

Fördermöglichkeiten des Bundes bei lokalen und regionalen Infrastrukturvorhaben auf dem Gebiet des bürgerschaftlichen Engagements

Rechtsgutachten, erstellt im Auftrag des BMFSFJ

Universitätsprofessor Dr. iur. Gerhard Igl

Geschäftsführender Vorstand des Instituts für Sozialrecht und Sozialpolitik der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Oktober 2009

Inhaltsüberblick

1	Problemstellung	- 1 -
2	Verfassungsrechtliche Fragen	- 10 -
3	Haushaltsrechtliche Fragen	- 44 -
4	Gestaltungsanforderungen an die zu fördernden Vorhaben des bürgerschaftlichen Engagements	- 48 -
5	Gewährleistung des Föderalismusprinzips durch verfahrensrechtlich gesicherte Abstimmung zwischen Bund, Ländern und Kommunen	- 52 -
6	Europarechtliche Aspekte	- 58 -
7	Zusammenfassung der Ergebnisse	- 60 -
8	Exkurse	- 62 -
9	Literaturverzeichnis	- 75 -

Inhaltsverzeichnis

1	Problemstellung	- 1 -
1.1	Gutachtensauftrag	- 1 -
1.2	Sachverhalt.....	- 1 -
1.3	Bisherige Fördersituation.....	- 2 -
1.4	Analyse des Sachverhalts	- 2 -
1.4.1	Förderungsgeber	- 2 -
1.4.2	Förderungsart.....	- 3 -
1.4.3	Gebiete des Engagements	- 3 -
1.4.4	Bisherige Wahrnehmung von Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Ehrenamtes und des zivilgesellschaftlichen Engagements.....	- 4 -
1.4.5	Förderungszweck	- 5 -
1.4.6	Geförderte Stellen.....	- 6 -
1.4.7	Förderungsprojekte.....	- 6 -
1.4.8	Begriff des bürgerschaftlichen Engagements	- 6 -
1.5	Skizze der rechtlichen Fragestellungen.....	- 7 -
2	Verfassungsrechtliche Fragen	- 10 -
2.1	Übersicht über den verfassungsrechtlichen Problemkatalog.....	- 10 -
2.2	Bund als Förderer (Finanzierungsverantwortung des Bundes)	- 11 -
2.2.1	Allgemeines	- 11 -
2.2.2	Gesetzesakzessorietät.....	- 12 -
2.2.2.1	Gesetze im Geschäftsbereich des BMFSFJ.....	- 12 -

2.2.2.2	Gesetze im Geschäftsbereich anderer Bundesminister.....	- 14 -
2.2.2.2.1	Verbandskompetenz des Bundes.....	- 14 -
2.2.2.2.2	Gesetze mit Gegenständen des bürgerschaftlichen Engagements.....	- 15 -
2.2.2.2.3	Arten der Kompetenztitelwahrnehmung beim bürgerschaftlichen Engagement.....	- 17 -
2.2.2.2.4	Folgerungen für die Gesetzesakzessorität	- 20 -
2.2.3	Kompetenzen kraft Sachzusammenhangs und aus der Natur der Sache. -	22 -
2.2.4	Ergebnis.....	- 23 -
2.3	Begrenzungen der Verbandskompetenz des Bundes aufgrund des Föderalismusprinzips (Art. 30 GG)	- 24 -
2.3.1	Normzweck des Art. 30 GG	- 24 -
2.3.2	Anwendung des Art. 30 GG auf die Förderzuständigkeit des Bundes beim bürgerschaftlichen Engagement.....	- 25 -
2.3.2.1	Staatliche Aufgabe des Bundes auf dem Gebiet des bürgerschaftlichen Engagements	- 26 -
2.3.2.2	Staatliche Befugnisse auf dem Gebiet der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements	- 31 -
2.3.2.3	Zwischenergebnis.....	- 31 -
2.3.3	Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern	- 31 -
2.3.3.1	Vermeidung von Doppelzuständigkeiten.....	- 31 -
2.3.3.2	Parallele Kompetenzen in kompetenzfreien Zonen	- 32 -

2.3.3.3	Voraussetzungen der Annahme einer Parallelkompetenz auf dem Gebiet der Förderung des bürgerschaftliches Engagements durch den Bund .-	33 -
2.3.3.3.1	Förderung des bürgerschaftliches Engagements als Staatsaufgabe.....	- 33 -
2.3.3.3.2	Förderung des bürgerschaftlichen Engagements als die Länder nicht ausschließende Bundesaufgabe.....	- 34 -
2.3.3.3.3	Keine Notwendigkeit einer strikten Kompetenztrennung zwischen Bund und Ländern bei der Wahrnehmung der Finanzierungsverantwortung für Vorhaben des bürgerschaftlichen Engagements.....	- 35 -
2.3.3.3.4	Notwendigkeit der Einrichtung von Kooperations- und Koordinierungsinstrumenten zwischen Bund und Ländern	- 37 -
2.3.4	Ergebnis.....	- 38 -
2.4	Begrenzungen der Förderberechtigung des Bundes durch das Finanzverfassungsrecht in Konkretisierung des Föderalismusprinzips	- 38 -
2.4.1	Ausgabenzuständigkeit im Bund-Länder-Verhältnis (Art. 104a GG) .-	38 -
2.4.2	Finanzhilfen des Bundes an die Länder (Art. 104b GG)	- 39 -
2.4.3	Anwendbarkeit der Vorschriften auf die Engagementförderung?	- 39 -
2.4.4	Ergebnis.....	- 41 -
2.5	Begrenzungen der Förderberechtigung des Bundes durch die kommunale Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG)	- 41 -
3	Haushaltsrechtliche Fragen	- 44 -
3.1	Grundsätze	- 44 -
3.2	Zuwendungen bei nicht eindeutiger Zuordnung zu Bundesaufgaben ..-	45 -

4	Gestaltungsanforderungen an die zu fördernden Vorhaben des bürgerschaftlichen Engagements	- 48 -
4.1	Modellvorhaben / Modellversuche – begriffliche und inhaltliche Öffnung .-	48 -
4.2	Anschubförderung	- 49 -
4.3	Weitgehende Selbsttragung	- 50 -
4.4	Bundesnotwendige Vernetzung.....	- 50 -
4.5	Andere Kriterien.....	- 50 -
4.6	Ergebnis.....	- 51 -
5	Gewährleistung des Föderalismusprinzips durch verfahrensrechtlich gesicherte Abstimmung zwischen Bund, Ländern und Kommunen	- 52 -
5.1	Funktion und Grundsätze des Verfahrens bei der Förderung inhaltsgleicher Staatsaufgaben	- 52 -
5.2	Gegenstände	- 53 -
5.3	Rechtliche Handlungsformen der Koordination und Kooperation zwischen Bund und Ländern	- 55 -
5.3.1	Vertragliche Koordinationsformen	- 55 -
5.3.2	Wahl einer Vertragsart.....	- 56 -
6	Europarechtliche Aspekte	- 58 -
6.1	Europäische Union	- 58 -
6.2	Europarat	- 59 -
7	Zusammenfassung der Ergebnisse.....	- 60 -
8	Exkurse	- 62 -

8.1	Beschreibung der Problembereiche	- 62 -
8.2	Verfassungsrechtliche Anregungen	- 64 -
8.2.1	Kompetenzielle Verankerung der Zuständigkeit für allgemeine Angelegenheiten des bürgerschaftlichen Engagements	- 64 -
8.2.1.1	Zuordnung zu ausschließlicher oder konkurrierender Gesetzgebung.....	- 65 -
8.2.1.2	Inhaltlicher Zuschnitt des Kompetenztitels	- 65 -
8.2.1.3	Wahrnehmung der Möglichkeiten nach Art. 72 Abs. 2, 3 und 4 GG? - 67 -	
8.2.1.4	Ergebnis.....	- 69 -
8.2.2	Erweiterung der Möglichkeiten nach Art. 104b GG.....	- 69 -
8.2.3	Besondere Förderzuständigkeit aufgrund von Gemeinschaftsaufgaben .-	69 -
8.2.3.1	Regelungsvorschlag.....	- 69 -
8.2.3.2	Hinweise zur allgemeinen Kritik an Gemeinschaftsaufgaben....	- 71 -
8.3	Haushaltsrechtliche Anregungen.....	- 74 -
9	Literaturverzeichnis.....	- 75 -

1 Problemstellung

1.1 Gutachtensauftrag

Der Bund und hier das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) haben in jüngerer Zeit verschiedene Vorhaben auf dem Gebiet des bürgerschaftlichen Engagements¹ gefördert, die auf lokaler und regionaler Ebene gewirkt haben, die aber einen Bezug zu Anliegen des Bundes hatten. Das BMFSFJ will in diesem Zusammenhang geprüft wissen, ob ggf. dem Bund eine Förderung von lokalen und regionalen Infrastrukturvorhaben auf dem Gebiet des bürgerschaftlichen Engagements in breiterer Form grundsätzlich möglich ist.

Das Gutachten soll sich mit diesen Fragen nach deutschem Recht befassen. Europarechtliche Fragen werden thematisiert, aber nicht vertieft geprüft. Dabei sollen neben den Fragen des Ob einer Förderung auch Fragen des Wie, insbesondere verfahrensrechtliche Fragen in Hinblick auf eine Abstimmung mit den Ländern und Kommunen und Fragen der anzuwendenden rechtlichen Instrumente, angesprochen werden. Soweit speziell zuwendungsrechtliche Fragen in diesem Zusammenhang auftauchen, wird auf sie eingegangen, wenn Besonderheiten gerade der Förderung von Vorhaben auf dem Gebiet des bürgerschaftlichen Engagements eine Erörterung notwendig machen.

Sofern erforderlich werden auch Hinweise zu einem möglichen Klärungs- und Präzisionsbedarf auf verfassungsrechtlicher Ebene gegeben.

1.2 Sachverhalt

Aktivitäten auf dem Gebiet des bürgerschaftlichen Engagements finden vor allem auf lokaler und regionaler Ebene statt, während es auf der Ebene des Bundes vor allem um die Sicherung der Strategien von Vernetzungen der verschiedenen Aktivitäten und der Prägung von Konzepten mit bundesweiter Gültigkeit geht. Die Initiativen auf lokaler und regionaler Ebene bedürfen häufig der finanziellen Förderung.

¹ In diesem Gutachten werden die Begriffe bürgerschaftliches Engagement, zivilgesellschaftliches Engagement und Zivilengagement synonym verwendet.

Diese liegt primär in der Kompetenz der Länder und Kommunen. Breiter angelegte Initiativen, Modellvorhaben, Vorhaben mit Vorbildcharakter (Leuchtturmprojekte) etc. bedürfen aus verschiedenen Gründen einer weitergehenden Förderung, wenn es z.B. um überregional zu initiiierende Projekte geht oder wenn bundesweit Konzepte der Ermöglichung und Stützung des bürgerschaftlichen Engagements eingesetzt werden sollen.

1.3 Bisherige Fördersituation

Der Bund hat bisher Modellprojekte und zentrale Stellen des bürgerschaftlichen Engagements zeitlich begrenzt gefördert. Diese Förderung hatte teilweise infrastrukturellen Charakter insofern, als z.B. mit der Förderung einer bundesweiten Vernetzung bestimmter Formen des Engagements immer auch ein Beitrag für oder ein Bezug zur lokalen Ebene gegeben war.

1.4 Analyse des Sachverhalts

1.4.1 Förderungsgeber

Förderungsgeber ist die Bundesregierung, hier das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Dem BMFSFJ kommt in der Bundesregierung die Zuständigkeit für das Thema „Stärkung der Zivilgesellschaft“ zu. Dies drückt sich aus in Kapitel 1702 des Einzelplanes 17 des Bundeshaushaltsplans 2009.² In dieser Titelgruppe³ sind aufgeführt die Freiwilligendienste. Hierzu rechnen der Freiwillige soziale Dienst, der Freiwillige ökologische Dienst und die Integration benachteiligter Jugendlicher in Freiwilligendiensten. Weiter wird in dieser Titelgruppe genannt die Förderung zentraler Maßnahmen und Organisationen des Ehrenamtes und der Selbsthilfe. In der Erläuterung hierzu heißt es:

„Die Ausweitung des Ehrenamtes, der Selbsthilfe und des bürgerlichen Engagements als Ergänzung des Versorgungs- und Leistungsangebotes des sozialen Netzes ist ein zentrales sozialpolitisches Anliegen. Bürgernahe, überschaubare und durch personale Zuwendung geprägte Hilfen sollen gestärkt werden.“

² Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2009 (Haushaltsgesetz 2009), BGBl. I 2008 S. 2899.

³ Auch im Haushaltsplan 2008 sind in der Titelgruppe 07 diese Positionen aufgeführt.

Gefördert werden zentrale Maßnahmen und Organisationen, die auf die individuelle und institutionelle Verbesserung der Rahmenbedingungen für bürgerliches Engagement abzielen.“

Schließlich ist in der Titelgruppe 07 aufgeführt die Förderung von Modellvorhaben zur Stärkung des zivilgesellschaftlichen Engagements.

1.4.2 Förderungsart

Bei den Förderungen im Rahmen der Titelgruppe 07 handelt es sich in der Regel um Projektförderungen. Institutionelle Zuwendungsbezieher sind nicht aufgeführt. Nach Auskunft des BMFSFJ sind auch künftig keine institutionellen Förderungen geplant.

1.4.3 Gebiete des Engagements

Ausweislich des Haushaltsplans 2009 wird der Begriff des Engagements mit dem Attribut des zivilgesellschaftlichen Engagements verwendet. Eine ähnliche Position in der Titelgruppe 07 des Einzelplans 17 spricht vom Ehrenamt und der Selbsthilfe.⁴ Nur in den Erläuterungen hierzu wird auf eine Ausweitung des Ehrenamtes, der Selbsthilfe und des bürgerschaftlichen Engagements hingewiesen.⁵ Dies soll der Ergänzung des Versorgungs- und Leistungsangebotes des sozialen Netzes dienen. Damit ist eine direkte Benennung des Gebietes gegeben, auf dem Ehrenamt, Selbsthilfe und bürgerliches Engagement wirken sollen, nämlich die Sozialpolitik. Eine solche Gebietsbenennung fehlt aber für die dritte Position, der Förderung von Modellvorhaben zur Stärkung des zivilgesellschaftlichen Engagements. Dies lässt den Rückschluss zu, dass diese Förderung alle zivilgesellschaftlichen Bereiche erfassen kann.

Im Vorwort zum Einzelplan 17 sind weder die Ausweitung des Ehrenamtes, der Selbsthilfe und des bürgerschaftlichen Engagements noch die Förderung des zivilge-

⁴ Der Titel „Ehrenamt“ existiert schon seit längerer Zeit in den Haushaltsplänen, ebenso der Titel der Selbsthilfe (seit Ende der 80er Jahre); ausführliche Darstellung bei Wend, 1988, und Hesse, 1988. Die Selbsthilfeförderung wurde in der Regierungserklärung des Bundeskanzlers vom 18. März 1987 angesprochen, s. Lehr, 1990. S. auch die Übersicht über die Förderung des Ehrenamtes in Europa und die bundesdeutsche Situation bei Marquardt, 1995a, S. 340; dort auch die Hinweise auf die Seniorenbüros durch die Vertreterin des BMFuS, Dr. Zimmermann, Marquardt, 1995b, S. 382.

⁵ S. oben Abschnitt 1.4.1.

sellschaftlichen Engagements als Aufgabe des BMFSFJ genannt. Vielmehr heißt es dort.

„Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend entwirft, gestaltet und verantwortet innerhalb der Bundesregierung die Politik für die Familien, die älteren Menschen, die Frauen und die Jugend sowie des Zivildienstes.“

Die Nichterwähnung des Ehrenamtes und des Engagements im Vorwort hat keine rechtskonstitutive Bedeutung, zeigt aber, dass diese Aufgabe trotz der Nennung von drei Einzelpositionen in der Titelgruppe 07 des Einzelplanes 17 wohl noch nicht völlig im Bewusstsein der Bundesregierung bzw. des hier zuständigen Bundesfinanzministeriums verankert ist.

1.4.4 Bisherige Wahrnehmung von Zuständigkeiten auf dem Gebiet des Ehrenamtes und des zivilgesellschaftlichen Engagements

Die Geschichte der Zuständigkeit des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend⁶ und der Vorgängerministerien für die Förderung des Ehrenamtes und des Engagements kann an dieser Stelle nicht geschrieben werden. Es spricht jedoch viel für die Annahme, dass diese Zuständigkeit zunächst erwachsen ist aus der Zuständigkeit für die Gesetzgebung zum freiwilligen sozialen Jahr, resultierend aus der Nähe der Zuständigkeit für die Jugendhilfegesetzgebung, sowie weiter aus der Zuständigkeit für die Seniorenpolitik. Die Zuständigkeit eines Bundesministeriums für Seniorenpolitik wurde zum ersten Mal am 18. Januar 1991 begründet.⁷ Jedoch ist schon im der von der Gerontologieprofessorin Prof. Dr. Dr. h.c. Ursula Lehr geleiteten Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (9.12.1988 – 18.01.1991)⁸ mit der Einrichtung einer Sachverständigenkommission für den ersten deutschen Altenbericht ein erstes seniorenpolitisches Signal auf

⁶ Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend wurde durch Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 17.11.1994 (BGBl. I S. 3667) aus dem bisherigen Bundesministerium für Familie und Senioren und dem bisherigen Bundesministerium für Frauen und Jugend gebildet. Dem neu gegründeten Bundesministerium wurde die Zuständigkeit für Sozialhilfe aus dem Geschäftsbereich des bisherigen Bundesministeriums für Familie und Senioren übertragen. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend führt bis heute diese Bezeichnung.

⁷ Bundesministerium für Familie und Senioren (Leitung Hannelore Rönsch), s. die Auflistung der Bundesministerien in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv [Hrsg.], 2001 S. 1158..

⁸ Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv [Hrsg.], 2001 S. 1158.

Bundesebene gesetzt worden.⁹ Das erste Instrument für eine breitere Förderung von seniorenpolitischen Belangen war der Bundesaltenplan, der seit dem 1. Januar 1992 galt.¹⁰ In diesem Zusammenhang ist auch das freiwillige soziale Engagement im Rahmen der „Senioren-Büros“ gefördert worden.¹¹ Schon damals äußerte der Bundesrechnungshof aus Gründen der föderalen Kompetenzverteilung starke Bedenken.¹² Im Geschäftsbereich des BMFSFJ ist es dann insbesondere unter der Leitung von Ursula von der Leyen zu einer starken Verbreiterung der Zuständigkeit für das Engagement gekommen. Damit ist die Zuständigkeit für das Ehrenamt und das bürgerliche Engagement, die sich ursprünglich eher als Annexkompetenz zu Jugend- und insbesondere altenpolitischen Zuständigkeiten entwickelt hat, mittlerweile von einem Verständnis dieser Zuständigkeit als Querschnittmaterie¹³ geprägt.

1.4.5 Förderungszweck

Für die Beantwortung der Gutachtensfragen kann davon ausgegangen werden, dass gemäß den haushaltsrechtlichen Vorschriften¹⁴ ein erhebliches Interesse des Bundes an der Erfüllung bestimmter Zwecke durch die Förderung von Vorhaben des bürgerschaftlichen Engagements besteht. Spätestens seit der Vorlage des Berichts der Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“¹⁵ besteht ein breiter Konsens in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft über die Bedeutung des

⁹ Gerlach, et al., 2007, S. 853.

¹⁰ Gerlach, et al., 2007, S. 853.

¹¹ Gerlach, et al., 2007, S. 857. Eine rechtsgutachterliche Abhandlung zum Engagement ist im Zusammenhang mit dem sozialen Engagement für die älteren Menschen zu sehen, s. hierzu das Gutachten für das Bundesministerium für Familien und Senioren zu Rechtsfragen des freiwilligen sozialen Engagements aus dem Jahr 1994 von Igl, 1994; Folgeauflage: Igl, 1996.

¹² Gerlach, et al., 2007, S. 854, Anm. 258.

¹³ So bezeichnet im Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, Deutscher Bundestag, Drucksache 14/8900, 2002, S. 180; s. unten Abschnitt 2.3.3.3 die Wiedergabe der einschlägigen Passagen aus dem Bericht.

¹⁴ § 23 BHO: Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) dürfen nur veranschlagt werden, wenn der Bund an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

¹⁵ Deutscher Bundestag, Drucksache 14/8900, 2002.

bürgerschaftlichen Engagements. Die Enquete-Kommission hat auch die Schaffung von Netzwerken und den Aufbau von Infrastrukturen gefordert.¹⁶

1.4.6 Geförderte Stellen

Die geförderten Stellen müssen Stellen außerhalb der Bundesverwaltung sein (§ 23 BHO). Im vorliegenden Zusammenhang wird die Frage, was das Merkmal „außerhalb der Bundesverwaltung“ bedeutet, nicht von Bedeutung sein. Problematisch kann allerdings die Frage sein, ob die Stellen Rechtsfähigkeit besitzen müssen. Nach dem Wortlaut des Gesetzes ist eine Rechtsfähigkeit der Zuwendungsempfänger nicht erforderlich. Gerade für die Szene des bürgerschaftlichen Engagements ist dies insofern von Bedeutung, als dort Zusammenschlüsse existieren, die der Rechtspersönlichkeit entbehren, z.B. als nicht rechtsfähiger Verein oder als BGB-Gesellschaft.

1.4.7 Förderungsprojekte

Auf dem Gebiet des bürgerschaftlichen Engagements existiert eine Vielzahl von Formen und Strukturen, in denen sich Ehrenamtlichkeit und Engagement entfaltet. In verschiedenen Informationsschriften des BMFSFJ werden solche Projekte aufgeführt.¹⁷ Auch die Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ weist darauf hin, dass sich bürgerschaftliches Engagement in vielfältigen Formen vollziehen kann.¹⁸

Die bisherigen Förderungen haben sich entweder als Förderungen für Modellvorhaben oder als Förderung zentraler Maßnahmen und Organisationen verstanden. In Zukunft soll es auch um die Förderung von lokalen und regionalen Infrastrukturvorhaben auf dem Gebiet des bürgerschaftlichen Engagements gehen.

1.4.8 Begriff des bürgerschaftlichen Engagements

Für die Verwendung des Begriffs des bürgerschaftlichen Engagements kann auf die Ausführungen im Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen

¹⁶ Deutscher Bundestag, Drucksache 14/8900, 2002, S. 9, 157 ff.

¹⁷ Z.B. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2007.

¹⁸ Deutscher Bundestag, Drucksache 14/8900, 2002, S. 6, 26 ff.

Engagements¹⁹ verwiesen werden. An dieser Stelle ist nur darauf hinzuweisen, dass dieser Begriff weitgehend identisch ist mit dem Begriff des freiwilligen Engagements. Der Begriff des Ehrenamtes hingegen meint in der Rechtssprache (nur) das formale Amt in öffentlich-rechtlicher Art (z.B. bei Schöffen, ehrenamtlichen Richtern) oder in privatrechtlicher Gestaltung. Umgangssprachlich wird der Begriff des Ehrenamtes häufig in einem breiteren Sinn, d.h. über das formale Ehrenamt hinausweisend, verwendet, da der Begriff des bürgerschaftlichen Engagements noch nicht gängig ist.

Der Begriff des bürgerschaftlichen Engagements wird hingegen schon in der Gesetzessprache verwendet, so jetzt in der Sozialen Pflegeversicherung (SGB XI).²⁰

1.5 Skizze der rechtlichen Fragestellungen

Die vorliegende Fragestellung betrifft vor allem verfassungsrechtliche, am Rande auch haushaltsrechtliche Probleme.

Grundsätzlich kann eine Förderung von Vorhaben des bürgerschaftlichen Engagements durch das BMFSFJ im gesetzesakzessorischen wie im nicht gesetzesakzessorischen Bereich stattfinden. Im gesetzesakzessorischen Bereich ist eine Förderung dann rechtlich unproblematisch, wenn im Gesetz selbst (z.B. im SGB VIII oder seit 2008 im SGB XI) Fördergrundlagen ausgewiesen sind. Diese rechtsgebietsspezifische Förderung ist jeweils *speziell* geregelt. Dem Bund steht jedoch keine Gesetzgebungskompetenz zur *allgemeinen* Regelung von Angelegenheiten des bürgerschaftlichen Engagements zu. Da bürgerschaftliches Engagement auf vielen Gebieten stattfindet (z.B. im Sport, in der Kultur, in der Wohlfahrtspflege), kann für die Förderung auf jedem dieser Gebiete eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes kraft Sachzusammenhangs angenommen werden, so wie es jüngst im Pflege-Weiterentwicklungsgesetz für den Einsatz des bürgerschaftlichen Engagements in der Pflege geschehen ist. Bei Vorhandensein einer solchen Kompetenz kraft Sachzu-

¹⁹ Deutscher Bundestag, Drucksache 14/8900, 2002, S. 32 ff.

²⁰ Eingeführt mit dem Pflege-Weiterentwicklungsgesetz (2008), s. etwa § 45d SGB XI.

sammenhangs würde eine Förderung dann im Gesetzesakzessorischen Bereich stattfinden. Dies ist im Einzelnen für die verschiedenen Förderbereiche zu untersuchen. Förderungen durch den Bund im nicht Gesetzesakzessorischen Bereich sind in der Staats- und Verwaltungspraxis bisher vor allem als zeitlich begrenzte Modellförderungen oder als sonstige Förderungen mit Bundesbezug, z.B. wegen der notwendig der Bündelung von Erfahrungen auf dieser Ebene, ausgestaltet worden. Die föderale Struktur der Bundesrepublik erlaubt es jedoch grundsätzlich nicht, im nicht Gesetzesakzessorischen Bereich ohne Weiteres eine allgemeine Förderkompetenz des Bundes für Vorhaben des bürgerschaftlichen Engagements auf lokaler und regionaler Ebene anzunehmen. Vielmehr muss für solche Förderungen ein Bundesbezug gegeben sein.

Die Frage, ob und inwieweit der Bund als Förderer lokaler und regionaler Infrastrukturvorhaben auf dem Gebiet des bürgerschaftlichen Engagements auftreten kann, ist zunächst unter dem Gesichtspunkt einer Zuständigkeit für die Förderung seitens der Bundesregierung, hier des BMFSFJ, zu betrachten. Ebenfalls ist zu prüfen, ob (bundes-)haushaltsrechtliche Gesichtspunkte gegen eine Förderungsmöglichkeit durch die Bundesregierung sprechen. Wenn der Bundesregierung schon aus eigenen Organrechten oder aus haushaltsrechtlichen Gründen keine Zuständigkeit hierfür zukommt, sind alle anderen Rechtsfragen in Hinblick auf eine Zuständigkeit nur noch hilfsweise zu prüfen.

In einem weiteren Schritt ist der Frage nachzugehen, ob Begrenzungen des fördernden Handelns der Bundesregierung aufgrund des Föderalismusprinzips (Art. 30 GG) und durch das Finanzverfassungsrecht als Ausdruck des Föderalismusprinzips im Ausgabenwesen (Art. 104a ff. GG) gegeben sind. Für die Förderung von lokalen Infrastrukturvorhaben könnte zudem die kommunale Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG) begrenzend wirken.

Wichtige Hinweise für die hier in Frage stehende Förderung von Vorhaben des bürgerschaftlichen Engagements kann die bisherige Staatspraxis liefern. Dies gilt insbe-

sondere für die Bereiche Kultur, Sport, Umwelt und Familie.²¹ Deshalb ist die Staatspraxis des Bundes bei der Förderung von Vorhaben heranzuziehen, die strukturell und in den Wirkungen vergleichbar sind mit der Förderung von lokalen und regionalen Infrastrukturvorhaben auf dem Gebiet des bürgerschaftlichen Engagements. Allerdings kann auf die Staatspraxis in den genannten Bereichen nur insoweit eingegangen werden, als hierfür aufbereitete Materialien vorliegen.²²

Schließlich ist auch der Frage nachzugehen, wie die Interessen der Länder und Kommunen durch eine verfahrensrechtliche Beteiligung bei der Zuwendungsgestaltung und –durchführung gewahrt werden können. Weiter ist zu denken an ein gemeinsames Monitoring der Zweckerreichung der geförderten Vorhaben.

Sollte sich die Notwendigkeit von Verfassungs- und Gesetzesänderungen ergeben, soll auch auf diese eingegangen werden.

²¹ Vgl. hierzu Hömig in: Hömig, 2007, Rdnr. 4.

²² Der Subventionsbericht der Bundesregierung enthält hierfür keine Hinweise, vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 16/6275, 2007.

2 Verfassungsrechtliche Fragen

2.1 Übersicht über den verfassungsrechtlichen Problemkatalog

Die Vergabe von Zuwendungen seitens des BMFSFJ an lokale und regionale Projekte des bürgerschaftlichen Engagements stellt sich als schlicht-hoheitliche Verwaltungstätigkeit einer Bundesbehörde dar. Diese ist der Leistungsverwaltung zuzurechnen. Bei der Zuwendungsvergabe als schlicht-hoheitliches Verwaltungshandeln auf dem Gebiet der Leistungsverwaltung sind die Anforderungen an eine die jeweilige Behörde ermächtigende gesetzliche Grundlage geringer als bei der Eingriffsverwaltung. In der Regel genügt es, dass für die Zuwendung ein Titel im Haushaltsgesetz²³ vorgesehen ist und dass die Zuwendungsvergabe den haushaltsrechtlichen Vorschriften entspricht (s. Abschnitt 3).

Die Kompetenzordnung des Grundgesetzes stellt jedoch auch verfassungsrechtliche Anforderungen an die Zuwendungsvergabe. Solche verfassungsrechtliche Anforderungen ergeben sich bei der hier einschlägigen Zuwendungsvergabe, die auch die Kompetenzsphäre der Länder und Kommunen berührt,²⁴ in folgenden Dimensionen:

- Liegt eine verfassungsrechtliche Ermächtigung für eine Zuwendungsvergabe auf einem bestimmten Gebiet vor? Solche Ermächtigungen können sich aus einer gesetzakzessorischen Verwaltungszuständigkeit ergeben ebenso wie aus einer Zuständigkeit kraft Natur der Sache oder kraft eines Sachzusammenhangs (Abschnitt 2.2).
- Welche verfassungsrechtlichen Begrenzungen für die hier einschlägige Zuwendungsvergabe durch den Bund ergeben sich aus dem in Art. 30 GG niedergelegten Zuständigkeitsprimat der Länder? (Abschnitt 2.3).

²³ Vgl. Art. 110 Abs. 2 GG.

²⁴ Es ist damit das Innenverhältnis zwischen Bund und Ländern, nicht das Außenverhältnis zwischen Staat und Bürgern, betroffen, s. hierzu von Arnim, 2008, Rdnr. 1.

- Ergeben sich finanzverfassungsrechtliche Begrenzungen für die Zuwendungsvergabe? (Abschnitt 2.4).
- Wird eine mögliche Förderberechtigung des Bundes durch die kommunale Selbstverwaltungsgarantie eingeschränkt, wenn Projekte auf kommunaler Ebene gefördert werden? (Abschnitt 2.5).

2.2 Bund als Förderer (Finanzierungsverantwortung des Bundes)

2.2.1 Allgemeines

Die föderale Zuständigkeitsordnung gibt nicht dem Bund, sondern den Ländern dem Grundsatz nach die Zuständigkeit für die Ausübung der staatlichen Befugnisse und für die Erfüllung der staatlichen Aufgaben, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt (Art. 30 GG).²⁵ Die Länderzuständigkeit ist demnach die Regel, die Bundeszuständigkeit die Ausnahme. Diese Zuständigkeitsverteilung gilt für alle Funktionen der staatlichen Gewalt, die Gesetzgebung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung (vgl. Art. 1 Abs. 3 GG).

Bei der finanziellen Förderung von Vorhaben des bürgerschaftlichen Engagements auf lokaler und regionaler Ebene im Sinne von Zweckausgaben des Bundes²⁶ ist zu unterscheiden zwischen einer Förderung, die eine gesetzlich geregelte Finanzierungsaufgabe des Bundes darstellt, und einer Förderung, die nicht als Aufgabe des Bundes festgelegt ist, die der Bund jedoch als förderungswürdig erachtet. Dafür benötigt der Bund eine Finanzierungsbefugnis.²⁷ Auf dem Gebiet der Förderung von

²⁵ Aufgaben sind Tätigkeitsbereiche, zu deren Wahrnehmung der Staats teils verpflichtet, teils berechtigt ist; Befugnisse berechtigen zu Eingriffen; hierzu SachsAnhVerfG, Urt. v. 8.12.1998, Az.: LVG 10/97, NVwZ-RR 1999, S. 393 (395).

²⁶ Der Begriff der Zweckausgaben ist vom Begriff der Verwaltungsausgaben abzugrenzen; für Letztere enthält Art. 104a Abs. 5 Satz 1 GG eine klare Regelung; s. hierzu von Arnim, 2008, Rdnr. 19 f.

²⁷ Die terminologische Unterscheidung zwischen Aufgabe und Befugnis ist zwar auf dem Gebiet des Ordnungsrechts klar: Aufgaben sind Tätigkeitsbereiche, zu deren Wahrnehmung der Staats teils verpflichtet, teils berechtigt ist; Befugnisse berechtigen zu Eingriffen; hierzu SachsAnhVerfG, Urt. v. 8.12.1998, Az.: LVG 10/97, NVwZ-RR 1999, S. 393 (395). Auf dem Gebiet der Finanzverfassung wird ebenfalls zwischen Aufgaben und Befugnissen unterschieden, vgl. hierzu von Arnim, 2008, Rdnr. 10, der die Finanzierungsaufgabe und die Finanzierungsbefugnis unter den Begriff der Finanzierungsverantwortung fasst. Die Finanzierungsbefugnis bedeutet in diesem Zusammenhang aber nicht eine Berechtigung zum Eingriff, sondern eine Berechtigung – nicht eine Verpflichtung – zum Tätigwerden. Mit dem Verständnis einer zu einem Eingriff ermächtigenden Finanzierungsbe-

Vorhaben des bürgerschaftlichen Engagements besteht in der Regel keine Pflicht zur Wahrnehmung einer Finanzierungsaufgabe. Eine solche Pflicht müsste gesetzlich oder durch die Verfassung begründet werden. Solche gesetzliche Verpflichtungen existieren zumindest im Geschäftsbereich des BMFSFJ nicht.

Damit kann festgehalten werden, dass es um eine Finanzierungsbefugnis, nicht um eine Finanzierungsaufgabe im Sinne einer Finanzierungsverpflichtung des Bundes, hier des BMFSFJ, geht. Da dem Bund für die Förderung von Vorhaben des bürgerschaftlichen Engagements auf lokaler und regionaler Ebene keine explizite Verwaltungszuständigkeit zusteht, die ihn zu einer Förderung berechtigen würde,²⁸ konzentriert sich die eigentlich problematische rechtliche Frage darauf, woraus solche Verwaltungskompetenzen sonst abzuleiten sind.

Eine Finanzierungsbefugnis kann sich ergeben aus einer Zuständigkeit des Bundes

- im Zusammenhang einer Gesetzgebungskompetenz im Rahmen der gesetzessakzessorischen Aufgabenwahrnehmung;
- kraft Sachzusammenhangs;
- kraft Natur der Sache.

2.2.2 Gesetzesakzessorietät

2.2.2.1 Gesetze im Geschäftsbereich des BMFSFJ

Das BMFSFJ ist ausweislich seines Organigramms zuständig für Familie, ältere Menschen, Kinder und Jugendhilfe, Teilhabe junger Menschen, Gleichstellung, Wohlfahrtspflege, Zivildienst, Engagement. Dieser Zuständigkeit entsprechen insbesondere auf den Gebieten Familie, ältere Menschen, Kinder- und Jugendhilfe Zuständigkeiten für bestimmte Bundesgesetze, dies jedoch nicht in Form der Ausführung der Gesetze, die durch die Länder vollzogen wird (vgl. Art. 83 ff. GG), sondern in Form der Zuständigkeit für die Vorbereitung der Gesetzgebung und der Beobachtung der Rechtsentwicklung auf den jeweiligen Gebieten. In diesem Sinn ressortieren beim BMFSFJ das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz, das Bundeskinder-

fugnis des Bundes ist gemeint, dass hier verfassungsrechtlich zugeordnete Finanzierungskompetenzen der Länder tangiert werden.

²⁸ von Arnim, 2008, Rdnr. 13.

geldgesetz, das Unterhaltsvorschussgesetz, das Heimrecht,²⁹ soweit es das Vertragsrecht betrifft, das Bundesgleichstellungsgesetz und das SGB VIII.

Betrachtet man den Umfang der im Ressort des BMFSFJ bearbeiteten Gesetze, so zeigt sich teilweise eine gewisse Diskrepanz zwischen den politischen Aktionsfeldern des Ministeriums und den Gesetzesbereichen, für die es zuständig ist. Besonders deutlich wird dies auf dem Gebiet der älteren Menschen, wo auf Bundesebene als gesetzgeberische Kompetenz nach der Föderalismusreform nur noch das frühere Heimvertragsrecht geblieben ist (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG).³⁰ Aus diesem Rest an verbleibender Zuständigkeit könnte unter heutigen Gegebenheiten keine gesetzesakzessorische Kompetenz für eine Seniorenförderung durch Zuwendungsvergabe abgeleitet werden. Ähnliches gilt für den mit Zuständigkeiten für Gesetze sehr viel stärker ausgeprägten Bereich der Familie. Die in diesem Bereich einschlägigen Gesetze verstehen sich als Geldleistungsgesetze. Ein (sozial)politisches Fördermoment fehlt ihnen. Nur im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, also dem Bereich des SGB VIII, ist das Gesetzesprogramm breiter angelegt und würde daher dem BMFSFJ erlauben, mit Fördermitteln dieses Bereich infrastrukturell zu stärken.³¹ Allerdings erhebt sich hier die Frage, ob jenseits der schon im SGB VIII vorgesehenen Möglichkeiten der finanziellen Förderungen, die gleichzeitig eine Berechtigung zur Förderung bedeuten, weitere Förderungen seitens des Bundes zulässig sind. Die einschlägigen Landesrechtsvorbehalte sprechen eher dagegen.³²

Die Ressortzuständigkeit des BMFSFJ für bestimmte Gesetze, für die eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz besteht, erlaubt im Kinder- und Jugendbereich eine Annahme einer Förderkompetenz. Die anderen Bereiche, für die das BMFSFJ zuständig ist, für die aber keine Spiegelung in einer Gesetzgebungskompetenz des

²⁹ Zu den Kompetenzfragen Höfling, et al., 2007.

³⁰ Gesetz zur Regelung von Verträgen über Wohnraum mit Pflege- oder Betreuungsleistungen (Wohn- und Betreuungsvertragsgesetz – WBVG) vom 29. Juli 2009, BGBl. I S. 2319 (Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung der zivilrechtlichen Vorschriften des Heimgesetzes nach der Föderalismusreform).

³¹ Vgl. hierzu die Richtlinien des BMFSFJ vom 19.12.2000 – 500 T – 2411/2001 zum Kinder- und Jugendplan des Bundes (KJP), GMBL. vom 10.01.2001, S. 18.

³² Vgl. §§ 15, 26 und 49 SGB VIII.

Bundes gegeben ist, können sich in Hinblick auf eine Förderung durch Zuwendungen nicht auf eine (konkurrierende) Gesetzgebungskompetenz stützen.

Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass sich eine Förderkompetenz des BMFSFJ für Vorhaben des bürgerschaftlichen Engagements aus Gründen der Gesetzesakzessorität für den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe herleiten lässt.

2.2.2.2 Gesetze im Geschäftsbereich anderer Bundesminister

2.2.2.2.1 Verbandskompetenz des Bundes

Die Frage nach gesetzesakzessorischem Verwaltungshandeln im Verhältnis der Kompetenzwahrnehmung zwischen Bund und Ländern betrifft nach Art. 30 GG nicht die Abgrenzung zwischen einem bestimmten Bundesministerium und den Ländern, sondern die Abgrenzung zwischen der Kompetenzebene des Bundes und der der Länder, also die Fragen nach der Verbandskompetenz. Der Geschäftsbereich der einzelnen Bundesminister wird durch den Bundeskanzler durch Organisationserlass festgelegt.³³ Die Bundesminister stellen zusammen mit dem Bundeskanzler die Bundesregierung dar (Art. 62 GG).

Wenn Organe und Behörden des Bundes handeln, müssen sie hierfür die Verbandskompetenz haben. Diese kann sich aus gesetzesakzessorischer Zuständigkeit für das Verwaltungshandeln ergeben. Liegt eine solche gesetzesakzessorische Zuständigkeit vor, ist es für die Frage der Verbandskompetenz unerheblich, ob das entsprechende Gebiet, hier die Befassung mit dem bürgerschaftlichen Engagement, einem bestimmten Bundesminister per Organisationserlass zugewiesen worden ist oder nicht. Für die Rechtmäßigkeit einer Zuwendungsvergabe durch ein bestimmtes Bundesministerium kommt es nicht auf die Ressortzuständigkeit, sondern auf die Feststellung eines entsprechenden Haushaltstitels, der einem bestimmten Ministerium zugewiesen worden ist, an. Allerdings ist die Annahme, dass ein ressortunzuständiges Bundesministerium im Haushaltsgesetz ressortfremde Haushaltstitel zugewiesen bekommt, eher unrealistisch.

³³ § 9 Satz 1 Geschäftsordnung der Bundesregierung; s. auch Art. 65 GG.

2.2.2.2.2 Gesetze mit Gegenständen des bürgerschaftlichen Engagements

Eine Reihe von Gesetzen hat mit Angelegenheiten des bürgerschaftlichen Engagements zu tun. Entscheidend ist dabei, dass diese Gesetze sich meist nicht nur am Rande, sondern sehr zentral mit bestimmten Angelegenheiten des bürgerschaftlichen Engagements befassen. Allerdings gibt es kein Gesetz, das etwa eine Rahmenordnung oder ein Statut des bürgerschaftlich Engagierten darstellt.³⁴ Ein Gesetz befasst sich jedoch mit einer bestimmten Form des bürgerschaftlichen Engagements, das Jugendfreiwilligendienstgesetz (JFDG).³⁵

Folgende Gesetzgebungsbereiche enthalten Gegenstände, die auch für das bürgerschaftlichen Engagement relevant sind, wobei hier der gesamte Bereich der Ehrenamtlichkeit im engeren Sinn, d.h. der Verwaltung eines staatlich bestimmten Amtes, nicht einbezogen ist: Steuerrecht (Art. 105 Abs. 2 GG), Stiftungsrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG: bürgerliches Recht), Vereinsrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG), öffentliche Fürsorge (Jugendhilfe) (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG),³⁶ Sozialversicherung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG).

Für den Bereich des Steuerrechts zeigt beispielhaft das Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements,³⁷ welche steuerrechtlichen Gebiete mit dem bürgerschaftlichen Engagement zu tun haben. Es sind dies neben der Abgabenordnung das Einkommen-, Körperschaft-, Gewerbe-, Umsatz-, Erbschaft- und Schenkungsteuergesetz.

Für den Bereich des Sozialversicherungsrechts seien hier nur das SGB XI (Soziale Pflegeversicherung) und das SGB VII (Gesetzliche Unfallversicherung) erwähnt. Mit dem Pflege-Weiterentwicklungsgesetz³⁸ hat das bürgerschaftliche Engagement un-

³⁴ Zu Letzterem Igl in: Igl, et al., 2002, S. 573.

³⁵ Gesetz zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten (Jugendfreiwilligendienstgesetz - JFDG) vom 16.05.2008 (BGBl. I S. 842).

³⁶ Für diesen Kompetenztitel gilt die Einschränkung des Art. 72 Abs. 2 GG.

³⁷ Vom 10.10.2007 (BGBl. I S. 2332).

³⁸ Gesetz zur strukturellen Weiterentwicklung der Pflegeversicherung (Pflege-Weiterentwicklungsgesetz) vom 28.05.2008 (BGBl. I S. 874).

ter Verwendung dieser Begrifflichkeit in das SGB XI Einzug gehalten.³⁹ Im SGB XI war die häuslichen Pflege auch systemtragend von Anfang auf soziales Engagement von Angehörigen und Nachbarn gestützt (§ 3 Satz 1 SGB XI). In der Gesetzlichen Unfallversicherung kommen ehrenamtlich tätige Personen in den Genuss des Unfallversicherungsschutzes. Allerdings herrscht hier das Enumerationsprinzip;⁴⁰ eine allgemeine Schutzvorschrift existiert nicht.⁴¹

Bespielhaft für ein Gesetz, das sich zentral mit einem Bereich des bürgerschaftlichen Engagements befasst, ist das Jugendfreiwilligendienstegesetz (JFDG). In § 9 JFDG sind diejenigen Gesetze aufgeführt, im Rahmen derer eine Förderung der Jugendfreiwilligendienste stattfindet:

§ 9 Förderung

Die Förderung des freiwilligen sozialen Jahres und des freiwilligen ökologischen Jahres richtet sich nach folgenden Rechtsnormen:

1. § 3 der Verordnung über Sonderurlaub für Bundesbeamte und Richter im Bundesdienst (Sonderurlaub),
2. § 2 Abs. 1 Nr. 8 des Arbeitsgerichtsgesetzes (Zuständigkeit von Gerichten),
3. § 32 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 Buchstabe b und d des Einkommensteuergesetzes (Berücksichtigung von Kindern),
4. § 265 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 des Gesetzes über den Lastenausgleich (Lastenausgleich),
5. § 27 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1, § 130 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2, § 344 Abs. 2 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (Arbeitsförderung),
6. § 20 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch (Gesamtsozialversicherungsbeitrag),
7. § 67 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 Buchstabe b und c, § 82 Abs. 2 Satz 2 des Siebten Buches Sozialgesetzbuch (Gesetzliche Unfallversicherung),
8. § 33b Abs. 4 Satz 2 Nr. 2 Buchstabe d, § 45 Abs. 3 Satz 1 Buchstabe c des Bundesversorgungsgesetzes (Kinderzuschlag und Waisenrente bei Kriegsopferversorgung),
9. § 2 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 Buchstabe b und d des Bundeskindergeldgesetzes (Kindergeld),
10. § 10 Abs. 1 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch (Beschäftigungsort),
11. § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, § 10 Abs. 2 Nr. 3 des Fünften Buches Sozialgesetzbuch (Krankenversicherung),

³⁹ Vgl. aus der Reihe der Vorschriften etwa §§ 7a Abs. 6 Nr. 4, 45 Abs. 1, 45d Abs. 1 Nr. 1, 45d Abs. 2 Satz 1, 75 Abs. 2 Nr. 9, 82b, SGB XI.

⁴⁰ S. etwa § 2 Abs. 1 Nr. 5 Buchst. d), 9, 10, 12, 17, Abs. 1a SGB VII.

⁴¹ Zu den Schwierigkeiten einer allgemeinen Schutznorm in der Unfallversicherung s. Igl in: Igl, et al., 2002, S. 378 ff.

12. § 5 Abs. 2 Satz 3, § 48 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 Buchstabe b und c des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch (Rentenversicherung),

13. § 25 Abs. 2 Nr. 3 des Elften Buches Sozialgesetzbuch (Pflegeversicherung),

14. § 1 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe h der Verordnung über den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Straßenpersonenverkehr (Ermäßigungen im Straßenpersonenverkehr),

15. § 1 Abs. 1 Nr. 2 Buchstabe h der Verordnung über den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Eisenbahnverkehr (Ermäßigungen im Eisenbahnverkehr),

16. § 14c des Gesetzes über den Zivildienst der Kriegsdienstverweigerer (Anerkannte Kriegsdienstverweigerer).

Die Gesetzgebungskompetenz für das JFDG kann dem Kompetenztitel „öffentliche Fürsorge“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) entnommen werden.⁴² In § 1 Abs. 1 Satz 1 JFDG wird allerdings die Bildungsfähigkeit in den Vordergrund gestellt, obwohl der Bundesgesetzgeber hierfür keinen explizit benannten Kompetenztitel hat. Gleiches gilt für das bürgerschaftliche Engagement. Die Vorschrift lautet (§ 1 Abs. 1 Satz 1 JFDG):

Jugendfreiwilligendienste fördern die Bildungsfähigkeit der Jugendlichen und gehören zu den besonderen Formen des bürgerschaftlichen Engagements.

2.2.2.2.3 Arten der Kompetenztitelwahrnehmung beim bürgerschaftlichen Engagement

Bei Gesetzen, die sich mit bürgerschaftlichem Engagement befassen, ist zu unterscheiden, welche Funktionen sie in Richtung auf das bürgerschaftliche Engagement ausüben:⁴³

- *Schutz* angesichts der besonderen Risiken, die bürgerschaftliches Engagement birgt. Hier steht der Schutz des Engagierten beim Unfall im Zusammenhang mit einer bürgerschaftlich engagierten Tätigkeit im Vordergrund. Weiter sind die besonderen haftungsrechtlichen Risiken zu bedenken.
- *Nachteilsausgleich* in den Fällen, in denen bürgerschaftliches Engagement besondere Aufwendungen verursacht. Hierher rechnet der gesamte Bereich des Aufwendungsersatzes.

⁴² Der Begriff der öffentlichen Fürsorge im Sinne des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 wird weit verstanden, s. etwa Schnapauff in: Hömig, 2007, Art. 74, Rdnr. 7.

⁴³ S. hierzu Igl in: Igl, et al., 2002, S. 64 f.

- *Inhaltliche Förderung* des bürgerschaftlichen Engagements, z.B. durch entsprechende Qualifikationsmöglichkeiten oder durch begleitende Bereitstellung von Fachlichkeit und Beratung.
- *Setzung von individuellen Anreizen* für bürgerschaftlich engagierte Personen. Solche Anreize werden insbesondere in der rentenversicherungsrechtlichen Anerkennung von Zeiten bürgerschaftlichen Engagements gesehen. Hierzu können auch steuerliche Vergünstigungen rechnen. Freistellungen können ebenfalls individuelle Anreize bieten.
- *Ermöglichung* des bürgerschaftlichen Engagements als zentrale Voraussetzung dafür, dass bürgerschaftliches Engagement überhaupt zustande kommt. In dieser Funktion können Rechtsvorschriften auf ganz unterschiedlichen Ebenen und in sehr verschiedenen Bereichen wirken. Die Palette reicht vom Kommunalrecht (hier von Befassungs- und Beteiligungsrechten bis zur Mit- und Eigenverwaltung) über das Zuwendungsrecht bis zur Einrichtung von Auskunfts- und Beratungsinstanzen und von Lotsen- und Steuerungsfunktionen.

Die Unterscheidung von Gesetzen oder einzelnen Vorschriften von Gesetzen nach diesen Funktionen erlaubt es in Hinblick auf die Wahrnehmung von Gesetzgebungskompetenztiteln zu sehen, ob sich ein Gesetz zentral mit dem bürgerschaftlichen Engagement als Phänomen befasst – dies wäre insbesondere bei den Funktionen „inhaltliche Förderung“ und „Ermöglichung“ der Fall, oder ob sich das Gesetz bürgerschaftliches Engagement für bestimmte andere Zwecke nutzbar macht, was häufig bei den Funktionen des Nachteilsausgleichs und der Setzung von individuellen Anreizen gilt. Kompetenzrechtlich ist es ein Unterschied, ob aus dem Sozialstaatsgebot folgend für bürgerlich Engagierte Schutzfunktionen etwa in der Unfallversicherung wahrgenommen werden, denn hier steht sozialer Schutz, vermittelt durch eine Sozialversicherung, im Vordergrund. Dieser mag indirekt fördernd für die Annahme etwa eines Ehrenamtes wirken, was aber nicht die Hauptmotivation für den Gesetzgeber dargestellt haben muss.

Das Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements und das Jugendfreiwilligendienstegesetz gehören, wie sich schon aus der Formulierung des Gesetzstitels (bei Ersterem) oder aus der Formulierung der Zwecksetzung (bei Letzterem) ablesen lässt, zu denjenigen Gesetzen, deren zentrale Funktion in der inhaltlichen Förderung des bürgerschaftlichen Engagements zu sehen ist. Im SGB XI, insbesondere seit dem Pflege-Weiterentwicklungsgesetz, macht sich ein Gesundheitsversorgungsbereich in seinem ihn rechtlichen rahmenden Gesetzesprogramm das bürgerschaftliche Engagement in vieler Hinsicht zunutze. Damit wird das bürgerschaftliche Engagement in seiner Bedeutung gewürdigt und sicherlich auch gefördert. Im Vordergrund steht aber die Nutzbarmachung des bürgerschaftlichen Engagements für die Zwecke der pflegerischen Versorgung, nicht aber die zentrale Regelung des bürgerschaftlichen Engagements, auch wenn man davon ausgehen kann, dass künftig bürgerschaftliches Engagement in der Pflege meist mit Blick auf die einschlägigen die Regelungen des SGB XI stattfinden wird.

Bei den Gesetzen, die sich zentral mit Kerngegenständen des bürgerschaftlichen Engagements befassen, so dem Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements und dem Jugendfreiwilligendienstegesetz, handelt es sich zwar um jüngere Gesetze. Beide Gesetze bauen aber auf Vorschriften bzw. Gesetzen auf, die sich schon seit langer Zeit mit Ehrenamtlichkeit, funktional also auch mit bürgerschaftlichem Engagement, befassen. Das gilt im Steuerrecht z.B. für die Gemeinnützigkeit und die an sie anknüpfenden steuerlichen Vorschriften der aus dem Jahr 1976 stammenden Abgabenordnung (§ 52 AO)⁴⁴ und im JFDG für die Vorgängergesetze des Gesetzes über das freiwillige soziale Jahr (FSJ) und das freiwillige ökologische Jahr (FÖJ) aus den Jahren 1964 und 1993. Der Unterschied der jüngeren Gesetzgebung im Verhältnis zu der Vorgängergesetzgebung liegt vor allem darin, dass jetzt das bürgerschaftliche Engagement als Phänomen aufgenommen worden ist und dass es gezielter als bisher regulatorisch erfasst wird.

⁴⁴ S. Art. 5 des Gesetzes zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements, worin § 52 Abs. 2 AO geändert wird.

In der juristischen Literatur sind bisher, soweit ersichtlich, keine verfassungsrechtlichen, d.h. kompetenzrechtlichen Bedenken gegenüber dieser früheren und auch gegenüber der jetzigen Gesetzgebung geäußert worden.⁴⁵ Für die Regelungen zum Ehrenamt und zum bürgerschaftlichen Engagement im Steuerrecht mag dies insofern angehen, als das Steuerrecht in seiner Erfassung der steuerrechtlich relevanten Tatbestände von Hause aus sehr weit ausgreifen darf. Dem Steuerrecht kommen neben seiner Funktion, dem Staat die erforderlichen Haushaltsmittel zu beschaffen, immer auch noch Steuerungsfunktionen zu. Ganz deutlich wird das bei den Tatbeständen, in denen die Gemeinnützigkeit eine Rolle spielt.⁴⁶

Die Gesetzgebungszuständigkeit für die Jugendfreiwilligendienste wird von dem seit jeher weit verstandenen Kompetenztitel der öffentlichen Fürsorge getragen. Die in § 9 JFDG aufgeführten Gesetze sind ebenfalls von verschiedenen Kompetenztiteln gedeckt.

Bei beiden Gesetzen ergibt sich jedoch eine verstärkte Fokussierung auf den Kern des bürgerschaftlichen Engagements, so dass die Frage nicht unberechtigt sein darf, ob eine Erweiterung der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeiten um einen Titel, der Angelegenheiten des bürgerschaftlichen Engagements zum Gegenstand hat, dazu dienen könnte, etwaige Zweifel an der Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers nicht erst aufkommen zu lassen.⁴⁷

2.2.2.2.4 Folgerungen für die Gesetzesakzessorität

In Hinblick auf die Gesetzesakzessorische Verwaltungstätigkeit des Bundes bzw. von Bundesministern liegt nun der Schluss nahe, dass selbst dann, wenn an einer aktuel-

⁴⁵ Insgesamt ist die rechtswissenschaftliche Befassung mit den Rechtsfragen des bürgerschaftlichen Engagements bis auf die stiftungs- und steuerrechtlichen Fragen eher karg. Der Deutsche Sozialrechtsverband hat das Thema des sozialen Engagements im Jahr 2002 zu einem Tagungsthema gemacht, Igl, 2003a. Rechtlich und vor allem rechtswissenschaftlich ist das Spenden- und Gemeinnützigkeitsrecht hervorragend bedient worden mit einem rechtsvergleichenden und europarechtlichen Werk von Walz, et al., 2007. In diesem Zusammenhang sind auch die Arbeiten des Instituts für Stiftungsrecht und das Recht der Non-Profit-Organisationen (Bucerius Law School, Hamburg; Leitung des Instituts: Prof. Dr. Birgit Weitemeyer) und insbesondere dessen Schriftenreihe zu erwähnen. Die verfassungsrechtlichen Probleme werden auch nach der Dissertation von Reuter, 2005, nicht besonders erörtert.

⁴⁶ Hierzu Jachmann in: Igl, et al., 2002, S. 201 ff.

⁴⁷ S. unten Abschnitt 8.2.1.

len Gesetzgebungszuständigkeit für grundsätzliche Angelegenheiten des bürgerschaftlichen Engagements Zweifel geäußert werden könnten, die Tatsache, dass bisher diese Zweifel nicht ernsthaft verfassungsrechtlich zur Debatte gestanden sind, dem Bund die Möglichkeit gibt, seine Zuwendungstätigkeit in Richtung auf die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements vor dem Hintergrund einer so verstandenen Gesetzesakzessorität auszuüben.

Das gilt jedoch – genau genommen – zunächst nur für die bisher gesetzgeberisch erfassten Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung. Eine darüber hinausgehende Aufgabenwahrnehmungsbefugnis des Bundes kann nur dann angenommen werden, wenn man die Aufgabenwahrnehmungsbefugnis auf dem Gebiet nicht anlehnt an die jeweilige tatsächliche Wahrnehmung von Gesetzgebungskompetenz, sondern es schon ausreichen lässt, dass virtuell eine Gesetzgebungszuständigkeit gegeben ist, unabhängig davon, ob davon Gebrauch gemacht worden ist oder nicht.

Die Schwierigkeit, die auf dem Gebiet der Kompetenzverleihung auf dem Gebiet des bürgerschaftlichen Engagements gegeben ist, liegt gerade darin, dass eine explizite geschriebene Gesetzgebungskompetenz nicht gegeben ist, dass aber das Geflecht der vorhandenen Gesetzgebungskompetenzen ohne weiteres auf Teilbereiche des bürgerschaftlichen Engagements erstreckt worden ist. Da es sich um die Wahrnehmung von konkurrierender Gesetzgebungszuständigkeit handelt, kommt dem Bund damit auch gesetzesakzessorisch die Befugnis zu Aufgabenwahrnehmung zu. Auf dem Gebiet der nicht obrigkeitlichen schlicht-hoheitlichen Staatstätigkeit kann die Aufgabenwahrnehmung, hier die Zuwendungsvergabe, nicht ganz eng an der jeweiligen Gesetzgebung gemessen werden. Es muss genügen, dass dem Bund eine parallele Aufgabenwahrnehmungskompetenz⁴⁸ zukommt auch für die Förderung von Vorhaben des bürgerschaftlichen Engagements auf lokaler oder regionaler Ebene.

⁴⁸ S. unten Abschnitt 2.3.3.3.

2.2.3 Kompetenzen kraft Sachzusammenhangs und aus der Natur der Sache

Kompetenzen kraft Sachzusammenhangs oder aus der Natur der Sache sind ungeschriebene Kompetenzen. Diese ungeschriebenen Kompetenzen ergeben sich nicht aus der Staatspraxis, sondern finden ihre Begründung im Verfassungsrecht.⁴⁹

Kompetenzen kraft Sachzusammenhangs werden angenommen, wenn dem Bund ausdrücklich eine Materie zur Gesetzgebung zugewiesen ist und diese Materie verständigerweise nicht geregelt werden kann, ohne dass zugleich eine nicht ausdrücklich zugewiesene Materie mitgeregelt wird, wenn also ein Übergreifen in nicht ausdrücklich zugewiesene Materien unerlässliche Voraussetzung ist für die Regelung einer der Bundesgesetzgebung zugewiesenen Materie.⁵⁰ Eine hohe Hürde für die Annahme einer Kompetenz kraft Sachzusammenhangs stellt dabei die Anforderung der „unerlässlichen Voraussetzung“ dar.⁵¹

Kompetenzen aus der Natur der Sache liegen vor, wenn gewisse Sachgebiete a priori eine Angelegenheit des Bundes darstellen und nur von ihm geregelt werden können. Eine Kompetenz aus der Natur der Sache ist begründet nach dem ungeschriebenen, im Wesen der Dinge begründeten, mithin einer ausdrücklichen Anerkennung durch die Verfassung nicht bedürftigen Rechtssatz, wonach gewisse Sachgebiete, weil sie ihrer Natur nach eigenste, der partikularen Gesetzgebungszuständigkeit a priori entrückte Angelegenheiten des Bundes darstellen, vom Bund und nur von ihm geregelt werden können. Schlussfolgerungen aus der Natur der Sache müssen begriffsnotwendig sein und eine bestimmte Lösung unter Ausschluss anderer Möglichkeiten sachgerechter Lösung zwingend fordern.⁵² Im Jugendhilfeurteil hat das Bundesverfassungsgericht⁵³ weitere Elemente hinzugefügt, so die Aufgaben mit eindeutig überregionalem Charakter. Danach müsse es sich um Bestrebungen handeln, die ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden können. Die

⁴⁹ Isensee, 2008, Rdnr. 79.

⁵⁰ BVerfGE 3, 407 (421); 98, 265 (299); 106, 62 (114 f.).

⁵¹ von Arnim, 2008, Rdnr. 74.

⁵² BVerfGE 12, 205 (251); die Bezugnahme des BVerfG auf die von Anschütz begründete Formel in Bezug auf die Reichsverfassung ist hier angepasst worden. S. auch Schnapauff in: Hömig, 2007, vor Art. 70, Rdnr. 3.

⁵³ BVerfGE 22, 180 (217).

Förderung von Bestrebungen auf dem Gebiet der Jugendpflege durch den Bund wäre demnach zulässig z. B. bei zentralen Einrichtungen, deren Wirkungsbereich sich auf das Bundesgebiet als Ganzes erstreckt, bei gesamtdeutschen Aufgaben und bei internationalen Aufgaben. Keinesfalls könne sich die Zuständigkeit des Bundes auf die Förderung regionaler oder örtlicher Bestrebungen erstrecken. Außerdem müsse die Bundesregierung bei der Ausübung ihrer Förderungskompetenz den Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens beachten.

Eine sich auf alle Angelegenheiten des bürgerschaftliche Engagements erstreckende Kompetenz des Bundes kraft Sachzusammenhangs oder kraft Natur der Sache kann nicht angenommen werden.

Deshalb erhebt sich auch nicht die Frage, ob hier aus einer nicht vorhandenen geschriebenen Gesetzgebungskompetenz eine Verwaltungskompetenz abgeleitet werden kann. Würde man für Angelegenheiten des bürgerschaftlichen Engagements solche ungeschriebenen Kompetenzen finden, dann würde dies für die zuwendungsvergebende Verwaltungstätigkeit des Bundes bedeuten, dass aus der Tatsache des Vorliegens einer solchen ungeschriebenen Kompetenz für Angelegenheiten des bürgerschaftlichen Engagements eine Gesetzesakzessorität für das Verwaltungshandeln auf Bundesebene angenommen werden könnte. Dies würde allerdings einen reichlich konstruierten Argumentationsgang bedingen.⁵⁴

2.2.4 Ergebnis

Aus der Tatsache, dass der Bundesgesetzgeber seit längerer Zeit verfassungsrechtlich unbestritten zentrale Gegenstände des bürgerschaftlichen Engagements auf der Grundlage verschiedener Kompetenztitel der konkurrierenden Gesetzgebung gesetzlich geregelt hat, kann die Möglichkeit abgeleitet werden, dass der Bund hier im Sinne gesetzesakzessorischer Verwaltungstätigkeit auf dem Gebiet des bürgerschaftlichen Engagements lokale und regionale Projekte durch Zuwendungen fördern darf.

⁵⁴ So wohl auch von Arnim, 2008, Rdnr. 69.

De constitutione ferenda wäre jedoch zu diskutieren, ob die Einräumung eines Kompetenztitels für Angelegenheiten des bürgerschaftlichen Engagements im Sinne einer konkurrierenden Zuständigkeit künftig mögliche Zweifel an einer Gesetzgebungs- und damit einer gesetzesakzessorischen Verwaltungskompetenz vermeiden helfen könnte.⁵⁵

2.3 Begrenzungen der Verbandskompetenz des Bundes aufgrund des Föderalismusprinzips (Art. 30 GG)

2.3.1 Normzweck des Art. 30 GG

Ein bundesstaatlich organisiertes Staatswesen benötigt Regeln zur Verteilung der staatlichen Aufgaben und Befugnisse. Die Organisation eines Staatswesens als Bundesstaat – und nicht als Staatenbund – ließe zwar die Vermutung zu, dass die Grundregel lautete, der Bund hätte hier ein Zuständigkeitsprimat. In der bundesstaatlichen Organisation der Bundesrepublik Deutschland ist die Grundregel aber anders gefasst: Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt (Art. 30 GG). Damit liegt der Zuständigkeitsprimat bei den Ländern. Gegen diesen Primat spricht auch nicht, dass in der auf Art. 30 GG folgende Vorschrift im Grundgesetz festgestellt wird, dass Bundesrecht Landesrecht bricht (Art. 31 GG). Diese Vorschrift kommt erst zum Zuge, wenn der Bundesgesetzgeber im Sinne des Soweit-Satzes des Art. 30 GG vom Grundgesetz die Ermächtigung zur Gesetzgebung erhalten hat entweder in Form der ausschließlichen, d.h. die Länder grundsätzlich ausschließenden Gesetzgebungskompetenz (Art. 73 GG)⁵⁶, oder in Form der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz (Art. 74 GG), wenn von dieser Gebrauch gemacht worden ist (Art. 72 Abs. 1 GG).

⁵⁵ S. dazu unten Abschnitt 8.2.1.

⁵⁶ Vgl. aber die Ausnahme in Art. 71 GG, wonach die Länder durch Bundesgesetz ausdrücklich zur Gesetzgebung auch auf dem Gebiet der ausschließlichen Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes ermächtigt werden können.

Art. 30 GG begründet eine durch Nachweis einer Bundeskompetenz widerlegbare Vermutung für die Zuständigkeit der Länder.⁵⁷

Art. 30 GG dient dazu, eine lückenlose Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern zu erreichen und bestimmt damit die jeweiligen Verbandskompetenzen im Verhältnis zwischen Bund und Ländern. Mit dieser lückenlosen Kompetenzverteilung wird die Vermeidung von Doppelzuständigkeiten bezweckt. Parallele Kompetenzen von Bund und Ländern sind ausnahmsweise möglich, wenn anders die Zielerreichung der Aufgabe gefährdet wäre.⁵⁸

Art. 30 GG ist eine Aufgaben- und Befugnisnorm. Damit kommt ein allgemeines Konnexitätsprinzip zum Ausdruck, nach dem sich die Zuständigkeit für die Erfüllung der Aufgaben und die Ausübung der Befugnisse decken müssen. Mit dem Begriff der Aufgabe ist die Reichweite des staatlichen Handelns gegenüber dem Bürger gemeint. Die Zuschreibung von Aufgaben ermächtigt aber nicht zur Wahrnehmung von Befugnissen, worunter vor allem Eingriffe und insgesamt das Handeln mit Wirkungen für Dritte verstanden werden.⁵⁹

2.3.2 Anwendung des Art. 30 GG auf die Förderzuständigkeit des Bundes beim bürgerschaftlichen Engagement

Bei der Prüfung der kompetenzrechtlichen Zuständigkeit für die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements auf Landes- und auf Gemeindeebene durch den Bund sind deshalb vor dem Hintergrund des Art. 30 GG zwei Fragen zu prüfen:

- Kommt dem Bund eine staatliche Aufgabe auf dem Gebiet des bürgerschaftlichen Engagements zu?
- Hat der Bund eine staatliche Befugnis zur Förderung dieser Aufgaben gerade durch Zuwendungen, abhängig und ggf. auch unabhängig davon, ob ihm die Aufgabe zukommt?

⁵⁷ Vgl. nur Hömig in: Hömig, 2007, Art. 30, Rdnr. 2; von Arnim, 2008, Rdnr. 2.

⁵⁸ BVerfG, Beschl. vom 26.06.2002 („Glykolwarnung“), Az.: 1 BvR 558/91, 1 BvR 1428/91, Rdnr. 58 (zitiert nach juris.de).

⁵⁹ Isensee, 2008, Rdnr. 44.

2.3.2.1 Staatliche Aufgabe des Bundes auf dem Gebiet des bürgerschaftlichen Engagements

Die Beantwortung der Frage, ob die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements eine staatliche Aufgabe – hier des Bundes - darstellt, ist aus zwei Gründen schwierig:

- Die Definition des bürgerschaftlichen Engagements ist nicht eindeutig.
- Die Festlegung von Art und Umfang der staatlichen Aufgaben ist nicht eindeutig.

Es existiert keine allgemein verbindliche oder auch nur allgemein anerkannte Definition des bürgerschaftlichen Engagements.⁶⁰ Die Enquete-Kommission bürgerschaftliches Engagement hat in ihrem Abschlussbericht aus dem Jahr 2002 auf eine solche Definition verzichtet und von Leitbegriffen und Leitideen gesprochen.⁶¹ Eine Vorstellung darüber, was mit bürgerschaftlichem Engagement gemeint sein kann, liefert immerhin die folgende Aussage:⁶²

„Die Wahl des Begriffs „bürgerschaftliches Engagement“ macht den Zusammenhang von Engagement und Bürgerschaft deutlich; er ermöglicht es, Bürgerschaftlichkeit als eine eigenständige Dimension für Engagement der verschiedensten Art – politisches, soziales und geselliges – zu verstehen. Alle Formen des Engagements haben im Alltag Bedeutung für den Zusammenhalt im Gemeinwesen. Auf der anderen Seite lässt sich mit der Betonung von Bürgerschaftlichkeit auch Kritik gegenüber solchen Formen des Engagements formulieren, die, beschränkt auf Anliegen der eigenen Gemeinschaft, ihre bürgerschaftliche Verantwortung aus dem Blick verlieren.“

Aus dieser Aussage geht hervor, dass sich das Engagement auf unterschiedliche Felder beziehen kann. Die Felder selbst werden jedoch nicht benannt.

Auch in der jüngsten wissenschaftlichen Arbeit zum bürgerschaftlichen Engagement, dem Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland,⁶³ wird auf die noch fehlende begriffliche Eindeutigkeit hin-

⁶⁰ S. dazu schon oben Abschnitt 1.4.8.

⁶¹ Deutscher Bundestag, Drucksache 14/8900, 2002, S. 24.

⁶² Deutscher Bundestag, Drucksache 14/8900, 2002, S. 24.

⁶³ Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) - Projektgruppe Zivilengagement, 2009.

gewiesen.⁶⁴ Das folgende Zitat mag verdeutlichen, wie wenig die verwendeten Definitionsansätze tauglich sind:⁶⁵

„Die unterschiedlichen Definitionsansätze machen deutlich, dass wir es beim bürgerschaftlichen Engagement mit einer noch fehlenden begrifflichen Eindeutigkeit zu tun haben. In dem vorliegenden Bericht verwenden wir den Begriff des bürgerschaftlichen Engagements in einem erweiterten Sinne: Neben dem politischen Verständnis von Engagement werden die Wohlfahrt und Lebensqualität fördernden Dimensionen des Engagements berücksichtigt. In dieser Hinsicht hat das informelle Engagement, das außerhalb von Organisationen stattfindet, einen besonderen Stellenwert. Auf der empirischen Ebene handelt es sich dabei vor allem um Netzwerke aus Nachbarn, Freunden und Bekannten. Gleichzeitig werden die Organisationen als Infrastruktur für das formelle bürgerschaftliche Engagement in die Betrachtungen miteinbezogen.“

Die Probleme der Unschärfen des Begriffs „bürgerschaftliches Engagement“ sind auch in einem juristischen Kontext thematisiert worden. In diesem Zusammenhang ist auch die Gemeinwohlorientierung des Engagementhandelns herausgestellt worden.⁶⁶ Aber der Begriff des Gemeinwohls ist für juristische Zwecke ebenso wenig klar zu fassen wie der des bürgerschaftliches Engagements.

Bürgerschaftliches Engagement findet aus der Gesellschaft heraus für die Gesellschaft auf den verschiedensten Gebieten statt. Mitglieder dieser Gesellschaft als einzelne Mitglieder, meist aber als in bestimmten, mehr oder weniger festen Formen organisierte Mitglieder werden in Belangen tätig, die in der Regel eine gewisse Gemeinwohlorientierung aufweisen. Sie werden dabei nicht wirtschaftlich tätig, das heißt nicht im Sinne direkter geldlicher Vorteile für sich selbst.

Die Felder, auf denen bürgerschaftlich engagierte Personen tätig werden, reichen vom Sport über die Kultur bis hin zur Gesundheit und Pflege. Diese Felder können auch nicht eindeutig als nur zivilgesellschaftlich geprägte Felder bestimmt werden. In fast allen Feldern ist eine staatliche Ingerenz im Sinne von mehr oder weniger

⁶⁴ Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) - Projektgruppe Zivilengagement, 2009, S. 14.

⁶⁵ Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) - Projektgruppe Zivilengagement, 2009, S. 14.

⁶⁶ Igl in: Igl, et al., 2002, S. 47 ff. (50ff.).

ausgeprägten Zuständigkeiten gegeben. Im ersten Engagementbericht wird bezeichnenderweise ein Bereich herausgestellt, in dem das Zusammenwirken von bürgerschaftlichem Engagement und staatlicher sozialstaatsgebundener Politikrealisierung explizites staatliches Programm ist, nämlich die Soziale Pflegeversicherung, die im Wesentlichen von der informellen Pflege durch Familienangehörige und andere Unterstützer abhängt.⁶⁷

Der Unterschied zwischen staatlicher Tätigkeit im Sinne der Wahrnehmung von Aufgaben und Befugnissen und bürgerschaftlich engagierter Tätigkeit ist also vor allem ein Unterschied der Akteure, hier staatliche Organe, dort Privatpersonen, auch in verschiedenen wiederum privaten Zusammenschlüssen.

Kein grundsätzlicher Unterschied besteht bei den Feldern der engagierten Aktionen. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass eine Trennung von staatlichen Aufgaben und gesellschaftlichen Aufgaben, wie sie im Konzept der Zivilgesellschaft teilweise anklingt, nicht konsequent durchzuhalten ist. Da staatliche Tätigkeit nach deutschem Staatsverständnis grundsätzlich dem Gemeinwohl verpflichtet ist, und da Tätigkeiten des zivilen Engagements tendenziell der Gemeinwohlcharakter nicht abzusprechen ist, ergeben sich hier Überschneidungen und Deckungsgleichheiten in der jeweils zugeschriebenen Aufgabenwahrnehmung.

Die Schwierigkeiten, Aktivitäten und Aktivitätsfelder des zivilen Engagements jeweils korrekt dem (zivil-)gesellschaftlichen oder dem staatlichen Bereich zuzuordnen, mögen an folgenden – in der Realität zurzeit nicht stattfindenden und deshalb fiktiven – Beispielen erläutert werden:

Bei den Aktivitäten der Bundeswehr in Afghanistan stellt sich heraus, dass die Ausrüstung der dort stationierten Soldaten nicht den Sicherheitserfordernissen moderner Armeen entspricht (z.B. mangelnder Splitterschutz im Unter- und Oberschenkelbereich). Eine Gruppe von Angehörigen der dort stationierten Soldaten macht sich technologisch kundig, findet entsprechende splitterschützende Produkte, sammelt Spendenmittel ein und kauft die entsprechenden Produkte. Diese stellt sie einer besonders gefährdeten Kompanie in Afghanistan zur Verfügung, die diesen Splitterschutz auch nutzen darf.

⁶⁷ Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) - Projektgruppe Zivilengagement, 2009, S. 124 ff. S. hierzu auch Igl, 2003a.

Anhand dieses Beispiels wird deutlich, dass das Handlungsfeld des bürgerschaftlichen Engagements ganz klar ein eindeutig staatlich bestimmtes und in der Kompetenz des Bundes liegendes ist. Zivilgesellschaft hat im Kampfgeschehen nichts zu suchen. Trotzdem: Die Akteure sind Privatpersonen, sie setzen sich bewusst ein auf einem Gebiet, für das der Staat, hier der Bund, eindeutig ausschließliche Verantwortung hat, er dieser Verantwortung aus finanziellen oder anderen Gründen nicht vollständig nachkommt. Die Akteure handeln zivilgesellschaftlich, hier in dem Sinn, dass sie Aufgaben wahrnehmen, die der eigentliche Aufgabenträger nicht oder nicht richtig wahrnimmt.

Ein anderes – ebenso fiktives - Beispiel stammt aus dem Bereich der Behindertenhilfe:

In einer Einrichtung für schwerstbehinderte Jugendliche mit multiplen Behinderungen reichen die mit dem Sozialhilfeträger verhandelten Pflegesätze nicht aus, um den Jugendlichen einmal im Jahr eine Freizeit („Urlaub“) zu finanzieren, die länger als eine Woche dauert. Die Angehörigen der Jugendlichen und einige andere sozial engagierte Personen veranstalten einen Basar, um den Jugendlichen endlich einmal einen Freizeitaufenthalt zu finanzieren, der nach einer Umfrage unter ihnen mehrheitlich gewünscht ist, nämlich ein vierwöchiger Aufenthalt auf einer griechischen Insel. Dieser Aufenthalt findet auch mit Mitteln statt, die aus dem Basar erzielt worden sind.

Die Gegenüberstellung der beiden Beispiele macht deutlich, dass es nicht das Handlungsfeld ist, das die Eigenschaft des bürgerschaftlichen Engagements bestimmt, sondern die Intention und die Eigenschaft der Akteure. Im ersten Beispiel ist es ein eindeutig staatlich bestimmtes Handlungsfeld. Im zweiten Beispiel ist es nach heutigem Sozialstaatsverständnis ein zwar hauptsächlich staatlich bestimmtes, aber doch auch gesellschaftlich mitgestaltetes Feld, auf dem staatliche und gesellschaftliche Akteure tätig werden.

Daraus folgt für die Beantwortung der Frage, ob die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements eine staatliche Aufgabe ist oder nicht, zunächst nur, dass die Felder, auf denen die Aufgabenwahrnehmung durch bürgerschaftlich Engagierte stattfindet, nichts darüber besagen, ob sich hier eine Staatsnähe, Staatsferne oder sogar Staatsdirektheit ergibt. Es kommt, wie gesagt, auf die Akteure und ihre Intentionen an.

Die Frage lautet daher nicht, ob das bürgerschaftliche Engagement, sondern ob die Förderung des bürgerschaftliches Engagements eine staatliche Aufgabe ist.

Das Thema der Art und des Umfangs staatlicher Aufgaben gehört neben dem Thema des Gemeinwohls zu den niemals endenden Themen der Staatsrechtslehre. Im Zusammenhang mit der Frage, ob die Förderung des bürgerschaftliches Engagements eine Staatsaufgabe ist, ist dieses Thema aber insofern nicht so sehr grundsätzlich zu diskutieren, als es hier nicht um die Frage geht, ob sich der Staat einer bestimmten Aufgabe annehmen muss, als vielmehr um die Frage, ob sich der Staat, der sich dieser Aufgabe in bestimmter Weise annehmen will, diese Aufgabe auch annehmen darf.

Dem Staat des Grundgesetzes kommt virtuell eine Allzuständigkeit zu.⁶⁸ Das heißt aber nicht, dass der Staat für alles zuständig ist. Das Grundgesetz selbst ist sehr zurückhaltend in der Formulierung von staatlichen Aufgaben. Jedenfalls ist die Förderung des bürgerschaftliches Engagements nicht explizit aufgeführt. Das Problem der Zuschreibung einer Aufgabe als Staatsaufgabe liegt beim bürgerschaftlichen Engagement vor allem darin, dass der Staat sich selbst nicht bürgerschaftlich engagieren kann, denn er ist von der Sache her der falsche Akteur hierfür. Wenn er aber selber diese Form gesellschaftlichen Handelns nicht ausführen kann, kann die Förderung dieses gesellschaftlichen Handelns dann staatliche Aufgabe sein? Geht man von der virtuellen Allzuständigkeit des Staates aus, wäre diese Frage ohne weiteres mit Ja zu beantworten, denn der Staat schlüpft bei der Zuwendungsvergabe an Private nicht in die Rolle des privaten Akteurs, sondern bleibt staatlicher Akteur.

Ein durchaus direkter staatlicher Bezug des bürgerschaftliches Engagements ist aber in der Art und Weise zu sehen, wie sich das bürgerschaftliches Engagement zur staatlichen Aufgabenwahrnehmung verhält. Bürgerschaftlich engagiertes Handeln ist Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips in seiner Form als gesellschaftliches Organisationsprinzip. Es ist weiter zu sehen vor dem Hintergrund der staatsrechtlichen Diskussion um den Gewährleistungsstaat, in der es in Abbildung auch des Subsidiari-

⁶⁸ Isensee, 2008, Rdnr. 39.

tätsprinzipes um die Frage geht, in welcher Art und Weise der Staat für das Gemeinwohl und für die Belange der Bürgerinnen und Bürger zu sorgen hat.⁶⁹

Selbst wenn man das Bild des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft verkürzt auf den jeweiligen Anteil der Wahrnehmung bestimmter gemeinwohltreuanter Aufgaben, wird deutlich, dass die Engagementförderung direkt, zumindest aber indirekt mit dem Staat und seinen Aufgaben in Berührung kommt.

2.3.2.2 Staatliche Befugnisse auf dem Gebiet der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements

Bei den staatlichen Befugnissen, die auf dem Gebiet der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements ausgeübt werden, handelt es sich nicht um Eingriffsbefugnisse, sondern um schlicht hoheitliches Handeln auf dem Gebiet der Leistungsverwaltung, das im Staat-Bürger-Verhältnis stattfindet.

2.3.2.3 Zwischenergebnis

Mit der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements wird eine Staatsaufgabe wahrgenommen und es werden staatliche Befugnisse schlicht-hoheitlicher Art auf dem Gebiet der Leistungsverwaltung im Sinne des Art. 30 GG ausgeübt.

2.3.3 Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern

2.3.3.1 Vermeidung von Doppelzuständigkeiten

Art. 30 GG begründet hinsichtlich der Verbandskompetenz des Bundes und der Länder eine durch Nachweis einer Bundeskompetenz widerlegbare Vermutung für die Zuständigkeit der Länder.⁷⁰ Art. 30 GG dient dazu, eine lückenlose Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern zu erreichen und bestimmt damit die jeweiligen Verbandskompetenzen im Verhältnis zwischen Bund und Ländern. Mit dieser lückenlosen Kompetenzverteilung wird grundsätzlich die Vermeidung von Doppelzuständigkeiten bezweckt. Die Debatte hierüber verläuft in der Staatsrechtslehre jedoch nicht ganz einheitlich. Die Vertreter einer absoluten Ausschließlichkeit der

⁶⁹ Gut lesbare Zusammenfassung der Diskussion bei Nolte, 2004, S. 82 ff.

⁷⁰ S. bereits oben Abschnitt 2.3.1. Hömig in: Hömig, 2007, Art. 30, Rdnr. 2.

Verteilung von Kompetenzen zwischen Bund und Ländern⁷¹ haben entsprechend Schwierigkeiten, die Anerkennung von Parallelkompetenzen zu rechtfertigen.⁷²

2.3.3.2 Parallele Kompetenzen in kompetenzfreien Zonen

Die Frage nach der Kompetenz des Bundes zur Förderung von Projekten des zivilen Engagements ist vor dem Hintergrund des Art. 30 GG von Besonderheiten geprägt:

- Es kann sich bei dieser Förderung um eine Förderung in einer sog. kompetenzfreien Zone der nichtobrigkeitlich-schlichten Verwaltung handeln.
- Auf diesem Gebiet können möglicherweise Parallel- bzw. Doppelkompetenzen zwischen Bund und Ländern bestehen.

Dieses Terrain ist verfassungsrechtlich nicht so intensiv erschlossen wie das Gebiet der Gesetzgebungskompetenzen und das Gebiet der Hoheitsverwaltung.⁷³

Die erste Frage ist, ob es überhaupt kompetenzfreie Zonen gibt. Hierfür wird auf die Staatspraxis verwiesen, insbesondere auf die Subventionspolitik oder die Entwicklungshilfepolitik.⁷⁴ Die eher rechtslogisch geprägte Frage nach kompetenzfreien Tätigkeiten im Verhältnis zwischen Bund und Ländern lässt sich aber verfassungsrechtlich nicht mit der Staatspraxis beantworten. Deshalb sollte auch auf die Figur der kompetenzfreien Zonen verzichtet werden. Sie ist für das Verständnis der Kompetenzverteilungsfragen eher verwirrend. Anders formuliert müsste die Frage lauten, ob es Kompetenzen gibt, die sich unter der Annahme der Geschlossenheit der Staatsaufgaben im jeweiligen Zeitpunkt der Aufgabenwahrnehmung zwischen Bund und Ländern verteilen. Damit wäre man bei der Frage nach der Möglichkeit von Doppelkompetenzen oder parallelen Zuständigkeiten angelangt. Ausgangspunkt für die Beantwortung dieser Frage soll der Wortlaut des Art. 30 GG sein.

Die Formulierung des Art. 30 GG erlaubt nicht den Schluss, dass entweder die Länder oder der Bund Verbandskompetenzen im Sinne eines strikten Ausschließlich-

⁷¹ Isensee, 2008, Rdnr. 98.

⁷² Isensee, 2008, Rdnr. 90, 112

⁷³ Isensee, 2008, Rdnr. 106.

⁷⁴ Isensee, 2008, Rdnr. 106.

keitsverhältnisses zugewiesen bekommen. Art. 30 GG spricht nicht von einem Entweder (Landeskompetenz) – Oder (Bundeskompetenz), sondern regelt die grundsätzliche Kompetenzverteilung dergestalt, dass das Grundgesetz eine *andere* Regelung treffen oder zulassen kann. Vom Wortlaut der Vorschrift her gesehen ist damit eine Doppelkompetenz von Bund und Ländern im Sinne einer *anderen* Regelung möglich. In der Staatsrechtslehre wird dies auch so gesehen.⁷⁵ Die interpretatorischen Bemühungen gehen dahin, je nach Tätigkeitsbereich eine differenzierende Betrachtungsweise walten zu lassen.⁷⁶

Das Bundesverfassungsgericht hat bei Warnhinweisen an die Bevölkerung parallele Kompetenzen von Bund und Ländern als möglich anerkannt, wenn anders die Zielerreichung der Aufgabe gefährdet wäre.⁷⁷ Beschränkt sich die Bundesregierung hier nur auf den Warnhinweis, soll dies nach wohl herrschender Ansicht unproblematisch sein. Als problematisch wird es jedoch teilweise angesehen, wenn hierfür, etwa im Rahmen von Öffentlichkeitskampagnen, Finanzmittel aufgewendet werden.⁷⁸

Nach wie vor werden aber bestimmte subventionierende Tätigkeiten des Bundes als problematisch erachtet. Bei einer differenzierenden Betrachtungsweise kann jedoch nicht die gesamte, nicht explizit in Bundeskompetenz stehende Zuwendungstätigkeit als nicht Art. 30 GG-konform erachtet werden.

2.3.3.3 Voraussetzungen der Annahme einer Parallelkompetenz auf dem Gebiet der Förderung des bürgerschaftliches Engagements durch den Bund

2.3.3.3.1 Förderung des bürgerschaftliches Engagements als Staatsaufgabe

Die Förderung des bürgerschaftliches Engagements kann eine Staatsaufgabe sein. Die Bundesregierung hat seit mehr als einem Jahrzehnt diese Aufgabe wahrgenommen. Weder in der politischen Praxis noch in der staatsrechtlichen Literatur sind, wenn überhaupt, ernsthafte Einwendungen gegen die Wahrnehmung dieser

⁷⁵ Isensee, 2008, Rdnr. 102.

⁷⁶ Isensee, 2008, Rdnr. 107.

⁷⁷ BVerfG, Beschl. vom 26.06.2002 („Glykolwarnung“), Az.: 1 BvR 558/91, 1 BvR 1428/91, Rdnr. 58 (zitiert nach juris.de), Beschl. vom 26.06.2002, („Psychosekte“), Az.: 1 BvR 670/91, Rdnr. 86 (zitiert nach juris.de).

⁷⁸ Isensee, 2008, Rdnr. 112.

Staatsaufgabe – anders als z.B. bei der Kulturförderung⁷⁹ - formuliert worden. Auch die Länder und die Kommunen sehen die Förderung des bürgerschaftliches Engagements als Staats- oder als Kommunalaufgabe an.⁸⁰ Seit langer Zeit gibt es deshalb eine Tradition der staatlichen und kommunalen Verantwortungsnahme für das bürgerschaftliche Engagement, früher unter anderen Bezeichnungen, in der Sache jedoch weitgehend inhaltlich deckungsgleich. Die Art und Weise der Verantwortungsnahme war und ist dabei sehr unterschiedlich. Die finanzielle Förderung von Initiativen und Projekten ist sicherlich sehr verbreitet. Aber auch indirekte Förderung durch steuer- oder sozialrechtliche Maßnahmen sind seit langer Zeit üblich.

Die Wichtigkeit des bürgerschaftliches Engagements für die Gesellschaft und damit die Notwendigkeit seiner Förderung durch den Staat ist spätestens seit dem Internationalen Jahr der Freiwilligen (2001) und den Arbeiten der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“⁸¹ nicht mehr nur in der politischen Fachwelt anerkannt. An der Notwendigkeit einer Förderung des bürgerschaftliches Engagements durch Bund, Länder und Kommunen wird nicht gezweifelt.

2.3.3.3.2 Förderung des bürgerschaftlichen Engagements als die Länder nicht ausschließende Bundesaufgabe

Die Staatsaufgabe der Unterstützung des bürgerschaftliches Engagements ist in einigen Bereichen der Gesetzgebung kompetenzrechtlicher Gegenstand der Bundesgesetzgebung. Allerdings existiert keine Nennung der Förderung des Ehrenamtes oder des zivilgesellschaftlichen Engagements in den Gesetzgebungskompetenznormen. Der Gesetzgeber hat aber, auch in Ansehung einer zunehmend wachsenden Staatsaufgabe auf diesem Gebiet, für die von ihm erfassten einzelnen Gegenstände des bürgerschaftlichen Engagements eine Gesetzgebungskompetenz kraft Sachzusammenhangs oder als schon in der Natur der Sache liegende Kompetenz annehmen dürfen. Dies war und ist in der Staatsrechtslehre unumstritten. Dagegen sprechende Judikate des Bundesverfassungsgerichts liegen nicht vor. Damit kann als

⁷⁹ Hierzu Pietzcker, 2008, Rdnr. 10.

⁸⁰ S. etwa die Darstellung in Deutscher Bundestag, Drucksache 14/8900, 2002, S. 167 ff.

⁸¹ Deutscher Bundestag, Drucksache 14/8900, 2002.

Zwischenergebnis festgehalten werden, dass der Bundesgesetzgeber die Staatsaufgabe der Förderung des bürgerschaftliches Engagements seit langem unbestritten auf dem Gebiet der Gesetzgebung wahrnehmen darf. Unbestritten ist aber auch, dass diese Aufgabenwahrnehmung die Länder und die Kommunen von eigener Aufgabenwahrnehmung auf diesem Gebiet nicht ausschließen darf.

2.3.3.3 Keine Notwendigkeit einer strikten Kompetenztrennung zwischen Bund und Ländern bei der Wahrnehmung der Finanzierungsverantwortung für Vorhaben des bürgerschaftlichen Engagements

Unter der verfassungsrechtlichen Annahme, dass Art. 30 GG grundsätzlich die strikte Trennung von Kompetenzen zwischen Bund und Ländern und damit die jeweilige alternative Zuteilung einer Kompetenz je zum Bund oder zu den Ländern nach sich zieht, sind Ausnahmen von der Annahme denkbar, wenn entweder eine andere Art der Aufgabenwahrnehmung nicht möglich erscheint, oder wenn die Ziele, die mit der Aufgabenwahrnehmung erreicht werden sollen, anders nicht erreicht werden können. Dabei muss immer berücksichtigt werden, dass die Zielsetzung der in Art. 30 GG angelegten Kompetenztrennung nicht grundsätzlich widerspricht.

Folgende Gründe sprechen dafür, bei der Bundesförderung des bürgerschaftliches Engagements einen Verstoß gegen Art. 30 GG deswegen nicht annehmen zu müssen, weil eine parallele Zuständigkeit von Bund und Ländern gegeben ist:

- Die Förderung des bürgerschaftliches Engagements vollzieht sich auf einem auf (nicht: zwischen) Bund und Länder verteilten Aufgabengebiet („kompetenzfreie Zone“).
- Die Aufgabe wird in Form der schlicht-hoheitlichen Verwaltung durch Vergabe von Zuwendungen seitens der Bundesregierung vorgenommen.
- Die Zuwendungen kommen Privatpersonen und Initiativen zugute. Sie fließen weder direkt noch indirekt den Landeshaushalten zu. Deswegen sind die finanzverfassungsrechtlichen Vorschriften des GG (Art. 104b) nicht einschlägig.
- Die Zuwendungen haben weder direkte noch indirekte ausschließende Wirkung auf die Wahrnehmung von gleichgerichteten Aufgaben durch die Län-

der. Sie können jedoch direkt und indirekt fördernd auch für die Wahrnehmung von Engagementaufgaben oder deren Förderung durch die Länder wirken.

- Die Zuwendungen werden teilweise notwendig, weil die Länder nicht über hinreichende Finanzmittel verfügen, um förderungswürdige Projekte zu fördern.
- Eine sonstige kompetenzrechtliche Beeinflussung der Länder auf den Gebieten der Gesetzgebung und der Verwaltung ist nicht zu sehen.

Eine Begrenzung der Förderung des Bundes auf die im sog. Flurbereinigungsabkommen⁸² aufgeführten Arten und Weisen der zeitlich begrenzten modellhaften Förderung oder der Förderung von Strukturen auf Bundesebene ist deshalb nicht notwendig.

Erforderlich ist jedoch eine Abstimmung der Art und Weise der Wahrnehmung der Förderaufgaben zwischen Bund und Ländern. Diese verfahrensrechtliche Abstimmung dient der Wahrung der in Art. 30 GG zum Ausdruck kommenden Absicherung der eigenständigen Kompetenzwahrnehmung.⁸³

Die Annahme einer parallelen Zuständigkeit für die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements durch den Bund auf lokaler und regionaler Ebene entspricht auch der Realität des bürgerschaftlichen Engagements. Schon im Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ wird von einer Querschnittsaufgabe gesprochen. Die damaligen Ausführungen können auch heute noch gelten und sollen hier wiedergegeben werden:⁸⁴

„Vor diesem Hintergrund stellt sich die Förderung bürgerschaftlichen Engagements durch den Bund in mehrfacher Hinsicht als Querschnittsaufgabe dar:

- Im föderalistischen Staatsaufbau ist die Förderung bürgerschaftlichen Engagements alles andere als eine genuine Aufgabe des Bundes; vielmehr ist Engagementförderung eher durch eine primäre Zuständigkeit der Länder, vor allem aber der Kommunen, geprägt. Maßnahmen des Bundes erfordern daher eine enge und für die

⁸² S. dazu ausführlicher unten Abschnitt 3.2.

⁸³ S. dazu unten Abschnitt 2.3.3.3.4.

⁸⁴ Deutscher Bundestag, Drucksache 14/8900, 2002, S. 180.

jeweiligen Kompetenzen sensible Abstimmung mit den anderen föderalen Akteuren.

- Die Förderung bürgerschaftlichen Engagements ist als Reform- und Gestaltungsaufgabe in nahezu allen Politikfeldern angesiedelt. Dazu kommt, dass bürgerschaftliches Engagement nicht allein im „Dritten Sektor“ freiwilliger Assoziationen stattfindet, sondern gleichermaßen in den Sektoren von Markt, Familie und Staat seinen Platz hat. Dieser Querschnittscharakter erfordert einerseits Maßnahmen, die dem jeweiligen Bereich angemessen sind, also eine gezielte Förderpolitik durch einzelne Ressorts. Andererseits müssen – zum Beispiel durch rechtliche Regelungen – bereichsübergreifend Rahmenbedingungen geschaffen werden, die für Engagement förderlich sind. Schließlich schafft erst die Koordination und Vernetzung einzelner Maßnahmen das schlüssige Gesamtbild einer Politik, die sich am Leitbild der Bürgergesellschaft ausrichtet.
- In der Bürgergesellschaft ist der Staat nicht alleiniger oder auch nur primärer Förderer bürgerschaftlichen Engagements, das vor allem von der Selbstorganisation unterschiedlicher gesellschaftlicher Akteure getragen wird. Der Erfolg staatlicher Förderung lässt sich vor diesem Hintergrund daran messen, inwieweit sie Prozesse bürgerschaftlicher Selbstorganisation ermöglicht und unterstützt, inwieweit sie zur Vernetzung von Akteuren und zu Synergieeffekten zwischen unterschiedlichen Förderbemühungen beiträgt.

Gerade der letzte Punkt macht deutlich, dass Gesetzgebung zwar eine wichtige, aber keineswegs die einzige Möglichkeit der Förderung bürgerschaftlichen Engagements durch den Bund ist. Ähnlich wie die Länder kann der Bund als Partner und Initiator bei der auf Bundesebene noch relativ schwach ausgeprägten Vernetzung von Akteuren bürgerschaftlichen Engagements mitwirken. Dies gilt auch und vor allem für Netzwerke, die die Grenzen der gesellschaftlichen Sektoren übergreifen, und für die Koordination der Engagementförderung im Rahmen neuer Formen eines „kooperativen Föderalismus“.

Außerdem werden Träger bürgerschaftlichen Engagements durch finanzielle Zuschüsse des Bundes unterstützt. Unbürokratische Formen der Finanzierung zu finden (etwa durch Vereinheitlichung von Richtlinien und Zuwendungsverfahren), ist dabei eine ebenso wichtige Aufgabe wie die Verbreiterung der finanziellen Grundlagen bürgerschaftlichen Engagements – etwa durch Einrichtung von Fonds, die nicht nur von den unterschiedlichen föderalen Ebenen, sondern auch von privatwirtschaftlichen Quellen gespeist werden.

Schließlich kann auch die Anerkennung und Qualifizierung bürgerschaftlichen Engagements, obgleich primär sicherlich nicht auf Bundesebene angesiedelt, durch den Bund wichtige Impulse erfahren. Der Bund kann bürgerschaftliches Engagement durch Kampagnen aufwerten und durch Forschungsaufträge den Kenntnisstand über dieses noch recht junge Politikfeld verbessern helfen. (...)“

2.3.3.3.4 Notwendigkeit der Einrichtung von Kooperations- und Koordinierungsinstrumenten zwischen Bund und Ländern

Die Wahrnehmung von inhaltsgleichen Staatsaufgaben durch Bund und Länder im dargestellten Rahmen erfordert Mechanismen und Instrumente der Kooperation und Koordination und der Konfliktlösung. Die Einrichtung entsprechender Verfahren

soll hier dazu dienen, die Rechte insbesondere der Länder und Kommunen zu wahren.⁸⁵ Die Kooperations- und Koordinierungsinstrumente müssen verfassungskonform gestaltet werden. Sie können Verfassungsrecht nicht ändern, sondern dieses nur präzisieren und konkretisieren.

2.3.4 Ergebnis

Zuwendungen des Bundes zur Förderung von Projekten des bürgerschaftliches Engagements auf der Ebene der Länder und der Kommunen sind als Wahrnehmung einer Parallelkompetenz zu den Kompetenzen der Länder Art. 30 GG-konform. Um die parallelen Kompetenzrechte der Länder zu sichern, sind Kooperations- und Koordinationsabsprachen zwischen Bund und Ländern zu treffen, wonach den Ländern frühzeitige Informationsrechte und Einflussmöglichkeiten bei Förderungen von landes- oder gemeindebezogenen Projekten zukommen.

2.4 Begrenzungen der Förderberechtigung des Bundes durch das Finanzverfassungsrecht in Konkretisierung des Föderalismusprinzips

2.4.1 Ausgabenzuständigkeit im Bund-Länder-Verhältnis (Art. 104a GG)

Einschlägig für die vorliegende Fragestellung ist Art. 104a Abs. 1 GG, wonach der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, soweit das Grundgesetz nichts anderes bestimmt. Diese Vorschrift ergänzt damit Art. 30 GG insofern, als die dort geregelte Zuschreibung der Aufgabenerfüllung im Verhältnis zwischen Bund und Ländern mit einer Folgevorschrift für die Finanzierungszuständigkeit bei der nach Art. 30 GG bestimmten Aufgabenerfüllung versehen wird. Die Grundaussage des Art. 104a Abs. 1 GG lautet deshalb, dass die Finanzierungszuständigkeit für die Ausgaben der Zuständigkeit für die Aufgaben folgt. Dies wird auch als Konnexitätsprinzip bezeichnet. Das Konnexitätsprinzip gilt – weil anknüpfend an Art. 30 GG – für alle Arten staatlicher Tätigkeit.⁸⁶

⁸⁵ S. hierzu im Einzelnen Abschnitt 5.

⁸⁶ Vgl. Butzer in: Hömig, 2007, Art. 104a, Rdnr. 2.

2.4.2 Finanzhilfen des Bundes an die Länder (Art. 104b GG)

Die Möglichkeit für den Bund, den Ländern und den Gemeinden Finanzhilfen zu gewähren, ist eng begrenzt zum einen durch die Beschränkung auf bestimmte Förderobjekte (besonders bedeutsame Investitionen), zum anderen durch bestimmte Förderziele (Abwehr der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet, Förderung des wirtschaftlichen Wachstums). Eine weitere Begrenzung liegt in der Beschränkung auf die Gegenstände derjenigen Gesetzgebung, für die der Bund zuständig ist (Art. 104b Abs. 1 GG).

Diese Ausnahmeregelung wird erfahrungstechnisch wie finanzierungstechnisch noch weiter eingeschränkt. In verfahrensrechtlicher Hinsicht muss das Nähere durch ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz oder durch Verwaltungsvereinbarung auf Grund des Haushaltsgesetzes geregelt werden (Art. 104b Abs. 2 Satz 1 GG). Weiter ist verfahrensrechtlich eine Informationspflicht vorgesehen (Art. 104b Abs. 3 GG). In finanzierungstechnischer Hinsicht ist eine Befristung der Mittelgewährung, deren degressive Gestaltung sowie eine Überprüfungspflicht vorgeschrieben (Art. 104b Abs. 2 Sätze 2 und 3 GG).

Diesen sehr engen Begrenzungen in der Ausnahmeregelung ist zu entnehmen, dass die finanzielle Förderung der Länder und der Gemeinden durch den Bund nicht die einfache Ausnahme von einer Regel, sondern eine mit sehr hohen Hürden versehene Ausnahme ist.⁸⁷

2.4.3 Anwendbarkeit der Vorschriften auf die Engagementförderung?

Während Art. 104a GG als Normadressaten den Bund und die Länder im Auge hat, ist Art. 104b GG ausschließlich an den Bund gerichtet. Als Kannvorschrift ermächtigt sie den Bund zu Finanzhilfen an die Länder und Gemeinden und legt gleichzeitig tatbestandlich die Grenzen für die Gewährung solcher Finanzhilfen fest.

⁸⁷ Vgl. hierzu Meyer, et al., 2009, zum Beispiel des Konjunkturprogramms II und der aus Art. 104b GG zu entnehmenden verfassungsrechtlichen Begrenzungen.

Da bei der Engagementförderung der Bund, hier das BMFSFJ, fördern will, ist der Normadressat gegeben. Fraglich ist jedoch, ob die vorgesehene Förderung eine Förderung der Länder bzw. der Gemeinden darstellt.

Adressaten der geplanten Zuwendungen sind nicht die Länder oder die Kommunen. Die Zuwendungen fließen nicht direkt in die Haushalte der Länder oder der Kommunen. Sie fließen auch nicht indirekt in deren Haushalte, etwa durch anteilige Finanzierung von Projekten des bürgerschaftliches Engagements, die die Länder oder Kommunen aus ihren Haushalten mitfinanzieren.

Die Haushalte der Länder und Kommunen sind auch nicht insofern betroffen, als durch die Förderung von Projekten des bürgerschaftliches Engagements seitens des Bundes möglicherweise Aufwendungen der Haushalte der Länder oder Kommunen erspart würden. Zwar kann durchaus die Situation eintreten, dass ein Träger eines Engagementprojektes, der seitens des Bundes gefördert wird, nicht mehr bei der Kommune oder beim Land um Fördermittel nachsucht. Dadurch tritt de facto dann eine Ersparnis beim Landes- oder Kommunalhaushalt ein, wenn das Land für den gleichen Bereich eine Förderung vorgesehen hat und es dem Projektträger überlassen wäre, bei welcher Körperschaft er um eine Förderung seines Projektes einkommt.

Eine solche Ersparnis im Landes- oder Kommunalhaushalt kann aber nicht als indirekte Finanzhilfe des Bundes an die Länder oder die Gemeinden im Sinne des Art. 104b Abs. 1 GG betrachtet werden. Sinn und Zweck der Vorschrift ist die Vermeidung von Mischfinanzierungen und der damit einhergehenden Abhängigkeit der Zuwendungsempfänger vom Bund.⁸⁸ Eine solche Abhängigkeit der Zuwendungsempfänger vom Bund ist aber dann nicht gegeben, wenn der Bund bei der Förderung privater Projekte nur zu deren Träger in Rechtsbeziehung tritt, nicht aber zu den Ländern oder Kommunen, in denen diese Projekte stattfinden.

⁸⁸ Butzer in: Kluth, 2008, zu Art. 104b GG, Rdnr. 5.

2.4.4 Ergebnis

Art. 104b GG ist nicht auf Fälle anzuwenden, in denen der Bund Zuwendungen an private Träger von Projekten des bürgerschaftliches Engagements vergibt, unabhängig davon, ob diese Projekte einen regionalen Landes- oder Gemeindebezug haben. Art. 104b Abs. 1 GG begrenzt die Möglichkeit der Gewährung von Finanzhilfen, die den Haushalten der Länder oder Gemeinden zugute kommen. Indirekte Ersparniswirkungen, die durch die Förderung von privaten Trägern seitens des Bundes in den Haushalten der Länder oder der Gemeinden eintreten können, sind von Art. 104b GG nicht erfasst.

2.5 Begrenzungen der Förderberechtigung des Bundes durch die kommunale Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG)

Die vorgesehenen Förderungen von Projekten des bürgerschaftliches Engagements betreffen auch Projekte, die einen lokalen Bezug haben und daher auf das Territorium einer oder mehreren Gemeinden begrenzt sind. Die Förderung ist nicht an die Gemeinde, sondern an private Träger gerichtet.

Zwar richten sich die rechtlichen Grenzen einer Förderung des Bundes auf lokaler und regionaler Ebene am rechtlichen Verhältnis zwischen Bund und Ländern aus, was auch hinsichtlich der Gemeinden als Teile der Länder so gilt.⁸⁹

Da die Gemeinden das Recht haben, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln, erhebt sich die Frage, ob eine Förderung von Projekten des bürgerschaftliches Engagements in privater Trägerschaft gegen dieses Recht auf kommunale Selbstverwaltung verstößt (Art. 28 Abs. 2 GG). Zur Klärung dieser Frage ist zunächst auf den Inhalt des Selbstverwaltungsrechts einzugehen.

Das Selbstverwaltungsrecht weist viele Facetten auf. So sind vom Selbstverwaltungsrecht erfasst die Personal-, die Organisations-, die Finanz-, die Satzungs-, die Planungs- und die Aufgabenhoheit.⁹⁰ Das Selbstverwaltungsrecht gewährleistet die

⁸⁹ von Arnim, 2008, Rdnr. 3.

⁹⁰ Püttner, 2008, Rdnr. 36.

Universalität des gemeindlichen Aufgabenkreises. Da in Deutschland gesetzesfreie Verwaltung zulässig ist, ist damit die gemeindliche Rechtsposition nicht unwesentlich abgesichert.⁹¹

Von den genannten Hoheiten sind dieser Stelle nur diejenigen zu untersuchen, die für die Beantwortung der Gutachtensfrage von Bedeutung sind. Dies sind hier die Finanzhoheit und die Aufgabenhoheit.

Die kommunale Finanzhoheit spielt im vorliegenden Zusammenhang insofern keine Rolle, als mit ihr die Garantie hinreichender Einnahmen und Gestaltungsfreiheit bei den Ausgaben gemeint ist. Die Förderung von privaten Projekten hat aber keinen Bezug zur Finanzhoheit.

Anders ist dies bei der kommunalen Aufgabenhoheit. Zunächst ist hier festzustellen, dass es bei den hier relevanten Angelegenheiten des bürgerschaftliches Engagements um Angelegenheiten handelt, die grundsätzlich gesetzlich nicht geregelt sind und dass die Annahme und die Erfüllung von Aufgaben in diesem Bereich freiwillig ist.

Den Kommunen kommt auf dem Gebiet der Aufgabenhoheit das Universalitätsprinzip zugute, d.h., dass auf dem Gebiet der örtlichen Angelegenheiten eine Allzuständigkeit der Gemeinden gegeben ist. Im Rahmen dieses Universalitätsprinzips haben sich typische kommunale Aufgabenbereiche auf den Feldern der Daseinsvorsorge, der Kultur, des Sports, der sozialen Belange, insbesondere der Jugend- und Altenhilfe, aber auch der Förderung von Familien herauskristallisiert. Auch die Förderung des Ehrenamtes und des bürgerschaftlichen Engagements rechnet hierzu.

Mit der punktuellen Förderung von Projekten des bürgerschaftliches Engagements wird die kommunale Allzuständigkeit zwar berührt, jedoch dann nicht verletzt, wenn durch die Bundesförderung eine Tätigkeit der Kommunen auf dem Gebiet des bürgerschaftliches Engagements nicht gemeindegebietsflächendeckend vorgenommen wird. Nur wenn die Fördertätigkeit des Bundes die gemeindliche Tätigkeit auf dem Gebiet des bürgerschaftliches Engagements verhindern oder wesentlich

⁹¹ Püttner, 2008, Rdnr. 37.

stören würde, könnte eine Verletzung der Selbstverwaltungsgarantie auf dem Gebiet der Aufgabenhoheit angenommen werden. Einzelförderungen, auch im Sinne von Strukturförderungen, stehen nicht im Widerspruch zur Selbstverwaltungsgarantie, denn den Gemeinden bleibt es unbenommen, auf dem gleichen Gebiet fördernd oder sonstig gestaltend tätig zu werden.

Für den Fall, dass eine Kommune, ggf. auch mit Unterstützung seitens des Landes, in Wahrnehmung ausgeprägter engagementpolitischer Vorstellungen auf einem bestimmten Gebiet, z.B. Schaffung ehrenamtlicher Beratungsstrukturen auf dem Gebiet der Seniorenpolitik, ein flächendeckendes Programm der Engagementförderung aufgelegt hat, und dass der Bund Zuwendungen für einzelne Projekte vorsieht, die mit diesem Programm nicht kompatibel sind, könnte man geneigt sein, eine Verletzung der Aufgabenhoheit der Gemeinde anzunehmen. Hier bedarf es jedoch der Differenzierung, wozu ein Vergleich hilfreich sein mag: Wenn die gleiche Förderung, die der Bund gibt, von einer Privatperson, etwa von einer Stiftung, kommt, kann die Gemeinde hiergegen nichts unternehmen. Sie muss die Konkurrenz der Förderung, auch um den Preis der Störung des eigenen Programms, hinnehmen. Das Beispiel macht auch deutlich, dass die gemeindliche Allzuständigkeit bei der Wahrnehmung örtlicher Aufgaben nur heißt, dass der Gemeinde entsprechend Raum für die Aufgabenwahrnehmung gelassen werden muss, nicht aber, dass sie dann einen ausschließlichen Tätigkeitsanspruch im Verhältnis zu Dritten hat, wenn sie auf einem bestimmten Gebiet tätig ist.

3 Haushaltsrechtliche Fragen

3.1 Grundsätze

Das Haushaltsrecht des Bundes ist in der Bundeshaushaltsordnung (BHO)⁹² festgelegt. Die BHO folgt dabei dem Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG),⁹³ das für Bund und Länder gilt. Der Finanzbedarf des Bundes wird im Haushaltsplan festgestellt (§§ 2, 6 BHO; Art. 110 Abs. 1 GG).

Das Haushaltsrecht des Bundes, die Bundeshaushaltsordnung (BHO), bestimmt für die Veranschlagung von Zuwendungen im Haushaltsplan Folgendes (§ 23 BHO):

Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke (Zuwendungen) dürfen nur veranschlagt werden, wenn der Bund an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann.

Für die Zuwendungsvergabe selbst besagt § 44 Abs. 1 BHO:

Zuwendungen dürfen nur unter den Voraussetzungen des § 23 gewährt werden. Dabei ist zu bestimmen, wie die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen nachzuweisen ist. Außerdem ist ein Prüfungsrecht der zuständigen Dienststelle oder ihrer Beauftragten festzulegen. Verwaltungsvorschriften, welche die Regelung des Verwendungsnachweises und die Prüfung durch den Bundesrechnungshof (§ 91) betreffen, werden im Einvernehmen mit dem Bundesrechnungshof erlassen.

Diese Verwaltungsvorschriften sind für die Projektförderung, die hier in Frage steht, in den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) enthalten.⁹⁴

In §§ 23, 44 Abs. 1 BHO ist das wichtigste haushaltsrechtliche Erfordernis in dem Halbsatz „...wenn der Bund an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann“ beschrieben. Hierin kommt ein haushaltsrechtlicher Subsidiaritätsgrundsatz zum Ausdruck.

⁹² Bundeshaushaltsordnung (BHO) vom 19.08.1969 (BGBl. I S. 1284), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 13. Dezember 2007 (BGBl. I S. 2897).

⁹³ Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz - HGrG) vom 19.08.1969 (BGBl. I S. 1273), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2580).

⁹⁴ Zitiert nach Krämer, et al., 2009, S. 47 ff., Ordner 1, A. II.

diaritätsgrundsatz zum Ausdruck. In einer Broschüre des Bundesfinanzministeriums werden folgende Einzelausprägungen dieses Subsidiaritätsgrundsatzes genannt:⁹⁵

- Vorrang der Übernahme von Bürgschaften, Garantien oder sonstigen Gewährleistungen vor der Zuwendung,
- bei Projektförderung Bewilligung grundsätzlich nur, wenn mit dem Vorhaben noch nicht begonnen wurde,
- Vorrang der rückzahlbaren Zuwendung (= Darlehen) vor der bedingt rückzahlbaren und nicht rückzahlbaren Zuwendung,
- grundsätzlich nur Teilfinanzierung, Vollfinanzierung nur im Ausnahmefall,
- angemessene Beteiligung Dritter, wenn der zu fördernde Zweck auch in ihrem Interesse liegt,
- bei der Fehlbedarfsfinanzierung Auszahlung der Zuwendung erst, wenn die eigenen und sonstigen Mittel des Zuwendungsempfängers verbraucht sind,
- Reduzierung der Zuwendung bei nachträglicher Ermäßigung der Ausgaben,
- Verbot der Bildung von Rücklagen,
- keine Berücksichtigung eines kalkulatorischen Gewinns bei Gewährung der Zuwendung auf Kostenbasis.

Ob diese Merkmale bei den geförderten Projekten im Einzelfall vorliegen, kann hier nicht überprüft werden. Allgemein kann jedoch in Hinblick auf die Förderung von Projekten des bürgerschaftlichen Engagements festgestellt werden, dass diese regelmäßig dann eine finanzielle Unterstützung benötigen, wenn sie eine bürokratische oder sonstige Infrastruktur, z.B. eine Büroausstattung oder ein Fahrzeug, benötigen. Auch die sonstigen Kosten in Form laufender Kosten z.B. für Telefon oder PKW-Unterhaltung, können häufig von privaten Initiativen nicht finanziert werden. Das bürgerschaftliche Engagement drückt sich gerade bei kleineren Initiativen weniger in der Hingabe finanzieller Mittel als in der Hingabe von Zeit aus. In der Regel wird man auch von einem erheblichen Bundesinteresse ausgehen können. Dies bedarf aber der Einzelprüfung bei den jeweiligen Projekten.

3.2 Zuwendungen bei nicht eindeutiger Zuordnung zu Bundesaufgaben

Für Gestaltung der Zuwendungen bei Projekten, für die die Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern nicht eindeutig ist, und für die eine Gesetzesakzessorietät⁹⁶ nicht

⁹⁵ Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), 2008, S. 29.

gegeben ist, wird in der Zuwendungspraxis auf das sog. Flurbereinigungsabkommen verwiesen.⁹⁷ Es handelt sich hierbei um den Entwurf einer Verwaltungsvereinbarung über die Finanzierung öffentlicher Aufgaben von Bund und Ländern, die zwar am 7. Juni 1971 vom Bundeskabinett angenommen worden ist, bis heute aber nicht in Kraft getreten ist.⁹⁸ Für die Staatspraxis stellt das Flurbereinigungsabkommen eine wichtige Leitschnur dar.⁹⁹ Danach soll es dem Bund erlaubt sein, in den nachfolgend genannten bedeutsamen Aufgabenbereichen die Finanzierung - allein oder im Zusammenwirken mit den Ländern – zu übernehmen:¹⁰⁰

1. Wahrnehmung der Befugnisse und Verpflichtungen, die im bundesstaatlichen Gesamtverband ihrem Wesen nach dem Bund eigentümlich sind (gesamtstaatliche Repräsentation).
2. Förderung von bundeswichtigen Auslandsbeziehungen, insbesondere zu nichtstaatlichen internationalen und ausländischen Organisationen und Einrichtungen (Auslandsbeziehungen).
3. Förderung der Beziehungen im geteilten Deutschland und von Maßnahmen, die erforderlich sind, um den Auswirkungen der Teilung Deutschlands zu begegnen.
4. Vorhaben der wissenschaftlichen Großforschung vornehmlich im Bereich der Kern-, Weltraum-, Luftfahrt- und Meeresforschung sowie auf dem Gebiet der Datenverarbeitung. Zur Großforschung gehören Vorhaben, die wegen ihrer besonderen wissenschaftlichen Bedeutung und ihres außerordentlichen finanziellen Aufwands sinnvollerweise nur vom Gesamtstaat gefördert werden können (Großforschung).
5. Maßnahmen der Wirtschaftsförderung, die sich auf das Wirtschaftsgebiet des Bundes als Ganzes beziehen und ihrer Art nach nicht durch ein Land wirksam wahrgenommen werden können (gesamtstaatliche Wirtschaftsförderung).
6. Förderung zentraler Einrichtungen und Veranstaltungen nichtstaatlicher Organisationen im Bereich der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes, die für das Bundesgebiet als Ganzes von Bedeutung sind und deren Bestrebungen ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden können (nichtstaatliche zentrale Organisationen).

In diesem Katalog sind keine Tatbestände enthalten, die auf eine Förderung des bürgerschaftlichen Engagements auf lokaler oder regionaler Ebene hindeuten.

Das Flurbereinigungsabkommen ist Ausdruck einer bestimmten Staatspraxis, die in der Staatsrechtslehre überwiegend kritisch gesehen wird.¹⁰¹ Es kann also nur in die-

⁹⁶ S. dazu unten Abschnitt 2.2.2.

⁹⁷ Hömig in: Hömig, 2007, Art. 30, Rdnr. 4. S.

⁹⁸ Abgedruckt bei Krämer, et al., 2009, Ordner 3, B IIIa.

⁹⁹ (Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), 2008, S. 54.

¹⁰⁰ § 1 Abs. 1 des Flurbereinigungsabkommens, abgedruckt bei Krämer, et al., 2009, Ordner 3, B IIIa.

¹⁰¹ S. die Hinweise bei von Arnim, 2008, Rdnr. 75 f.

ser Eigenschaft als Beispiel für die Bewältigung der Förderproblematik im nicht gesetzessakzessorischen Bereich herangezogen werden. Das Alter des Flurbereinigungsabkommens – zum heutigen Zeitpunkt 38 Jahre – spricht nicht gegen seinen Einfluss auf die Staatspraxis. Dieser Einfluss wird immer wieder hervorgehoben, wobei auch darauf hingewiesen wird, dass sich der Tatbestand in Nr. 3 erledigt hat.¹⁰² Zu diskutieren wäre allerdings, ob die durch das Flurbereinigungsabkommen verfestigte Staatspraxis vor dem Hintergrund der Föderalismusreform geändert werden muss.¹⁰³

¹⁰² Hömig in: Hömig, 2007, Art. 30, Rdnr. 4; Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), 2008, S. 54.

¹⁰³ Da das Flurbereinigungsabkommen im vorliegenden Zusammenhang jedoch nicht als Begründung für eine bestimmte verfassungsrechtliche Argumentation herangezogen wird, sondern nur als Beispiel für eine Staatspraxis zur Bewältigung schwieriger Kompetenzprobleme genannt wird, kann auf diese Debatte hier verzichtet werden.

4 Gestaltungsanforderungen an die zu fördernden Vorhaben des bürgerschaftlichen Engagements

4.1 Modellvorhaben / Modellversuche – begriffliche und inhaltliche Öffnung

Der Begriff des Modellvorhabens, auch der des Modellversuchs, hat sich in der Rechtsprache eingebürgert. Er wird in unterschiedlichen Zusammenhängen, auch in zuwendungsrechtlichen bzw. förderrechtlichen Zusammenhängen verwendet.

Eine Definition des Begriffs des Modellvorhabens kann der Gemeindeordnung des Landes Sachsen-Anhalt entnommen werden. Es sind dies Vorhaben zur „Erprobung neuer Lösungen“.¹⁰⁴ Was die Dauer von Modellvorhaben angeht, so geben vor allem landesrechtliche Bestimmungen Auskunft.¹⁰⁵ Danach werden Modellvorhaben in der Regel drei, im Ausnahmefall bis zu fünf Kalenderjahren gefördert. Modellvorhaben im Rahmen der Gesetzlichen Krankenversicherung können bis zu acht Jahren dauern (§ 63 Abs. 5 Satz 2 SGB V).

Der Begriff wird weder in der Bundeshaushaltsordnung noch im Haushaltsgrundsatzgesetz verwendet. Auch in der vom Bundesfinanzministerium herausgegebenen Broschüre über das System der öffentlichen Haushalte¹⁰⁶ findet er sich nicht. Gleiches gilt für das Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2009.¹⁰⁷

Dem Begriff des Modellvorhabens wohnt nach den vorgefundenen gesetzlichen Definitionen eine zeitliche und eine inhaltliche Begrenzung inne. Die inhaltliche Be-

¹⁰⁴ § 133 Gemeindeordnung für das Land Sachsen-Anhalt (Gemeindeordnung - GO LSA) vom 10. August 2009.

¹⁰⁵ § 14 Verordnung der Landesregierung über die Anerkennung der niedrigschwelligen Betreuungsangebote nach § 45 b Abs. 3 SGB XI (Betreuungsangebote-Verordnung) vom 11. Juni 2002 (Baden-Württemberg). Ebenso § 95 Verordnung zur Ausführung der Sozialgesetze (AVSG) vom 2. Dezember 2008 (Bayern). Auch in anderen Gesetzen, nach denen Modellvorhaben gefördert werden, werden diese zeitlichen Maßgaben getroffen.

¹⁰⁶ Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), 2008.

¹⁰⁷ Vom 21.12.2008 (BGBl. I S. 2899).

grenzung bedeutet, dass das Vorhaben nicht auf eine geübte Praxis verweisen kann. Es geht vielmehr um Neues, das erprobt werden soll. Dem entspricht die zeitliche Begrenzung. Eine Erprobung muss nach dem Erprobungszeitraum beendet werden, um die Ergebnisse des Vorhabens und das Vorhaben auf allgemeine Tauglichkeit hin überprüfen zu können. Die zeitliche Dauer, wie sie in den gesetzlichen Bestimmungen festgelegt ist, erscheint dabei eher willkürlich gewählt, kann aber auf Erfahrungswerten beruhen, die jedoch nicht belegt sind. Allerdings handelt es bei der Festlegung der Dauer um Obergrenzen; insofern ist eine gewisse Flexibilität bei der zeitlichen Bemessung von Modellvorhaben gegeben.

Eine inhaltliche Öffnung des Begriffs des Modellvorhabens ist hingegen nicht möglich. Modellvorhaben dienen der Erprobung neuer Konzepte. Dabei ist der Begriff des neuen Konzeptes schon für sich genommen sehr weit. Ob ein Konzept insgesamt neu sein muss, oder ob es nur in Teilbereichen innovativ ist, ist dabei nicht entscheidend, wenn nur ein neues Element hinzutritt. Damit ist die inhaltliche Substanz von Modellvorhaben schon begrifflich sehr flexibel.

Der Bund kann Vorhaben des bürgerschaftlichen Engagements auf lokaler und regionaler Ebene auch im gesetzessfreien Bereich als Modellvorhaben fördern. Wegen der zeitlich und inhaltlich begrenzten Förderung der Förderung bestehen auch keine Bedenken hinsichtlich der Berührung von Kompetenzen der Länder.

4.2 Anschubförderung

Der Begriff der Anschubförderung ist ebenfalls kein haushaltsrechtlicher Begriff. Unter dieser Art von Förderung kann eine Zuwendung verstanden werden, die dazu dient, den Start eines Vorhabens zu erleichtern. Begrifflich wird dann nach einer gewissen Zeit eine Selbsttragung erwartet.

Die Anschubförderung ist zuwendungsrechtlich zulässig. Sie entspricht auch dem zuwendungsrechtlichen Subsidiaritätsprinzip (§§ 23, 44 Abs. 1 BHO). Anschubförderungen bei Vorhaben des bürgerschaftlichen Engagements auf lokaler und regionaler Ebene im gesetzessfreien Bereich sind als zeitlich begrenzte Förderungen ohne Verletzung von Kompetenzen der Länder möglich.

4.3 Weitgehende Selbsttragung

Die Förderung von Vorhaben des bürgerschaftlichen Engagements auf lokaler und regionaler Ebene im gesetzesfreien Bereich, die sich bereits weitgehend selbst tragen, erscheint dann als unproblematisch, wenn die Förderung zeitlich begrenzt dazu dient, ein ansonsten förderungswürdiges und rechtlich förderbares Vorhaben etwa im Sinne einer Überbrückung oder zur vorübergehenden Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit zu unterstützen.

4.4 Bundesnotwendige Vernetzung

Das Kriterium der bundesnotwendigen Vernetzung einer Förderung von Vorhaben des bürgerschaftlichen Engagements auf lokaler und regionaler Ebene im gesetzesfreien Bereich als notwendige Voraussetzung einer Förderung durch den Bund kann auf dem Gebiet des bürgerschaftlichen Engagements kontraproduktiv wirken. Zwar werden vom BMFSFJ bundesweite Vernetzungen auf dem Gebiet des bürgerschaftlichen Engagements gefördert. Wenn der Bund jedoch ausschließlich solche bundesweiten Vernetzungen fördern dürfte, bestünde die Gefahr einer gewissen Kopflastigkeit der Infrastrukturen des bürgerschaftlichen Engagements. Die Idee des bürgerschaftlichen Engagements gründet sich primär auf das Handeln vor Ort und in der Region, und nur sekundär auf die Vernetzung. Die Vernetzung auf Bundesebene dient dazu, die lokalen und regionalen Vorhaben des bürgerschaftlichen Engagements zu unterstützen. Sie ist damit in einer dienenden Funktion gegenüber den lokalen und regionalen Initiativen.

Aus diesem Grund kann wegen der Besonderheiten des bürgerschaftlichen Engagements für die Förderung von Vorhaben des bürgerschaftlichen Engagements eine Beschränkung auf eine Förderung nur von Vorhaben, die der Vernetzung auf Bundesebene dienen, nicht verlangt werden.

4.5 Andere Kriterien

Zeitliche Begrenzungen spielen bei Zuwendungen in Form der Projektförderung aus Gründen, die nicht in der Förderungsart liegen, insofern eine Rolle, als Zuwendungen, die über die Dauer einer Legislaturperiode hinausweisen, rechtlich bindend

auch dann nicht zugesichert werden können, wenn sie in die mittelfristige Finanzplanung eingestellt worden sind.¹⁰⁸ Die mittelfristige Finanzplanung ist ein Planungsinstrument und hat keine Wirkungen für Zuwendungsempfänger.¹⁰⁹

4.6 Ergebnis

Die Förderung von Vorhaben des bürgerschaftlichen Engagements auf lokaler und regionaler Ebene im gesetzessfreien Bereich durch das BMFSFJ muss nicht auf bestimmte Vorhabentypen begrenzt werden. Zwar wird in der Staatspraxis die Bundesförderung von Modellvorhaben oder von Vorhaben mit Vernetzungscharakter auf Bundesebene als unproblematisch im Kompetenzverhältnis von Bund und Ländern angesehen. Jedoch weist das bürgerschaftliche Engagement Besonderheiten auf, die eine zeitlich begrenzte Förderung sachnotwendig auch solcher Projekte erlauben, die nicht als Modellvorhaben oder Vernetzungsvorhaben auf Bundesebene zu bezeichnen sind.

¹⁰⁸ Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), 2008, S. 16 ff.

¹⁰⁹ Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.), 2008, S. 18.

5 Gewährleistung des Föderalismusprinzips durch verfahrensrechtlich gesicherte Abstimmung zwischen Bund, Ländern und Kommunen

5.1 Funktion und Grundsätze des Verfahrens bei der Förderung inhaltsgleicher Staatsaufgaben

Die Wahrnehmung von Finanzierungs Kompetenzen bedeutet ein mögliches Instrument der Einflussnahme¹¹⁰ auch dann, wenn sich die finanzielle Förderung des Bundes nicht an das Land oder die Kommunen direkt richtet, sondern an Personen und Institutionen des bürgerschaftlichen Engagements. Die Einflussnahme kann hier etwa darin gesehen werden, dass das Land oder eine Kommune hinsichtlich der Gestaltung der Engagementpolitik andere Vorstellung hat als der Bund und dass damit möglicherweise sogar durch die Bundesförderung Konzepte der Engagementpolitik des Landes oder der Kommunen konterkariert werden. Indirekt können auch Möglichkeiten der politischen Profilierung auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene, aber auch in der Konkurrenz der politischen Parteien betroffen sein, die zwar verfassungsrechtlich, d.h. kompetenzrechtlich, nicht von Belang sind, aber insofern einen Hautgout hinterlassen können, als der finanzstärkere Bund damit über größere Einflussmöglichkeiten verfügt.¹¹¹

Deshalb erfordert die Wahrnehmung von inhaltsgleichen Staatsaufgaben durch Bund und Länder Mechanismen und Instrumente der Kooperation und Koordination und der Konfliktlösung.

¹¹⁰ So für die Finanzierung im Verhältnis von Bund und Ländern von Arnim, 2008, Rndr. 15.

¹¹¹ Das BMFSFJ hat in jüngerer Zeit einen nicht unerheblichen Aufwand bei der Öffentlichkeitsarbeit auf dem Gebiet des bürgerschaftlichen Engagements betrieben. Eine solche prononcierte Öffentlichkeitsarbeit kann zumindest bei den verfassungsrechtlich nicht einschlägig erfahrenen Bürgerinnen und Bürger den Eindruck hinterlassen, dass der Bund zentral für das bürgerschaftliche Engagement zuständig ist. Es kann auch der Eindruck entstehen, dass zwar der Bund, hier das BMFSFJ, etwas in Sachen bürgerschaftliches Engagement unternimmt, das jeweilige Land aber nichts. Deswegen wäre auch zu erwägen, ob die bundesweite Öffentlichkeitsarbeit zumindest dann mit den Ländern abgestimmt werden sollte, wenn sie sich auf bestimmte Vorhaben bezieht und nicht nur dafür sorgt, dass in der Öffentlichkeit die Bedeutung des bürgerschaftlichen Engagements ins Bewusstsein gerufen wird.

Folgende Grundsätze sind bei der Wahrnehmung von inhaltsgleichen Staatsaufgaben durch Bund und Länder zu beachten:

- Förderung der Transparenz und der Akzeptanz der Fördertätigkeit des Bundes bei den betroffenen Ländern (und durch sie vermittelt bei den betroffenen Gemeinden);
- Gewährleistung frühzeitiger Einflussmöglichkeiten seitens der Länder (und durch sie eingebunden seitens der betroffenen Kommunen);
- wirkungs- und nachhaltigkeitsorientiertes Monitoring;
- Schaffung eines Koordinations- und Kooperationsgremiums, ggf. unter Beteiligung weiterer Akteure des bürgerschaftlichen Engagements (ohne Beeinflussung der Verwaltungszuständigkeit des BMFSFJ).

In Art. 104b GG sind für den Bereich der ausnahmsweisen Finanzhilfen des Bundes an die Länder die Instrumente der Befristung, Überprüfung, degressiven Staffelung und Unterrichtung eingeführt worden (Art. 104b Abs. 2 Sätze 2 und 3, Abs. 3 GG). Mit diesen Maßnahmen soll der politische Prozess mit möglichst viel ökonomischer Rationalität ausgestaltet werden.¹¹² Um die Erreichung von ökonomischer Rationalität geht es im vorliegenden Zusammenhang jedoch nur sekundär. Primär ist das Anliegen der Gewährleistung des Föderalismusprinzips durch verfahrensrechtlich gesicherte Abstimmung zwischen Bund, Ländern und Kommunen, wobei die Kommunen über die Länder einzubinden sind und nicht direkte Ansprechpartner im Verhältnis zum Bund sein können.

5.2 Gegenstände

In dem zwischen Bund und Ländern einzurichtenden Verfahren sind folgende Gegenstände zu erfassen:

- Erstellung des Entwurfs eines Förderplans für die Legislaturperiode durch BMFSFJ.

¹¹² So von Arnim, 2008, Rdnr. 64.

- Stellungnahme der Länder zum Entwurf des Förderplans, soweit einzelne Initiativen auf Landes- und Kommunalebene gefördert werden sollen (Länder stellen die Einbindung der Kommunen her).
- Rechtzeitige Mitteilung der Absicht der Förderung von Einzelprojekten im jeweiligen Land (Einbezug der kommunalen Ebene durch das Land) mit Möglichkeit der Stellungnahme des Landes (Einbezug der kommunalen Ebene durch das Land).
- Möglichkeit der Stellungnahme der Länder im Engagementbericht über Wirkungen, ggf. auch Probleme bei bundesgeförderten Projekten.
- Einrichtung eines Gremiums für das Monitoring der Bundesförderung auf Landes- und Kommunalebene (Geschäftsstellenwahrnehmung durch den Bund):
 - Besetzung: Vertreter aller Bundesländer (mit Vertretungsfunktion untereinander); Vertretung BMFSFJ, Vertretung BMF; ein oder mehrere Vertreter repräsentativer Verbände des bürgerschaftlichen Engagements in beratender Sachverständigenfunktion
 - Geschäftsführung: ein Vertreter des Bundes, ein (wechselnder) Vertreter der Länder
- Zuständigkeiten des Gremiums:
 - Befassung hinsichtlich des Entwurfs des Förderplans: auf Anregung eines Landes im Rahmen der Abgabe der Stellungnahme des Landes
 - Befassung bei Konflikten über Einzelprojekte auf Anregung eines Landes, ggf. Abgabe eines Votums zur Konflikteinigung (Letztentscheidung bei BMFSF)
 - Zusammenfassung der Stellungnahmen der Länder für Engagementbericht.

5.3 Rechtliche Handlungsformen der Koordination und Kooperation zwischen Bund und Ländern

5.3.1 Vertragliche Koordinationsformen

Die vorstehende skizzierte Koordination und Kooperation bei der Zuwendungsvergabe muss in eine bestimmte rechtliche Handlungsform gegossen werden. Im deutschen (Bundes-)Staatsrecht haben sich drei Formen der vertraglichen Kooperation herausgebildet:¹¹³

- Staatsverträge
- Verwaltungsabkommen
- Koordinationsabsprachen.

Bei Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen sind Tatbestand und Rechtsfolgen so genau umschrieben, dass ihre Wirkungen ohne weitere Rechtssetzungsakte erreicht werden. Koordinationsabsprachen bezwecken eine übereinstimmende Verwaltungspraxis im Kompetenzbereich des jeweiligen Partners.

Diese Vertragsarten haben unterschiedliche rechtliche Voraussetzungen in ihrem Zustandekommen und in ihren Wirkungen. Beim Staatsvertrag sind die rechtlichen Voraussetzungen am anspruchvollsten. Hier kommt auch das jeweilige Landesverfassungsrecht ins Spiel. Verwaltungsabkommen können als Regierungs- oder als Ressortabkommen über Gegenstände geschlossen werden, die von der Exekutive in eigener Zuständigkeit geregelt werden können. Staatsverträge wie Verwaltungsabkommen binden die Rechtssubjekte (Bund, Länder), nicht nur deren Organe oder Amtswalter. Koordinationsabsprachen können rechtlich verbindliche oder unverbindliche Absprachen enthalten. Eine Koordinationsabsprache könnte auch selbst eine Aussage darüber enthalten, in welchen Teilen sie für wen rechtliche Verbindlichkeit erzeugt, z.B. darüber, dass bei einer Zuwendungsvergabe zwischen den Absprachepartnern ein bestimmtes Verfahren einzuhalten ist. Kooperationsabsprachen können auf Ressortebene abgeschlossen werden. Ein bestimmtes Verfahren oder

¹¹³ Die Darstellung folgt hier weitgehend Rudolf, 2008, Rdnr. 57 ff.

eine bestimmte Form ist hierfür bundesverfassungsrechtlich nicht vorgesehen. Schriftlichkeit dürfte jedoch selbstverständlich sein.

Alle vertraglichen Regelungen müssen sich im Rahmen des gesetzten Rechts und im Rahmen der jeweiligen Kompetenzen halten. Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten sind nicht zwischen Vertragspartnern disponibel.

5.3.2 Wahl einer Vertragsart

Die Wahl einer dieser Vertragsarten hängt neben den formalen Voraussetzungen wesentlich davon ab, welche rechtlichen Bindungswirkungen man für die erfassten Bereiche zu erzielen wünscht. Für die vorliegend zu wählende vertragliche Koordination scheidet der Staatsvertrag als das rechtlich höchstrangige Vertragsinstrument aus.

Für den Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung spricht, dass in Art. 104b Abs. 2 Satz 1 GG bei der Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder die Verwaltungsvereinbarung auf Grund des Bundeshaushaltsgesetzes als Koordinationsform vorgesehen ist. Da es sich bei der finanziellen Förderung von Vorhaben des bürgerschaftlichen Engagements um eine Förderung seitens des Bundes handelt, die allerdings nicht den Ländern, sondern Privaten zugute kommt, liegt eine sinn-gemäße Anwendung der Vorschrift nahe. Allerdings wäre dann auch Voraussetzung, dass das Bundeshaushaltsgesetz eine solche Verwaltungsvereinbarung vorsieht.

Am praktikabelsten erscheint für die hier zu behandelnden Gegenstände jedoch die Koordinationsabsprache zwischen den beteiligten Ressorts auf Bundes- und Landesebene zu sein. Ob auf Bundesebene auch eine Beteiligung des Bundesfinanzministers in Betracht gezogen werden soll, hängt von der Regierungspraxis auf dem Gebiet solcher Förderungen ab.

Sollte eine Koordinationsabsprache nicht oder nicht rechtzeitig zustande kommen, könnte eine – rechtlich unverbindliche - Absichtserklärung des zuständigen Bundesministeriums zwischenzeitlich die entsprechenden Inhalte aufnehmen.

Der Inhalt der Koordinationsabsprache bezieht sich auf die Gegenstände, die oben in Abschnitt 5.2 aufgeführt sind, also auch auf die Einrichtung eines Koordinierungsgremiums.

6 Europarechtliche Aspekte

Das Europarecht in Form des primären und sekundären Gemeinschaftsrechts und in Form des Rechts des Europarates, soweit es innerstaatliche Verbindlichkeit hat, soll hier nur der Vollständigkeit halber angesprochen werden.¹¹⁴ In diesem Zusammenhang ist auch auf die Förderung nicht wirtschaftlicher Gemeinwohlanliegen durch die Finanzierung zivilgesellschaftlicher Organisationen seitens der Gemeinschaft hinzuweisen.¹¹⁵

6.1 Europäische Union

Das primäre Gemeinschaftsrecht in Form des EG- Vertrages enthält keine Bestimmungen, in denen Gegenstände des bürgerschaftlichen Engagements explizit erwähnt sind. Ebenso wenig erscheint begrifflich Verwandtes wie etwa das Ehrenamt, die Freiwilligkeit, bürgerschaftliches, ziviles oder soziales Engagement.

In zwei Dimensionen ist das bürgerschaftliche Engagement, wenn auch in anderer Benennung, von Relevanz. So wird der Wirtschafts- und Sozialausschuss aus Vertretern der verschiedenen wirtschaftlichen und sozialen Bereiche der organisierten Zivilgesellschaft, insbesondere der Erzeuger, der Landwirte, der Verkehrsunternehmer, der Arbeitnehmer, der Kaufleute und Handwerker, der freien Berufe, der Verbraucher und des Allgemeininteresses gebildet (Art. 257 EGV). Für die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements bedeutender ist Art. 16 EGV, in dem von Diensten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse die Rede ist:

„Unbeschadet der Artikel 73, 86 und 87 und in Anbetracht des Stellenwerts, den Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse innerhalb der gemeinsamen Werte der Union einnehmen, sowie ihrer Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhalts tragen die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse im Anwendungsbereich dieses Vertrags dafür Sorge, dass die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass sie ihren Aufgaben nachkommen können.“

¹¹⁴ S. zum Ganzen Bassen, 2008. Schon vorher zu den europarechtlichen Rahmenbedingungen Eichenhofer in: Igl, et al., 2002, S. 523 ff.

¹¹⁵ Dazu näher Bassen, 2008, S. 262.

Unabhängig von der Frage, ob Vorhaben im Rahmen des bürgerschaftlichen Engagements auch Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sein können, kann aus der Vorschrift nichts hinsichtlich einer Finanzierungsverantwortung des Bundes entnommen werden. Art. 16 EGV verweist gerade darauf, dass die Mitgliedstaaten „im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse“ agieren sollen. Der EG-Vertrag kann die bundesstaatliche Kompetenzordnung nicht verändern.

Unternehmen, die mit Diensten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, sind wettbewerbsrechtlich insofern privilegiert, als die Wettbewerbsregeln des EG-Vertrages zwar für sie gelten, aber nur „soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert“ (Art. 86 Abs. 2 Satz 1 EGV). Eine Förderung von Vorhaben des bürgerschaftlichen Engagements, die sich als Beihilfe für ein Unternehmen darstellt, das mit Diensten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut ist, kann als dem gemeinschaftsrechtlichen Wettbewerbsvorschriften, insbesondere den Beihilfevorschriften, unterfallen (Art. 87 und 88 EGV).¹¹⁶

Im sekundären Gemeinschaftsrecht sind keine Vorschriften ersichtlich, die sich direkt auf eine Förderung des Bundes von Vorhaben des bürgerschaftlichen Engagements auswirken könnten.¹¹⁷

6.2 Europarat

Im Rahmen des Europarates ist eine Reihe von völkerrechtlichen Instrumenten zustande gekommen, die sich mit freiwilligem Engagement befassen.¹¹⁸ Diese Instrumente haben jedoch keine rechtlichen Wirkungen für die Förderung von Vorhaben des bürgerschaftlichen Engagements seitens des Bundes.

¹¹⁶ Vgl. hierzu die Skizze bei Igl, 2003. Ausführlicher Bassen, 2008, S. 197 ff.

¹¹⁷ Bei Bassen, 2008, S. 37 ff., 85 ff., wird das Primär- und Sekundärrecht in Hinblick auf seine Wirkungen auf das freiwillige Engagement untersucht.

¹¹⁸ Ausführlicher hierzu Bassen, 2008, S. 271 ff.

7 Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Gesetzesakzessorische Wahrnehmung einer Finanzierungsverantwortung

Aus der Tatsache, dass der Bundesgesetzgeber seit längerer Zeit verfassungsrechtlich unbestritten zentrale Gegenstände des bürgerschaftlichen Engagements auf der Grundlage verschiedener Kompetenztitel der konkurrierenden Gesetzgebung gesetzlich geregelt hat, kann die Möglichkeit abgeleitet werden, dass der Bund hier im Sinne gesetzesakzessorischer Verwaltungstätigkeit auf dem Gebiet des bürgerschaftlichen Engagements lokale und regionale Projekte durch Zuwendungen fördern darf.

Es wäre jedoch zu diskutieren, ob die Einräumung eines Kompetenztitels für Angelegenheiten des bürgerschaftlichen Engagements im Sinne einer konkurrierenden Zuständigkeit künftig mögliche Zweifel an einer Gesetzgebungs- und damit einer gesetzesakzessorischen Verwaltungskompetenz vermeiden helfen könnte.

2. Wahrnehmung einer parallelen Finanzierungskompetenz bei der Förderung von Vorhaben des bürgerschaftlichen Engagements auf lokaler und regionaler Ebene

Zuwendungen des Bundes zur Förderung von Projekten des bürgerschaftlichen Engagements auf der Ebene der Länder und der Kommunen sind als Wahrnehmung einer Parallelkompetenz zu den Kompetenzen der Länder Art. 30 GG-konform. Um die parallelen Kompetenzrechte der Länder zu sichern, sind Kooperations- und Koordinationsabsprachen zwischen Bund und Ländern zu treffen, wonach den Ländern frühzeitige Informationsrechte und Einflussmöglichkeiten bei Förderungen von landes- oder gemeindebezogenen Projekten zukommen. Für das Monitoring der Förderung ist ein Koordi-

nierungsgremium zu vereinbaren, das sich aus Vertretern von Bund und Ländern zusammensetzt.

3. Nichtanwendbarkeit des Art. 104b GG

Art. 104b GG ist nicht auf Fälle anzuwenden, in denen der Bund Zuwendungen an private Träger von Projekten des bürgerschaftliches Engagements vergibt, unabhängig davon, ob diese Projekte einen regionalen Landes- oder Gemeindebezug haben. Art. 104b Abs. 1 GG ist begrenzt auf die Möglichkeit der Gewährung von Finanzhilfen, die den Haushalten der Länder oder Gemeinden zugute kommen. Indirekte Ersparniswirkungen, die durch die Förderung von privaten Trägern seitens des Bundes in den Haushalten der Länder oder der Gemeinden eintreten können, sind von Art. 104b GG nicht erfasst.

4. Keine Begrenzung der Förderung auf bestimmte Vorhabentypen

Die Förderung von Vorhaben des bürgerschaftlichen Engagements auf lokaler und regionaler Ebene im gesetzefreien Bereich durch das BMFSFJ muss nicht auf bestimmte Vorhabentypen begrenzt werden. Zwar wird in der Staatspraxis die Bundesförderung von Modellvorhaben oder von Vorhaben mit Vernetzungscharakter auf Bundesebene als unproblematisch im Kompetenzverhältnis zwischen Bund und Ländern angesehen. Jedoch weist das bürgerschaftliche Engagement Besonderheiten auf, die eine zeitlich begrenzte Förderung sachnotwendig auch solcher Projekte erlauben, die nicht als Modellvorhaben oder Vernetzungsvorhaben auf Bundesebene zu bezeichnen sind.

8 Exkurse

8.1 Beschreibung der Problembereiche

Die in diesem Gutachten angesprochenen Fragen der Vergabe von Zuwendungen des Bundes zur Förderung lokaler und regionaler Vorhaben des bürgerschaftlichen Engagements haben mit einem Problem der zuwendungsrechtlichen Staatspraxis zu tun, das nicht nur auf die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements beschränkt ist. Im Bereich der gesetzesfreien Aufgabenwahrnehmung des Bundes übt der Bund mannigfache Fördertätigkeiten z.B. auf dem Gebiet des Sports und der Kultur aus. In jüngerer Zeit ergreift der Bund auch Fördermaßnahmen bei der Tagesstättenförderung für Kinder.¹¹⁹ Explizit benannte Gesetzgebungskompetenzen stehen dem Bund hierbei nicht zu.¹²⁰

In der gesamten einschlägigen staatsrechtlichen und haushaltsrechtlichen bzw. zuwendungsrechtlichen Literatur sind diese Probleme bekannt und werden dort kritisch reflektiert. Das Zuwendungsverhalten des Bundes im gesetzesfreien Bereich ist auch immer wieder Gegenstand der jährlichen Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes.

Will man den staats- und haushaltsrechtlichen Diskussionsstand in einer großen Linie nachzeichnen, so ergibt sich eine eher kritische, manchmal fast resignative Haltung gegenüber der Staatspraxis.¹²¹ Das Bundesverfassungsgericht ist in der Frage der Kompetenzwahrnehmung zwischen Bund und Ländern ebenfalls sehr rigoros. Dies zeigt die jüngste Entscheidung auf diesem Gebiet (Arbeitsgemeinschaften nach SGB II als Gemeinschaftseinrichtungen der Bundesagentur für Arbeit und kommun-

¹¹⁹ Art. 3 des Gesetzes zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz - KiföG) vom 10.12.2008 (BGBl. I S. 2403): Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder.

¹²⁰ Das Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder (KitaFinHG) ist auf Art. 104b GG gestützt, § 1 Abs. 1 Satz 1 KitaFinHG.

¹²¹ Spürbar bei Isensee, 2008, Rdnr. 67.

ler Träger),¹²² die im Übrigen zur Rechtslage vor der Föderalismusreform ergangen ist.

Mit der Föderalismusreform I wurde versucht, die auch in anderen Bereichen der Kompetenzwahrnehmung zwischen Bund und Ländern problematischen Fragen für die Zukunft wirksam zu klären. In der Staatspraxis werden diese mit der Föderalismusreform bezweckten Klärungen - zumindest im nichtöffentlichen Diskurs - nicht immer als positiv beurteilt.

Der Bereich der gesetzesfreien Aufgabenwahrnehmung durch Fördertätigkeiten des Bundes ist auch insofern problematisch, als zwischen Bund und Ländern keine verfassungsrechtlichen Instrumente einer Vorabklärung von möglichen Problemen bestehen. Zwar gibt es seit Bestehen der Bundesrepublik Fachministerkonferenzen auf Länderebene, wobei der Bund beteiligt ist, und verschiedene andere Konferenzen und Ausschüsse.¹²³ Es existieren aber keine formellen Verfahren oder Kooperationsformen der Abstimmung der allgemeinen Politik oder von Einzelpolitiken auf dem Gebiet des bürgerschaftlichen Engagements. Jedoch ist seit einiger Zeit beim BMFSFJ eine Bund-Länder-Kommunen-Gesprächsrunde eingerichtet, in der die großen Linien der Engagementpolitik erörtert werden. Hier handelt es sich jedoch nicht um ein formelles Gremium mit einer bestimmten Verfahrensordnung, sondern, wie der Titel sagt, um eine Gesprächsrunde zu Informationszwecken. Eine stärkere Formalisierung eines so gearteten Gremiums kann sich jedoch als hilfreich erweisen.¹²⁴

Anders als auf dem Gebiet der Kultur-¹²⁵ und Sportförderung,¹²⁶ für die keine gesetzesakzessorischen Kompetenzen für die Aufgabenwahrnehmung durch den Bund vorliegen, kann auf dem Gebiet der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements durch den Bund zumindest auf eine bisher nicht bestrittene Gesetzgebungskompetenzwahrnehmung durch den Bund verwiesen werden, die den Status bestimmter

¹²² BVerfG, Urt. vom 20.12.2007, Az.: 2 BvR 2433/04, 2 BvR 2434/04 (zitiert nach juris.de).

¹²³ S. zu den verschiedenen Konferenzen und Ausschüssen Rudolf, 2008, Rdnr. 37 ff.

¹²⁴ S. dazu schon oben Abschnitt 5.3.

¹²⁵ S. aber den Kompetenztitel in Art. 73 Abs. 1 Nr. 5a GG: Schutz deutschen Kulturguts gegen Abwanderung ins Ausland.

¹²⁶ S. zur verfassungsrechtlichen Situation der Sportförderung Nolte, 2004, S. 279 ff., 340 ff.

bürgerschaftlich Engagierter betrifft, so im Jugendfreiwilligendienstgesetz, oder die mit der steuerrechtlichen Berücksichtigung des Engagements bei Vorliegen der Gemeinnützigkeit zu tun hat.¹²⁷ Vor dem Hintergrund dieser Gesetzgebungskompetenz kann dann auch die Gesetzesakzessorität für die fördernde Aufgabenwahrnehmung des Bundes auf den jeweiligen gesetzlich erfassten Gebieten angenommen werden.

Ob und inwieweit sich die Annahme einer solchen Gesetzgebungskompetenz auch als tragfähig für die Annahme einer Aufgabenwahrnehmungskompetenz für die Förderung von Projekten des bürgerschaftlichen Engagements auf lokaler und regionaler Ebene erweist, bleibt dennoch rechtlich nicht völlig unzweifelhaft. Aus diesem Grunde sollen im Folgenden die Möglichkeiten einer Änderung der Kompetenzordnung in Hinblick auf die Wahrnehmung solcher Aufgaben geprüft werden. Dabei bietet sich zunächst die Schaffung einer Gesetzgebungskompetenz an, vor deren Hintergrund dann entsprechende gesetzesakzessorische Aufgabenwahrnehmung des Bundes möglich wäre (Abschnitt 8.2.1). Weiter ist zu prüfen, ob eine Änderung der Möglichkeiten nach Art. 104b GG (Abschnitt 8.2.2) oder eine besondere Förderzuständigkeit für den Bund im Rahmen von Gemeinschaftsaufgaben (Abschnitt 8.2.3) eingeräumt werden kann. Schließlich ist auf das Haushaltsrecht einzugehen (Abschnitt 8.3).

8.2 Verfassungsrechtliche Anregungen

8.2.1 Kompetenzielle Verankerung der Zuständigkeit für allgemeine Angelegenheiten des bürgerschaftlichen Engagements

Bei der Einräumung eines Gesetzgebungskompetenztitels auf dem Gebiet des bürgerschaftlichen Engagements sind drei Fragen zu prüfen:

- Zuordnung zur ausschließlichen oder zur konkurrierenden Gesetzgebung.
- Inhaltlicher Zuschnitt des Kompetenztitels.
- Bei konkurrierender Gesetzgebung: Wahrnehmung der Möglichkeiten nach Art. 72 Abs. 2 oder 3 GG.

¹²⁷ S. dazu im Einzelnen oben Abschnitt 2.2.2.

8.2.1.1 Zuordnung zu ausschließlicher oder konkurrierender Gesetzgebung

Unabhängig von der Fassung eines Kompetenztitels auf dem Gebiet des bürgerschaftlichen Engagements wird die Notwendigkeit einer Zuordnung zur ausschließlichen Gesetzgebung im Sinne von Art. 73 Abs. 1 GG nicht gegeben sein. Das Bedürfnis nach einer solchen Gesetzgebung ist nicht erkennbar. Damit bleibt nur noch die Zuordnung zur konkurrierenden Gesetzgebung im Sinne von Art. 74 Abs. 1 GG.

8.2.1.2 Inhaltlicher Zuschnitt des Kompetenztitels

Beim inhaltlichen Zuschnitt des Kompetenztitels ist zu berücksichtigen, dass die Länder keine Befugnis zur Gesetzgebung mehr haben, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat (Art. 72 Abs. 2 GG). Anders als bei der nicht mehr existierenden Rahmengesetzgebungskompetenz kann das Land in einem solchen Fall auf dem gleichen Gebiet nicht mehr legislieren. Damit muss für die Frage nach dem inhaltlichen Zuschnitt des Gesetzes eine Abwägung getroffen werden, ob und inwieweit ein Gegenstand oder Gegenstände des bürgerschaftlichen Engagements bundeseinheitlich und bundesausschließlich geregelt werden. Da eine alle Bereiche des bürgerschaftlichen Engagements betreffende Gesetzgebungskompetenz des Bundes nicht ernsthaft in Frage kommt, wären folgende thematische begrenzteren Zuschnitte zu diskutieren, bei denen dann den Ländern Residualkompetenzen¹²⁸ für das bürgerschaftliche Engagement blieben:

- Grundsatzfragen des bürgerschaftlichen Engagements;
- Statut des bürgerschaftlichen Engagements / Statut der bürgerschaftlich Engagierten;
- Förderung des bürgerschaftlichen Engagements.

Ein Zuschnitt auf die *Grundsatzfragen des bürgerschaftlichen Engagements* würde mit der Unsicherheit der Fassung des Begriffs der Grundsatzfragen belastet. Außerdem wäre eine starke Nähe zu der nicht mehr möglichen Rahmengesetzgebung nach Art. 75 GG gegeben.¹²⁹ Rahmenvorschriften durften danach nur in Ausnahmefällen Einzelvorschriften oder unmittelbar geltende Regelungen enthalten (Art. 75

¹²⁸ Hierzu Pietzcker, 2008, Rdnr. 2 ff.

¹²⁹ So schon Igl in: Igl, et al., 2002, S. 574.

Abs. 2 GG a.F.). Gegen einen so formulierten Kompetenztitel spricht auch, dass er kein Vorbild in den Kompetenzvorschriften des Grundgesetzes hätte.

Die Beschränkung eines Kompetenztitels auf ein *Statut des bürgerschaftlichen Engagements* wirft die Frage auf, was unter einem Statut des bürgerschaftlichen Engagements zu verstehen ist.¹³⁰ Der Begriff wird in den Kompetenzvorschriften des Grundgesetzes nur ähnlich lautend als „Status“,¹³¹ nicht aber wortgleich verwendet. Gegenstand eines Statuts könnten die individualbezogenen Regelungen für bürgerschaftlich Engagierte sein; dann wäre vom einem *Statut des bürgerschaftliche Engagierten* die Rede, was inhaltlich der Verwendung des Begriffes Status nahe käme. Oder es würden alle Regelungen, die das bürgerschaftliche Engagement betreffen erfasst. Das *Statut des bürgerschaftlich Engagierten* würde vor allem die steuer- und sozialrechtlichen Regelungen, das *Statut des bürgerschaftlichen Engagements* auch das Haushaltsrecht und damit das Zuwendungsrecht enthalten.

Ein Statut erhebt den Anspruch, alles erschöpfend zu regeln, was zum prägenden Gegenstand des Statuts rechnet. Für die aufgeführten Gegenstände des Statuts verfügt der Bundesgesetzgeber bereits nach bisheriger Staatspraxis über Gesetzgebungskompetenztitel, so für das Steuer-, Sozial- und Arbeitsrecht. Bundesgesetzlich könnte auch das Zuwendungsrecht mit Wirkung für die Länder geregelt werden, da diese über das Haushaltsgrundsätzegesetz (§ 1 HGrG) gebunden werden können (Art. 109 Abs. 3 GG). Fraglich ist bei Letzterem aber, ob Gegenstände des bürgerschaftlichen Engagements Gegenstand eines Haushaltsgrundsätzegesetzes werden sollen.

Richtet man einen neuen Gesetzgebungstitel zum *Statut des bürgerschaftlichen Engagements* ein, könnte Klarheit in der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern auch insofern erzeugt werden, als die Rechtsmaterien, mit denen das bürgerschaftliche Engagement zu tun hat, und die über zahlreiche Rechtsgebiete und Gesetze verstreut sind, noch einmal unter dem zentralen politischen Handlungsfeldaspekt des bürgerschaftlichen Engagement zusammengefasst werden könnten.

¹³⁰ Nach Igl in: Igl, et al., 2002, S. 573.

¹³¹ Art. 74 Abs. 1 Nr. 27 GG: Statusrechte und -pflichten der Beamten (...).

Ein Statut auf einfachgesetzlicher Ebene auf Grundlage eines neuen Kompetenztitels würde bedeuten, dass die entsprechenden Regelungen aus den bisherigen Gesetzen genommen und ins Statut übergeführt werden müssten. Denkbar wäre auch ein Gesetz, das Einweisungsvorschriften nach dem Vorbild des SGB I (§§ 11-29) enthält.¹³² Mittlerweile ist man auf dem Gebiet des bürgerschaftlichen Engagements dieser Einweisungstechnik schon gefolgt, so in § 9 JFDG.¹³³

Ein Kompetenztitel zur *Förderung des bürgerschaftlichen Engagements* würde nur einen engagementrelevanten Bereich herausgreifen. Das Problem einer solchen Gesetzgebungskompetenz wäre aber, dass die entsprechende Gesetzgebung materielle Gesetze, d.h. Gesetze mit allgemeiner Bindungswirkung, und nicht nur Vorschriften mit behördlicher Aufgabenbeschreibung enthalten müsste. Es ist aber schwer vorstellbar, wie ein solches Bundesgesetz über die vorhandenen haushaltsrechtlichen Vorschriften hinaus Regelungen enthalten könnte, die speziell einer auf das bürgerschaftliche Engagement abgestimmten Regelung in Gesetzesform bedürfen. Wenn einzelne solcher Regelungen erforderlich sind, könnten diese auch in einem Statutgesetz Platz finden.

Wegen der Nähe eines reinen Fördergesetzes zur Finanzverfassung wäre auch eine Abstimmung mit den Grundsätzen dieses Teilgebietes der Verfassung erforderlich (Art. 104a ff. GG).

Ein Kompetenztitel über das *Statut des bürgerschaftlichen Engagements* auf dem Gebiet der konkurrierenden Gesetzgebung könnte sich als hilfreiche Klarstellung gegenüber bisherigen Kompetenzunsicherheiten und als klare Aussage für eine Verantwortlichkeit auch des Bundes auf diesem Feld der Staatsaufgaben gelten.

8.2.1.3 Wahrnehmung der Möglichkeiten nach Art. 72 Abs. 2, 3 und 4 GG?

Bei der konkurrierenden Gesetzgebung bestehen drei Möglichkeiten, die Befassung der Länder mit der Gesetzgebungsmaterie in den Vordergrund zu rücken.¹³⁴ Diese Möglichkeiten können vom Verfassungsgeber ergriffen werden, d.h. hier entspre-

¹³² So schon Igl in: Igl, et al., 2002, S. 574.

¹³³ S. dazu oben Abschnitt 2.2.2.2.2.

¹³⁴ Zum Folgenden insgesamt Uhle in: Kluth, 2008, zu Art. 72, Rdnr. 27 ff.

chend angepasst werden, wenn für einen Kompetenztitel auf dem Gebiet des bürgerschaftlichen Engagements Bedarf für die Heranziehung einer dieser drei Varianten gesehen wird.

Art. 72 Abs. 2 GG setzt eine Hürde in Hinblick auf die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und in Hinblick auf die Wahrung der Rechts und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse (Erforderlichkeitsklausel):

Auf den Gebieten des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

Art. 72 Abs. 2 GG bildet die größte Hürde für eine entsprechende gesetzgeberische Tätigkeit auf dem Gebiet des bürgerschaftlichen Engagements. Diese Regelung schließt gerade diejenigen Belange aus, die das BMFSFJ mit seinen Zuwendungen fördern will.

Art. 72 Abs. 3 GG sieht die Möglichkeit einer Abweichungsgesetzgebung durch die Länder vor:

Hat der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht, können die Länder durch Gesetz hiervon abweichende Regelungen treffen über:

1. das Jagdwesen (ohne das Recht der Jagdscheine);
2. den Naturschutz und die Landschaftspflege (ohne die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes);
3. die Bodenverteilung;
4. die Raumordnung;
5. den Wasserhaushalt (ohne stoff- oder anlagenbezogene Regelungen);
6. die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse.

Bundesgesetze auf diesen Gebieten treten frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft, soweit nicht mit Zustimmung des Bundesrates anderes bestimmt ist. Auf den Gebieten des Satzes 1 geht im Verhältnis von Bundes- und Landesrecht das jeweils spätere Gesetz vor.

Diese Abweichungsgesetzgebung gibt den Ländern eine Reaktionsmöglichkeit, wenn sie eine Angelegenheit selbst in die Hand nehmen wollen. Damit würde auch die Möglichkeit einer gesetzesakzessorischen Förderung des Bundes von Vorhaben des bürgerschaftlichen Engagements auf lokaler und regionaler Ebene politisch – und auch verfassungsrechtlich – kaum mehr möglich sein.

Art. 72 Abs. 4 GG erlaubt eine zeitliche Begrenzung des Bundesrechts aus Gründen wegfallender Erforderlichkeit durch ersetzende Landesgesetzgebung:

Durch Bundesgesetz kann bestimmt werden, daß eine bundesgesetzliche Regelung, für die eine Erforderlichkeit im Sinne des Absatzes 2 nicht mehr besteht, durch Landesrecht ersetzt werden kann.

Diese Möglichkeit erscheint setzt voraus, dass die Bundesgesetzgebung bereits an die Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG gebunden ist.¹³⁵ Deshalb gilt das zu dieser Vorschrift Gesagte.

8.2.1.4 Ergebnis

Für die fördernde Verwaltungstätigkeit des Bundes in Richtung auf das bürgerschaftliche Engagement würde mit einer konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit für das Statut des bürgerschaftlichen Engagements eine klarere Basis geschaffen als sie bisher gegeben ist.

Dabei ist keine der Klauseln in Art. 72 Abs. 2, 3 und 4 GG geeignet und erforderlich, um die konkurrierende Gesetzgebungstätigkeit des Bundes auf dem Gebiet des bürgerschaftlichen Engagements einzuschränken.

8.2.2 Erweiterung der Möglichkeiten nach Art. 104b GG

Die Ausnahmegesetzgebung des Art. 104b GG für Finanzhilfen des Bundes an die Länder bedarf hinsichtlich der Förderung von Vorhaben des bürgerschaftlichen Engagements auf lokaler und regionaler Ebene keiner Änderung oder Ergänzung. Die Vorschrift hat die Finanzhilfen an die Länder zum Gegenstand. Ihre Anwendbarkeit auf die Förderung Privater durch den Bund ist daher nicht gegeben.

8.2.3 Besondere Förderzuständigkeit aufgrund von Gemeinschaftsaufgaben

8.2.3.1 Regelungsvorschlag

Bleibt man im Formenkatalog der finanziellen Zusammenarbeit von Bund und Ländern, so ist bei der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements an die Wahr-

¹³⁵ Uhle in: Hömig, 2007, zu Art. 72, Rndr. 56.

nehmung einer Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern zu denken. Muster hierfür könnte die Wissenschafts- und Forschungsförderung sein (Art. 91b GG).¹³⁶

Art 91b GG

(1) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen in Fällen überregionaler Bedeutung zusammenwirken bei der Förderung von:

1. Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung außerhalb von Hochschulen;
2. Vorhaben der Wissenschaft und Forschung an Hochschulen;
3. Forschungsbauten an Hochschulen einschließlich Großgeräten.

Vereinbarungen nach Satz 1 Nr. 2 bedürfen der Zustimmung aller Länder.

(2) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenwirken.

(3) Die Kostentragung wird in der Vereinbarung geregelt.

Anders als bei den normativen Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG handelt es sich hier um stipulative Gemeinschaftsaufgaben.¹³⁷

Bezogen auf die Anliegen der Förderung des bürgerschaftlichen Engagements durch den Bund könnte eine neue Vorschrift Art 91c GG hierzu wie folgt lauten:

Art 91c GG

(1) Bund und Länder können auf Grund von Vereinbarungen bei der Förderung von Vorhaben des bürgerschaftlichen Engagements mit überregionaler, regionaler und lokaler Bedeutung zusammenwirken.

(2) Die Kostentragung wird in der Vereinbarung geregelt.

(3) In der Vereinbarung müssen auch Regelungen zur Einrichtung eines Gremiums zur Koordinierung der Förderung zwischen dem Bund und den Ländern getroffen werden.

Mit dieser neu formulierten Gemeinschaftsaufgabe wird anders als bei den anderen Gemeinschaftsaufgaben die Möglichkeit für den Bund eröffnet, auch auf lokaler Ebene und ohne überregionale oder gesamtstaatliche Bedeutung fördernd tätig zu werden. Die Art des Tätigwerdens ist dann einer Vereinbarung zwischen Bund und Ländern überlassen.¹³⁸ Indirekt wird eine Verpflichtung zur Einrichtung eines Koor-

¹³⁶ Hierzu insgesamt Schmidt-De Caluwe in: Kluth, 2008, Art. 91b GG.

¹³⁷ Oebbecke, 2008, Rdnr. 149.

¹³⁸ S. als Beispiel für den Inhalt einer solchen Vereinbarung § 3 KitaFinHG (s. oben Anm. 119):

§ 3 Verwaltungsvereinbarung

dinierungsgremiums¹³⁹ aufgestellt. Die Art und Weise der Beteiligung der Kommunen ist Ländersache.

8.2.3.2 Hinweise zur allgemeinen Kritik an Gemeinschaftsaufgaben

Eines der Anliegen der Föderalismusreform war, die Gemeinschaftsaufgaben, die seit 1969 im Grundgesetz geregelt sind, weitgehend abzuschaffen.¹⁴⁰ Die Gemeinschaftsaufgaben unterlagen einer ständigen und teils vehementen Kritik nicht nur von Seiten der Staatsrechtslehre, sondern auch des Rechnungshofs und der Politik. Allerdings gibt es auch Verständnis gerade wegen der Finanzierungsnöte der Länder.¹⁴¹

Die Kritik bezog sich im Wesentlichen auf zwei Punkte: Die Vermischung von Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortlichkeiten bedinge eine Erosion des Kostenbewusstseins und eine Einschränkung der Eigenverantwortlichkeit der Länder beim Budgetrecht der Parlamente und damit generell der Finanzautonomie.

Die theoretisch einfache Lösungsmöglichkeit, die Gebietskörperschaften finanziell so auszustatten, dass sie ihre Aufgaben ohne finanzielle Inanspruchnahme anderer Gebietskörperschaften wahrnehmen, war in der politischen Praxis nicht zufriedenstellend zu realisieren. Ob die Föderalismusreform II in dieser Hinsicht Wirkungen zeitigen wird, ist abzuwarten.

Die Staatspraxis zeigt, dass die bisherigen Bemühungen, die Vermischung von Aufgaben zu reduzieren, nicht immer erfolgreich waren. Auf bestimmten Gebieten des

(1) Die Einzelheiten der Durchführung des Investitionsprogramms werden in einer Verwaltungsvereinbarung mit den Ländern geregelt, die das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen mit den Ländern schließt.

(2) Die Verwaltungsvereinbarung trifft insbesondere Bestimmungen über

1. die Arten der zu fördernden Investitionen,
2. die Art, Höhe und Dauer der Finanzhilfen,
3. die Bereitstellung angemessener eigener Mittel der Länder,
4. die Verteilung der Finanzhilfen an die betroffenen Länder sowie
5. die Bewirtschaftung und Abrechnung der Finanzhilfen einschließlich der Überprüfung ihrer Verwendung und der Rückforderung von Mitteln.

¹³⁹ S. dazu oben Abschnitt 5.

¹⁴⁰ S. zum Verlauf der Diskussion Schmidt-De Caluwe in Kluth, 2008, Art. 91a GG, Rdnr. 5-14.

¹⁴¹ So bei Oebbecke, 2008, Rdnr. 135.

politischen Handelns, insbesondere auf den öffentlichkeitswirksamen Gebieten des Sportes und der Kultur, oder auf Gebieten, in denen ein Förderbedarf in der Fachwelt wie in der Öffentlichkeit anerkannt war, wie z.B. bei den Kindertagesstätten, hat die Vermischung von Aufgaben sogar zugenommen. Damit lässt sich eine teilweise erhebliche Diskrepanz zwischen der Anerkennung von finanz- und verfassungspolitischen Erfordernissen und der politischen Praxis ausmachen, während die Staatsrechtslehre sich mit der Rolle des warnenden Mahners begnügen und das Bundesverfassungsgericht gelegentlich, wenn auch eher selten, einschreiten muss.¹⁴²

In den Medien werden die im Einzelnen doch reichlich komplizierten und komplexen Fragen der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern kaum gesehen und kaum verstanden. Die in Art. 30 GG geregelte Grundlage des deutschen Föderalismus gehört offensichtlich nicht zum selbstverständlichen Bestand journalistischen Wissens. Erstaunlicherweise ist in den Medien meist der Bund der einzige Adressat, der als Akteur für die verschiedensten Belange angerufen wird. Ob vielleicht auch das Land oder die Länder zuständig sein könnten, gerät kaum in den Blick.

In dieser Situation erscheint die Anregung, im Grundgesetz eine neue Gemeinschaftsaufgabe für Angelegenheiten des bürgerschaftlichen Engagements einzurichten, nicht im verfassungspolitischen Mainstream zu liegen. Zieht man jedoch die beiden wichtigsten Kritikpunkte an der Einrichtung von Gemeinschaftsaufgaben heran, die Erosion des Kostenbewusstseins und die Einschränkung der Eigenverantwortlichkeit der Länder, so relativieren sich die Gründe für die Ablehnung gegenüber der Einrichtung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe.

Gegenüber dem Argument der Einschränkung der Eigenverantwortlichkeit der Länder ist insbesondere vorzubringen, dass die bisherige staatliche Praxis der Förderung von Vorhaben des bürgerschaftlichen Engagements zwar dem verfassungsrechtlichen Geist, der im Flurbereinigungsabkommen zum Ausdruck kommt, ent-

¹⁴² So bei den Arbeitsgemeinschaften als Gemeinschaftseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit und kommunaler Träger nach § 44b SGB II, BVerfG, Urt. vom 20.12.2007, Az. 2 BvR 2433/04, 2 BvR 2434/04 (zitiert nach juris.de).

spricht, dass aber die Rechtsgrundlagen gerade für diese Fördersituation wenig Prä-
gekraft haben. Damit stellt sich für die Länder selbst im Konfliktfall die rechtliche
Basis für ein Vorgehen gegen den Bund als unsicher dar. Für die Zukunft, in der die
Fördertätigkeit des Bundes auf Vorhaben auf lokaler und regionaler Ebene ausge-
dehnt werden soll, ist jedoch für den Bund wie für die Länder eine klare rechtliche
Handlungsgrundlage von Bedeutung, wobei in dieser Handlungsgrundlage auch die
Rechte von Bund und Ländern verfahrensrechtlich abgesichert werden müssen. Dies
gilt gerade auch für den Bereich der parallelen Zuständigkeiten von Bund und Län-
dern, wie sie hier gegeben sind.¹⁴³ Eine verfassungsrechtliche Regelung des Verhält-
nisses von Bund und Ländern auf dem Gebiet der parallelen Zuständigkeiten nur auf
der Ebene des Verfahrensrechts im Wege einer Kooperationsabsprache¹⁴⁴ würde
hingegen nur eine zweitbeste Lösung sein. Wegen der parallelen Zuständigkeit des
Bundes und der Länder für die Förderung von Vorhaben des bürgerschaftlichen En-
gagements trägt deshalb die Einrichtung einer entsprechenden Gemeinschaftsauf-
gabe gerade auch zur klaren Definition der von und zwischen Bund und Ländern
wahrzunehmenden Verantwortlichkeiten bei und stärkt sie schon damit in ihrer je-
weiligen Verbandskompetenz und Finanzautonomie.

Das Argument der Erosion des Kostenbewusstseins bei der Wahrnehmung von Ge-
meinschaftsaufgaben meint rechtlich, dass damit die Grundsätze der Wirtschaftlich-
keit und Sparsamkeit nicht mehr oder nicht mehr gebührend beachtet werden (vgl.
§ 7 Abs. 1 BHO). Ob und inwieweit dieses Argument belastbar ist, kann von hier aus
nicht wissenschaftlich überprüft werden. Auch kann nicht nachgeprüft werden, ob
die Tatsache, dass zwei oder mehr für die Ausgaben Verantwortliche von Hause aus
unwirtschaftlicher und weniger sparsam agieren als dies bei nur einem Finanzie-
rungsverantwortlichen der Fall ist. Es spricht aber nichts gegen die Annahme, dass
ein professionelles Kostenmanagement durchaus wirtschaftliches und sparsames
Verhalten fördern kann. Den Vereinbarungspartnern Bund und Land oder Ländern

¹⁴³ S. dazu oben Abschnitt 2.3.3.2.

¹⁴⁴ S. dazu oben Abschnitt 5.3.2.

bleibt es unbenommen, verfahrensrechtlich ein solches Kostenmanagement wie auch andere Instrumente einzurichten, die das Kostenbewusstsein erhöhen.¹⁴⁵

Unter dem Gesichtspunkt des wirtschaftlichen und sparsamen Verhaltens von Bund und Ländern kann in einem weiteren Zusammenhang vorgebracht werden, dass das bürgerschaftliche Engagement auch ökonomisch einen produktiven Faktor darstellt. Die Annahmen, welches volkswirtschaftliche Volumen durch bürgerschaftliches Engagement erzeugt wird, variieren.¹⁴⁶ Unabhängig von der Größenordnung übersteigt dieses Volumen jedoch bei weitem jedes staatliche Fördervolumen. Damit ergibt sich eine ökonomische Hebelwirkung. Die gesellschaftliche Unverzichtbarkeit des bürgerschaftlichen Engagements soll hier gar nicht zusätzlich in die Waagschale geworfen werden.¹⁴⁷

8.3 Haushaltsrechtliche Anregungen

Besondere Anforderungen an die Änderung des Haushaltsrechts oder der Zuwendungsvorschriften sind nicht ersichtlich.

¹⁴⁵ Im Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, Deutscher Bundestag, Drucksache 14/8900, 2002, S. 178 f., wird auf die Notwendigkeit solcher Instrumente hingewiesen.

¹⁴⁶ S. hierzu Deutscher Bundestag, Drucksache 14/8900, 2002, S. 195 f.

¹⁴⁷ Von Interesse wird es auch für das bürgerschaftliche Engagement sein, wenn sich die Bestrebungen realisieren, die Produkte einer Volkswirtschaft nicht mehr nur an der Waren- und Dienstleistungsproduktion zu messen, sondern auch an anderen Faktoren. Hier könnte die Produktion im Rahmen des bürgerschaftlichen Engagements ein wichtiger Faktor werden.

9 Literaturverzeichnis

Bassen, Andreas. 2008. *Freiwilliges Engagement im Lichte des Europarechts.* Hamburg : Verlag Dr. Kovac, 2008. zugleich Diss. Universität Kiel.

Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.). 2008. *Das System der öffentlichen Haushalte.* Berlin : Bundesministerium der Finanzen, 2008.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv [Hrsg.]. 2001. *Grundlagen der Sozialpolitik.* Baden-Baden : Nomos, 2001. Bd. 1 Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. 2007. *Miteinander - füreinander.* Initiative ZivilEngagement. 2007.

Deutscher Bundestag, Drucksache 14/8900. 2002. Bericht der Enquete-Kommission "Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements". *Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft.* 2002.

Deutscher Bundestag, Drucksache 16/6275. 2007. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2005 bis 2008 (21. Subventionsbericht). 2007.

Gerlach, Irene und Hornstein, Walter. 2007. Familien-, Jugend- und Altenpolitik. [Hrsg.] Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv. *Bundesrepublik Deutschland 1989-1994. Sozialpolitik im Zeichen der Wiedervereinigung.* Baden-Baden : Nomos, 2007, Bd. 11 Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945, S. 801-860.

Hesse, Wolfgang. 1988. Förderung von Selbsthilfegruppen durch das Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit. *selbsthilfegruppen nachrichten.* Juni 1988, S. 32-34.

Höfling, Wolfgang und Rixen, Stephan. 2007. Lotterie der Gesetzgebungskompetenzen im Heimrecht? *Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen (RsDE)*. 2007, Bd. 65, S. 1-42.

Hömig, Dieter, [Hrsg.]. 2007. *Grundgesetz*. Baden-Baden : Nomos, 2007.

Igl, Gerhard. 2003. Dritter Sektor, Sozialbereich und EG-Recht. [Hrsg.] Hein Kötz, et al. *Non Profit Law. Yearbook 2002*. Köln - Berlin - Bonn - München : Heymann, 2003, S. 21-45.

— . **2003a.** Mitmenschliches und bürgerschaftliches Engagement im Sozialrecht. [Hrsg.] Chmielorz. *Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes (SDSRV)*. 2003a, Bd. 50, S. 101-151.

— . **1994.** *Rechtsfragen des freiwilligen sozialen Engagements - Rahmenbedingungen und Handlungsbedarf*. Stuttgart : Kohlhammer, 1994. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie und Senioren, Bd. 26.

— . **1996.** *Rechtsfragen des freiwilligen sozialen Engagements - Rahmenbedingungen und Handlungsbedarf. 2. veränderte Auflage*. Stuttgart : Kohlhammer, 1996. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie und Senioren, Bd. 123 .

Igl, Gerhard, Jachmann, Monika und Eichenhofer, Eberhard. 2002. *Rechtliche Rahmenbedingungen bürgerschaftlichen Engagements. Zustand und Entwicklungsmöglichkeiten*. [Hrsg.] Deutscher Bundestag. Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“. Opladen : Leske + Budrich, 2002.

Isensee, Josef. 2008. Die bundesstaatliche Kompetenz. [Hrsg.] Josef Isensee und Paul Kirchhof. *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg : C.F. Müller, 2008, Bd. VI Bundesstaat, § 133, S. 455-513.

— . **2008a.** Idee und Gestalt des Föderalismus im Grundgesetz. [Hrsg.] Josef Isensee und Paul Kirchhof. *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg : C.F. Müller, 2008a, Bd. VI Bundesstaat, § 126, S. 3-199.

Kluth, Winfried, [Hrsg.]. 2008. *Föderalismusreformgesetz*. Baden-Baden : Nomos, 2008.

Krämer, Erwin und Schmidt, Jürgen. 2009. *Zuwendungsrecht Zuwendungspraxis. Kommentar.* Heidelberg : R. v. Decker, 2009. Stand: 87. Aktualisierung, Mai 2009.

Lehr, Ursula. 1990. Die Bundesministerin für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit, Frau Prof. Dr. Lehr, zum Thema "Selbsthilfe". *selbsthilfegruppen nachrichten.* April 1990, S. 15. Auszüge aus einer Rede der Bundesministerin für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit, Frau Prof. Dr. Ursula Lehr am 20. Februar 1990 in Bonn.

Marquardt, Karl. 1995a. Öffentliche Förderung ehrenamtlicher Sozialarbeit in Europa, 1. Teil. *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins (NDV).* 1995a, S. 338-341. Heft 8.

—. **1995b.** Öffentliche Förderung ehrenamtlicher Sozialarbeit in Europa, 2. Teil. *Nachrichtendienst des Deutschen Vereins (NDV).* 1995b, S. 381-386. Heft 9.

Meyer, Hubert und Freese, Herbert. 2009. Konjunkturpaket II: Art. 104b GG als Ärgernis und Garant des Föderalismus. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ).* 2009, 10, S. 609-615.

Nolte, Martin. 2004. *Staatliche Verantwortung im Bereich Sport - Ein Beitrag zur normativen Abgrenzung von Staat und Gesellschaft -.* [Hrsg.] Vorstand des Lorenz-von-Stein-Instituts. Kiel : Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, 2004. Bd. 23 der Schriftenreihe des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

Oebbecke, Janbernd. 2008. Verwaltungszuständigkeit. [Hrsg.] Josef Isensee und Paul Kirchhof. *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland.* Heidelberg : C.F. Müller, 2008, Bd. VI Bundesstaat, § 133.

Pietzcker, Jost. 2008. Zuständigkeitsordnung und Kollisionsrecht im Bundesstaat. [Hrsg.] Josef Isensee und Paul Kirchhof. *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland.* Heidelberg : C.F. Müller, 2008, Bd. VI Bundesstaat, § 134, S. 515-565.

Püttner, Günter. 2008. Kommunale Selbstverwaltung. [Hrsg.] Josef Isensee und Paul Kirchhof. *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg : C.F. Müller, 2008, Bd. VI Bundesstaat, § 144, S. 1141-1173.

Reuter, Judith. 2005. *Verfassungsrechtliche Grundlagen des bürgerschaftlichen Engagements*. Frankfurt am Main : Peter Lang, 2005. zugleich Diss. Universität Kiel 2005.

Rudolf, Walter. 2008. Kooperation im Bundesstaat. [Hrsg.] Josef Isensee und Paul Kirchhof. *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg : C.F. Müller, 2008, Bd. VI Bundesstaat, § 141, S. 1005-1048.

von Arnim, Hans Herbert. 2008. Finanzzuständigkeit. [Hrsg.] Josef Isensee und Paul Kirchhof. *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg : C.F. Müller, 2008, Bd. VI Bundesstaat, § 138, S. 837-874.

Walz, Rainer W., von Auer, Ludwig und von Hippel, Thomas, [Hrsg.]. 2007. *Spenden- und Gemeinnützigkeitsrecht in Europa*. Tübingen : Mohr Siebeck, 2007.

Wend, Christian. 1988. Selbsthilfe - Förderpolitik im Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (BMJFFG). [Hrsg.] Deutsche Arbeitsgemeinschaft Selbsthilfegruppen e.V. *Vereinnahmung oder Autonomie? Erfahrungen und Perspektiven aus der Praxis von Selbsthilfegruppen-Unterstützung*. Gießen : Deutsche Arbeitsgemeinschaft Selbsthilfegruppen e.V., 1988, S. 97-104.

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) - Projektgruppe Zivilengagement. 2009. Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland. Berlin : Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Juni 2009.