

Prof. Dr. Friedhelm Hufen

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

**Rechtsfragen einer Mitgliedschaft
der brandenburgischen Integrationsbeauftragten im
„Aktionsbündnis-Brandenburg gegen Gewalt,
Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit“**

Rechtsgutachten

erstattet im Auftrag des Landes Brandenburg,
vertreten durch das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Integration und
Verbraucherschutz (MSGIV),
dieses vertreten durch die Integrationsbeauftragte des Landes.

Übersicht

I. Gegenstand, Sachverhalt, Problemstellung.....	4
1. Gegenstand.....	4
2. Sachverhalt.....	4
3. Problemstellung – Gutachtauftrag.....	6
II. Die Mitgliedschaft der Integrationsbeauftragten als staatliche Einrichtung in privaten Vereinigungen im Allgemeinen.....	8
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen	8
2. Zuständigkeit.....	9
3. Verfahren/Transparenz.....	9
4. Inhaltliche Schranken.....	10
a. Demokratiegebot – Verantwortlichkeit der Regierung.....	10
b. Gesetzmäßiger Auftrag.....	10
c. Grundrechtsbindung.....	10
d. Budgetrechtliche Verantwortung.....	11
e. Besondere Probleme bei Zwangsmitgliedschaft.....	11
III. Insbesondere: Neutralitätsgebot und Chancengleichheit der Parteien.....	11
1. Allgemeines.....	11
a. Grundsatz: Demokratische Offenheit.....	11
b. Herkunft des „Neutralitätsgebots“.....	12
c. Maßgeblicher Inhalt: Beeinträchtigung der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb.....	13
d. Keine „Neutralität“ politischer Bildungsarbeit.....	14
2. Rechtsstellung der Integrationsbeauftragten als öffentliche Einrichtung.....	15
a. Keine Grundrechtsträgerschaft – Bindung an Grundrechte Dritter.....	15
b. Bindung an die Chancengleichheit der Parteien.....	16
c. Allgemeine Öffentlichkeitsarbeit.....	17
d. Gezielte Nennung von Parteien.....	18
e. Besonderheiten im Wahlkampf.....	20
f. Einwirkung auf Versammlungen und Parteiveranstaltungen.....	21
3. Die Rechtsstellung privater Organisationen – insbes. des Aktionsbündnisses.....	21
a. Grundrechtsträgerschaft auch bei staatlicher Finanzierung – keine Beleihung.....	21
b. Chancengleichheit – keine Wettbewerbssituation.....	22
c. Keine Verpflichtung zur Gleichbehandlung von ungleichen Sachverhalten.....	23

d. Wertbezogenheit statt „Neutralität“.....	23
e. Allgemeine Öffentlichkeitsarbeit.....	23
f. Gezielte Nennung von Parteien – Sachlichkeitsgebot.....	23
g. Besonderheiten im Wahlkampf.....	24
h. Einwirkung auf Versammlungen und Parteiveranstaltungen.....	24
i. Teilergebnis.....	25
4. Verpflichtungen der Integrationsbeauftragten bei Mitgliedschaft im Aktionsbündnis.....	25
a. Eigenverantwortung der Mitglieder.....	25
b. Keine Verantwortung des Aktionsbündnisses für selbständige Aktionen der Mitglieder.....	26
c. Aber: Keine verstärkte Grundrechtsstellung und keine geringere Verantwortlichkeit durch Mitgliedschaft im Aktionsbündnis.....	26
d. Einwirkungspflichten der Mitglieder; letztes Mittel: Austritt.....	27
IV. Mögliche Interessenkonflikte und Befangenheitsprobleme.....	28
1. Allgemeines.....	28
2. Die Integrationsbeauftragte als Beteiligte (§ 20 Abs. 1 S. 1, 1 VwVfG).....	29
3. Mitgliedschaft in Leitungsgremien (§ 20 Abs. 1 S. 1 Ziff. 5 VwVfG).....	29
4. Verfasser(in) von Gutachten (§ 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 VwVfG).....	29
5. Unmittelbarer Vorteil oder Nachteil (§ 20 Abs. 2 VwVfG).....	30
6. Besorgnis der Befangenheit (§ 21 VwVfG).....	30
7. Probleme aus der Mitgliedschaft in der Härtefallkommission.....	31
8. Schlussfolgerung.....	31
V. Alternativen.....	32
1. Allgemeines – Ziele der Kooperation.....	32
2. Integrationsbeauftragte als kooptiertes oder „Ehrenmitglied“.....	32
3. Mitwirkung an Verwaltungsverfahren.....	33
4. Verträge zu Einzelprojekten.....	33
5. Grundlagenvertrag.....	33
VI. Zusammenfassung der Ergebnisse.....	35

I. Gegenstand, Sachverhalt, Problemstellung

1. **Gegenstand** des vorliegenden Rechtsgutachtens sind die Mitgliedschaft der Integrationsbeauftragten des Landes Brandenburg im „Aktionsbündnis gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit Brandenburg“ sowie mögliche alternative Kooperationsformen zwischen beiden Institutionen außerhalb der Ebene einer förmlichen Mitgliedschaft.

2. Sachverhalt

Die **Integrationsbeauftragte des Landes Brandenburg** ist - zusammen mit der Landesgleichstellungsbeauftragten und der Landesbehindertenbeauftragten – eine besondere Institution der Förderung und des gruppenbezogenen Schutzes, die organisatorisch dem Ministerium für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg zugewiesen sind. Rechtsträger ist damit das Land Brandenburg. Ohne spezifische gesetzliche Grundlage übt sie ihre Tätigkeit unabhängig, weisungsfrei und ressortübergreifend aus. Zu ihren Aufgaben zählt die Beratung der Landesregierung in integrationspolitischen Angelegenheiten, einschließlich Grundsatzangelegenheiten der Integrations- und Zuwanderungspolitik und des Aufenthalts-, Asyl- und Migrationsrechts. Nach Darstellung des Ministeriums hat sie auch die Aufgabe der Analyse und Entwicklung von Vorschlägen zum Abbau von Integrationshemmnissen im sozialen, wirtschaftlichen, rechtlichen und administrativen Bereich, der Förderung der gesellschaftlichen Partizipation von Zuwanderern und Zuwanderinnen, die Förderung von Initiativen gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus und für interkulturelle Verständigung sowie des Abbaus von Diskriminierung auf der individuellen und auch institutionellen Ebene. Sie konzipiert und integriert die Maßnahmen zur Integration der dauerhaft hier lebenden Migrantinnen und Migranten und unterstützt die Migrations- und Flüchtlingsarbeit im Land Brandenburg. Weitere Aufgaben sind die Förderung freier Träger, die Initiierung von Monitoringprozessen zur Integration, die Kooperation mit den entsprechenden Beauftragten des Bundes, anderer Länder und kommunaler Gebietskörperschaften. Institutionell ist sie Mitglied der Härtefallkommission des Landes Brandenburg. Ein weiterer Schwerpunkt ist die Antidiskriminierungsarbeit in Zusammenarbeit mit der Landesstelle für

Chancengleichheit, der Prävention und Intervention im Zusammenhang mit dem allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz. Die Integrationsbeauftragte ist seit dessen Gründung 1997 Mitglied des Aktionsbündnisses gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, damals noch als Ausländerbeauftragte. Die Integrationsbeauftragte beteiligt sich an Sitzungen des Aktionsbündnisses und in diesem Rahmen am fachlichen Austausch mit anderen Mitgliedern, an der Diskussion von Entscheidungen des Aktionsbündnisses und an den Beschlüssen.

Das „**Aktionsbündnis gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit**“ (in der Folge: „Aktionsbündnis“) ist eine (nicht rechtsfähige) Vereinigung in Trägerschaft eines gemeinnützigen eingetragenen Vereins, der die Bezeichnung „Verein gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit e.V.“ führt und derzeit 12 Mitglieder – ausschließlich natürliche Personen - hat. Satzungsmäßiger Zweck des Vereins ist die Förderung der internationalen Gesinnung, der Toleranz auf allen Gebieten der Kultur und des Völkerverständigungsgedankens. Zur Verwirklichung dient satzungsgemäß die Zusammenarbeit mit dem Aktionsbündnis gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit: Der/die Vorsitzende der Vereinigung Aktionsbündnis gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit soll laut § 5 Abs. 2 der Satzung in Personalunion nach Möglichkeit dem Vorstand des Trägervereins angehören. Das Aktionsbündnis verfügt über eine eigene Geschäftsstelle.

Die Tätigkeit des Aktionsbündnisses richtet sich nach einer Geschäftsordnung. Seine Aufgaben – wie auch des Trägervereins – sind die Umsetzung und Unterstützung und Bemühungen zur Bekämpfung und Prävention von Gewalt, Rechtsextremismus, Fremdenfeindlichkeit und Antisemitismus. Verwirklicht werden sollen die Ziele durch Unterstützung von politischen Initiativen gegen Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, für Gewaltfreiheit, Achtung der Menschenwürde und demokratisches Engagement. Mitglieder können nach § 2 der Geschäftsordnung landesweite Einrichtungen und Verbände sowie lokale Bündnisse und Netzwerke werden, die im Sinne der Zielsetzung tätig sind. Die Mitgliedschaft ist also nicht auf natürliche Personen oder auch nicht auf Vereinigungen des Privatrechts beschränkt. Das Aktionsbündnis verfügt über einen Vorstand und tritt als solches mindestens zweimal im Jahr in einer Plenarversammlung zusammen. Die Mitglieder sind in der Mehrzahl private Bündnisse und Zusammenschlüsse mit minderheitenschützenden und integrativen Zielsetzungen,

aber auch eine Untergliederung des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Eine weitere Mitgliedergruppe hat einen kirchlichen Hintergrund (Erzbistum Berlin; Verband der Diözesen Görlitz und Berlin; die evangelische Kirche Berlin-Brandenburg, das Caritas-Verband und Diakonisches Werk). Aus dem Kreis der öffentlich-rechtlich strukturierten Mitglieder seien Gemeinden und Gemeindebund und Landkreistag, Hochschulen (einschließlich Rektorenkonferenz), der Landeselternrat und Körperschaften wie Industrie- und Handelskammern und Handwerkskammern genannt. Der Landesregierung ist die Integrationsbeauftragte zuzurechnen.

Unter der Überschrift: *„Beteiligung staatlicher Stellen des Landes Brandenburg am „Aktionsbündnis gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit“* stellte der Abgeordnete Andreas Kalbitz (AfD) am 5.3.2020 eine kleine Anfrage Nr. 350 (Drucks. 7/814) an die Landesregierung, in der die Verfassungswidrigkeit der Mitgliedschaft der Integrationsbeauftragten im Aktionsbündnis unterstellt und die Landesregierung nach der Durchsetzung eines angeblich gebotenen Ausscheidens der Integrationsbeauftragten aus dem Aktionsbündnis gefragt wurde. In einer ergänzenden Nachfrage Nr. 539 (Drucks./1324) fragte die AfD erneut nach den Gründen einer ihrer Auffassung nach verzögerten Beantwortung.

3. Problemstellung – Gutachtenauftrag

Das Land Brandenburg, vertreten durch die Integrationsbeauftragte des Landes, hat den Unterzeichner mit der Erstellung eines Rechtsgutachtens zur Frage einer Mitgliedschaft der Integrationsbeauftragten im Aktionsbündnis beauftragt. Insbesondere geht es um die Vereinbarkeit mit verfassungsrechtlichen Grundsätzen wie Demokratiegebot, Verantwortlichkeit der Exekutive, die Übereinstimmung mit dem gesetzlichen Auftrag, dem „Neutralitätsgebot“, insbesondere der Parteienfreiheit und Chancengleichheit politischer Parteien. Gegenstand soll auch die Frage der möglichen Interessenkonflikte und Befangenheit bei durch die Integrationsbeauftragte durchgeführten und beeinflussten Verwaltungsverfahren sein. Insgesamt soll eine rechtsverbindliche Aussage dazu getroffen werden, ob diese Mitgliedschaft aufrechterhalten werden kann. Schließlich sollen mögliche Formen der Kooptation und Kooperation der Integrationsbeauftragten mit dem Aktionsbündnis unterhalb der Ebene einer formellen Mitgliedschaft untersucht werden.

Zu den genannten Rechtsfragen gibt es bisher keine unmittelbar einschlägige höchstrichterliche Entscheidung. Dagegen sind das sog. „Neutralitätsgebot“ und die Chancengleichheit politischer Parteien als Schranke für die Äußerungsbefugnisse von Regierungsmitgliedern, Oberbürgermeistern und selbst des Bundespräsidenten Gegenstand einer umfangreichen Rechtsprechung¹ des Bundesverfassungsgerichts und mehrerer Landesverfassungsgerichte seit den 1970er Jahren – bis hin zum aktuellen Urteil des BVerfG vom 9.6. 2020 zu einer Äußerung des Bundesministers des Inneren.

Die genannten parlamentarischen Anfragen bezogen sich im Wesentlichen auf zwei Stellungnahmen des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtags Brandenburg: „*Rechtlicher Rahmen der Förderung von Initiativen gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit*“ vom 12.02. 2018 und „*Rechtsfragen zum Handlungskonzept ‚Tolerantes Brandenburg‘ und seiner Umsetzung*“ vom 22.5. 2019 (in der Folge zitiert als „PBD, Gutachten I und II“). Beide Rechtsgutachten beziehen sich inhaltlich auf die Rechtsprechung des *BVerfG* zum Neutralitätsgebot und zur Chancengleichheit der Parteien², die allerdings ausnahmslos einzelne Äußerungen von führenden Politikern und anderen Repräsentanten der Öffentlichkeit und die Chancengleichheit im Wahlkampf – und nicht etwa die politische Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit im Bereich von Integration, Bekämpfung von Fremdenfeindlichkeit usw. - zum Gegenstand hatten.

Das PBD-Gutachten I vom 12.02. 2018 bezog sich auf die rechtlichen Grundlagen der Fördermittelvergabe und kam zu dem Ergebnis, dass die Förderung von Aktionsbündnissen und Vereinen gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit als solche nicht gegen das Gebot der Chancengleichheit der Partei verstoße und parteipolitisch neutral angelegt sei³. Das Gutachten setzte aber unmittelbarer staatlicher Tätigkeit Grenzen, in dem es eine konkrete Wählerbeeinflussung und die Auseinandersetzung mit Programm und Positionen der AfD als verfassungswidrig bezeichnete.

Im zweiten Rechtsgutachten vom 22.5.2019 ging der PBD sodann ausführlicher auf das Neutralitätsgebot ein⁴, das dem Staat eine parteiergreifende, werbende zugunsten und Lasten einer nicht verfassungsfeindlichen Partei wirkende Einflussnahme auf den öffentlichen Meinungs- und Bildungsprozess und damit auf den parteipolitischen Willensbildungsprozess versagte. Das gelte in Besonderheit für eine Auseinandersetzung gleich welcher Art mit den von einer Partei verfolgten Zielen und den von ihr vertretenen Inhalten und Positionen. Ein Verstoß liege insbesondere vor, wenn sich das Handeln staatlicher Organe darauf richte, die Durchführung politischer Demonstration oder das Verhalten potentieller Teilnehmer zu beeinflussen oder wenn negative oder positive

¹ Dazu unten III, 1.

² Nachweise III, 1

³ PBD-Gutachten I S. 93

⁴ PBD-Gutachten II S. 45 ff.

Werturteile über die veranstaltende Partei abgegeben werden. Diese Bindung gelte zwar – ungeachtet möglicher staatlicher Förderung - nicht für private Dritte (also auch das Aktionsbündnis). Die Mitwirkung der Integrationsbeauftragten an Aktionen, die gegen die Chancengleichheit der Parteien verstoßen, sei aber unzulässig⁵.

Im Folgenden werden zunächst die allgemeinen verfassungsrechtlichen Fragen der Mitgliedschaft der Integrationsbeauftragten und anderer staatlicher Einrichtungen in privaten Vereinigungen und Initiativen behandelt (II). Für die Beurteilung der Mitgliedschaft im Hinblick auf das Neutralitätsgebot und die Chancengleichheit sind sodann die Anforderungen für die Integrationsbeauftragte und das Aktionsbündnis als solche sowie für ein Fortbestehen der Mitgliedschaft zu untersuchen (III). Anschließend wird auf Probleme möglicher Interessenkonflikte und Befangenheiten eingegangen (IV). Schließlich wird es um mögliche Alternativen der Kooperation von Integrationsbeauftragter und Aktionsbündnis außerhalb einer förmlichen Mitgliedschaft gehen (V).

II. Die Mitgliedschaft der Integrationsbeauftragten als staatliche Einrichtung in privaten Vereinigungen im Allgemeinen

1. Verfassungsrechtliche Grundlagen.

Die Mitgliedschaft von staatlichen und kommunalen Institutionen in privaten Vereinigungen ist nichts Ungewöhnliches und verstößt als solche auch nicht gegen geltendes Verfassungsrecht. In der Bundesrepublik gilt keine strikte Trennung von Staat und Gesellschaft im Sinne der Staatslehre des 19. Jahrhunderts. Staat, Kommunen und andere öffentlich-rechtliche Körperschaften arbeiten in vielfältiger Weise mit privaten Unternehmen und Vereinigungen zusammen. Häufig genannte Beispiele sind die Beteiligung des Staates an privaten Wirtschaftsunternehmen aller Sparten, und in öffentlichen Zweckverbänden und sog. „private public partnerships“ kooperieren öffentliche Körperschaften und private Unternehmen.

Das gilt zumal für die zahlreichen staatlichen und kommunalrechtlich verankerten Förder- und Schutzeinrichtungen, deren Arbeit ohne ein Netzwerk entsprechender privater, kirchlicher und auch öffentlicher Aktionsbündnisse mit gleichen Zielsetzungen

⁵ PBD-Gutachten II S. 53

kaum denkbar wäre. Insofern sind Mitgliedschaft und andere Kooperationsformen nicht nur verfassungsrechtlich unbedenklich, sondern auch für die ihrerseits grundrechtlich fundierte Aufgabenerfüllung im Sinne des Subsidiaritätsprinzips. Allgemeine Bedingung der Verfassungsmäßigkeit sind allerdings die Einhaltung der Kompetenzordnung (2), transparente Verfahren und Offenheit für Kontrolle (3). Ferner müssen inhaltliche Anforderungen wie die demokratische Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Aufgabenerfüllung, die Grundrechtsbindung – auch gegenüber Mitgliedern von Körperschaften mit Zwangsmitgliedschaft - und das Budgetrecht der Parlamente erfüllt werden (4).

2. Zuständigkeit

Das Land Brandenburg als solches verfügt über Gesetzgebungs- und Exekutivkompetenzen im Bereich der Bildung und Kultur (Art. 70 GG). Soweit Gesetzeskompetenzen des Bundes betroffen sind (Ausländerrecht, Jugendhilferecht usw.), werden die entsprechenden Bundesgesetze jedenfalls durch das Land ausgeführt (Art. 84 GG). In diesen Bereichen dürfen das Land und seine Beauftragten also tätig werden. Auch Bedenken im Hinblick auf die Gebietskompetenz bestehen nicht, da sich das Aktionsbündnis nur auf das Land bezieht.

3. Verfahren/Transparenz

Verfahrensrechtliche Voraussetzung der Rechtmäßigkeit der Mitgliedschaft ist deren Offenheit für die parlamentarische Kontrolle und die Kontrolle durch die Öffentlichkeit⁶. Die Kooperation darf insbesondere nicht zu einer Art „Geheimbündnis“ mit intransparenten Entscheidungsstrukturen führen. Die Mitgliedschaft der Integrationsbeauftragten im Aktionsbündnis ist im Internet offen angegeben und als Information für jedermann zugänglich.

⁶ BGH, 29.1.2020, NVwZ-RR 2020, 436.

5. Inhaltliche Schranken

a. Demokratiegebot – Verantwortlichkeit der Regierung

Die Mitgliedschaft führt auch nicht zu einer unzulässigen Delegation hoheitlicher Befugnisse auf einen privaten Träger. Es bestehen auch keine Bedenken im Hinblick auf die Verantwortlichkeit der Regierung und die demokratische Legitimation. Nach den rechtlichen Grundlagen wird die Verantwortlichkeit der zuständigen Ministerin/des zuständigen Ministers in keiner Weise in Frage gestellt. Die fachliche Unabhängigkeit der Integrationsbeauftragten besteht unabhängig von der Mitgliedschaft im Aktionsbündnis und ist kein Widerspruch zur Verantwortlichkeit der Regierung; sie ist vielmehr durch die Materie unabdingbar.

b. Gesetzmäßiger Auftrag

Mit ihrer Mitgliedschaft im Aktionsbündnis hält sich die Integrationsbeauftragte auch im Rahmen ihres gesetzmäßigen Auftrags. Dieser bezieht sich auf Grundsatzangelegenheiten der Integrations- und Zuwanderungspolitik, Abbau von Integrationshemmnissen, auf migrationspolitische Angelegenheiten und Förderung von Initiativen gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit sowie die Förderung freier Trägerinstitutionen, Netzwerke und Selbsthilfeorganisationen. Insofern besteht eine weitgehende Deckungsgleichheit zwischen dem Auftrag der Integrationsbeauftragten einerseits und den Zielen des Aktionsbündnisses andererseits. Diese Ziele finden in Art. 3, 4 GG und Art. 7a der Verfassung des Landes Brandenburg ihrerseits eine verfassungsrechtliche Grundlage. Weder die Integrationsbeauftragte noch indirekt das Ministerium nehmen durch die Mitgliedschaft ein ihnen nicht zukommendes „allgemeinpolitisches Mandat“ wahr. Sie halten sich vielmehr strikt im Rahmen der externen und internen Kompetenzordnung.

c. Grundrechtsbindung

Als öffentliche Institution ist die Integrationsbeauftragte an die Grundrechte Dritter gebunden (Art. 1 Abs. 3 GG). Diese Bindung wird durch die Mitgliedschaft im Aktionsbündnis in keiner Weise beeinträchtigt. Es besteht auch uneingeschränkter

Rechtsschutz vor der Verwaltungs- oder Sozialgerichtsbarkeit. Eine „Flucht ins Privatrecht“ zur Umgehung von Grundrechtsbindungen, des Rechtsschutzes oder anderer rechtlicher Schranken ist nicht zu befürchten.

d. **Budgetrechtliche Verantwortung**

Die Mitgliedschaft der öffentlich finanzierten Integrationsbeauftragten im Aktionsbündnis stellt auch keine verbotene Umgehung haushaltsrechtlicher Vorschriften dar. Insbesondere werden keine „Nebenhaushalte“ gebildet. Eine etwaige finanzielle Unterstützung des Aktionsbündnisses erfolgt im Rahmen ordnungsgemäßer Verwaltungsverfahren und im Rahmen der budgetrechtlichen Verantwortlichkeit des Landtags und deren Umsetzung durch Ministerium und Integrationsbeauftragte.

e. **Besondere Probleme bei Zwangsmitgliedschaft**

Öffentlich-rechtliche Körperschaften mit Zwangsmitgliedschaft wie Industrie- und Handwerkskammern, Studierendenschaften und auch Gebietskörperschaften wie Gemeinden und Landkreise besitzen kein allgemeinpolitisches Mandat, d.h. sie verstoßen gegen die Handlungsfreiheit der Mitglieder (Art. 2 Abs.1 GG), wenn sie den Rahmen ihres gesetzlichen Auftrags überschreiten⁷. Das betrifft auch einzelne Mitglieder des Aktionsbündnisses (wie die verschiedenen Kammern), nicht aber die Integrationsbeauftragte.

III. Insbesondere: Neutralitätsgebot und Chancengleichheit der Parteien

1. Allgemeines

a. Prinzip demokratischer Offenheit

Leitendes verfassungsrechtliches Prinzip und Ziel jeder staatlichen Förderung ist die **demokratische Offenheit** des politischen Diskurses und damit auch der politischen Bildungsarbeit. Die Meinungsfreiheit und andere Grundrechte dienen neben der

⁷ BVerfGE 72, 200, 245.

individuellen Freiheit auch diesem Prinzip⁸. Politische Parteien wirken an der politischen Willensbildung des Volkes mit (Art. 21 GG), haben insofern aber kein Monopol. Ihre Freiheit und Chancengleichheit sind der Ausübung von Grundrechten und der Offenheit des politischen Prozesses nicht vorgeordnet, sondern in diesen eingeordnet.

b. Herkunft des „Neutralitätsgebots“

„Neutralität“ als solche ist kein Verfassungsbegriff. Auch ein „Neutralitätsgebot“ findet sich nirgends im Text des Grundgesetzes. Erste Anwendungsfelder betreffen das Religionsverfassungsrecht (religiöse Neutralität des Staates) und das Beamtenrecht, wo die Unparteilichkeit und Neutralität des Öffentlichen Dienstes zu den hergebrachten Grundsätzen des Beamtenrechts i.S. v. Art. 33 Abs. 5 GG zählt.

Im hier interessierenden Zusammenhang ist das Neutralitätsgebot eine richterrechtliche Schöpfung des BVerfG und wurde wohl erstmals im Urteil zur Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Wahlkampf⁹ entwickelt. Dieses beruht letztlich auf der wirklichkeitsfernen und historisch überholten Vorstellung einer strikten Trennung von politisch agiler Gesellschaft und Politik einerseits und einem fest gefügtem, durch die Regierung, Behörden und Beamten gebildeten, über der Politik schwebenden Staat andererseits. Es zwingt aktive Politiker zu einer kaum zu verwirklichenden Trennung der Funktionen von Parteipolitiker und Amtsträger und verkennt damit die enge Verbindung von staatlichen und politischen Kräften. Gleichwohl muss es heute zum normativen Bestand des Verfassungsrechts gezählt werden.

Soweit in der Rechtsprechung des BVerfG und anderer Gerichte gefordert, geht es letztlich nicht um Neutralität, sondern um die sehr wohl verfassungsrechtlich in Art. 21 Abs. 1 und Art. 3 Abs.1 GG gewährleistete **Chancengleichheit politischer Parteien**. Auch bezieht sich das „Neutralitätsgebot“ seither nahezu ausschließlich auf konkrete Angriffe und Maßnahmen von Politikern gegen politische Parteien und deren Veranstaltungen, vor allem – aber nicht nur - im Vorfeld von Wahlen.

⁸ BVerfG 7, 198 – st. Rspr.

⁹ BVerfGE 44, 125, 141

So ging es in der Entscheidung BVerfGE 136, 323 um eine - erfolglose- Organklage der NPD gegen den Bundespräsidenten wegen der Bezeichnung „rechte Spinner“¹⁰.

Im Urteil BVerfGE 138, 102, 110 stellte das BVerfG die Rechtswidrigkeit der Aussage der damaligen Bundesministerin Schwesig fest, sie werde dafür sorgen, „dass die NPD nicht in den Landtag kommt“.

Im Jahr 2018 konkretisierte das BVerfG (BVerfGE 148, 11, 22) seine Rechtsprechung im Sinne eines Rechts auf chancengleiche Teilnahme am politischen Wettbewerb und untersagte der damaligen Bundesministerin Wanka die offizielle Presseerklärung des Ministeriums mit einer Warnung vor einer konkreten Parteiveranstaltung, betonte aber erstmals das Recht einer Politikerin auf eine sachliche Auseinandersetzung und Reaktion auf politische Aktivitäten einer Partei.

Neuere Entscheidungen anderer Gerichte zeigen dabei eine Schwerpunktverlagerung von der Neutralität zur Chancengleichheit der Parteien und zum Gebot der Sachlichkeit und Fairness der politischen Auseinandersetzung¹¹. Auch in der Literatur wird das Neutralitätsgebot auf den engeren Bereich des politischen Wettbewerbs bezogen und teilweise im Sinne eines Gebots der Sachlichkeit der politischen Auseinandersetzung – und damit als Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsprinzips verstanden¹².

c. Maßgeblicher Inhalt: Beeinträchtigung der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb

Den ebenso aktuellen wie authentischen Inhalt des Neutralitätsgebots hat das BVerfG in seinem jüngsten Urteil vom 09.06. 2020, 2 BvE 1/19 zusammengefasst, in dem es Bundesminister Seehofer u.a. die Bezeichnung der AfD als „staatszersetzend“ auf der Homepage seines Ministeriums untersagt. Dieses Urteil dürfte in Zukunft auch alle anderen Fälle prägen, in denen es um Neutralität und Chancengleichheit geht:

- Trotz seiner mehrfachen Erwähnung im Urteil ist nicht das Neutralitätsgebot, sondern das unmittelbar aus Art. 21 Abs. 1 GG abgeleitete Gebot der Chancengleichheit politischer Parteien eigentlicher Prüfungsmaßstab. Geschützt

¹⁰ Dazu Cornils, Parteipolitische Neutralität des Bundespräsidenten: Wahlrechtsprägende Verfassungserwartung, nicht Amtspflicht. FS Hufen (2015), 151.

¹¹ So BVerwG 13.09.2017 = NVwZ 2018, 433 - Flugblatt eines Oberbürgermeisters gegen Dügida-Veranstaltung; BayVerfGH, NVwZ - RR 2019, 841; VerfGH Rheinland-Pfalz, LKRZ 2014, 463. - „Hauptziel: NPD nicht im Landtag“.

¹² Grunert, Wie neutral muss ein Minister sein? Ein Seehofer-Interview beschäftigt das Verfassungsgericht, FAZ 12.02.20, S. 2.; Gusy, Neutralität staatlicher Öffentlichkeitsarbeit - Voraussetzungen und Grenzen, NVwz 2015, 700; Barczak, Die parteipolitische Äußerungsbefugnis von Amtsträgern. Eine Gratwanderung zwischen Neutralitätsgebot und politischem Wettbewerb, NVwZ 2015, 1014.

ist die gleichberechtigte Teilnahme am politischen Wettbewerb. (Auch die Antragsschrift der AfD fußte bezeichnenderweise nicht auf dem Neutralitätsgebot, sondern auf der Chancengleichheit).

- Rechtswidrig ist die parteiergreifende Einwirkung von Staatsorganen auf die politische Willensbildung innerhalb aber auch außerhalb des eigentlichen Wahlkampfes. Verboten werden insbesondere die Inanspruchnahme der Autorität des Staatsamtes und der Ressourcen eines Ministeriums – einschließlich der Homepage, weil diese Mittel Oppositionsparteien nicht zur Verfügung stehen. Auch die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung muss die Chancengleichheit der Parteien wahren.
- Nicht verboten und weiterhin möglich ist die ggf. auch pointierte Meinungsäußerung des Ministers als Privatperson und auch als (Partei)-Politiker außerhalb amtlicher Funktion und im politischen Wettbewerb, bei Parteiveranstaltungen, aber auch in Medien, Talkshows usw. Hier darf der Minister auch mit seinem Amt vorgestellt werden. Die Bezeichnung der AfD als staatszersetzend im Interview wurde nicht beanstandet. Verfassungswidrig war nur die Veröffentlichung auf der Homepage.

d. Keine „Neutralität“ politischer Bildungsarbeit

Wie dargelegt, stammt das „Neutralitätsgebot“ aus dem Bereich des politischen Wettbewerbs und wird auch dort mehr und mehr durch die Gebote der Chancengleichheit und Sachbezogenheit ersetzt. Traditionelle Anwendungsfelder sind ferner das Religionsverfassungsrecht und das Beamtenrecht.

Mehr als fragwürdig ist aber die Rolle des Prinzips im Bereich politischer Bildungsarbeit einschließlich Schule und Erwachsenenbildung¹³. Wie jede Bildung und Erziehung kann auch politische Bildungsarbeit unter dem Grundgesetz und den Landesverfassungen niemals „neutral“ sein¹⁴, richtet sich vielmehr stets auf Verfassungsziele wie Demokratie,

¹³ Ausführlich dazu Hufen, Politische Jugendbildung und Neutralitätsgebot, RdJB 2018, 216; Kluth, Unparteilichkeit als Handlungsmaßstab der Zentrale für politische Bildung und vergleichbarer Stellen und Einrichtungen. DÖV, 2019 1035.

¹⁴ Ingo Richter, Der Staat als Erzieher. Ist eine staatliche Erziehung zu Demokratie möglich? RdJB 2015, 483; Overwien, in: Demokratie gegen Menschenfeindlichkeit. Shrinking spaces. Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis. 2019, S. 26 ff.; Gitschker, Schule ist nicht neutral, FAS 14.10. 2018, 10.

Rechtsstaat, Sozialstaat, Menschenwürde, Gleichheit der Herkunft und des Geschlechts, religiöse und weltanschauliche Toleranz, Europafreundlichkeit sowie Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen der Menschen. Das bedingt eine prinzipielle Absage an Sexismus, Rassismus, Homophobie, Islamfeindlichkeit, Europafeindlichkeit, Leugnung der Gefährdung natürlicher Lebensgrundlagen, und gilt (selbstverständlich) auch dann, wenn solche Positionen durch eine nicht verbotene politische Partei vertreten werden. Staatlicher Erziehungsauftrag und Neutralitätsgebot stehen – so gesehen – in einem unauflösbaren Widerspruch, und Neutralität in der Schule wurde zu Recht als Mythos bezeichnet¹⁵. Folgerichtig hat das Land Mecklenburg-Vorpommern ein AfD Meldeportal "Neutrale Schule" verboten¹⁶.

Für die Schulen ist schon seit 1976 der sog. „Beutelsbacher Konsens“ etabliert, der es den Lehrern verbietet, die Schüler im Sinne eigener Werte zu indoktrinieren, und vorschreibt, das selbständige Urteil zu fördern, kontroverse Positionen als kontrovers darzustellen und Polarisierungen zu vermeiden. Auch das läuft aber nicht auf „Neutralität“ im Sinne einer Ausklammerung solcher Positionen hinaus, die gegen zentrale Werte der Verfassung verstoßen.

Neutralität kann – wie in den bisherigen Anwendungsfällen – für die Tätigkeit von Institutionen wie der Integrationsbeauftragten und des Aktionsbündnisses also allenfalls in Frage kommen, wenn es um den gezielten Eingriff in den harten politischen Wettbewerb unter Inanspruchnahme staatlicher Ressourcen geht, nicht aber schon dann, wenn verfassungsrechtlich bedenkliche Erscheinungen bekämpft werden, auch wenn diese von politischen Parteien vertreten werden.

2. Rechtsstellung der Integrationsbeauftragten als öffentliche Einrichtung

a. Keine Grundrechtsträgerschaft – Bindung an Grundrechte Dritter

Der Staat, Gemeinden, andere öffentliche Träger und deren Untergliederungen können sich (mit Ausnahme von Rundfunkanstalten, Kirchen und Kammern) bei ihrer Bildungs-

¹⁵ Wieland, Was man sagen darf. Mythos Neutralität in Schule und Unterricht. Schulverwaltung spezial 3/2019,

¹⁶ FAZ, 14.09. 2019, 4; dazu auch Malcherek, "Informationsportal Neutrale Schule" - rechtliche Gesichtspunkte, Recht und Bildung 04/2018, S.3.

und Informationstätigkeit grundsätzlich nicht auf Grundrechte berufen¹⁷. Werden Bund, Land und andere öffentliche Träger selbst durch Öffentlichkeitsarbeit und Jugend- und Erwachsenenbildung aktiv und nehmen sie hierfür die Autorität und die Mittel des Staates in Anspruch, so ist es selbstverständlich, dass sie hierbei an die Grundrechte und die grundrechtsgleichen Rechte Dritter gebunden sind¹⁸. Das gilt auch für die Integrationsbeauftragte, die Teil der juristischen Person Land Brandenburg und damit „Teil des Staates“ ist. Auch die Mitgliedschaft in einer privaten Vereinigung wie dem Aktionsbündnis steht nicht unter Grundrechtsschutz. Anderes gilt – ungeachtet etwaiger beamtenrechtlicher Pflichten - selbstverständlich soweit die Integrationsbeauftragte als Privatperson agiert.

b. Bindung an die Chancengleichheit der Parteien

Auch an die Chancengleichheit politischer Parteien ist die Integrationsbeauftragte gebunden. Das gilt zum einen „negativ“, d.h. die Integrationsbeauftragte darf nicht einseitig und gezielt in den politischen Wettbewerb eingreifen. Wie zu zeigen sein wird, bedeutet das aber keine Einschränkung ihres verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Auftrags (dazu d. bis h.). Anders als Minister und (andere) Parteipolitiker steht die Integrationsbeauftragte auch nicht im politischen Wettbewerb und im Wahlkampf mit politischen Parteien, was die Anwendung der durch das BVerfG für diesen Bereich entwickelten Grundsätze fragwürdig macht.

Auch „positiv“ ist die Integrationsbeauftragte an die Chancengleichheit gebunden, d.h. sie muss für eine Förderung alle allgemein in Betracht kommenden Gruppen gleichbehandeln. Letzteres bedeutet aber kein undifferenziertes „Gießkannenprinzip“. Wie andere öffentliche Träger hat sie vielmehr bei der Unterstützung privater Initiativen grundsätzlich einen weiten Ermessensspielraum. Öffentliche Mittel müssen nach sachgerechten Kriterien verteilt werden. Der Gleichheitssatz bedeutet nicht, dass ungleiche Sachverhalte mit gleichen Ansprüchen versehen werden müssen. Insbesondere kann danach differenziert werden, ob ein Antragsteller den Zielen der Integrationsförderung und damit den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Aufgaben der Institution Integrationsbeauftragte entspricht¹⁹. So müssen etwa ausländer-, islam-

¹⁷ BVerfGE 61, 82 ff.; dazu und zu den Ausnahmen *Hufen*, StaatsR II. Grundrecht. 6. Aufl. 2017, § 6, Rn.38 f.

¹⁸ BVerfGE 138, 102, 117.

¹⁹ Grundsätzlich dazu Ingold, "Extremismusklauseln" bei der Vergabe öffentlicher Fördermittel, DOV 2018, 13.

oder europafeindliche Initiativen nicht in Förderprogramme aufgenommen oder an Veranstaltungen beteiligt werden, die der Integration, religiöser Toleranz oder der Förderung des europäischen Gedankens dienen. Schon gar nicht muss die Integrationsbeauftragte ein Forum für solche Kräfte bieten, die die genannten Ziele bekämpfen.

c. Allgemeine Öffentlichkeitsarbeit

Wie alle anderen Behörden ist die Integrationsbeauftragte ohne besondere Rechtsgrundlage im Rahmen ihres Auftrags zur allgemeinen Informationstätigkeit und Öffentlichkeitsarbeit²⁰ befugt. Diese ist kein Grundrechtseingriff, solange nicht konkret bestimmte Personen und Vereinigungen erwähnt und negativ bewertet werden. Diese Öffentlichkeitsarbeit des Staates findet ihre Legitimationsgrundlage letztlich in der Befugnis zur Staatsleitung und -lenkung²¹, aber auch im Jugendschutz, dem Integrationsauftrag der Verfassung, dem Demokratiegebot und der Schutzpflicht für die Grundrechte und andere Verfassungsgüter. Das gilt auch für die öffentliche Bildungsarbeit sowie allgemeine sachliche Informationen über Parteien, Religionsgemeinschaften und Personen der Zeitgeschichte unterhalb der „Eingriffsschwelle“²² sowie für Wertungen und Stellungnahmen, die darauf gerichtet sind, Jugendliche und andere Empfänger gegen Rechts- oder Linksextremismus, Salafismus, Antisemitismus, Rassismus, Homophobie, Islamfeindlichkeit, Europafeindlichkeit und andere verfassungswidrige Ideologien zu wappnen²³, auch wenn diese zum „Programm“ einer nicht verbotenen Partei oder sonstigen Vereinigung gehören. Sachbezogene Information über eigene Aktivitäten einer Partei ist selbst im Vorfeld von Wahlen nicht ausgeschlossen²⁴. Auch die im jüngsten BVerfG-Urteil vom 09.06. 2020 betonte Bindung der Öffentlichkeitsarbeit eines Ministers an die Chancengleichheit der Parteien berührt die Integrationsbeauftragte nicht, da sie nicht in einer Wettbewerbssituation mit politischen Parteien steht und konkrete Rechte durch eine allgemeine Informationstätigkeit nicht berührt sind.

²⁰ Allg. dazu Landner Behördliche Öffentlichkeitsarbeit im Recht, 2019; Spitzlei, Die politische Äußerungsbefugnis staatlicher Organe, JuS 2018, 856.

²¹ So die nicht unbestrittene Auffassung des BVerfG s. BVerfGE 105, 253, 265.

²² BGH, NJW 2012, 771; ebenso zu sachlichen Informationen im Verfassungsschutzbericht BVerwG, NVwZ 2008, 1371.

²³ BayVGh, DÖV 1996, 1009.

²⁴ VerfGH Rhl. – Pf., NVwZ 2007, 200 – Tag der offenen Tür; dazu *Hufen*, LKRZ 2007, 41

Durchaus in Übereinstimmung mit den genannten Grundsätzen betonen die beiden PBD-Gutachten gleichfalls den Unterschied zwischen allgemeiner politischer Bildungsarbeit einerseits und parteiergreifender, zu Gunsten oder zu Lasten einer nicht verbotenen, aber verfassungsfeindlichen Partei wirkender Einflussnahme auf den öffentlichen Meinungsbildungsprozess andererseits²⁵.

c. Gezielte Nennung von Parteien

Anders kann es sich verhalten, wenn gezielt auf eine Partei oder deren führende Persönlichkeiten eingegangen und damit die Chancen der Partei auf Beteiligung an der politischen Willensbildung beeinflusst wird. Das gilt nicht nur, aber besonders im Vorfeld von Wahlen. Auch hier kommt es nicht auf ein abstraktes Neutralitätsgebot an, sondern auf die Frage einer konkreten Verletzung der Chancengleichheit der politischen Parteien bei der politischen Willensbildung.

Vertreter einer strengen Interpretation dieser durch das BVerfG entwickelten Grundsätze schließen aus der besonderen Funktion der politischen Parteien einerseits und der Wirkung des Einsatzes öffentlicher Ressourcen andererseits, dass öffentlich finanzierte Angriffe auf politische Parteien und auch eine Auseinandersetzung mit deren Zielen grundsätzlich Verstöße gegen die Chancengleichheit und das Neutralitätsgebot darstellen und deshalb zu unterbleiben haben. Dieser Auffassung neigt auch der PBD – insbesondere im Gutachten II vom Mai 2019 – zu, wo von einem „*Verbot einer Auseinandersetzung gleich welcher Art mit den von einer Partei verfolgten Zielen und den von ihr vertretenen Positionen*“ die Rede ist²⁶.

Diese Auffassung – zu Ende gedacht – würde die offene politische Auseinandersetzung mit verfassungsrechtlich bedenklichen rassistischen, homophoben, islamfeindlichen Positionen zum Schweigen bringen, sobald sich diese unter den Schutzmantel einer – möglicherweise nur aus Gründen der Opportunität oder der Bedeutungslosigkeit nicht förmlich verbotenen – politischen Partei begeben. Das würde selbst dann gelten, wenn eine solche Partei oder ihre Untergliederungen vom Verfassungsschutz beobachtet, oder führende Vertreter – gerichtlich bestätigt – als Rassisten oder Faschisten bezeichnet werden dürfen. Ließe man das Beispiel der AfD beiseite und dächte man an eine nicht verbotene salafistische oder linksextremistische Partei, so würde diese Auffassung jede

²⁵ PBD-Gutachten I, S. 91; II, S. 45.

²⁶ PBD, Gutachten II, S. 46

„Auseinandersetzung gleich welcher Art“ mit der Einführung der Sharia in Deutschland oder auch mit der Aufforderung zur entschädigungslosen Enteignung der „Großindustrie“ verbieten. Dasselbe würde für kruden Rassismus und die Aufforderung zur Einführung des Führerprinzips gelten, soweit sich die (verfassungsfeindliche, aber letztlich nicht verbotene) NPD darauf berufen würde. Selbst die Widerlegung von offensichtlichen Geschichtsfälschungen, unzutreffenden Behauptungen über Ausländerkriminalität oder falschen Flüchtlingszahlen wäre bei dieser „strengen“ Interpretation des Neutralitätsgebots ausgeschlossen.

Im Ergebnis ist die Auffassung des PBD Brandenburg insofern höchst bedenklich, als sie neben dem direkten Angriff auf eine Partei als solche auch die Auseinandersetzung mit den von dieser verfolgten Zielen und den von ihr vertretenen Inhalten und Positionen sanktioniert (Gutachten II, S. 46 oben). Die Auseinandersetzung „gleich welcher Art“ mit verfassungsfeindlichen Auffassungen muss im umfassenden Sinne sowohl für den Staat selbst als auch für die staatlich geförderten privaten Träger rechtlich möglich sein – auch wenn solche Positionen im Programm einer beliebigen nicht verbotenen politischen Partei auftauchen sollten. Andernfalls würde „Neutralität“ zu dem absurden Ergebnis führen, dass extremistische Parteien die öffentlich betriebene oder geförderte demokratische Diskussion über bestimmte Positionen buchstäblich „abschalten“ könnten, wenn sie diese zu ihren „verfolgten Zielen und den von ihnen vertretenen Inhalten und Positionen“ erklären und jede diesbezügliche öffentliche Kritik als Verstoß gegen das Neutralitätsgebot brandmarken könnten – ein Ergebnis mit verheerenden Folgen für die Offenheit des politischen Prozesses, öffentlicher Bildungsarbeit, Gewaltprävention und mit erheblichem Erpressungspotential für jede destruktive Parteitaktik.

Nicht nachvollziehbar wäre auch eine Gleichsetzung der Äußerung eines Bundesministers auf der Homepage des Ministeriums mit einer kritischen Äußerung der Integrationsbeauftragten. Diese ist zwar institutionell einem Landesministerium zugeordnet, steht aber in keiner Weise in einem Wettbewerb mit der AfD oder in der Pflicht zur Unterstützung einer mit dieser konkurrierenden anderen Partei. Ihre Ressourcen sind zwar gleichfalls öffentlich, aber weder qualitativ noch quantitativ auch nur annähernd mit denen eines Ministers zu vergleichen. Ihr Zugang zur Öffentlichkeit ist begrenzt und schon gar nicht wählerwirksam. Auch ist die Kritik an bestimmten

Positionen verfassungsrechtlich legitimiert und verletzt die Chancengleichheit allenfalls wenn sie unsachlich, d.h. in der Sache überzogen oder nicht begründet ist.

Auch für öffentliche oder öffentlich finanzierte Träger muss die sachliche Auseinandersetzung mit politischen Parteien und den von diesen vertretenen Positionen also möglich sein²⁷. Nicht verboten ist also die öffentliche Kritik, dass die AfD oder eine andere Partei bestimmte Positionen fördert (so aber PBD II S. 47), sofern sich eine solche Kritik aus dem Programm und Äußerungen führender Politiker und Flügel dieser Partei belegen lässt.

Ebenso dürfen zutreffende Zitate aus Parteiprogrammen und Aussagen führender Mitglieder, wahrheitsgemäße Berichte über Parteiveranstaltungen, Hinweise auf Behördenentscheidungen, Berichte des Verfassungsschutzes und Gerichtsurteile sowie sachliche Bewertungen über Verfassungskonformität und Übereinstimmung bzw. fehlende Übereinstimmung mit zentralen Grundsätzen der Verfassung durch die Integrationsbeauftragte und andere Träger öffentlicher Bildungsarbeit geäußert werden. Auf drastische Angriffe aus einer Partei darf sachlich reagiert, aber nicht „mit gleicher Münze zurückgezahlt“ werden, denn ein „Recht auf Gegenschlag“ steht allenfalls Privaten, nicht aber einem Träger öffentlicher Verantwortung zu²⁸. Das Verbot der Weitergabe falscher Tatsachen, die Wahrung der Privatsphäre von Politikern und die Vermeidung von Schmähkritik ist für die öffentlichen Träger ohnehin selbstverständlich.

e. Besonderheiten im Wahlkampf

Wie andere öffentliche Institutionen darf die Integrationsbeauftragte nicht zugunsten oder zulasten einer politischen Partei gezielt in den Wahlkampf aller Ebenen eingreifen oder gar bestimmte Wahlempfehlungen abgeben. Auch eine größere Zurückhaltung mit parteikritischen Äußerungen in der „heißen Phase“ des Wahlkampfes ist angemessen. Das heißt aber nicht, dass ihr die Teilnahme an allen Veranstaltungen oder eine Verbreitung ihrem Auftrag entsprechender Positionen der Integration, Toleranz und

²⁷ Exemplarisch: Bayerischer Jugendring, Jugend und Demokratie-Bildung. Zum Umgang mit Parteien in der politischen Bildungsarbeit in der Jugendarbeit. Arbeitshilfe 2019. Zum Sachlichkeitsgebot insofern zutreffend auch PBD, Gutachten II, S. 46.

²⁸ BVerfG, NJW 2018, 928.

Gleichberechtigung versagt wären. Sie kann und muss vielmehr auch in Wahlkampfzeiten ihre Aufgaben uneingeschränkt verfolgen.

f. Einwirkung auf Versammlungen und Parteiveranstaltungen

Zurückhaltung ist – nicht zuletzt im Hinblick auf die „Wanka-Entscheidungen“ des BVerfG²⁹ - allerdings bei Warnungen vor bestimmten Versammlungen und anderen Veranstaltungen und dem Aufruf zu Gegenveranstaltungen geboten. Die öffentliche Warnung vor konkreten Veranstaltungen („*Lichter aus*“, „*Ihr seid hier nicht willkommen*“; „*kein roter Teppich für die AfD*“ usw.) und der Aufruf zu Gegendemonstrationen und Gegenveranstaltungen berührt neben der Parteienfreiheit und Parteiengleichheit in der Regel auch die Versammlungsfreiheit und andere Kommunikationsgrundrechte und verletzt die Chancengleichheit³⁰.

Insgesamt schränken das Neutralitätsgebot und die Chancengleichheit der Parteien die Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit der Integrationsbeauftragten in geringerem Umfang ein, als dies das PBD-Gutachten II unterstellt, und diese Bindung ist auch nicht mit der eines Ministers in amtlicher Funktion vergleichbar. Insbesondere ist die Integrationsbeauftragte nicht an sachlicher Kritik an Parteien gehindert, wenn diese oder die von ihr vertretenen Ziele verfassungsrechtlichen Werten und der durch sie zu schützenden und zu fördernden Integration und Inklusion entgegenstehen.

3. Die Rechtsstellung privater Organisationen – insbes. des Aktionsbündnisses

a. Grundrechtsträgerschaft – auch bei staatlicher Finanzierung – keine Beleihung

Das Aktionsbündnis und sein Trägerverein sind privatrechtlich konstituiert und damit nicht Träger öffentlicher Verwaltung. Im Gegensatz zu öffentlich-rechtlichen Einrichtungen und

²⁹ Z. B. BVerfGE 148, 11, 26.

³⁰ So zur Äußerung eines Oberbürgermeisters: BVerwG, 13.09.2017, NVwZ 2018, 433; zum Aufruf zu einer Gegendemonstration durch Kreisausschuss: VG Göttingen, 29.08.2018, BeckRS 2018, 22505; Heusch/Dickten, Neue Rechtsprechung zum Kommunalrecht, NVwZ 2019, 359, 363.

Körperschaften sind sie damit in vollem Umfang Inhaber von Grundrechten wie Vereinigungsfreiheit, Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit und ggf. auch Kunstfreiheit. Für sie gilt insofern nichts anderes als für staatlich finanzierte Einrichtungen in Wissenschaft, Kultur, Religion und Medien. Daran ändert sich auch nichts, wenn sie öffentliche Aufgaben erfüllen und dafür mit öffentlichen Mitteln finanziert werden. Als private Empfänger staatlicher Subventionen sind und bleiben sie Grundrechtsträger und werden durch die öffentliche Förderung nicht etwa selbst „Teil des Staates“ oder staatlich „Beliehene“ und damit Grundrechtsadressaten. Ihre Äußerungen werden durch die Finanzierung nicht zu hoheitlichen Maßnahmen. Auch müssen sie nicht etwa – wie gelegentlich aus Kreisen der Rechtsaufsicht zu hören ist – dieselben Grenzen und Regeln gegen sich gelten lassen wie die staatliche Verwaltung selbst. Einen Eingriff in diese Grundrechte stellt es auch dar, wenn die Grundrechtsausübung dadurch erschwert wird, dass es potentiellen Mitgliedern verwehrt wird, sich dem Bündnis anzuschließen und in diesem zu verbleiben. Das gilt auch für öffentlich-rechtliche Vereinigungen und Institutionen, und es gilt erst recht, wenn ein solches Verbot mit dem Verdacht eines vermeintlichen Verstoßes gegen verfassungsrechtliche Regeln begründet wird. Schon die Behauptung, eine Mitgliedschaft sei wegen Verstoßes gegen Grundrechte oder das Neutralitätsgebot verfassungswidrig, erschwert insofern die Tätigkeit privater Träger und stellt einen rechtfertigungsbedürftigen Grundrechtseingriff dar. Schon das Verdikt einer verfassungswidrigen Tätigkeit bedeutet hier eine wesentliche Beeinträchtigung der Grundrechtsausübung³¹.

Andererseits ergeben sich aus der öffentlichen Finanzierung auch rechtliche Bindungen, deren Einhaltung die staatlichen Geldgeber zu kontrollieren haben. Die Kontrolle kann insofern aber nur Rechts - nicht Inhaltskontrolle sein.

b. Chancengleichheit – keine Wettbewerbssituation

Als privater Grundrechtsträger ist das Aktionsbündnis allenfalls mittelbar an die Chancengleichheit politischer Parteien gebunden, weil es in keinem Wettbewerbsverhältnis mit diesen steht und kaum in der Lage ist, den politischen Meinungsbildungsprozess – anders als ein Minister - maßgeblich zu beeinflussen.

³¹ So in ständiger Rechtsprechung zur Beobachtung durch den Verfassungsschutz etwa *BVerfG (BVerfGE 134, 141, 171 – Freies Mandat eines Abgeordneten)*; *VG Köln, NVwZ 2019, 1060 – Beobachtung einer Jugendorganisation*.

c. Keine Verpflichtung zur Gleichbehandlung von ungleichen Sachverhalten

Als private Initiative kann das Bündnis bei Aktionen, Stellungnahmen und Veranstaltungen auch nicht gezwungen werden, politische Parteien und deren Unterorganisationen und sympathisierende Vereinigungen einzubeziehen und damit ungleiche Sachverhalte gleich zu behandeln, wenn diese den satzungsgemäß zu verfolgenden Zielen und zu beachtenden Werten nicht entsprechen oder diese sogar bekämpfen.

d. Wertbezogenheit statt „Neutralität“

Als Vereinigung mit einem Bildungsauftrag ist das Bündnis besonders wertbezogen und kann nach dem oben (III, 1 d) Gesagten nicht inhaltlich „neutral“ sein.

e. Allgemeine Öffentlichkeitsarbeit

Wie die staatliche Öffentlichkeitsarbeit selbst stellt auch die allgemeine Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit staatlich subventionierter Träger keinen Grundrechtseingriff und keinen Eingriff in die Rechte politischer Parteien dar³². Dasselbe gilt grundsätzlich für die Vermittlung von Tatsachen und allgemeinen Informationen sowie allgemeine Wertungen von politischen, religiösen und kulturellen Positionen, auch wenn diese von bestimmten Parteien vertreten werden. Das bedeutet z.B., dass es kein allgemeines Verbot der Erwähnung politischer Parteien gibt. Diese dürfen in ihren Programmen dargestellt, zitiert und auch sachgemäß kommentiert werden. Verstoßen diese Programme gegen Grundwerte der Verfassung, so darf auch hierauf in sachgerechter Form hingewiesen werden.

f. Gezielte Nennung politischer Parteien - Sachlichkeitsgebot

³² So auch PBD Gutachten I v. 12.02. 2018, S.15.

Dieser erweiterte Handlungsspielraum gilt auch für die gezielte Auseinandersetzung mit politischen Parteien, wenn deren Ziele, Aktionen und Äußerungen den durch das Aktionsbündnis vertretenen Werten und Normen widersprechen. Rechtsextremistische und andere verfassungswidrige Tendenzen dürfen aufgezeigt werden – auch wenn sie sich innerhalb einer politischen Partei äußern. Als Grenze gelten hier nicht die Neutralität und die Chancengleichheit, weil das Aktionsbündnis und die Partei in keinerlei Wettbewerb um Wählerstimmen oder öffentliche Ressourcen stehen. Grenzen ergeben sich erst aus den allgemeinen Geboten der Sachlichkeit, inhaltlichen Richtigkeit und Wahrung der Persönlichkeitsrechte. Eine sachlich zutreffende Beschreibung und am Grundgesetz und der Landesverfassung orientierte Bewertung wie in der Broschüre „*Die Partei am rechten Rand*“ liegt in diesem Sinne (noch) im Rahmen zulässiger öffentlicher Kritik ³³.

g. Besonderheiten im Wahlkampf

Eine Verletzung der Chancengleichheit selbst durch eine private Vereinigung wie das Aktionsbündnis kommt aber in Betracht, wenn gezielt in den Wahlkampf eingegriffen wird und dadurch die Wahlchancen einer Partei oder deren Kandidaten beeinträchtigt werden. Negative oder positive Wahlempfehlungen oder das direkte Beeinflussen der Wahlentscheidung durch die Bürger müssen also auch bei einer privaten Organisation unterbleiben, wenn sie öffentlich finanziert ist.

h. Einwirkung auf Versammlungen und Parteiveranstaltungen

In der Praxis spielen immer wieder die Verhinderung oder Störung von Demonstrationen und Parteiversammlungen oder der Aufruf zu Gegendemonstrationen oder Gegenveranstaltungen eine Rolle. Diese Fallkonstellation unterscheidet sich insofern von normaler Parteikritik, als neben der Parteienfreiheit und Parteiengleichheit in der Regel auch die Versammlungsfreiheit und andere Kommunikationsgrundrechte der Veranstalter in Frage stehen. Boykottaufrufe und dgl. sind deshalb als rechtfertigungsbedürftige Grundrechtseingriffe zu bewerten und kommen nur bei konkreter Gefahr für die öffentliche Sicherheit – z. B. bei zu erwartender Volksverhetzung - in Frage. In jedem Fall ist auch für das private Aktionsbündnis Zurückhaltung angebracht.

³³ In diesem Sinne auch die Entscheidung des OVG Koblenz vom 20.01.2019 zur Bezeichnung der AFD als geistige Brandstifter und öffentliche Provokation Äußerung des Speyerer OB in einem öffentlich finanzierten „poetry slam..“

i. Teilergebnis

Im Ergebnis verstoßen weder das Aktionsbündnis noch dessen Trägerverein gegen das Verbot, in parteiergreifender Weise auf den politischen Wettbewerb einzuwirken – dies schon deshalb–, weil es keinen Wettbewerb zwischen einer politischen Partei und einem privatrechtlich tätigen Verband öffentlicher Bildungsarbeit gibt. Auch identifiziert sich das Aktionsbündnis in keiner Weise mit bestimmten Parteien oder setzt sich von diesen **als Parteien ab**. So wirbt und unterstützt es nicht etwa die Regierungsparteien und bekämpft lediglich Fremdenfeindlichkeit, Rassismus usw. und nicht die AfD als solche. Schon gar nicht greift das Aktionsbündnis in den Wahlkampf ein oder stellt eine verdeckte Parteienfinanzierung dar³⁴.

4. Verpflichtungen der Integrationsbeauftragten bei Mitgliedschaft im Aktionsbündnis

a. Eigenverantwortung der Mitglieder

Die weitgehende Unbedenklichkeit der Tätigkeiten des Aktionsbündnisses als privater Initiative heißt noch nicht, dass auch die öffentlich strukturierten Mitglieder quasi „automatisch“ an dieser Unbedenklichkeit teilhaben und die Mitgliedschaft im Aktionsbündnis öffentlicher Träger im Aktionsbündnis rechtmäßig oder sogar grundrechtsgeschützt wäre. Maßgeblich sind vielmehr die jeweilige individuelle Rechtsstellung der Mitglieder und die sich daraus ergebenden Rechte und Pflichten. Es gilt der **Grundsatz der Eigenverantwortlichkeit**.

b. Keine Verantwortung des Aktionsbündnisses für selbständige Aktionen der Mitglieder

Alle Mitglieder des Aktionsbündnisses sind grundsätzlich für ihre Aktivitäten im Bereich der politischen Bildungsarbeit selbst verantwortlich. Das folgt schon daraus, dass weder das Aktionsbündnis noch der Trägerverein eine Durchgriffsmöglichkeit auf die Entscheidungsbildung innerhalb der äußerst heterogen strukturierten Mitglieder hat und z. B. die Entscheidungen und Aktionen kirchlicher oder gewerkschaftlicher Träger kaum

³⁴ PBD-Gutachten I, S. 92)

bestimmen kann. Eine Verantwortung des Aktionsbündnisses für solche Aktionen kommt nur dann in Betracht, wenn die jeweilige Aktivität mit Mitteln des Aktionsbündnisses gefördert oder ausdrücklich als solche des Aktionsbündnisses gekennzeichnet worden ist. Auch können solche Mitglieder verwarnet oder nach ordnungsgemäßem Anhörungsverfahren ausgeschlossen werden, die in gravierender Weise gegen die gemeinsamen Ziele verstoßen und/oder die Tätigkeit des Aktionsbündnisses durch ihr Verhalten nachhaltig schädigen.

c. Aber: Keine verstärkte Grundrechtsstellung und keine geringere Verantwortung durch Mitgliedschaft im Aktionsbündnis

Der Grundsatz der Eigenverantwortlichkeit bedeutet umgekehrt nicht, dass sich der rechtliche Status und die daraus folgenden Rechte und Pflichten ändern und z. B. öffentliche Träger schon durch die Mitgliedschaft einer strikteren Bindung an das Neutralitätsgebot und die Chancengleichheit enthoben wären. Das bedeutet, dass sie keine Entscheidung mittragen dürfen, die zwar aus der Sicht des privaten Aktionsbündnisses, nicht aber für öffentliche Träger unbedenklich ist. Diese erweitern durch den Eintritt nicht ihren rechtlichen Handlungsspielraum und kommen auch nicht in den Genuss der dem Bündnis und seinen privaten Mitgliedern zustehenden Grundrechte. So dürfen Körperschaften mit Zwangsmitgliedschaft über das Bündnis kein allgemeinpolitisches Mandat ausüben, Staatsorgane über das Aktionsbündnis nicht weiter in den Wettbewerb der Parteien eingreifen, als ihnen dies als Staatsorgan oder öffentliche Einrichtung erlaubt ist. Andernfalls könnten öffentliche Träger sich durch die Mitgliedschaft ihrer öffentlich-rechtlichen Pflichten entziehen: Ein klassischer Fall der verbotenen „Flucht ins Privatrecht“. Sinn der Mitgliedschaft ist schon definitionsgemäß die gemeinsame Aktion und damit auch die gemeinsame Verantwortung für die Rechtmäßigkeit jeder Aktion. Das birgt so lange kein Problem, als das Aktionsbündnis selbst die rechtlichen Grenzen einhält und diese auch für das jeweilige Mitglied gelten.

Zu Problemen kommt es aber zwangsläufig, wenn der Handlungsspielraum des Aktionsbündnisses größer ist als derjenige des Mitglieds und dieser erweiterte Handlungsspielraum genutzt wird. Was dem Aktionsbündnis als solchem erlaubt ist, muss nicht unbedingt jedem einzelnen Mitglied erlaubt sein – zumal wenn es einen öffentlichen Träger hat. Das bedeutet, dass die Mitglieder innerhalb des Bündnisses nicht nur für dessen

Aktionen Verantwortung tragen, sondern auch die Verantwortung für die Einhaltung ihrer eigenen Pflichten haben.

In diesem Mechanismus zeigt sich ein erhebliches Risiko, denn es kann sein, dass Aktionen des Bündnisses zwar diesem als private Vereinigung erlaubt sind, aber die Kompetenzen und Befugnisse des Mitglieds als Träger(in) öffentlicher Gewalt überschreiten. Insbesondere ist der Spielraum des Aktionsbündnisses zur sachlichen Auseinandersetzung mit politischen Parteien größer als ohne staatliche Mitglieder. Oder umgekehrt: Die Mitgliedschaft eines einzelnen öffentlich gebundenen Mitglieds kann den Handlungsspielraum des ganzen Aktionsbündnisses einschränken, was besonders riskant ist, wenn es – wie oben (III.2.d) in der Kritik an den Gutachten des PBD gezeigt – unterschiedliche Auffassungen über die strenge oder mildere Interpretation der Neutralitätspflicht öffentlicher Träger gibt, und die Gefahr besteht, dass sich die Gerichte der strengeren Interpretationsweise anschließen.

d. Einwirkungspflichten des Mitglieds – letztes Mittel Austritt

Mit seinen Aktionen, Veranstaltungen und Verlautbarungen tritt das Aktionsbündnis als solches in der Öffentlichkeit auf. Diese werden rechtlich und faktisch aber nicht nur ihm selbst oder dem Trägerverein, sondern auch allen Mitgliedern zugerechnet – unabhängig davon, ob sie an der internen Entscheidungsbildung beteiligt waren. Alle Mitglieder, insbesondere die nach Art. 1 Abs. 3 GG/20 III GG an die Grundrechte und die Gesetze gebundenen öffentlich-rechtlich strukturierten Mitglieder, haben die Verpflichtung, auf die Beschlüsse des Aktionsbündnisses (und mittelbar auch auf die des Vereins) einzuwirken und Rechtsverstöße zu vermeiden. Insofern sind sie an die Kompetenzordnung, an die Grundrechte Dritter und damit auch an die Chancengleichheit und Freiheit politischer Parteien gebunden. Haben sie Bedenken, dass eine Aktion den Spielraum des Mitglieds überschreitet, müssen sie ihre Einwirkungsmöglichkeiten nutzen, um eine solche Überschreitung zu vermeiden. Eine solche Einwirkungsmöglichkeit besteht, denn sie wählen nach § 4 der Geschäftsordnung den Vorstand des Aktionsbündnisses mit und sind auch Mitglied der „Vollversammlung“, die nach § 3 GeschäftsO mindestens zweimal im Jahr zusammentritt und Beschlüsse fasst. Werden sie überstimmt, oder handelt das Aktionsbündnis eigenmächtig und ohne Mitwirkung der Mitglieder, so müssen sie solche aus ihrer Sicht rechtswidrigen Beschlüsse beanstanden. Führt auch das nicht zum Erfolg,

so können sie – als ultima ratio – den Austritt erklären, sofern sich die Handlung nicht als einmaliger und untypischer „Ausreißer“ erweist. Verpflichtung zum Ausscheiden besteht aber selbst nach der „strengen“ Auffassung des PBD nur, wenn es der Integrationsbeauftragten und dem Land dauerhaft nicht gelingt, fortgesetzte Verstöße gegen das Neutralitätsgebot abzustellen³⁵. Einzelne „Ausreißer“ müssen dabei nicht berücksichtigt werden. Äußerstenfalls können das Abstimmungsverhalten in den Gremien und der Austritt auch durch die Aufsichtsbehörde erzwungen werden. Eine Leistungsklage Dritter auf vereinsrechtliches Einwirken auf das Bündnis und - bei nachhaltigen Verstößen – auf Ausscheiden wäre dann möglicherweise selbst dann zulässig und begründet, wenn die Aktion nur in Bezug auf einzelne Mitglieder rechtswidrig wäre.

IV. Mögliche Interessenkonflikte und Befangenheitsprobleme

1. Allgemeines

Abschließend ist zu prüfen, ob aus der Mitgliedschaft der Integrationsbeauftragten im Aktionsbündnis mögliche Interessenkonflikte oder die Gefahr von Verstößen gegen konkrete Befangenheitsvorschriften entstehen können. Das ist der Fall, wenn die Integrationsbeauftragte selbst Tätigkeiten wahrzunehmen hat, die dem Aktionsbündnis als einer Vereinigung, der sie angehört, Vor- oder Nachteile bringen könnte. Rechtlich geregelt ist das Problem in §§ 20/21 VwVfG, bzw. §§ 16/17 SGB X, die sich zwar formell nur auf konkrete Verwaltungsverfahren beziehen, aber auch Grundsätze zur Vermeidung von Interessenkonflikten außerhalb konkreter Verwaltungsverfahren enthalten. Sie dienen der Sicherung von Objektivität, Unparteilichkeit und Chancengleichheit. Das gilt auch und besonders bei rechtlich und tatsächlich umstrittenen Materien. Auch geht es nicht immer um Interessenkonflikte sondern auch um parallele Interessen von Behörden und Vereinigungen, die Dritten gegenüber zu Nachteilen führen können.

2. Die Integrationsbeauftragte als Beteiligte (§ 20 Abs. 1 S. 1, 1 VwVfG)

Personen, die selbst Beteiligte des Verfahrens sind, dürfen in einem Verwaltungsverfahren nicht in eigener Sache entscheiden (§ 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VwVfG). Die

³⁵ PBD, Gutachten II, S.54; so auch BVerwG, 23.03.2016 – allerdings in einem Urteil, das sich auf eine mit Zwangsmitgliedschaft versehene Kammer bezog.

Integrationsbeauftragte ist dem Land Brandenburg zugeordnet, das formell als Antragsempfänger Beteiligter aller Verwaltungsverfahren zur Verteilung von Landesmitteln ist (§ 13 Abs. 1 S.1 VwVfG). Sie ist zwar unabhängig, aber doch in den Verwaltungsaufbau des Landes integriert. Nach der Aufgabenbeschreibung im Internet fördert und unterstützt die Integrationsbeauftragte die im Wirkungsbereich tätigen freien Träger, Institutionen, Netzwerke und Selbsthilfeorganisationen. Wenn die Integrationsbeauftragte - ihrer Aufgabe entsprechend – einen bestimmten Antragsteller unterstützt, geschieht das für das Land. Das Land, vertreten durch die Integrationsbeauftragte, ist also beteiligt i.S. von § 21 Abs. 1 S. 1 VwVfG. Ist der Antragsteller eine Vereinigung, der sie angehört, dann ist sie gleichsam „auf beiden Seiten beteiligt“, darf also nach § 21 Abs. 1 S. 1 VwVfG im Verwaltungsverfahren nicht tätig werden. Das wäre besonders augenfällig, wenn das Aktionsbündnis selbst Adressat von begünstigenden Maßnahmen der Integrationsbeauftragten wäre. Es gilt aber auch, soweit es sich um sonstige Mitglieder des Aktionsbündnisses handelt, weil durch die Mitgliedschaft eine institutionelle Verbindung zwischen Integrationsbeauftragter und anderen Mitgliedern besteht.

3. Mitgliedschaft in Leitungsgremien (§ 20 Abs. 1 S. 1 Ziff. 5 VwVfG)

Nach § 20 Abs. 1 Ziffer 5 VwVfG ist befangen, wer u.a. als Mitglied des Vorstands, des Aufsichtsrates oder gleichartigen Organs eines Beteiligten tätig ist. Die Integrationsbeauftragte ist zwar weder Mitglied des Trägervereins noch im Vorstand des Aktionsbündnisses. Das nach § 4 der Geschäftsordnung einzuberufende Plenum hat als solches aber gleichwohl die Funktion eines leitenden Organs. Hier ist die Integrationsbeauftragte Mitglied und kann auf Entscheidungen des Aktionsbündnisses einwirken. Sie wählt den Vorstand mit, so dass insgesamt die Voraussetzungen von § 20 Abs. 1 Ziffer 5 nicht verneint werden können. Damit wäre die Integrationsbeauftragte in jedem Verwaltungsverfahren ausgeschlossen, welches das Aktionsbündnis als solches betrifft.

4. Verfasser(in) von Gutachten (§ 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 VwVfG)

Nach § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 VwVfG ist die Integrationsbeauftragte auch in allen Verwaltungsverfahren ausgeschlossen, in denen sie als Gutachterin oder in ähnlicher

Weise tätig geworden ist. Das dürfte auch für Stellungnahmen im Hinblick auf bestimmte durch einzelne Adressaten vertretene Ziele gelten und belegte mögliche Interessenkonflikte zwischen den gerade durch Stellungnahmen zu erledigenden Aufgaben der Integrationsbeauftragten einerseits und ihrer Mitgliedschaft im Aktionsbündnis andererseits.

5. Unmittelbarer Vorteil oder Nachteil (§ 20 Abs. 2 VwVfG)

Nach dem Auffangtatbestand des § 20 Abs. 2 VwVfG steht einem Beteiligten gleich, wer durch die Tätigkeit oder durch die Entscheidung einen unmittelbaren Vorteil oder Nachteil erlangen kann. Rechtsfolge wäre auch hier, dass die Integrationsbeauftragte nicht für das Land im Verfahren tätig werden dürfte, soweit das Aktionsbündnis oder eines von dessen Mitgliedern unmittelbare Vor- oder Nachteile aus dem entsprechenden Verfahren erlangen könnte.

Im Verfahren der Förderung durch die Integrationsbeauftragte werden Vor- und Nachteile für Träger und Bündnisse verteilt. Wird das Aktionsbündnis oder ein Mitglied gefördert, liegt hierin ein Vorteil; wird ein Antrag abgelehnt oder ein anderer Verband bevorzugt, liegt darin ein Nachteil. Die Beauftragte dürfte also in Zukunft nicht tätig werden, wenn Adressat das Aktionsbündnis oder eines von dessen Mitgliedern wäre.

6. Besorgnis der Befangenheit (§ 21 VwVfG)

Unabhängig von den Eigenschaften, Funktionen und Beziehungen, die im § 20 VwVfG angesprochen sind, regelt § 21 VwVfG die Besorgnis der Befangenheit, die sich auf Grund besonderer Umstände oder durch eigenes Verhalten ergeben. Ob sich eine solche Besorgnis aus der bloßen Mitgliedschaft ergibt, kann nicht abstrakt beantwortet oder gar der Integrationsbeauftragten unterstellt werden. Jedenfalls schließt § 21 die Beteiligung an allen Verwaltungsverfahren aus, an denen die Integrationsbeauftragte ein besonderes wirtschaftliches, soziales, politisches oder auch persönliches Interesse hat. Auch ist zu vermeiden, dass solche Interessen im Hinblick auf die Mitgliedschaft von außen unterstellt werden könne. Jedenfalls könnten Nichtmitglieder des Aktionsbündnisses, die beim Land

oder der Integrationsbeauftragten selbst Förderungsanträge stellen, argumentieren, es liege eine Besorgnis der Befangenheit im Sinne von § 21 VwVfG vor, und die Mitgliedschaft könnte nach außen Misstrauen im Hinblick auf die Unparteilichkeit der Amtsausübung erwecken. So könnte zumindest in der Öffentlichkeit und unabhängig von förmlichen Beanstandungen argumentiert werden, die Integrationsbeauftragte bevorzuge bei der Förderung und Unterstützung von freien Trägern solche Adressaten, die wie sie Mitglieder im Aktionsbündnis sind oder dem Aktionsbündnis nahestehen. Unabhängig von möglichen Verfahrensfehlern liegt es nahe, insofern auch nur den Anschein einer Besorgnis der Befangenheit zu vermeiden.

7. Probleme aus Mitgliedschaft in der Härtefallkommission

Ein weiteres mögliches Befangenheitsproblem ergibt sich im Hinblick auf die Funktion als beratendes Mitglied der Härtefallkommission des Landes Brandenburg. Deren Aufgabe besteht in der unabhängigen und unparteiischen, ergebnisoffenen Bearbeitung von einzelnen asyl- und ausländerrechtlichen Fällen, die zumeist eine erhebliche menschliche und grundrechtliche Spannung aufweisen. Kritiker könnten insofern der Auffassung sein, dass die durch das Aktionsbündnis vermittelte Nähe zu asyl- und ausländerpolitischen Gruppen, welche sich für ein Bleiberecht von Ausländern einsetzen, die Unabhängigkeit im Rahmen der Härtefallkommission gefährden könnten. Auch wenn die Integrationsbeauftragte sich bei ihrer beratenden Tätigkeit für die Härtefallkommission persönlich unabhängig verhält, werden gerade Kritiker den Anschein einer Beeinflussung durch solche durch die gemeinsame Mitgliedschaft verbundenen Gruppen beanstanden.

8. Schlussfolgerung

Insgesamt gibt es verschiedene Gründe, bei einer Mitgliedschaft der Integrationsbeauftragten im Aktionsbündnis auf die Möglichkeit von Interessenkonflikten und Befangenheiten zu schließen. Auch wenn solche real nicht vorliegen, birgt die Mitgliedschaft also rechtliche und politische Risiken und Verdachtsmomente. Zu bedenken ist jedenfalls, dass die Integrationsbeauftragte bei der Förderung des Aktionsbündnisses oder von dessen Mitgliedern wesentlich freier wäre, wenn sie nicht Mitglied wäre.

V. Alternativen

1. Allgemeines – Ziele der Kooperation

Der Gutachtauftrag umfasst auch die Frage, welche Möglichkeiten unterhalb der Ebene einer förmlichen Mitgliedschaft für die Integrationsbeauftragte zur Mitwirkung und Unterstützung in Bezug auf das Aktionsbündnis Brandenburg bestehen.

Im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten sollte eine solche Kooperation Zweifel an der Einhaltung des Neutralitätsgebots und der Unbefangenheit im Verwaltungsverfahren beseitigen und rechtliche Auseinandersetzungen verhindern, gleichzeitig aber eine stabile Basis für gemeinsame Maßnahmen und Aktionen zur Erreichung der gemeinsamen Ziele bieten. In Betracht kommen eine kooptierte Mitgliedschaft ohne förmliches Stimmrecht oder auch „Ehrenmitgliedschaft“ (2), die Unterstützung im Rahmen von Verwaltungsverfahren und einzelnen Projekten (3) sowie verschiedene Formen fallbezogener Verträge (4) oder eines übergreifenden privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Vertrags gemäß § 54ff. VwVfG (5).

2. Integrationsbeauftragte als kooptiertes oder „Ehrenmitglied“ ohne Stimmrecht.

Zu prüfen ist zunächst die Möglichkeit, nach einem Ausscheiden aus der förmlichen Mitgliedschaft die Integrationsbeauftragte und eventuell weitere öffentlich-rechtliche Träger auf Antrag zu kooptierten Mitgliedern ohne Stimmrecht im Aktionsbündnis zu ernennen. Zuständig für die Entscheidung wäre auf Empfehlung der Vorstand des Mitgliederplenums.

Fragwürdig ist hier bei dieser Lösung allerdings schon die vereinsrechtliche Grundlage, denn § 3 der Geschäftsordnung des Aktionsbündnisses sieht Entscheidungen durch das Plenum der Mitglieder, nicht aber den Status nicht stimmberechtigter Mitglieder vor.

Die Lösung wäre auch nicht geeignet, etwaige Bedenken wegen Überschreiten der Befugnisse und des Neutralitätsgebots oder Befangenheitsprobleme zu lösen, denn mangels abweichender Vorschriften bliebe die Integrationsbeauftragte – bis auf das Stimmrecht – Mitglied mit allen Rechten und Pflichten, würde also auch ihre eigenen gesetzlichen Schranken weiterhin in das Bündnis einbringen. Auch die Befangenheitsprobleme wären nicht gelöst, denn die Integrationsbeauftragte wäre zwar nicht mehr stimmberechtigtes Mitglied eines Leitungsgremiums, gleichwohl aber an denkbaren Verwaltungsverfahren zwischen dem Land, dem Aktionsbündnis oder einzelnen Mitgliedern beteiligt, denen durch die Entscheidung Vor- und Nachteile entstehen können.

3. Mitwirkung an Verwaltungsverfahren

Im Rahmen ihrer öffentlichen Aufgaben kann – wie oben dargestellt – die Integrationsbeauftragte einzelne Maßnahmen der Förderung und Unterstützung freier Träger, Institutionen, Netzwerke und Selbstorganisationen treffen. Die bei einer Mitgliedschaft im Aktionsbündnis bestehenden Befangenheitsbedenken wären bei einem Austritt ausgeräumt, d.h. die Integrationsbeauftragte könnte ohne Besorgnis der Befangenheit über solche Maßnahmen entscheiden.

4. Verträge zu Einzelprojekten

Anstelle eines förmlichen Verwaltungsaktes könnte die Integrationsbeauftragte auch im Einzelfall öffentlich-rechtliche Verträge nach § 54 VwVfG mit dem Aktionsbündnis über einzelne Aktionen und Maßnahmen schließen und dabei in rechtlich wirksamer Form eine Unterstützung, Förderung und Qualifizierung von Selbstorganisationen und Moderatoren und Moderatorinnen im Sinne ihrer Aufgabenstellung zusagen.

5. Grundlagenvertrag

Eine rechtlich unbedenkliche und den gemeinsamen Zielen wohl am besten dienende Möglichkeit stellt der Abschluss eines Vertrages über eine dauerhafte Kooperation dar. Es

würde sich hier nicht um einen zivilrechtlichen Vertrag zwischen zwei gleichgeordneten privaten Trägern, sondern um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag i.S. v. § 54 ff. VwVfG oder nach dem jeweiligen Buch des SGB zwischen dem Land, vertreten durch die Integrationsbeauftragte, und dem Aktionsbündnis bzw. dem Trägerverein handeln, in dem beide Seiten eine auf Dauer gerichtete geregelte Kooperation zur Verwirklichung ihrer gemeinsamen Ziele vereinbaren. So könnte sich das Aktionsbündnis beispielsweise verpflichten, Erfahrungen und Bedürfnisse aus der Praxis als Grundlage der gesetzlichen Beratungsaufgabe der Integrationsbeauftragten für die Landesregierung und Stellungnahmen in migrationspolitischen Angelegenheiten einzubringen bzw. vorzubereiten. Ebenso könnte es bei der Analyse und Entwicklung von Vorschlägen zum Abbau von Integrationshemmnissen mitwirken. Umgekehrt könnte die Integrationsbeauftragte ein wichtiges Bindeglied zwischen Ministerium und dem Aktionsbündnis und dessen Mitgliedern bei der Verwirklichung der Integrations-, Ausländerpolitik und Allgemeinbildungsarbeit des Ministeriums sein. Denkbare vertraglich zu regelnde Kooperationsbereiche könnten sich auch auf Schul- und Erwachsenenbildung beziehen.

Anders als die förmliche Mitgliedschaft würde ein solcher Vertrag keine Bedenken im Hinblick auf Neutralitätsgebot, Chancengleichheit und sonstige rechtliche Bindungen erzeugen. Außerhalb des konkreten Vertragsinhalts wären beide Seiten in ihrem jeweiligen Tätigkeitsfeld frei, d.h. die Restriktionen eines öffentlichen Trägers würden sich auf den Vertragspartner Aktionsbündnis nicht übertragen. Dieser bliebe – jedenfalls außerhalb der vertraglichen Verpflichtung – Grundrechtsträger und in weit geringerem Ausmaß an öffentlich-rechtliche Verpflichtungen gebunden als die Integrationsbeauftragte selbst.

VI. Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Gegen die Mitgliedschaft der Integrationsbeauftragten als staatliche Einrichtung des Landes Brandenburg und anderer öffentlicher Träger in einem privaten Aktionsbündnis bestehen aus verfassungsrechtlicher Sicht keine grundlegenden Bedenken. Die Mitgliedschaft bewegt sich im Kompetenzrahmen und ist verfahrensrechtlich hinreichend transparent ausgewiesen. Es handelt sich auch nicht um eine verfassungsrechtlich bedenkliche Delegation hoheitlicher Aufgaben oder des Budgetrechts des Parlaments. Anders als bei öffentlich-rechtlichen Körperschaften mit Zwangsmitgliedschaft bestehen auch keine grundrechtlichen Bedenken.

2. Das „Neutralitätsgebot“ wurde durch das *BVerfG* aus dem Gebot der Chancengleichheit und Freiheit der politischen Parteien entwickelt. Konkrete Anwendungsfälle betreffen vor allem die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung, Äußerungen von Politikern im parteipolitischen Wettbewerb und vor allem im Wahlkampf.

3. Sowohl das Aktionsbündnis als auch die Integrationsbeauftragte des Landes bewegen sich im Bereich der politischen Bildung und der Jugendarbeit. Beide sind auf Werte der Verfassung bezogen und können insofern nicht „neutral“ sein.

4. Als öffentlich-rechtliche Institution ist die Integrationsbeauftragte als solche nicht Inhaberin von Grundrechten wie Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit usw.; sie ist vielmehr an die Grundrechte Dritter einschließlich der Chancengleichheit politischer Parteien gebunden.

5. Oberstes Prinzip der Kommunikation ist die demokratische Offenheit des politischen Diskurses und damit auch der politischen Bildungsarbeit.

6. Die Verpflichtung zur Gleichbehandlung Dritter bedeutet keine Pflicht zur Gleichbehandlung ungleicher Sachverhalte. So muss die Integrationsbeauftragte nicht

Gruppen und Parteien gleichbehandeln, die den Zielen der Integration, Gleichbehandlung, Toleranz und demokratische Offenheit widersprechen.

7. Wie andere Bereiche der Öffentlichkeitsarbeit der Regierung und anderer staatlicher Institutionen ist die allgemeine Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit grundrechtlich neutral und bedarf keiner besonderen Eingriffsgrundlage.

8. Schärfere Regeln gelten für die konkrete Auseinandersetzung mit politischen Parteien und deren Zielen. Nach einer strengen Interpretation verstößt diese schon als solche gegen das Neutralitätsgebot, wenn sie sich mit den politischen Zielen einer Partei öffentlich auseinandersetzt. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Auseinandersetzung mit politischen Zielen einer Partei auch für öffentliche Träger möglich bleiben muss, wenn diese mit zentralen Verfassungswerten im Widerspruch stehen. Unzulässig ist jedenfalls die konkrete Parteinahme im Wahlkampf sowie Maßnahmen gegen als solche zulässige Parteiveranstaltungen wie Demonstrationen, Parteitage usw.

9. Das Aktionsbündnis Brandenburg ist als privater Träger grundsätzlich Inhaber grundrechtlicher Freiheit, insbesondere der Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit usw. Das gilt auch bei einer staatlichen Finanzierung. Diese macht aus einem Aktionsbündnis keine „beliehene Institution“, die wie das Land an die Grundrechte und das Neutralitätsgebot gebunden wäre.

10. Dem Aktionsbündnis Brandenburg ist grundsätzlich neben der allgemeinen Öffentlichkeits- und Bildungsarbeit auch eine konkrete und sachbezogene Auseinandersetzung mit politischen Parteien und deren Zielen möglich. Schranken bestehen insofern im Hinblick auf das Eingreifen in den Wahlkampf, die Behinderung konkreter Versammlungen und Parteiveranstaltungen, falsche oder nicht hinreichend recherchierte Tatsachenbehauptungen sowie die Verletzung von Persönlichkeitsrechten von Parteimitgliedern und führenden Repräsentanten der Partei.

11. Durch ihre Mitgliedschaft im Aktionsbündnis Brandenburg erlangt die Integrationsbeauftragte nicht den Status eines privaten Grundrechtsträgers und kann auch ihren allgemeinen verfassungsrechtlichen Handlungsspielraum nicht erweitern. Im Rahmen ihrer Mitgliedschaft trägt sie nicht nur die Verantwortung für die Einhaltung

eigener verfassungsrechtlicher Grenzen, sondern auch für eine solche des Aktionsbündnisses. Dessen etwaige rechtswidrige Aktionen sind ihr zuzurechnen. Öffentlich-rechtliche Mitglieder engen insofern den Handlungsspielraum des ganzen Bündnisses ein.

12. Umstritten und bisher auch durch kein höchstrichterliches Urteil geklärt ist die konkrete Auseinandersetzung der Integrationsbeauftragten mit Zielen politischer Parteien. Diese muss nach hier vertretener Auffassung möglich bleiben, weil andernfalls schon die bloße Vertretung eines verfassungsfeindlichen Ziels durch eine nicht verbotene Partei den politischen Diskurs in einer für die Demokratie unerträglichen Weise verengen würde.

13. Rechtswidrige Entscheidungen des Aktionsbündnisses muss die Integrationsbeauftragte im Rahmen ihrer Mitgliedschaft verhindern und entsprechende Beschlüsse beanstanden. Eine Verpflichtung zum Rückzug oder Ausscheiden aus dem Aktionsbündnis besteht aber erst, wenn dieses sich nachhaltig Einwirkungsmöglichkeiten der Integrationsbeauftragten widersetzt und das Gebot der Chancengleichheit der Parteien in mehr als einzelnen „Ausreißfällen“ missachtet.

14. Bei der Unterstützung und Förderung von Aktivitäten politischer Bildungsarbeit und sozial agierender Verbände ist die Integrationsbeauftragte Behörde im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes und als solche an die Befangenheitsvorschriften gebunden. Sie darf insbesondere nicht Entscheidungen treffen oder beeinflussen, wenn sie selbst Beteiligte ist, wenn es um Aktivitäten des Aktionsbündnisses geht, bei dem sie Mitglied in einem Leitungsgremium ist oder wenn das Aktionsbündnis oder eines seiner Mitglieder unmittelbare Vorteile oder Nachteile aus der Entscheidung hat.

15. Ein Interessenkonflikt kann sich auch in der statusrechtlichen Mitgliedschaft in der Härtefallkommission des Landes ergeben.

16. In der Gesamtwürdigung besteht zwar derzeit keine Pflicht zum Ausscheiden der Integrationsbeauftragten aus dem Aktionsbündnis. Es gibt aber gute Gründe, beide Bereiche formal zu trennen und eine Kooperation außerhalb einer förmlichen Mitgliedschaft anzustreben.

17. Ohne Besorgnis der Befangenheit könnte die Integrationsbeauftragte dann an Verwaltungsverfahren mitwirken, die dem Aktionsbündnis oder dessen Mitgliedern Vorteile bringen.

18. Von einer förmlichen Ehrenmitgliedschaft oder kooptierter Mitgliedschaft wird abgeraten, weil diese die beschriebenen Probleme der Mitgliedschaft nicht ausräumen würde.

19. Rechtlich möglich bleibt aber die Kooperation bei einzelnen Vorhaben oder auch eine dauerhafte Kooperation, die durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen Aktionsbündnis und der Integrationsbeauftragten ausgestaltet und abgesichert werden könnte.

Mainz, 15. Juni 2020

Prof. Dr. Friedhelm Hufen