

# Das Neutralitätsgebot: Ein rechtlicher Maulkorb für die politische Bildung?

Thesen zu einem aktuellen Problem

von Friedhelm Hufen

## I. Problemstellung

1. 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 Ministerien und Regierungsmitgliedern
- ◆ die Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit von Behörden,
- ◆ politische Bildung in Schule und Hochschule
- ◆ die öffentliche Unterstützung privater 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.

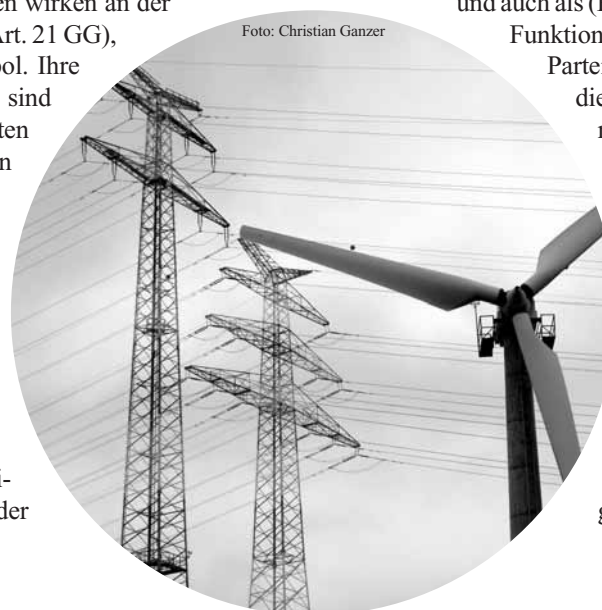
4. Neutralität ist kein Verfassungsbegriff. Eine angemessene Lösung der Probleme ergibt sich nicht aus einem allgemeinen „Neutralitätsgebot“, sondern aus konkreten Grundrechten Dritter, Parteienfreiheit und Parteigleichheit – insbesondere der Chancengleichheit bei Wahlen.

## III. Die Öffentlichkeitsarbeit von Ministerien und Regierungsmitgliedern

5. Die Rechtsprechung des BVerfG zum Neutralitätsgebot und zur Chancengleichheit der Parteien hat sich vor allem an Äußerungen von Bundes- und Landesministern und -ministerinnen im politischen Meinungskampf entwickelt. Sie wurde kürzlich aktualisiert und konkretisiert im Urteil vom 9. Juni 2020, in dem es um die Bezeichnung der AfD als „staatszersetzend“ durch Bundesminister Seehofer persönlich und auf der Homepage des Innenministeriums ging.

6. Trotz seiner mehrfachen Erwähnung im Urteil ist nicht das Neutralitätsgebot, sondern das unmittelbar aus Art. 21 Abs. 1 GG abgeleitete Gebot der Chancengleichheit politischer Parteien eigentlicher Prüfungsmaßstab. Geschützt ist die gleichberechtigte Teilnahme am politischen Wettbewerb. Maßgeblich ist also die Konkurrenzsituation im politischen Wettbewerb und dessen unfaire Beeinflussung durch die Autorität und die Ressourcen des Ministeramts. Rechtswidrig ist die parteiergreifende Einwirkung von Staatsorganen auf die politische Willensbildung innerhalb aber auch außerhalb des eigentlichen Wahlkampfs. Auch die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung muss die Chancengleichheit der Parteien wahren.

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. Wie lebensfremd diese Unterscheidung ist, belegt der jüngste Fall, in dem das BVerfG zu entscheiden haben wird, ob Frau Merkel als Parteipolitikerin oder als Bundeskanzlerin auf ihrer Südafrikareise auf die Regierungsbildung in Thüringen reagiert hat.



## 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 BeamtenStG).

10. Die allgemeine Öffentlichkeitsarbeit des Staates 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 erwartbarer Volksverhetzung oder dergleichen) 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 und Verbot der Diskriminierung von Menschen, Gleichheit aller Menschen, 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 sich hat sich der sogenannte „Beutelsbacher Konsens“ von 1976, der die Förderung des selbständigen Urteils, die Vermeidung einseitiger Indoktrination 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 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 in der Regel nicht durch staatliche Eingriffe, sondern ausschließlich im wissenschaftlichen Diskurs zu markieren.

## VI. Öffentlich unterstützte Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit freier Träger

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

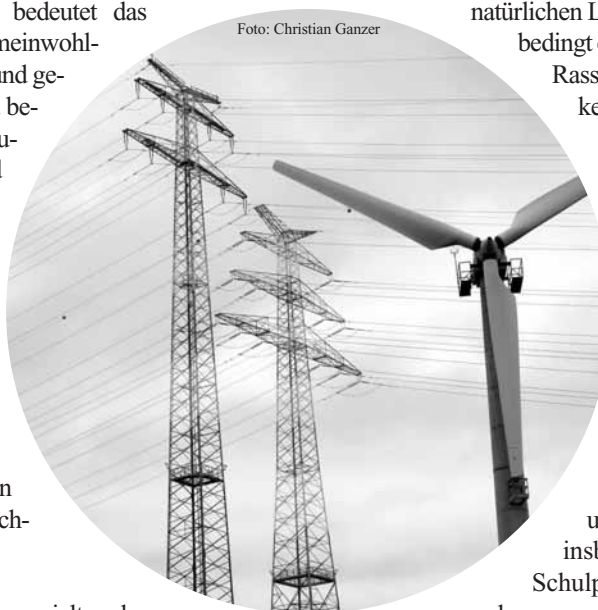


Foto: Christian Ganzer

Sachverhalte mit gleichen Ansprüchen versehen werden müssen. Insbesondere kann danach differenziert werden, ob ein Antragsteller den Zielen der Förderung entspricht.

Beispiel: Fremden-, 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 und ggf. durch die Leistungsklage von Betroffenen auf Einwirkung abzusichern.

#### IV. Ausblick

22. 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.

*Glossar:* BVerfG: Bundesverfassungsgericht / BeamtenStG: Beamtenstatusgesetz / GG: Grundgesetz / VG: Verwaltungsgericht

*Wichtige Gerichtsentscheidungen:*

BVerfG, 07.11.2015, NVwZ-RR 2016, 241. Anti-Pegida-Presseerklärung von Bundesministerin Wanka ist verfassungswidriger Eingriff in Versammlungsfreiheit durch Pressemitteilung.

BVerfG, 27.02.2018, NJW 2018, 928. Staatliche Neutralitätspflicht auch außerhalb des Wahlkampfs.

BVerfG, 09.06.2020, NVwZ 2020, 1024. = NJW 2020, 2096; 2 BvE 1/19 - Seehofer/AfD "staatszersetzend". Verletzung der Chancengleichheit aus Art. 21 I GG

BVerfG, 13.09.2017, NVwZ 2018, 433. Amtliche Äußerungen eines Oberbürgermeisters im politischen Meinungskampf

*Literatur:*

Hufen, Politische Jugendbildung und Neutralitätsgebot, Recht der Jugend und des Bildungswesens (RdJB) 2018, 216

Kluth, Unparteilichkeit als Handlungsmaßstab der Zentrale für politische Bildung und vergleichbarer Stellen und Einrichtungen. Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 2019 1035

Payandeh, Die Neutralitätspflicht staatlicher Amtsträger im öffentlichen Meinungskampf. Der Staat 55 (2016), 519

Spitzlei, Die politische Äußerungsbefugnis staatlicher Organe, Juristische Schulung (JuS) 2018, 856

Wieland, Was man sagen darf. Mythos Neutralität in Schule und Unterricht. Schulverwaltung spezial 3/2019

#### Prof. Dr. Friedhelm Hufen



ist Professor (em.) für Öffentliches Recht - Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Mainz und war Mitglied des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz. Seine Forschungsschwerpunkte sind u.a. Kultur und Recht, Schul- und Hochschulrecht, Verwaltungsverfahrenrecht, Verwaltungsprozessrecht und Medizinrecht.