

# Politische Jugendarbeit und Neutralitätsgebot

*Friedhelm Hufnagel*

## 1 Einleitung: Das Neutralitätsgebot als rechtlicher Maulkorb für politische Jugendarbeit?

In der Bundesrepublik gibt es neben der öffentlichen Jugendarbeit zahlreiche private Initiativen und Aktionsbündnisse gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, aber auch gegen Linksextremismus und religiösen Fanatismus. Viele dieser Aktivitäten werden aus öffentlichen Mitteln des Bundes und der Länder gefördert. So existiert im *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend* eine Referatsgruppe „Demokratie und Vielfalt“, die die Aktivitäten des Bundes koordiniert. In den Bundesländern werden die Aktivitäten von den zuständigen Ministerien oder beauftragten Einrichtungen koordiniert. So gibt es an der Universität Marburg ein „*Beratungsnetzwerk Hessen. Gemeinsam für Demokratie und gegen Rechtsextremismus*“, das die öffentlichen Mittel auf die einzelnen privaten Träger verteilt.

Die Wahlerfolge der AfD und deren Einzug in den Bundestag und die meisten Landesparlamente, aber auch die zunehmende gesellschaftliche Polarisierung rücken diese Aktivitäten selbst in den Mittelpunkt politischer und rechtlicher Auseinandersetzungen und stellen neue Anforderungen an die rechtliche Auslotung von Möglichkeiten und Grenzen staatlicher und staatlich subventionierter politischer Öffentlichkeitsarbeit im Allgemeinen und politische Jugendarbeit im Besonderen. Nicht nur gegenüber der Öffentlichkeitsarbeit von Bund, Ländern und Kommunen, sondern auch gegenüber öffentlich unterstützten privaten Aktivitäten wird die Einhaltung des Neutralitätsgebotes eingefordert. Zuschüsse werden verweigert, wenn sich die Initiativen gegen bestimmte politische Parteien und religiöse Gruppen richten; Nebenbestimmungen in Subventionsbescheiden sollen politische Neutralität sichern<sup>1</sup>. Ein erstes Rechtsgutachten zum Thema liegt vor.<sup>2</sup> Dabei werden erwartungsgemäß Parallelen zur inzwischen kaum noch überschaubaren Diskussion über die parteipolitische Zurückhaltungspflicht und zum Neutralitätsgebot bei der Äußerungen von Regierungsmitsgliedern und anderen Politikern bis hinauf zum Bundespräsidenten gezogen<sup>3</sup>.

1 So heißt es in einer der allgemeinen Nebenbestimmungen zu Zuwendungsbescheiden durch das Land Hessen: „Eine Förderung von Demonstrationen, Veranstaltungen, Veröffentlichungen oder sonstigen Aktionen gegen Parteien mit Mitteln des Landesprogramms Hessen ist ausgeschlossen“. Für eine Broschüre „Neue Nachbarn. Rechtspopulismus in Hessen (2017)“ wurde der Druckkostenzuschuss wegen Stellungnahmen zur AfD verweigert.

2 *Parlamentarische Beratungsdienst des Landes Brandenburg*: „Rechtlicher Rahmen der Förderung von Initiativen gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit v. 12. Februar 2018 – [www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w6/gu/39.pdf](http://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w6/gu/39.pdf), Stand: 30.3.2018).

3 BVerfGE 44, 125 (143); 63, 230 (243); 136, 323 (333); 138, 102 (111); zuletzt Urt. v. 27.2.2018 2 BvR 1/16, NJW 2018, 928 – *Ministerin Wanka*; OVG Bremen, NJW 2016, 823; ThürVerfGH, NVwZ 2016, 1408 – *Ramelow/NPD*; *Barczak*, Die parteipolitische Äußerungsbefugnis von Amtsträgern, NVwZ 2015, 1014; *Cornils*, Parteipolitische Neutralität des Bundespräsidenten: Wahlrechtsprägende Verfassungserwartung, nicht Amtspflicht, FS Hufnagel (2015), 151; *Ferrau*, Grenzen staatlicher Beteiligung am politischen Diskurs,

Aus verfassungsrechtlicher Sicht stellt sich angesichts dieser Entwicklung die Frage, welches Gewicht dem „Neutralitätsgebot“, der Parteienfreiheit und der Chancengleichheit der Parteien gegenüber der öffentlichen und öffentlich geförderten Bildungsarbeit zukommt. Fraglich ist dabei allerdings schon im Ansatz, ob ein abstraktes „Neutralitätsgebot“ geeignet ist, die komplexen Probleme zwischen Jugendschutz, Meinungsfreiheit und Parteienfreiheit und Parteien-gleichheit angemessen zu lösen. Dieses beruht letztlich auf der wirklichkeitsfernen und historisch überholten Vorstellung einer strikten Trennung von politisch agiler Gesellschaft und Politik einerseits und einem fest gefügtem, durch die Regierung, Behörden und Beamten gebildeten, über der Politik schwebenden Staat andererseits und verkennt damit die enge Verbindung von staatlichen und politischen Kräften. Dagegen kann politische Bildungsarbeit nie „neutral“ im Sinne von „politisch indifferent“ sein. Auch ist daran zu erinnern, dass die Offenheit des politischen Diskurses und der Kritik zu den Kernelementen der verfassten Demokratie gehören und nicht durch Neutralität, politische Zurückhaltung und Äquidistanz zu politischen Kräften eingebettet werden dürfen. Mit „Neutralität“ gemeint sein können daher stets nur konkrete Grundrechte sowie Freiheit und Chancengleichheit der Parteien. Die entstehenden Probleme sind nicht abstrakt, sondern am konkreten Einzelfall zu lösen. Zu unterscheiden sind dabei die Öffentlichkeitsarbeit und Jugendbildung staatlicher und kommunaler Träger (vgl. 2) und die Unterstützung privater Initiativen (vgl. 3).

## 2 Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit staatlicher und kommunaler Träger

Werden Bund, Länder und andere öffentliche Träger selbst durch Öffentlichkeitsarbeit und Jugendbildung aktiv und nehmen sie hierfür die Autorität und die Mittel des Staates in Anspruch, so ist es selbstverständlich, dass sie hierbei an die Grundrechte und die grundrechtsgleichen Rechte Dritter gebunden sind.<sup>4</sup> Umgekehrt können sie sich bei ihren Öffentlichkeitsarbeit nicht selbst auf Grundrechte berufen.<sup>5</sup> Zur verfassungsrechtlichen Beurteilung sind die möglicherweise berührten Schutzbereiche von Grundrechten Dritter, insbesondere politischer Parteien, zu benennen. Sodann ist zu klären, ob und unter welchen Voraussetzungen ein Eingriff in diese Rechte vorliegt und ob dieser durch Gesetz und/oder den Schutz von Verfassungsgütern gerechtfertigt ist.

Für die politische Bildungsarbeit ist dabei weniger das „Neutralitätsgebot“, als vielmehr die Chancengleichheit der Parteien der wichtigste Prüfungsmaßstab. Unstreitig können der Staat und andere öffentliche Träger nicht nur durch konkrete Gebote, Verbote usw., sondern auch durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit, Tatsachenbehauptungen, Warnungen und Wertungen („Realakte“) in die Grundrechte Dritter eingreifen oder die Chancengleichheit beeinträchtigen<sup>6</sup>. Im grundrechtsdogmatischen Sinne keine Eingriffe sind dabei die allgemeine Informationstätigkeit und Öffentlichkeitsarbeit des Staates, die ihre Legitimationsgrundlage letztlich in der Befugnis zur Staatsleitung und -lenkung<sup>7</sup>, aber auch im Jugendschutz, dem Integrationsauftrag

4 NVwZ 2017, 1259; *Gusy*, Neutralität staatlicher Öffentlichkeitsarbeit – Voraussetzungen und Grenzen, NVwZ 2015, 700; zur Warnung vor Jugendsektoren auch BVerfGE 105, 279 (294) – *Osho*.

5 BVerfGE 138, 102 (117).

6 BVerfGE 61, 82 ff.; dazu und zu den Ausnahmen *Hufen*, StaatsR II. Grundrechte, 6. Aufl., München 2017, § 6 Rn. 38 f.

7 Allg. *Hufen* (Anm. 5), § 8 Rn. 6; *Voßkuhle/Kaiser*, Der Grundrechtseingriff, JuS 2009, 313.

8 So die nicht unbestrittene, aber durch das BVerfG vertretene Auffassung, s. BVerfGE 105, 253 (265).

der Verfassung, dem Demokratiegebot und der Schutzwicht für die Grundrechte und andere Verfassungsgüter findet. Auch die öffentliche Bildungsarbeit sowie sachlichen Informationen über Parteien, Religionsgemeinschaften und andere Grundrechtsträger sowie deren Führungspersonal bleiben – auch wenn sie diesen unangenehm sein mögen – unterhalb der „Eingriffs Schwelle“<sup>8</sup>. Das gilt auch für Wertungen und Stellungnahmen die darauf gerichtet sind, Jugendliche und andere Empfänger gegen Rechts- oder Linksextremismus, Salafismus Antisemitismus, Rassismus, Homophobie, Islamfeindlichkeit und Europafeindlichkeit und andere verfassungswidrige Ideologien zu beeinflussen<sup>9</sup>, auch wenn diese zum „Programm“ einer nicht verbotenen Partei oder sonstigen Vereinigung gehören. Sachbezogene Information über eigene Aktivitäten einer Regierung ist selbst im Vorfeld von Wahlen nicht ausgeschlossen.<sup>10</sup>

Anders kann es sich verhalten, wenn gezielt und unter Nennung von Namen auf führende Persönlichkeiten einer Partei oder die Partei als solche eingegangen wird, damit deren Chancen auf Beteiligung an der politischen Willensbildung beeinträchtigt werden und in den Wettbewerb der politischen Parteien eingegriffen wird. Hier gelten die allgemeinen Grundsätze der politischen Öffentlichkeitsarbeit durch Politiker und andere Vertreter von Staat und Kommunen, wie sie Verfassungs- und Verwaltungsgerichte seit den 1970er Jahren herausgearbeitet haben<sup>11</sup> und die sich wie folgt zusammenfassen lassen: Für die demokratische Grundordnung ist unerlässlich, dass sich Teilnehmer am politischen Diskurs und Wähler ihr Urteil in einem freien und offenen Prozess der Meinungsbildung fällen können. Dabei kommt den politischen Parteien eine entscheidende Bedeutung zu. Art. 21 Abs. 1 GG garantiert den politischen Parteien nicht nur die Freiheit ihrer Gründung und die Möglichkeit der Mitwirkung an der politischen Willensbildung, sondern auch, dass diese Mitwirkung auf der Basis gleicher Rechte und gleicher Chancen erfolgt. Staatsorgane müssen deshalb im politischen Wettbewerb der Partei Neutralität wahren und allen politischen Kräften dienen. Auch außerhalb von Wahlkampfzeiten erfordert der Grundsatz der Chancengleichheit die Beachtung des Gebots staatlicher Neutralität. Ebenso wie die Staatsorgane selbst dürfen sich auch nachgeordnete Träger der Öffentlichkeitsarbeit deshalb nicht mit einzelnen Parteien noch mit deren Gegnern im politischen Meinungskampf identifizieren, unmittelbar in die politische Auseinandersetzung und in den Wahlkampf eingreifen und nicht einseitig vor Kundgebungen oder der diese veranstalteten Parteien und anderen Gruppierungen auseinandersetzen<sup>12</sup>. Eine Ausnahme dürfte allerdings insofern die NPD bilden. Diese wurde durch das *BVerfG* explizit als verfassungsfeindlich benannt und nur aus Gründen geringer Gefahrenpotentialität nicht verboten.<sup>13</sup> In diesem Sinne kann es dem Staat und privaten Bildungseinrichtungen nicht verwehrt sein, durch Bildungsarbeit darauf hin zu wirken, dass die durch diese Partei entstehende Gefahr tatsächlich geringfügig bleibt.

Auch hier geht es aber nur um die direkte Beeinflussung für und gegen die jeweilige Partei. Die Auseinandersetzung mit den ideologischen Grundlagen und den allgemeinen Zielen und Inhalten einer Partei ist ebenso wenig Eingriff und Verstoß gegen das Neutralitätsgebot wie das

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

9 BayVGH, DÖV 1996, 1009.

10 VerfGH Rhl.-Pf., NVwZ 2007, 200 – *Tag der offenen Tür*; dazu Hufn, Legitimität und Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit von Landesregierungen, LKRZ 2007, 41.

11 Nachw. oben (Anm. 3.).

12 Exemplarisch BVerfGE 138, 102 (116) u. zuletzt BVerfG, NJW 2018, 928 – *Ministerin Wanka*; BVerfG, NVwZ 2018 – *Apell „Licht aus“ durch Oberbürgermeister*.

13 BVerfG, NVwZ Beilage 2/2017, 39.

Zitat aus Parteiprogrammen, die sachliche Information über die Aktivitäten der jeweiligen Partei und eine Schilderung von deren eigenen Versuchen, Jugendliche und andere soziale Gruppen zu beeinflussen. Auf drastische Angriffe aus der Partei darf sachlich reagiert, aber nicht „mit gleicher Münze zurückgezahlt“ werden, denn ein „Recht auf Gegenschlag“ steht allenfalls Privaten, nicht aber einem Träger öffentlicher Verantwortung zu<sup>14</sup>.

### 3 Finanzielle Unterstützung privater Jugendbildung

Auch bei der Unterstützung der Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit Dritter sind der Staat und andere öffentliche Träger nicht völlig frei. Hier wie in anderen Bereichen kann sich der Staat durch die Privatisierung und Delegation nicht einfach seiner Grundrechtsbindung entziehen und muss die Rechtmäßigkeit der geförderten Aktivitäten so weit wie möglich sicherstellen. Die gebotene Zurückhaltung bei direkten Eingriffen in den öffentlichen Meinungskampf folgt ja nicht zuletzt daraus, dass bei solchen Aktivitäten öffentliche Finanzmittel und die Autorität des Staates eingesetzt werden. Auch insofern kommt es aber nicht auf abstrakte Neutralität, sondern auf Pluralität, Chancengleichheit und die Vermeidung konkreter Grundrechtseingriffe an. Auch der allgemeine Gleichheitssatz im Verhältnis zu verschiedenen Trägern ist hier zu beachten und ggf. verfahrensmäßig, z.B. durch offene und transparente Ausschreibungsverfahren, zu sichern<sup>15</sup>.

Andererseits darf nicht verkannt werden, dass die privaten Empfänger öffentlicher Mittel Grundrechtsträger, nicht Grundrechtsadressaten sind und bleiben. Ihre Äußerungen werden durch die Finanzierung nicht selbst zu hoheitlichen Maßnahmen. Sie werden auch nicht etwa zu Beliehenen, sondern bleiben Privatrechtssubjekte. Etwaige Rechtsstreitigkeiten zwischen ihnen und Dritten werden deshalb zu Recht vor dem Zivil- nicht vor den Verwaltungsgerichten geführt. Schon gar nicht begeben sie sich durch die Annahme staatlicher Finanzierung aus dem Schutzbereich einschlägiger Grundrechte hinaus. Für sie gilt insofern nichts anderes als für staatlich finanzierte Einrichtungen in Wissenschaft, Kultur, Medien. Einschlägige Grundrechte der Träger wie Meinungs-, Religions-, Kunstfreiheit usw. schützen sie vor überzogener staatlicher Einflussnahme. Die Kontrolle kann insofern nur Rechts – nicht Inhaltskontrolle sein.

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<sup>16</sup>. 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. Das bedeutet z.B., dass es kein allgemeines Verbot der Erwähnung politischer Parteien gibt. Diese dürfen in ihren Programmen dargestellt, zitiert und auch sachgemäß kommentiert werden. Verstoßen diese Programme gegen Grundwerte der Verfassung, so darf auch hierauf in

14 BVerfG, NJW 2018, 928 – Ministerin Wanka.

15 Gegen einseitige Ausrichtung gegen „Rechts“ z.B. Murswiek, Der Umgang mit verfassungswidrigen Vereinigungen nach dem Grundgesetz, FS Würtenberger (2013), 775 ff.

16 Landtag Brandenburg, Stellungnahme des wissenschaftlichen Dienstes v. 12.2.2018, abrufbar unter <https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w6/gu/39.pdf>, Stand: 30.3.2018, S. 15.

sachgerechter Form hingewiesen werden<sup>17</sup>. Allgemeine Legitimationsgrundlage bilden auch hier neben § 14 SGB VIII (erzieherischer Kinder- und Jugendschutz) und haushaltrechtlichen Bestimmungen die Grundrechte und Grundwerte der Verfassung, der Jugendschutz und die freiheitlich demokratische Grundordnung.

Ein Eingriff und ein Verstoß gegen die Chancengleichheit kommen erst dann in Betracht, wenn sich die Information oder Wertung gezielt gegen eine bestimmte Gruppe oder Partei richtet. Greifen die Bildungsmaßnahmen allerdings in Rechte Dritter ein, so reichen die genannten gesetzlichen Grundlagen und Verfassungsgüter nicht aus. Zu fragen ist also, ob nicht die politische und soziale Erziehungsarbeit auf eine besondere gesetzliche Grundlage innerhalb oder außerhalb des SGB VIII zu stellen ist. Unabhängig davon bestehen allgemeine Schranken für staatlich geförderte Meinungsäußerungen: Ausgeschlossen sind falsche Tatsachenbehauptungen, Eingriffe in die Privatsphäre, Schmähkritik und gezielte Wahlbeeinflussung.<sup>18</sup> Insofern ist die Kontrolle durch den Subventionsgeber nötig und auch rechtlich möglich. Sie ist durch Nebenbestimmungen, Widerrufsklauseln abzusichern und kann ggf. durch die verwaltungsgerichtliche Leistungsklage auf Einwirkung auf den Begünstigten durchgesetzt werden.

Nebenbestimmungen zu begünstigenden Entscheidungen sind aber ihrerseits an den Grundrechten der Begünstigten und an § 36 VwVfG zu messen. Danach sind sie nur zulässig, wenn sie sicherstellen sollen, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des Zuwendungsbescheids erfüllt werden (§ 36 Abs. 1 VwVfG). Das heißt u.a. konkret, dass Nebenbestimmungen die Meinungsfreiheit der Begünstigten nicht unverhältnismäßig einschränken oder auf ein überzogenes Neutralitätsgebot festlegen dürfen. Auch hier kann Neutralität nicht politische Sterilität bedeuten. Es geht wie bei der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit vielmehr nur um die Verhinderung konkreter Eingriffe in die Rechte Dritter einschließlich politischer Parteien.<sup>19</sup>

## 4 Zusammenfassung und Ausblick

In der verfassten Demokratie sind die Chancengleichheit und Freiheit politischer Parteien wichtige Rechtsgüter, die auch durch die politische Öffentlichkeitsarbeit und Jugendbildung nicht gefährdet werden dürfen. Wie in anderen Bereichen dürfen Offenheit und Pluralität der politischen Auseinandersetzung aber nicht durch falsch verstandene Neutralität und starre Gleichheitsvorstellungen gefährdet werden. Die Verfassungsgüter der Gleichheit, Toleranz usw. bilden die Grenze, aber auch die Legitimation für staatliche und staatlich geförderte Jugendarbeit. Der Staat darf in seiner eigenen und in der unterstützten Öffentlichkeits- und Jugendarbeit Stellung beziehen, er darf seine Verfassungsziele fördern und verfassungsfeindliche Ziele im politischen Meinungskampf markieren. Er darf in diesem Sinne auch werten und be-

17 Insofern dürfte die verweigerte Finanzierung des Drucks der Broschüre „Neue Nachbarn. Rechtspopulismus in Hessen“, die folglich nicht vom Beratungsnetzwerk Hessen herausgegeben werden konnte, eher unangemessener vorauselender Gehorsam als verfassungsrechtlich begründete Maßnahme sein.

18 Landtag Brandenburg (Anm. 16), S. 30.

19 Hinzuweisen ist noch darauf, dass unverhältnismäßige Nebenbestimmungen nach der jüngeren Rechtsprechung ungeachtet ihrer Rechtsform als Auflage oder Bedingung gesondert im Verwaltungsprozess angefochten werden können (BVerwG, NVwZ 2001, 729; Hufn, VwProzR, 10. Aufl., München 2016, § 14 Rn. 46 ff.); umgekehrt kann eine politische Partei, die sich durch Äußerungen eines subventionierten Trägers der Jugendarbeit in ihren Rechten tangiert sieht, nicht nur diesen selbst auf Unterlassung in Anspruch nehmen, sondern ggf. auch die Behörde mit der verwaltungsgerichtlichen Leistungsklage auf Einwirkung auf den jeweiligen Träger verklagen.

einflussen. Grenzen ergeben sich erst, wenn konkret in die Rechte politischer Vereinigungen und Parteien eingegriffen wird – dies vor allem, aber nicht nur, im Umfeld von Wahlen. Privaten Trägern kommen selbst Grundrechte zu, die nicht durch überzogene Neutralitätsanforderungen beeinträchtigt werden dürfen. Schon gar nicht dürfen sie bei Inanspruchnahme öffentlicher Mittel zu politischer „Selbstkasteiung“ und zum Maulkorb im Umgang mit extremistischen Gruppen und Parteien werden.

*Verf.: Prof. Dr. Friedhelm Hufn, em. o. Professor für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungsrecht an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz, 55099 Mainz; Mitglied des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz a.D., E-Mail: hufn@uni-mainz.de*