

Vorlage Nr.: 2025/0530

Verantwortlich: **Dez. 1**
Dienststelle: **Zentraler
Juristischer Dienst**

Sicherstellung der politischen Neutralität bei der Verwendung kommunaler Fördermittel – Prüfung konkreter Fälle Anfrage: AfD

Gremien	Termin	TOP	Ö / N	Zuständigkeit
Gemeinderat	29.07.2025	36	Ö	Kenntnisnahme

Vorbemerkung

Die Anfrage veranlasst zu einer grundsätzlichen Auseinandersetzung mit den rechtlichen Grundlagen der „Neutralität“ und den Pflichten und Rechten der Beteiligten im Rahmen von kommunalen Förderprojekten.

Neutralität ist kein im Grundgesetz enthaltener Verfassungsbegriff. Eine angemessene Beurteilung der Fragen ergibt sich nicht aus einem allgemeinen, isolierten „Neutralitätsgebot“ sondern aus verschiedenen Aspekten des Demokratiegebots, der verfassungsrechtlichen Stellung der politischen Parteien und der Kommunikationsgrundrechte.

Die demokratische Grundordnung ist eine wertbezogene Ordnung. Es besteht ein untrennbarer Zusammenhang von Demokratie, Menschenwürde, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit, Sozialstaatlichkeit und Grundrechten. Demokratietarbeit, Förderung sozialer, kultureller und anderer Projekte sowie politische Bildung haben die Erfüllung und Sicherung der genannten Verfassungswerte zum Ziel.

Politische Parteien nehmen in der repräsentativen Demokratie eine besondere Stellung ein. Sie wirken an der politischen Willensbildung mit (Art. 21 Grundgesetz), sind aber nicht Teil des Staates und können sich auf wesentliche Grundrechte berufen. Ihre Freiheit und Chancengleichheit sind allerdings der Ausübung von Grundrechten und der Offenheit des politischen Prozesses nicht vorgeordnet, sondern in diesen eingeordnet.¹

Beim Neutralitätsgebot handelt es sich daher um das Gebot der Chancengleichheit konkurrierender politischer Parteien, das vom Bundesverfassungsgericht aus Art. 21 Grundgesetz abgeleitet wird. Dieses wird in verfassungswidriger Weise beeinträchtigt, wenn die Regierung oder die Verwaltung ihre Ressourcen nutzen, um sich oder ihrer Partei Vorteile im Wettbewerb zu verschaffen.

Auch die in der Anfrage der AfD genannte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 138, 296 = BeckRS 2015, 42522), in der es um die weltanschauliche Neutralität des Staates in Bezug auf Schulen ging, legt dar, dass die Neutralität nicht als eine distanzierende Neutralität zu verstehen ist, sondern als eine offene und übergreifende, die Glaubensfreiheit für alle Bekenntnisse fördernde Haltung. Der Staat darf lediglich keine gezielte Beeinflussung im Dienste einer bestimmten politischen, ideologischen oder weltanschaulichen Richtung betreiben. Im Ergebnis hat das

¹ Zum Ganzen: Prof. Dr. Friedhelm Hufen, Zur Bedeutung des sogenannten Neutralitätsgebots für zivilgesellschaftliche Vereine der Demokratie- und Jugendarbeit, Rechtsgutachten 2024.

Bundesverfassungsgericht das Tragen von Kopftüchern aus religiösen Gründen bei Lehrerinnen für vereinbar mit der Neutralitätspflicht gehalten.

Zu den Selbstverständlichkeiten unserer Demokratie gehört auch der Diskurs über die Programme politischer Parteien. Die offene Auseinandersetzung mit diesen Positionen ist ebenfalls grundrechtsgeschützt. Der demokratische Diskurs muss nicht abgebrochen werden, sobald es um die Rolle einer politischen Partei geht.

Fraglich ist, inwieweit sich für Zuwendungsempfänger aus dem Umstand der Förderung durch öffentliche Mittel eine Verpflichtung zur parteipolitischen Neutralität ergibt.

Dabei muss zunächst geklärt werden, inwieweit solche Pflichten für die Stadt als Zuwendungsgeberin bestehen.

1. Anforderungen an die Stadt als Zuwendungsgeberin

Die Stadt ist als Fördergeberin Grundrechtsverpflichtete, das bedeutet, dass sie selbst nicht Grundrechte in Anspruch nehmen kann, sondern verpflichtet ist, bei ihren Handlungen die Grundrechte aller Beteiligten zu wahren und zu schützen.

Bei der Fördermittelvergabe ist insbesondere der allgemeine Gleichheitssatz, Art. 3 Grundgesetz, zu beachten. Das bedeutet, wesentlich Gleiches ist gleich zu behandeln und wesentlich Ungleiches ungleich. Bei einer Ungleichbehandlung von gleichen Sachverhalten muss eine rechtfertigende Begründung vorliegen. Gibt es objektive, sachliche und nachvollziehbare Gründe für die Ungleichbehandlung, liegt kein Verstoß gegen Art. 3 Grundgesetz vor.

Auch die Anforderungen der Chancengleichheit sind zu beachten. Das Bundesverfassungsgericht hat den Grundsatz der Chancengleichheit insbesondere im Zusammenhang mit der staatlichen Parteienfinanzierung sowie mit Blick auf den Wahlkampf, die Zulassung zu Wahlen und die Auswirkungen von Wahlen thematisiert.²

Verboten wäre insofern die Inanspruchnahme von Ressourcen zu Angriffen auf eine politische Partei,³ oder die Gewährung von Vorteilen nur für eine Partei, nicht aber für alle.

Vor diesem Hintergrund ist zunächst festzustellen, dass die Stadt keine Partei unmittelbar fördert. Gefördert werden Projekte oder Institutionen, an denen ein öffentliches Interesse besteht. In der Regel gibt es hierzu Förderrichtlinien, die die Einzelheiten der geförderten Zwecke festlegen. Die Zuwendungen werden mit einem Zuwendungsbescheid gewährt, in dem die Regelungen für den Nachweis der korrekten Verwendung der Fördermittel festgelegt werden. Hierfür wird in der Regel die Vorlage von Verwendungsnachweisen verlangt. Bei falscher Verwendung können die Zuwendungen zurückgefordert werden.

2. Anforderungen an geförderte Einrichtungen

Durch finanzielle Unterstützungen werden geförderte Vereinigungen nicht Teil der Verwaltung oder Instrument der Verwaltung; es besteht weder ein Weisungsrecht noch eine Fachaufsicht durch die Kommune. Die Handlungen von selbständigen Vereinen oder Institutionen können auch nicht automatisch der Kommune zugerechnet werden. Private Empfänger bleiben selbst Grundrechtsträger und werden nicht zu Grundrechtsverpflichteten. Aus Grundrechtssicht ist zwischen der Parteienfreiheit

² Sachs/Koch, 10. Aufl. 2024, GG Art. 21 Rn. 35.

³ BVerfGE 162, 207 (231 f. in Rn. 78) = NVwZ 2022, 1113; Sachs/Koch, 10. Aufl. 2024, GG Art. 21 Rn. 53.

und der Chancengleichheit einerseits und der Meinungs-, Kunst-, Religions- oder auch Wissenschaftsfreiheit der privaten Träger andererseits in „praktischer Konkordanz“ abzuwägen.⁴

Empfängerorganisationen von kommunalen Fördermitteln sind daher nicht zur politischen Neutralität verpflichtet. Ein genereller Ausschluss von politischer Meinungskundgabe wegen der finanziellen Förderung einzelner Projekte wäre ein nicht gerechtfertigter Eingriff in die Grundrechte der Empfängerorganisation wie etwa Meinungsfreiheit, Kunstfreiheit, Religionsfreiheit etc.

Die staatlich geförderte allgemeine Auseinandersetzung mit verfassungswidrigen Positionen ist grundsätzlich erlaubt, auch wenn solche Positionen von politischen Parteien vertreten werden. Das gilt insbesondere für die öffentlich geförderte Bildungsarbeit, sowie allgemeine sachliche Informationen unterhalb der „Eingriffsschwelle“ sowie für Wertungen u.a., die darauf gerichtet sind, Jugendliche und andere Empfänger gegen Rechts- oder Linksextremismus, Salafismus, Antisemitismus, Homophobie und andere verfassungswidrige Ideologien zu wappnen, auch wenn diese zum Programm einer nicht verbotenen Partei oder sonstigen Vereinigung gehören.

Es besteht aber eine kommunale Verantwortung für die rechtmäßige Verwendung der Mittel. Eine Verletzung der Chancengleichheit durch eine öffentlich geförderte Aktion einer privaten Vereinigung kommt beispielsweise in Betracht, wenn gezielt in den Wahlkampf eingegriffen wird und dadurch die Wahlchancen einer Partei oder deren Kandidaten unmittelbar beeinträchtigt werden. Entsprechende Initiativen dürfen nicht mit staatlichen Mitteln finanziert werden, sondern wären aus Eigenmitteln oder privaten Spenden zu bestreiten.⁵

Zu den Fragen im Einzelnen:

1.) Wie stellt die Stadt sicher, dass die Organisationen, die städtische Zuschüsse oder Fördermittel erhalten, diese zweckgebunden und parteipolitisch neutral einsetzen?

Bei der Stadt Karlsruhe werden Zuschüsse und Fördermittel von vielen unterschiedlichen Stellen gewährt. Grundsätzlich gilt dabei, dass städtische Zuschüsse und Fördermittel auf der Grundlage von Förderrichtlinien vergeben werden. Diese bestimmen unter anderem, wer antragsberechtigt ist, wie die Antragstellung zu erfolgen hat und anhand welcher Kriterien die Entscheidung über eine Förderung getroffen wird. Im Fall einer Förderung ergeht regelmäßig ein Zuwendungsbescheid, der zur zweckentsprechenden Verwendung verpflichtet. Wird bei einer Prüfung des vorzulegenden Verwendungsnachweises später festgestellt, dass Zuschüsse nicht zweckentsprechend verwendet wurden, sind sie zurückzugewähren.

Im Folgenden wird die Praxis verschiedener zuschussgewährender Ämter und Stellen dargestellt:

Die **Sozial- und Jugendbehörde (SJB)** vergibt Zuschüsse auf der Grundlage der „Grundsätze für die Förderung der freien Wohlfahrtspflege und der freien Jugendhilfe“ (s. Anlage). Im Zuwendungsbescheid werden die Zuschussempfänger auf die Zweckbestimmung des jeweiligen Zuschusses verwiesen. In einem jährlichen Verwendungsnachweis ist die zweckentsprechende Verwendung des Zuschusses nachzuweisen. Werden Zuschüsse nicht zweckentsprechend verwendet, sind sie in voller Höhe zurückzuerstatten. Die Fördergrundsätze enthalten keine Regelungen zur parteipolitischen Neutralität des Zuschussempfängers.

⁴ Hufen, a. a. O., Seite 24.

⁵ Hufen, a. a. O., Seite 31.

Der **Stadtjugendausschuss e.V. Karlsruhe** gewährleistet über die Zuschussrichtlinien, dass Fördermittel ausschließlich der verbandlichen Kinder- und Jugendarbeit, vor allem der Mitgliedsverbände, zugutekommen (§ 12 Abs. 1 SGB VIII). Dadurch wird die Autonomie der Jugendverbände gestärkt. Gleichzeitig gelten klare Kriterien, nach denen man Zuschüsse beantragen kann. Die Richtlinien unterscheiden verschiedene Förderbereiche: Maßnahmen zu Freizeiten und Lager, Bildungsangebote, internationale Begegnungen, eigene Heime sowie Belange der Jugendverbandsarbeit. Darüber hinaus erhalten die Jugendverbände jährlich eine Grundförderung, die sich nach den Mitgliedszahlen richtet. Letzteres ist auf 4.000 € pro Verband gedeckelt. Ergänzend erhalten einige Verbände Mietzuschüsse, um deren Arbeit zu sichern. Die zweckgebundene Verwendung der Mittel wird im Rahmen von Prüfprozessen kontrolliert durch eigene Revisor*innen und die Prüfung durch das Rechnungsprüfungsamt.

Die Vergabe städtischer Zuschüsse des **Büros für Integration (Bfi)** erfolgt grundsätzlich auf Basis eines schriftlichen Projektantrags, der eine klare Beschreibung der Maßnahmen, Ziele und eine detaillierte Finanzkalkulation enthält. Zusätzlich sind ein entsprechender Nachweis über die Eintragung im Vereinsregister sowie eine gültige Vereinsatzung mit dem Antrag vorzulegen. Für Maßnahmen, die im Haushalt verstetigt sind, sind zu Beginn eines jeden Haushaltsjahres verbindliche Projektziele zu benennen.

Vor der Bewilligung erfolgt eine fachliche und finanzielle Prüfung der eingereichten Unterlagen. Der entsprechende Zuschussbescheid verweist auf die beantragten Projektinhalte oder listet diese explizit auf. Damit wird sichergestellt, dass die Fördermittel ausschließlich zur Umsetzung der genehmigten und inhaltlich geprüften Vorhaben verwendet werden. Nach Abschluss des Förderzeitraums bzw. zum Ende des Haushaltsjahres ist ein Verwendungsnachweis vorzulegen. Dieser dient der Prüfung der ordnungsgemäßen Durchführung des Projekts, der Zielerreichung sowie der zweckgebundenen Mittelverwendung. In der Endabrechnung können ausschließlich die Ausgaben anerkannt werden, die im Rahmen der ursprünglich genehmigten Finanzkalkulation ausgewiesen wurden.

Das **Amt für Stadtentwicklung (AfStA)** hält drei Förderinstrumente vor: Stadtteilhäuser, BiSs (Bürgerschaft im Sozialraum stärken), jes (Jugend engagiert sich). In den Stadtteilen fördert das Amt für Stadtentwicklung Stadtteilhäuser mit zweckgebundenen Teilzuschüssen für Miet-, Betriebs- und Reinigungskosten sowie Kosten der Erstausrüstung. Werden die Zuschüsse nicht zweckentsprechend verwendet, sind sie in voller Höhe zurückzuerstatten. Die Fördernehmenden sind gemäß den Fördergrundsätzen für Stadtteilhäuser verpflichtet, einmal jährlich einen schriftlichen Verwendungsnachweis bis zum 31. März des auf den Zuschusszeitraum folgenden Jahres zu erbringen. Der Verwendungsnachweis besteht aus einem Sachbericht über die Aktivitäten des Stadtteilhauses und dessen Entwicklung mit Fokus auf Veränderungen zum Vorjahr, zum Beispiel Wegfallen oder Neuhinzukommen von Angeboten, einer Aufstellung der Einnahmen und Ausgaben (zahlenmäßiger Nachweis) mit entsprechenden Belegen, einer statistischen Auflistung über die Belegung der Einrichtung sowie die Nutzungsart und den Originalrechnungen der Anschaffungen der Erstausrüstung. Bei den Förderprogrammen BiSs und jes sind die Mittel zur Bezuschussung ebenfalls zweckentsprechend zu verwenden.

Kulturfördermittel werden beim **Kulturamt (KA)** zweckgebunden für Kulturveranstaltungen beantragt und nach den Förderrichtlinien der Stadt Karlsruhe eingesetzt. Die Entscheidungen trifft das Kulturbüro. Gefördert werden Kulturprojekte, die schwerpunktmäßig den Dialog fördern, die nicht eine extremistische Haltung vertreten und für alle Menschen als Besucher*innen zugänglich sind. Darauf werden Anträge bereits vor der Bewilligung überprüft.

2.) **Enthalten Zuwendungsbescheide verbindliche Klauseln zur Einhaltung des Neutralitätsgebots?**

Nein.

3.) **Findet eine regelmäßige inhaltliche Kontrolle der geförderten Öffentlichkeitsarbeit statt, insbesondere im Hinblick auf parteipolitische Aussagen?**

Nein, die Prüfung bezieht sich auf die zweckentsprechende, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Mittel hinsichtlich der im Antrag formulierten Projektziele.

4.) **Welche Konsequenzen zieht die Stadtverwaltung, wenn Organisationen – wie in dem Sachverhalt genannten Fällen – öffentlich gegen einzelne Parteien agitieren oder Parteimitgliedschaften ausschließen?**

Wie in der Vorbemerkung ausgeführt, besteht eine kommunale Verantwortung nur für die rechtmäßige Verwendung städtischer Mittel.

Die **SJB** fördert zweckgebunden Aktivitäten, Einrichtungen, Dienste, Veranstaltungen und Maßnahmen von nicht-städtischen Trägern der Sozial- und Jugendhilfe und prüft die zweckentsprechende Verwendung dieser Zuschüsse, nicht aber politische Äußerungen des Trägers.

Das **Bfi** gewährt Zuschüsse grundsätzlich projektbezogen und ausschließlich für Vorhaben ohne parteipolitische Zielsetzung.

Das **KA** fördert den kulturellen Teil von Veranstaltungen. Gerade bei interdisziplinären Projekten wird Wert darauf gelegt, dass zum Beispiel nur das Bühnenprogramm etc. unterstützt wird. Infostände und Aktionen, die nicht eindeutig Teil des Kulturprogramms sind, sind nicht Teil der Förderung.

5.) **Plant die Stadt in die Richtlinien künftiger Förderungen, verbindliche Prüfkriterien zur politischen Neutralität und ebenso Klauseln zur Rückforderung bei Zweckentfremdung aufzunehmen?**

Die Stadt plant derzeit keine Überarbeitung ihrer Förderrichtlinien. Rückforderungen bei nicht zweckentsprechender Verwendung von Zuschüssen sind auf Grundlage der aktuellen Förderrichtlinien und Zuschussbescheide bereits heute möglich.