

Prof. Dr. Friedhelm Hufen

o. Professor für Öffentliches Recht -
Staats- und Verwaltungsrecht
an der Universität Mainz
Mitglied des Verfassungsgerichtshofs
Rheinland – Pfalz a.D.

D-55128 Mainz
Backhaushohl 62
Tel.: (06131) 3 44 44
Fax: (06131) 36 14 49
hufen.friedhelm@t-online.de

Neutralitätsgebot als Schranke für politische Bildung und Demokratieförderung ?

Thesen

I. Problemstellung

1. Vielfältige sich überlappende Krisen, das Hervortreten radikaler politischer Parteien, die zunehmende gesellschaftliche Polarisierung und wachsender Populismus stellen neue Anforderungen an Möglichkeiten und Grenzen staatlicher und staatlich finanzierter politischer Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit.
2. Die entstehenden Probleme sind nicht abstrakt, sondern am konkreten Einzelfall zu lösen. Leitprinzip ist die Offenheit demokratischer Auseinandersetzung.

Zu unterscheiden sind

- die Öffentlichkeitsarbeit von Ministern und anderen Politikern
- die Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit von Behörden,
- politische Bildung in Schule und Hochschule
- die öffentlich unterstützte private Bildungsarbeit.

II. Verfassungsrechtlicher Rahmen

3. Oberstes verfassungsrechtliches Prinzip ist die **demokratische Offenheit** des politischen Diskurses und damit auch der politischen Bildungsarbeit. Die Meinungsfreiheit und andere Grundrechte dienen neben der individuellen Freiheit auch diesem Prinzip. Politische Parteien wirken an der politischen Willensbildung mit (Art. 21 GG), haben insofern aber kein Monopol. Ihre Freiheit und Chancengleichheit sind der Ausübung von Grundrechten und der Offenheit des politischen Prozesses nicht vorgeordnet, sondern in diesen eingeordnet.
4. Neutralität ist kein Verfassungsbegriff. Eine angemessene Lösung der Probleme ergibt sich nicht aus einem allgemeinen „Neutralitätsgebot“, sondern aus konkreten Grundrechten Dritter, Parteienfreiheit und Parteiengleichheit – insbesondere der Chancengleichheit bei Wahlen.

III. Die Öffentlichkeitsarbeit von Ministern und anderen Politikern

5. Die Rechtsprechung des BVerfG zum Neutralitätsgebot und zur Chancengleichheit der Parteien hat sich vor allem an Äußerungen von Bundes- und Landesministern im politischen Meinungskampf entwickelt. Sie wird aktualisiert und konkretisiert in den Urteilen vom 9. Juni 2020 (NVwZ 2020, 1024), in dem es um die Bezeichnung der AfD als „staatszersetzend“ durch Bundesminister *Seehofer* persönlich und auf der Homepage des Innenministeriums ging., sowie vom 15.06.2022 im Urteil BVerfG, (NVwZ 2022, 1113.) betr. Äußerungen von Bundeskanzlerin Merkel zur Ministerpräsidentenwahl in Thüringen 2020 während ihres Südafrika-Aufenthalts.

6. 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. Geschützt ist die gleichberechtigte Teilnahme am politischen Wettbewerb. Maßgeblich ist die unfaire Beeinflussung in diesem Wettbewerb die Autorität und die Ressourcen des Minister- bzw. Kanzleramtes. Rechtswidrig ist die parteiergreifende Einwirkung von Staatsorganen aller Politikebenen auf die politische Willensbildung innerhalb aber auch außerhalb des eigentlichen Wahlkampfes. Auch die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung muss die Chancengleichheit der Parteien wahren. Auch eine verfassungsfeindliche Ziele verfolgende Partei hat diesen Anspruch, solange sie nicht durch das Bundesverfassungsgericht verboten oder ihr der Finanzierungsanspruch ganz oder teilweise entzogen wurde.

7. Nicht verboten und weiterhin möglich ist die ggf. auch pointierte Meinungsäußerung des Ministers als Privatperson und auch als (Partei)-Politiker außerhalb amtlicher Funktion und im politischen Wettbewerb, bei Parteiveranstaltungen, aber auch in Medien, Talkshows usw. Die Bezeichnung der AfD als „staatszersetzend“ im Interview wurde nicht beanstandet. Verfassungswidrig war nur die Veröffentlichung auf der Homepage des Ministeriums. Das spaltet führende Politiker in Privatpersonen, Parteifunktionäre und Amtsträger. Wie lebensfremd diese Unterscheidung ist, zeigt sich vor allem im Merkel/Südafrika-Fall, denn dieser immer schon aufgrund ihres Amtes eine besonderes Bonus in der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit zu, und eine Unterscheidung in „Frau Merkel“/Parteifunktionärin Merkel/Bundeskanzlerin Merkel“ ist schlicht nicht möglich.

IV. Öffentlichkeitsarbeit staatlicher und kommunaler Träger

8. Der Staat, die Gemeinden und andere öffentliche Träger können sich bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit nicht auf Grundrechte berufen, sie sind vielmehr an die Grundrechte Dritter, einschließlich politischer Parteien, gebunden. Anders als politische Parteien und Regierungen stehen staatliche und kommunale Behörden aber nicht im unmittelbaren parteipolitischen Wettbewerb. Maßgeblich für ihre Öffentlichkeitsarbeit ist daher weniger das Gebot der Neutralität oder auch der Chancengleichheit, sondern vielmehr das Prinzip der Sachlichkeit. Grenzen sind falsche oder unzulänglich recherchierte Tatsachenbehauptungen, konkrete Beeinträchtigung von Wahlchancen und Schmähkritik (scharfe Angriffe ohne sachlichen Bezugspunkt).

9. Aus beamtenrechtlicher Sicht bedeutet das Neutralitätsgebot vor allem Gemeinwohlorientierung und die unparteiische und gerechte Erfüllung von Aufgaben. Zu beachten sind auch innerhalb und außerhalb des Dienstes Mäßigung und Zurückhaltung bei politischer Betätigung (§ 33 II BeamtenstatusG).

10. Die allgemeine Öffentlichkeitsarbeit des Staates oder der Kommunen ohne Nennung konkreter Personen und Organisationen ist kein Grundrechtseingriff. Deshalb bedarf es auch keiner besonderen gesetzlichen Eingriffsgrundlage. Zu wahren ist aber auch hier die Chancengleichheit – vor allem im Wahlkampf.

11. Zurückhaltung ist geboten wenn gezielt und unter Nennung von Namen negativ auf führende Persönlichkeiten einer Partei oder die Partei als solche eingegangen wird und damit die Chancen der Partei auf Beteiligung an der politischen Willensbildung beeinträchtigt werden. Das gilt nicht nur, aber besonders im Vorfeld von Wahlen. Zu vermeiden sind auch allgemeinpolitische Stellungnahmen bei Vereinigungen mit Zwangsmitgliedschaft (z. B. Kammern und Studierendenschaften).

12. Das bedeutet aber kein Verbot der Auseinandersetzung mit bestimmten von einer Partei verfolgten Zielen und vertretenen Positionen. Diese Auffassung – zu Ende gedacht – würde die offene politische Auseinandersetzung mit verfassungsrechtlich bedenklichen rassistischen, homophoben, 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.

13. Die öffentliche Warnung vor konkreten Veranstaltungen und der Aufruf zu Gegendemonstrationen und Gegenveranstaltungen berührt neben der Parteienfreiheit und Parteiengleichheit in der Regel auch die Versammlungsfreiheit und andere Kommunikationsgrundrechte. Sie sind deshalb als rechtfertigungsbedürftige Grundrechtseingriffe zu bewerten und kommen nur bei konkreter Gefahr für die öffentliche Sicherheit (einschließlich erwartbare Volksverhetzung o.dgl.) in Frage.

V. Neutralitätsgebot in Schule und Hochschule ?

14. Wie jede Bildung und Erziehung kann auch politische Bildungsarbeit unter dem Grundgesetz und den Landesverfassungen niemals „neutral“ sein, richtet sich vielmehr stets auf Werte und Verfassungsziele wie Demokratie, Rechtsstaat, Sozialstaat, Menschenwürde, Gleichheit der Rassen, Geschlechter und sexueller Orientierung, religiöse und weltanschauliche Toleranz, Europafreundlichkeit sowie Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen der Menschen. Das bedingt eine prinzipielle Absage an Sexismus, Rassismus, Homophobie, 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.

15. Als staatliche Einrichtungen sind die Schulen an die Grundrechte von Schülern und Eltern und an die Gebote von Fairness und Sachlichkeit gebunden. Das gilt insbesondere für die Bereiche, in denen Schulpflicht besteht. Bewährt hat sich der sogenannte „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.

16. Die Wissenschaftsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 2. Alternative GG) schützt auch bei staatlicher Finanzierung grundsätzlich jede wissenschaftliche Auseinandersetzung in Forschung, Lehre und öffentlicher Verbreitung wissenschaftlicher Ergebnisse. Grenzen ergeben sich nur aus der Verfassungstreue. Sie sind i.d.R. nicht durch staatliche Eingriffe sondern ausschließlich im wissenschaftlichen Diskurs zu markieren.

VI. Öffentlich unterstützte private Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit

17. Staat und Kommunen haben bei der Unterstützung privater Initiativen grundsätzlich einen weiten Ermessensspielraum. Öffentliche Mittel müssen nach sachgerechten Kriterien verteilt werden. Der Gleichheitssatz bedeutet aber nicht, dass ungleiche Sachverhalte mit gleichen Ansprüchen versehen werden müssen. Insbesondere kann danach differenziert werden, ob ein Antragsteller den Zielen der Förderung entspricht. Maßgeblich ist die Zwecksetzung (Widmung) der jeweiligen Maßnahme/Veranstaltung.

Beispiel: Ausländer- islam- oder europafeindliche Initiativen müssen nicht in Förderprogramme aufgenommen werden, die der Integration oder der Förderung des europäischen Gedankens dienen.

18. Die privaten Empfänger staatlicher Subventionen sind und bleiben Grundrechtsträger, nicht Grundrechtsadressaten. Ihre Äußerungen werden durch die Finanzierung nicht etwa zu hoheitlichen Maßnahmen. Einschlägige Grundrechte der Träger wie Meinungs-, Religions-, Kunstfreiheit usw. schützen sie vor einer überzogenen 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.

Beispiel: Keine Pflicht zur Einbeziehung einer europafeindlichen Partei in „Europafest am Rhein“.

19. 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 dar. Ein Eingriff liegt erst vor, wenn sich die Information gezielt gegen eine bestimmte Gruppe oder Partei richtet. Der Kampf gegen Rassismus, Homophobie, Islamfeindlichkeit und Europafeindlichkeit bleibt aber stets möglich, auch wenn diese Ziele durch eine nicht verbotene politische Partei vertreten werden.

20a. Erlaubt sind:

- Zutreffende Zitate aus Parteiprogrammen und Aussagen führender Mitglieder,

- Stärkung von Medienkompetenz, Nachweis von fake news, Warnung vor „Echokammern“,
- wahrheitsgemäße Berichte über Parteiveranstaltungen und Auftritten führender Mitglieder,
- Hinweise auf Behördenentscheidungen und Gerichtsurteile – z. B. Verurteilung wegen Volksverhetzung; Erwähnung im Verfassungsschutzbericht (lt. VG Köln nicht aber Bezeichnung als „Prüffall“)
- sachliche Bewertungen insbesondere über Verfassungskonformität und Übereinstimmung bzw. fehlende Übereinstimmung mit zentralen Grundsätzen der Verfassung und ethischen Werten.

20b. 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.

21. Insofern ist die Kontrolle durch den Subventionsgeber nötig und auch rechtlich möglich. Sie ist durch Nebenbestimmungen, Widerrufsklauseln usw abzusichern und kann ggf. durch die Leistungsklage von Betroffenen auf Einwirkung geltend gemacht werden.

IV. Zusammenfassung

22. In der Gesamtwürdigung stellt das „Neutralitätsgebot“ keine taugliche Schranke und damit auch keinen „Maulkorb“ für die politische Bildungsarbeit des Staates und schon gar nicht für die Bildungsarbeit öffentlich geförderter privater Initiativen dar. Da zwischen Trägern und den Parteien kein unmittelbarer Wettbewerb besteht, kommt als Schranke auch die Chancengleichheit politischer Parteien nur im Hinblick auf die Beeinflussung von Wahlen und Personalentscheidungen in Betracht. Ausgewogenheit würde die zielbezogenen Inhalte von Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit verwischen und kann keinesfalls als Verpflichtung verstanden werden, neben den geförderten Bildungszielen auch entgegenstehende Positionen zu bedienen. Insgesamt geht es eher um die Sachlichkeit der Auseinandersetzung.

23. Wie in anderen Bereichen dürfen Offenheit und Pluralität der politischen Auseinandersetzung nicht durch falsch verstandene Neutralität, überzogene political correctness und starre Gleichheitsvorstellungen gefährdet werden. Die Verfassungsgüter der Gleichheit, Toleranz usw. bilden die Grenze aber auch die Legitimation für staatliche und staatlich geförderte Öffentlichkeitsarbeit.