

Gutachten
zur staatlichen Förderung von Vereinen und Initiativen,
deren Aktivitäten sich gegen politische Parteien richten

I. Auftrag

Der Präsident des Abgeordnetenhauses von Berlin hat den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst aufgrund einer Bitte der AfD-Fraktion Berlin mit der Erstellung eines Gutachtens beauftragt, wie die Rechtmäßigkeit der gegen eine politische Partei gerichteten Aktivitäten von staatlich geförderten Vereinen und Initiativen zu beurteilen ist. Ferner sollen die Folgen eines Verstoßes gegen das Neutralitätsgebot durch Vereine und Initiativen erörtert werden. Es sind folgende Fragen zu behandeln:

1. Verstoßen Initiativen und Vereine (im Folgenden: Dritte), welche vom Staat finanziell darin unterstützt werden, sich jedenfalls auch gesellschaftspolitisch zu äußern, gegen das Gebot der Chancengleichheit der Parteien, das Neutralitätsgebot oder sonstige Rechtsnormen, wenn sie gegen eine Partei, die vom Verfassungsschutz weder beobachtet noch überwacht wird, Aktivitäten entfalten, wie insbesondere, aber nicht ausschließlich
 - eine gegen die Partei gerichtete Öffentlichkeitsarbeit (z. B. in Form von Broschüren, Informations- und Schulungsveranstaltungen oder Dossiers über Funktionäre, Mitglieder, Infrastruktur und Aktivitäten der Partei),
 - Aufrufe zur Teilnahme an und/oder Mitorganisation von Demonstrationen gegen die Partei insgesamt oder einzelne Parteiveranstaltungen, Parteibüros oder Parteimitglieder,

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

- logistische und organisatorische Unterstützung von staatlich nicht geförderten Initiativen, die ihrerseits gegen die Partei gerichtete Aktivitäten entfalten, insbesondere, aber nicht ausschließlich durch Überlassung von Räumen an diese Initiativen,
- Social Media Aktivitäten.

Dies soll exemplarisch untersucht werden anhand der gegen die AfD gerichteten Aktivitäten

- der mobilen Beratungsstelle gegen Rechtsextremismus (mbr),
 - der Berliner Register,
 - der Jugendzentren „JUP e.V.“ und „Bunte Kuh e.V.“ in Pankow
 - sowie des „Zentrums für Demokratie und Toleranz“ in Treptow-Köpenick.
2. Spielt es für die Beurteilung dieser Frage eine Rolle, ob sich die in Rede stehenden Aktivitäten ausschließlich gegen eine der sechs im Abgeordnetenhaus vertretenen Parteien richten?
 3. Welche Rechtsfolgen hat ein Verstoß gegen das Gebot der Chancengleichheit der Parteien, das Neutralitätsgebot oder sonstige Rechtsnormen auf Seiten des Dritten im Hinblick auf dessen Förderung durch das Land Berlin?
 4. Welche Vorkehrungen sind bei der Vergabe der Mittel grundsätzlich zu treffen, damit ihre Verwendung nicht zu rechtswidrigen Zwecken (im Sinne der Frage Nr. 1) erfolgt? Welche grundsätzlichen Kontroll- und Einwirkungspflichten bestehen nach Ausreichung hinsichtlich einer rechtmäßigen Verwendung? Können die staatlichen Stellen sich insbesondere allein auf die Berichte und Verwendungsnachweise der Zuwendungsempfänger verlassen oder besteht eine Pflicht, sich auf Grundlage eigener Sachverhaltsaufklärung ein umfassenderes Bild zu machen?
 5. Ändert sich an der Antwort auf Frage Nr. 4 etwas, wenn es in der Vergangenheit nachgewiesenermaßen zu Rechtsverstößen im Sinne von Frage Nr. 1 gekommen ist und die über die Förderung entscheidenden Stellen hierüber in Kenntnis gesetzt wurden?
 6. Auf welche Weise ist der Staat verpflichtet, gegenüber einem Dritten, der zuvor bereits hiergegen verstoßen hat, auf die Einhaltung des Gebots der Chancengleichheit der Parteien und das Neutralitätsgebot hinzuwirken? In welchen Fällen ist insbesondere im Rahmen des § 36 Abs. 1 und 2 VwVfG eine Ermessensreduzierung auf null dahingehend gegeben, dass ein Förderbescheid mit einer entsprechenden Auflage zu versehen ist?

7. Ist der Staat verpflichtet, die ausgereichten Gelder ganz oder teilweise zurückzufordern, wenn ein Dritter gegen die Chancengleichheit und das Neutralitätsgebot verstößt, obwohl er bei Gewährung der Förderung auf diese hingewiesen wurde? Falls insoweit ein Ermessen besteht, was sind die bei der Ermessensausübung maßgeblichen Aspekte und wann tritt eine Ermessensreduzierung auf null im Sinne einer Pflicht zur Rückforderung ein?
8. Unter welchen Voraussetzungen kann es zu einer Verpflichtung des Staates kommen, die Förderung eines Dritten zukünftig gänzlich einzustellen?

II. Gutachten

A. Zu den Fragen 1 und 2: Mögliche Rechtswidrigkeit der Aktivitäten von Vereinen und Initiativen

Die Rechtmäßigkeit der oben genannten Aktivitäten beurteilt sich nach der Rechtmäßigkeit und Zielsetzung der staatlichen Förderung.

1. Haushaltsrechtliche Zulässigkeit der staatlichen Förderung

Die Förderung von gesellschaftspolitisch aktiven Vereinen und Initiativen bedarf keiner spezialgesetzlichen Grundlagen, sondern erfolgt nach dem jeweils geltenden Haushaltsgesetz in Verbindung mit dem Haushaltsplan.¹ Darin liegt eine hinreichende Rechtsgrundlage. Maßstäbe für die rechtmäßige Gewährung von Zuwendungen sind in den §§ 23 und 44 der Landeshaushaltsordnung (LHO)² sowie in den dazu erlassenen Ausführungsvorschriften (AV-LHO)³ enthalten. Gemäß § 23 LHO dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an Stellen außerhalb der Verwaltung Berlins zur Erfüllung bestimmter Zwecke, also Zuwendungen, nur veranschlagt werden, wenn an der Erfüllung durch solche Stellen ein erhebliches Interesse besteht, das ohne die Zuwendungen nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann. Empfänger von Zuwendun-

¹ Zurzeit: Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2018 und 2019 (HG 18/19) vom 19. Dezember 2017 (GVBl. S. 678).

² In der Fassung vom 30. Januar 2009 (GVBl. S. 31, 486), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. Februar 2018 (GVBl. S. 160).

³ In der Fassung vom 30. Juni 2009.

gen sind üblicherweise auch Kulturinstitutionen.⁴ Vereine und Initiativen, die Angebote zur politischen Bildung unterbreiten und politische Diskussionen durchführen, sind in vergleichbarer Weise mögliche Empfänger. Den in § 23 LHO enthaltenen Voraussetzungen für Leistungen kommt angesichts ihrer Unbestimmtheit und des weiten Einschätzungsspielraums des Haushaltsgesetzgebers kaum eine praktische rechtliche Bedeutung zu.⁵

§ 44 LHO enthält Regelungen für die Gewährung der gemäß § 23 LHO veranschlagten Zuwendungen. § 44 Abs. 1 Satz 2 und 3 LHO sehen die Erbringung eines Verwendungsnachweises und ein Prüfungsrecht der zuständigen Dienststelle vor.

2. Verfassungsrechtliche Einstufung der staatlichen Förderung

Für die verfassungsrechtliche Einstufung der staatlichen Förderung und der daraus folgenden Beurteilung des Verhaltens der Geförderten ist von Bedeutung, inwieweit auf dieses Verhalten die rechtlichen Kriterien für eine Öffentlichkeitsarbeit des Staates Anwendung finden.

a. Öffentlichkeitsarbeit des Staates

Die Zulässigkeit einer Öffentlichkeitsarbeit des Staates ist heute weitgehend unstrittig. Die Öffentlichkeitsarbeit umfasst die Information über staatliche Vorhaben, insbesondere über neue Gesetze, die Warnung vor Gefahren für die Öffentlichkeit und die Erörterung des demokratischen Grundkonsenses, der die Grundrechtsordnung sowie tragende Verfassungsprinzipien, z. B. das Demokratieprinzip, umfasst.⁶ Hierdurch trägt der Staat zur Willensbildung der Bevölkerung bei und gerät damit in einen Gegensatz zu dem verfassungsrechtlichen Postulat, wonach sich die Willensbildung von der Bevölkerung zu den staatlichen Organen hin vollziehen soll, und nicht in umgekehrter Richtung.⁷ Dieser Widerspruch erscheint letztlich nicht auflösbar, kann aber nach Auffassung der Rechtsprechung durch die Einhaltung bestimmter Vorgaben gemildert werden. Demnach darf die Öffentlichkeitsarbeit keinen übermäßigen Umfang annehmen, muss also verhältnismäßig blei-

⁴ Vgl. Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, Stand 2015, § 23 BHO Rn. 1.

⁵ Rossi, in: Gröpl (Hrsg.), Bundeshaushaltsordnung/Landeshaushaltsordnung, Kommentar, 2011, § 23 BHO Rn. 26.

⁶ BVerfGE 44, 125, 144 ff.; 105, 252, 268 ff.

⁷ BVerfGE 138, 107, 109; vgl. 44, 125, 140.

ben. Ferner muss sie sachlich und objektiv sein und darf keine Grundrechte oder verfassungsrechtlich geschützte Rechtspositionen verletzen.⁸

b. Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit in Bezug auf Parteien

Die Chancengleichheit der politischen Parteien ist durch Art. 3 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG)⁹ grundrechtlich abgesichert. Dadurch ist es dem Staat verwehrt, bestimmte Parteien bevorzugt zu behandeln oder zu benachteiligen.¹⁰ In Bezug auf die Öffentlichkeitsarbeit folgt hieraus ein striktes Gebot der Neutralität. Der Staat darf weder für bestimmte Parteien werben noch sie abwertend behandeln.¹¹ Das Neutralitätsgebot hat besondere Bedeutung für Zeiten des Wahlkampfes, gilt aber auch darüber hinaus. Es ist streng formal zu verstehen und gilt für alle Formen der Kommunikation, also für mündliche Äußerungen ebenso wie für Publikationen oder den Inhalt von Internetseiten.¹²

Wann eine Verletzung der Neutralitätspflicht vorliegt, lässt sich nicht in allen Fällen problemlos bestimmen. Nach der Rechtsprechung dürfen sich Politiker nicht in ihrer Funktion als Regierungsmitglieder kritisch über Parteien äußern, wohl aber in ihrer Rolle als Parteipolitiker.¹³ Dem Bundespräsidenten wird nicht im gleichen Maße ein neutrales Verhalten abverlangt wie den Mitgliedern der Bundesregierung.¹⁴ Diese dürfen ihre Politik und ihre Projekte zwar durchaus gegen Kritik von Oppositionsparteien verteidigen, müssen dabei aber streng sachlich bleiben und haben kein Recht zur Gegenpolemik.¹⁵ All dies zeigt, dass die Frage, ob ein Politiker seine Neutralitätspflicht verletzt hat, nach den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Maßstäben häufig einer sorgfältigen Prüfung bedarf.

⁸ Vgl. BVerfGE 44, 125, 148; BVerfG, NJW 2018, S. 928, 930 (Fall Wanka); Klein in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Stand 2017, Art. 21 Rn. 302; Ipsen, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 8. Aufl. 2018, Art. 21 Rn. 35.

⁹ Vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetze vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2346, 2347).

¹⁰ BVerfGE 44, 125, 149 f.; 138, 102, 115; Lenski, Regierungs- und Fraktionsarbeit als Parteiarbeit, DÖV 2014, S. 585, 586.

¹¹ BVerfGE 44, 125, 144 ff.; 111, 54, 104 f.; BVerfG, NJW 2018, S. 928 f. (Fall Wanka).

¹² Vgl. hierzu Jensen, Rechtsprobleme regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit im Internet-Zeitalter, 2006, S. 30; Mandelartz/Grotelüschen, Das Internet und die Rechtsprechung des BVerfG zur Öffentlichkeitsarbeit der Regierung, NVwZ 2004, S. 647, 650.

¹³ BVerfGE 138, 102, 117.

¹⁴ BVerfGE 136, 323, 334 ff.

¹⁵ BVerfG, NJW 2018, S. 928 (Fall Wanka).

c. Anwendbarkeit der oben dargestellten Kriterien auf die staatliche Förderung Privater

Es ist zu prüfen, inwieweit das Recht auf Chancengleichheit und das Gebot der staatlichen Neutralität von Bedeutung sind, wenn der Staat Vereine und Initiativen fördert, die Angebote zur politischen Bildung machen und sich politisch äußern. Hierbei ist zunächst festzuhalten, dass das Gebot der Chancengleichheit und der Neutralität nicht nur für die Exekutive des Bundes, sondern ebenfalls auf Landesebene gilt und daher auch vom Land Berlin zu beachten ist.¹⁶

Dies bedeutet, dass die Exekutive des Landes Berlin eine Pflicht zum neutralen Verhalten gegenüber politischen Parteien hat. Sie kann diese Pflicht nicht dadurch umgehen, dass sie private Organisationen mit Geldmitteln versieht und damit den Auftrag verbindet, für die Regierungsparteien zu werben oder andere Parteien zu bekämpfen.¹⁷ Zu erwägen ist weiter, ob Vereine oder ähnliche Organisationen zur Neutralität verpflichtet sind, weil sie staatliche Fördermittel erhalten. Insoweit ist festzustellen, dass durch die bloße Förderung keine Grundrechtsbindung der Vereine entsteht. Sie sind nicht verpflichtet, die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien aus Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 21 GG in gleicher Weise wie staatliche Organe zu beachten und behalten selber grundsätzlich ihr Recht auf freie Meinungsäußerung gemäß Art. 5 Abs. 1 GG.

In der Pflicht steht die Exekutive: Zum einen darf sie private Organisationen nicht mit der Vorgabe fördern, sie quasi im politischen Meinungskampf zu vertreten. Zum anderen darf sie es nicht unbeachtet lassen, wenn von ihr geförderte Vereine sich gegenüber Parteien in einer Weise äußern, die ihr selber aufgrund des Neutralitätsgebots untersagt wäre. Der Staat hat zwar das Recht, die Verbreitung von Wertvorstellungen zu fördern, auf denen die freiheitlich-demokratische Grundordnung beruht. Entsprechende geförderte Aktivitäten dürfen sich aber nicht gezielt gegen bestimmte Parteien richten, wenn diese nicht als verfassungswidrig angesehen werden. Darin läge ein Verstoß gegen die staatliche Neutralitätspflicht.¹⁸ Es muss gewährleistet sein, dass unterstützte Organisationen in ihren Aktivitäten nicht gegen Parteien Stellung beziehen.¹⁹ Bei Vereinen und Initiativen, die sich nicht neutral verhalten, ist der Staat gehalten, dafür zu sorgen, dass in Zukunft die

¹⁶ VerfGH Berlin, LVerfGE 3, 75; Driehaus, in: Driehaus (Hrsg.), Verfassung von Berlin, Kommentar, 3. Aufl. 2009, Art. 39 Rn. 5.

¹⁷ Vgl. Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtags Brandenburg vom 12. Februar 2018, S. 52.

¹⁸ Vgl. Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags vom 22. September 2015, S. 10.

¹⁹ Vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 3. Dezember 2014, AZ 2/14, Rn. 71, juris.

Neutralität gewahrt bleibt. Für die Beurteilung der Frage, inwieweit Verletzungen des Neutralitätsgebots vorliegen, spielt es keine Rolle, ob entsprechende Handlungen nur gegenüber einer Partei oder mehreren Parteien erfolgen. Auch spielt es keine Rolle, ob die betroffenen Parteien im Abgeordnetenhaus vertreten sind. Geförderte Vereine, die sich ungeachtet staatlicher Vorgaben weiter kritisch mit bestimmten Parteien auseinandersetzen, verletzen dadurch ihre Pflichten aus dem Zuwendungsverhältnis, das durch die Gewährung von Zuwendungen zwischen ihnen und dem Staat entstanden ist.

d. Beispielsfälle

Im Folgenden werden die von der AfD-Fraktion angeführten Einzelfälle dahingehend geprüft, ob sich Aktivitäten der aufgeführten Organisationen gegen eine bestimmte Partei richten.

aa. Mobile Beratung gegen Rechtsextremismus in Berlin

Diese Organisation wird nach eigenen Angaben von der Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung gefördert. Sie hat 2015 eine sog. Handreichung zum Umgang mit der AfD mit dem Titel „Wi(e)dersprechen – über die Auseinandersetzung mit der Alternative für Deutschland und die Notwendigkeit, über Demokratie zu sprechen“ veröffentlicht. In der Handreichung „Antritt von rechts“ aus dem Jahr 2016 setzt sich die Mobile Beratung kritisch mit der AfD auseinander. Die „Empfehlungen zum Umgang mit rechtspopulistischen Parteien in Parlamenten und Kommunen“ aus dem Jahr 2017 enthalten konkrete Ratschläge zur Auseinandersetzung mit der AfD. Würde die Veröffentlichung derartiger Schriften bzw. Handreichungen durch die Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung erfolgen, läge darin eine Verletzung des Neutralitätsgebots.

bb. Berliner Register

Die Berliner Register werden nach eigenen Angaben durch die Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung gefördert. Sie haben es sich zur Aufgabe gemacht, „rechtsextreme und diskriminierende Vorfälle“ in Berlin zu erfassen. In einem auf der Website der Berliner Register enthaltenen Glossar heißt es, dass sich die AfD zu bestimmten Themen „rassistisch und chauvinistisch“ positioniert und dass die Berliner

Register alle „Vorfälle“ aufnehmen, die auf die Partei Alternative für Deutschland (AfD) zurückgehen. Auswertungen der Berliner Register aus den Jahren 2016 und 2017 berichten kritisch über das Auftreten der AfD-Vertreter in Bezirksverordnetenversammlungen. Es wird eine Handlungsstrategie gegen die AfD in den Bezirksverordnetenversammlungen gefordert. Aufstellungen von Infoständen der AfD in Berliner Bezirken werden als „Vorfälle“ eingestuft. Würden vergleichbare Stellungnahmen durch die Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung erfolgen, läge darin eine Verletzung des Neutralitätsgebotes.

cc. Jugendfreizeiteinrichtungen „JUP e. V.“ und „Bunte Kuh“

Die Einrichtungen werden durch das Jugendamt des Bezirks Pankow für Angebote der Jugendarbeit gefördert (Antwort auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Buchholz (AfD), Abghs-Drs. 18/13 446).

Das „JUP“ bot im Dezember 2017 einen offensichtlich gegen die AfD gerichteten Workshop an („Who the Hell is AfD“). Des Weiteren machte das Jugendzentrum Werbung für verschiedene Demonstrationen gegen die AfD, die im Jahr 2017 stattfanden. Im Jugendzentrum „Bunte Kuh“ fanden im Jahr 2017 gegen die AfD gerichtete Veranstaltungen statt. Hätte die Bezirksverwaltung von Pankow gleichartige Aktivitäten entfaltet, so hätte dies einen Verstoß gegen das Neutralitätsgebot bedeutet.

dd. Zentrum für Demokratie Treptow-Köpenick

Das Zentrum wird nach eigener Auskunft durch die Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung gefördert.

Im Jahr 2017 fand im Zentrum eine Veranstaltung zum kommunalen Umgang mit der AfD statt. Das Zentrum gehört einem Bündnis für Demokratie und Toleranz in Treptow-Köpenick an. Dieses Bündnis wandte sich in einem offenen Brief vom Juli 2017 an eine Immobilienanlagen GmbH gegen die Nutzung von Räumlichkeiten der GmbH durch die AfD. Ferner veröffentlichte das Bündnis einen Unterstützungsaufruf zu einer gegen die AfD gerichteten Demonstration am 17. März 2018. Gleichartige Aktivitäten der Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung würden einen Verstoß gegen das Neutralitätsgebot darstellen.

Hinzuweisen ist in diesem Zusammenhang darauf, dass auch das Bezirksamt von Trepow-Köpenick dem Bündnis für Demokratie und Toleranz angehört. Der offene Brief an die GmbH und der Demonstrationsaufruf sind somit auch der Bezirksverwaltung zuzurechnen. Insoweit hat sie gegen das Neutralitätsgebot verstoßen.

B. Zu Frage 3: Rechtsfolgen aus Aktivitäten von geförderten Vereinen und Initiativen gegen Parteien

Sind Organisationen gefördert worden, ohne dass mit den Zuwendungsbescheiden eine Verpflichtung zu neutralem Verhalten gegenüber politischen Parteien verbunden wurde, ergeben sich aus gegen Parteien gerichtete Aktivitäten keine unmittelbaren Rechtsfolgen. Allein der Umstand einer staatlichen Förderung bewirkt keine Rechtspflicht zur Einhaltung des Neutralitätsgebots, wie es für die Exekutive besteht (vgl. oben, II. A. 2.). Anders sind Fälle zu beurteilen, in denen die entsprechenden Zuwendungsbescheide mit hinreichend bestimmten Auflagen verbunden sind, die die Empfänger der Zuwendungen zur Neutralität gegenüber politischen Parteien verpflichten. Es ist davon auszugehen, dass solche Auflagen rechtlich zulässig sind. Sie dienen der Erfüllung des verfassungsrechtlichen Postulats der Chancengleichheit der Parteien und der staatlichen Neutralität und stellen daher eine zulässige Einschränkung der Meinungsfreiheit von geförderten Vereinen dar.²⁰ In diesem Zusammenhang ist auf die Förderrichtlinien des Bundes für Veranstaltungen der politischen Bildung vom 1. Januar 2013 hinzuweisen. Gemäß Nr. 1 dieser Richtlinien können Einrichtungen, die in der politischen Bildung tätig sind, einen Antrag auf Anerkennung stellen, wenn sie die freiheitlich-demokratische Grundordnung bejahen. Als Teil dieser Grundordnung wird hierbei auch die Chancengleichheit der politischen Parteien angesehen.

Bei Verstößen gegen die Auflagen ergibt sich die Möglichkeit, die Zuwendungsbescheide gemäß § 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG)²¹ aufzuheben. Ausgezahlte Zuwendungen sind dann gemäß § 49 a VwVfG zu erstatten. Verstöße gegen Auflagen können auch im Hinblick auf die zukünftige Förderung berücksichtigt werden.

²⁰ Zur Zulässigkeit von sog. Extremismusklauseln vgl. Ingold, Extremismusklauseln bei der Vergabe öffentlicher Fördermittel, DÖV 2015, S. 13, 21 m. w. N.

²¹ In der Fassung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Gesetz vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745).

C. Zu den Fragen 4 und 5: Kontrolle der Verwendung von Zuwendungen

Zwischen dem Staat und den geförderten Vereinen oder Initiativen besteht ein Zuwendungsverhältnis, das auch die laufende Überwachung der Verwendung der Zuwendungen umfasst. Die Bewilligungsbehörde hat die Pflicht, nicht erst nachträglich, sondern schon während der Durchführung der geförderten Projekte bzw. Aktivitäten auf eine zweckentsprechende Mittelverwendung zu achten.²² Bereits bei der Vergabe der Mittel ist gemäß § 44 Abs. 1 Satz 2 LHO zu bestimmen, wie die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungen nachzuweisen ist. Gemäß § 44 Abs. 1 Satz 3 LHO ist ein Prüfungsrecht der zuständigen Dienststelle oder ihrer Beauftragten festzulegen. Gemäß Nr. 4.2.3 der Ausführungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (AV LHO) zu § 44 LHO muss der Zuwendungsbescheid die genaue Bezeichnung des Zweckes enthalten, wobei die Bezeichnung so eindeutig und detailliert festgelegt werden muss, dass auf dieser Grundlage eine begleitende und abschließende Erfolgskontrolle möglich ist. Die Bewilligungsbehörde darf gemäß Nr. 5.1.1 AV zu § 44 LHO die allgemeinen, auf den wirtschaftlichen Erfolg der Förderung ausgerichteten Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid durch sog. Besondere Nebenbestimmungen ergänzen, die die besonderen Belange des Einzelfalls berücksichtigen. Alle Nebenbestimmungen werden zu Bestandteilen des Zuwendungsbescheids.

Die Bewilligungsbehörde hat die Verwendung der Zuwendungen gemäß Nr. 9 AV zu § 44 LHO zu überwachen. Maßgeblich für die Kontrolle durch die Behörde ist der Verwendungsnachweis. Die Bewilligungsbehörde hat vom Zuwendungsempfänger den Nachweis der Verwendungen entsprechend den Nebenbestimmungen zu verlangen. Die Zuwendungsempfänger müssen diesen Nachweis mit den erforderlichen Informationen fristgerecht vorlegen.²³ Die Prüfung der Verwendung erfolgt gemäß Nr. 11 AV zu § 44 LHO anhand des Verwendungsnachweises. Gemäß Nr. 11 a AV zu § 44 LHO findet eine Erfolgskontrolle bisheriger Zuwendungen statt.

Abgesehen von den Regelungen der AV LHO muss die Behörde grundsätzlich darauf achten, dass die Vorgaben des Zuwendungsbescheids eingehalten werden. Was Umfang und Form der Kontrolle betrifft, besteht insoweit ein Gestaltungsspielraum der Behörde. Dieser Gestaltungsspielraum betrifft auch die Entscheidung über eigene Maßnahmen zur Sachverhaltsaufklärung. Soweit die Bewilligungsbehörde Kenntnis davon erhalten hat, dass sich ein Zuwendungsempfänger nicht im Rahmen des Zuwendungsbescheids verhält, hat sie eine eigene, weitergehende Prüfung vorzunehmen. Zu denken ist hierbei insbeson-

²² Rossi (Fn. 5), § 44 Rn. 75; vgl. Nebel (Fn. 4), § 44 Rn. 8.

²³ Rossi (Fn. 5), § 44 Rn. 78; vgl. Nebel (Fn. 4), § 44 Rn. 9

dere an eine Sachverhaltsaufklärung nach Maßgabe von § 26 VwVfG und an eine Anhörung gemäß § 28 VwVfG.²⁴

D. Zu Frage 6: Absicherung der Einhaltung des Neutralitätsgebots

Wenn der Staat Vereine und Initiativen, die Angebote zu politischen Bildungen machen, finanziell fördert, muss er darauf achten, dass diese Organisationen ihrerseits das Gebot der Neutralität gegenüber politischen Parteien einhalten. Ist es bereits zu Verstößen gegen das Neutralitätsgebot gekommen, können die Behörden zukünftig Zuwendungsbescheide mit Auflagen verbinden, um weitere Verstöße zu verhindern. Gemäß § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG darf ein Verwaltungsakt mit einer Auflage verbunden werden, also mit einer Bestimmung, die dem Begünstigten ein Tun, Dulden oder Unterlassen vorschreibt. Im vorliegenden Fall könnte den Empfängern der Zuwendungsbescheide aufgegeben werden, Aktivitäten für oder gegen bestimmte Parteien zu unterlassen. Die Erteilung derartiger Auflagen steht im Ermessen der Behörden. Ob und in welchen Fällen hierbei eine Ermessensreduzierung eintreten kann, lässt sich abstrakt nur schwer feststellen. Bei der Gewichtung von Verstößen gegen das Neutralitätsgebot sind verschiedene Aspekte zu berücksichtigen. Zum einen spielen die Anzahl der Verstöße und der Zeitraum, in dem sie erfolgt sind, eine Rolle. Zum anderen ist zu berücksichtigen, ob die Verstöße durch die Organisationen selber oder – in zurechenbarer Weise – durch Dritte erfolgt sind, die ihrerseits von den Organisationen in relevanter Form unterstützt werden.

Vor allem ist das jeweilige Gewicht der Verstöße von Bedeutung. Bei schriftlichen Veröffentlichungen (Flugblätter, sog. Handreichungen, Texte im Internet) macht es einen Unterschied, ob eine Partei hierbei lediglich namentlich erwähnt wird oder ob sich die Veröffentlichung ihrem gesamten Inhalt nach gezielt gegen diese Partei richtet. Bei Aufrufen zu Demonstrationen oder sonstigen Aktionen lässt sich danach differenzieren, ob ein Verein maßgeblich als Organisator bzw. Veranstalter auftritt oder ob er lediglich den Aufruf zur Demonstration mitzeichnet.

Diese Beispiele zeigen, dass die Schwere von Verstößen gegen das Neutralitätsgebot wesentlich von den Umständen des Einzelfalls abhängt. Maßstäbe für eine Ermessensreduzierung auf null, die eine Erteilung von Auflagen zwingend erforderlich macht, sind daher nicht ohne Weiteres festzulegen. Letztlich ist auch zu berücksichtigen, dass die Äußerungen Privater für die Öffentlichkeit nicht dieselbe Bedeutung haben wie Stellungnahmen

²⁴ Nebel (Fn. 4), § 44 Rn. 19.

staatlicher Stellen, sodass entsprechende Auswirkungen gegenüber den betroffenen Parteien deutlich weniger schwerwiegend sind.

E. Zu Frage 7: Rückforderung von Zuwendungen

Gemäß Nr. 8 AV zu § 44 LHO richtet sich die Rückforderung von Zuwendungen nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz. Gemäß § 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwVfG kann ein Verwaltungsakt, der eine Geldleistung gewährt, widerrufen werden, wenn mit dem Verwaltungsakt eine Auflage verbunden ist und der Begünstigte diese nicht erfüllt hat. Der Widerruf muss gemäß § 49 Abs. 3 Satz 2 in Verbindung mit § 48 Abs. 4 VwVfG innerhalb eines Jahres seit dem Zeitpunkt der Kenntnisnahme von der Nichterfüllung der Auflage erfolgen. Die Rückerstattung der Zuwendung ist in § 49a VwVfG geregelt.

Diese Vorschriften sind auch auf Fälle anwendbar, in denen Vereine und Initiativen Auflagen zur Wahrung des Neutralitätsgebots nicht erfüllt haben. Fraglich ist, inwieweit eine Pflicht zum Widerruf von Zuwendungsbescheiden und der darauf beruhenden Rückforderung von Fördermitteln besteht. Gemäß § 49 Abs. 3 VwVfG können Verwaltungsakte widerrufen werden. Hiernach gibt es also keine Pflicht zum Widerruf; diese steht im Ermessen der Bewilligungsbehörde. Im Hinblick auf Zuwendungen zur Wirtschaftsförderung, also auf Subventionen, hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass in Fällen, in denen der mit der Subventionsgewährung verfolgte Zweck verfehlt wird und der Widerruf der Bewilligung im behördlichen Ermessen steht, im Regelfall nur die Entscheidung für den Widerruf ermessensfehlerfrei ist. Man spricht insoweit von einem intendierten Ermessen.²⁵ Diese Erwägungen lassen sich aber nicht schematisch auf Zuwendungen anwenden, die nicht der Wirtschaftsförderung dienen, sondern andere Ziele haben. Bei solchen Zuwendungen dürfte insbesondere die Verfehlung des Zuwendungszwecks nicht immer so eindeutig feststellbar sein wie im Bereich der Subventionen. Auch wenn die Nichterfüllung von Auflagen einen Widerruf des Zuwendungsbescheids ermöglicht, ist stets zu prüfen, ob eine solche Maßnahme den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips entspricht.²⁶ Hierbei wird auch das Ausmaß der Zweckverfehlung zu berücksichtigen sein.²⁷ Würde man die Förderung von Vereinen, die Veranstaltungen zur politischen Bildung durchführen, unter dem Gesichtspunkt der Zweckverfehlung

²⁵ BVerwGE 105, 55, 57; vgl. Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 18. Aufl. 2017, § 49 Rn. 73 m. w. N.

²⁶ Baumeister, in: Obermayer/Funke-Kaiser, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 5. Aufl. 2018, § 49 Rn. 76; Peuker, in: Knack/Henneke, Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 10. Aufl. 2014, § 49 Rn. 53.

²⁷ Nebel (Fn. 4), § 44 Rn. 18.

überprüfen, so läge eine Zweckverfehlung nahe, wenn keine oder nur qualitativ unzureichende Veranstaltungen stattfinden würden. Deutlich schwieriger sind Fälle zu beurteilen, in denen Auflagen, gegen die verstoßen worden ist, nicht der Absicherung des eigentlichen Förderzwecks, sondern anderen Zielen dienen. Eine solche Fallkonstellation ist gegeben, wenn eine Auflage nicht den Umfang der Angebote zur politischen Bildung betrifft, sondern die Neutralität gegenüber politischen Parteien absichern soll. Wenn die Bewilligungsbehörde aus Anlass eines Verstoßes gegen eine solche Auflage ihr Ermessen bezüglich des Widerrufs eines Zuwendungsbescheides ausübt, muss sie hierbei das Gewicht des Verstoßes berücksichtigen (vgl. hierzu II. D.) und sich an den konkreten Umständen des vorliegenden Falls orientieren. Abstrakte Maßstäbe für eine Ermessensreduzierung im Sinne einer Pflicht zur Aufhebung des Zuwendungsbescheids und der damit verbundenen Rückforderung der Fördermittel lassen sich nur schwer feststellen.

F. Zu Frage 8: Pflicht des Staates zur Einstellung der Förderung

Fraglich ist, ob das Fehlverhalten von geförderten Vereinen oder Initiativen zu einer Pflicht des Staates führen kann, in Zukunft keine Zuwendungen mehr zu gewähren. Aus dem bereits in II. D. und E. angesprochenen Gründen erscheint es problematisch, abstrakte Maßstäbe für eine entsprechende Ermessensreduzierung der Bewilligungsbehörden aufzustellen. Auch insoweit wird es weitgehend auf die Umstände des Einzelfalls ankommen. In Betracht zu ziehen ist hierbei eine Ermessensreduzierung, wenn eine Organisation gegen eine politische Partei und ihre Mitglieder Straftaten von einigem Gewicht begangen hat oder wenn sie Personen, die ihr als entsprechende Straftäter bekannt sind, dauerhaft unterstützt. Die Förderung einer solchen Organisation dürfte nicht mit dem Rechtsstaatsprinzip gemäß Art. 20 Abs. 3 GG vereinbar sein. Auch wenn ein Zuwendungsempfänger permanent seine Pflichten aus dem Zuwendungsverhältnis verletzt, etwa indem er ständig Auflagen missachtet oder sich weigert, bei erforderlichen Kontrollmaßnahmen der Bewilligungsbehörde mitzuwirken, liegt eine Ermessensreduzierung im Hinblick auf die Entscheidung gegen eine Weiterförderung nahe. Solche Fälle, in denen die Umstände ganz eindeutig gegen eine Fortsetzung der Förderung sprechen, dürften in der Praxis aber selten sein.

G. Ergebnisse

Zu den Fragen 1 und 2:

Haushaltsrechtliche Bedenken gegen die Förderung von Vereinen und Initiativen, die Angebote auf dem Gebiet der politischen Bildung machen, bestehen nicht.

Aus Art. 3 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 1 GG ergibt sich für die Öffentlichkeitsarbeit des Staates ein striktes Gebot der Neutralität gegenüber politischen Parteien. Der Staat darf für bestimmte Parteien weder werben noch sie abwertend behandeln. Werden Vereine oder Initiativen im Hinblick auf ihre Tätigkeit im Bereich der politischen Bildung gefördert, ergibt sich daraus nicht automatisch eine eigenständige Neutralitätspflicht für die Geförderten. Der Staat ist aber aufgrund des Neutralitätsgebots seinerseits verpflichtet, bei Organisationen, die er finanziell unterstützt, auf ein parteipolitisch neutrales Verhalten zu achten. Vereine, die den entsprechenden behördlichen Auflagen nicht Folge leisten, verletzen ihre Pflichten aus dem Zuwendungsverhältnis, das durch die Gewährung von Zuwendungen zwischen ihnen und dem Staat entsteht. Hierbei spielt es keine Rolle, ob solche Verstöße nur gegenüber einer Partei oder mehreren Parteien erfolgen oder ob die betroffene Partei im Abgeordnetenhaus vertreten ist.

Zu Frage 3:

Bei Verstößen gegen Auflagen, die zur Absicherung eines neutralen Verhaltens mit den Zuwendungsbescheiden verbunden sind, ergibt sich die Möglichkeit, die Zuwendungsbescheide gemäß § 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwVfG aufzuheben.

Zu den Fragen 4 und 5:

Dass zwischen dem Staat und den Empfängern von Zuwendungen bestehende Zuwendungsverhältnis umfasst auch die laufende Überwachung der Verwendung von Zuwendungen. Nähere Regelungen hierzu sind in § 44 LHO und in den Nrn. 9 bis 11 der Ausführungsvorschriften zu § 44 LHO enthalten. Soweit die Bewilligungsbehörde Kenntnis von Verstößen gegen den Zuwendungsbescheid erhält, hat sie eine weitergehende Überprüfung vorzunehmen.

Zu Frage 6:

Die Erteilung von Auflagen zur Absicherung des Neutralitätsgebots steht im Ermessen der Bewilligungsbehörden. Inwieweit hierbei eine Ermessensreduzierung eintreten kann, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab und lässt sich abstrakt nur schwer feststellen. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass Äußerungen Privater, die sich gegen bestimmte Parteien richten, für die Öffentlichkeit von weit geringerer Bedeutung sind als Stellungnahmen staatlicher Stellen, sodass man nicht von vergleichbaren negativen Auswirkungen ausgehen kann.

Zu Frage 7:

Wird ein Zuwendungsbescheid gemäß § 49 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwVfG widerrufen, richtet sich die Rückerstattung der Zuwendung nach § 49a VwVfG. Vor dem Widerruf ist stets zu prüfen, ob er den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsprinzips entspricht. Abstrakte Maßstäbe für eine Ermessensreduzierung mit der Folge einer Pflicht zur Aufhebung eines Zuwendungsbescheides und zur Rückforderung von Fördermitteln lassen sich nur schwer aufstellen.

Zu Frage 8:

Auch im Hinblick auf eine Ermessensreduzierung, die dazu führt, dass die Förderung eines Vereins oder einer Initiative zukünftig nicht mehr stattfindet, wird man sich stets am Einzelfall orientieren müssen. In Betracht zu ziehen ist eine Ermessensreduzierung, beispielsweise wenn eine Organisation strafrechtlich in Erscheinung tritt oder permanent ihre Pflichten aus dem Zuwendungsverhältnis verletzt.
