



Ausarbeitung

**Zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der
Demokratieerziehung**

Zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes im Bereich der Demokratieerziehung

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 068/16
Abschluss der Arbeit: 10. März 2016
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

1. Einleitung

In Ergänzung zur Kurzinformation WD 3 – 061/16 zum Thema „Kompetenz des Bundes zum Erlass eines Gesetzes zur Einführung von „Demokratieerziehung“ an Schulen“ wird in dieser Ausarbeitung weiter der Frage nachgegangen, ob der Bund eine gesetzliche Grundlage für Demokratieerziehung z.B. in der Erwachsenenbildung, für freie Träger oder bei der Bundeszentrale für politische Bildung schaffen könnte. Zunächst ist festzustellen, welchen Regelungsinhalt unter den Begriff der „Demokratieerziehung“ zu fassen ist (2.), um sodann mögliche Kompetenzgrundlagen für gesetzgeberische Maßnahmen des Bundes für diesen Bereich aufzuzeigen (3.).

2. Begriff „Demokratieerziehung“

Unter „Demokratieerziehung“ finden sich im Internetauftritt der Kultusministerkonferenz¹ bezogen auf den in Länderkompetenz stehenden schulischen Bereich auszugsweise folgende Ausführungen:

„Eines der obersten Ziele schulischer Bildung überhaupt ist es, junge Menschen zu befähigen, sich in der modernen Gesellschaft zu orientieren und politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Fragen und Probleme kompetent zu beurteilen. Dabei sollen sie ermuntert werden, für Freiheit, Demokratie, Menschenrechte, Gerechtigkeit, wirtschaftliche Sicherheit und Frieden einzutreten. Diesem übergeordneten Ziel sind grundsätzlich alle Unterrichtsfächer verpflichtet, insbesondere aber die des gesellschaftswissenschaftlichen Bereichs...“

In einem Beschluss vom 06. März 2009 zur „Stärkung der Demokratieerziehung“ wird u. ausgeführt:

„Erziehung für die Demokratie ist eine zentrale Aufgabe für Schule und Jugendbildung - Demokratie und demokratisches Handeln können und müssen gelernt werden. Kinder und Jugendliche sollen bereits in jungen Jahren Vorzüge, Leistungen und Chancen der Demokratie erfahren und erkennen, dass demokratische Grundwerte wie Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität sowie Toleranz niemals zur Disposition stehen dürfen - auch nicht in Zeiten eines tiefgreifenden gesellschaftlichen Wandels.

Schon in der Grundschule sollen Kinder Partizipation einüben und an die Grundprinzipien unserer demokratischen Staats- und Gesellschaftsordnung und die Unterschiede zu – diktatorischen Herrschaftsformen herangeführt werden, zum Beispiel die Meinungs- und Pressefreiheit, den politischen Pluralismus und freie Wahlen gegen den weltanschaulichen Wahrheitsanspruch, das Machtmonopol einer Partei und die Unterdrückung von Opposition. Sie sollen lernen, dass die Demokratie den Menschen die Möglichkeit eröffnet, für sich selbst und die Gemeinschaft Verantwortung zu übernehmen, während die Diktatur den Menschen der Verantwortung enthebt und ihn zwingt, auch gegen besseres Wissen und Gewissen mitzutun.

Schon in der frühen Sekundarstufe I sollen die Schülerinnen und Schüler fundierte Kenntnisse unserer jüngeren Geschichte erwerben. Den Erfahrungen aus der deutschen Geschichte des 20. Jahrhunderts, aus der Weimarer Republik, aus der Zeit des Nationalsozialismus, aus 60 Jahren

1 Abzurufen unter: <http://78.46.211.83/bildung-schule/allgemeine-bildung/faecher-und-unterrichtsinhalte/weitere-unterrichtsinhalte/demokratieerziehung.html>.

gelebter Demokratie in der Bundesrepublik, aus der Zeit der DDR und aus der friedlichen Revolution kommt im Rahmen einer demokratischen Bildung und Erziehung eine Schlüsselrolle zu.“

Außerdem weist die KMK auf die von ihr im Jahr 2010 unterstützte **Charta des Europarates zur Demokratie- und Menschenrechtsbildung (EDC/HRE)**², die eine zwischen den Zeichnerstaaten der Kulturkonvention des Europarates abgestimmte Definitionen der Demokratie- und Menschenrechtsbildung und damit den einhergehenden Zielsetzungen enthält, hin:

„Die Charta begreift Demokratie- und Menschenrechtsbildung als Aufgabe lebenslangen Lernens. Ihre Handlungsempfehlungen zielen auf eine Verankerung der EDC/HRE in der formalen allgemeinen Bildung, in der beruflichen Bildung, in der Hochschulbildung und Forschung sowie in der Aus- und Fortbildung von Lehrkräften und Erziehern. Bei der Vermittlung der Demokratie- und Menschenrechtsbildung sollten außerschulische Akteure, wie z.B. Nichtregierungs- und Jugendorganisationen, stärker miteinbezogen und unterstützt werden.“

Im Sinne der Charta EDC/HRE umfasst der Begriff „**Education for Democratic Citizenship**“ (Teil I der Charta – Allgemeine Bestimmungen, 2. a. „Politische Bildung“) Folgendes:

„Bildung, Ausbildung, Bewusstseinsbildung, Information, Praktiken und Aktivitäten, deren Ziel es ist, Lernende durch die Vermittlung von Wissen, Kompetenzen und Verständnis sowie der Entwicklung ihrer Einstellungen und ihres Verhaltens zu befähigen, ihre demokratischen Rechte und Pflichten in der Gesellschaft wahrzunehmen und zu verteidigen, den Wert von Vielfalt zu schätzen und im demokratischen Leben eine aktive Rolle zu übernehmen, in der Absicht, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu fördern und zu bewahren;...“

Zusammenfassend lässt sich - unter Berücksichtigung der Ausführungen der KMK und der Charta EDC/HRE – allgemein festhalten, dass unter „Demokratieerziehung“ vor allem Wissensvermittlung bezogen auf die demokratische Staats- und Gesellschaftsordnung und ihre Werte einschließlich der Vorzüge der Demokratie gegenüber anderen Herrschaftsformen zu fassen ist, die auch eine Darstellung der jüngeren deutschen Geschichte beinhaltet, und zur Partizipation in der Gesellschaft ermutigt.

3. Gesetzgebungskompetenz

Maßnahmen für Erwachsene im Bereich der Demokratieerziehung unterfallen ebenso wie für Kinder und Jugendliche begrifflich dem Bereich „Bildung“, für die der Bund nur in begrenztem Maße über ausdrücklich im Grundgesetz verankerte Kompetenzen verfügt.³

2 Verabschiedung der Europarats-Charta zur Politischen Bildung und Menschenrechtsbildung (Council of Europe, Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education) im Rahmen der Empfehlung CM/Rec(2010)7 des Ministerkomitees; abzurufen – auch in deutscher Sprache - unter: <http://www.coe.int/en/web/edc/charter-on-education-for-democratic-citizenship-and-human-rights-education>.

3 Siehe zu den nachfolgenden Ausführungen auch: Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Kompetenzen des Bundes im Bereich des Bildungswesens, Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 126/09.

Grundsätzlich besitzen die **Länder** nach Art. 30, 70 GG die **Bildungshoheit**. Die vereinzelt Reglungsbereiche, für die das Grundgesetz im Bildungssektor eine Regelungskompetenz des Bundes vorsieht, sollen nachfolgend aufgezeigt werden. Zudem werden Gesetzgebungskompetenzen für weitere Regelungsfelder der Demokratieverziehung behandelt.

3.1. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die öffentliche Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG)

Nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG verfügt der Bund über eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der **öffentlichen Fürsorge**. Im Kern geht es um die Unterstützung Hilfsbedürftiger. Der Begriff der öffentlichen Fürsorge wird aber weitergehend interpretiert und umfasst auch präventive Maßnahmen zur Vermeidung von Hilfsbedürftigkeit.⁴ Dazu werden auch Maßnahmen der Jugendpflege gerechnet.⁵ Hierzu zählt die **Förderung von Jugendverbänden** einschließlich ihrer **politischen Bildungsarbeit**.⁶ Somit könnten gesetzliche Regelungen zur Demokratieverziehung im Rahmen der Jugendverbandsarbeit freier Träger wohl auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG gestützt werden.

Schwierig ist in diesem Regelungsbereich aber die **Abgrenzung zur ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder im Bereich der Bildung**.⁷ So fallen Maßnahmen und Einrichtungen, die in erster Linie bildungspolitischen Ziele dienen, wie das Schulwesen, nicht unter Art. 74 Nr. 7 GG.⁸

Ebenso wären gesetzliche Regelungen – außerhalb der Jugendpflege – also etwa im Bereich der **Erwachsenenbildung** – einschließlich der Demokratieverziehung – wohl **nicht Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG** zuzuordnen.

3.2. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG)

Der Kompetenztitel **„Recht der Wirtschaft“** (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) verleiht dem Bund die Kompetenz nicht nur zu wirtschaftsregelnden Gesetzen im engeren Sinne, sondern auch zu berufsregelnden Gesetzen mit wirtschaftspolitischer Orientierung.⁹ Von dieser Gesetzgebungszu-

4 Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl., München 2010, Art. 74 Rn. 55.

5 So Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl., München 2010, Art. 74 Rn. 59.

6 So Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl., München 2010, Art. 74 Rn. 59 Fn. 267.

7 Grube, in: Hauck/Noftz, SGB VIII, Kommentar, Berlin, Aktualisierungsstand:01/14, § 22 Rn. 27, abzurufen bei Juris.

8 Maunz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar online, Stand: 75. EL September 2015, Art. 74 Rn. 116.

9 Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl., München 2010, Art. 74 Rn. 87.

ständigkeit ist auch die Regelung des betrieblichen Teils der beruflichen Bildung erfasst (**außer-schulische berufliche Bildung**).¹⁰ Regelungen zur **rein schulisch** ausgestalteten Berufsbildung obliegen nach Art. 30 und 70 GG den Ländern.¹¹ Das Berufsbildungsgesetz etwa stützt sich - abgesehen von arbeitsrechtlichen Aspekten (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG) - auf die Kompetenznorm Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG.¹² Im Bereich der **Berufsausbildung** ist der Bund darüber hinaus durch zahlreiche Berufsausbildungsverordnungen tätig geworden. In diesem gesetzgeberischen Kontext könnten auch **Aspekte der Demokratieverziehung** geregelt werden.

3.3. Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG)¹³

Für den Bereich der universitären Ausbildung gilt: Der **Bund** besitzt seit der Föderalismusreform 2006 die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die **Hochschulzulassung** und die **Hochschulabschlüsse (Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG)**.¹⁴ Dieser Kompetenztitel gibt ihm die Möglichkeit, detaillierte und unmittelbar geltende Regelungen für die genannten Bereiche zu treffen, während er nach der bisherigen Rahmenkompetenz auch hierfür nur die allgemeinen Grundsätze festlegen konnte, diese allerdings weitergehend für das Hochschulwesen. So wird es dem Bund auch ermöglicht, einen Beitrag zur Verwirklichung eines einheitlichen europäischen Hochschulraums zu leisten.¹⁵

Die Gesetzgebungszuständigkeit für die **Hochschulzulassung** ermöglicht es dem Bund insbesondere bei bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengängen, Vorgaben für die Ermittlung und Ausschöpfung der Studienkapazitäten zu machen sowie die Vergabe von Studienplätzen einheitlich zu regeln. Diese Möglichkeit besteht auch für Lehramtsstudiengänge.

10 BVerfG, Urteil vom 10. Dezember 1980, in: BVerGE 55, S. 274 ff., S. 309; Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Reform der beruflichen Bildung (Berufsbildungsreformgesetz –BerBiRefG) - BT-Drs. 15/3980, S. 40; kritisch Oeter, in: v. Mangoldt /Klein /Starck, GG-Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl., München 2010, Art. 74 Rn. 101 unter Hinweis auf die bildungs- bzw. schulrechtliche Konnotation der Regelungsmaterie.

11 Vgl. Gesetzentwurf zum BerBiRefG - BT-Drs. 15/3980, S. 43.

12 Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Reform der beruflichen Bildung (Berufsbildungsreformgesetz –BerBiRefG) - BT-Drs. 15/3980, S. 40.

13 Vgl. Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Regelungskompetenz des Bundes für den Hochschulzugang beruflich Qualifizierter nach der Föderalismusreform I ?, Ausarbeitung WD 3-235/08.

14 Siehe hierzu auch: Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG in Bezug auf die berufliche Bildung, Ausarbeitung WD 3 -3000 - 424/10, S. 10 f.

15 Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes – BT-Drs. 16/813 vom 7. März 2006, S. 14.

Ausgenommen sind nach der Gesetzesbegründung allgemeine Regelungen des Hochschulzugangs („Hochschulreife“), die aufgrund ihres engen Zusammenhangs mit dem Schulwesen in die Zuständigkeit der Länder fallen.¹⁶ Vom neuen Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG soll auch die Regelung von Studiengebühren nicht erfasst sein.¹⁷

Im Rahmen seiner Zuständigkeit für die **Hochschulabschlüsse** kann der Bund im Interesse der Gleichwertigkeit einander entsprechender Studienleistungen und -abschlüsse die Abschlussniveaus und Regelstudienzeiten regeln.¹⁸ Wie weit die Befugnisse in qualitativer Hinsicht gehen, ist bei diesem Kompetenztitel noch ungeklärt.¹⁹ Hierzu wird im Sinne einer weiten Auslegung vertreten, dass die Beurteilung der Gleichwertigkeit von Studienabschlüssen auch eine inhaltliche und strukturbezogene sei und sich gerade nicht in rein formellen Fragestellungen erschöpfe.²⁰ Der Bezug zur Qualität der Ausbildung werde umso deutlicher als nicht nur die Gleichwertigkeit der Abschlüsse, sondern auch der Studienleistungen selbst für den Bundesgesetzgeber als Richtschnur vorgegeben würden.

Die Zuständigkeit für Hochschulabschlüsse umfasst damit wohl auch noch die Regelung von Anforderungen an die **Qualität der Ausbildung**. Somit erlaubt diese Kompetenz dem Bund, auf die Gestaltung des Studiums in gewisser Weise Einfluss zu nehmen. Doch ist dies nicht dahingehend zu verstehen, dass unmittelbar der **Verlauf und Inhalt des Studiums** geregelt werden, sonst wäre die Kompetenz nicht ausdrücklich auf die Abschlüsse beschränkt worden.

Eine detaillierte Regelung in Bezug auf die Vermittlung von Studieninhalten ist danach auch von einem weiten Verständnis des Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG nicht erfasst. Regelungen über **Studieninhalte im Hinblick auf Demokratieverziehung** könnten danach wohl nicht auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 33 GG gestützt werden.

3.4. Ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz kraft Natur der Sache

Abgesehen von den aufgezeigten eng begrenzten Möglichkeiten, Regelungen der Demokratieverziehung auf geschriebene Bundeskompetenzen zu stützen, wird im Bereich der politischen Bildungsarbeit die ungeschriebene **Gesetzgebungskompetenz des Bundes kraft Natur der Sache** aus

16 BT-Drs. 16/813, S. 14.

17 BT-Drs. 16/813, S. 14.

18 BT-Drs. 16/813, S. 14.

19 Oeter, Stefan, in: v. Mangoldt, Hermann/Klein, Friedrich/Starck, Christian, GG, Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 1, 6. Aufl., München 2010, Art. 74 Rn. 197.

20 Vgl. Hansalek, Erik, Die neuen Kompetenzen des Bundes im Hochschulrecht, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2006, S. 668 ff., S. 669.

der Aufgabe der **Staatsleitung** herangezogen.²¹ Zu dieser zähle auch die Information zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung.

In diesem Zusammenhang wird auf die ständige Staatspraxis verwiesen, die eine solche ungeschriebene Kompetenz des Bundes aus der Staatsleitung stillschweigend annehme: So existierten zahlreiche Bundesstiftungen oder Institutionen mit anderer Organisationsform, die sich einem politischen Informations- und Bildungsauftrag widmeten, für die eine ausdrückliche Kompetenzzuweisung an den Bund zwar nicht ersichtlich sei, deren kompetenzielle Grundlage aber faktisch nicht angezweifelt werde.²²

Eine solche Institution ist z.B. die **Bundeszentrale für politische Bildung**, die gemäß § 1 Abs. 1 des Erlasses über die Bundeszentrale²³ die Rechtsnatur einer nichtrechtsfähigen Bundesanstalt im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern besitzt. Deren Aufgabe ist in § 3 des Erlasses definiert, danach soll sie durch Maßnahmen der politischen Bildung Verständnis für politische Sachverhalte fördern, das demokratische Bewusstsein festigen und die Bereitschaft zur politischen Mitarbeit stärken.

Es wird für diese und andere Institutionen der politischen Bildungsarbeit auf Bundesebene konstatiert, dass dieser Bereich einer ungeschriebenen Gesetzgebungskompetenz für Fragen der Staatsleitung zuzuordnen sei und es somit keinen Bedenken begegne, hierfür auch ein Gesetz zu erlassen. Folglich könnte auch der Aspekt der **Demokratieerziehung** in einer **gesetzlichen Regelung z.B. über die Arbeit der Bundeszentrale für politische Bildung** – wie bereits jetzt im Erlass – oder mit anderer, ggf. dezidierterer inhaltlicher Gestaltung aufgenommen werden.²⁴

Aus verfassungsrechtlicher Sicht erscheint es darüber hinaus auch möglich, die **finanzielle Förderung des Bundes im Bereich der Demokratieerziehung**, wie sie derzeit z.B. in Programmen der Bundesregierung zur Förderung der demokratischen Kultur und zur Bekämpfung extremistischer Tendenzen auf der Basis der Bundeshaushaltsordnung realisiert wird,²⁵ auf eine eigenständige bundesgesetzliche Grundlage zu stellen.

Ende der Bearbeitung

21 Ausführlich zu dieser Gesetzgebungskompetenz: Battis, Grigoleit, Drohsel, Rechtliche Möglichkeiten zur Verstetigung der finanziellen Mittel zur Demokratieförderung und Bekämpfung des Neonazismus, S. 37 ff., abzurufen unter: <https://www.amadeu-antonio-stiftung.de/w/files/pdfs/gutachten.pdf>; siehe in Bezug auf die Bundeszentrale für politische Bildung auch: BVerfG, 17. August 2010 - 1 BvR 2585/06, Rn. 23, abzurufen bei Juris.

22 Battis, Grigoleit, Drohsel, Rechtliche Möglichkeiten zur Verstetigung der finanziellen Mittel zur Demokratieförderung und Bekämpfung des Neonazismus, S. 38, abzurufen unter: <https://www.amadeu-antonio-stiftung.de/w/files/pdfs/gutachten.pdf>

23 Erlass über die Bundeszentrale für politische Bildung (BpB) vom 24. Januar 2001 (Stand: 10. Januar 2013), abzurufen unter: <http://www.bpb.de/geschichte/deutsche-geschichte/geschichte-der-bpb/152799/24-januar-2001>).

24 Battis, Grigoleit, Drohsel, Rechtliche Möglichkeiten zur Verstetigung der finanziellen Mittel zur Demokratieförderung und Bekämpfung des Neonazismus, S. 40, abzurufen unter: <https://www.amadeu-antonio-stiftung.de/w/files/pdfs/gutachten.pdf>.

25 Siehe hierzu Battis, Grigoleit, Drohsel, Rechtliche Möglichkeiten zur Verstetigung der finanziellen Mittel zur Demokratieförderung und Bekämpfung des Neonazismus, S. 9 ff., abzurufen unter: <https://www.amadeu-antonio-stiftung.de/w/files/pdfs/gutachten.pdf>.