

Mitteilung des Senats

Wie stellt der Bremer Senat die politische Neutralität staatlich geförderter Zuwendungsempfänger sicher? – Transparenz, Compliance und Kontrollmechanismen

Kleine Anfrage
der Fraktion der FDP vom 4. März 2025
und Mitteilung des Senats vom 22. April 2025

Vorbemerkung der Fragestellerin:

Die Wahrung der parteipolitischen Neutralität staatlich geförderter Organisationen ist ein zentraler Bestandteil rechtsstaatlicher Prinzipien und sichert das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die faire und sachgerechte Verwendung öffentlicher Mittel. Aus liberaler Sicht ist es unerlässlich, dass Steuergelder nicht dazu genutzt werden, parteipolitische Agenden zu fördern oder politische Einflussnahme zu betreiben. Gleichzeitig erkennen wir an, dass politische Bildungsarbeit und gesellschaftlicher Diskurs essenzielle Bestandteile einer lebendigen Demokratie sind – jedoch muss hierbei eine klare Trennlinie gezogen werden, damit staatliche Fördermittel nicht zur Unterstützung parteipolitischer Interessen missbraucht werden.

Als FDP-Fraktion setzen wir uns für eine transparente und regelkonforme Vergabep Praxis öffentlicher Fördermittel ein. Zuwendungsempfänger, die staatliche Unterstützung erhalten, müssen sich an klare Compliance-Regeln halten und dürfen ihre Plattform nicht zur parteipolitischen Beeinflussung nutzen. Eine effektive Kontrolle und Evaluierung sind daher essenziell, um sicherzustellen, dass die Mittel im Sinne der Gesellschaft und nicht einzelner politischer Strömungen eingesetzt werden.

Der Senat beantwortet die Kleine Anfrage wie folgt:

Vorbemerkung:

Demokratiebildung und politische Bildung führen zu inklusiver Teilhabe, der Schaffung von diskriminierungssensiblen Räumen und dem Zusammenleben in Vielfalt. Sie sind nach Ansicht des Senats entscheidend für die aktive Beteiligung am gesellschaftlichen und politischen Leben sowie für zivilgesellschaftliches Engagement.

Die Förderung von Maßnahmen der Demokratiebildung und der politischen Bildung entspricht dem verfassungsrechtlichen Auftrag und gesetzlichen Bestimmungen wie etwa der Kinder- und Jugendbildung nach § 1 SGB VIII, der die „Entwicklung und Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit“ als Aufgabe der Förderung junger Menschen und gleichzeitig als ihr Recht normiert.

Zahlreiche freie Träger, Bildungsstätten, ehrenamtliche Initiativen, gemeinnützige Vereine, Verbände, Stiftungen und Nichtregierungsorganisationen bieten politische Bildung im Land Bremen an. Sie leisten gemeinsam mit den Familien, der Schule, dem Sozialraum und den weiteren Instanzen politischer Bildung einen wichtigen Beitrag zur Vermittlung demokratischer Haltungen und zur Ausgestaltung einer lebendigen Demokratie in Deutschland.

Sie befähigt zur Mitgestaltung gesellschaftspolitischer Diskurse und Entscheidungsprozesse, also grundsätzlich zum politischen Handeln. Eine lebendige pluralistische Gesellschaft ist zudem nicht nur von individuellen Meinungen, sondern auch durch von Wissenschaft auf Evidenz basierten Fakten geprägt. Hochschulen und Forschungseinrichtungen tragen in breitgefächelter und unabhängiger Weise maßgeblich dazu bei.

Die entkontextualisierte Postulierung eines politischen Neutralitätsgebots ist irreführend. Es ist auf das Gebot der Sachlichkeit nach Art. 21 GG zurückzuführen und im Verhältnis mit anderen Grundrechten abzuwägen.

Zu den Fragen:

1. Wie stellt der Bremer Senat sicher, dass eine klare Abgrenzung zwischen parteipolitischer Neutralität und politischer Bildungsarbeit oder allgemein politischer Arbeit, die im demokratischen Diskurs erforderlich ist, erfolgt?

Politische Bildungs- und Demokratiearbeit ist eine verfassungsrechtlich verankerte Aufgabe des Staates. Sie ist nicht neutral, sondern im Sinne des Grundgesetzes immer wertgebunden. Sie hat die Sicherung der Verfassungswerte unserer Demokratie, der Menschenrechte, der Rechtstaatlichkeit, der Sozialstaatlichkeit und der Grundrechte zum Ziel.

Maßstäbe politischer Bildungsarbeit sind neben der Demokratie- und Menschenrechtsorientierung verschiedene fachspezifische und didaktische Prinzipien, die ihre Anwendung je nach Bildungsziel, Aufgabenfeld, Zielgruppe und Methode finden. Unzulässig sind Programme und Inhalte dann, wenn sie auf die Ablösung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zielen oder gegen die zentralen Werte der Verfassung verstoßen. Dazu gehören insbesondere das grund- und menschenrechtlich verankerte Verbot der Diskriminierung, und damit jede Form von menschenfeindlicher, rassistischer oder antisemitischer Haltungen. Eine Begrenzung bei der Aufgabenwahrnehmung leitet sich auch aus dem Gebot der Chancengleichheit konkurrierender Parteien (Artikel 21 Absatz 1 Grundgesetz) her. Ausgeschlossen sind weiterhin Programme, die zu Verletzung von Rechten Dritter oder zu Straftaten aufrufen.

Einer Zurückhaltung, im Sinne einer Überparteilichkeit, unterliegen allein Staatsorgane, als dass „sich die Willensbildung vom Volk zum Staatsorgan hin vollzieht, und nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk hin“ (Bundesverfassungsgericht Urteil vom 02.03.1997 – BvE 1/76). Auch aus beamtenrechtlicher Sicht bedeutet das Neutralitätsgebots eine gemeinwohlorientierte, unparteiische und gerechte Aufgabenerfüllung (§ 33 Beamtenstatusgesetz).

2. Welche Kriterien wendet der Senat an, um zwischen legitimer politischer Bildungsarbeit und unzulässiger parteipolitischer Einflussnahme durch Zuwendungsempfänger zu unterscheiden?

Zuwendungen sind zweckgebundene Geldleistungen des öffentlichen Haushaltes, die zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben an Stellen außerhalb der Verwaltung gewährt werden, ohne dass die Empfangenden einen dem Grunde und der Höhe nach bestimmten Rechtsanspruch darauf haben. Um keine Zuwendung handelt es sich u.a. im Falle eines öffentlichen Auftrags für den der vertraglich geregelte Leistungsaustausch zur Deckung des Beschaffungsbedarfs gegen Entgelt charakteristisch ist.

Die Vergabe von Zuwendungen richtet sich allgemein nach dem Haushaltsrecht (§§ 23, 44 Landeshaushaltsordnung – LHO sowie der Verwaltungsvorschriften hierzu – VV) und fachspezifischer Regelungen, insbesondere Förderrichtlinien. Nach § 23 LHO dürfen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Leistungen an

Stellen außerhalb der bremischen Verwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke nur veranschlagt werden, wenn die Freie Hansestadt Bremen an der Erfüllung ein erhebliches Interesse hat. Maßgeblich für die Verwendung der Mittel ist der vorgegebene Zweck.

Zuwendungen, die die Grundrechte wie insbesondere das Recht auf Chancengleichheit nach Artikel 21 GG verletzen, sind abzulehnen. Der Senat ist nicht befugt, Zuwendungsempfänger:innen in Hinblick auf die Veranstaltung von Demonstrationen Vorgaben zu machen, sofern diese nicht Gegenstand einer Förderung sind. Spezifische Neutralitätsanforderungen ergeben sich dementsprechend aus der LHO und den VV nicht.

Das Bundesverfassungsgericht hat auch in seiner Entscheidung zu parteinahen Stiftungen klargestellt, dass Organisationen, die staatliche Unterstützung erhalten, eine eigenständige gesellschaftliche Rolle haben und ihre Unabhängigkeit gewahrt bleiben muss (Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 14. Juli 1986, 2 BvE 5/83). Insbesondere behalten sie ihre Rechte auf freie Meinungsäußerung und die Freiheit, sich friedlich zu versammeln.

Zentrale zivilgesellschaftliche Träger des Willensbildungsprozesses, und damit Voraussetzung für das Prinzip der streitbaren und wehrhaften Demokratie, sind die zahlreichen freien Träger, Bildungsstätten, ehrenamtliche Initiativen, gemeinnützige Vereine, Verbände, Stiftungen und Nichtregierungsorganisationen, die politische Bildung im Land Bremen anbieten. Sie sind keine Staatsorgane, sondern Grundrechtsträger, deren Rechte auf Meinungs- und Redefreiheit gewahrt bleiben und deren unterschiedliche Beiträge zu einer vielfältigen Wertehaltung gefördert werden müssen. Das Ziel politischer Bildung ist die freie, kritische und mündige Auseinandersetzung der Bürger:innen mit Politik und politischen Themen. Menschenfeindliche, rassistische und antisemitische Haltungen sowie Positionen, die gegen die demokratische Grundordnung verstoßen, müssen dabei nicht gleichberechtigt als legitime politische Positionen dargestellt werden und dürfen als solche auch benannt werden, sowohl von nichtstaatlichen als auch von staatlichen Organisationen.

Zivilgesellschaftliche Organisationen dürfen im Sinne des Gemeinnützigkeitsrechts nicht parteiähnlich sein, müssen aber auch nicht politisch neutral sein – dies würde ihrer gesellschaftlichen, historischen und demokratischen Funktion entgegenstehen.

- 3. Welche rechtlichen oder administrativen Vorgaben gelten im Land Bremen für Zuwendungsempfänger, die öffentliche Mittel erhalten, in Bezug auf die Wahrung der parteipolitischen Neutralität?**
- 4. Enthalten Zuwendungsbescheide oder Fördervereinbarungen des Landes Bremen konkrete Klauseln zur politischen Neutralität der geförderten Organisationen? Wenn ja, welche Vorgaben sind darin festgelegt?**

Die Fragen 3. und 4. werden aufgrund des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Aus der Antwort zu Frage 1. und 2. ergibt sich, dass es keine spezifischen Neutralitätsanforderungen für Zuwendungsempfänger gibt.

- 5. Welche spezifischen Compliance-Regeln oder Leitlinien gibt das Land Bremen Zuwendungsempfängern vor, um sicherzustellen, dass diese keine parteipolitische Einflussnahme mit den bereitgestellten öffentlichen Mitteln betreiben?**

Es gibt keine entsprechenden Compliance-Regeln oder Leitlinien. Siehe Antwort zu Frage 1. und 2.

- 6. Wie stellt der Senat sicher, dass Zuwendungsempfänger die Vorgaben zur politischen Neutralität kennen und bereits bei der Projektplanung berücksichtigen (z. B. durch Schulungen, schriftliche Hinweise oder verpflichtende Erklärungen der Empfänger)?**

Insoweit wird auf die Antwort zu Frage 2. verwiesen.

- 7. Müssen Zuwendungsempfänger dem Land Bremen regelmäßig Bericht über die Verwendung der erhaltenen Fördermittel und die Einhaltung der parteipolitischen Neutralität erstatten? Wenn ja, in welcher Form und in welchen zeitlichen Abständen geschieht dies?**

Die Bewilligungsbehörde hat gemäß Nummer 10.1 VV zu § 44 LHO vom Zuwendungsempfänger den Nachweis der Verwendung entsprechend der gültigen Nebenbestimmungen zu verlangen. Die sachgerechte Erstellung, rechtzeitige Vorlage und Prüfung des Zwischen- und Verwendungsnachweises sind im Rahmen des Zuwendungsverfahrens von zentraler Bedeutung. Hierdurch werden die Erreichung des Zweckes, die Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung und die Ordnungsmäßigkeit des Verfahrens nachgewiesen. Darüber hinaus ist jede Einzelmaßnahme daraufhin zu untersuchen, ob anhand des Zuwendungsbescheides/-vertrages das beabsichtigte Ziel erreicht worden ist (Nummer 11a der VV zu § 44 LHO i.V.m. dem Leitfaden für die Planung und Durchführung von Erfolgskontrollen). Durch einen Vergleich der geplanten Ziele mit der tatsächlich erreichten Zielrealisierung (Soll-Ist-Vergleich) ist festzustellen, welcher Zielerreichungsgrad zum Zeitpunkt der Erfolgskontrolle gegeben ist (Zielerreichungskontrolle).

Der Verwendungsnachweis besteht aus einem Sachbericht und einem zahlenmäßigen Nachweis, in dem die Einnahmen und Ausgaben entsprechend der Gliederung des Haushalts- und Wirtschaftsplanes bzw. Finanzierungsplanes summarisch dargestellt werden. Der Sachbericht muss insbesondere auf den im Zuwendungsbescheid festgelegten Verwendungszweck eingehen. Spezielle Formvorgaben gibt es nicht.

Bei einer institutionellen Zuwendung ist der Verwendungsnachweis innerhalb von sechs Monaten nach Ablauf des Haushalts- und Wirtschaftsjahres (Nummer 7.1 der Allgemeinen Nebenbestimmungen zur institutionellen Förderung); bei Projektförderungen spätestens sechs Monate nach Ende des Bewilligungszeitraums (Nummer 6.1 der Allgemeinen Nebenbestimmungen zu Projektförderungen) vorzulegen. Da die Zuwendungsbescheide gemäß dem Haushaltsrecht grundsätzlich für ein Jahr erteilt werden, erfolgt bei regelkonformer Prüfung mithin grundsätzlich auch eine jährliche Überprüfung. Darüber hinaus erfolgt insbesondere bei Zuwendungen, bei denen Zweifel an der zweckentsprechenden Verwendung bestehen, bzw. ab einem bestimmten Schwellwert eine vertiefte Prüfung durch die Einsicht in ergänzende Unterlagen (Nummer 11.2 der BB zu § 44 LHO).

Da es – wie sich aus der Antwort zu Frage 2 ergibt – keine spezifischen Neutralitätsanforderungen gibt, sind diese nicht Gegenstand der Überprüfung.

- 8. Welche Maßnahmen zur Transparenz sind vorgesehen, damit die Öffentlichkeit nachvollziehen kann, dass Zuwendungsempfänger die Vorgaben zur parteipolitischen Neutralität einhalten (z. B. Veröffentlichung von Informationen über erhaltene Fördermittel und deren Verwendungszwecke)?**

Es gibt keine spezifischen Neutralitätsanforderungen.

Neben dem jährlichen Rechenschaftsbericht über die verausgabten Zuwendungen veröffentlicht der Senator für Finanzen quartalsbezogene Berichte aus dem Datenbankverfahren ZEBRA mit allen in dem jeweiligen Jahr bislang verausgabten Zuwendungen. Der Quartalsbericht weist insbesondere aus, im Rahmen welches Förderprogramms welchem Zuwendungsempfänger für welchen konkreten Zweck in welchem Umfang Zuwendungen zugeflossen sind.

[Zuwendungen: Quartalsberichte 2024 - Transparenzportal Bremen](#)

- 9. Wie überprüft der Senat, ob Zuwendungsempfänger die Auflagen zur parteipolitischen Neutralität einhalten, und welche Evaluationsverfahren kommen hierfür zum Einsatz?**
- 10. In welchen zeitlichen Abständen werden Zuwendungsempfänger hinsichtlich der Einhaltung der parteipolitischen Neutralität überprüft?**
- 11. Welche Stelle innerhalb der Senatsverwaltung ist für die Überwachung der parteipolitischen Neutralität von Zuwendungsempfängern zuständig?**
- 12. Welche konkreten Kontrollmechanismen hat das Land Bremen eingerichtet, um Verstöße gegen die parteipolitische Neutralität von Zuwendungsempfängern zu erkennen, und wie werden diese Mechanismen in der Praxis umgesetzt?**

Die Fragen 9. bis 12. werden aufgrund des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Da es, wie sich aus der Antwort zu Frage 1. und 2. ergibt, keine spezifischen Neutralitätsanforderungen gibt, erübrigt sich die Beantwortung der Frage.

- 13. Werden bei Zuwendungsempfängern stichprobenartige oder regelmäßige Prüfungen (z. B. Vor-Ort-Kontrollen oder Durchsicht von Publikationen) zur Überprüfung der parteipolitischen Neutralität durchgeführt? Wenn ja, wie häufig erfolgen diese Prüfungen und nach welchen Kriterien werden die zu prüfenden Organisationen ausgewählt?**

Siehe Antwort zu Frage 7.

- 14. Gibt es ein Meldesystem oder eine Anlaufstelle, über die Verstöße gegen das Neutralitätsgebot durch Zuwendungsempfänger gemeldet werden können? Wenn ja, wie wird mit solchen Hinweisen verfahren?**

Da es, wie sich aus der Antwort zu Frage 1. und 2. ergibt, keine spezifischen Neutralitätsanforderungen gibt, erübrigt sich die Beantwortung der Frage.

- 15. Welche Sanktionen oder Konsequenzen sind vorgesehen, wenn ein Zuwendungsempfänger gegen die Vorgaben zur parteipolitischen Neutralität verstößt (etwa Rückforderung der Mittel oder Ausschluss von zukünftigen Förderungen)?**

Da es, wie sich aus der Antwort zu Frage 1. und 2. ergibt, keine spezifischen Neutralitätsanforderungen gibt, erübrigt sich die Beantwortung der Frage.

16. Welche Kriterien wendet der Senat an, um zwischen legitimer politischer Bildungsarbeit und unzulässiger parteipolitischer Einflussnahme durch Zuwendungsempfänger zu unterscheiden?

Die Frage deckt sich mit Frage 2. Daher wird auf die Antwort zu Frage 2. verwiesen.

17. Plant der Senat, die bestehenden Vorgaben oder Kontrollmechanismen zur Wahrung der parteipolitischen Neutralität von Zuwendungsempfängern anzupassen oder zu erweitern, um deren Einhaltung künftig noch besser sicherzustellen? Wenn ja, welche Änderungen oder neuen Maßnahmen sind in diesem Zusammenhang vorgesehen?

Aus den in der Antwort zu Frage 1 und 2 genannten Gründen sieht der Senat hierfür keine Veranlassung.

Beschlussempfehlung:

Die Bürgerschaft (Landtag) nimmt von der Antwort des Senats auf die Kleine Anfrage Kenntnis.