf), S. 14; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Extremismusklausel im Zuwendungsbereich, WD 3 – 3000 – 020/11, 6.11.2025, [bundestag.de/resource/blob/421892/d1c7e55a5cb978ffb16f7bc71dcef29a/WD-3-020-11-pdf.pdf](http://bundestag.de/resource/blob/421892/d1c7e55a5cb978ffb16f7bc71dcef29a/WD-3-020-11-pdf.pdf), S. 14 f.

<sup>47</sup> Vgl. zu einem vergleichbaren Ausschluss im Bereich der Kulturförderung *Badenberg/Ogorek*, Wie der Verfassungsschutz bei der Kulturförderung helfen kann, F.A.Z., 4.11.2024, [faz.net/einspruch/wie-der-verfassungsschutz-bei-der-kulturforderung-helfen-kann-110089879.html](http://faz.net/einspruch/wie-der-verfassungsschutz-bei-der-kulturforderung-helfen-kann-110089879.html).

<sup>48</sup> Förderrichtlinie des Landesprogramms „Hessen – aktiv für Demokratie und gegen Extremismus“, 2025-2029, 28.2.2025, [hke.hessen.de/sites/hke.hessen.de/files/2025-03/250228\\_final\\_foerderrichtlinie\\_3\\_foerderperiode.pdf](http://hke.hessen.de/sites/hke.hessen.de/files/2025-03/250228_final_foerderrichtlinie_3_foerderperiode.pdf), S. 7 f.

Außerkraftsetzung tragender Verfassungsprinzipien gerichtet sind. Für eine sachgerechte Überprüfung des Vorliegens dieser Ausschlussvoraussetzung, dürfte eine Abfrage der verfassungsschutzbehördlichen Erkenntnisse hinsichtlich der potenziellen Zuwendungsempfänger angezeigt sein. Ein entsprechendes Regelungskonzept ist etwa in § 2 Abs. 5 des Gesetzes zur Finanzierung politischer Stiftungen aus dem Bundeshaushalt normativ verankert.<sup>49</sup> Durch eine vergleichbare – um das grundsätzliche Erfordernis einer fehlenden Einstufung als Verdachtsfall oder als gesichert extremistische Bestrebung durch das Landesamt für Verfassungsschutz Hessen ergänzte – Regelung im HessDFG-E könnte das Land sicherstellen, dass öffentliche Fördermittel nicht an Personen oder Organisationen vergeben werden, die verfassungsfeindliche Zielsetzungen verfolgen oder unterstützen. Die praktische Umsetzung ließe sich durch eine standardisierte Abfrage bei den Verfassungsschutzbehörden realisieren und wäre mit verhältnismäßig geringem Verwaltungsaufwand verbunden.

Entgegen einzelnen Stimmen in der Literatur<sup>50</sup> dürfte die Einbeziehung des Verfassungsschutzes zum Zweck der Verhinderung staatlicher Unterstützung verfassungsfeindlicher Bestrebungen verfassungsrechtlich zulässig sein. Insbesondere begegnet eine entsprechende Abfrage keinen durchgreifenden Bedenken im Hinblick auf das Verhältnismäßigkeitsprinzip. Die Einholung von Auskünften bei den Verfassungsschutzbehörden stellt – jedenfalls bei bloßer statusbezogener Abfrage (Einstufung als Verdachtsfall oder gesichert extremistische Bestrebung)<sup>51</sup> ohne weitergehende inhaltliche Offenlegung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse – einen vergleichsweise wenig intensiven Eingriff in die Rechte der Betroffenen dar. Dem gegenüber steht ein legitimer und verfassungsrechtlich gewichtiger Zweck: die Sicherstellung, dass staatliche Fördermittel nicht zur Unterstützung von Akteuren eingesetzt werden, die auf die Beeinträchtigung oder Beseitigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ausgehen. Angesichts der verfassungsrechtlichen Bindung der öffentlichen Gewalt an die freiheitliche demokratische Grundordnung erscheint die Abfrage als geeignetes und effektives Mittel, um einer missbräuchlichen Verwendung staatlicher Mittel entgegenzuwirken.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Anknüpfung an eine verfassungsschutzbehördliche Einstufung – insbesondere bereits als „Verdachtsfall“ – grundrechtlich nicht unproblematisch ist. Die Einstufung als Verdachtsfall erfolgt regelmäßig ohne vorherige gerichtliche Feststellung. Hätte eine solche Einstufung automatisch einen zwingenden Förderausschluss zur Folge, so würde im Rahmen des Förderverfahrens keine eigenständige inhaltliche Prüfung mehr stattfinden. Hinzu tritt die mögliche Stigmatisierungswirkung einer statusbezogenen Auskunft. Auch wenn lediglich eine formale Abfrage ohne Offenlegung nachrichtendienstlicher Erkenntnisse erfolgt, kann die gesetzliche Verknüpfung von Verdachtsfalleinstufung und Förderausschluss zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Vereinigungsfreiheit (Art. 9 Abs. 1 GG) sowie – je nach Tätigkeitsschwerpunkt

---

<sup>49</sup> Vgl. § 2 Abs. 5 StiftFinG: „Die politische Stiftung ist nicht darauf ausgerichtet, einen der in § 4 Absatz 2 des Bundesverfassungsschutzgesetzes genannten Verfassungsgrundsätze zu beseitigen oder außer Kraft zu setzen. Eine solche Ausrichtung ist in der Regel anzunehmen, wenn die politische Stiftung durch das Bundesamt für Verfassungsschutz als Verdachtsfall oder als gesichert extremistisch eingestuft wird.“

<sup>50</sup> Luczak, Gutachten zur Verknüpfung staatlicher Förderleistungen mit „sicherheitsbehördlichen Überprüfungen“ der geförderten Träger\*innen und deren Mitarbeiter\*innen unter Einbeziehung von Verfassungsschutzbehörden, 14.6.2018, [web.archive.org/web/20190406133344/http://www.bundesverband-mobile-beratung.de/2018/06/14/juristisches-gutachten-belegt%E2%80%A8ueberpruefung-von-demokratieprojekten-ist-%E2%80%A8verfassungsrechtlich-bedenklich-und-nicht-verhaeltnismaessig](http://web.archive.org/web/20190406133344/http://www.bundesverband-mobile-beratung.de/2018/06/14/juristisches-gutachten-belegt%E2%80%A8ueberpruefung-von-demokratieprojekten-ist-%E2%80%A8verfassungsrechtlich-bedenklich-und-nicht-verhaeltnismaessig), S. 43 ff.

<sup>51</sup> Die fehlende Normierung der Einstufung in den Verfassungsschutzgesetzen begegnet jedenfalls an dieser Stelle keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, da der Klassifizierung hier lediglich Indizcharakter zukommen würde (vgl. Schönberger, Parteienrecht, 2. Aufl. 2026, StiftFinG § 2 Rn. 35).

– der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) oder Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) führen. Der Ausschluss von staatlicher Förderung ist zwar in der Regel kein Grundrechtseingriff, kann jedoch bei strukturell relevanter Förderung faktisch erhebliche Auswirkungen entfalten und auch mit Blick auf Art. 3 GG problematisch sein.

Empfehlenswert erscheint daher keine starre, automatisch wirkende Ausschlussregelung, sondern eine widerlegliche Vermutungsregelung oder eine qualifizierte Berücksichtigung im Rahmen einer eigenständigen behördlichen Ermessensentscheidung.<sup>52</sup> Die Förderbehörde sollte verpflichtet sein, die Einstufung zur Kenntnis zu nehmen und zu bewerten, jedoch nicht rechtlich zwingend daran gebunden sein. Auf diese Weise ließe sich dem legitimen Sicherungsinteresse des Landes Rechnung tragen, ohne die Entscheidung vollständig an nachrichtendienstliche Bewertungen zu delegieren.

### c) Demokratieerklärung als Fördervoraussetzung?

Verfassungsrechtlich nicht unproblematisch erscheint das Erfordernis einer sog. Demokratieerklärung<sup>53</sup> als Zuwendungsvoraussetzung. Es ist daher begrüßenswert, dass der Entwurf eine solche nicht vorsieht. Mit einer Demokratieerklärung bestätigen Zuwendungsempfänger, dass sie sich zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennen und eine den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit gewährleisten. Zugleich übernehmen sie die Verantwortung, dafür Sorge zu tragen, dass die als Partner ausgewählten Organisationen sich ebenfalls zu den Zielen des Grundgesetzes verpflichten.

Verfassungsrechtlich ist hierbei zunächst zu berücksichtigen, dass der Staat grundsätzlich nicht verpflichtet ist, jede Tätigkeit finanziell zu fördern. Die Gewährung freiwilliger Leistungen unterliegt vielmehr dem Grundsatz der Zweckbindung und der haushaltsrechtlichen Steuerungskompetenz des Gesetzgebers. Gleichwohl ist auch die Vergabe freiwilliger Leistungen an die Grundrechte gebunden. Problematisch erscheint vor allem der verpflichtende Charakter eines positiven Bekenntnisses.<sup>54</sup> Während die bloße Nichtunterstützung verfassungsfeindlicher Bestrebungen ein legitimes und verfassungsrechtlich gebotenes Ziel darstellt, kann die Verpflichtung zu einem affirmativen Verfassungsbekenntnis über das erforderliche Maß hinausgehen und in die Freiheit weltanschaulicher Positionierung eingreifen.<sup>55</sup> Hinzu tritt das Bestimmtheitsgebot (Art. 20 Abs. 3 GG).<sup>56</sup> Unklar formulierte Anforderungen an eine „dem Grundgesetz förderliche Arbeit“ oder an die Auswahl verfassungstreuer Kooperationspartner bergen die Gefahr unbestimmter Rechtsbegriffe, die in der Verwaltungspraxis zu Unsicherheiten oder faktischer Vorzensur führen könnten.

<sup>52</sup> Auch im Rahmen des § 2 Abs. 5 StiftFinG entfaltet eine verfassungsschutzbehördliche Einstufung lediglich Indizwirkung (vgl. *Schönberger*, Parteienrecht, 2. Aufl. 2026, StiftFinG § 2 Rn. 35).

<sup>53</sup> Häufig als „Extremismusklausel“ bezeichnet.

<sup>54</sup> So auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Extremismusklausel im Zuwendungsbereich, WD 3 – 3000 – 020/11, 6.11.2025, [bundestag.de/resource/blob/421892/d1c7e55a5cb978ffb16f7bc71dcef29a/WD-3-020-11-pdf.pdf](https://bundestag.de/resource/blob/421892/d1c7e55a5cb978ffb16f7bc71dcef29a/WD-3-020-11-pdf.pdf), S. 13 ff.

<sup>55</sup> Vgl. BVerfGE 124, 300 (320).

<sup>56</sup> Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Extremismusklausel im Zuwendungsbereich, WD 3 – 3000 – 020/11, 6.11.2025, [bundestag.de/resource/blob/421892/d1c7e55a5cb978ffb16f7bc71dcef29a/WD-3-020-11-pdf.pdf](https://bundestag.de/resource/blob/421892/d1c7e55a5cb978ffb16f7bc71dcef29a/WD-3-020-11-pdf.pdf), S. 15 ff.

## C. Würdigung der Normen im Einzelnen

### I. Zweck und Ziele des Gesetzes (§ 1 HessDFG-E)

§ 1 HessDFG regelt in Absatz 1 den Gesetzeszweck, konkretisiert in Absatz 2 die mit dem Entwurf verfolgten Ziele und verankert in Absatz 3 die Landesdemokratieförderung als gesamtgesellschaftliche Daueraufgabe.

#### 1. Systematische Klarheit und Normbestimmtheit der Zweckbestimmung

§ 1 Abs. 1 HessDFG bestimmt, dass das Gesetz der „Stärkung und Förderung der demokratischen Grundordnung und des gesellschaftlichen Zusammenhalts im Land Hessen sowie dem Schutz und der Verwirklichung der Grund- und Menschenrechte“ dient. Im Hinblick auf die Formulierung der Zweckbestimmung erscheint es vorzugswürdig, die Wendung „demokratische Grundordnung“ durch „freiheitliche demokratische Grundordnung“ zu ersetzen.<sup>57</sup> Die vorgeschlagene Fassung knüpft – anders als die im Entwurf gewählte Formulierung – ausdrücklich an den verfassungsrechtlich etablierten Terminus des Grundgesetzes an.<sup>58</sup> Die „freiheitliche demokratische Grundordnung“ ist durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts inhaltlich präzisiert.<sup>59</sup> Sie umfasst die unabdingbaren Strukturprinzipien der Verfassungsordnung – die Achtung der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG), das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) sowie das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG).<sup>60</sup> Demgegenüber bleibt unklar, welche inhaltliche Reichweite der Begriff der „demokratischen Grundordnung“ i.S.d. Entwurfs haben soll. Weder der Normtext noch die Gesetzesbegründung enthalten eine definitorische oder zumindest erläuternde Präzisierung. Dies wirft Fragen im Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot (Art. 20 Abs. 3 GG) auf. Eine gesetzliche Zweckbestimmung muss zwar nicht sämtliche Tatbestandsmerkmale abschließend definieren; sie darf jedoch nicht derart offen bleiben, dass ihr normativer Gehalt kaum bestimmbar ist.

Ferner erscheint es erwägenswert, das Ziel der „Stärkung des zivilgesellschaftlichen Engagements“<sup>61</sup> ausdrücklich in die Zweckbestimmung des Gesetzes aufzunehmen.<sup>62</sup> Zwar findet dieser Gesichtspunkt bislang Erwähnung in § 1 Abs. 2 Nr. 2 sowie in § 3 Nr. 2 HessDFG-E; eine übergreifende Verankerung in der normativen Zweckbestimmung fehlt jedoch. Die derzeitige Systematik des Entwurfs kann zu Auslegungsunsicherheiten führen. Durch die isolierte Nennung des zivilgesellschaftlichen Engagements in § 1 Abs. 2 Nr. 2 HessDFG-E – bei gleichzeitiger fehlender Erwähnung in den übrigen Zielbestimmungen – entsteht der Eindruck, das Gesetz bezwecke lediglich die Förderung zivilgesellschaftlichen Engagements für Demokratie, Vielfalt und Teilhabe, nicht jedoch für andere in § 1 Abs. 2 HessDFG-E genannte Ziele.

#### 2. Struktur, Bestimmtheit und verfassungsrechtliche Tragfähigkeit der Zielkonkretisierung

§ 1 Abs. 2 HessDFG konkretisiert die in Absatz 1 allgemein gehaltene Zweckbestimmung des Gesetzes. Eine solche Konkretisierung ist grundsätzlich zu begrüßen, insbesondere mit Blick auf die daran anknüpfenden Maßnahmen nach § 3 HessDFG-E sowie die vorgesehene wissenschaftliche

<sup>57</sup> Vgl. hierzu auch die Formulierung in § 1 Abs. 1 DFördG-E.

<sup>58</sup> Vgl. Art. 10 Abs. 2 GG; Art. 11 Abs. 2 GG; Art. 18 GG; Art. 21 Abs. 2, 3 GG; Art. 73 Abs. 1 Nr. 10 lit. b GG.

<sup>59</sup> BVerfGE 144, 20 (202 ff.) Rn. 529 ff.

<sup>60</sup> BVerfGE 144, 20 (202 ff.) Rn. 529 ff.

<sup>61</sup> Die nachhaltige Unterstützung zivilgesellschaftlicher Akteure, die sich für die Demokratie einsetzen, soll zumindest nach der Entwurfsbegründung ein wesentliches Ziel des HessDFG-E sein (vgl. LT HE-Drs. 21/2930, S. 6).

<sup>62</sup> Vgl. hierzu die Formulierung in § 1 Abs. 1 DFördG-E.

Begleitung und Evaluation der Landesdemokratieförderung (§§ 8 ff. HessDFG-E). Für Förderentscheidungen und eine sachgerechte Evaluation ist eine präzise Zieldefinition unerlässlich.

Allerdings weist § 1 Abs. 2 HessDFG-E inhaltliche Unschärfen auf. Es bleibt etwa offen, ob die in Nummer 1 sowie in den Nummern 3 bis 5 genannten Ziele ausschließlich durch staatliche Maßnahmen oder gleichermaßen durch die Förderung zivilgesellschaftlicher Vorhaben verwirklicht werden sollen. Die Zielbestimmungen differenzieren insoweit nicht klar zwischen staatlicher Aufgabenwahrnehmung und zivilgesellschaftlicher Mitwirkung. Zudem werden teilweise verschiedene Begrifflichkeiten verwendet, die aber gleiche beziehungsweise ähnliche Bedeutungen haben dürften. Beispielsweise enthalten sowohl Nummer 2 als auch Nummer 5 den Begriff der „Teilhabe“. Während Nummer 2 das zivilgesellschaftliche Engagement für die „Teilhabe“ als Förderziel definiert, sieht Nummer 5 die „gleichberechtigte Teilhabe aller Menschen in Hessen“ als Ziel an. Ob hier tatsächlich inhaltlich verschiedene Ziele gemeint sind oder Nummer 2 im Unterschied zu Nummer 5 lediglich auf das zivilgesellschaftliche Engagement für dieses Ziel hinaus will, ist offen. Insbesondere mit Blick auf die sich häufig doppelnden Formulierungen der Zielbestimmungen mit denen der Maßnahmen in § 3 HessDFG-E dürfte der dem derzeitigen § 1 Abs. 2 HessDFG-E zu entnehmende Regelungsgehalt überschaubar sein.<sup>63</sup>

Aus hiesiger Sicht bedarf Absatz 2 daher einer systematischen Überarbeitung. Die Zielbestimmungen sollten klar, widerspruchsfrei und gleichermaßen auf staatliche wie zivilgesellschaftliche Akteure bezogen formuliert werden. Vorzugswürdig wäre eine an § 1 Abs. 2 DFördG-E angelehnte Fassung, die nicht lediglich eine Aufzählung thematischer Felder enthält, sondern die Förderlogik selbst normativ strukturiert und Dopplungen vermeidet.<sup>64</sup> Der Wortlaut dieser Entwurfsfassung lautete: „Der Bund ergreift hierzu eigene und fördert zivilgesellschaftliche Maßnahmen mit gesamtstaatlicher Bedeutung zur Erhaltung und Stärkung der Demokratie, zur politischen Bildung, zur Prävention jeglicher Form von Extremismus und gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit sowie zur Gestaltung von gesellschaftlicher Vielfalt und Teilhabe.“

Systematisch folgerichtig sollte die inhaltliche Konkretisierung einzelner Maßnahmen sodann ausschließlich in § 3 HessDFG-E erfolgen. Die gegenwärtige Parallelität zwischen Zielbestimmungen in § 1 Abs. 2 und Maßnahmenkatalog in § 3 führt zu Wiederholungen und verwischt die funktionale Trennung zwischen normativer Zieldefinition und instrumenteller Umsetzung. Eine klare Zweistufigkeit – Zielbestimmung in § 1, Maßnahmenkonkretisierung in § 3 – würde sowohl die Normklarheit erhöhen als auch die spätere Anwendung und Evaluation erleichtern.

### **3. Verfassungsrechtliche Tragfähigkeit der Extremismusprävention**

Gegen die Unterstützung von Maßnahmen mit dem Ziel der Extremismusprävention beziehungsweise der „Prävention und Bekämpfung von Extremismus“ (§ 1 Abs. 2 Nr. 3 HessDFG-E) bestehen aus verfassungsrechtlicher Sicht keine durchgreifenden Bedenken. Der Begriff des Extremismus bezeichnet Bestrebungen, die auf die Beeinträchtigung oder Beseitigung der zentralen Strukturprinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gerichtet sind.<sup>65</sup> Hierzu zählen insbesondere die Achtung der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG), das Demokratieprinzip sowie das

<sup>63</sup> Vgl. zur Vermeidung bloßer Zielvorschriften ohne Regelungsgehalt im Rahmen der Gestaltung von Rechtsvorschriften II. 1. der Anlage 3 zu §§ 57 und 66 GGO Hessen.

<sup>64</sup> BT-Drs. 20/5823, S. 7.

<sup>65</sup> Warg, in: Dietrich/Eiffler, Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, Teil V § 1 Rn. 49 f.

Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 GG).<sup>66</sup> Entgegen vereinzelt vertretener Auffassung lässt sich der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>67</sup> nicht entnehmen, dass der Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung auf die Bekämpfung von „Ideologien der Ungleichwertigkeit“ verengt worden wäre und der Extremismusbegriff daher als zu weitgehend anzusehen sei.<sup>68</sup> Zwar hat das Bundesverfassungsgericht im zweiten NPD-Verbotsverfahren die freiheitliche demokratische Grundordnung näher konturiert und deren Wesensgehalt hervorgehoben<sup>69</sup>; daraus folgt jedoch nicht die Notwendigkeit einer Verengung oder Neudefinition des Extremismusbegriffs. Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht auch in seiner jüngeren Judikatur Begriffe wie (Rechts-)Extremismus<sup>70</sup>, (rechts-)extremistisch<sup>71</sup> oder (Rechts-)extremisten<sup>72</sup> verwendet, ohne deren grundsätzliche Eignung als rechtliche Bezugskategorie in Frage zu stellen. Der Extremismusbegriff ist daher – jedenfalls im Kontext staatlicher Präventions- und Fördermaßnahmen – verfassungsrechtlich nicht von vornherein problematisch.

Allerdings besitzt der Begriff – jenseits seiner verfassungsrechtlichen Referenz – keine eindeutig fest umrissene dogmatische Kontur und wird im politischen Diskurs teils unterschiedlich verwendet. Wird er nicht strikt an Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung rückgebunden, besteht die Gefahr, dass er zur Bewertung radikaler, aber verfassungsrechtlich zulässiger Meinungspositionen herangezogen wird. Zu beachten ist insbesondere, dass das Grundgesetz auch pointierte, systemkritische oder fundamentaloppositionelle Auffassungen schützt, solange sie nicht auf die Beseitigung der verfassungsmäßigen Ordnung zielen.<sup>73</sup> Die Prävention von „extremistischen Einstellungen“ (§ 2 Abs. 2 HessDFG-E) darf daher nicht als Instrument einer inhaltlichen Homogenisierung politischer Überzeugungen verstanden werden. Maßgeblich bleibt die Unterscheidung zwischen verfassungsfeindlichen Bestrebungen einerseits und grundrechtlich geschützter pluralistischer Meinungsvielfalt andererseits. Eine konsequente Orientierung an ein Vorgehen gegen die durch das Bundesverfassungsgericht entwickelten Kriterien zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung gewährleistet insoweit, dass die Extremismusprävention nicht in Konflikt mit der Meinungs- oder Vereinigungsfreiheit gerät, sondern auf die Abwehr solcher Bestrebungen beschränkt bleibt, die die tragenden Strukturprinzipien der Verfassung in Frage stellen.

#### **4. Verankerung der Demokratieförderung als Daueraufgabe und strukturelle Verstetigung (§ 1 Abs. 3 HessDFG)**

Die Vorgaben des § 1 Abs. 3 HessDFG-E, der die Demokratieförderung als gesamtgesellschaftliche Daueraufgabe verankert und zugleich die langfristige Sicherung sowie bedarfsgerechte Weiterentwicklung bestehender Strukturen vorsieht, sind insgesamt zu begrüßen. Die normative Festschreibung als Daueraufgabe trägt dem Umstand Rechnung, dass Demokratieförderung nicht punktuell, sondern kontinuierlich und strukturell angelegt sein muss. Zugleich schafft die ausdrückliche Sicherung bestehender Einrichtungen und Netzwerke ein Mindestmaß an

<sup>66</sup> BVerfGE 144, 20 (202 ff.) Rn. 529 ff.

<sup>67</sup> BVerfGE 144, 20 (202 ff.) Rn. 529 ff.

<sup>68</sup> So in seiner Stellungnahme zum DFördG-E *Wahl*, BT-Ausschussdr. 20(13)55i.

<sup>69</sup> BVerfGE 144, 20 (202 ff.) Rn. 529 ff.

<sup>70</sup> Vgl. etwa BVerfGE 144, 20 (337) Rn. 926; (338) Rn. 927 und Rn. 929; (339) Rn. 930; (340) Rn. 932; (358) Rn. 979.

<sup>71</sup> Vgl. etwa BVerfGE 144, 20 (320) Rn. 880; (341) Rn. 935; (367) Rn. 1005; BVerfG NJW 2024, 645 (668) Rn. 494.

<sup>72</sup> Vgl. etwa BVerfGE 144, 20 (341 f.) Rn. 938; BVerfG NJW 2024, 645 (668) Rn. 494.

<sup>73</sup> *Warg*, in: Dietrich/Eiffler, Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, Teil V § 1 Rn. 49 f.



Planungssicherheit und institutioneller Stabilität, was insbesondere für die nachhaltige Wirkung präventiver Maßnahmen von Bedeutung ist.

## **II. Begriffsbestimmungen (§ 2 HessDFG-E)**

§ 2 HessDFG-E enthält Legaldefinitionen der zentralen Begriffe „Demokratieförderung“, „Extremismusprävention“ und „Vielfaltgestaltung“. Die normtextliche Festlegung von Begriffsbestimmungen ist grundsätzlich zu begrüßen, sofern sie zur Klarheit, Verständlichkeit und praktischen Anwendbarkeit des Gesetzes beiträgt. Gerade bei programmatisch angelegten Fördergesetzen kommt der terminologischen Präzision besondere Bedeutung zu, da die Begriffsbestimmungen mittelbar den Umfang förderfähiger Maßnahmen steuern.

### **1. Demokratieförderung**

§ 2 Nr. 1 HessDFG-E definiert „Demokratieförderung“ als die „Gesamtheit aller Maßnahmen, die darauf abzielen, demokratische Strukturen, demokratisches Bewusstsein und demokratische Handlungskompetenzen zu stärken und weiterzuentwickeln“. Diese Definition ist weit gefasst. Sie erfasst nicht nur institutionelle oder formelle Demokratieelemente, sondern auch gesellschaftliche, kulturelle und bildungsbezogene Dimensionen demokratischer Praxis. Der Begriff umfasst damit sowohl strukturelle als auch personale Komponenten demokratischer Stabilität. Zwar könnte die Weite der Formulierung im Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot (Art. 20 Abs. 3 GG) kritisch hinterfragt werden. Fördergesetze sind jedoch typischerweise offen angelegt und sollen dem Gesetzgeber und der Exekutive einen Gestaltungsspielraum bei der Auswahl geeigneter Maßnahmen belassen. Vor diesem Hintergrund erscheint die extensive Definition sachgerecht, da sie es dem Land ermöglicht, auf gesellschaftliche Entwicklungen flexibel zu reagieren und ein breites Spektrum demokratiefördernder Ansätze zu berücksichtigen. Verfassungsrechtliche Bedenken ergeben sich daraus nicht. Die Definition dient der Strukturierung des Fördergegenstandes, begründet jedoch keine unmittelbaren Eingriffsbefugnisse gegenüber Dritten. Ihre Funktion ist damit primär ordnend und programmatisch, nicht repressiv oder belastend.

### **2. Extremismusprävention**

§ 2 Nr. 2 HessDFG-E definiert „Extremismusprävention“ als „die Gesamtheit aller Maßnahmen, die darauf abzielen, extremistischen Einstellungen und Handlungen vorzubeugen, diese zu erkennen und ihnen entgegenzuwirken“. Die Definition ist in ihrer Zielrichtung nachvollziehbar, wirft jedoch hinsichtlich ihrer terminologischen Präzision Fragen auf. Insbesondere bleibt offen, was unter „extremistischen Einstellungen und Handlungen“ konkret zu verstehen ist. Der Entwurf selbst enthält keine eigenständige Definition des Extremismusbegriffs, obwohl dieser im weiteren Gesetzestext – insbesondere in § 1 Abs. 2 Nr. 3 sowie in § 3 HessDFG-E – wiederholt verwendet wird. Aus Gründen der Normklarheit und der erleichterten Gesetzesanwendung erscheint es sachgerecht, den Begriff „Extremismus“ legalzudefinieren. Eine solche Legaldefinition würde die terminologische Kohärenz des Gesetzes stärken und zugleich die Auslegungssicherheit erhöhen. Vorzugswürdig wäre es, den Extremismusbegriff an bestehende Bezugspunkte anzulehnen. In Betracht käme etwa eine Orientierung an „verfassungsfeindlichen Bestrebungen“ i.S.d. § 3 Abs. 1 Nr. 1 BVerfSchG. Diese Norm knüpft u.a. an Bestrebungen an, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung, den Bestand oder die Sicherheit des Bundes oder eines Landes gerichtet sind. Eine solche Rückbindung würde den Extremismusbegriff rechtlich determinieren und zugleich verhindern, dass er in einem bloß politischen oder unbestimmten Sinne verwendet wird.

Zudem wäre zu berücksichtigen, dass die Bezugnahme auf „Einstellungen“ als solche eine größere Unschärfe aufweist als die Bezugnahme auf „Bestrebungen“ oder „Handlungen“. Während Maßnahmen gegen konkrete verfassungsfeindliche Aktivitäten ohne Weiteres dem legitimen Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung dienen können, bedarf die Einbeziehung bloßer „Einstellungen“ einer besonders sorgfältigen Auslegung, um nicht in Konflikt mit der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) zu geraten. Eine präzisierende Legaldefinition kann hier zur verfassungsrechtlichen Absicherung beitragen.

### **3. Vielfaltgestaltung**

Schließlich bestimmt § 2 Nr. 3 HessDFG-E den Begriff der Vielfaltgestaltung als „die Gesamtheit aller Maßnahmen, die auf die Anerkennung und Wertschätzung gesellschaftlicher Vielfalt sowie die Förderung von Chancengleichheit und Teilhabe aller Menschen ungeachtet ihrer ethnischen Herkunft, ihrer Religion oder Weltanschauung, ihres Geschlechts, ihrer sexuellen Identität, ihres Alters oder einer Behinderung ausgerichtet sind.“ Auch insoweit erscheint eine weitere Präzisierung angezeigt. Aus Gründen der Normklarheit wäre es vorzugswürdig, den Begriff der Vielfalt selbst legalzudefinieren und dabei insbesondere auf die in Art. 3 Abs. 3 GG genannten Differenzierungskategorien Bezug zu nehmen. Eine solche verfassungsrechtliche Rückbindung würde die Zielbestimmung klarer konturieren und zugleich die Förderpraxis an bestehende Gleichheitsgarantien anbinden. Eine ausdrückliche Orientierung an Art. 3 Abs. 3 GG dürfte zudem geeignet sein, etwaigen Vorwürfen eines Verstoßes gegen die staatliche Neutralitätspflicht oder gegen das Demokratieprinzip vorzubeugen. Wird Vielfaltgestaltung als Förderung gleichberechtigter Teilhabe i.S.d. verfassungsrechtlich garantierten Gleichheitsrechte verstanden, so handelt es sich nicht um eine politische oder weltanschauliche Positionierung des Staates, sondern um die Umsetzung grundgesetzlich verankerter Schutz- und Förderaufträge.

Darüber hinaus bedarf die derzeitige Fassung der Nummer 3 einer redaktionellen Straffung. Die parallele Nennung der „Anerkennung und Wertschätzung gesellschaftlicher Vielfalt“ einerseits und der „Förderung von Chancengleichheit und Teilhabe aller Menschen“ andererseits erzeugt inhaltliche Überschneidungen. Die Anerkennung gesellschaftlicher Vielfalt konkretisiert sich regelmäßig gerade in der Gewährleistung chancengleicher Teilhabe. Eine eigenständige normative Differenz zwischen beiden Formulierungen ist nicht ersichtlich.

### **III. Maßnahmen und Handlungsfelder (§ 3 HessDFG-E)**

§ 3 HessDFG-E benennt in den Nummern 1 bis 9 die Maßnahmen, die zur Erreichung der in § 1 genannten Ziele unterstützt werden können (vgl. § 6 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 2 HessDFG-E). Die dort aufgeführte Aufzählung ist ausdrücklich nicht abschließend ausgestaltet („insbesondere“). Die Konkretisierung des Fördergegenstands in § 3 HessDFG-E ist unter dem Gesichtspunkt der Normenklarheit und praktischen Erwägungen grundsätzlich zu begrüßen. Zugleich wahrt der offene Katalog die notwendige Flexibilität, um auch solche Vorhaben zu unterstützen, die nicht ausdrücklich genannt sind, jedoch zur Verwirklichung der in § 1 HessDFG-E definierten Ziele beitragen. Damit wird ein angemessener Ausgleich zwischen normativer Steuerung und praktischer Anpassungsfähigkeit erreicht. Voraussetzung bleibt allerdings, dass die Offenheit des Maßnahmenkatalogs nicht zu einer inhaltlichen Entgrenzung der Förderpraxis führt. Maßgeblich ist insoweit die konsequente Rückbindung sämtlicher Förderentscheidungen an die in § 1 HessDFG-E

normierten Zielbestimmungen. In dieser strukturellen Verknüpfung erscheint § 3 HessDFG-E als sachgerechte Konkretisierung der gesetzgeberischen Zielsetzung.

Hinsichtlich der in den Nummern 1 bis 9 bezeichneten Maßnahmen ist festzustellen, dass es teilweise an einer über die bereits in § 1 Abs. 2 HessDFG-E genannten Zielbestimmungen hinausgehenden inhaltlichen Konkretisierung fehlt. Der Maßnahmenkatalog wiederholt in wesentlichen Teilen lediglich die zuvor definierten Ziele, ohne diese durch spezifischere Fördergegenstände oder klar abgegrenzte Instrumente näher auszugestalten. Zudem steht die teilweise uneinheitliche und unpräzise Verwendung von Begrifflichkeiten dem Anliegen einer transparenten und systematisch kohärenten Förderregelung entgegen.<sup>74</sup> So übernimmt Nummer 2 inhaltlich weitgehend die Zielbestimmung des § 1 Abs. 2 Nr. 2 HessDFG-E, ersetzt jedoch „Teilhabe“ durch „gegen Extremismus“. Nummer 3 ergänzt § 1 Abs. 2 Nr. 2 HessDFG-E um Beratungsangebote und ersetzt das Wort „Anfeindungen“ durch „Hass“, ohne dass eine begriffliche Differenzierung oder sachliche Rechtfertigung hierfür erkennbar wäre. Nummer 7 wiederholt § 1 Abs. 2 Nr. 5 HessDFG-E nahezu wortlautgleich, ergänzt lediglich „Maßnahmen zur“ und lässt den Zusatz „in Hessen“ entfallen. Diese terminologischen Verschiebungen tragen nicht zur Klarheit bei und erschweren eine trennscharfe Auslegung.

Auch andere Nummern bleiben inhaltlich unbestimmt. So ist etwa bei § 3 Abs. 1 Nr. 4 HessDFG-E unklar, was unter „Personen aus extremistischen [...] Weltanschauungen“ konkret zu verstehen ist. Der Begriff der „Weltanschauung“ ist verfassungsrechtlich sensibel und bedarf – gerade im Kontext staatlicher Förderentscheidungen – einer präzisen Abgrenzung gegenüber bloßen Meinungsäußerungen oder politischen Überzeugungen. Zudem bleibt das Verhältnis zwischen § 3 Abs. 1 Nr. 8 und § 8 HessDFG-E unklar. Beide Vorschriften betreffen wissenschaftliche Begleitung und Evaluation, ohne dass ihre funktionale Abgrenzung im Gesetz oder in der Begründung hinreichend erläutert würde. Insgesamt besteht mit Blick auf den Maßnahmenkatalog ein erheblicher Überarbeitungsbedarf. Eine klare funktionale Trennung zwischen Zielbestimmung (§ 1), Maßnahmenkonkretisierung (§ 3) und wissenschaftlicher Begleitung (§ 8) würde die Normstruktur erheblich verbessern.

#### **IV. Demokratiezentrum Hessen am Institut für Erziehungswissenschaft der Philipps-Universität Marburg (§ 4 HessDFG-E)**

Sog. Landesdemokratiezentren wurden im Rahmen des Bundesprogramms „Demokratie leben! Aktiv gegen Rechtsextremismus, Gewalt und Menschenfeindlichkeit“ etabliert und bestehen inzwischen in allen Bundesländern.<sup>75</sup> Vor diesem Hintergrund ist die normative Verankerung des Demokratiezentrams Hessen in § 4 HessDFG-E zur Sicherstellung einer langfristigen institutionellen Förderung grundsätzlich zu begrüßen. Die gesetzliche Festschreibung als zentrale Koordinierungsstelle für Demokratieförderung und Extremismusprävention im Land Hessen (§ 4 Abs. 1 HessDFG-E) begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Der Landesgesetzgeber bewegt sich insoweit im Rahmen seiner Organisationskompetenz. Die Bestimmung konkretisiert die institutionelle Struktur der Landesdemokratieförderung und schafft zugleich Rechtssicherheit hinsichtlich Aufgabenprofil und Zuständigkeit des Zentrums.

<sup>74</sup> Vgl. zur Erforderlichkeit sprachlich einwandfreier sowie für jedermann verständlicher Rechtsvorschriften II. 4. der Anlage 3 zu §§ 57 und 66 GGO Hessen.

<sup>75</sup> Näher zu den Landesdemokratiezentren Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Landes-Demokratiezentren, [demokratie-leben.de/dl/programm/programmbereiche/landes-demokratiezentren](https://demokratie-leben.de/dl/programm/programmbereiche/landes-demokratiezentren).

Auch die in § 4 Abs. 4 HessDFG-E normierte Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit dem nach § 7 einzurichtenden Landesbeirat für Demokratieförderung ist rechtlich unbedenklich. Sie dient der fachlichen Vernetzung und der institutionellen Koordination und trägt dazu bei, eine konsistente Umsetzung der gesetzlichen Zielvorgaben zu gewährleisten. Eine solche Kooperationsverpflichtung überschreitet weder die Organisationsautonomie des Landes noch begründet sie unzulässige Eingriffe in die wissenschaftliche oder institutionelle Freiheit der beteiligten Einrichtungen. Insgesamt stellt § 4 HessDFG-E eine sachgerechte organisatorische Ausgestaltung der in § 1 normierten Zielsetzung dar und fügt sich systematisch in das Förderkonzept des Entwurfs ein.

## **V. Regionale Beratungs- und Präventionsstrukturen (§ 5 HessDFG-E)**

Mit § 5 HessDFG-E sollen regionale Beratungs- und Präventionsstrukturen landesweit geschaffen und gefördert werden. § 5 Abs. 1 Satz 2 HessDFG-E benennt hierzu – nicht abschließend<sup>76</sup> – in den Nrn. 1 bis 8 verschiedene Stellen und Angebotsformen, die durch das Land eingerichtet oder unterstützt werden.

### **1. Organisationsrechtliche Zulässigkeit und gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit**

Diese gesetzliche Festlegung ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die Konkretisierung regionaler Strukturen dient der Umsetzung der in § 1 HessDFG-E normierten Zielsetzungen auf dezentraler Ebene und trägt dem Umstand Rechnung, dass Demokratieförderung und Extremismusprävention in hohem Maße orts- und kontextabhängig sind. Die Einrichtung entsprechender Beratungs- und Präventionsangebote bewegt sich im Rahmen der Organisations- und Förderkompetenz des Landes.

### **2. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer inhaltlichen Schwerpunktsetzung**

Soweit einzelne Nummern – insbesondere Nummer 1 und Nummer 2 – einen besonderen Bezug zum Bereich des Rechtsextremismus und rechter Gewalt aufweisen, ist auch eine solche inhaltliche Schwerpunktsetzung verfassungsrechtlich zulässig. Weder die staatliche Neutralitätspflicht noch das Demokratieprinzip stehen einer differenzierten Schwerpunktbildung im Bereich politischer Extremismusprävention entgegen.<sup>77</sup> Die staatliche Neutralitätspflicht gebietet dem Staat parteipolitische Zurückhaltung, verbietet jedoch keine sachlich begründete Schwerpunktsetzung im Rahmen legitimer Präventionsstrategien. Eine Förderung, die an objektiv feststellbare Gefährdungslagen anknüpft, stellt keine unzulässige Parteinahme dar, sondern ist Ausdruck sachgerechter Prioritätensetzung. Entsprechendes gilt im Hinblick auf das Demokratieprinzip. Dieses gebietet keine formale Gleichbehandlung sämtlicher Erscheinungsformen politischer Extremismen unabhängig von deren tatsächlicher Gefährlichkeit. Vielmehr ist es dem Gesetzgeber gestattet, seine Förderpolitik an empirisch belegten Gefährdungslagen auszurichten.

Vorliegend ist eine solche Schwerpunktsetzung sachlich gerechtfertigt. Nach dem jüngsten Verfassungsschutzbericht des Hessischen Ministeriums des Innern, für Sicherheit und Heimatschutz entfielen im Jahr 2024 rund 79 % der extremistischen Straf- und Gewalttaten auf den Bereich des Rechtsextremismus.<sup>78</sup> Eine verstärkte Fokussierung präventiver Maßnahmen auf diesen Bereich

<sup>76</sup> Vgl. hierzu den Wortlaut von § 5 Abs. 1 Satz 2 HessDFG-E: „insbesondere“.

<sup>77</sup> Anders *Kruschke*, NJOZ 2022, 1249 (1250).

<sup>78</sup> Hessisches Ministerium des Innern, für Sicherheit und Heimatschutz, Verfassungsschutz in Hessen: Bericht 2024, [lfv.hessen.de/sites/lfv.hessen.de/files/2025-09/lfv\\_jahresbericht\\_2024\\_barr\\_030925\\_0.pdf](https://lfv.hessen.de/sites/lfv.hessen.de/files/2025-09/lfv_jahresbericht_2024_barr_030925_0.pdf), S. 5.



entspricht daher einer realitätsgerechten Gefahreneinschätzung und ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

### **3. Mehrjährige Finanzierungssicherheit (§ 5 Abs. 2 HessDFG-E)**

§ 5 Abs. 2 HDFG-E sieht die institutionelle Förderung der regionalen Strukturen und deren Stärkung durch eine mehrjährige Finanzierungssicherheit vor. Die langfristige Finanzierung ist besonders aus Gründen der Planungssicherheit grundsätzlich zu begrüßen. Zur Sicherstellung von Letzterer sollte allerdings – bestenfalls im Gesetz, im Übrigen wenigstens in der Erläuterung sowie in Förderrichtlinien o.Ä. – näher bestimmt werden, welcher Zeitraum unter „mehrjährig“ zu verstehen ist.

### **4. Kooperationsverpflichtung mit dem Demokratiezentrum Hessen (§ 5 Abs. 3 HessDFG-E)**

§ 5 Abs. 3 HessDFG-E, der die Zusammenarbeit der regionalen Strukturen mit dem Demokratiezentrum Hessen normiert, begegnet ebenfalls keinen rechtlichen Bedenken. Die Kooperationsverpflichtung dient der fachlichen Vernetzung, Qualitätssicherung und Koordination landesweiter Aktivitäten. Sie bewegt sich im Rahmen der Organisations- und Steuerungskompetenz des Landes und lässt zugleich Raum für die fachliche Eigenständigkeit der beteiligten Einrichtungen.

## **VI. Zuwendung (§ 6 HessDFG-E)**

§ 6 HessDFG-E enthält die zentralen Bestimmungen zur Vergabe von Zuwendungen im Rahmen der Landesdemokratieförderung. Die Vorschrift bildet damit den normativen Kern der finanziellen Ausgestaltung des Gesetzes.

### **1. Sinnhaftigkeit einer spezialgesetzlichen Grundlage**

Mangels spezialgesetzlicher Regelung erfolgt die Vergabe von Zuwendungen an staatliche wie nichtstaatliche Akteure derzeit auf Grundlage der haushaltsrechtlichen Ermächtigungen, insbesondere nach Maßgabe der §§ 23, 44 Landeshaushaltsordnung (LHO) sowie der entsprechenden Festsetzungen im Haushaltsgesetz. Diese Praxis ist auch im Bereich der Demokratieförderung verfassungsrechtlich grundsätzlich nicht zu beanstanden.

Insbesondere genügt die haushaltsgesetzliche Grundlage dem aus Art. 20 Abs. 3 GG folgenden Vorbehalt des Gesetzes. Nach der Wesentlichkeitslehre des Bundesverfassungsgerichts müssen alle wesentlichen Entscheidungen, die für die Verwirklichung von Grundrechten von Bedeutung sind oder den Bürger unmittelbar betreffen, vom parlamentarischen Gesetzgeber selbst getroffen werden.<sup>79</sup> Dies gilt auch für staatliches Handeln, durch das Leistungen oder Chancen gewährt werden.<sup>80</sup>

Grundsätzlich bietet die Festsetzung von Fördermitteln im Haushaltsplan, der Bestandteil des förmlichen Haushaltsgesetzes ist, eine hinreichende normative Grundlage für die Vergabe staatlicher Zuwendungen. Der Haushaltsgesetzgeber trifft hierbei die wesentliche Entscheidung über Art, Umfang und Zweck der Mittelverwendung.<sup>81</sup> Eine spezialgesetzliche Rechtsgrundlage kann

---

<sup>79</sup> BVerfGE 40, 237 (249).

<sup>80</sup> BVerfGE 40, 237 (249).

<sup>81</sup> Vgl. BVerwG, NVwZ 1998, 273 (273); VGH BW, NVwZ 2001, 1428 (1428 f.); Kluckert, JuS 2019, 536 (536).

allerdings dann erforderlich sein, wenn mit der Mittelvergabe zugleich ein Eingriff in Grundrechte oder grundrechtsgleiche Rechte verbunden ist.<sup>82</sup> Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bedürfen auch Eingriffe in das Recht auf Chancengleichheit der politischen Parteien einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung, sofern sich die staatliche Handlungsbefugnis nicht bereits unmittelbar aus der Verfassung ergibt.<sup>83</sup> Die Vergabe von Zuwendungen für demokratiefördernde Maßnahmen greift jedoch – sofern nur parteipolitisch neutrale Projekte gefördert werden – nicht in das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit ein. Auch im Übrigen ist kein unmittelbarer Eingriff in Grundrechte oder grundrechtsgleiche Rechte ersichtlich, der eine spezialgesetzliche Regelung zwingend erforderlich erscheinen ließe. Die bloße Entscheidung, bestimmte Maßnahmen zu fördern und andere nicht zu berücksichtigen, stellt grundsätzlich keinen Grundrechtseingriff dar, solange die Auswahlentscheidung sachlich gerechtfertigt und gleichheitskonform erfolgt.

Ungeachtet dessen ist eine spezialgesetzliche Verankerung der Landesdemokratieförderung grundsätzlich zu begrüßen. Auch wenn eine solche Regelung verfassungsrechtlich nicht zwingend geboten ist, kann sie aus Gründen der Normklarheit, Transparenz und Systematisierung sachgerecht sein. Durch eine fachgesetzliche Ausgestaltung können spezifische Anforderungen für diesen besonderen Förderbereich ausdrücklich festgelegt werden.<sup>84</sup> Dies betrifft etwa besondere Voraussetzungen für die Mittelvergabe, verfahrensrechtliche Sicherungen oder die Möglichkeit einer längerfristigen beziehungsweise institutionellen Förderung. Eine gesetzliche Grundlage ermöglicht es zudem, Förderlogik, Zielbindung und Evaluationsmechanismen kohärent zu strukturieren.

Darüber hinaus stärkt eine spezialgesetzliche Regelung die demokratische Legitimation der Förderpraxis. Die parlamentarische Entscheidung über Zweck, Ziele und Rahmenbedingungen der Demokratieförderung verleiht der Mittelvergabe eine erhöhte normative Transparenz und Nachvollziehbarkeit. Dies erscheint insbesondere vor dem Hintergrund der öffentlichen Diskussion über einen möglichen Einfluss staatlicher Demokratieförderung auf Prozesse der politischen Willensbildung bedeutsam.<sup>85</sup> Voraussetzung für eine solche Legitimationswirkung ist allerdings, dass sich die zentralen Kriterien der Mittelvergabe unmittelbar – sowie klar, verständlich und widerspruchsfrei – aus dem Gesetz ergeben. Nur dann kann die spezialgesetzliche Ausgestaltung ihren Mehrwert gegenüber einer rein haushaltsrechtlichen Steuerung tatsächlich entfalten.

## **2. Ausgestaltung der Förderermächtigung (§ 6 Abs. 1 HessDFG-E)**

§ 6 Abs. 1 HessDFG-E bestimmt, dass das Land Maßnahmen nach § 3 durch die Gewährung von Zuwendungen nach Maßgabe des HessDFG-E sowie der hierzu erlassenen Rechtsverordnungen fördert. Die nähere Ausgestaltung der Mittelvergabe wird im Gesetz lediglich punktuell – insbesondere in Absatz 2 und Absatz 5 – konkretisiert. Darüber hinausgehende Fördervoraussetzungen oder Verfahrensregelungen ergeben sich aus dem Entwurf selbst nicht.

---

<sup>82</sup> Vgl. BVerfGE 166, 93 (161) Rn. 181.

<sup>83</sup> BVerfGE 166, 93 (161) Rn. 181. Daher bedarf es für die Förderung politischer Stiftungen einer normativen Grundlage (BVerfGE 166, 93 (182 f.) Rn. 238).

<sup>84</sup> Vgl. Müller/Richter/Ziekow, Handbuch Zuwendungsrecht, 2. Aufl. 2025, A. Rn. 68 f.

<sup>85</sup> Vgl. zur Diskussion BT-Plenarprotokoll 21/50, S. 5898 (B) ff.; BT-Plenarprotokoll 20/91, S. 10938 (D) ff.; Kruschke, NJOZ 2022, 1249; Gersdorf, NJW 2024, 3275; Lautsch, Eine Frage der Gesetzgebungskompetenz?, LTO, 12.3.2024, lto.de/recht/hintergruende/h/demokratiefoerderungsgesetz-ngo-kompetenz-gesetzgebung-gutachten-wissenschaftlicher-dienst; Deutschlandfunk, Das Demokratiefördergesetz liegt auf Eis, 21.3.2024, deutschlandfunk.de/demokratiefoerderungsgesetz-100.html.

Abgesehen von den in §§ 1 und 3 genannten Ziel- und Maßnahmenbestimmungen enthält das HessDFG-E somit keine eigenständige Konkretisierung der Förderbedingungen.

#### **a) Beschränkung auf Zuwendungen**

Absatz 1 sieht die Förderung ausschließlich „durch die Gewährung von Zuwendungen“ vor. Eine solche Beschränkung erscheint nicht zwingend erforderlich. Zwar stellt die Zuwendung im haushaltsrechtlichen Sinne das typische Instrument staatlicher Förderpolitik dar. Gleichwohl könnten in Einzelfällen auch andere Förderinstrumente – etwa Leistungsvereinbarungen, institutionelle Kooperationen oder projektbezogene Auftragsvergaben – in Betracht kommen.<sup>86</sup> Eine ausdrückliche Festlegung auf Zuwendungen verengt den Handlungsspielraum des Landes ohne ersichtliche Notwendigkeit.<sup>87</sup> Es wäre daher zu erwägen, die Vorschrift offener zu formulieren oder zumindest klarzustellen, dass die Förderung im Rahmen der haushaltsrechtlich zulässigen Instrumente erfolgt.

#### **b) Verweis auf „Rechtsverordnungen“**

Der pauschale Verweis auf „hierzu erlassene Rechtsverordnungen“ bedarf einer näheren Bestimmung. Bereits terminologisch bleibt unklar, auf welche Art von Rechtsverordnungen Bezug genommen werden soll. Denkbar wäre zum einen ein Verweis auf Ausführungsverordnungen i.S.d. Art. 107 HessVerf, die der näheren Konkretisierung eines Gesetzes dienen. Zum anderen könnte eine „klassische“ Rechtsverordnung i.S.d. Art. 107, 118 HessVerf<sup>88</sup> gemeint sein, die auf einer formellen gesetzlichen Ermächtigung beruht und selbst normative Außenwirkung entfaltet. Weder der Gesetzentwurf noch dessen Begründung enthalten hierzu weitergehende Ausführungen. Auf die dogmatische Einordnung im Einzelnen kommt es jedoch vorliegend nicht entscheidend an. Denn auf Grundlage des gegenständlichen Entwurfs dürfte weder eine Ausgestaltung wesentlicher Förderbestimmungen durch Ausführungsverordnungen i.S.d. Art. 107 HessVerf noch durch Rechtsverordnungen i.S.d. Art. 107, 118 HessVerf zulässig sein.

#### **aa) Keine Regelung konkreter Förderbestimmungen in Ausführungsverordnungen i.S.d. Art. 107 HessVerf**

Durch Art. 107 HessVerf<sup>89</sup>, der die Landesregierung unmittelbar zum Erlass von Ausführungsverordnungen ermächtigt, können der Exekutive zwar gewisse eng umgrenzte gesetzgeberische Aufgaben übertragen werden, deren Regelungsbereich ihrem Wesen nach der Vollzugsfunktion der obersten Verwaltungsbehörden zuzuordnen ist.<sup>90</sup> Diese – in der gegenwärtigen Verwaltungspraxis nur noch selten bedeutsamen<sup>91</sup> – Ausführungsverordnungen dürfen jedoch keine eigenständigen materiellen Rechte oder Pflichten begründen.<sup>92</sup> Sie sind ihrem Charakter nach akzessorisch und dienen ausschließlich der Konkretisierung und Weiterführung eines bereits

<sup>86</sup> Vgl. hierzu auch § 4 Abs. 1 und § 5 Abs. 1 Satz 2 DFöG-E und die Erläuterungen zu § 4 Absatz 1 und § 5 Absatz 1 (BT-Drs. 20/5823, S. 22 f.).

<sup>87</sup> Vgl. Verwaltungsvorschriften zur Hessischen Landeshaushaltsordnung (VV-LHO) Nrn. 1.2 und 4. Zu § 23 LHO.

<sup>88</sup> Die jedenfalls nach ihrem Wortlaut von Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG erheblich abweichenden Regelungen der Art. 107, 118 HessVerf sind ausweislich des Bundesverfassungsgerichts mit Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar (BVerfGE 34, 52 (58 f.)).

<sup>89</sup> Vgl. zur Kritik der Literatur an der alleinigen Anwendung von Art. 107 HessVerf *Pauly*, in: Ogorek/Poseck, BeckOK HessVerf, 6. Ed., 15.11.25, Art. 107 Rn. 17 m.w.N.

<sup>90</sup> StGH HE, Urt. v. 11.5.1956 – P.St. 191, BeckRS 2016, 50895 Rn. 13.

<sup>91</sup> *Pauly*, in: Ogorek/Poseck, BeckOK HessVerf, 6. Ed., 15.11.25, Art. 107 Rn. 5.

<sup>92</sup> *Pauly*, in: Ogorek/Poseck, BeckOK HessVerf, 6. Ed., 15.11.25, Art. 107 Rn. 16 m.w.N.

hinreichend bestimmten gesetzgeberischen Regelungswillens.<sup>93</sup> Sollte § 6 Abs. 1 HessDFG-E tatsächlich auf Ausführungsverordnungen i.S.d. Art. 107 HessVerf Bezug nehmen wollen, so dürften sich diese folglich auf die bloße Ausführung und technische Ausgestaltung des Gesetzes beschränken. Sie könnten lediglich Regelungen treffen, die im Gesetz selbst zumindest rahmenhaft vorgezeichnet sind. Voraussetzung wäre daher eine hinreichend bestimmte gesetzliche Grundentscheidung über die zentralen Förderparameter. Hieran fehlt es jedoch. Das HessDFG-E enthält weder klare Aussagen darüber, ob ein Anspruch auf Förderung besteht oder es sich um eine rein ermessensgeleitete Leistung handelt, noch darüber, wer als förderungsberechtigt anzusehen ist. Ebenso wenig wird geregelt, auf welchem Wege eine Förderung beantragt werden kann, noch welche Stelle für die Entscheidung über die Mittelvergabe zuständig ist. Mangels normativer Vorprägung könnten entsprechende Verordnungen nicht lediglich den gesetzgeberischen Willen „weiterführen“, sondern würden erstmals eigenständige materielle Regelungen schaffen. Dies wäre mit der Funktion von Ausführungsverordnungen nach Art. 107 HessVerf nicht vereinbar.

#### **bb) Keine tragfähige Grundlage für Rechtsverordnungen i.S.d. Art. 107, 118 HessVerf**

In der hessischen Staatspraxis bedeutsamer als die bloßen Ausführungsverordnungen sind Rechtsverordnungen, die auf den gemeinsamen Regelungsrahmen der Art. 107, 118 HessVerf gestützt werden.<sup>94</sup> Danach kann der Gesetzgeber durch formelles Gesetz die Befugnis zum Erlass von Rechtsverordnungen über bestimmte einzelne Gegenstände auf die Landesregierung als Kollegialorgan oder auf einen oder mehrere Minister übertragen.<sup>95</sup> Nicht übertragbar ist hingegen die Gesetzgebungsgewalt im Ganzen oder für eigenständige Teilgebiete.<sup>96</sup> Rechtsverordnungen in diesem Sinne bedürfen – anders als Ausführungsverordnungen nach Art. 107 HessVerf – einer ausdrücklichen und hinreichend bestimmten gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage.<sup>97</sup> Eine solche Ermächtigung enthält das HessDFG-E jedoch nicht.<sup>98</sup> Sollte mit der in § 6 Abs. 1 gewählten Formulierung „und der hierzu erlassenen Rechtsverordnungen“ die Begründung einer Verordnungsermächtigung intendiert gewesen sein, genügt diese pauschale Bezugnahme den Anforderungen der Art. 107, 118 HessVerf nicht. Zwar findet Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG auf landesrechtliche Ermächtigungen keine unmittelbare Anwendung. Gleichwohl gelten auch für sie die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Anforderungen an die Bestimmtheit von Verordnungsermächtigungen.<sup>99</sup> Dem ermächtigenden Gesetz müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der übertragenen Regelungsbefugnis hinreichend deutlich zu entnehmen sein.<sup>100</sup>

§ 6 Abs. 1 HessDFG-E beschränkt sich jedoch darauf, einen allgemeinen Bezug zum Gesetz herzustellen und die Gewährung von Zuwendungen zu erwähnen.<sup>101</sup> Weder werden der konkrete Regelungsgegenstand noch der zulässige Umfang möglicher Ordnungsregelungen näher eingegrenzt. Insbesondere bleibt unklar, ob etwa Fragen der Fördervoraussetzungen, des

<sup>93</sup> Pauly, in: Ogorek/Poseck, BeckOK HessVerf, 6. Ed., 15.11.25, Art. 107 Rn. 16.

<sup>94</sup> Pauly, in: Ogorek/Poseck, BeckOK HessVerf, 6. Ed., 15.11.25, Art. 118 Rn. 15; vgl. auch StGH HE, Ur. v. 12.2.2020 – P.St. 2610, BeckRS 2020, 1557 Rn. 102.

<sup>95</sup> StGH HE, Ur. v. 12.2.2020 – P.St. 2610, BeckRS 2020, 1557 Rn. 102; Pauly, in: Ogorek/Poseck, BeckOK HessVerf, 6. Ed., 15.11.25, Art. 118 Rn. 15; vgl. auch Hinkel, Verfassung des Landes Hessen, 1999, Erl. zu Art. 118 (S. 209).

<sup>96</sup> StGH HE, Ur. v. 12.2.2020 – P.St. 2610, BeckRS 2020, 1557 Rn. 102; Hinkel, Verfassung des Landes Hessen, 1999, Erl. zu Art. 118 (S. 209); Pauly, in: Ogorek/Poseck, BeckOK HessVerf, 6. Ed., 15.11.25, Art. 118 Rn. 15.

<sup>97</sup> StGH HE, NJW 1960, 717 (718); StGH HE, Ur. v. 12.2.2020 – P.St. 2610, BeckRS 2020, 1557 Rn. 102.

<sup>98</sup> Vgl. zu üblichen Formulierungen von Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen VII. der Anlage 3 zu §§ 57 und 66 GGO Hessen.

<sup>99</sup> StGH HE, Ur. v. 12.2.2020 – P.St. 2610, BeckRS 2020, 1557 Rn. 100 ff.

<sup>100</sup> StGH HE, Ur. v. 12.2.2020 – P.St. 2610, BeckRS 2020, 1557 Rn. 104.

<sup>101</sup> Vgl. die Formulierung „hierzu“ in § 6 Abs. 1 HessDFG-E, LT HE-Drs. 21/2930, S. 4.

Verfahrens, der Auswahlkriterien oder der Bewilligungszuständigkeit durch Rechtsverordnung geregelt werden sollen. Auch die in § 6 Abs. 5 HessDFG-E genannten Ziele der Vereinfachung der Förderverfahren und der transparenten Ausgestaltung der Vergabekriterien werden nicht ausdrücklich mit einer möglichen Verordnungsermächtigung verknüpft. Weitere inhaltliche Eingrenzungen des Regelungsgehalts lassen sich dem Entwurf weder unmittelbar noch im Wege der Auslegung entnehmen.<sup>102</sup> Selbst bei Zugrundelegung eher niedriger Anforderungen an den erforderlichen Bestimmtheitsgrad<sup>103</sup> fehlt es somit an einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage. Hinzu kommt, dass das Gesetz keine Vorgabe darüber enthält, welches Organ zum Erlass der Rechtsverordnung befugt sein soll. Nach Art. 107, 118 HessVerf ist entweder die Landesregierung als Kollegialorgan oder ein oder mehrere bestimmte Minister ausdrücklich zu benennen.<sup>104</sup> Mangels hinreichend bestimmter Ermächtigung und Bezeichnung des zuständigen Verordnungsgebers bietet § 6 Abs. 1 HessDFG-E daher keine tragfähige Grundlage für den Erlass von Rechtsverordnungen i.S.d. Art. 107, 118 HessVerf.

Die in § 6 Abs. 1 HessDFG-E enthaltene Bezugnahme auf „hierzu erlassene Rechtsverordnungen“ bietet in ihrer gegenwärtigen Fassung mithin keine tragfähige Grundlage für eine eigenständige normative Ausgestaltung der Fördervoraussetzungen. Weder genügt die Vorschrift den Anforderungen an eine hinreichend bestimmte Verordnungsermächtigung i.S.d. Art. 107, 118 HessVerf, noch erlaubt Art. 107 HessVerf den Erlass materiell selbständiger Regelungen ohne hinreichende gesetzliche Vorprägung. Sollen zentrale Fragen der Förderberechtigung, der Zuständigkeit oder der Auswahlkriterien nicht unmittelbar im Gesetz selbst geregelt werden, bedarf es daher einer ausdrücklichen, inhaltlich hinreichend bestimmten Verordnungsermächtigung unter Benennung des zuständigen Verordnungsgebers. Andernfalls liefe die Bezugnahme auf Rechtsverordnungen ins Leere; die wesentlichen Förderbedingungen wären unmittelbar im Gesetz selbst festzulegen, um dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und dem Demokratieprinzip Rechnung zu tragen.

### **c) Normative Verankerung wesentlicher Förderbestimmungen**

Wird der Entwurf – entgegen der hier vertretenen Auffassung – nicht um eine den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen genügende Verordnungsermächtigung ergänzt, erscheint eine unmittelbare gesetzliche Regelung zentraler Förderbestimmungen geboten. Unabhängig davon wäre eine gesetzliche Konkretisierung jedenfalls aus Gründen der Transparenz und Rechtsklarheit sachgerecht. Zunächst sollte ausdrücklich klargestellt werden, dass kein Anspruch auf Förderung besteht und die Entscheidung über die Gewährung von Zuwendungen im pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Behörde erfolgt.<sup>105</sup> Eine solche Klarstellung dient der Rechtssicherheit und verhindert Missverständnisse hinsichtlich eines etwaigen subjektiven Leistungsanspruchs.

Ferner bedarf es einer eindeutigen Bezeichnung der zuständigen Bewilligungsbehörden.<sup>106</sup> Die Festlegung der Entscheidungszuständigkeit ist eine wesentliche organisatorische

<sup>102</sup> Zweck, Inhalt und Ausmaß der Befugnis zum Erlass von Rechtsverordnungen müssen dem ermächtigenden Gesetz zumindest mittels Auslegung zu entnehmen sein, BVerfGE 8, 274 (307).

<sup>103</sup> Die Anforderungen an den erforderlichen Bestimmtheitsgrad bemessen sich nach der Grundrechtsrelevanz der Regelung (StGH HE, Urt. v. 12.2.2020 – P.St. 2610, BeckRS 2020, 1557 Rn. 103 m.w.N.).

<sup>104</sup> Vgl. Pauly, in: Ogorek/Poseck, BeckOK HessVerf, 6. Ed., 15.11.25, Art. 118 Rn. 15. Siehe auch VII. der Anlage 3 zu §§ 57 und 66 GGO Hessen.

<sup>105</sup> Vgl. hierzu die Regelung des § 4 Abs. 2 DFöG-E.

<sup>106</sup> Vgl. hierzu die Regelung des § 7 Abs. 1 DFöG-E

Grundentscheidung und sollte nicht der bloßen Verwaltungspraxis überlassen bleiben. Darüber hinaus sollten die potenziell förderfähigen Akteure näher bestimmt werden.<sup>107</sup> Sofern die Förderung von Maßnahmen juristischer Personen des privaten Rechts, nicht rechtsfähiger Vereinigungen oder einzelner natürlicher Personen in Betracht kommt, sind die hierfür maßgeblichen Voraussetzungen normativ zu konkretisieren.<sup>108</sup> Dies gilt insbesondere im Hinblick auf etwaige Anforderungen an die Verfassungstreue oder die organisatorische Zuverlässigkeit der Antragsteller. Eine gesetzliche Vorstrukturierung verhindert insoweit eine unkontrollierte oder intransparente Verwaltungspraxis.

Schließlich erscheint es angezeigt, zumindest die Grundzüge des Förderverfahrens gesetzlich zu regeln. Hierzu zählen insbesondere: das Erfordernis eines formellen Antrags, die Entscheidung durch Verwaltungsakt (Bescheid), Regelungen zur Zweckbindung der Mittel, sowie die Möglichkeit der Rückforderung bei zweckwidriger Verwendung<sup>109</sup> oder bei Wegfall der Fördervoraussetzungen. Die gesetzliche Verankerung dieser Mindeststandards würde die demokratische Legitimation der Förderpraxis stärken und zugleich die gerichtliche Überprüfbarkeit von Förderentscheidungen klar strukturieren.

### **3. Förderformen und systematische Einordnung**

§ 6 Abs. 2 HessDFG-E konkretisiert die in Absatz 1 eröffnete Förderermächtigung dahin, dass die Förderung „insbesondere“ durch institutionelle Förderung des Demokratiezentriums Hessen und regionaler Beratungs- und Präventionsstrukturen (Nummer 1), Projektförderung für Maßnahmen nach § 3 (Nummer 2) sowie Förderung wissenschaftlicher Forschung und Evaluation nach § 8 (Nummer 3) erfolgen soll. Die Verwendung des Begriffs „insbesondere“ ist sachgerecht, da sie den Katalog ausdrücklich als nicht abschließend kennzeichnet und damit eine hinreichende Flexibilität der Förderpraxis gewährleistet. Der Gesetzgeber vermeidet auf diese Weise eine starre Bindung an enumerativ festgelegte Förderformen und trägt dem Umstand Rechnung, dass sich Bedarfe im Bereich der Demokratieförderung dynamisch entwickeln können.<sup>110</sup>

### **4. Programmverstetigung, Vertragslaufzeiten, Transparenz und Kofinanzierung**

Die gesetzliche Verankerung und dauerhafte finanzielle Ausstattung des Landesprogramms „Hessen aktiv für Demokratie und gegen Extremismus“ in Absatz 3 ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings bleibt offen, in welchem Umfang die „dauerhafte finanzielle Ausstattung“ konkretisiert werden soll. Weder wird eine Mindestmittelausstattung normiert noch ein Mechanismus zur bedarfsgerechten Fortschreibung vorgesehen. Soll der Verstetigungszweck mehr sein als eine symbolische Absicherung, wäre eine nähere Bestimmung – etwa durch Verweis auf den Haushaltsplan oder durch eine programmatische Festlegung zur Mindestdotierung – erwägenswert.

Absatz 4, der den Abschluss von Förderverträgen mit einer Laufzeit von bis zu fünf Jahren ermöglicht, ist aus verwaltungspraktischer Sicht sinnvoll. Mehrjährige Förderzusagen erhöhen Planungssicherheit und Stabilität der geförderten Strukturen. Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen nicht. Haushaltsrechtlich bleibt allerdings zu beachten, dass auch mehrjährige

<sup>107</sup> Vgl. hierzu die Regelung des § 5 Abs. 1 Satz 1 DFördG-E.

<sup>108</sup> Vgl. hierzu die Regelung des § 5 Abs. 2 DFördG-E.

<sup>109</sup> Vgl. hierzu die Regelung des § 7 Abs. 2 DFördG-E.

<sup>110</sup> Vgl. BT-Drs. 20/5823, S. 22.



Förderverträge dem Grundsatz der Jährlichkeit und der parlamentarischen Budgetverantwortung unterliegen.

Absatz 5 verpflichtet zu einer transparenten Gestaltung der Vergabekriterien und zur Vereinfachung der Förderverfahren. Der Transparenzgedanke ist mit Blick auf Art. 3 Abs. 1 GG sowie auf das Demokratieprinzip ausdrücklich zu begrüßen. Allerdings bleibt unklar, wie diese Transparenz konkret hergestellt werden soll. Weder werden Mindestanforderungen an die Veröffentlichung von Kriterien normiert noch wird ein Verfahren zur Dokumentation und Begründung von Auswahlentscheidungen festgelegt. Die Vorschrift besitzt daher bislang überwiegend programmatischen Charakter. Soll sie praktische Steuerungswirkung entfalten, bedarf es einer näheren Konkretisierung – sei es im Gesetz selbst oder zumindest durch verbindliche Förderrichtlinien.

Absatz 6 eröffnet die Möglichkeit der Kofinanzierung von Maßnahmen und Programmen des Bundes. Dies ist verfassungsrechtlich unbedenklich. Die Vorschrift trägt dem kooperativen Föderalismus Rechnung und ermöglicht eine Bündelung von Ressourcen. Zu beachten ist allerdings, dass landesrechtliche Förderentscheidungen auch im Rahmen einer Kofinanzierung eigenständig an die in § 1 HessDFG-E normierten Ziele gebunden bleiben.

## **VII. Landesbeirat für Demokratieförderung (§ 7 HessDFG-E)**

Mit § 7 HessDFG-E soll ein Landesbeirat für Demokratieförderung eingerichtet werden, der die Landesregierung in Fragen der Demokratieförderung, Vielfaltgestaltung und Extremismusprävention berät und die Umsetzung des Gesetzes begleitet. Der Einsatz beratender Fachgremien ist in zahlreichen Politikfeldern üblich und zur Sicherstellung einer fachlich fundierten Demokratieförderung grundsätzlich zu begrüßen. Gegen die Absätze 1 bis 3, die Einführung, Zusammensetzung und Aufgaben des Gremiums regeln, bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

Absatz 4 bestimmt, dass Zusammensetzung, Berufung und Arbeitsweise des Landesbeirats durch Rechtsverordnung geregelt werden sollen. Sollte damit eine Rechtsverordnung i.S.d. Art. 107, 118 HessVerf gemeint sein, fehlt es im HessDFG-E an einer hinreichenden Ermächtigungsgrundlage. Zwar dürften die Bestimmtheitsanforderungen angesichts der Begrenzung auf „Zusammensetzung, Berufung und Arbeitsweise“ gewahrt sein. Es fehlt jedoch – wie bereits bei § 6 Abs. 1 HessDFG-E – an der erforderlichen Benennung des Ordnungsgebers.

## **VIII. Forschung und Evaluation (§ 8 HessDFG-E)**

§ 8 HessDFG-E regelt die wissenschaftliche Begleitung und Auswertung der auf Grundlage des Gesetzes geförderten Maßnahmen und Programme sowie die Demokratieforschung. Absatz 1 bestimmt, dass das Land die wissenschaftliche Begleitung und Evaluation der Demokratieförderung sowie die Demokratieforschung in Hessen fördert. Die in den Nummern 1 bis 5 genannten Gegenstände differenzieren jedoch nicht hinreichend klar zwischen beiden Bereichen: Während die Nummern 1, 2, 4 und 5 der Demokratieforschung zuzuordnen sein dürften, betrifft Nummer 3 die wissenschaftliche Begleitung und Evaluation der geförderten Maßnahmen. Zur besseren Systematik und Verständlichkeit erscheint daher eine Trennung beider Regelungsgegenstände vorzugswürdig. Absatz 1 könnte – unter Streichung der Nummer 3 – ausschließlich die Förderung der Demokratieforschung betreffen; in einem gesonderten Absatz ließe sich sodann die wissenschaftliche Begleitung und Evaluation der geförderten Maßnahmen verankern. § 8 Abs. 2



HessDFG-E, der die Nutzung der Ergebnisse von wissenschaftlicher Begleitung und Evaluation zur Weiterentwicklung von Maßnahmen und Programmen vorsieht, ist grundsätzlich zu begrüßen. Sachgerecht wäre es jedoch, auch die Erkenntnisse aus der Demokratieforschung ausdrücklich einzubeziehen.

#### **IX. Berichtswesen (§ 9 HessDFG-E)**

§ 9 HessDFG-E regelt das Berichtswesen. Absatz 1 verpflichtet die Landesregierung zur regelmäßigen Erstellung eines Demokratieberichts, der dem Landtag vorzulegen ist. Eine solche Berichtspflicht ist grundsätzlich zu begrüßen, da sie dem Parlament eine sachliche Grundlage für Bewertung und Fortentwicklung der Demokratieförderung verschafft. Allerdings ist die Formulierung „regelmäßig“ zu unbestimmt und birgt die Gefahr einer faktischen Entwertung der Berichtspflicht. Vorzugswürdig wäre daher eine klare zeitliche Festlegung, etwa im Zwei- oder Vierjahresrhythmus. § 9 Abs. 2 und 3 HessDFG-E, die den Inhalt des Berichts konkretisieren sowie die Beteiligung des Landesbeirats und die Veröffentlichung vorsehen, begegnen keinen rechtlichen Bedenken.

#### **X. Evaluation (§ 10 HessDFG-E)**

Die in § 10 HessDFG-E vorgesehene Evaluation des Landesdemokratiefördergesetzes innerhalb eines Vierjahreszeitraums sowie die damit verbundene Vorlagepflicht gegenüber dem Landtag sind rechtlich nicht zu beanstanden. Zur klaren Abgrenzung von der in § 8 geregelten Evaluation einzelner Maßnahmen der Demokratieförderung erscheint es jedoch sachgerecht, die Überschrift präzisierend in „Evaluation des Gesetzes“ zu ändern.

#### **XI. Inkrafttreten (§ 11 HessDFG-E)**

Hinsichtlich des § 11 HessDFG-E, der ein Inkrafttreten nach Verkündung vorsieht, bestehen keine rechtlichen Bedenken.

#### **D. Fazit**

Der Entwurf eines Hessischen Landesdemokratiefördergesetzes verfolgt ein legitimes und verfassungsrechtlich tragfähiges Ziel, indem er die Demokratieförderung institutionell verstetigen und finanziell absichern will. Die Gesetzgebungskompetenz des Landes ist gegeben; weder eine ausschließliche noch eine abschließend ausgeübte konkurrierende Bundeskompetenz steht dem Vorhaben entgegen. Auch im Hinblick auf das parteienrechtliche Neutralitätsgebot und das Demokratieprinzip bestehen gegen die grundsätzliche Förderkonzeption keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Förderung zivilgesellschaftlicher Akteure ist zulässig, solange sie zielgebunden, gleichheitsgerecht und parteipolitisch neutral ausgestaltet wird. Gleichwohl weist der Entwurf in seiner gegenwärtigen Fassung strukturelle und normsystematische Defizite auf, insbesondere im Bereich der Zieldefinitionen und des Maßnahmenkatalogs. Es bestehen terminologische Unschärfen und teilweise redundante Regelungen, die die Normklarheit beeinträchtigen. Besonders überarbeitungsbedürftig ist § 6 HessDFG-E, da es für die Zuwendungsvergabe an hinreichend bestimmten Regelungen zu Fördervoraussetzungen, Zuständigkeiten und einer tragfähigen Verordnungsermächtigung fehlt. Zur Absicherung gegen eine Förderung verfassungsfeindlicher Akteure empfiehlt sich eine gesetzliche Regelung. In Betracht zu ziehen sind etwa die Normierung einer Pflicht zur Achtung der wesentlichen Verfassungsprinzipien und/oder eines Förderausschlusses verfassungsfeindlicher Akteure unter Heeranziehung



verfassungsschutzbehördlicher Erkenntnisse. Eine verpflichtende Demokratieerklärung erscheint demgegenüber verfassungsrechtlich problematisch. Insgesamt ist der Entwurf in seiner Zielrichtung zu begrüßen, bedarf jedoch in zentralen Punkten einer gesetzestechnischen Präzisierung und systematischen Straffung, um seine intendierte Legitimations- und Steuerungsfunktion voll entfalten zu können.



**HSGB**  
HESSISCHER STÄDTE-  
UND GEMEINDEBUND

Hessischer Städte- und Gemeindebund · Postfach 1351 · 63153 Mühlheim/Main

Hessischer Landtag  
Der Vorsitzende des Innenausschusses  
Herrn Thomas Hering MdL  
Schlossplatz 1-3  
65183 Wiesbaden

Referentin Frau Adrian  
Abteilung 2.1  
Unser Zeichen Adr/mp  
Telefon 06108 6001-5 1  
Telefax 06108 6001-5 7  
E-Mail [hsgb@hsgb.de](mailto:hsgb@hsgb.de)

Ihr Zeichen P 2.5  
Ihre Nachricht vom 18.12.2025

Datum 24.02.2026

Vorab per E-Mail: [h.dransmann@ltg.hessen.de](mailto:h.dransmann@ltg.hessen.de); [c.kehrein@ltg.hessen.de](mailto:c.kehrein@ltg.hessen.de)

## **Gesetzentwurf Fraktion Bündnis 90/Die Grünen**

### **Gesetz zur Förderung der demokratischen Strukturen und Initiativen im Land Hessen (Hessisches Landesdemokratieförderungsgesetz – HessDFG) – Drucks. 21/2930 –**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Übersendung des o.g. Gesetzentwurfs mit der Möglichkeit eine  
Stellungnahme abgeben zu können.

Grundsätzlich begrüßt es der Hessische Städte- und Gemeindebund, dass Maßnahmen  
und Handlungsfelder zur Demokratieförderung gestärkt werden sollen. Wir halten es  
aber für nicht erforderlich, neben dem bereits bestehenden Demokratiezentrum Hessen  
in Marburg ein weiteres Gremium, den Landesbeirat, zu installieren, dieses insbesondere  
vor dem Hintergrund einer angestrebten Entbürokratisierung und Verschlinkung.

Soweit in § 7 Abs. 2 des Gesetzentwurfs geregelt ist, dass dem Landesbeirat Kommunen  
angehören sollen, halten wir dies für sehr unbestimmt und würden empfehlen, hier die  
kommunalen Spitzenverbände als Mitglieder aufzuführen.

**Hessischer Städte- und  
Gemeindebund e.V.**  
Henri-Dunant-Str. 13  
D-63165 Mühlheim am Main  
Telefon 06108 6001-0  
Telefax 06108 6001-57

**BANKVERBINDUNG**  
Sparkasse Langen-Seligenstadt  
IBAN DE66 5065 2124 0008 0500 31  
BIC: HELADEF1SLS  
  
Steuernummer: 044 224 00204

**PRÄSIDENT**  
Markus Röder  
**ERSTER VIZEPRÄSIDENT**  
Dr. Johannes Hanisch  
**VIZEPRÄSIDENT**  
Matthias Baaß

**GESCHÄFTSFÜHRER**  
Johannes Heger  
Dr. David Rauber  
Harald Semler

Leider ist es uns nicht möglich, am mündlichen Anhörungstermin teilzunehmen.

Mit freundlichen Grüßen



Heger

Geschäftsführer