

Dr. iur. Tim Wihl
Vertretungsprofessor
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Neuere Rechtsgeschichte
Universität Erfurt

Berlin, 30.10.2022

Stellungnahme zum Gesetzentwurf für ein Demokratiefördergesetz

I.

Der Gesetzgeber hat sich nunmehr bewusst allein für die Kompetenzgrundlage der Staatsleitung entschieden. **Die „Extremismusprävention“ lässt sich allerdings nicht mit der Staatsleitung in Verbindung bringen**, da sie „gefährdete“, aber vor allem potentiell „gefährliche“ Personen vor einer letztlich zu Gewaltbereitschaft führenden „politischen Radikalisierung“ bewahren will. Damit kommt eine Präventionsaufgabe ins Spiel, die allerdings auf *sicherheitsbezogene Gefahren, nicht auf sozialen Hilfebedarf* bezogen ist. Für diese Art der Prävention bietet schon die in früheren Stadien des Gesetzgebungsverfahrens diskutierte „öffentliche Fürsorge“ keinen tauglichen Kompetenztitel. Die entsprechende Gefahrenabwehr ist vielmehr Länderaufgabe, sofern sie nicht den bestehenden Bundesbehörden zugewiesen ist (BfV, BKA). Aber auch und erst recht (!) unter die Regierungskompetenz der Staatsleitung, die im Interesse demokratischer Legitimation (und der horizontalen Gewaltgliederung) durchaus gesetzlich geregelt werden darf, fällt eine solche „Extremismusprävention“ gerade nicht. Denn zur Staatsleitung gehört nur das *behördliche Informationshandeln im weiten Sinne*, einschließlich der politischen Bildung. Die Extremismusprävention fällt gewissermaßen zwischen die kompetenziellen Stühle. **Sie ist weder als soziale Hilfsaufgabe mit sozialstaatlichem Präventionszweck noch als reines, sei es politisch-bildnerisches Informationshandeln (und damit als Teil der Staatsleitung) begründbar.**

Die (immer noch mögliche) Kombination der beiden einzigen in Betracht kommenden Kompetenzgrundlagen muss daher zu einer Beschränkung der Sachmaterien des Gesetzes auf eine *umfassend verstandene Demokratiestärkung durch nicht versäulte, sondern als miteinander integriert verstandene Sozialstaats- und Bildungsaufgaben und eine damit eng verbundene Vielfaltsicherung im Sinne der Stärkung des Diskriminierungsschutzes (Kampf gegen gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit)* führen. **Sicherheitsbezogene Aspekte der Demokratiestärkung kommen hingegen jenseits von Informationshandeln (und der tradierten Bundesgefahrenabwehr einschließlich dem eng verstandenen Verfassungsschutz) kompetenzrechtlich für den Bund von vornherein nicht infrage.**

Daher müssen in § 2 Nr. 5 und § 3 Abs. 2 die Passagen „in den Bereichen Demokratieförderung, Vielfaltgestaltung, Extremismusprävention und politische Bildung“ gestrichen werden.

II.

Bei der Gestaltung des Gesetzes ist darauf zu achten, dass die drei (von vier) kompetenzrechtlich zulässigen vermeintlichen „Säulen“, die aber keinesfalls als Säulen, sondern integriert zu konzipieren wären, – das läuft eben nicht auf eine Trennung der integral zusammengehörigen Aspekte der Demokratiestärkung und Vielfaltsicherung, sondern die dazu quer liegenden Aufgaben des *Informationshandelns inklusive politischer Bildung*

einerseits, der *präventiven Sozialarbeit* als Ergebnis einer sozialstaatlichen Leistungsverwaltung andererseits hinaus! – je zu ihrem eigenen „Recht“ kommen. Demokratiestärkung muss namentlich ganz anders verstanden werden als eine (s. o.) unzulässige „Extremismusprävention“. Dabei sind die sogenannte erste, zweite und vierte Säule inhaltlich stark verwandt und bei einem *gebotenen umfassenden wie offenen Demokratiebegriff* in Teilen sogar deckungsgleich. Anders verhält es sich, wie gesagt, mit der „Extremismusprävention“. Diese weist einen klaren Bezug zu sicherheitsbehördlichem Denken auf, das auf die Gefahrenabwehr orientiert ist. Extremismus ist namentlich kein in der wissenschaftlichen Demokratieforschung anerkanntes Konzept. Es handelt sich vielmehr um einen Ausdruck normativ-administrativen Mischdenkens, das Gefahren aufspüren und möglichst weit im Vorfeld begegnen will. **Die sogenannte „Extremismustheorie“ ist innerhalb der Sozialwissenschaften isoliert** und hat wegen schon lange benannter, eklatanter wissenschaftlicher Mängel in Deutschland fast keinen und international gar keinen Zuspruch gefunden. **Eine gesetzliche Festschreibung dieses Begriffs kann daher nicht infrage kommen. Die nun geplante erstmalige Festschreibung des Extremismusbegriffs auf gesetzlicher Ebene stellt einen skandalösen, wissenschaftsfeindlichen Präzedenzfall dar.** Bisher handelt es sich lediglich um ein *untergesetzliches sicherheitsbehördliches Konzept*, das im Rahmen der *Gefahrenabwehr* weit im Vorfeld, wie es der wehrhaften Demokratie entspricht, eine begrenzte orientierende Rolle spielen kann, wenn es etwa um sogenannte „Phänomenbereiche“ von potentiellen Gefahren geht. **Die verengt sicherheitsbehördliche Formel vom Extremismus in das Gesetz aufzunehmen ist nach dem unter I. Gesagten bereits rechtlich weitgehend unzulässig, darüber hinaus aber auch sozialwissenschaftlich klar abzulehnen. An seine Stelle sollte das anerkannte, auch in der Jugendhilfe bereits etablierte Konzept der „Ideologien der Ungleichwertigkeit“ treten. Das entspricht auch der neuesten Rechtsprechung des BVerfG seit dem NPD-Urteil von 2017,** das nur die auf die Menschenwürde gegründete demokratische und rechtsschützende Natur des Staates zu dessen unverrückbaren Essentialia erklärt, Demokratie und Rechtsstaat somit „von unten“ als Ausfluss der individuellen Menschenrechte konzipiert, nicht als ein „von oben“ irgendwie abschließend definierbares Konzept.

Daher ist im Gesetzestext und in der Begründung die Formulierung „jegliche Form des Extremismus“ durch „jegliche Form der Ideologie der Ungleichwertigkeit“ zu ersetzen.

III.

Besonders bezogen auf die politische Bildung, die laut BVerfG unter die Regierungskompetenz des Bundes zur Staatsleitung fällt (s. I.), ist anzuregen, dass die existierende *Bundeszentrale für politische Bildung* (bpb) in einem eigenen Abschnitt des Gesetzes erstmals eine gesetzliche Grundlage (vergleichbar der bayerischen LpB) bekommt. Derzeit operiert sie unter einem Organisationserlass. Das macht sie für inhaltliche Einflussnahmen durch das aufsichtführende BMI anfällig. Würde diese Fachaufsicht zurückhaltend, namentlich nicht in didaktisch-fachlichen oder wissenschaftlichen Fragen, ausgeübt, wäre der Regelungsbedarf nicht so hoch einzuschätzen. **Da aber mehrfach kritisch in der Öffentlichkeit diskutiert wurde, ob die fachliche Unabhängigkeit der bpb am seidenen Faden eines politischen Wohlwollens des Ministeriums hängt, zuletzt besonders prominent in der sogenannten „Teaser-Affäre“, besteht die reale Gefahr von Glaubwürdigkeitsverlusten dieser an sich nicht hoch genug zu schätzenden Einrichtung.**

Um einer Erosion der Glaubwürdigkeit einer zur fachlichen Unabhängigkeit, Neutralität, geistigen Offenheit und „Kontroversität“ verpflichteten bpb in einer zunehmend kritischen Öffentlichkeit entgegenzuwirken, scheint es geboten, über eine neue verwaltungsorganisatorische Grundlage im Demokratieförderungsgesetz nachzudenken. Das wäre der geeignete gesetzgeberische Ort, um der bpb etwa den Status einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts einzuräumen. Die Aufnahme ins Gesetz würde die sachlich-inhaltliche demokratische Legitimation (Art. 20 II GG) spenden, die eine weitgehende Freistellung von der Fachaufsicht – anders als von der Rechts- und ggf. Dienstaufsicht – zuließe. Die bpb könnte dann die Vorzüge einer wissenschaftlichen und didaktischen Freiheit mit der Glaubwürdigkeit einer neutralen staatlichen Einrichtung (was etwa im schulischen Bildungswesen wichtig ist) verbinden. Verfassungsrechtlich wäre das aus dem Grund der legitimationsspendenden Wirkung des geplanten Gesetzes zulässig, das die Organisation, Aufgaben und Grenzen der Aufsicht durch ein Ministerium (sei es wie bisher das BMI oder aber das BMFSFJ) festlegen müsste. Die Kompetenz erwächst aus der Staatsleitung, die die politische Bildung umfasst (vgl. unter I.), in Verbindung mit Art. 87 III 1 GG. Ausdrücklich gesetzlich festzulegen wäre hier (abermals) das bildungskonstitutive Prinzip der *geistigen Offenheit* (statt einer sicherheitsbezogenen Gefahrenprävention, s. unter II.).

Daher wäre ein weiterer Gesetzesabschnitt (oder einzelner Paragraph) zur Sicherung der fachlichen Unabhängigkeit der Bundeszentrale für politische Bildung zumindest anzudenken.