

Grenzen politischer Neutralität

Was bedeutet das (parteiliche) Neutralitätsgebot unter der Fachaufsicht des Bundesministeriums des Inneren für die Bundeszentrale für politische Bildung?

15. Zyklus

Working Paper #32

2025

Manuel Becker
Marthe Schlüter

Das vorliegende Schriftstück ist Ergebnis der Projektarbeit der Autor*innen im 15. Zyklus der Humboldt Law Clinic Grund- und Menschenrechte (HLCMR) im Wintersemester 2024/2025 und Sommersemester 2025.

Die hier vertretenen Positionen sind die der Autor*innen und nicht zwingend die der Clinic oder der Kooperationsorganisationen.

Die Arbeit wurde in Kooperation mit FragDenStaat erarbeitet und wurde dort betreut von Vivian Kube und Hannah Vos.

Wir bedanken uns für die Unterstützung auch bei Jonas Deyda und Felix Wiesner.

Humboldt Law Clinic Grund- und Menschenrechte
Juristische Fakultät, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und
Geschlechterstudien

Unter den Linden 9, 10099 Berlin

www.hlcmr.de

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	1
I. Einführung	4
II. Methode	5
III. „Neutralität“ und politische Bildung	6
1. Die Bundeszentrale für politische Bildung	6
a) Hintergrund und Zweckbestimmung.....	6
b) Aufbau	8
c) Fachaufsicht durch das Bundesministerium des Inneren	9
2. Begriffsbestimmung und Bedeutung des Neutralitätsgebots.....	12
a) Das Neutralitätsgebot	12
b) Das Sachlichkeitsgebot.....	17
3. Verfassungsrechtlicher Äußerungsspielraum der bpb	18
a) Anwendbarkeit auf die bpb.....	18
b) Chancengleichheit von politischen Parteien in der politischen Bildung.....	20
aa) Die Entscheidung des OVG Münster 202323	
bb) Mindestgrenze, Sachlichkeit	24
cc) Kriterien des OVG Münster	24
dd) Weitere Anhaltspunkte	26
ee) Was erlaubt ist	28
ff) Was verboten ist	29
gg) Parallelen zum Verfassungsschutz	30
IV. Ergebnis	31

Kurzfassung

Thema:

Anlass der Arbeit ist die Auseinandersetzung mit der Bedeutung des Neutralitätsgebots für die Bundeszentrale für politische Bildung.

Fragestellung:

Was bedeutet das (parteipolitische) Neutralitätsgebot unter der Fachaufsicht des Bundesinnenministeriums für die Bundeszentrale für politische Bildung?

Ziel:

Die bpb ist seit der Wiedervereinigung einer der Grundpfeiler der politischen und demokratischen Bildung in Deutschland und rückt somit auch mehr und mehr in das Visier von intoleranten, antipluralistischen und namentlich rechtsradikalen Akteuren. Als Bundesoberbehörde im Bundesministerium des Inneren ist sie eine staatliche Einrichtung, sodass sich andere Maßstäbe und Gefahren als bei der vermeintlichen Neutralität in der Schule ergeben. Deshalb ist das Ziel der Arbeit bisherige Erkenntnisse über das Neutralitätsgebot in Bezug auf die Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) vergleichend herauszuarbeiten und darzustellen, um mehr Klarheit in den Themenbereich zu bringen und so dem potenziellen Schüren von Unsicherheiten wegen angeblich mangelnder Neutralität entgegenzuwirken. Das Format ist ein allgemeiner Blog-Artikel mit der Zielgruppe eines breiten juristischen Publikums.

Zentrale Erkenntnisse:

Es spricht viel dafür, dass das Neutralitätsgebot prinzipiell auf die bpb anwendbar ist. Als nachgeordnete Behörde des Bundesministeriums des Inneren ohne gesetzliche Rechtsgrundlage ist sie eine staatliche Einrichtung. Sie darf somit nicht die Chancengleichheit der Parteien aus Art. 21 Abs. 1, 38 Abs. 1 GG verletzen.

Die Anforderungen an die Einhaltung des Neutralitätsgebots, richten sich allerdings nach der spezifischen Rolle des staatlichen Funktionsträgers. Das Neutralitätsgebot für die bpb darf also nicht die Zweckbestimmung aus § 2 des Erlasses über die bpb unterlaufen, durch Maßnahmen der politischen Bildung Verständnis für politische Sachverhalte zu fördern, das demokratische Bewusstsein zu festigen und die Bereitschaft zur politischen Mitarbeit zu stärken, insbesondere auch als Beitrag zur wehrhaften Demokratie. Folglich ist die Neutralitätspflicht der bpb eine parteipolitische Neutralitätspflicht, was allerdings nicht bedeutet, dass die bpb allgemein in Äußerungen und Publikationen „politisch“ neutral sein muss. Staatliche politische Bildung darf sich parteipolitisch nicht positionieren und muss sich am Beutelsbacher Konsens orientieren, ist aber nicht allgemein „neutral“, sondern angehalten, sich aktiv für die Demokratie einzusetzen. Die bpb darf also, um ihrem Informationsauftrag nachzukommen, wertende Unterscheidungen vornehmen, solange Wahrheit, Ausgewogenheit und rechtsstaatliche Distanz beachtet werden. Daher darf das Neutralitätsgebot für die bpb, eingebettet in ihren Bildungsauftrag, also nicht dahingehend ausgelegt werden, dass es ihr verwehrt sei, über bestimmte tatsächliche Ausrichtungen einer Partei aufzuklären oder beispielsweise zu erwähnen, dass diese Partei vom Verfassungsschutz als gesichert rechtsextrem eingestuft wird. Kriterien, die herangezogen werden können, um zu bestimmen, ob die parteipolitische Neutralität von der bpb gewahrt worden ist, sind der Informationswert, die mitteilungsrelevante Relevanz und der Wahrheitsgehalt der Aussage. Von Bedeutung ist, ob über im Wesentlichen gleichgelagerte Sachverhalte in gleicher Weise berichtet wird und den Bürger*innen die Möglichkeit zur eigenverantwortlichen Mitwirkung an der politischen Willensbildung offengelassen wird. Zusätzlich muss immer das für staatliches Informationshandeln geltende Sachlichkeitsgebot eingehalten werden. Ein Handeln entgegen des parteipolitischen Neutralitätsgebots durch die bpb kann dabei bei Vorliegen eines besonderen Grundes gerechtfertigt sein. Ein mögli-

cher Rechtfertigungsgrund ist das Verfassungsgut der freiheitlich demokratischen Grundordnung, da die bpb eine Einrichtung ist, die explizit durch politische Bildung zu einer wehrhaften Demokratie beitragen soll. Auch insofern hat sich die bpb nicht politisch neutral zu verhalten, sondern soll gerade an einer wehrhaften Demokratie teilhaben, indem sie ihrem Bildungsauftrag nachkommt. Die Fachaufsicht des Bundesinnenministeriums umfasst also keine inhaltlichen Einflussnahmen unter Berufung auf eine allgemeine Neutralität, die über das dargestellte bereichsspezifische Neutralitätsgebot hinausgehen.

I. Einführung

In den letzten Jahren hat sich der Begriff der „Neutralität“ zu einem politisch mehr und mehr umkämpften Begriff entwickelt. Parteien wie die AfD, rechte Organisationen und Einzelpersonen versuchen, öffentlich finanzierte Einrichtungen und die dort tätigen Personen, von Regierungsmitgliedern bis hin zu Lehrenden, in ihren Aussagen einzuschränken oder einzuschüchtern. Im Schulkontext versuchte die AfD beispielsweise, Meldeportale gegen vermeintlich „linke“ Lehrende zu etablieren. Dort wurden Schüler*innen zumindest indirekt aufgefordert, ihre Lehrer*innen über eine Mailadresse zu denunzieren, sollten diese sich gegenüber der AfD nicht „neutral“ verhalten.¹ Wenn Personen aus der Politik oder Behörden die AfD kritisieren, senden deren Mitglieder extrem viele Anfragen an diese.² Außerdem versucht die AfD, Klagen politisch zu instrumentalisieren,³ wie z.B. eine Klage gegen das Kultusministerium Niedersachsen, weil ein AfD-kritisches Theaterstück einer 11. Klasse die Partei in ihrem Recht auf politische Chancengleichheit verletzte, was das Gericht abgelehnt hat.⁴

¹ Joswig, Denunziation im Klassenzimmer, TAZ, v. 2. Oktober 2024, abrufbar unter <<https://taz.de/AfD-Meldeportale-an-Schulen!/6039135/>>.

² Schönian, Was der neue Einfluss der AfD wirklich bedeutet, Die Zeit, v. 3. September 2024, abrufbar unter <<https://www.zeit.de/kultur/2024-09/neutralitaetsgebot-afd-einfluss-staatsorgan-rechtsstaat>>.

³ Wagner, Die AfD nutzt Klagen als politisches Kampfinstrument, Der Spiegel, v. 20. März 2025, abrufbar unter <<https://www.spiegel.de/politik/deutschland/die-afd-nutzt-klagen-als-politisches-kampfinstrument-a-90106801-ab16-4138-b083-54f58012f893>>.

⁴ VG Hannover, Urt. v. 6. September 2023 – 6 A 2084/20; dazu Schönian, Was der neue Einfluss der AfD wirklich bedeutet, Die Zeit, v. 3. September 2024, abrufbar unter <<https://www.zeit.de/kultur/2024-09/neutralitaetsgebot-afd-einfluss-staatsorgan-rechtsstaat>>.

Die Beispiele aus der Praxis zeigen, dass und wie die AfD gezielt eine angebliche Neutralitätspflicht für ihre politischen Zwecke benutzt, Unsicherheit erzeugt und politische Gegner einschüchtert.⁵ Vor diesem Hintergrund fragt sich, was dies für die Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) bedeuten könnte, sollte auch sie beschuldigt werden, angebliche „Neutralität“ zu verletzen. Die bpb ist seit der Wiedervereinigung einer der Grundpfeiler der politischen und demokratischen Bildung in Deutschland und rückt somit auch mehr und mehr in das Visier von intoleranten, antipluralistischen und namentlich rechtsradikalen Akteuren. Als Bundesoberbehörde im Bundesministerium des Inneren ist sie eine staatliche Einrichtung, sodass sich andere Maßstäbe und Gefahren als bei der vermeintlichen Neutralität in der Schule ergeben.

II. Methode

Im Folgenden geht es um Rechtsgrundlagen zu etwaigen Neutralitätspflichten der bpb. Aufgrund des dynamischen Feldes rund um den Neutralitätsbegriff dient als Grundlage vor allem die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie vereinzelt des Bundesverwaltungsgerichts und einfachen Gerichten. Auch wurde auf Literatur und die rechtspolitische Debatte zurückgegriffen, vor allem auf Beiträge auf dem Verfassungsblog. Bisher gibt es kaum Rechtsprechung zu konkreten Neutralitätspflichten der bpb oder der Bundeszentralen. Wichtig scheint aber, auch das Verfassungsprinzip der wehrhaften Demokratie nicht aus den Augen zu verlieren. Wir danken außerdem Jonas Deyda für seinen Input und Felix Wiesner für das Feedback.

⁵ Schönian, Was der neue Einfluss der AfD wirklich bedeutet, Die Zeit, v. 3. September 2024, abrufbar unter < <https://www.zeit.de/kultur/2024-09/neutralitaetsgebot-afd-einfluss-staatsorgan-rechtsstaat>>.

III. „Neutralität“ und politische Bildung

Nachfolgend soll geklärt werden, was das verfassungsrechtliche Neutralitätsgebot für die bpb bedeutet und welche Maßstäbe für eine Anwendung denkbar sind. Dazu werden Grundzüge der Bundeszentrale für politische Bildung und des Neutralitätsgebots dargestellt, worauf aufbauend dann der verfassungsrechtliche Äußerungsspielraum der bpb skizziert wird.

1. Die Bundeszentrale für politische Bildung

Die Bundeszentrale für politische Bildung – bpb – ist eine in Deutschland weithin bekannte Institution. Sie ist rechtlich verfasst und hat eine Zweckbestimmung, einen Aufbau und unterliegt der hier besonders wichtigen Fachaufsicht. Dort ist die Frage nach dem Neutralitätsgebot zentral.

a) Hintergrund und Zweckbestimmung

Die bpb wurde am 25. November 1952 – damals noch unter dem Namen Bundeszentrale für Heimatdienst – durch Erlass des Bundesinnenministers als nicht rechtsfähige Bundesanstalt im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern errichtet.⁶ Das Ziel war es, den demokratischen Gedanken in der Bevölkerung zu verankern und totalitären Bewegungen entgegenzuwirken oder wie damals in § 2 des Erlasses formuliert: den demokratischen und den europäischen

⁶ Artikel der bpb, Gründung und Aufbau 1952-1961, bpb, v. 10. Juli 2011, abrufbar unter <<https://www.bpb.de/die-bpb/ueber-uns/geschichte-der-bpb/36421/gruendung-und-aufbau-1952-1961/>>; Artikel der bpb, Erlaß über die Errichtung der Bundeszentrale für heimatdienst, v. 10. Januar 2013, abrufbar unter <[https://www.bpb.de/die-bpb/ueber-uns/geschichte-der-bpb/152785/erlass-ueber-die-errichtung-der-bundeszentrale-fuer-heimatdienst/#page-Erlass%20des%20Bundesministers%20des%20Innern%20Robert%20Lehr%20\(CDU\)](https://www.bpb.de/die-bpb/ueber-uns/geschichte-der-bpb/152785/erlass-ueber-die-errichtung-der-bundeszentrale-fuer-heimatdienst/#page-Erlass%20des%20Bundesministers%20des%20Innern%20Robert%20Lehr%20(CDU))>; Hentges, Staat und politische Bildung (2013), S. 205.

Gedanken im deutschen Volke zu festigen und zu verbreiten.⁷ Besonders prägend war in den Anfangsjahren die Aufklärung über die wichtigsten Grundsätze und Institutionen des neuen demokratischen Staates, sowie die Beschäftigung mit dem Nationalsozialismus. Heute fußt die bpb auf dem „Erlass über die Bundeszentrale für politische Bildung“ vom 24. Januar 2001, der Ausdruck einer umfassenden fachlichen und organisatorischen Umstrukturierung in diesem Jahre war.⁸ Dieser Erlass ist die rechtliche Grundlage der Arbeit der bpb, da in ihm Aufgaben und Organisationsstruktur festgelegt sind.⁹ Nach § 1 des Erlasses ist die bpb eine nichtrechtsfähige Bundesanstalt im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Innern. Die bpb ist somit eine Bundesoberbehörde, da sie eine einem Bundesministerium nachgeordnete Stelle der unmittelbaren Bundesverwaltung ohne eigenen Verwaltungsunterbau ist, die im ganzen Bundesgebiet zuständig ist.¹⁰ In § 2 des Erlasses ist als Zweck der Zentrale festgelegt. Durch Maßnahmen der politischen Bildung solle Verständnis für politische Sachverhalte gefördert, das demokratische Bewusstsein gefestigt und die Bereitschaft zur politischen Mitarbeit

⁷ Artikel der bpb, Gründung und Aufbau 1952-1961, bpb, v. 10. Juni 2011, abrufbar unter <<https://www.bpb.de/die-bpb/ueber-uns/geschichte-der-bpb/36421/gruendung-und-aufbau-1952-1961/>>; § 2 des Erlasses über die Bundeszentrale für politische Bildung von 1952.

⁸ Artikel der bpb, Neue Aufgaben, neue Wege 1999-2011, bpb, v. 10. Juni 2011, abrufbar unter <<https://www.bpb.de/die-bpb/ueber-uns/geschichte-der-bpb/36436/neue-aufgaben-neue-wege-1999-2011/>>.

⁹ Erlass über die Bundeszentrale für politische Bildung, v. 24. Januar 2001, abrufbar unter <<https://www.bpb.de/die-bpb/ueber-uns/auftrag/51244/erlass-ueber-die-bundeszentrale-fuer-politische-bildung-bpb/>>.

¹⁰ Dürig/Herzog/Scholz/Ibler, GG, Werkstand März 2025, Art. 87 Rn. 249.

gestärkt werden. Die Bundeszentrale könnte, da sie durch Erlass begründet wurde, auch durch einen Erlass des Bundesministeriums des Inneren wieder aufgelöst werden.¹¹

b) Aufbau

An der Spitze der bpb steht der Präsident, der das Tagesgeschäft leitet und die Linie der bpb festlegt. Das Bundesministerium des Inneren beruft diesen in sein Amt und seit über 25 Jahren bekleidete Thomas Krüger das Amt. Auf Grund des Erreichens der Altersgrenze schied Krüger am 31.08.2025 aus seinem Amt aus und wird zunächst von Cemile Giousouf, Leiterin der Abteilung Förderung, vertreten. Wer das Amt des Präsidenten jedoch weiterführen wird, bleibt noch unklar.¹² In diesem Bereich bleibt also offen, wie sich die bpb unter neuer Führung politisch weiterentwickeln wird. Klar ist, dass Bundesinnenminister Dobrindt (CSU) durch die Auswahl des neuen Präsidenten einen großen Einfluss darauf hat. Der Bundesinnenminister hat schließlich auch ohne Erklärungspflicht oder Rückbindung an ein anderes Gremium stets die Möglichkeit eines Austauschs.¹³

¹¹ Brandau/Zillessen, Die Bundeszentrale muss aktiv vor der AfD geschützt werden, Der Spiegel, v. 21. März 2025, abrufbar unter <<https://www.spiegel.de/politik/warum-die-bundeszentrale-fuer-politische-bildung-aktiv-vor-der-afd-geschuetzt-werden-sollte-a-e15d19dd-d8c7-4ff9-85b7-7820cbb7af00>>.

¹² Artikel der bpb, Der Präsident, bpb, v. 27. Februar 2023, abrufbar unter <<https://www.bpb.de/die-bpb/ueber-uns/organisation/51753/der-praesident/>>.

¹³ Ebd.; Brandau/Zillessen, Die Bundeszentrale muss aktiv vor der AfD geschützt werden, Der Spiegel, v. 21. März 2025, abrufbar unter <<https://www.spiegel.de/politik/warum-die-bundeszentrale-fuer-politische-bildung-aktiv-vor-der-afd-geschuetzt-werden-sollte-a-e15d19dd-d8c7-4ff9-85b7-7820cbb7af00>>.

Das Kuratorium, besteht aus 22 Mitgliedern des Deutschen Bundestags, entsprechend der Stärke der Parteien im Parlament. Es kontrolliert die Arbeit der bpb auf Wirksamkeit und politische Ausgewogenheit.¹⁴

In den grundsätzlichen Angelegenheiten der politischen Bildung wird die Bundeszentrale durch den wissenschaftlichen Beirat unterstützt. Dieser besteht aus bis zu 14 sachverständigen Persönlichkeiten, die ebenfalls vom Bundesinnenminister in ihr Amt berufen werden.¹⁵ Im Aufbau der bpb zeigt sich also der exekutive Einfluss auf die Einrichtung.¹⁶

Beschreiben, welche Regeln wichtig sind, inwiefern gelten, was besagen und was daraus folgt.

c) Fachaufsicht durch das Bundesministerium des Inneren

Die bpb ist eine nachgeordnete Behörde des Bundesministeriums des Inneren.¹⁷ Gemäß § 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) zählt zu den Aufgaben der Bundesministerien die Wahrnehmung von Steuerungs- und Aufsichtsfunktionen gegenüber ihrem nachgeordneten Geschäftsbereich. Die Aufsicht der

¹⁴ Artikel der bpb, Das Kuratorium der bpb, bpb, v. 23. Juni 2023, abrufbar unter <<https://www.bpb.de/die-bpb/ueber-uns/organisation/51246/das-kuratorium-der-bpb/>>.

¹⁵ Artikel der bpb, Der Wissenschaftliche Beirat der bpb, bpb, v. 1. Februar 2025, abrufbar unter <<https://www.bpb.de/die-bpb/ueber-uns/organisation/51247/der-wissenschaftliche-beirat-der-bpb/>>.

¹⁶ Brandau/Zillessen, Die Bundeszentrale muss aktiv vor der AfD geschützt werden, Der Spiegel, v. 21. März 2025, abrufbar unter <<https://www.spiegel.de/politik/warum-die-bundeszentrale-fuer-politische-bildung-aktiv-vor-der-afd-geschuetzt-werden-sollte-a-e15d19dd-d8c7-4ff9-85b7-7820cbb7af00>>.

¹⁷ Dazu der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages, BT WD 3 - 3000 - 063/24; WD 4 - 3000 - 045/24.

Bundesministerien über ihre nachgeordneten Behörden wird in Dienst-, Fach- und Rechtsaufsicht unterteilt. Bei der Fachaufsicht kontrolliert die übergeordnete Behörde die Einhaltung von Recht und Gesetz, sowie die Zweckmäßigkeit der Handlungen der untergeordneten Behörde.¹⁸ Eine Rechtsaufsicht bezieht sich nur auf die Rechtmäßigkeit, nicht aber die Zweckmäßigkeit der Handlungen.¹⁹ Im Rahmen einer Dienstaufsicht werden die persönliche Pflichterfüllung der Beschäftigten, Organisationseinheiten oder Aufbau und Abläufe kontrolliert.²⁰

Für die bpb ergibt sich diese aus § 4 der Geschäftsordnung der Bundeszentrale für politische Bildung (im Folgenden „Geschäftsordnung“), wonach die Aufsichtsfunktion im Wege einer Dienst- sowie Fachaufsicht ausgeübt wird.²¹ Ein klassisches Instrument zur Ausübung der Fach- und Rechtsaufsicht sind Weisungen und Erlasse, die bei der bpb besonders relevant sind.²² Die Grundsätze der Aufsichtsausübung können durch Vorgaben, die die spezifischen Bedingungen der jeweiligen Geschäftsbereiche berücksichtigen, weiter ausgestaltet werden. Für die Bundeszentrale wurde die Ausübung der Fach-, Dienst und Rechtsaufsicht in deren Geschäftsordnung weiter konkretisiert. So soll die bpb gemäß § 4 Abs. 1 der Geschäftsordnung dem Bundesministerium des Inneren unaufgefordert sowie auf besondere Weisungen über Angelegenheiten von grundsätzlicher und/oder politischer Bedeutung berichten. Abs. 2 legt fest, dass die Dienstaufsicht den Aufbau, den Geschäftsablauf, die innere Ordnung und die Personalangelegenheiten der bpb umfasst.

¹⁸ Veröffentlichung des BMI, Grundsätze zur Ausübung der Fachaufsicht der Bundesministerien über den Geschäftsbereich, Stand 2. Mai 2008, S. 1.

¹⁹ Ebd.

²⁰ Ebd.

²¹ Geschäftsordnung der Bundeszentrale für politische Bildung.

²² Veröffentlichung des BMI, Grundsätze zur Ausübung der Fachaufsicht der Bundesministerien über den Geschäftsbereich, Stand 2. Mai 2008, S. 4.

Das Ziel der Fach- und Rechtsaufsicht ist die Wahrung des Rechts, aber vor allem auch die Absicherung und Förderung der im Erlass festgelegten inhaltlichen Grundsätze.²³ Nach § 6 Abs. 1 des Erlasses kommt es auf eine „politisch ausgewogenen Haltung“ der Bundeszentrale an.²⁴ Das ist ein Anknüpfungspunkt für Vorstellungen von „politischer Neutralität“.

Was genau die Bundeszentrale hier einhalten muss und worauf sich die Fachaufsicht beziehen kann ist umstritten. So hat sich bereits in der Vergangenheit gezeigt, dass vermeintlich mangelnde Neutralität auf der Website der bpb zum Einschreiten des Bundesministeriums des Inneren unter Berufung auf seine Fachaufsicht führen kann. Im Jahr 2021 ging es in der „Teaser-Affäre“ um ein altes Dossier der bpb zu Linksextremismus, zu dem das Ministerium die bpb anwies, die Definition des Begriffs „Kommunismus“ zu ändern. Die ursprüngliche politikwissenschaftliche Formulierung, die Bewertungen aus der Extremismusforschung wiedergab, sollte durch eine Definition von Pfahl-Traughber, einem ehemaligen Referatsleiter im Bundesamt für Verfassungsschutz, ersetzt werden, da sie zu Fehlinterpretationen und Missverständnissen geführt habe. Berichtet wurde damals, das

²³ Wihl, Der Extremismus stirbt zuletzt, Verfassungsblog, v. 8. März 2021, abrufbar unter <<https://verfassungsblog.de/der-extremismus-stirbt-zuletzt/>>.

²⁴ Ebd; Brandau/Zillesen, Die Bundeszentrale muss aktiv vor der AfD geschützt werden, Der Spiegel, v. 21. März 2025, abrufbar unter <<https://www.spiegel.de/politik/warum-die-bundeszentrale-fuer-politische-bildung-aktiv-vor-der-afd-geschuetzt-werden-sollte-a-e15d19dd-d8c7-4ff9-85b7-7820cbb7af00>>.

Bundesinnenministerium sei durch rechte Aktivist*innen und Medien motiviert worden.²⁵ Auch in anderen Fällen hat sich in der Vergangenheit die Diskussion aufgetan²⁶, wie weit die Fachaufsicht des Bundesministeriums des Inneren reichen darf und inwiefern inhaltliche Einflussnahmen unter Berufung auf eine Neutralität rechtlich zulässig sind.

2. Begriffsbestimmung und Bedeutung des Neutralitätsgebots

Im Folgenden wird nun die bisherige verfassungsrechtliche Rechtsprechung zum Neutralitätsgebot umrissen, sowie auf die relevanten Aspekte des Sachlichkeitsgebots eingegangen.

a) Das Neutralitätsgebot

Neutralitätspflichten für Hoheitsträger nennt das Grundgesetz nicht. Ein Neutralitätsgebot wurde daher über die Jahre hinweg durch mehrere Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts entwickelt und präzisiert. Das Bundesverfassungsgericht geht dabei davon aus, dass sich Mitglieder der Bundesregierung in dieser Funktion nicht parteipolitisch äußern dürfen.²⁷ Dem liegt der Gedanke zugrunde, dass Demokratie Willensbildung von unten nach oben verlangt, also dass das Volk sich seine Überzeugungen selbst bildet und diese an die Staatsorgane trägt, und nicht umgekehrt.²⁸ Umfasst sind dabei zwei Äußerungstatbestände: Die Bundesregierung darf sich in ihrer amtlichen Funktion weder „mit einzelnen Parteien identifizieren“,

²⁵ Vgl. Semsrott, Eingriff in die Unabhängigkeit – Wie das Bundesinnenministerium der bpb Inhalte diktierte, FragDenStaat, v. 2. März 2021, abrufbar unter <<https://fragdenstaat.de/artikel/exklusiv/2021/03/bpb-innenministerium-linksextremismus/>>.

²⁶ Ebd.

²⁷ Neumeier, Das Verbot politischer Sprechakte der Regierung, AöR 149 (2024), S. 1.

²⁸ Hong, Neutralität und Sachlichkeit amtlicher Äußerungen und kommunikative Verfassungsverteidigung, ZGI 2022, 199, 201.

für sie „werben“ oder sie „unterstützen“²⁹, noch darf sie andere Parteien in dieser Funktion kommunikativ „bekämpfen“.³⁰ Es ist ein Identifikations- und Bewertungsverbot und muss insbesondere im zeitlichen Kontext von Wahlen bei redaktionsähnlichen Verlautbarungen und Maßnahmen gewahrt werden.³¹ In jedem Fall unzulässig sind daher Wahlaufrufe oder Wahlwerbung für oder auch gegen eine Partei oder deren Personal.³²

Die erste diesbezügliche Entscheidung erging in Bezug auf das Handeln der sozialliberalen Koalition im Bundestagswahlkampf 1976. Diese hatte Mittel aus dem Bundeshaushalt eingesetzt, um Werbung für ihre bisherigen Errungenschaften auszustrahlen. Dazu entschied das Bundesverfassungsgericht, dass die Regierung damit die Chancengleichheit der Parteien aus Art. 21 Abs. 1, 38 Abs. 1 GG verletzt habe.³³ Nach Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG wirken die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Sie nähmen somit in der deutschen Demokratie eine herausragende Stellung ein. So geht nach Art. 20 Abs. 2 GG die staatliche Gewalt unmittelbar vom Volke aus und wird von diesem unter anderem in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt. Die Neutralität müsse gerade da gewahrt sein. Somit blieb die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich des Neutralitätsgebots zunächst thematisch eng auf Wahlen begrenzt.³⁴ Auch in späteren Entscheidungen wurde herausgestellt, dass dem

²⁹ Ebd, S. 1.

³⁰ Ebd, S. 1, 3.

³¹ OVG Münster, Beschl. v. 05.10.2023, 5 B 1085/23.

³² Harding/Meyer, Das Äußerungsrecht gemeinnütziger Organisationen, DStR 2025, 1440.

³³ BVerfG, Beschl. v. 23. Februar 1983, 2 BvR 1765/82 Rn. 45 ff.; BVerfG, Beschl. v. 25. April 1985, 2 BvR 617/84 Rn. 35 ff.; RhPfVerfGH, Ur. v. 23. Oktober 2006, VGH O 17/05; RhPfVerfGH, Beschl. v. 21. Mai 2014, VGH A 39/14, S. 4 ff.

³⁴ BVerfG, Beschl. v. 2. März 1977, 2 BvE 42/76 knüpfte die Neutralitätspflicht auf kommunaler Ebene explizit an die Vorwahlzeit.

Neutralitätsgebot gerade in Wahlkampfzeiten besondere Bedeutung zukomme.³⁵

Das änderte sich 2018.³⁶ Die AfD hatte in Berlin eine Versammlung unter dem Motto „Rote Karte für Merkel! – Asyl braucht Grenzen!“ angemeldet. Die damalige Bundesministerin für Bildung und Forschung Johanna Wanka reagierte darauf mit einer Pressemitteilung auf der amtlichen Homepage des Ministeriums mit dem Titel „Rote Karte für die AfD – Johanna Wanka zur geplanten Demonstration der AfD in Berlin am 7.11.2015“. Darin hieß es unter anderem, dass die rote Karte der AfD und nicht der Bundeskanzlerin gelten solle.

Das Bundesverfassungsgericht gab dazu dem Antrag auf einstweilige Anordnung statt, weil dies das Neutralitätsgebot verletze, indem amtliche Mittel zur politischen Einflussnahme genutzt worden seien und die Ministerin zudem außerhalb ihres eigenen Aufgabenbereichs gehandelt habe.³⁷ Auch stellte das Gericht heraus, dass die Regierung kein „Recht zum Gegenschlag“ habe, auch „soweit und solange sie sich nach Form und Inhalt in dem Rahmen hielten, der durch die kritische Äußerung vorgegeben worden sei“.³⁸ Auch in späteren Entscheidungen stellte das Gericht klar, dass staatliche Organe auch auf diffamierende oder unsachliche Angriffe nicht in gleicher Weise reagieren dürften.³⁹

Größte Bekanntheit in der Debatte um eine Neutralitätspflicht hat zudem die sog. Merkel-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

³⁵ Vgl. BVerfG, Urt. v. 10. Juni 2014, 2 BvE 4/13, Rn. 24 ff.

³⁶ BVerfG, Urt. v. 27. Februar 2018, 2 BvE 1/16 Rn. 46; siehe auch BVerfG, Beschl. v. 7. November 2015, 2 BvQ 39/15 Rn. 8 ff.; BVerfG, Urt. v. 9. Juni 2020, 2 BvE 1/19 Rn. 48 ff.; BVerfG, Urt. v. 15. Juni 2022, 2 BvE 4/20, Rn. 74 ff.

³⁷ BVerfG, Urt. v. 27. Februar 2018, 2 BvE 1/16.

³⁸ BVerfG, Urt. v. 27. Februar 2018, 2 BvE 1/16 Rn. 60.

³⁹ BVerfG, Urt. v. 16. Dezember 2014 - 2 BvE 2/14; BVerfG, Urt. v. 9. Juni 2020, 2 BvE 1/19.

erlangt. Im Nachgang der thüringischen Ministerpräsidentenwahl äußerte sich die damalige Bundeskanzlerin Merkel dahingehend, dass die Wahl des FDP-Politikers Kemmerich mit Stimmen der AfD „unverzeihlich“ gewesen sei und demnach auch das Ergebnis rückgängig gemacht werden müsse; es sei ein „schlechter Tag für die Demokratie“. Auch hier gab es eine entsprechende Veröffentlichung auf der Website der Bundesregierung.

Das Bundesverfassungsgericht stellte dazu fest, dass das Neutralitätsgebot für alle staatlichen Organe gelte und die Aussage der Kanzlerin gegen den Grundsatz der Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG verstoße.⁴⁰ Auch die Integrität des freien und offenen Prozesses der Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen hin sei verletzt.⁴¹ Ein Eingriff in diese Rechte liege immer dann vor, wenn die Äußerung derart erfolgt, dass mit dem Ministeramt verbundene Ressourcen genutzt werden oder die sich äuernde Person erkennbar Bezug zu ihrem Regierungsamt nimmt, um der Aussage damit eine besondere aus der Autorität des Amtes fließende Glaubwürdigkeit zu verleihen.⁴²

Dass die Thematik der Neutralität und dessen Weite verfassungsrechtlich allerdings umstritten sind, zeigt sich auch in dem Sondervotum der Richterin Wallrabenstein. Zu Äußerungen „zu politischen Fragen“ stünde der Bundesregierung eine Einschätzungsprärogative zu, zumal Regierungsarbeit immer „politisch“ sei und in einer „Parteiendemokratie parteipolitisch geprägt“ sei.⁴³

⁴⁰ BVerfG, Urt. v. 15. Juni 2022, 2 BvE 4/20 Rn. 68 ff.

⁴¹ Vgl. hierzu bereits Entscheidung BVerfG, Urt. v. 2. März 1977, 2 BvE 1/76, in der es heißt, dass sich „die Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen hin vollzieht, nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk hin“.

⁴² BVerfG, Urt. v. 15. Juni 2022, 2 BvE 4/20 Rn. 68 ff.

⁴³ BVerfG, Urt. v. 15. Juni 2022, 2 BvE 4/20 – Sondervotum Wallrabenstein, Rn 14 ff.

Ob eine Verletzung des Neutralitätsgebots gegeben ist, richtet sich dabei auch nach der spezifischen Rolle des staatlichen Funktionsträgers.⁴⁴ Dass je nach der staatlichen Funktion und der konkreten Aufgabe des Amtsträgers unterschiedliche Anforderungen an die einzuhaltende Neutralität zu stellen sind, zeigt sich besonders in der „Spinner-Entscheidung“ des Bundesverfassungsgerichts. Darin wurden bestimmte Kriterien aufgezeigt, die zu Einschränkungen der grundsätzlich bestehenden Neutralitätspflicht des Bundespräsidenten führen.⁴⁵ Zur Begründung dieser Einschränkungen führte das BVerfG maßgeblich die Notwendigkeit der Berücksichtigung der Besonderheiten des Bundespräsidentenamtes und seine Repräsentations- und Integrationsaufgabe an.⁴⁶ Daraus ergebe sich sogar eine Obliegenheit, sich zu äußern und die Öffentlichkeit auf festgestellte Gefahren für das Gemeinwohl aufmerksam zu machen.⁴⁷ Die Grenze dieser Sonderstellung findet sich, wenn er bei einer Stellungnahme unter evidenter Vernachlässigung seiner Integrationsfunktion und damit willkürlich Partei ergreift.⁴⁸ Somit gilt für den Bundespräsidenten auf Grund seiner Aufgabe und Stellung ein bereichsspezifisches Neutralitätsgebot.

⁴⁴ Barczak, Die parteipolitische Äußerungsbefugnis von Amtsträgern, NVwZ 2015, 1014, 1015.

⁴⁵ Suslin/Brockmann, Äußerungen staatlicher Funktionsträger im Spannungsfeld von Meinungsfreiheit und Neutralitätsgebot, NVwZ 2024, 882, 884.

⁴⁶ Ebd.; BverfG, Urt. v. 10. Juni 2014, 2 BvE 4/13 Rn. 22 ff.; Conrad, in: Conrad et al. (Hrsg.), Handbuch Öffentlich-rechtliches Äußerungsrecht (2022), S. 66.

⁴⁷ BverfG, Urt. v. 10. Juni 2014, 2 BvE 4/13 Rn. 28; Suslin/Brockmann, Äußerungen staatlicher Funktionsträger im Spannungsfeld von Meinungsfreiheit und Neutralitätsgebot NVwZ 2024, 882, 884.

⁴⁸ BverfG, Urt. v. 10. Juni 2014, 2 BvE 4/13 Rn. 30; Streinz, in: Huber/Voßkuhle, Art. 21 GG Rn. 96a.

b) Das Sachlichkeitsgebot

Mit dem Neutralitätsgebot ist das Sachlichkeitsgebot eng verzahnt; auch das hat sich als Verfassungsgrundsatz über die Jahre etabliert. Es folgt in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Rechtsstaatsprinzip in der Ausprägung des Willkürverbots, Art. 1 Abs. 3, Art. 3, Art. 20 Abs. 3 GG.⁴⁹

Auch das Bundesverwaltungsgericht geht davon aus, es gebe ein Sachlichkeitsgebot. Es leitet dies in seiner – umstrittenen⁵⁰ – Lichter- aus-Entscheidung vom 13. September 2017 außerdem aus dem Demokratieprinzip aus Art. 20 Abs. 2 GG ab.⁵¹

Konkret bedeutet das Sachlichkeitsgebot, dass hoheitliche Äußerungen stets auf zutreffenden Tatsachen beruhen müssen,⁵² das Meinungsbild in der Bevölkerung nicht lenkend beeinflusst werden darf⁵³ und sich der Austausch auf sachliche und rationale Argumente besinnen muss.⁵⁴ Tatsachen müssen also korrekt wiedergegeben werden.⁵⁵ So sind beispielsweise auch Werturteile nur dann zulässig, wenn sie „auf einem im Wesentlichen zutreffenden oder zumindest

⁴⁹ BVerfG, Urt. v. 2. März 1977, 2 BvE 1/76; Beschl. v. 25. März 1981, 2 BvE 1/79; Beschl. v. 26. Juni 2002, 1 BvR 558, 1428/91; Kalscher/Jobsen, in: Conrad et al. (Hrsg.), Handbuch Öffentlich-rechtliches Äußerungsrecht (2022), S. 44.

⁵⁰ Ebd.

⁵¹ BVerwG, Urt. v. 13. September 2017, 10 C 6/16 Rn. 27 ff.; ebenso VG Münster, Urt. v. 8. Februar 2019, 1 K 3306/17.

⁵² OVG Münster, Urt. v. 16. Dezember 2003, 15 B 2455/03 Rn. 38; Disci, Der Grundsatz der politischen Neutralität, S. 89.

⁵³ BVerwG, Urt. v. 13. September 2017, 10 C 6/16 Rn. 28 ff.

⁵⁴ Ebd. Rn. 29; VG Münster, Urt. v. 8. Februar 2019, 1 K 3306/17 Rn. 26.

⁵⁵ Kalscher/Jobsen, in: Conrad et al. (Hrsg.), Handbuch Öffentlich-rechtliches Äußerungsrecht (2022), S. 46.

noch sachgerecht und vertretbaren Tatsachenkern beruhen“.⁵⁶ Sie dürfen also nicht „ins Blaue hinein“ getroffen werden.

Der rationale Meinungsaustausch „fordert sachliche Argumente, die die Ebene argumentativer Auseinandersetzung nicht verlassen“.⁵⁷ Argumentieren Hoheitsträger, insbesondere solche mit Informationsaufgaben, also gegen Auffassungen oder gar Falschaussagen einer bestimmten Partei, müssen sie diese stets in sachlicher Form zurückweisen.

Für die bpb muss somit zur Einhaltung des Sachlichkeitsgebots bei Informationen über einen (politischen) Sachverhalt gesichert sein, dass zutreffende Tatsachen zugrunde liegen.

3. Verfassungsrechtlicher Äußerungsspielraum der bpb

Nun fragt sich, ob das Neutralitätsgebot und das Sachlichkeitsgebot für die bpb als Hoheitsträgerin gelten, und wann sie insbesondere die Chancengleichheit von politischen Parteien verletzt.

a) Anwendbarkeit auf die bpb

Die bpb ist organisatorisch in den Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Inneren eingegliedert, somit eine Bundesoberbehörde und staatliche Akteurin. Damit gilt das Neutralitätsgebot ebenso wie das Sachlichkeitsgebot für sie als staatliche Einrichtung.

Hinzukommt, dass das Neutralitätsgebot im Beamtenrecht explizit kodifiziert worden ist. Beamt*innen des Bundes und der Länder dienen gem. § 60 Abs. 1 BBG bzw. § 33 Abs. 1 BeamtStG dem ganzen Volk und nicht einer Partei.⁵⁸ Sie haben ihre Aufgabe unparteiisch

⁵⁶ BVerwG, Urt. v. 13. September 2017, 10 C 6/16 Rn. 27.

⁵⁷ Ebd. Rn. 29; Kalscher/Jobsen, in: Conrad et al. (Hrsg.), Handbuch Öffentlich-rechtliches Äußerungsrecht (2022), S. 52.

⁵⁸ Conrad, in: Conrad et al. (Hrsg.), Handbuch Öffentlich-rechtliches Äußerungsrecht (2022), S. 65.

und gerecht zu erfüllen und ihr Amt zum Wohl der Allgemeinheit zu führen, vgl. § 33 Abs. 1 S. 2 BeamtStG. Auf den Ursprung im Beamtentum zurückgehend, gilt das Neutralitätsgebot vor allem für diese und staatliche Institutionen an sich. Hier kommt die fehlende klare Rechtsgrundlage der bpb zum Ausdruck, die sie eindeutig als Bundesoberbehörde des Bundesinnenministeriums klassifiziert. Anders als Mitglieder der Bundesregierung steht die bpb nicht im permanenten Meinungskampf. Die dort notwendige Frage, ob die Aussage nun als handelnde Person des staatlichen Organs oder als Amtsträger*in einer Partei auftritt,⁵⁹ stellt sich bei der bpb also nicht. In der Funktion des Amtes gilt damit auch für die bpb das Neutralitätsgebot.

Die Neutralitätspflicht als Aspekt des Schutzbereichs der Chancengleichheit der politischen Parteien hat für die Bundeszentrale aufgrund ihrer Aufgabe auch besondere Bedeutung: Sie katalysiert Wissen, das den Bürger*innen dabei helfen soll, sich eine möglichst sachgerechte Meinung zu bilden.⁶⁰ Zugleich ist sie regelmäßige Plattform für die Parteien, was insbesondere im Vorfeld von Wahlen große Bedeutung zukommt. Ist der Vergleich der einzelnen Parteien konkreter Inhalt der Veranstaltung, führt im Grunde kein Weg an dem Neutralitätsgebot vorbei. Anders sollte die Lage jedoch liegen, wenn ein rein fachlicher bzw. thematisch begrenzter Inhalt zu Grunde liegt. Die bpb muss sich also zwangsläufig, um ihre Zweckbestimmung zu erfüllen, über Parteien äußern, insbesondere auch im Wahlkampf z.B. durch den Wahl-O-Mat.

⁵⁹ RhPfVerfGH, Beschl. v. 21. Mai 2014, VGH A 39/14, S. 11; Gusy, Neutralität staatlicher Öffentlichkeitsarbeit, NVwZ 2015, 700, 702.

⁶⁰ OVG Münster, Beschl. v. 5. Oktober 2023 - 5 B 1085/23 Rn. 9.

b) Chancengleichheit von politischen Parteien in der politischen Bildung

Äußerungen der bpb können die Chancengleichheit von politischen Parteien berühren. Die entscheidende Frage ist, wann diese im Sinne parteipolitischer Neutralität durch politische Bildung verletzt wird.

Bisher war die bpb in dieser Hinsicht einmal Gegenstand eines Verfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht: In seiner „Löw“-Entscheidung von 2010 stellte das Gericht fest, dass die Bundeszentrale sich ebenfalls in ihrer Arbeit neutral verhalten müsse, ging dabei allerdings von einem sehr weiten Verständnis von Neutralität aus. Das Gericht stellte zudem heraus, dass es der Bundeszentrale grundsätzlich nicht verwehrt sei, „Extremmeinungen am Rande des politischen Spektrums und solche, die von der Wissenschaft nicht ernst genommen werden, nicht zu berücksichtigen, sie als solche zu bezeichnen und sich dem gegenüber auf die Präsentation von Hauptströmungen zu konzentrieren“.⁶¹ Doch ist dies die bisher einzige Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Hinzu kommt, dass sich die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu den Äußerungen der Bundesregierung in Literatur⁶² und auch durch das Sondervotum der Richterin Wallrabenstein in der Merkel-Entscheidung⁶³ Kritik ausgesetzt sehen.

⁶¹ BVerfG, Bschl. v. 17. August 2010, 1 BvR 2585/06 Rn. 23.

⁶² Vgl. Möllers, Über die Wahrung der demokratischen Form, Verfassungsblog, v. 11. Februar 2020, abrufbar unter <<https://verfassungsblog.de/ueber-die-wahrung-der-demokratischen-form/>>; Garditz, Steriles Politikverständnis - Zum Wanka Urteil des Bundesverfassungsgerichts, Verfassungsblog, v. 27. Februar 2018, abrufbar unter <<https://verfassungsblog.de/steriles-politikverstaendnis-zum-wanka-urteil-des-bundesverfassungsgerichts/>>.

⁶³ BVerfG, Urt. v. 15. Juni 2022, 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20.

Dabei muss die Amtstätigkeit der Bundeszentrale für politische Bildung nicht allgemein hinsichtlich ihrer Äußerungen und Publikationen „politisch“ neutral, sondern gerade „parteilich“ neutral sein. Wann eine Äußerung parteilich nicht mehr als neutral anzusehen ist, richtet sich nach den Umständen des Einzelfalls und muss den Aufgabenbereich beachten.

Die bpb hat gemäß § 2 des Erlasses von 2001 durch Maßnahmen der politischen Bildung Verständnis für politische Sachverhalte zu fördern, das demokratische Bewusstsein zu festigen und die Bereitschaft zur politischen Mitarbeit zu stärken. Was genau von politischer Bildung erwartet wird, konkretisierte die Bundesregierung selbst in ihrem 16. Kinder- und Jugendbericht, worauf auch der aktuelle 17. Bericht aus 2024 ausdrücklich verweist.⁶⁴ Politische Bildung wird als Prozess der Bildung von Mündigkeit, der sich am „unhintergehbaren Kern“ der Demokratie mit Prinzipien wie Gleichheit, Pluralismus, Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit, Gewaltenteilung und Minderheitenschutz ausrichtet, definiert.⁶⁵ Staatliche politische Bildung sollte sich zwar parteilich nicht positionieren, aber ist im Kern nicht neutral, da sie angehalten ist, sich aktiv für die demokratischen Prinzipien einzusetzen.⁶⁶ Die Bundesregierung hebt nochmal besonders hervor, dass politische Bildung insbesondere nicht unter Verweis auf ein falsch verstandenes Neutralitätsgebot in Frage gestellt oder eingeschränkt werden soll.⁶⁷

Ein zentraler Maßstab der politischen Bildung durch die bpb ist außerdem der Beutelsbacher Konsens, der sich an drei zentralen Leitgedanken orientiert. Das Überwältigungsverbot besagt, dass Lernende nicht im Sinne einer erwünschten Meinung überrumpelt und somit an einer selbstständigen Urteilsbildung gehindert werden.

⁶⁴ BT-Drucksache 19/24200 S.9; BT-Drucksache 20/12900 S. 250.

⁶⁵ BT-Drucksache 19/24200 S. 9.

⁶⁶ Ebd.

⁶⁷ Ebd.

Nach dem Kontroversitätsgebot muss, was in Wissenschaft und Politik kontrovers ist, auch im Unterricht kontrovers dargestellt werden. Letztlich sollen die Schüler*innen in die Lage versetzt werden im Sinne ihrer eigenen Interessen politisch teilzuhaben.⁶⁸ Der Beutelsbacher Konsens bezieht sich zwar vor allem auf die politische Bildung in der Schule, trotzdem können die drei Leitprinzipien als Maßstäbe zur Beurteilung herangezogen werden, wann politische Bildung durch die bpb dem Neutralitätsgebot entspricht. Die Grundsätze, was in einer freiheitlich demokratischen Grundordnung von politischer Bildung zu erwarten ist und in welchen Grenzen sie sich bewegen sollte, gelten nämlich ebenso für die politische Bildung aller Bürger*innen.

Neben Parallelen, die zur schulischen Bildung gezogen werden können, kommen auch Maßstäbe aus dem Gemeinnützigkeitsrecht in Betracht. Ähnlich wie gemeinnützige Organisationen verfolgt die bpb einen bestimmten Zweck und führt eine Bildungstätigkeit aus.

Der Bundesfinanzhof hat für gemeinnützige Organisationen in seinem Urteil vom 20. März 2017 (X R 13/15) erläutert, wann die Grenzen der allgemeinpolitischen Betätigung einer steuerbegünstigten Körperschaft gewahrt sind. Dies ist der Fall, solange die Betätigung im Rahmen dessen liegt, was das Eintreten für die satzungsmäßigen Ziele und deren Verwirklichung erfordert und zulässt, die von der Körperschaft zu ihren satzungsmäßigen Zielen vertretenen Auffassungen objektiv und sachlich fundiert sind und die Körperschaft sich

⁶⁸ Vgl. Artikel der bpb, Beutelsbacher Konsens, bpb, v. 7. April 2011, abrufbar unter <<https://www.bpb.de/die-bpb/ueber-uns/auftrag/51310/beutelsbacher-konsens/>>; Veröffentlichung des BMBF, Wie politisch darf eine Lehrkraft sein?, BMBF, v. 7. Oktober 2019, abrufbar unter <https://www.qualitaetsoffensive-lehrerbildung.de/lehrerbildung/de/newsletter/_documents/wie-politisch-darf-eine-lehrkraft-sein.html>.

parteipolitisch neutral verhält.⁶⁹ Auch hier lässt sich also der Bezug zum festgelegten Ziel der Organisation sehen, sowie die Beschränkung auf die parteipolitische Neutralität.

Ein bereichsspezifisches Neutralitätsgebot, das für die bpb gilt, müsste sich also an den genannten Grundsätzen orientieren und dürfte gerade die Aufgabe der bpb, politische Bildung und demokratisches Bewusstsein zu fördern, nicht unterlaufen, indem zu strenge Maßstäbe angesetzt werden.

aa) Die Entscheidung des OVG Münster 2023

Zum Teil wird in diese Richtung auch in der Rechtsprechung argumentiert. Im Beschluss des OVG Münster vom 05.10.2023 wird ausgeführt, was das Neutralitätsgebot in bestimmten Bereichen für die Bundeszentrale bedeuten kann, und dabei auch auf deren besonderen Informationsauftrag eingegangen. Das Gebot parteipolitischer Neutralität gelte für die bpb als staatliche Einrichtung und müsse insbesondere im zeitlichen Kontext von Wahlen bei redaktionsähnlichen Verlautbarungen und Maßnahmen gewahrt werden. Ausdrücklich nicht ausgeschlossen sei aber, dass die bpb, um ihrem Informationsauftrag nachzukommen, wertende Unterscheidungen vornimmt, solange Wahrheit, Ausgewogenheit und rechtsstaatliche Disziplin beachtet werden.

In dem Fall ging es darum, dass die Beobachtung einer Partei durch den Verfassungsschutz eine zulässige objektive Information darstelle und deshalb geeignet sei, den Bürger*innen für die Wahlentscheidung eine umfassende Informationsgrundlage zu bieten. Bei dem Hinweis auf die Beobachtung durch den Verfassungsschutz entspricht dies, wie das Gericht feststellt, auch den für alle Autor*innen verbindlichen Vorgaben der Bundeszentrale für die Erstellung der Profiltexthe aller Parteien, wonach eine aktuelle Beobachtung durch

⁶⁹ BFH DStR 2017, 1754.

Verfassungsschutzbehörden des Bundes oder der Länder zu erwähnen ist. Bei der Überprüfung von Beschreibungen durch die bpb untersucht das Gericht den Bedeutungs- und Wertungsinhalt der angegriffenen Beschreibungen und kommt dann zu einem Ergebnis, ob die bpb sich Wertungen genügend enthält. Sachliche Informationen der Bundeszentrale über die Parteien, deren Wahlprogramme und inhaltliche Positionen seien gerade Sinn und Ausfluss des Informationsauftrags der Bundeszentrale und nicht Ausdruck politischer Warnung oder Parteinahme.⁷⁰ In der Entscheidung wird somit ein bereichsspezifisches Neutralitätsgebot der Bundeszentrale ausgeformt.

bb) Mindestgrenze, Sachlichkeit

Eine Mindestgrenze politischer Bildung könnte auch in Anlehnung an die „Spinner-Entscheidung“ gezogen werden. Danach würde die bpb ihre Neutralitätspflicht nur dann verletzen, wenn sie bei einer Veröffentlichung ihre Aufgabe der politischen Bildung evident vernachlässigen würde und damit willkürlich Partei ergreife.

Zusätzlich muss immer das für staatliches Informationshandeln geltende Sachlichkeitsgebot eingehalten werden, nach dem Aussagen weder polemisch noch unsachlich sein dürfen.⁷¹

cc) Kriterien des OVG Münster

Bei Veröffentlichungen, die nicht gegen das Sachlichkeitsgebot verstoßen oder evident unter diese Mindestgrenze fallen, muss eine Art wertende Gesamtbetrachtung vorgenommen werden, um zu bestimmen, ob Aussagen noch mit dem parteipolitischen Neutralitätsgebot in Einklang stehen. Kriterien lassen sich aus der Entscheidung des OVG Münster ableiten.

⁷⁰ Vgl. OVG Münster, Beschl. v. 5.10.2023, 5 B 1085/23 Rn. 9 f.

⁷¹ Vgl. VG Köln, Beschl. v. 28.9.2023, 6 L 1852/23 Rn 24.

Genannt ist dort die Voraussetzung, dass wertende Unterscheidungen durch die bpb stets **Wahrheit, Ausgewogenheit und rechtsstaatliche Distanz** zu wahren haben. Maßgebliche Kriterien könnten Qualität und Repräsentativität der Aussagen sein.⁷² Für eine ausreichende Ausgewogenheit spricht, wenn die Äußerungen der Bundeszentrale Informationswert haben, und somit eng an den Zweck der bpb anknüpfen.⁷³ Je höher und wichtiger der **Informationswert** der Aussage, desto mehr sind also wertende Unterscheidungen berechtigt.

Weiter kann herangezogen werden, inwiefern die Äußerungen dem Bürger die Möglichkeit zur **eigenverantwortlichen Mitwirkung** an der politischen Willensbildung offenlassen.⁷⁴ Die bpb soll den Bürger*innen eine ausreichende Informationsgrundlage bieten, sodass diese aus freiem Willen eine Entscheidung treffen können. Für eine Überschreitung der Grenze der Neutralitätspflicht spricht also, sobald die Äußerungen lenkend oder voreingenommen in eine bestimmte Richtung formuliert sind.

Auch der **Wahrheitsgehalt** der Aussage ist ein maßgebliches Kriterium. Wahre Hinweise, die bestenfalls konkret belegt werden, müssen zur umfassenden Information zulässig sein.

Wenn lediglich Tatsachen dargelegt werden, ohne jegliche Wertung durch die bpb, liegt keine Verletzung der Neutralitätspflicht vor. Dass sich **Wertungen enthalten** wird, kann durch besondere Kennzeichnungen nochmal gesondert hervorgehoben werden. Beispielsweise durch die Verwendung von Anführungszeichen, wenn ein Zitat oder Erkenntnisse einer anderen Stelle wiedergegeben werden.⁷⁵ Ein

⁷² Ebd.

⁷³ Ebd. Rn 13.

⁷⁴ Ebd. Rn 13.

⁷⁵ Ebd. Rn 21.

Weglassen von Anführungszeichen z.B. in einer Kurzbeschreibung einer Partei führt aber nicht sofort zu einem Verstoß gegen die Neutralitätspflicht, wenn die Kurzdarstellung durch ein ausführliches Parteiprofil ergänzt wird.⁷⁶

Insbesondere die Information über Parteien durch die bpb birgt die Gefahr eines Eingriffs in deren Chancengleichheit, wenn nicht ausreichende Neutralität gewahrt wird. Dem kann die bpb aber entgegen, indem darauf geachtet wird, dass über im Wesentlichen **gleichgelagerte Sachverhalte in gleicher Weise** berichtet wird.⁷⁷ Eine Nennung der Beobachtung durch den Verfassungsschutz durch die bpb ist somit nicht zu beanstanden, solange die Bürger*innen ausnahmslos über alle Parteien informiert werden, auf die diese Information zutrifft.⁷⁸

Als zusätzliches Kriterium kann noch herangezogen werden, ob die Veröffentlichung eine **mitteilungswerte Relevanz** für Wahlentscheidungen der Bürger*innen hat. Relevant sind Tatsachen, die dazu beitragen, den Bürger*innen eine fundierte Grundlage für ihre Wahlentscheidung zu bieten. Dabei sind gerade auch für die Parteien ungünstige Informationen mitteilungsrelevant, insbesondere wenn Gefahren für die freiheitlich demokratische Grundordnung vorliegen könnten.⁷⁹ Bei einer Beobachtung durch den Verfassungsschutz dürfte dies grundsätzlich der Fall sein.

dd) Weitere Anhaltspunkte

Weitere Kriterien lassen sich – vorsichtig – auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Regierungsaussagen entnehmen

⁷⁶ Ebd. Rn 21.

⁷⁷ Ebd. Rn 23.

⁷⁸ Ebd. Rn 23.

⁷⁹ Ebd. Rn 23.

men, denn danach können Eingriffe in das Neutralitätsgebot bei Vorliegen eines besonderen Grundes gerechtfertigt sein.⁸⁰ Eine Ungleichbehandlung von Parteien lässt sich aber nur rechtfertigen, wenn dieser durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht ist, das dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien gleichwertig ist.⁸¹

In der Merkel-Entscheidung stellte das Bundesverfassungsgericht heraus, dass eine Ungleichbehandlung bzw. ein Eingriff in die Chancengleichheit sich durch das Gewicht des Grundgesetzes selbst rechtfertigen kann. Hierbei nennt das Gericht unter anderem den „**Schutz der Stabilität und Handlungsfähigkeit der Bundesregierung**“ oder „das **Ansehen und das Vertrauen** in die Verlässlichkeit der Bundesrepublik Deutschlands in der Staatengemeinschaft“.⁸²

Desgleichen kann das Verfassungsgut der **freiheitlich demokratischen Grundordnung** herangezogen werden.⁸³ Dazu gehört das Prinzip der „**streitbaren**“ oder „**wehrhaften Demokratie**“; es folgt verfassungsrechtlich vor allem aus Art. 9 Abs. 2, Art. 18 und Art. 21 Abs. 2 GG. Kern des Grundsatzes ist, dass verhindert werden soll, dass Verfassungsfeinde, unter Berufung auf die Freiheiten, die das Grundgesetz gewährt, und unter ihrem Schutz, die Verfassungsordnung oder den Bestand des Staates gefährden, beeinträchtigen oder zerstören. (sog. kommunikative Verfassungsverteidigung).⁸⁴

Auch die dienstrechtliche Pflicht zur **Verfassungstreue** darf nicht durch ein Gebot der Neutralität konterkariert werden. Diese Pflicht verlangt für Beamt*innen ausgehend von Art. 33 Abs. 5 GG und gem.

⁸⁰ BverfG, Urt. v. 15. Juni 2022, 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 Rn. 92.

⁸¹ Ebd.

⁸² BVerfG, Urt. v. 15. Juni 2022, 2 BvE 4/20 Rn. 158 ff.

⁸³ RhPfVerfGH, Urt. v. 2. April 2025, VGH O 11/24 Rn. 36 ff.; BverfG, Urt. v. 15. Juni 2022, 2BvE 4/20 Rn. 116.

⁸⁴ BVerfG, Urteil v. 17.1.2017, 2 BvB 1/13 Rn 418.

§ 33 Abs. 1 S. 3 BeamtStG, dass sie sich „durch ihr gesamtes Verhalten“ zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung „bekennen und für deren Erhalt eintreten“. Wenn Beamt*innen nicht mehr in der Lage wären, unsere Verfassung zu verteidigen, wäre ihr normativer Charakter vernachlässigt oder drohte sogar verloren zu gehen. Nicht zuletzt ginge der Sinn und Zweck des Grundgesetzes verloren, als Gegenbild zum Nationalsozialismus die freiheitliche Demokratie zu fördern, was sich auch daraus ergab, dass die Weimarer Verfassung zu schwach war und sich in Teilen des Beamtentums Vorbehalte gegen die Demokratie verbargen.⁸⁵ Die Verfassung ist gerade nicht neutral gegenüber ihren Gegnern und Hoheitsträger müssen die Verfassung in ihren amtlichen Äußerungen verteidigen und den Willen der Verfassung stärken.⁸⁶

ee) Was erlaubt ist

Das Bundesverfassungsgericht hat in der Entscheidung zu Äußerungen der damaligen Kanzlerin Merkel erklärt, dass im Rahmen der für alle Verfassungsorgane geltenden verfassungsrechtlichen Pflicht zum Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung Hoheitsträger einen auf die Gefährdung der freiheitlich demokratischen Grundordnung ausgerichteten Angriff als solchen benennen und die von ihm ausgehenden Gefahren hervorheben dürfen.⁸⁷ Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat zudem erklärt, dass in diesem

⁸⁵ Hong, Neutralität und Sachlichkeit amtlicher Äußerungen und kommunikative Verfassungsverteidigung, ZGI 2022, 199, 202.

⁸⁶ RhPfVerfGH, Urt. v. 2. April 2025, VG O 11/24 Rn. 47 ff.; vgl. Gusy, Parlamentarische oder „neutrale“ Regierung?, KritV 2018, 210, 212; Hong, Neutralität und Sachlichkeit amtlicher Äußerungen und kommunikative Verfassungsverteidigung, ZGI 2022, 199, 202.

⁸⁷ BVerfG, Urt. v. 15. Juni 2022, 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 Rn. 116 ff.; RhPfVerfGH, Urt. v. 2. April 2025, VG O 11/24 Rn. 47 ff.

Rahmen gerade auch Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt und Warnungen sowie Empfehlungen geäußert werden dürfen.⁸⁸ Daraus folgt, dass Äußerungen der bpb beispielsweise auf konkrete inhaltlich Widersprüche von politischen Programmen oder Veranstaltungen zu Verfassungswerten hinweisen können.⁸⁹ Dazu kann es gehören, allerdings eingebettet in das Parteienprivileg aus Art. 21 IV GG, wonach die Bezeichnung einer Partei als Ganzes als „verfassungswidrig“ eine Entscheidung des Bundesverfassungsgericht voraussetzt, dass konkrete Aspekte des Parteiprogramms einer Partei hinsichtlich etwaiger Verfassungsfeindlichkeit bzw. -widrigkeit kritisiert werden.⁹⁰ Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Junge-Freiheit Entscheidung von 2005 bekräftigt, dass der Staat als Ganzes „grundsätzlich nicht gehindert“ ist, Gruppen oder deren Mitglieder „wertend zu beurteilen“ und dass die „Verteidigung von Grundsätzen und Wertvorgaben der Verfassung durch Organe und Funktionsträger des Staates“ auch mithilfe „der Teilhabe an öffentlichen Auseinandersetzungen erfolgen“ kann.⁹¹

ff) Was verboten ist

Unzulässig sind Äußerungen jedenfalls, „wenn sie bei verständiger Würdigung der das Grundgesetz beherrschenden Gedanken nicht mehr verständlich sind und sich daher der Schluss aufdrängt, dass sie auf sachfremden Erwägungen beruhen und den Anspruch der betroffenen Partei auf gleiche Wettbewerbschancen willkürlich beeinträchtigen“.⁹²

⁸⁸ RhPfVerfGH, Urt. v. 2. April 2025, VGH O 11/24 Rn. 47 ff.

⁸⁹ Hong, Neutralität und Sachlichkeit amtlicher Äußerungen und kommunikative Verfassungsverteidigung, 199, 203 f.

⁹⁰ Harding, Kommunikative Verfassungsverteidigung und die AfD, NJW 2023, 2911, 2914 f.

⁹¹ BVerfG, Beschl. v. 24. Mai 2005, 1 BvR 1072/01 Rn. 58 ff.

⁹² BVerfG, Urt. v. 15. Juni 2022, 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 Rn. 116.

gg) Parallelen zum Verfassungsschutz

Es liegt nicht völlig fern, die bpb hier mit dem Verfassungsschutz zu vergleichen. Zu ihm hat das BVerfG ausgeführt, dass eine Beschränkung von Freiheitsrechten zum Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung legitim sein kann, weil das Grundgesetz sich für eine wehrhafte Demokratie entschieden hat.⁹³

Im Gegensatz zur bpb ist der Verfassungsschutz in § 16 BVVerfSchG allerdings ausdrücklich zur Information der Öffentlichkeit über verfassungsfeindliche Bestrebungen ermächtigt. Die Betätigung der Bundeszentrale fußt auf keiner gesetzlichen Grundlage, ist aber seit ihrer Gründung eine Einrichtung, die explizit durch politische Bildung zu einer wehrhaften Demokratie beitragen soll.⁹⁴ Entscheidend bleibt, dass Aussagen nicht pauschal gefasst werden, sondern konkret, wahrheitsgetreu und mit konkreten verfassungsrechtlichen Bedenken begründet sind.⁹⁵

⁹³ BVerfG, Urt. v. 26. April 2022, 1 BvR 1619/17 Rn 150.

⁹⁴ Wihl, Der Extremismus stirbt zuletzt, Verfassungsblog, v. 8. März 2021, abrufbar unter <<https://verfassungsblog.de/der-extremismus-stirbt-zuletzt/>>.

⁹⁵ So hat die Senatsmehrheit des Bundesverfassungsgerichts es auch in der Merkel-Entscheidung für „nicht ersichtlich“ gehalten, dass die Äußerung der Kanzlerin „zum Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung vor Verfassungsfeindlichen Bestrebungen“ erfolgt sei, weil sie nicht mit dem Hinweis darauf einhergegangen sei, „dass die Antragstellerin verfassungsfeindliche Positionen vertrete“, BVerfG, Urt. v. 15. Juni 2022, 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20 Rn. 173.

IV. Ergebnis

Abschließend spricht viel dafür, dass das Neutralitätsgebot prinzipiell auf die bpb anwendbar ist. Als nachgeordnete Behörde des Bundesministeriums des Inneren ohne gesetzliche Rechtsgrundlage ist sie eine staatliche Einrichtung. Sie darf somit nicht die Chancengleichheit der Parteien aus Art. 21 Abs. 1, 38 Abs. 1 GG verletzen.

Die Anforderungen an die Einhaltung des Neutralitätsgebots, richten sich allerdings nach der spezifischen Rolle des staatlichen Funktionsträgers. Das Neutralitätsgebot für die bpb darf also nicht die Zweckbestimmung aus § 2 des Erlasses unterlaufen, durch Maßnahmen der politischen Bildung Verständnis für politische Sachverhalte zu fördern, das demokratische Bewusstsein zu festigen und die Bereitschaft zur politischen Mitarbeit zu stärken, insbesondere auch als Beitrag zur wehrhaften Demokratie.

Folglich ist die Neutralitätspflicht der bpb eine parteipolitische Neutralitätspflicht, bedeutet aber nicht, dass die bpb allgemein in Äußerungen und Publikationen „politisch“ neutral sein muss. Staatliche politische Bildung darf sich parteipolitisch nicht positionieren und muss sich am Beutelsbacher Konsens orientieren, ist aber nicht allgemein „neutral“, sondern angehalten, sich aktiv für die Demokratie einzusetzen. Die bpb darf also, um ihrem Informationsauftrag nachzukommen, wertende Unterscheidungen vornehmen, solange Wahrheit, Ausgewogenheit und rechtsstaatliche Distanz beachtet werden. Das Neutralitätsgebot für die bpb darf daher, eingebettet in ihren Bildungsauftrag, also nicht dahingehend ausgelegt werden, dass es ihr verwehrt sei, über bestimmte tatsächliche Ausrichtungen einer Partei aufzuklären oder beispielsweise zu erwähnen, dass diese Partei vom Verfassungsschutz als gesichert rechtsextrem eingestuft wird. Dies ist nicht nur zur Erfüllung des Aufgabenbereichs der bpb unabdingbar, sondern auch zur Aufrechterhaltung des demokratischen Diskurses an sich.

Kriterien, die herangezogen werden können, um zu bestimmen, ob die parteipolitische Neutralität durch die bpb gewahrt wurde, sind der Informationswert, die mitteilungswerte Relevanz und der Wahrheitsgehalt der Aussage. Von Bedeutung ist, ob über im Wesentlichen gleichgelagerte Sachverhalte in gleicher Weise berichtet wird und den Bürger*innen die Möglichkeit zur eigenverantwortlichen Mitwirkung an der politischen Willensbildung offengelassen wird. Zusätzlich muss immer das für staatliches Informationshandeln geltende Sachlichkeitsgebot eingehalten werden.

„Eingriffe“ in das parteipolitische Neutralitätsgebot durch die bpb können bei Vorliegen eines besonderen Grundes gerechtfertigt sein. Ein möglicher Rechtfertigungsgrund ist das Verfassungsgut der freiheitlich demokratischen Grundordnung, da die bpb eine Einrichtung ist, die explizit durch politische Bildung zu einer wehrhaften Demokratie beitragen soll.⁹⁶ Auch insofern hat sich die bpb keineswegs politisch neutral zu verhalten, sondern soll gerade an einer wehrhaften Demokratie teilhaben, indem sie ihrem Bildungsauftrag nachkommt.

Die Fachaufsicht des Bundesinnenministeriums umfasst also keine inhaltlichen Einflussnahmen unter Berufung auf eine allgemeine Neutralität, die über das dargestellte bereichsspezifische Neutralitätsgebot hinausgehen.

Die Beschwerden vor dem Bundesverfassungsgericht zeigen zudem ein klares Muster: Es haben sich in allen Fällen teils oder in Gänze undemokratische Parteien wie die AfD oder die NPD auf den Schutz des Art. 21 Abs. 1 i.V.m. 38 Abs. 1 GG berufen. Die Vielzahl an Beschwerden und auch Vorwürfen der mangelnden politischen Neutralität weist einen erkennbaren Bezug zur Instrumentalisierung einer angeblichen Neutralitätspflicht für politische Zwecke auf. Würde ein

⁹⁶ Wihl, Der Extremismus stirbt zuletzt, Verfassungsblog, v. 8. März 2021, abrufbar unter <<https://verfassungsblog.de/der-extremismus-stirbt-zuletzt/>>.

Neutralitätsgebot auf die bpb weit angewandt, droht eine „Flucht ins Unpolitische“ die sachliche Informationsarbeit einzuschränken.

Insbesondere in diesen Zeiten der wachsenden Bedrohung der rechtsstaatlichen Demokratie gilt es, auch die bpb als Institution der politischen Bildung für unsere freiheitlich demokratische Grundordnung zu stärken und sie als unabhängig und resistent gegen politische Einflussnahme und Einschränkungen wegen angeblich mangelnder Neutralität zu schützen.