

Prof. Dr. Friedhelm Hufen

o. Professor für Staats- und Verwaltungsrecht
an der Universität Mainz

Mitglied des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz a.D.

**Zur Bedeutung des sogenannten Neutralitätsgebots für
zivilgesellschaftliche Vereine der Demokratie- und Jugendarbeit**

Unter besonderer Berücksichtigung der Ausführungen des
Sächsischen Rechnungshofs in seinem Sonderbericht zur Richtlinie
Integrative Maßnahmen (Förderbereich Teil 1)

Rechtsgutachten

erstellt im Auftrag der
Cellex Stiftung

unterstützt von
FREUDENBERG STIFTUNG
Schöpflin Stiftung
Amadeu Antonio Stiftung

Übersicht

A. Gegenstand, Sachverhalt, Gutachtenauftrag.....	4
I. Gegenstand.....	4
II. Sachverhalt.....	4
III. Gutachtenauftrag.....	6
IV. Gang der Untersuchung.....	7
B. Beurteilung der Stellungnahme des Sächsischen Rechnungshofs.....	8
I. Verfassungsrechtliche Grundlagen.....	8
1. Neutralitätsgebot nicht isoliert zu betrachten.....	8
2. Demokratie und Demokratietarbeit – nie rein „neutral“.....	8
3. Streitbare Demokratie.....	9
4. Grundsatz demokratischer Offenheit.....	10
5. Die Rolle der politischen Parteien.....	11
6. Die Bedeutung der Wahlen.....	12
7. Von der Neutralität zur Chancengleichheit im politischen Wettbewerb....	12
8. Adressaten und Grad der Bindung an Parteienfreiheit und Parteiengleichheit	13
II. Das Neutralitätsgebot im SRH-Sonderbericht zu Richtlinie Integrative Maßnahmen (Förderbereich Teil 1).....	14
1. Prüfungskompetenz und Prüfungsmaßstab des SRH.....	14
2. Begründetheit der Beanstandungen?.....	17
a. Wesentliche Argumente des SRH.....	17
b. Kritische Würdigung.....	18
3. Teilergebnis.....	25
C. Anforderungen an die Förderpraxis des Ministeriums.....	25
I. Umfang der Untersuchung.....	25
II. Verfassungsrechtliche Grundlagen.....	26
1. Ministerium nicht Grundrechtsträger.....	26
2. Bindung an Grundrechte der geförderten Vereinigungen.....	26
3. Gesetzesvorbehalt und Bestimmtheitsgrundsatz.....	26

III. Auswirkungen des allgemeinen Gleichheitssatzes bei der Mittelvergabe...	27
1. Förderung als Ermessensentscheidung – Bindung an Zweck des Ermessens	27
2. Keine Gleichbehandlung von ungleichen Sachverhalten.....	28
IV. Bindung an „Neutralität“ und Chancengleichheit der Parteien.....	28
V. Verpflichtung zur Rechtsaufsicht.....	29
D. Rechte und Pflichten zivilgesellschaftlicher Gruppen und Initiativen.....	29
I. Verfassungsrechtliche Stellung.....	29
1. Das Problem.....	29
2. Vereinigungen sind nicht Teil des Staates und nicht „Sprachrohr“ der Politik	30
3. Vollständige Freiheit im nicht geförderten Bereich.....	31
4. Grundrechtsträger auch im geförderten Bereich; Eingriffe nur auf gesetzlicher Grundlage und unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit.....	31
II. Bindung an „Neutralität und Chancengleichheit der Parteien“ – kein unmittelbares Wettbewerbsverhältnis.....	31
III. Erlaubte Tätigkeiten.....	31
1. Allgemeine Öffentlichkeitsarbeit.....	31
2. Auseinandersetzung mit politischen Positionen ohne Nennung konkreter politischer Parteien.....	32
3. Gezielte Nennung von Parteien – von der Neutralität zum Gebot der Sachlichkeit der Auseinandersetzung.....	34
4. Besonderheiten im Vorfeld von Wahlen.....	38
5. Zulassung zu aus öffentlichen Mitteln geförderten Veranstaltungen und Einrichtungen.....	39
6. Boykottaufrufe und Eingriffe in Versammlungsfreiheit	
IV. Rechtsschutzfragen.....	40
E. Zusammenfassung der Ergebnisse.....	41
Literaturauswahl.....	44

A. Gegenstand, Sachverhalt, Gutachtenauftrag

I. Gegenstand

Gegenstand des vorliegenden Rechtsgutachtens sind die Ausführungen des Sächsischen Rechnungshofs (SRH) in seinem *Sonderbericht zur Richtlinie Integrative Maßnahmen (Förderbereich Teil 1)*¹ zur Bindung zivilgesellschaftlicher Vereine der Demokratie- und Jugendarbeit an das sog. parteipolitische Neutralitätsgebot bzw. die Chancengleichheit der Parteien.

II. Sachverhalt

Ebenso wie das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und die zuständigen Ministerien anderer Bundesländer fördert das Sächsische Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt integrative Maßnahmen und Bildungsprojekte u.a. von zivilgesellschaftlichen Vereinigungen. Ziel ist die Förderung der sozialen Integration und Partizipation von Personen mit Migrationshintergrund und die Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts. Neben entsprechenden Haushaltstiteln erfolgt die Förderung aufgrund der *Förderrichtlinie Integrative Maßnahmen – Teil 1 – Maßnahmen in den Bereichen Integration, Partizipation und gesellschaftlicher Zusammenhalt*².

Diese Förderung spielt sich vor dem gesellschaftlichen und politischen Hintergrund vielfältiger und sich überlagernder Krisen ab. Das Hervortreten und die Wahlerfolge radikaler oder sogar extremistischer politischer Parteien, die zunehmende gesellschaftliche Polarisierung und wachsender Populismus stellen neue Anforderungen an Möglichkeiten und Grenzen staatlicher und staatlich finanzierter politischer Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit. Dabei gerät diese selbst in den Blickpunkt politischer Konflikte. Von Amtsträgern und aus öffentlichen Mitteln finanzierten Initiativen wird – vor allem durch

¹ In der Folge: Sonderbericht SRH

² Richtlinie vom 13.8.2015, SächsABl. Nr 36, S. 12

parlamentarische Anfragen, Internetportale³, Unterlassungsklagen und sogar Strafanzeigen- vermehrt die Einhaltung des „Neutralitätsgebots“, die Gleichbehandlung nicht verbotener politischer Parteien sowie Zurückhaltung und Ausgewogenheit bei der Kritik politischer Gegner gefordert.

In der Öffentlichkeit diskutiert und viel zitiert werden zwei Stellungnahmen des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtags Brandenburg: „*Rechtlicher Rahmen der Förderung von Initiativen gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit*“ vom 12.02.2018 und „*Rechtsfragen zum Handlungskonzept Tolerantes Brandenburg‘ und seiner Umsetzung*“ vom 22.5.2019⁴ mit der Feststellung, der Staat dürfe es nicht zulassen, wenn geförderte Vereine sich gegenüber Parteien in einer Weise äußern, die ihm selbst durch das Neutralitätsgebots untersagt seien. Geförderte Aktivitäten dürften sich nicht gezielt gegen bestimmte Parteien und deren Ziele richten, wenn diese nicht als verfassungswidrig verboten seien. Obwohl – wie zu zeigen sein wird – diese Annahmen auf durchaus fragwürdigen Prämissen beruhten, erlangten sie erheblichen Einfluss und führten zu wachsender Zurückhaltung in zahlreichen Ministerien und sonstigen Förderungsinstitutionen.

Zwischenzeitlich definierte die AfD im Freistaat Sachsen die Demokratieförderung als „ungeregelte wilde Politikfinanzierung“, die sie durch einen eigenen (erfolglosen) Gesetzentwurf (*Gesetz zur Herstellung von Chancengleichheit der Parteien im politischen Wettbewerb im Freistaat Sachsen* - Drucksache 6/17601) zu unterbinden versuchte.

Der am 07. 03. 2024 vorgestellte *Sonderbericht „Richtlinie Integrative Maßnahme (Förderbereich Teil 1)“* des Sächsischen Rechnungshofs (Sonderbericht SRH) stellt auf mehr als 150 Seiten (ohne Anlagen) die bisher wohl umfassendste und grundsätzliche Kritik an den genannten Fördermaßnahmen dar. Im Gliederungspunkt 18 (S. 111 ff.) greift er unter der Teilüberschrift „*Zuwendungsempfänger als politische Akteure und Interessenvertreter*“ das Problem des Neutralitätsgebots auf und stellt u.a. gravierende Verstöße durch ein „Überschreiten der Grenzen zwischen politischer Bildung und politischer

³ Bekanntestes Beispiel: Das durch die Verwaltung verbotene AfD-Meldeportal „Neutrale Schule“, FAZ, 14.09. 2019, S.4; dazu auch Malcherek, "Informationsportal Neutrale Schule" – rechtliche Gesichtspunkte, Recht und Bildung 04/2018, S.3

⁴ Im Allgemeinen zitiert als Iwers, Rechtlicher Rahmen der Förderung von Initiativen gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, Landtag Brandenburg, vom 12.02.2018 und Iwers, Zum Handlungskonzept „Tolerantes Brandenburg“ und seiner Umsetzung vom 22.5.2019 (in der Folge: Iwers I und II).

Betätigung“ und eine zu große (partei)politische Nähe zwischen Ministerium und Zuwendungsempfängern fest. Die Kritik mündet in der Forderung: „*Die Förderung politischer Aktivitäten ist auszuschließen*“. Diese steht im Zusammenhang mit dem an anderen Stellen des Berichts (S. 31 ff.) erhobenen Vorwurf der Befangenheit und Interessenkollision. Dem eigentlichen Bericht vorausgegangen waren offenbar im Verlauf des Jahres 2023 verschiedene Prüfungsmittelungen zu den genannten Kritikpunkten. Die Innenrevision des SMS hat einige vor allem förderungs- und abrechnungstechnische Feststellungen im Wesentlichen bestätigt, im Hinblick auf die Problematik der Befangenheit sowie der politischen Neutralitätspflicht aber ausdrücklich widersprochen. Der SRH hat an seiner Auffassung festgehalten, die Kritikpunkte in den eigentlichen Bericht übernommen und eine völlige Neuorientierung der Förderungspraxis und ggf. Rückforderung von bereits ausgezahlten Mitteln angemahnt⁵.

III. Gutachtauftrag

Infolge der Härte und Grundsätzlichkeit der Kritik und des betont „präventiven Charakters für andere Richtlinien und deren Fördervollzug“⁶, fürchten zivilgesellschaftliche Initiativen, dass insbesondere die Auffassung zum Neutralitätsgebot die künftige Förderpraxis, die Projektauswahl und die Bewilligungsverfahren stark beeinflussen und die Arbeit der Organisationen massiv beeinträchtigen wird. Vor diesem Hintergrund lautet der **Auftrag des Gutachtens**:

- Verfassungsrechtliche Prüfung und Bewertung der Ausführungen des Sächsischen Rechnungshofes zum Neutralitätsgebot in seinem Sonderbericht zu Richtlinie Integrative Maßnahmen (Förderbereich Teil 1)
- Formulierung eines Handlungsrahmens für die öffentliche Positionierung zu den damit aufgeworfenen Rechtsproblemen durch

⁵ Sonderbericht, S. 13

⁶ Sonderbericht, S. 10.

zivilgesellschaftliche Vereine der Demokratiearbeit in Sachsen sowie bundesweit.

Ziel des Gutachtens ist also neben der Prüfung des Sonderberichts die zukunftsorientierte Klärung offener Rechtsfragen, die Vermeidung von nicht berechtigten Hindernissen für die künftige Förderung, die Herstellung von Rechtssicherheit und die Überwindung der vielfach bereits erkennbaren „Schere im Kopf“ für die Beteiligten.

Unmittelbare **Auftraggeberin** des Rechtsgutachtens ist die *Cellex Stiftung, Dresden*, die sich nach eigenem Selbstverständnis für Toleranz und Weltoffenheit sowie Wissenschaft und Forschung einsetzt. Unterstützt wird das Rechtsgutachten weiterhin von der FREUDENBERG Stiftung, der Schöpflin Stiftung sowie der Amadeu Antonio Stiftung, deren Stiftungsschwerpunkte im Bereich der Stärkung von demokratischer Kultur liegen. Die Initiative und die Formulierung der Fragestellung gingen von verschiedenen zivilgesellschaftlichen Organisationen in Sachsen aus, die sich der politischen und sozialen Jugend- und Erwachsenenbildung und insbesondere der Demokratiearbeit widmen.

IV. Gang der Untersuchung

Das Gutachten wird zunächst die Stellungnahme des Sonderberichts zum Neutralitätsgebot aus verfassungsrechtlicher Sicht würdigen (B.), dabei die verfassungsrechtlichen Grundlagen unter Einschluss der Rechtsprechung und Literatur aufzeigen (B. I.), bevor der Sonderbericht im Hinblick auf die Einhaltung der Prüfungskompetenz des SRH (B.II.) und die Begründetheit der Beanstandungen zum Neutralitätsgebot und zur Chancengleichheit geprüft wird (B.III). Im zweiten Hauptteil wird es dann um einen verfassungs- und verfahrensrechtlichen Handlungsrahmen, konkret: Um zulässige und unzulässige Maßnahmen für die Förderung aus der Sicht der zuwendenden Behörde (C.) und der zivilgesellschaftlichen Zuwendungsempfänger gehen (D).

B. Beurteilung der Stellungnahme des Sächsischen Rechnungshofs

I. Verfassungsrechtliche Grundlagen

1 Neutralitätsgebot nicht isoliert zu betrachten

Neben zahlreichen eher formellen und haushaltsrechtlichen Beanstandungen enthält der Sonderbericht des SRH schwerwiegende Bedenken im Hinblick auf eine Verletzung des Neutralitätsgebots und der Chancengleichheit der Parteien durch die Förderpraxis des SMS. Die damit angesprochenen verfassungsrechtlichen Fragen sind nicht isoliert zu betrachten, und ihre Lösung kann nicht aus einem einzelnen Rechtssatz abgeleitet werden. Neutralität selbst ist kein im Grundgesetz enthaltener Verfassungsbegriff. Historisch lässt sich der Begriff noch am ehesten im Staatskirchenrecht verorten⁷. Aus beamtenrechtlicher Sicht bedeutet das Neutralitätsgebot vor allem Gemeinwohlorientierung und die unparteiische und gerechte Erfüllung von Aufgaben. (§ 33 II BeamtenstatusG). Eine angemessene Lösung der Probleme ergibt sich nicht aus einem allgemeinen „Neutralitätsgebot“, sondern aus verschiedenen Aspekten des Demokratiegebots, der verfassungsrechtlichen Stellung der politischen Parteien und der Kommunikationsgrundrechte. Diese bis an die Grundlagen der demokratischen Verfassungsordnung und der Grundrechte zurückgehenden Bezugspunkte können hier nicht vertieft, sondern nur thesenartig zusammengefasst werden.

2. Demokratie und Demokratietarbeit – nie rein „neutral“

Ebenso wie das Demokratiegebot selbst (Art. 20 GG/ Art. 1 SächsVerf) ist der Begriff der Neutralität nicht rein formal zu begreifen. Die demokratische Grundordnung der Verfassung ist vielmehr eine wertbezogene Ordnung und erschöpft sich nicht in Kriterien wie Wahl und Gewaltenteilung. So besteht ein untrennbarer Zusammenhang von Demokratie, Menschenwürde, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit, Sozialstaatlichkeit und Grundrechten. Die gesellschaftlichen

⁷ Dazu st.w. Nachw. Dreier, Religionsverfassung in 70 Jahren Grundgesetz – Rückblick und Ausblick, Juristenzeitung 2019, 1005 ff.

Kräfte im allgemeinen und die politischen Parteien im Besonderen sind nicht etwa schon deshalb „demokratisch“, weil sie sich an Wahlen beteiligen. Die Entscheidung über Verfassungskonformität und Verfassungswidrigkeit hängt vielmehr ab von der Nähe oder Ferne zu den genannten Verfassungsnormen und -werten. Auch Demokratietarbeit und politische Bildung sind in diesem Sinne nie „neutral“, haben vielmehr die Erfüllung und Sicherung der genannten Verfassungswerte zum Ziel.

3. Streitbare Demokratie

Wie allgemein bekannt hat sich das Grundgesetz aufgrund historischer Erfahrungen für das Prinzip der streitbaren Demokratie entschieden⁸. Es begrenzt die Freiheit der Individuen, Vereinigungen und auch politischen Parteien, wenn diese aktiv und kämpferisch gegen die Prinzipien der freiheitlich demokratischen Grundordnung agieren. Das Instrumentarium des demokratischen Staates ist dabei nicht auf förmliche Mittel wie Grundrechtsverwirkung (Art. 18 GG), Vereinsverbot (Art. 9 Abs. 2 GG) und Parteiverbot (Art. 21 Abs.2 GG) beschränkt. Die streitbare Demokratie berechtigt und verpflichtet den Staat und die anderen öffentlichen Träger vielmehr zu präventivem Wirken durch die Öffentlichkeitsarbeit und andere Formen von Information, Beratung und Werbung für demokratische Werte sowie Warnung vor verfassungs- und demokratiegefährdenden Kräften und Positionen. Das heißt: Bund, Länder und Gemeinden haben die Pflicht, sich für die Stabilität und Fortentwicklung der freiheitlich demokratischen Grundordnung einzusetzen, Gefahren abzuwehren und vorzubeugen. Besondere Bedeutung kommt hier naturgemäß Bildung und Erziehung in Kitas, Schulen, Hochschulen und anderen Bildungseinrichtungen zu, Staat und andere öffentliche Träger können aber auch auf andere Weise und über alle denkbaren Medien für die Grundwerte der Verfassung und die freiheitlich demokratische Grundordnung eintreten. Demokratietarbeit und politische Bildung sind insofern verpflichtende Staatsaufgabe, die auch und gerade durch freie Träger wahrgenommen werden kann. Letzteres entspricht zudem dem Subsidiaritätsprinzip⁹. Das gilt besonders, wenn Gefahren für die demokratische

⁸ BVerfGE 28,36,48f.; 144,20.

⁹ Grundlegend Isensee, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht 1968, 2. Aufl. 2001.

Ordnung vor allem durch fehlende oder falsche Informationen, „Echoblasen“ im Internet und Verschwörungstheorien gefährdet werden¹⁰. Wie jede Bildung und Erziehung kann auch politische Bildungsarbeit unter dem Grundgesetz und den Landesverfassungen niemals „neutral“ sein, richtet sich vielmehr stets auf ethische Werte und Verfassungsziele¹¹. Das bedingt eine prinzipielle Absage an Sexismus, Rassismus, Homophobie, Antisemitismus, Islamfeindlichkeit, Europafeindlichkeit, neuerdings auch an die Leugnung der Gefährdung natürlicher Lebensgrundlagen, und gilt (selbstverständlich) auch dann, wenn solche Positionen durch eine nicht verbotene politische Partei vertreten werden.

4. Grundsatz demokratischer Offenheit

Herausragendes verfassungsrechtliches Prinzip ist die **demokratische Offenheit** der politischen Diskussion und Willensbildung. Die Meinungsfreiheit und andere Kommunikationsgrundrechte dienen neben der individuellen Freiheit auch diesem Prinzip, sie sind – so die ständige Rechtsprechung des BVerfG – konstituierend für die demokratische Ordnung¹². Gerade die aktuellen und zentralen Fragen der Demokratie wie soziale Gerechtigkeit, Klimawandel, Staat und Religion, Familienbild und Europäische Integration müssen in diesem Prozess offen behandelt, ausgehandelt und entschieden werden. Diese Offenheit darf nicht durch ein enges Neutralitätsgebot und eine formale Chancengleichheit der Parteien verkürzt werden. Beide Verfassungsgüter dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden.

¹⁰ Kluth, DÖV 2018, 1035, 1039

¹¹ Ähnl. Bayerischer Jugendring, Jugend und Demokratie-Bildung. Zum Umgang mit Parteien in der politischen Bildungsarbeit in der Jugendarbeit. Arbeitshilfe 2019, S. 8 ff; Ennuschat, Rechtsfragen der politischen Bildung und Demokratieerziehung in der Schule RDJB 2022, 192.

¹² BVerfGE 7, 198, 204 - Lüth

5. Die Rolle der politischen Parteien

Politische Parteien nehmen in der repräsentativen Demokratie des GG eine herausragende Stellung ein. Sie wirken an der politischen Willensbildung mit (Art. 21 GG), sind aber nicht Teil des Staates und können sich auf wesentliche nicht ausschließlich personenbezogene Grundrechte, insbesondere die Handlungsfreiheit und die Gleichheitsrechte der Verfassung berufen. Ihre Freiheit und Chancengleichheit sind der Ausübung von Grundrechten und der Offenheit des politischen Prozesses nicht vorgeordnet, sondern in diesen eingeordnet. Über die Verfassungswidrigkeit im Rahmen von Verbotsverfahren oder der Streichung öffentlicher Mittel entscheidet allein das BVerfG. Bis dahin gelten auch extremistische Parteien als in jeder Hinsicht legal und gleichberechtigt und können die den Parteien in Art. 21 GG und im PartG gewährleisteten Rechte einschließlich der Nutzung öffentlicher Einrichtungen und der Wahlkampffinanzierung wahrnehmen. Die Bewertung als Verdachtsfall oder „gesichert extremistisch“ durch den Verfassungsschutz hat allein Bedeutung für die Kompetenzen des Verfassungsschutzes und als Indiz für die persönliche Zuverlässigkeit oder das Fehlverhalten von Beamten, Soldaten, Waffenscheininhabern usw.

Zu den Selbstverständlichkeiten der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes gehört es, dass sich der demokratische Diskurs auch über die Programme politischer Parteien manifestiert und kristallisiert. Die offene und gleichberechtigte Auseinandersetzung mit diesen Positionen ist deshalb nicht nur grundrechtsgeschützt, sondern auch unabdingbar für die Demokratie und auch insofern nicht „neutral“. Die Parteienfreiheit und -gleichheit sind zwar ebenso zentral und deshalb verfassungsrechtlich verankert, dürfen aber nicht isoliert betrachtet und verabsolutiert werden und dazu führen, dass der demokratische Diskurs an einer zentralen Stelle abgebrochen werden muss, sobald es um die Rolle politischer Parteien geht. Das gilt auch und gerade, wenn dieser Diskurs durch zivilgesellschaftliche Organisationen geführt und gelehrt wird, die unter heutigen Bedingungen aus eigenen Mitteln dazu nicht in der Lage sind. Demokratische Offenheit und streitbare Demokratie einerseits und Neutralität bzw. Chancengleichheit andererseits dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden; sie müssen vielmehr beide zur Geltung kommen können.

Gänzlich unangemessen wäre es aber, gerade die in der politischen Diskussion relevanten Themen nur verkürzt diskutieren zu können und die zentralen Protagonisten nur deshalb auszuklammern und zu schonen, weil auf einer Seite der Diskussion öffentliche Mittel unterstützend eingesetzt werden. Spätestens hier wird deutlich, dass es nicht um Neutralität und auch nicht allein um eine formal verstandene Gleichheit, sondern im Kern um Fairness und Sachlichkeit der Auseinandersetzung geht (dazu unten D. II.3.)

6. Die Bedeutung der Wahlen

In der repräsentativen Demokratie muss die herausragende Bedeutung von Wahlen nicht besonders hervorgehoben werden. Nicht zuletzt deshalb gehört das Wahlrecht zu den Gegenständen, die das BVerfG in zahlreichen Leitentscheidungen immer wieder betont hat¹³. Darum geht es letztlich auch bei den Schranken staatlicher Öffentlichkeitsarbeit im Vorfeld von Wahlen¹⁴.

7. Von der Neutralität zur Chancengleichheit im politischen Wettbewerb

In den demokratischen Kontext gerückt wurde das Neutralitätsgebot wohl erstmals im Zusammenhang mit Urteilen des BVerfG zur Öffentlichkeitsarbeit der Regierung¹⁵, dabei aber von Anfang an nahezu synonym mit der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb verstanden und schon bald durch dieses besser handhabbares Verfassungsprinzip verdrängt. Trotz seiner mehrfachen Erwähnung in den genannten Urteilen ist nicht das Neutralitätsgebot, sondern das unmittelbar aus Art. 21 Abs. 1 GG abgeleitete Gebot der Chancengleichheit konkurrierender politischer Parteien eigentlicher Prüfungsmaßstab. Diese wird in verfassungswidriger Weise beeinträchtigt, wenn Regierungsmitglieder die Autorität und die Ressourcen des Kanzler- oder

¹³ Zuletzt etwa BVerfG, Urt. v. 29.11.2023. LS NJW 2024, 1251. NVwZ Beil 2024, 28; die Verkündung eines Urteils zum „neuen Wahlrecht“ ist für den 30.07.2024 angekündigt..

¹⁴ S. Fn. 18 ff: zuletzt etwa BVerfG, NVwZ 2022, 1113 – Bundeskanzlerin Merkel.

¹⁵ Grundlegend BVerfGE 44, 125, 145; zuletzt BVerfGE 120, 82, 104; BVerfGE 140, 225, 226

Ministeramtes nutzen, um sich oder ihrer Partei Vorteile in diesem Wettbewerb zu verschaffen. Rechtswidrig ist die parteiergreifende Einwirkung von Staatsorganen aller Politikebenen auf die politische Willensbildung innerhalb, aber auch außerhalb des eigentlichen Wahlkampfes¹⁶.

Auch die Grenzen staatlich geförderter Bildungs- und Demokratietätigkeit ergeben sich nicht aus einem abstrakten und isolierten Neutralitätsgebot, sondern aus der Parteienfreiheit und -gleichheit. Diese darf aber ihrerseits nicht absolut gesetzt werden, sondern muss dem Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung und den Grundrechten in Bezug gesetzt werden. So geht es bei der Auseinandersetzung mit extremistischen Parteien eben nicht nur um die Konkurrenz zwischen mehreren politischen Parteien, sondern um den Schutz der Verfassung und wesentlicher Grundrechtspositionen.

8. Adressaten und Grad der Bindung an Parteienfreiheit und Parteiengleichheit

Während die Träger der Parteienfreiheit und der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb leicht zu bestimmen sind (Begünstigte sind hier stets die in § 2 PartG definierten politischen Parteien ungeachtet ihrer politischen Ausrichtung, Größe, Wahlerfolge usw.) ist bei den Adressaten der Parteienfreiheit und Gleichheit je nach Stellung, Rechtsnatur und Nähe zum parteipolitischen Wettbewerb zu differenzieren:

Zu unterscheiden sind

- die Öffentlichkeitsarbeit von Bundespräsident¹⁷, Kanzler(in)¹⁸, Bundesministern¹⁹, Ministerpräsidenten und anderen Regierungsmitgliedern,

¹⁶ Dazu st.w.N. Hufen, Politische Jugendbildung und Neutralitätsgebot, RdJB 2018, 216 und die Nachw. Unten, D III 2.

¹⁷ BVerfGE 136, 323 - Erfolgreiche Organklage der NPD gegen Bundespräsidenten. Dieser darf Rechte als "Spinner" bezeichnen; dazu Cornils, Parteipolitische Neutralität des Bundespräsidenten: Wahlrechtsprägende Verfassungserwartung, nicht Amtspflicht. FS Hufen (2015), 151 ff.

¹⁸ BVerfG, NVwZ 2022, 1113 - Äußerungen von Bundeskanzlerin Merkel zur Ministerpräsidentenwahl in Thüringen 2020 verletzt das Recht auf Chancengleichheit der Partei; krit. Bahners, Falsche Neutralität. Karlsruhe verkennt die Parteiendemokratie, FAZ, 17.6.2022, S. 9.

¹⁹ BVerfG, NVwZ 2015, 209 - Neutralitätsgebot für Mitglieder der Bundesregierung- Fall Schwesig; BVerfG, NVwZ-RR 2016, 241 - Anti-Pegida-Presseerklärung von Bundesministerin Wanka; BVerfGE

- die Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit von Behörden auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene²⁰,
- politische Bildung in Schule²¹ und Hochschule
- die öffentlich unterstützte private Bildungsarbeit (im Mittelpunkt der hier zu behandelnden Probleme).

Im vorliegenden Fall geht es um die Tätigkeit einer obersten Landesbehörde durch Förderung privater Initiativen. Auf sie ist der durch dieses Gutachten zu formulierende Handlungsrahmen (Teile C und D) zu konzentrieren.

II. Das Neutralitätsgebot im SRH-Sonderbericht zur Richtlinie Integrative Maßnahmen (Förderbereich Teil 1)

1. Prüfungskompetenz und Prüfungsmaßstab des SRH

Angesichts der umfassenden und weit über wirtschaftliche Maßstäbe hinausgehenden Kritik im Sonderbericht des SRH stellt sich zunächst die Frage ob sich dieser im Rahmen seiner Prüfungskompetenz bewegt.

Gemäß Art. 100 der Verfassung des Freistaates Sachsen und § 88 SächsHO prüft der SRH die gesamte Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaates. Gemäß

154, 320, NVwZ 2020, 1024 - Bezeichnung der AfD als „staatszersetzend“ durch Bundesminister Seehofer auf der Homepage des Innenministeriums.

²⁰ Zur Neutralitätspflicht eines Bürgermeisters im Wahlkampf etwa BVerwG NVwZ 2018, 433 - Flugblatt eines Oberbürgermeisters gegen Dügida-Veranstaltung; BayVerfGH, NVwZ - RR 2019, 811; VerfGH Rheinland-Pfalz, LKRZ 2014, 463. - „Hauptziel: NPD nicht im Landtag“; OVG Münster, NVwZ-RR 2023, 197.

²¹ Hier gilt der sog „Beutelsbacher Konsens“ von 1976, der die Förderung des selbständigen Urteils, die Vermeidung einseitiger Indoktrination und „Überwältigung“ und die Offenheit kontroverser Positionen in den Mittelpunkt stellt, aber keineswegs die Kritik an politischen Meinungen verbietet, die gegen die zentralen Werte der Verfassung verstoßen. Dazu Frech, /Richter Der Beutelsbacher Konsens. Bedeutung, Wirkung, Kontroversen, Schwalbach a. Ts (2017).

§ 91 SächsHO ist der SRH auch ermächtigt, bei Stellen außerhalb der Staatsverwaltung, z.B. Zuwendungsempfängern, zu prüfen. Die Prüfungen erstrecken sich grundsätzlich auf die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwaltung und Verwendung der Haushaltsmittel.

Selbst bei cursorischer Betrachtung stellt sich hier allerdings die Frage, ob die weitgehenden Äußerungen des SRH zum Neutralitätsgebot, zur Chancengleichheit der politischen Parteien innerhalb und außerhalb des Wahlkampfes und zum Verhältnis von Politik und politischer Bildung noch die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Freistaats betreffen, und ob es hier um die bestimmungsgemäße und wirtschaftliche Verwaltung und Verwendung der Haushaltsmittel geht. Vielmehr drängt sich der Eindruck auf, dass statt der Zweckmäßigkeit der Verwendung der Mittel die Ziele und Zwecke der Politik selbst im Mittelpunkt der Prüfung stehen. Die Kompetenz des Rechnungshofes umfasst aber nicht die Kontrolle über die politische Schwerpunktbildung als solche oder deren Verfassungsmäßigkeit. Andernfalls würde der Rechnungshof zur umfassenden „Konkurrenz“ für die Verfassungsgerichtsbarkeit, die immer prüfungsberechtigt ist, sobald es um Maßnahmen geht, die mit öffentlichen Mitteln durchgeführt werden. Hier hat – um im Bild zu bleiben – der Rechnungshof politische und rechtliche Neutralität zu wahren und sich auf die Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Maßnahmen zu beschränken.

Insofern kann sich der SRH auch nicht auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 73, 1, 311.ff.) berufen²². In dieser geht es um die Globalzuweisung von Mitteln an die parteinahen Stiftungen, also um die Begünstigung politischer Parteien selbst und um die Verwendung der Globalzuschüsse nach besonderen Bewirtschaftungsgrundsätzen, die vom Bundesminister des Innern im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen und dem Bundesrechnungshof erlassen werden, also von Maßstäben, an deren Erarbeitung der Bundesrechnungshof selbst beteiligt war, nicht aber um inhaltliche Verfassungsmaßstäbe wie Neutralität und Chancengleichheit.

Gerade die Ausführungen zum Neutralitätsgebot und deren Begründung, denen die Innenrevision des Ministeriums zu Recht widersprochen hat, zeigen im Übrigen, dass dem SRH neben der rechtlichen auch die fachliche Kompetenz zur Beurteilung des Neutralitätsproblems in der politischen Bildungsarbeit fehlt. Hier

²² So aber Sonderbericht, Rn. 602

ergreift der SRH dezidiert und höchst einseitig Partei in einem Grundsatzstreit, der zu einem der schwierigsten und aktuell besonders intensiv diskutierten Thema des Staatsorganisationsrechts gehört und nicht umsonst als „Gratwanderung“ bezeichnet wurde²³. Wenn auch von einem Bericht eines Rechnungshofs nicht eine vollständige Auswertung der einschlägigen Literatur und Rechtsprechung erwartet werden kann²⁴, so fällt doch auf, dass sich die Argumente im Kern auf eine – ihrerseits von fragwürdigen Prämissen ausgehenden – Stellungnahme des parlamentarischen Dienstes des Landtags Brandenburg²⁵ beschränken. Ähnlich verhält es sich mit den zitierten Entscheidungen der Bundes- und der Landesverfassungsgerichte, die sich nahezu ausschließlich auf politische Äußerungen von Ministern und die Öffentlichkeitsarbeit von Landesregierungen, nicht aber auf die Bildungs- und Demokratieförderung beziehen. Das verfassungsrechtliche Urteil über die entsprechenden Maßnahmen aber obliegt nicht dem Rechnungshof, sondern den Verfassungsgerichten²⁶. Da es explizit zu den Zielen des Sonderberichts gehört, „präventiven Charakter“ für andere Richtlinien und deren Fördervollzug zu entfalten²⁷, liegt die Vermutung nicht fern, dass der SRH hier weit über seine Kompetenzen hinaus Einfluss auf die gesamte Förderpolitik des Landes gewinnen will.

Als **Teilergebnis** ist festzuhalten: Mit seinen Ausführungen zum Neutralitätsgebot und zur Chancengleichheit politischer Parteien hat der SRH im Sonderbericht seine Kompetenzen erheblich überschritten. Über die Verfassungsmäßigkeit der Förderpraxis eines Ministeriums hat allein die Verfassungsgerichtsbarkeit zu entscheiden. Das hat zwar keine unmittelbare

²³ S. dazu nur Barczak, Die parteipolitische Äußerungsbefugnis von Amtsträgern. Eine Gratwanderung zwischen Neutralitätsgebot und politischem Wettbewerb, NVwZ 2015, 1014.

²⁴ Dazu die als Anlage beigefügte Literaturliste.

²⁵ Im allgemeinen zitiert als Iwers, Rechtlicher Rahmen der Förderung von Initiativen gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, Landtag Brandenburg, vom 12.02.2018 und Iwers, Zum Handlungskonzept „Tolerantes Brandenburg“ und seiner Umsetzung vom 22.5.2019 (in der Folge: Iwers I und II).

²⁶ Etwas anderes lässt sich auch aus der Rechtsprechung des BVerfG zur Prüfungskompetenz des Bundesrechnungshofs nicht ableiten. So hat dieses schon früh (BVerfGE 20, 56, 95) ausgeführt, dass der Bundesrechnungshof zwar die Haushaltsansätze und ihre Verwendung als verfassungswidrig beanstanden darf, aber nicht die Bestimmungen des Haushaltsgesetzes selbst (und damit die politische Zielrichtung der Maßnahmen auf ihre Verfassungskonformität).

²⁷ Sonderbericht, S. 10.

Wirkung auf die Rechtmäßigkeit der Förderpraxis und der Demokratiearbeit für Vereinigungen der Zivilgesellschaft. Würde das Staatsministerium sie aber zum Maßstab der Förderpraxis und der Zuwendungsbescheide (bzw. deren Versagung) machen, drohte die Rechtswidrigkeit von Zuwendungsbescheiden und Nebenbestimmungen durch Ermessensfehl- bzw. Nichtgebrauch.

2. Begründetheit der Beanstandungen?

Ungeachtet der fehlenden Kompetenz des SRH soll in der Folge geprüft werden, ob die Beanstandungen inhaltlich begründet sind. Das ist dann der Fall, wenn die Förderpraxis des SMS, konkret also die Förderbescheide und die diesen zugrunde liegenden Richtlinie Integrative Maßnahmen gegen ein – wie auch immer definiertes – Neutralitätsgebot bzw. die Chancengleichheit der Parteien verstoßen.

a. Wesentliche Argumente des SRH

Die für eine Verletzung des Neutralitätsgebots angeführten Gründe²⁸ im SRH-Sonderbericht lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Die geförderte Tätigkeit sei in weiten Teilen schon deshalb nicht neutral, weil sie in bestimmter Weise auf die Politik Einfluss nehmen wolle und gezielt gegen bestimmte Parteien Stellung beziehe. So agiere ein Teil der geförderten Träger als Lobby- und Interessenverband. Das gehe zuweilen bis zur Unterstützung extremer und radikaler Positionen und der Gegnerschaft zu einzelnen Parteien und politischen Strömungen (Rn. 596).

Staatlich geförderte Bildungsarbeit und die Aktivitäten der geförderten Vereine müssten die Vielfalt des in der Gesellschaft vorhandenen Meinungsspektrums „abbilden“ (Rn. 597). Vor allem im Bereich der Asyl- und Integrationspolitik sowie in der Innenpolitik und der Extremismusbekämpfung würden aber nur

²⁸ Sonderbericht SRH S. 111 – 120, Rn. 596-649

bestimmte Positionen vertreten und unterstützt. Das verstoße neben dem Neutralitätsgebot auch gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung.

Die geförderten Akteure seien nicht – wie vom Neutralitätsgebot gefordert – politisch und finanziell unabhängig, sondern stünden bestimmten politischen Kräften nahe (Rn. 598). Ein Teil der Zuwendungsempfänger sei (partei-)politisch vernetzt und orientiert, teilweise sogar Parteimitglied. Das Ministerium nutze die Förderung, um Aktivitäten zu denen es selbst nicht befugt sei, auf ihr nahestehende politische Kräfte auszulagern.

Zusammenfassend fordert der Bericht eine strikte Trennung von politischer Bildung und Politik (Rn. 604). Die Förderung politischer Aktivitäten sei auszuschließen, weil politische Betätigung als solche bereits definitionsmäßig gegen das Neutralitätsgebot verstoße.

b. Kritische Würdigung

In ihrer Gesamtheit und in den einzelnen Kritikpunkten erweist sich die Argumentation des SRH als einseitig und wenig tragfähig und bietet auch keine Anhaltspunkte für einen Handlungsrahmen für künftiges Verhalten der Beteiligten. Sie konzentriert sich einseitig auf die Einhaltung des isoliert betrachteten Neutralitätsgebots und lässt die Anforderungen der ebenfalls verfassungsrechtlich verankerten Staatsaufgabe Demokratieförderung, der streitbaren Demokratie und der Grundrechtsstellung der geförderten zivilgesellschaftlichen Kräfte außer Betracht (1), geht von einer künstlichen und nicht haltbaren Trennung von politischer Bildung und Politik aus (2), verkennt, dass wertbezogene Bildungs- und Demokratieförderung nicht die Vielfalt solcher gesellschaftlicher Positionen einbeziehen kann, die die Zwecke der Förderung und die zu schützenden Grundwerte gerade nicht teilen oder sogar bekämpfen (3), und dass die Nähe eines schon im Titel auf Soziales und gesellschaftlichen Zusammenhalt ausgerichteten Ministeriums zu auf dieselben Ziele gerichteten gesellschaftlichen Vereinigungen kein Verstoß gegen das Neutralitätsgebot, sondern geradezu sachimmanent ist (4). Gleichwohl verkennt der Sonderbericht

die eigenständige Grundrechtsstellung der geförderten Vereinigungen, indem er diesen eine Art „Sprachrohrfunktion“ für das Ministerium unterstellt (5).

(1) Neutralität – isoliert betrachtet und absolut gesetzt

Wie dargelegt, darf das Thema „Neutralitätsgebot und Demokratiewerk“ nicht isoliert und einseitig auf den – wie auch immer definierten – Aspekt der „Neutralität“ begrenzt und absolut gesetzt werden, sondern muss im Zusammenhang mit zentralen verfassungsrechtlichen Grundsätzen wie Offenheit des politischen Prozesses, Befugnis einer Landesregierung zur Politikgestaltung, Staatsaufgabe Demokratieförderung, streitbare Demokratie, Parteienfreiheit, Chancengleichheit und Grundrechtsstellung der Betroffenen gesehen werden. Demgegenüber hebt der Sonderbericht des SRH vollkommen auf einen verengten Neutralitätsbegriff ab, verkennt, dass es in der Rechtsprechung schon seit Langem nicht um Neutralität, sondern um Chancengleichheit geht, und kommt daher zu Ergebnissen, die in keiner Weise den Anforderungen einer verhältnismäßigen Zuordnung und gerechten Abwägung (praktische Konkordanz) der genannten Verfassungspositionen gerecht wird. Insbesondere stellt der Grundsatz der streitbaren Demokratie eine Legitimation für staatliche Öffentlichkeitsarbeit und Demokratieförderung dar, auch und gerade, wenn es um die Abwehr von verfassungsfeindlichen Bestrebungen geht²⁹.

(2). Trennung von politischer Bildung und Politik?

Der Sonderbericht sieht eine Verletzung des Neutralitätsgebots darin, dass die Förderungsempfänger nicht gemeinwohlorientierte Bildungspolitik, sondern interessenbezogene Parteipolitik bzw. „allgemeine Politik“ betreiben, und in der Conclusio heißt es: „*Förderung politischer Aktivitäten ist auszuschließen*“. Weitere Schlussfolgerung: „*Politische Betätigung als solche verstößt bereits definitionsmäßig gegen das Neutralitätsgebot*“.

²⁹ So zu Recht die Innenrevision des SMS, zitiert im Sonderbericht, S. 22, Rn.35

Damit vertritt der Bericht eine zumindest einseitige und veraltete Auslegung von Begriffen wie „Politik“, „Interessenvertretung“ und eine Trennung von politischer Bildungsarbeit und Politik. Politische Bildungsarbeit und Politik seien zwei grundsätzlich unterschiedliche Bereiche, die gerade im Hinblick auf die Zuwendungspraxis sorgfältig zu trennen seien. Förderungswürdig sei nur eine im Grunde genommen „unpolitische“ Demokratie- und Bildungspolitik. Neutralität wird hier im Sinne von „politisch steril“ verstanden, „politisch neutral“ wird als „nicht Partei ergreifend“ begriffen. Zu Ende gedacht bedeutet dies, dass mit öffentlichen Mitteln nur noch Vereinigungen gefördert werden dürfen, die sich im Grunde politisch steril verhalten – ein Ansatz, der in keiner Weise mit dem Konzept des offenen demokratischen Diskurses im Sinne von Art. 20 GG in Einklang zu bringen ist.

Der SRH liegt hier auf einer ähnlichen Linie wie die gerade aktuell von zahlreichen Initiativen der Bildungsarbeit für geradezu verhängnisvoll bezeichnete Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs (BFH), der z.B. im Urteil vom 10. 01.2019 = NJW 2019, 877; ähnlich BFH 10.12. 2020 = NJW 2021, 573; einer Umweltorganisation die Gemeinnützigkeit aberkannte, weil er die „Einflussnahme auf die politische Willensbildung („Tagespolitik“) und öffentliche Meinung“ als keinen eigenständigen gemeinnützigen Zweck im Sinne von § 52 AO sah. Hier wird sogleich deutlich, dass dies selbst für eine Umweltorganisation höchst problematisch ist, weil es deren geradezu definitionsgemäßer Zweck ist, auf die Klimaschutz- und Umweltpolitik von Regierung und Parlament einzuwirken und das Bewusstsein für die Notwendigkeit entsprechender Maßnahmen zu fördern. Das muss umso mehr für solche Organisationen gelten, deren Bildungsarbeit sich auf eine integrative und inklusive Gesellschaft und die Förderung des Bewusstseins für Gleichberechtigung, Toleranz, Europafreundlichkeit und ähnliche Werte der Verfassung richtet.

Demgegenüber hat die Innenrevision des SMS zu Recht darauf hingewiesen, dass sich das Neutralitätsgebot aus dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien entwickelt hat, und es gerade nicht darum geht, die politische Arbeit von Zuwendungsempfängern grundsätzlich auszuschließen. Es gehe also nicht um den Ausschluss einer politischen Ausrichtung von Förderungsangeboten, sondern nur um einseitige, parteiische, unausgewogene und damit den politischen Diskurs und den Wettbewerb verzerrende Angebote. Das sei bei integrationspolitischen Zielsetzungen, wie sie im Rahmen der Richtlinie Integrative Maßnahmen gefördert werden, gerade nicht der Fall, denn diese seien nicht einseitig, parteiisch oder unausgewogen (zitiert im Sonderbericht, Rn. 35ff.).

Begreift man „Politik“ im klassischen Sinne als auf die „Polis“, d.h. die Gesamtheit des Gemeinwesens, bezogen, dann wird deutlich, dass es derzeit kaum ein mehr auf diese Gesamtheit des Gemeinwesens bezogenes Feld als die

Diskussion um Asyl, Migration, Integration, Rassismus, Nationalismus, Populismus usw. gibt, dass Bildungsarbeit in diesen Bereichen also immer „hochpolitisch“ ist – welche Position auch immer bezogen wird. Die Trennung von politischer Bildungsarbeit und Politik ist also nicht nur künstlich, sondern schlicht unmöglich bzw. paradox.

(3) Gebot der Abspiegelung gesellschaftlicher Vielfalt?

Ein weiteres grundlegendes Missverständnis zeigt sich darin, dass der SRH offensichtlich die Förderungswürdigkeit davon abhängig macht, ob die Äußerungen und Aktivitäten der geförderten Vereine die Vielfalt des Meinungsspektrums „abbilden“ (Rn. 597, S. 111). Vor allem im Bereich der Asyl- und Integrationspolitik sowie in der Innenpolitik und der Extremismusbekämpfung seien nur bestimmte Positionen vertreten und unterstützt.

Demgegenüber ist zu betonen, dass es einer demokratisch legitimierten Regierung im Rahmen ihrer Befugnis zur politischen Leitung und Richtlinienkompetenz durchaus erlaubt ist, bestimmte, mit ihren eigenen Zielsetzungen übereinstimmende politische Positionen im zivilgesellschaftlichen Bereich zu unterstützen und andere von der Förderung auszunehmen, die diesen Zielsetzungen nicht entsprechen. Sie muss diese Ziele als Regierung oder Ministerium nicht selbst verfolgen, sondern darf sie auch durch gesellschaftliche Gruppen, Stiftungen, Verbände, NGOs usw. aktiv fördern. Anders als z.B. bei den durch Beiträge finanzierten öffentlichen Rundfunkanstalten ist also „gesellschaftliche Vielfalt“ gerade nicht Kennzeichen legitimer Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit im gesellschaftlichen Bereich. Das gilt erst recht, wenn sich im Rahmen der postulierten „Vielfalt“ Gruppen und Meinungen finden, die gerade im Gegensatz zu den eingangs skizzierten verfassungspolitischen Werten und Vorgaben stehen. So wäre es geradezu verheerend, wenn im Rahmen der gesellschaftlichen Vielfalt bestehende ausländerfeindliche, islamophobe, homophobe oder europafeindliche Positionen nur deshalb durch eine Regierung unterstützt werden müssten, weil sie im gesellschaftlichen Spektrum vorhanden

sind. So kann es nicht Zweck einer öffentlichen Förderung sein, Mittel, die der Demokratie, Förderung und der Integration der Bevölkerung dienen, gerade an solche Gruppen zu verteilen, die sich gegen die genannten Ziele richten. Es ist vielmehr legitim und Pflichtaufgabe der Regierung, solche Bestrebungen auch mit öffentlichen Mitteln und durch die Unterstützung gesellschaftlicher Gruppierungen aktiv zu bekämpfen. Das gilt auch gegenüber den Zielen nicht verbotener politischer Parteien, wo immer diese im politischen Spektrum angesiedelt sind. Etwas anderes folgt auch nicht aus dem Gleichheitssatz. Dieser verbietet nicht nur die Ungleichbehandlung von gleichen Sachverhalten, sondern auch die Gleichbehandlung von ungleichen Sachverhalten³⁰.

(4) Neutralität als Verbot politischer Nähe von Förderern und Geförderten?

Weiterhin rügt der SRH, die Förderung begünstige vorwiegend solche politischen Kräfte, die ihrer eigenen Ausrichtung nahestehen, ja in Einzelfällen sogar Mitglieder der eigenen politischen Partei seien (Rn. 598 ff u. 609 ff.).

Auch dieses Argument beruht auf der Trennung von politischer Bildung und Politik und der Notwendigkeit des unpolitischen Charakters geförderter Aktivitäten. Damit wird schon im Ansatz verkannt, dass politische Bildung niemals „neutral“, sondern wertbezogen ist³¹ und sich u.a. auf Verfassungsziele wie Demokratie, Rechtsstaat, Sozialstaat, Menschenwürde, Gleichheit der Herkunft und des Geschlechts, religiöse und weltanschauliche Toleranz, Europafreundlichkeit sowie Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen der Menschen richtet. Das bedingt eine prinzipielle Absage an Sexismus, Rassismus, Homophobie, Antisemitismus, Islamfeindlichkeit, Europafeindlichkeit, Leugnung der Gefährdung natürlicher Lebensgrundlagen, und gilt (selbstverständlich) auch dann, wenn solche Positionen durch eine nicht verbotene politische Partei vertreten werden. Staatlicher Erziehungsauftrag und Neutralitätsgebot stehen – so gesehen – in einem unauflöselichen Widerspruch. Grundgesetz und Sächsische

³⁰ So die ständige Rspr. Des BVerfG, exemplarisch etwa BVerfGE 42, 64, 72

³¹ Ingo Richter, Der Staat als Erzieher. Ist eine staatliche Erziehung zu Demokratie möglich? RdJB 2015, 483; Overwien, in: Demokratie gegen Menschenfeindlichkeit. Shrinking spaces. Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis. 2019, S. 26 ff.; Gitschker, Schule ist nicht neutral, FAS 14.10. 2018, 10.

Verfassung enthalten eine Wertordnung, die unabhängig von der parteipolitischen Zuordnung auf bestimmte Werte und Ziele ausgerichtet ist und die Landesregierung ebenso verpflichtet wie die geförderte politische Bildungsarbeit. Zudem steht ein Ministerium, das in seinem Titel schon auf den gesellschaftlichen Zusammenhalt gerichtet ist, geradezu naturgemäß gesellschaftlichen Kräften nahe, die sich ebendiesen gesellschaftlichen Zusammenhalt zum Ziel gesetzt haben. Auch Überschneidungen in der Parteimitgliedschaft sind leicht erklärbar und können nicht als Befangenheit gedeutet werden. Die Trennung von Politik und politischer Bildung erweist sich auch insofern als völlig ungeeignet zur Bewältigung der Probleme. Stellen sich diese Probleme zudem geradezu täglich, dann ist er auch ein Begriff wie die „Tagespolitik“ gänzlich ungeeignet, um hier irgendwelche Grenzen zu ziehen.

Ein Verbot der Nähe von Förderern und Geförderten lässt sich auch nicht aus dem Urteil des BVerfG aus dem Jahr 1986 zur Förderung politischer Stiftungen ableiten³², weil diese schon begrifflich in besonderer Nähe zur jeweiligen Partei stehen, damit unmittelbare Teilnehmer am politischen Wettbewerb sind und schon deshalb – wie die Parteien selbst und die von diesen ggf. gebildeten Regierungen – verstärkt am Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien gemessen werden müssen. Das ist mit der Förderung von unabhängigen Institutionen der Zivilgesellschaft auch dann nicht vergleichbar, wenn diese in sachlicher (aber nicht institutioneller) Nähe zur Regierung stehen.

So wie die kritische Auseinandersetzung mit einzelnen Zielen einer politischen Partei, die diese noch nicht zum Eingriff in die Rechte der Partei macht, ist auch umgekehrt die Nähe zu politischen Zielen kein Zeichen für eine Verletzung der Chancengleichheit.

(5) Verkennung der eigenständigen Grundrechtsstellung der Geförderten

Der Sonderbericht räumt zwar ein, dass Vereine und Initiativen sich als Grundrechtsträger grundsätzlich politisch äußern dürfen und in dieser Tätigkeit

³² BVerfGE 73, 1 aus dem Jahr 1986

durch staatliche Unterstützung gefördert werden können (S. 112, Rn 602). Gleichwohl wird gerade diese Eigenständigkeit der Grundrechtsträger dadurch verkannt, dass diesen exakt dieselben strengen Anforderungen an die politische Neutralität und Chancengleichheit auferlegt werden, wie sie für den Staat selbst bestehen: *„Eingriffe, die dem Staat selbst verwehrt sind, dürfen nicht mittels Förderung Privater indirekt veranlasst werden“*. Die Förderung wird also lediglich als potentiell Mittel zur Umgehung staatlicher Bindungen begriffen. *„Weder darf sie durch eine Förderung eines agierenden Dritten die verfassungsrechtlichen Grenzen aushebeln, noch darf sie es hinnehmen, dass Fördermittel zu diesem Zweck eingesetzt werden“³³*.

Diese Auffassung lässt die eigenständigen Grundrechtsträger praktisch zum Sprachrohr – juristisch ausgedrückt, zu Beliehenen – des Landes, ja zum Eingriffsinstrument gegenüber den betroffenen politischen Parteien werden und verkennt den eigenständigen Spielraum zivilgesellschaftlicher Meinungsäußerungen. Bei diesen geht es gerade nicht darum, dass der politisch demokratische Meinungs- und Willensbildungsprozess umgekehrt und nicht mehr vom Volk zu den Staatsorganen sondern von den Staatsorganen zum Volk verläuft³⁴. Der vom Volk ausgehende Prozess wird lediglich durch den Staat ermöglicht und gestärkt. Aus Grundrechtssicht ist zwischen der Parteienfreiheit und Chancengleichheit einerseits und der Meinungs-, Kunst-, Religions- oder auch Wissenschaftsfreiheit der privaten Träger andererseits in „praktischer Konkordanz“ abzuwägen³⁵ (näher dazu unten D. I.). Dabei besteht aber eine ganz andere Ausgangssituation als bei unmittelbaren Eingriffen durch staatliche Institutionen selbst, die sich bekanntlich nicht auf Grundrechte berufen können³⁶.

³³ Diese These wird wiederum durch das schon zitierte Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Brandenburgischen Landtags von 2018 (dort Iwers II, S. 44 ff.) belegt.

³⁴ So das Zitat BVerfGE 20,56, 25.3.1966 2 BVE 4/20 des SRH)

³⁵ Zu diesem Grundsatz allgemein Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, 20. Aufl. (1995), Rn.317 ff.; in stg.Rspr übernommen durch das BVerfG, zuletzt etwa BVerfGE 137, 273.

³⁶ Exemplarisch BVerfG 21,362,370; 61, 82 ff.

3. Teilergebnis

Die Beanstandungen im Sonderbericht des SRH zu einer angeblichen Verletzung des Neutralitätsgebots und der Chancengleichheit der Parteien überschreiten die Prüfungskompetenz des Rechnungshofs und sind auch inhaltlich unbegründet. Sie beruhen auf nicht haltbaren bzw. veralteten oder nicht einschlägigen Prämissen und können den Vorwurf der Rechtswidrigkeit der Richtlinie Integrative Maßnahmen (Förderbereich Teil 1) und einzelner Fördermaßnahmen nicht begründen. Sie dürfen also auch nicht Anlass zu einer grundlegenden Änderung der Förderpraxis oder gar zur Zurückforderung von Zuwendungen bieten.

Da der Sonderbericht eine Verletzung des Neutralitätsgebots beziehungsweise der Chancengleichheit bereits durch eine Vermengung von politischer Bildung und Politik, fehlender Berücksichtigung der Vielfalt gesellschaftlicher Positionen und unzulässiger Nähe von Förderern und Geförderten sieht, enthält er wenige Anhaltspunkte für die Lösung der wirklichen Probleme des Neutralitätsgebots bzw. der Chancengleichheit politischer Parteien bei der Förderung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten wie Sachlichkeitsgebot, Nennung konkreter Parteinamen, Aktionen im Wahlkampf, Teilnahme an Veranstaltungen usw. und ist daher als Handlungsrahmen für die künftige Förderpraxis weitgehend unbrauchbar. Diesen und weiteren anderen Problemen wird in den beiden folgenden Abschnitten jeweils aus der Sicht des Ministeriums und der geförderten Vereinigungen nachgegangen, wobei zu betonen ist, dass es auf die Vielfalt der Fallgestaltungen ankommt und abstrakte Leitlinien sehr schwierig zu formulieren sind.

C. Anforderungen an die Förderpraxis des Ministeriums

I. Umfang der Untersuchung

Die folgenden Ausführungen zur Rechtsbindung des Ministeriums beschränken sich nach dem Gutachtenauftrag auf die Förderung zivilgesellschaftlicher Vereinigungen. Haushalts- und kompetenzrechtliche Fragen und die eigene Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit der Regierung sind nicht Gegenstand. Auch

kann zu vielen verfassungsrechtlichen Fragen auf die Ausführungen in den beiden vorherigen Abschnitten verwiesen werden.

II. Verfassungsrechtliche Grundlagen

1. Ministerium nicht Grundrechtsträger

Der Staat, die Gemeinden und andere öffentliche Träger können sich bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit nicht auf Grundrechte wie die Meinungsfreiheit berufen³⁷, sie sind nicht Grundrechtsträger, sondern Grundrechtsadressat, der an die Grundrechte Dritter, einschließlich politischer Parteien, gebunden ist.

2. Bindung an Grundrechte der geförderten Vereinigungen

Durch die finanzielle Unterstützung werden die geförderten Vereinigungen nicht etwa Teil oder Instrumente des Staates oder auch nur Beliehene. Zwischen ihnen und dem Ministerium besteht kein grundrechtsfreier Raum oder „besonderes Gewaltverhältnis“. Im Hinblick auf die Förderung selbst, aber auch auf die Einwirkungsmöglichkeiten des Ministeriums ist die grundrechtlich gesicherte Eigenständigkeit der geförderten Vereinigungen zu beachten. (Näher dazu unten D. I.). Deshalb ist es auch grundsätzlich verfehlt, die eigenständige Tätigkeit der Vereinigungen dem Ministerium zuzurechnen („Sprachrohrtheorie“) oder von vornherein davon auszugehen, dass die geförderte Tätigkeit grundsätzlich nicht weiter gehen dürfe als eine Aktivität des Ministeriums selbst. Es handelt sich hier schon gar nicht um „durch den Staat veranlasste Grundrechtseingriffe“³⁸ und überhaupt keine „Veranlassung“, sondern nur um die Förderung einer zivilgesellschaftlichen Aktivität.

3. Gesetzesvorbehalt und Bestimmtheitsgrundsatz

Staatliche Demokratieförderung gehört zur Leistungsverwaltung, unterliegt also nicht dem strikten Gesetzesvorbehalt der Eingriffsverwaltung. Wegen der Anforderungen des Gleichheitssatzes und der möglichen Auswirkungen auf

³⁷ Stg. Rspr. seit BVerfGE 21, 362, 370; BVerfGE 61, 82.

³⁸ So aber der Sonderbericht des SRH, S. 112, Rn. 601.

Rechte Dritter (einschließlich der politischen Parteien) sind aber zumindest die grundrechtswesentlichen Aspekte, insbesondere die Zwecke, Teilhabevoraussetzungen und Grenzen der Förderung und die Pflichten der Geförderten in allgemeinen Förderrichtlinien zu bestimmen³⁹ und in den Förderbescheiden zu konkretisieren.

III. Auswirkungen des allgemeinen Gleichheitssatzes bei der Mittelvergabe

1. Förderung als Ermessensentscheidung – Bindung an Zwecke des Ermessens

Bei der Vergabe öffentlicher Mittel zur Demokratie- und Bildungsförderung steht dem Ministerium grundsätzlich ein Ermessensspielraum zu. Öffentliche Mittel müssen nach sachgerechten Kriterien verteilt werden. Das Ermessen ist also keinesfalls „neutral“, sondern wie jede Ermessenseröffnung an bestimmte Zwecke gebunden, die sich aus Förderrichtlinien aber auch dem schon im Namen des Ministeriums zum Ausdruck kommenden Auftrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt sowie den Grundrechten und Staatszielen des Grundgesetzes und der Verfassung des Freistaates Sachsen ergeben. Aus dem Bereich des Grundgesetzes sind hier beispielhaft die Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG), die Persönlichkeitsrechte (Art. 2 Abs. 1 iVm Art. 1 GG), der Minderheitenschutz, Toleranz in weltanschaulichen und religiösen Fragen (Art. 4 GG) sowie insbesondere der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs.1 GG), die Gleichberechtigung und Gleichstellung der Geschlechter (Art. 3 Abs. 2 GG) und das Verbot der Diskriminierung nach Abstammung, Rasse, Sprache, Heimat und Herkunft, Glauben, religiösen oder politischen Anschauungen und Behinderung (Art. 3 Abs. 3 GG). Ferner gilt der Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung durch den Grundsatz der streitbaren Demokratie. Wichtige Anhaltspunkte bietet auch die Verfassung des Freistaates Sachsen mit dem Schutz der Demokratie und der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 1 SächsVerf), den Rechten nationaler und ethnischer Minderheiten (Art. 5 Abs. 2 SächsVerf), der Achtung der Interessen ausländischer Minderheiten (Art. 5 Abs.3 SächsVerf), dem Schutz behinderter und alter Menschen (Art.7 Abs.2 SächsVerf), dem Schutz der

³⁹ Ingold, "Extremismusklauseln" bei der Vergabe öffentlicher Fördermittel, DOV 2018, 13.

Kinder und Jugendlichen (Art. 9 SächsVerf) usw. Wie bereits dargelegt, besteht im Hinblick auf diese Ziele eine Pflichtaufgabe Demokratie- und insbesondere Jugendarbeit.

Vereinigungen, die diesen Verfassungswerten nicht entsprechen oder sogar widersprechen, fallen von vornherein aus dem potentiellen Kreis der Geförderten heraus. Insbesondere kann danach differenziert werden, ob ein Antragsteller den Zielen der Förderung oder der Einrichtung entspricht. Maßgeblich ist die Zwecksetzung (Widmung) der jeweiligen Maßnahme/Veranstaltung/Einrichtung.

2. Keine Gleichbehandlung von ungleichen Sachverhalten

Der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 GG) garantiert bei der Förderung nur ein Verbot der Ungleichbehandlung wesentlich gleicher Sachverhalte, nicht aber ein Gebot der Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte⁴⁰. Vereinigungen, deren Ziele den verfassungsrechtlichen Zwecken der Förderung nicht entsprechen oder diesen sogar zuwiderlaufen, können sich insofern also nicht auf den Gleichheitssatz berufen. So muss das Ministerium keineswegs Vereinigungen fördern, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt gefährden, verfassungs- oder fremdenfeindliche Bestrebungen verfolgen, die Gleichbehandlung der Menschen in Frage stellen oder die Europäische Union durch eine Rückkehr in den Nationalismus beseitigen wollen. Der Nachweis der Verfassungswidrigkeit der Ziele ist insofern nicht erforderlich⁴¹.

IV. Bindung an „Neutralität“ und Chancengleichheit der Parteien

Als Teil der Staatsregierung stehen Minister/Ministerin und Ministerium im politischen Wettbewerb, müssen also die durch das BVerfG gestellten Anforderungen der Chancengleichheit beachten. Verboten sind insbesondere die Inanspruchnahme der Autorität des Staatsamtes und der Ressourcen eines

⁴⁰ Exemplarisch BVerfGE 42, 64, 72

⁴¹ Ingold, "Extremismusklauseln" bei der Vergabe öffentlicher Fördermittel, DOV 2018, 13.

Ministeriums – einschließlich der Homepage – zu Angriffen auf eine politische Partei, weil diese Mittel Oppositionsparteien nicht zur Verfügung stehen.

Die Auswirkungen hat die Innenrevision des Ministeriums in den internen „Hinweisen zum Grundsatz der politischen Neutralitätspflicht“ vom 7. 6. 2023 im Wesentlichen zutreffend wiedergegeben, so dass hier auf eine ausführliche Darstellung verzichtet werden kann.

Zu betonen ist aber erneut, dass strikt zwischen der eigenen Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit des Ministeriums einerseits und den Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Vereine andererseits unterschieden werden muss, denen ein grundrechtsgeschützter erheblich weiterer Spielraum eröffnet ist.

IV. Verpflichtung zur Rechtsaufsicht

Mit der Förderung werden die geförderten Vereinigungen nicht etwa in die staatliche Hierarchie eingegliedert, und es besteht weder ein Weisungsrecht noch eine Fachaufsicht des Ministeriums. Dritten gegenüber besteht aber eine Verantwortung für eine rechtmäßige Verwendung der staatlichen Mittel, die aber auf die Rechtmäßigkeitskontrolle (Rechtsaufsicht) beschränkt ist. Die Rechtmäßigkeit der Mittelverwendung ist vor allem durch Nebenbestimmungen im Förderbescheid, Auflagen und Widerrufsvorbehalte zu sichern (zur Anfechtbarkeit solcher Nebenbestimmungen s. unten, D III).

D. Rechte und Pflichten zivilgesellschaftlicher Gruppen und Initiativen

I. Verfassungsrechtliche Stellung

1. Das Problem

Besonders umstritten und von vielen Missverständnissen gekennzeichnet ist der Bereich öffentlich subventionierter privater Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit.

Das betrifft vor allem die große Anzahl von Initiativen zur Förderung von Gemeinwohlzielen oder zur Bekämpfung von Rassismus, Fremdenfeindlichkeit, Verschwörungstheorien usw. Hier reicht das Meinungsspektrum von der These, solche Initiativen müssten sich beim Einsatz öffentlicher Mittel grundsätzlich wie der Staat selbst behandeln lassen, also vor allem in der parteipolitischen Auseinandersetzung zurückhaltend sein⁴², bis zum Anspruch völliger Freiheit – auch z. B. in der Auseinandersetzung mit rechtsradikalen Parteien.

2. Vereinigungen sind nicht Teil des Staates und nicht „Sprachrohr“ der Politik

Die privaten Empfänger staatlicher Subventionen sind und bleiben Grundrechtsträger, nicht Grundrechtsadressaten⁴³. Ihre Äußerungen werden durch die Finanzierung nicht etwa zu hoheitlichen Maßnahmen und Meinungsäußerungen. Einschlägige Grundrechte der Träger von Meinungs-, Religions-, Kunstfreiheit usw. schützen sie vor einer unverhältnismäßigen staatlichen Einflussnahme. Die Kontrolle kann insofern nur Rechts-, nicht Inhaltskontrolle sein. Empfänger dürfen nicht zur Einbeziehung von Parteien und Gruppen in Veranstaltungen und Veröffentlichungen gezwungen werden, die den Zielen der Vereinigung oder der Veranstaltung widersprechen.

Besonders deutlich wird das bei der Kunstfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG) und der Religionsfreiheit. So darf ein Theaterstück von Schülern nicht den begleitenden Lehrern zugeordnet werden (VG Hannover, NVwZ 2024, 769)⁴⁴, erst recht nicht dem Staat. Auch reicht der Spielraum satirischer Auseinandersetzungen weiter als bei bloßen Meinungsäußerungen⁴⁵. Grenzen bilden allenfalls Menschenwürde und andere Grundrechte. Eine Fürbitte „*Bewahre uns vor der AfD*“ ist auch in einem staatlich geförderten Schülergottesdienst durch die Religionsfreiheit gedeckt. Durch die Versammlungsfreiheit geschützte Demonstrationen dürfen auch dann nur bei einer konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung verboten werden, wenn sie mit Hilfe öffentlicher Mittel organisiert werden.

⁴² So insbesondere im Sonderbericht des SRH S. 111 ff. und dort zitierten Nachweisen.

⁴³ Hufen, Politische Jugendbildung und Neutralitätsgebot, RdJB 2018, 216.

⁴⁴ VG Hannover, NVwZ 2024, 769

⁴⁵ Wolf, Die Rolle der staatlichen Theater im Kulturkampf, NVwZ 2020, 845.

3. Vollständige Freiheit im nicht geförderten Bereich

Keine besonderen Einschränkungen gelten in Bereichen, in denen zivilgesellschaftliche Vereinigungen ohne gezielte staatliche Fördermaßnahmen und/oder mit privaten Spendenmitteln arbeiten. Wie jeder andere Bürger dürfen sie hier auch politische Parteien angreifen und im politischen Meinungskampf Partei ergreifen. Schranken bilden nur das Strafrecht, das Wettbewerbs- bzw. Lauterkeitsrecht und das Vereinsrecht. Für die Vereine dürfte es sich deshalb empfehlen, besonders kritische Initiativen – wo vorhanden – aus Eigenmitteln zu bestreiten oder organisatorisch auszugliedern.

4. Grundrechtsträger auch im geförderten Bereich – Eingriffe nur auf gesetzlicher Grundlage und unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit

Staatliche Eingriffe bedürfen auch im Hinblick auf den finanziell geförderten Bereich einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage und müssen stets dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen. Da es aber um Leistungs- nicht um Eingriffsverwaltung geht, reichen allgemeine Förderrichtlinien und Nebenbestimmungen zum Förderbescheid. Für Rücknahme und Widerruf gelten die allgemeinen Bestimmungen der §§ 48/49 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG).

II. Bindung an „Neutralität“ und Chancengleichheit der Parteien

Als private Grundrechtsträger sind staatlich geförderte zivilgesellschaftliche Vereinigungen allenfalls mittelbar an die Chancengleichheit politischer Parteien gebunden, weil sie in keinem Wettbewerbsverhältnis mit diesen steht.

III. Erlaubte Tätigkeiten

1. Allgemeine Öffentlichkeitsarbeit

Wie die staatliche Öffentlichkeitsarbeit selbst stellt auch die allgemeine Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit staatlich subventionierter Träger keinen

Grundrechtseingriff und keinen Eingriff in die Rechte politischer Parteien dar⁴⁶. Deshalb bedarf es auch keiner besonderen gesetzlichen Eingriffsgrundlage⁴⁷. Zusätzlich gerechtfertigt ist diese Tätigkeit durch die verfolgten Verfassungsziele und den Grundsatz der streitbaren Demokratie.

2. Auseinandersetzung mit politischen Positionen ohne Nennung konkreter politischer Parteien

Dasselbe gilt grundsätzlich für die Vermittlung von Tatsachen und allgemeinen Informationen sowie allgemeine Wertungen von politischen, religiösen und kulturellen Positionen, auch wenn diese von bestimmten Parteien vertreten werden. Vertreter einer strengen Interpretation des Neutralitätsprinzips schließen aus der besonderen Funktion der politischen Parteien einerseits und der Wirkung des Einsatzes öffentlicher Ressourcen andererseits, dass eine öffentlich finanzierte Auseinandersetzung mit den Zielen einer nicht verbotenen politischen Partei einen Verstoß gegen die Chancengleichheit und das Neutralitätsgebot darstellt und deshalb zu unterbleiben haben. Dieser Auffassung neigt auch der Parlamentarische Beratungsdienst Brandenburg – insbesondere im Gutachten II vom Mai 2019 zu, wo von einem „*Verbot einer Auseinandersetzung gleich welcher Art mit den von einer Partei verfolgten Zielen und den von ihr vertretenen Positionen*“ die Rede ist⁴⁸.

Diese Auffassung – zu Ende gedacht – würde die offene politische Auseinandersetzung mit verfassungsrechtlich bedenklichen rassistischen, homophoben, antisemitischen, islamfeindlichen Positionen zum Schweigen bringen, sobald sich diese unter den Schutzmantel einer – möglicherweise nur aus Gründen der Opportunität oder der Bedeutungslosigkeit nicht förmlich verbotenen – politischen Partei begeben. Das würde selbst dann gelten, wenn eine solche Partei oder ihre Untergliederungen vom Verfassungsschutz beobachtet, oder führende Vertreter – gerichtlich bestätigt – als Rassisten oder Faschisten bezeichnet werden dürfen. Ließe man das Beispiel der AfD beiseite und dächte man an eine nicht verbotene salafistische oder linksextremistische Partei, so würde

⁴⁶ So auch PBD Gutachten I v. 12.02. 2018, S.15.

⁴⁷ BVerfGE 105, 279, 294 – Osho und BVerfGE 105, 252, 265 – Glykolwein.

⁴⁸ Iwers, Gutachten II, S. 46

diese Auffassung jede „Auseinandersetzung gleich welcher Art“ mit der Einführung der Scharia in Deutschland oder auch mit der Aufforderung zur entschädigungslosen Enteignung der „Großindustrie“ verbieten. Dasselbe würde für kruden Rassismus und die Aufforderung zur Einführung des Führerprinzips gelten, soweit sich die (verfassungsfeindliche, aber letztlich nicht verbotene) NPD darauf berufen würde. Selbst die Widerlegung von offensichtlichen Geschichtsfälschungen, unzutreffenden Behauptungen über Ausländerkriminalität oder falschen Flüchtlingszahlen wäre bei dieser „strengen“ Interpretation des Neutralitätsgebots ausgeschlossen. Im Ergebnis würde „Neutralität“ zu dem absurden Ergebnis führen, dass extremistische Parteien die öffentlich betriebene oder geförderte demokratische Diskussion über bestimmte Positionen buchstäblich „abschalten“ könnten, wenn sie diese zu ihren „*verfolgten Zielen und den von ihr vertretenen Inhalten und Positionen*“ erklären und jede diesbezügliche öffentliche Kritik als Verstoß gegen das Neutralitätsgebot brandmarken könnten – ein Ergebnis mit verheerenden Folgen für die Offenheit des politischen Prozesses, öffentlicher Bildungsarbeit, Gewaltprävention und erheblichem Erpressungspotential für jede destruktive Parteitaktik.

Demgegenüber ist festzuhalten: Die staatlich geförderte allgemeine Auseinandersetzung mit verfassungswidrigen Positionen ist immer erlaubt, auch wenn solche Positionen von politischen Parteien vertreten werden.

Das gilt insbesondere für die öffentlich geförderte Bildungsarbeit sowie allgemeine sachliche Informationen über Parteien, Religionsgemeinschaften und Personen der Zeitgeschichte unterhalb der „Eingriffsschwelle“⁴⁹ sowie für Wertungen und Stellungnahmen, die darauf gerichtet sind, Jugendliche und andere Empfänger gegen Rechts- oder Linksextremismus, Salafismus, Antisemitismus, Rassismus, Homophobie, Islamfeindlichkeit, Europafeindlichkeit und andere verfassungswidrige Ideologien zu wappnen⁵⁰, auch wenn diese zum „Programm“ einer nicht verbotenen Partei oder sonstigen Vereinigung gehören.

⁴⁹ BGH, NJW 2012, 771; ebenso zu sachlichen Informationen im Verfassungsschutzbericht BVerwG, NVwZ 2008, 1371.

⁵⁰ VGH München, DÖV 1996, 1009.

3. Gezielte Nennung von Parteien – von der Neutralität zum Gebot der Sachlichkeit der Auseinandersetzung

Anders verhält es sich nach weit verbreiteter Auffassung, wenn über die abstrakte Auseinandersetzung mit Programmen und Handlungen hinaus gezielt auf eine Partei oder deren führende Persönlichkeiten eingegangen wird. Für viele Stimmen aus dem Bereich der Verwaltung scheint nach dem Grundsatz, dass öffentliche Mittel nicht zum Eingriff in die Rechte einer nicht verbotenen politischen Partei eingesetzt werden dürfen, auch in der politischen Bildung Zurückhaltung geboten.

So heißt es im Gutachten II des Parlamentarischen Beratungsdienstes vom 12. Februar 2018⁵¹, der Staat dürfe es nicht zulassen, wenn geförderte Vereine sich gegenüber Parteien in einer Weise äußern, die dem Staat ihr selbst durch das Neutralitätsgebot untersagt werden. Geförderte Aktivitäten dürften sich nicht gezielt gegen bestimmte Parteien richten, wenn diese nicht durch das BVerfG als verfassungswidrig verboten seien. Auch im Schreiben des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend vom 24.6.2024 zum Umgang mit Parteien in der zuwendungsfinanzierten Arbeit des Bundesprogramms „Demokratie leben!“ und weiteren Klarstellungen mehrerer Ministerien wird angemahnt, dass mit öffentlichen Mitteln keine Maßnahmen gefördert werden dürfen, die zielgerichtet für eine politische Partei werben oder zielgerichtet gegen eine politische Partei Einfluss nehmen. Das gelte nicht nur, aber besonders im Vorfeld von Wahlen. Von klaren politischen Positionierungen wird explizit abgeraten.

Wie schon betont, scheint es aber höchst fragwürdig, politische Bildungsarbeit ohne klare politische Positionierung zu betreiben. Geradezu paradox wirkt es, wenn es in der Demokratie- und Bildungsarbeit darum geht, gerade junge Menschen vor Extremismus – gleich welcher Ausprägung – zu bewahren, die durch Verfassungsschutzbehörden teilweise als gesichert extremistisch eingestuft Hauptprotagonisten dieses Extremismus in der Bundesrepublik aber nicht einmal benennen zu dürfen. Umgekehrt wäre es verfehlt, positive Stellungnahmen und Leitlinien gleichsam zu anonymisieren, weil sie sich in den politischen Programmen politischer Parteien finden. Im Gegenteil gehört es – zumal im Zeichen streitbarer Demokratie – gerade zum Kern politischer Bildungs- und Demokratietarbeit, sich von extremistischen Bestrebungen auch unter Nennung von deren wichtigsten Vertretern (und damit auch politischen Parteien) zu distanzieren und andere als grundrechts- und demokratienah hervorzuheben⁵².

⁵¹ Iwers II, S. 44

⁵² So überzeugend Harding, Kommunikative Verfassungsverteidigung und die AfD. NJW 2023, 2911.

Im Kern geht es also nicht um eine parteipolitisch anonymisierte, sondern um eine offene und vor allem sachliche Auseinandersetzung, die Ross und Reiter benennen darf, dabei aber sachbezogen und fair bleiben muss (Gebot der Sachlichkeit). Politische Argumente müssen auf einer sorgfältig recherchierten Tatsachenbasis beruhen; falsche Tatsachenbehauptungen, Schmähkritik (also der erniedrigende Angriff auf eine Person, zu dem es keinerlei sachlichen Bezugspunkt gibt)⁵³, Formalbeleidigungen⁵⁴ (Fäkalsprache, Beleidigung mit sexuellem Bezug), Diffamierung, Eingriffe in die Privatsphäre und unzutreffende Vergleiche (insbesondere Nazivergleiche) sind unzulässig. Dagegen sind zutreffende und sachbezogene Informationen über Programme, Aktivitäten und Äußerungen von Parteimitgliedern nicht ausgeschlossen⁵⁵. Rechts- oder linksextremistische Tendenzen dürfen aufgezeigt werden – auch wenn sie sich innerhalb der Aktivitäten einer politischen Partei äußern. Auch die AfD muss die offene Auseinandersetzung mit kritischen Themen hinnehmen, die sie selbst gesetzt hat⁵⁶. Eine sachlich zutreffende Beschreibung und am Grundgesetz und der Landesverfassung orientierte Bewertung liegen in diesem Sinne (noch) im Rahmen zulässiger öffentlicher Kritik⁵⁷. Grenzen ergeben sich erst aus den allgemeinen Geboten der Sachlichkeit, inhaltlichen Richtigkeit und Wahrung der Persönlichkeitsrechte.

Für diese im Vergleich zur Öffentlichkeitsarbeit der Regierung größere Offenheit spricht auch, dass zwischen den geförderten zivilgesellschaftlichen Vereinigungen und den politischen Parteien kein Wettbewerbsverhältnis besteht, das durch die Nennung der Parteinamen unfair beeinflusst werden könnte.

Im übrigen muss bezweifelt werden, ob unter heutigen Voraussetzungen staatliche Öffentlichkeitsarbeit im Allgemeinen und staatlich geförderte Jugendarbeit im Besonderen überhaupt in der Lage sind, den Wettbewerb zwischen populistisch

⁵³ Dazu BVerfGE 102, 347; BVerfG NJW 2017, 2607 – ACAB; Hufen, Staatsrech II Grundrechte (10. Aufl. 2023), § 25, Rn. 25 u. 36.

⁵⁴ Hufen, Staatsrech II Grundrechte (10. Aufl. 2023), § 25, Rn. 25.

⁵⁵ VerfGH Rhl. – Pf., NVwZ 2007, 200 – Tag der offenen Tür; dazu *Hufen*, LKRZ 2007, 41

⁵⁶ So zu Recht VG Hannover, 6.9.2023, NVwZ 2023, 769).

⁵⁷ In diesem Sinne auch die Entscheidung des OVG Koblenz vom 20.01.2019 zur Bezeichnung der AfD als geistige Brandstifter und öffentliche Provokation durch Oberbürgermeister im Rahmen von „poetry slam“.

orientierten Parteien und den „etablierten“ Parteien zu beeinflussen. Während die offizielle Jugendarbeit zahlreichen formellen Hindernissen und Restriktionen unterliegt, erreichen populistische und extremistische Parteien und Bewegungen über tiktok und andere „soziale“ Medien nicht nur gezielt Millionen Jugendliche und können nahezu ungehindert die Regierung, die politische Konkurrenz, Minderheiten und politische Gegner beschimpfen. Insofern kompensiert die staatlich geförderte Bildungsarbeit erst Nachteile, die durch „fake news“, „Echoblasen“ und Verschwörungstheorien im Internet entstehen.

Auch für öffentliche oder öffentlich finanzierte Träger muss die sachliche Auseinandersetzung mit politischen Parteien und den von diesen vertretenen Positionen also möglich sein⁵⁸. Nicht verboten ist nach hier vertretener Auffassung also z.B. die öffentliche Kritik, dass die AfD bestimmte verfassungsfeindliche Positionen fördert⁵⁹, sofern sich eine solche Kritik aus dem Programm und Äußerungen führender Politiker und „Flügel“ dieser Partei belegen lässt.

Ebenso dürfen wahrheitsgemäße Berichte über Parteiveranstaltungen, Hinweise auf Behördenentscheidungen, Ergebnisse der Verfassungsschutzbehörden und Gerichtsurteile sowie sachliche Bewertungen über Verfassungskonformität und fehlende Übereinstimmung mit zentralen Grundsätzen der Verfassung durch Träger öffentlicher Bildungsarbeit geäußert werden. Auf drastische Angriffe aus einer Partei darf sachlich reagiert, aber nicht „mit gleicher Münze zurückgezahlt“ werden, denn ein „Recht auf Gegenschlag“ steht öffentlich geförderten Trägern in öffentlicher Verantwortung nicht zu⁶⁰.

In der Rechtsprechung bis hin zum BVerfG spielen diese Fragen im Vergleich zur Äußerungsbefugnis von Politikern (einschließlich Oberbürgermeistern) bisher eine nur untergeordnete Rolle⁶¹. Neuere Entscheidungen zeigen aber gleichfalls eine Schwerpunktverlagerung von der Neutralität und Chancengleichheit der Parteien zum Gebot der Sachlichkeit und Fairness der politischen Auseinandersetzung⁶². Auch in der Literatur werden das Neutralitätsgebot und die

⁵⁸ Exemplarisch: Bayerischer Jugendring, Jugend und Demokratie-Bildung. Zum Umgang mit Parteien in der politischen Bildungsarbeit in der Jugendarbeit. Arbeitshilfe 2019. Zum Sachlichkeitsgebot insofern zutreffend auch PBD, Gutachten II, S. 46.

⁵⁹ So aber Iwers. PBD, Gutachten II S. 47)

⁶⁰ BVerfG, NJW 2018, 928.

⁶¹ Nachw. oben, Fn.13-20

⁶² BVerwG NVwZ 2018, 433; VG Hannover, NVwZ 2023, 769

Chancengleichheit mehr und mehr im Sinne eines Gebots der Sachlichkeit der politischen Auseinandersetzung verstanden⁶³.

„*Sachlichkeit*“ ist naturgemäß ein ausfüllungsbedürftiger Begriff. Im allgemeinen Sinne bedeutet er z. B. „mit nachvollziehbaren Gründen versehen“. Daneben gibt es in der Rechtsprechung zur Meinungs- und Pressefreiheit eine Fülle von Anhaltspunkten, die herangezogen werden können. Grenze der politischen Auseinandersetzung sind in jedem Fall die allgemeinen Gesetze im Sinne von Art. 5 Abs.2 GG. Unsachlich ist eine Äußerung dann, wenn sie falsche oder nicht hinreichend recherchierte Tatsachen enthält oder Gerüchte weitergibt, deren Wahrheitsgehalt nicht hinreichend geprüft wurde. Größer als bei Tatsachenbehauptungen ist der Spielraum bei Wertungen – insbesondere in der Auseinandersetzung mit den Parteiprogrammen und Aussagen führender Parteifunktionäre usw.

Noch weiter sind die Spielräume bei durch die Religions- oder die Kunstfreiheit geschützten Äußerungen. So steht auch einem öffentlich geförderten Theater stets das besondere Privileg der Satire zur Seite, und die Fürbitte im Gottesdienst „*bewahre uns vor der X-Partei*“ ist durch die Religionsfreiheit gedeckt. Schranken ergeben sich aber selbst in diesen Fällen aus dem Persönlichkeitsrecht und der Privatsphäre eines angegriffenen Politikers. So war die „Schandmauer Aktion“ des *Zentrums für Politische Schönheit* vor dem Privathaus des Politikers Höcke⁶⁴ – auch wenn nicht aus öffentlichen Mitteln gefördert – mit Sicherheit verfassungswidrig, und auch in einem Theaterstück dürfen Aktionen der AfD nicht mit den historisch singulären Verbrechen des Nationalsozialismus gleichgesetzt werden.

Dem Wandel vom Neutralitätsgebot zum Gebot sachlicher Auseinandersetzung entsprechen auch verschiedene ministerielle Äußerungen, so etwa die „*Hinweise zum Grundsatz der politischen Neutralitätspflicht*“ der Innenrevision des SMS vom 7.6.2023 und ein Informationsschreiben der Leiterin der Abteilung 1 im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend zum Umgang mit Parteien in der zuwendungsfinanzierten Arbeit vom 07.03.2024, in dem es heißt, dass nach dem Grundsatz der Chancengleichheit zwar keine Projekte gefördert werden dürfen, die zielgerichtet für eine politische Partei werben oder zielgerichtet

⁶³ Grunert, Wie neutral muss ein Minister sein? Ein Seehofer-Interview beschäftigt das Verfassungsgericht, FAZ 12.02.20, S. 2.; Gusy, Neutralität staatlicher Öffentlichkeitsarbeit – Voraussetzungen und Grenzen, NVwz 2015, 700; Barczak, Die parteipolitische Äußerungsbefugnis von Amtsträgern. Eine Gratwanderung zwischen Neutralitätsgebot und politischem Wettbewerb, NVwZ 2015, 1014; Hufen, Vom Neutralitätsgebot über die Chancengleichheit zum Gebot der Sachlichkeit. Maßstäbe öffentlicher und öffentlich geförderter Bildungsarbeit, in: Wohnig/Zorn (Hg.), Neutralität ist keine Lösung! Bundeszentrale für politische Bildung (2022), S. 102ff.

⁶⁴ FAZ, 23.11.2017, 9; zum Problem Friedrich, Die Grenzen politischer Kunst im Kampf gegen verfassungsfeindliches Gedankengut. Archiv für Presserecht 2018, 479; Hufen, Die Kunstfreiheit (Art.5 III Var.1 GG). Basiswissen, neue Fragen, neue Fälle. JuS 2022, 897.

gegen eine politische Partei Einfluss nehmen. Ausdrücklich förderungsfähig seien dagegen Maßnahmen, die die Werte und Ziele des Grundgesetzes und den Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung zum Gegenstand haben. Sie dürfen soweit sie nicht auf sachfremden Erwägungen beruhen und damit den Anspruch von Parteien auf gleiche Wettbewerbschancen willkürlich beeinträchtigen, auch Programmpunkte der jeweiligen Partei aufgreifen. Insofern gelte das Gebot der Sachlichkeit, das bei Äußerungen gewahrt ist, die über eine hinreichende Tatsachengrundlage verfügen oder bei Aktivitäten, die die öffentliche Auseinandersetzung nicht durch sachfremde Erwägungen beeinflussen. Selbst die Einschätzung politischer Parteien als verfassungsfeindlich sei möglich, soweit sie auf einer hinreichenden Tatsachengrundlage und nicht auf sachfremden Erwägungen beruhen.

Insgesamt sind öffentlich geförderte private Vereinigungen nicht an sachlicher Kritik an Parteien gehindert, wenn diese oder die von ihr vertretenen Ziele verfassungsrechtlichen Werten und der durch sie zu schützenden und zu fördernden Integration entgegenstehen.

Ob die Rechtsprechung insgesamt dieser Auffassung folgt, ist – wie betont – durchaus noch offen. Sicher ist aber schon jetzt, dass die Auseinandersetzung mit extremistischen und verfassungswidrigen Positionen ohne Nennung einer konkreten Partei oder konkreter Politiker (oben, Ziff. 2) auch im öffentlich geförderten Bereich immer zulässig ist, auch wenn solche Positionen zu den Zielen und Programmen einer bestimmten Partei zählen.

4. Besonderheiten im Vorfeld von Wahlen

Eine Verletzung der Chancengleichheit durch eine öffentlich geförderte Aktion einer privaten Vereinigung kommt aber in Betracht, wenn gezielt in den Wahlkampf eingegriffen wird und dadurch die Wahlchancen einer Partei oder deren Kandidaten unmittelbar beeinträchtigt werden. Negative oder positive Wahlempfehlungen oder das direkte Beeinflussen der Wahlentscheidung durch die Bürger müssen also auch bei einer privaten Organisation unterbleiben, wenn sie öffentlich finanziert ist.

5. Zulassung zu aus öffentlichen Mitteln geförderten Veranstaltungen und Einrichtungen

Als private Vereinigungen können die Veranstalter von Diskussions- und Informationsabenden und ähnlichen Anlässen im Allgemeinen nicht gezwungen werden, politische Parteien und deren Unterorganisationen und Sympathisanten einzubeziehen, die nicht vom Zweck der Veranstaltung erfasst werden. Maßgeblich sind also Zweck der Veranstaltung und Widmung der jeweiligen Einrichtung. Bei allgemeinen und themenübergreifenden Zielen gilt das strikte Gleichheitsgebot, und es müssen alle Parteien zugelassen werden. Geht es etwa abstrakt um die Vorstellung und Programme „der Parteien“, dann dürfen nicht verbotene Parteien nicht ausgeschlossen werden. Auch gilt der Zulassungsanspruch nicht verbotener Parteien für entsprechend gewidmete öffentliche Einrichtungen (§ 5 PartG)⁶⁵, auch wenn deren Verwaltung einem privaten Träger überlassen wurde. Das gilt auch, wenn ein Aktionsbündnis einen „Wahlomat“ veröffentlicht, mit dessen Hilfe Wähler ihre politischen Präferenzen und deren Übereinstimmung mit den Programmen der Parteien überprüfen können. Anderes gilt nur für Gruppen, die dem Widmungszweck einer Einrichtung (z.B. einer Gedenkstätte, Freizeitraum für unbegleitete Flüchtlinge) nicht entsprechen oder eine Gefahr für die Einrichtung selbst bilden⁶⁶. Zulässig sind auch allgemeine Kriterien wie der Ausschluss von chancenlosen Mini-Parteien. Richtet sich aber die Veranstaltung an einen bestimmten Adressatenkreis (z.B. LGBTQ-Personen, Flüchtlinge, NS-Opfer) oder dient sie einem bestimmten Zweck, dann müssen nur solche Gruppen und Parteien zugelassen werden, die zu diesem Adressatenkreis zählen und diesem Zweck entsprechen. So müssen z.B. zu einem Europafest keine Europagegner, zu einem interreligiösen Dialog keine Islamfeinde eingeladen werden.

⁶⁵ Dazu VGH München, NVwZ-RR 2019, 191 - Anspruch aus §. 5 I PartG für alle Parteien.

⁶⁶ Exemplarisch etwa OVG Münster, 22.3.2023, NVwZ 2023, 774 - Anspruch auf Nutzung einer kommunaler Einrichtung.

6. Boykottaufrufe und Eingriffe in Versammlungsfreiheit

In der Praxis spielen immer wieder Versuche der Verhinderung oder Störung von Demonstrationen und Parteiversammlungen oder der Aufruf zu Gegendemonstrationen oder Gegenveranstaltungen eine Rolle. Diese dürfen nicht öffentlich finanziert sein oder von einer geförderten Vereinigung ausgehen. Diese Fallkonstellation unterscheidet sich insofern von normaler Parteiloyalität, als neben der Parteienfreiheit und Parteiengleichheit in der Regel auch die Versammlungsfreiheit und andere Kommunikationsgrundrechte der Veranstalter betroffen sind. Boykottaufrufe und dgl. sind deshalb als rechtfertigungsbedürftige Grundrechtseingriffe zu werten. Auch die Gefahrenabwehr und der Schutz vor Volksverhetzung und Demokratiegefährdung sind dann Sache der Versammlungsbehörden und ggf. der Polizei, nicht aber von privaten Gegendemonstranten und Blockieren

Dasselbe gilt – nicht zuletzt im Hinblick auf die „Wanka-Entscheidungen“ des BVerfG⁶⁷ – bei Warnungen vor bestimmten Versammlungen und anderen Veranstaltungen und dem Aufruf zu Gegenveranstaltungen. Die öffentliche Warnung vor konkreten Veranstaltungen („*Lichter aus*“, „*Ihr seid hier nicht willkommen*“; „*kein roter Teppich für die AfD*“ usw.) und der Aufruf zu Gegendemonstrationen und Gegenveranstaltungen berührt, wenn sie öffentlich finanziert werden, in der Regel auch die Versammlungsfreiheit und andere Kommunikationsgrundrechte⁶⁸.

IV. Rechtsschutzfragen

Nur kurz kann in diesem Rahmen auf die verwaltungsrechtlichen und verwaltungsprozessualen Probleme der Kontrolle von mit öffentlichen Mitteln

⁶⁷ Z. B. BVerfGE 148, 11, 26; BVerfG, 07.11.2015, NVwZ-RR 2016, 241 – gezielt abschreckende Presseerklärung von Bundesministerin Wanka ist verfassungswidriger Eingriff in Versammlungsfreiheit; dazu Ohler, Der Schutz politischer Parteien vor regierungsamtlichen Äußerungen, FS Streinz 2023, 561; Lindner/Bast, Die Unzulässigkeit staatlicher Einflussnahme auf Versammlungen, NVwZ 2018, 708.

⁶⁸ So zur Äußerung eines Oberbürgermeisters: BVerfG, NVwZ 2018, 433; zum Aufruf zu einer Gegendemonstration durch Kreisausschuss: VG Göttingen, 29.08.2018, BeckRS 2018, 22505; Heusch/Dickten, Neue Rechtsprechung zum Kommunalrecht, NVwZ 2019, 359, 363.

geförderten zivilgesellschaftlichen Vereinigungen eingegangen werden. Letztere haben einen grundrechtlich verbürgten Anspruch auf Freiheit von fachlichen Weisungen, können sich gegen diese also durch Anfechtungs- oder Unterlassungsklage vor dem Verwaltungsgericht wehren. Im Rahmen der Rechtsaufsicht muss der Subventionsgeber die rechtswidrige Verwendung öffentlicher Mittel verhindern. Dazu können Nebenbestimmungen und Widerrufsklauseln eingesetzt werden, die dann von den betroffenen Initiativen selbstständig angefochten werden können, ohne sogleich den gesamten begünstigenden Bescheid in Frage zu stellen. Wehren sich Dritte gegen die Vergabe der Mittel, dann ist wichtig festzuhalten, dass die staatliche oder kommunale Stelle nicht auf Unterlassen der jeweiligen Tätigkeit, sondern nur auf Einwirken auf die Empfänger im Rahmen der verwaltungsprozessualen Leistungs- oder Feststellungsklage verklagt werden kann. Für Klagen gegen die private Initiative selbst ist nur der Zivilrechtsweg, nicht der Verwaltungsrechtsweg eröffnet – auch wenn es um öffentlich finanzierte Initiativen geht.

E. Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Gegenstand des vorliegenden Rechtsgutachtens sind die Ausführungen des Sächsischen Rechnungshofs (SRH) in seinem *Sonderbericht zur Richtlinie Integrative Maßnahmen (Förderbereich Teil 1)* zur Bindung zivilgesellschaftlicher Vereine der Demokratie- und Jugendarbeit an das sog. parteipolitische Neutralitätsgebot bzw. die Chancengleichheit der Parteien.

2. Mit seinen Ausführungen zum Neutralitätsgebot und zur Chancengleichheit politischer Parteien hat der SRH im Sonderbericht die Kompetenzen des Rechnungshofs überschritten. Über die Verfassungsmäßigkeit der Förderpraxis eines Ministeriums hat allein die Gerichtsbarkeit zu entscheiden.

3. Inhaltlich erweist sich die Argumentation des SRH als einseitig und wenig tragfähig und bietet auch keine Anhaltspunkte für einen Handlungsrahmen für künftiges Verhalten der Beteiligten. Sie konzentriert sich einseitig auf die Einhaltung des isoliert betrachteten Neutralitätsgebots und lässt die Anforderungen der ebenfalls verfassungsrechtlich verankerten Staatsaufgabe Demokratieförderung, der streitbaren Demokratie und der Grundrechtsstellung der geförderten zivilgesellschaftlichen Kräfte außer Betracht. Ferner geht sie von einer künstlichen und nicht haltbaren Trennung von politischer Bildung und Politik aus und verkennt, dass wertbezogene Bildungs- und Demokratieförderung gerade nicht die Vielfalt solcher gesellschaftlicher Positionen einbeziehen darf, die zentralen Werten der Verfassung und den Zielen der Förderung widersprechen.

4. Die politische Nähe eines schon im Titel auf Soziales und gesellschaftlichen Zusammenhalt ausgerichteten Ministeriums zu auf dieselben Ziele gerichteten gesellschaftlichen Vereinigungen ist kein Verstoß gegen das Neutralitätsgebot, sondern geradezu sachimmanent.

5. Politische Bildung und Demokratiearbeit sind stets auf ethische Werte und Verfassungsziele gerichtet und deshalb nie „neutral“. Auch sind sie Ausdruck der streitbaren Demokratie und verpflichtende Staatsaufgabe, die auch und gerade durch private Organisationen wahrgenommen werden kann.

6. Die Offenheit des demokratischen Willensbildungsprozesses ist ein herausragendes Verfassungsprinzip. Sie darf nicht durch Neutralitätsgebot und Chancengleichheit der Parteien verkürzt werden. Beide Verfassungsgüter dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden.

7. Die öffentliche Finanzierung privater Initiativen bedeutet nicht, dass deren Äußerungen zu solchen des Staates werden. Die privaten Träger sind weder Instrument noch „Sprachrohr“ des Ministeriums und auch nicht in gleichem Maße an ein – wie auch immer definiertes – „Neutralitätsgebot“ und die Chancengleichheit der Parteien gebunden. In ihrer Tätigkeit sind und bleiben sie Grundrechtsträger. Insofern besteht hier allenfalls eine Rechtskontrolle, nicht aber inhaltliche Kontrollbefugnisse (Fachaufsicht). Grenzen ergeben sich aus der Chancengleichheit vor Wahlen, der Versammlungsfreiheit und den allgemeinen Schranken des Art. 5 Abs. 2 GG gegen falsche Tatsachenbehauptungen, Eingriffe in die Persönlichkeitssphäre und Schmähkritik.

8. Wie die allgemeine Öffentlichkeitsarbeit des Staates nicht in die Grundrechte der Parteien eingreift, so bleibt die Parteienfreiheit und -gleichheit von der allgemeinen Demokratie- und Bildungsarbeit privater Träger unberührt. Diese darf Gefahren für die Menschenwürde, die freiheitliche demokratische Grundordnung, die Grundrechte und Staatsziele wie den Schutz natürlicher Lebensgrundlagen und europäische Einigung auch und gerade dann abwehren, wenn diese Gefahren von Programmen politischer Parteien ausgehen.

9. Weder das Neutralitätsgebot noch die Chancengleichheit politischer Parteien verbieten die sachliche Auseinandersetzung mit diesen – auch wenn die entsprechende Partei oder führende Funktionäre konkret benannt werden.

Erlaubt sind:

- Zutreffende Zitate aus Parteiprogrammen und Aussagen führender Mitglieder,

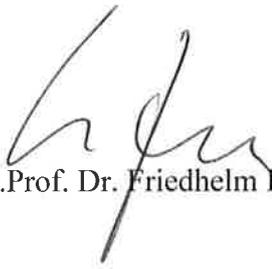
- Stärkung von Medienkompetenz, Nachweise von fake news, Warnung vor „Echokammern“, Verschwörungstheorien usw.
- wahrheitsgemäße Berichte über Parteiveranstaltungen und Auftritte führender Mitglieder,
- Hinweise auf Behördenentscheidungen und Gerichtsurteile – z. B. Verurteilung wegen Volksverhetzung; Erwähnung im Verfassungsschutzbericht, Verbote von parteinahen Vereinigungen,
- sachliche Bewertungen insbesondere hinsichtlich Verfassungskonformität und Übereinstimmung bzw. fehlende Übereinstimmung mit zentralen Grundsätzen der Verfassung und ethischen Werten.

Ausgeschlossen sind:

- Falsche oder nicht hinreichend recherchierte Tatsachenbehauptungen,
- Eingriffe in die Privatsphäre,
- Schmähkritik,
- gezielte Wahlbeeinflussung,
- Aufrufe zur gezielten Störung von nicht verbotenen Demonstrationen und anderen Veranstaltungen.
- Ausschluss einer nicht verbotenen Partei von öffentlich finanzierten Veranstaltungen oder Einrichtungen, wenn diese Partei dem Zweck, dem angesprochenen Adressatenkreis oder der Widmung der Einrichtung entspricht.

10. Fördernde staatliche Stellen müssen die Einhaltung dieser Regeln durch hinreichend bestimmte Förderrichtlinien und Förderbescheide insbes. Nebenbestimmungen, ggf. auch durch Rücknahme von Förderbescheiden, sichern. Gegen Nebenbestimmungen können sich die Betroffenen verwaltungsgerichtlich wehren, ohne den Bestand der ganzen Förderung zu gefährden.

Mainz, den 25.07.2024


Univ.Prof. Dr. Friedhelm Hufen

Literaturauswahl

Barczak, Tristan (2015): Die parteipolitische Äußerungsbefugnis von Amtsträgern. Eine Gratwanderung zwischen Neutralitätsgebot und politischem Wettbewerb. In: NVwZ – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, H. 15, S. 1014–1019.

Cornils, Matthias (2015): Parteipolitische Neutralität des Bundespräsidenten: Wahlrechtsprägende Verfassungserwartung, nicht Amtspflicht. In: Geis, Max-Emanuel u. a. (Hrsg.): Von der Kultur der Verfassung: Festschrift für Friedhelm Hufen zum 70. Geburtstag, München, S. 151–166.

Dişçi, Duygu (2019): Der Grundsatz politischer Neutralität. Grenzen der Äußerungsbefugnis politischer Amtsträger. Schriften zum Öffentlichen Recht (SÖR), Bd. 1398, Berlin.

Dreier, Horst (2019): Religionsverfassung in 70 Jahren Grundgesetz – Rückblick und Ausblick, JuristenZeitung, Jg. 74, H. 21, S. 1005–1015.

Ebbinghaus, Uwe (2019): Der Pranger bleibt leer. Was haben die heftig diskutierten AfD-Meldeportale eigentlich gebracht? Nach einem Jahr zeigt sich: Deutsche Schulen sind offenbar sehr neutral. In: FAZ, 25.11.2019, S. 11.

Eckertz, Rainer (2019): Das Bundesverfassungsgericht zur staatlichen Neutralität. Eine Analyse der Rechtsprechung anlässlich der Meldeportale von AfD-Fraktionen. In: Gesellschaft-Wirtschaft-Politik, H. 2, S. 261–270.

Frech, Siegfried/Richter, Dagmar (2017): Der Beutelsbacher Konsens. Bedeutung, Wirkung, Kontroversen, Schwalbach a. Ts.

Friedrich, Lutz (2018): Die Grenzen politischer Kunst im Kampf gegen verfassungsfeindliches Gedankengut. In: AfP, H. 6, S. 479–489.

Gutschker, Thomas (2018): Schule ist nicht neutral. In: FAS, 14.10.2018, S. 10.

Gusy, Christoph (2015): Neutralität staatlicher Öffentlichkeitsarbeit – Voraussetzungen und Grenzen. in: NVwZ – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, H. 11, S. 700–704.

Heusch, Andreas/Dickten, Franziska (2019): Neue Rechtsprechung zum Kommunalrecht. In: NVwZ – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, H. 6, S. 359–364.

Hufen, Friedhelm (2018): Politische Jugendbildung und Neutralitätsgebot. In: RdJB – Recht der Jugend und des Bildungswesens, H. 2, S. 216–221.

- Hufen, Friedhelm (2019): Politische Jugendbildung und Neutralitätsgebot. In: ZDgM – Zeitschrift Demokratie gegen Menschenfeindlichkeit, H. 1, S. 39–47.
- Hufen, Friedhelm, (2022). Vom Neutralitätsgebot über die Chancengleichheit zum Gebot der Sachlichkeit. Maßstäbe öffentlicher und öffentlich geförderter Bildungsarbeit, in: Wohnig/Zorn (Hg.), Neutralität ist keine Lösung! Bundeszentrale für politische Bildung (2022), S. 102ff.
- Ingold, Albert (2015): "Extremismusklauseln" bei der Vergabe öffentlicher Fördermittel, DÖV – Die Öffentliche Verwaltung, H. 1, S. 13–20.
- Kempfen, Bernhard (2017): Anspruchsvolle Zumutung. Über die Freiheit in Staat, Gesellschaft und Wissenschaft. In: Forschung und Lehre, H. 5, S. 391.
- Kluth, Winfried (2018): Unparteilichkeit als Handlungsmaßstab der Bundeszentrale für politische Bildung und vergleichbarer Stellen und Einrichtungen, DÖV – Die Öffentliche Verwaltung, H. 24, S. 1035–1041.
- Kuch, David (2017): Politische Neutralität in der Parteiendemokratie. In: AÖR – Archiv des öffentlichen Rechts, Jg. 142, H. 4, S. 491–527.
- Müller, Markus /Droege, Michael, Neutralität als Verfassungsgebot? VVDStrL 81 (2022), 251; 297
- Nellesen, Sebastian (2019): Äußerungsrechte staatlicher Funktionsträger. Neutralität, Meinungsfreiheit, Mäßigungsgebot: Determinanten der Teilnahme staatlicher Funktionsträger am öffentlichen Meinungsbildungsprozess, Tübingen.
- Overwien, Bernd (2019): Politische Bildung ist nicht neutral. In: ZDgM – Zeitschrift Demokratie gegen Menschenfeindlichkeit, H. 1, S. 26–37.
- Payandeh, Mehrdad (2016): Die Neutralitätspflicht staatlicher Amtsträger im öffentlichen Meinungskampf. In: Der Staat, Bd. 55, H. 4, S. 519–550.
- Spitzlei, Thomas (2018): Die politische Äußerungsbefugnis staatlicher Organe. In: JuS – Juristische Schulung, H. 9, S. 856–860.
- Wieland, Joachim (2019): Was man sagen darf. Mythos Neutralität in Schule und Unterricht. In: Schulverwaltung spezial, H. 3, S. 123–126.
- Wolf, Sascha (2020): Die Rolle der staatlichen Theater im Kulturkampf. In: NVwZ – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, H. 12, S. 845–850.