

Die Vergabe von Zuwendungen zwischen politischer Steuerung und rechtlicher Steuerlosigkeit

Richterin Dr. Kristiane Saro, LL.M. (Norwich), Leipzig*

I. Systematische Einordnung von Zuwendungen	255
1. Der rechtliche Rahmen staatlicher Zuwendungen: Begriff, Zweck und Abgrenzung	255
2. Strukturen ohne Gesetz: Haushaltsrecht und untergesetzliche Regelungen	255
II. Verfassungsrechtliche Grenzen: Die staatliche Neutralitätspflicht in der Zuwendungspraxis	256
1. Staatliche Neutralitätspflicht	256
2. Neutralitätspflicht auch für den Zuwendungsempfänger?	256
III. Verfassungsrechtliche Prüfung der Festsetzung einer Neutralitätspflicht.....	258
1. Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG)	258
a) Schutzbereich	258
b) Eingriff.....	259
c) Rechtfertigung	260
a) Qualifizierter Gesetzesvorbehalt.....	260
b) Verhältnismäßigkeit, insbesondere Angemessenheit	261
(1) Legitimer Zweck.....	261
(2) Geeignetheit und Erforderlichkeit	261
(3) Angemessenheit.....	262
(4) Zwischenergebnis	264
2. Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot	264
IV. Zusammenfassung	265

Mit dem Erstarken der AfD und des Extremismus allgemein rückt das Thema der Förderung und Auszahlung staatlicher Mittel an gesellschaftliche Organisationen immer mehr in den Vordergrund. Obwohl es um Auszahlungen in Milliardenhöhe geht, gibt es kein eigenständiges Gesetz dafür. Auch Rechtsprechung gibt es kaum.¹ Besonders problematisch wird diese Betrachtung, wenn man berücksichtigt, dass staatliche Fördermittel nicht nur finanziellen Charakter haben, sondern auch politische

* Die Verf. ist Richterin im Justizdienst des Landes Sachsen-Anhalt und Lehrbeauftragte an der Universität Leipzig. Dieser Beitrag behandelt ausbildungsrelevante Aspekte aus ihrer im Jahr 2025 im Verlag C.F. Müller erschienenen Dissertation „Die staatliche Förderung gesellschaftlicher Organisationen“.

¹ Das relevanteste Urteil stammt von 2023 und beinhaltet die Entscheidung zu einer staatlichen Förderung der AfD-nahen Desiderius-Erasmus-Stiftung; BVerfG, Urt. v. 22.2.2023 – 2 BvE 3/19.

Wirkung entfalten können. Denn durch die Auswahl geförderter Projekte und Organisationen nimmt der Staat Einfluss auf gesellschaftliche Prozesse. In der Praxis fehlt es an Klarheit: In bundespolitisch relevanten Fällen wie der Diskussion um parteinahe Stiftungen (insbesondere die Desiderius-Erasmus-Stiftung) und der Förderung von Initiativen gegen Extremismus, aber auch dem Demokratieförderungsgesetz zeigt sich, dass es an verbindlichen Kriterien fehlt, auf deren Grundlage Mittel rechtssicher vergeben werden können.

Für die juristische Ausbildung bietet dieses Thema eine Vielzahl prüfungsrelevanter Konstellationen sowohl im Bereich des Verwaltungsrechts als auch bei den Grundrechten. Im Folgenden sollen die staatlichen Neutralitätspflichten bei der Zuwendungsvergabe und daran anknüpfend die Problematik eines Eingriffs in die Meinungsfreiheit des Zuwendungsempfängers dargestellt werden.

I. Systematische Einordnung von Zuwendungen

1. Der rechtliche Rahmen staatlicher Zuwendungen: Begriff, Zweck und Abgrenzung

Staatliche Zuwendungen sind Leistungen an Stellen außerhalb der Bundes- oder Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke, für die ein erhebliches staatliches Interesse besteht. Sie unterscheiden sich von Subventionen, Sozialleistungen, Beihilfen, Finanzhilfen und der öffentlichen Auftragsvergabe. Anders als bei Subventionen steht bei Zuwendungen nicht primär die Wirtschaftsförderung im Vordergrund, sondern das öffentliche Interesse und das Allgemeinwohl. Zuwendungen dienen damit als Lenkungsinstrument staatlicher Politik, insbesondere in Bereichen wie Bildung, Kultur, Umwelt, Demokratie, Sport oder Forschung. Sie bieten dem Staat die Möglichkeit, gesellschaftliche Aufgaben durch nichtstaatliche Akteure erfüllen zu lassen, ohne eigene Strukturen aufzubauen.

Beispiele 1:

- a) Eine Gemeinde zahlt Zuwendungen an einen Verein, damit dieser (anstelle der Kommune) das öffentliche Schwimmbad im Ort betreibt.
- b) Eine Landesbehörde vergibt Zuwendungen an eine privatrechtliche Stiftung, damit diese sich (anstelle des Landes) um die Aufforstung des Waldes kümmert.
- c) Das Bundesministerium für Bildung, Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMBFSFJ) stellt Mittel im Bundesprogramm „Demokratie leben“ bereit, um welche sich verschiedene Organisationen für Projekte, die sich für Demokratie und Vielfalt stark machen und gegen Extremismus einsetzen, bewerben können.
- d) Aus dem Bundeshaushalt erhalten Stiftungen, die den im Bundestag vertretenen Parteien nahe stehen, finanzielle Zuwendungen, um damit Bildungsarbeit zu betreiben.

2. Strukturen ohne Gesetz: Haushaltsrecht und untergesetzliche Regelungen

Ein Kernproblem des Zuwendungsrechts ist das Fehlen eines einheitlichen Gesetzes, welches die Vergabe von Zuwendungen, insbesondere die materiellen Kriterien für die Vergabe, das bei der Verteilung der Mittel zu beachtende Verfahren und die Ausgestaltung der Zuwendungsbescheide, regelt. Zum einen sind die normativen Grundlagen verstreut: Neben den zentralen Vorschriften der Bundeshaushaltsordnung (§§ 23, 44 BHO) existieren Verwaltungsvorschriften, allgemeine und besondere Nebenbestimmungen – vergleichbar den Allgemeinen Geschäftsbedingungen im Zivilrecht – sowie zahlreiche Förderrichtlinien. Diese untergesetzlichen Regelungen entfalten jedoch keine Außen-

wirkung und dienen nur der innerbehördlichen Organisation. Rechtsverbindlich wird die Zuwendung erst durch den jeweiligen Verwaltungsakt – regelmäßig in Form eines Zuwendungsbescheids.² Dieser konkretisiert die Rechte und Pflichten des Empfängers, bleibt jedoch inhaltlich oft vage. Damit ist der Umgang mit dem Zuwendungsrecht schon praktisch schwierig.

Zum anderen stellt sich die Frage der normativen Legitimation der Förderungen. Das Haushaltsgesetz dient zwar als formale Grundlage der Zuwendungen. Es enthält aber keine Regelungen zu Auswahlkriterien, Kontrollen oder verfassungsrechtlichen Vorgaben. Diese befinden sich stattdessen in den durch die Exekutive erstellten Förderrichtlinien, während sich das Haushaltsgesetz auf die Höhe der insgesamt zur Verfügung stehenden Geldbeträge und pauschale Zweckbestimmungen beschränkt. Dabei müssen jedoch nach der Wesentlichkeitstheorie alle maßgeblichen Entscheidungen, die in Grundrechte eingreifen oder diese betreffen, vom parlamentarischen Gesetzgeber selbst getroffen werden.³ In der aktuellen Praxis fehlt es an einer solchen ausdrücklichen gesetzgeberischen Entscheidung, wenngleich es ein – wenn auch ausbaufähiges – Stiftungsfinanzierungsgesetz und erste Anstöße für ein Demokratiefördergesetz gibt. Derzeit ist somit mangels hinreichender gesetzlicher Grundlage weder eine hinreichende demokratische Kontrolle noch eine über Einzelfälle hinausgehende gerichtliche Überprüfbarkeit der Zuwendungspraxis gegeben.

II. Verfassungsrechtliche Grenzen: Die staatliche Neutralitätspflicht in der Zuwendungspraxis

1. Staatliche Neutralitätspflicht

Die Neutralitätspflicht ist ein zentrales Prinzip staatlichen Handelns. Sie folgt aus dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1, 2 GG), den Gleichbehandlungsgeboten (Art. 3 GG) sowie aus dem Recht auf freie Meinungsbildung (Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG) und verbietet es staatlichen Stellen, bei der Verteilung öffentlicher Mittel eine einseitige politische oder weltanschauliche Positionierung vorzunehmen.⁴ Besonders relevant wird die Neutralitätspflicht bei der Förderung politischer Organisationen, parteinaher Stiftungen oder religiöser Einrichtungen. Eine einseitige Mittelvergabe kann hier nicht nur die politische Konkurrenz verzerren, sondern auch die Meinungsbildung der Bevölkerung beeinflussen. Die Rechtsprechung betont, dass parteipolitisch geprägte Förderentscheidungen besonders strengen Neutralitätsanforderungen unterliegen. Die öffentliche Hand muss sicherstellen, dass keine Privilegierung einzelner Strömungen erfolgt.⁵

2. Neutralitätspflicht auch für den Zuwendungsempfänger?

Inwieweit auch die Empfänger staatlicher Zuwendungen generell zur Neutralität verpflichtet sind, ist bislang ungeklärt. Eine unmittelbare Grundrechtsbindung der Organisationen wird in der Regel

² Auf die Unterscheidung zwischen der Gewährung einer Zuwendung als solche („Ob“) und der Ausgestaltung des Rechtsverhältnisses zwischen Zuwendungsgeber und -empfänger („Wie“) und die Frage, welche Rechtsnatur die Entscheidungen über das „Ob“ und das „Wie“ der Zuwendungen haben können/müssen (Stichwort: „Zwei-Stufen-Theorie“), kann an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden. Der Einfachheit halber wird im Folgenden in Bezug auf die Zuwendungsentscheidung einheitlich vom „Zuwendungsbescheid“ gesprochen.

³ BVerfGE 40, 237 (248 ff.); 47, 46 (78); 49, 89 (126 f.); 64, 261 (268); 98, 218 (251); 101, 1 (34); 108, 282 (312); Kloepfer, Verfassungsrecht, 2011, § 10 Rn. 125 m.w.N.

⁴ Inwieweit staatliche Stellen einer Neutralitätspflicht unterliegen, wird umfassend bei Saro, Die staatliche Förderung gesellschaftlicher Organisationen, 2025, S. 45 ff., beleuchtet.

⁵ BVerfGE 73, 1; BVerfG, Urt. v. 22.2.2023 – 2 BvE 3/19; OVG Berlin-Brandenburg NVwZ 2012, 1265.

abgelehnt.⁶ Gleichwohl können auch derzeit schon im Einzelfall – etwa durch entsprechende Auflagen im Zuwendungsbescheid – bestimmte Verhaltenspflichten begründet werden.⁷

Beispiele 2:

- a) Eine Gemeinde vergibt Zuwendungen an eine privatrechtliche GmbH, damit diese die Stadthalle betreibt, in der neben dem Schul- und Vereinssport auch Veranstaltungen verschiedenster Art stattfinden. Im Zuwendungsbescheid ist festgelegt, dass die Möglichkeit der Anmietung für alle in Bundes- oder Landtag vertretenen Parteien gegeben sein muss und dass die GmbH sich nicht in einer bestimmten Richtung politisch äußern darf.
- b) Ein Verein erhält Zuwendungen für ein Sommercamp, welches das Verständnis von Kindern und Jugendlichen für Politik und Demokratie fördern und diese für ein gesellschaftliches Engagement begeistern soll. Im Zuwendungsbescheid hat der Zuwendungsgeber bestimmt, dass im Rahmen des Camps keine „Parteiwerbung“ stattfinden darf und alle politischen Strömungen gleich zu behandeln sind. Förderschädlich wäre es damit beispielsweise, wenn von zehn Referenten sieben dem links-progressiven Lager entstammen, einer der liberalen Mitte und zwei dem rechts-konservativen Spektrum und alle vortragenden Personen darüber hinaus explizit vorstellen, warum ein Engagement gerade für die eigene Partei toll wäre.
- c) Eine Kirchengemeinde⁸ betreibt eine Einrichtung für Obdachlose und erhält dafür finanzielle Zuwendungen der Kommune. Der Zuwendungsbescheid verpflichtet die Kirchengemeinde, in der Einrichtung keine missionarische Arbeit mit dem Zweck der Gewinnung neuer Mitglieder zu betreiben.

Der Pflicht zur neutralen Mittelverwendung als zentralem Kriterium des Zuwendungsverhältnisses kommt hierbei eine herausragende Bedeutung zu. Wie oben dargelegt, sind Zuwendungen ein Instrument des Staates, um gesellschaftliche und damit im staatlichen Interesse liegende Aufgaben nicht selbst erledigen zu müssen, sondern durch nichtstaatliche Akteure erfüllen zu lassen. Es handelt sich quasi um eine Form von „Outsourcing“. Mithin werden hier nichtstaatliche Akteure anstelle des Staates tätig. Wenn jemand eine Aufgabe für den Staat mit dessen (finanziellen) Mitteln übernimmt, macht es gegenüber einem Dritten keinen Unterschied, ob ihm der Staat selbst oder ein Zuwendungsempfänger gegenübertritt. Vor diesem Hintergrund erscheint es folgerichtig, die für den Staat geltenden Anforderungen auch gegenüber dem anstelle des Staates auftretenden privatrechtlichen Akteur zur Anwendung zu bringen. Nachdem eine Neutralitätspflicht des Staates nicht ernsthaft infrage gestellt werden kann, sind somit auch die staatliche Mittel erhaltenden Akteure bei dem Einsatz dieser finanziellen Ressourcen zur Neutralität verpflichtet.

Problematisch ist in der Praxis jedoch, dass solche Grenzen für die Mittelverwendung meist nicht hinreichend klar geregelt sind und damit ihre Einhaltung für den Zuwendungsgeber weder kontrollierbar noch sanktionierbar ist. Ohne eine eindeutige Festschreibung der Pflichten kann von dem Zuwendungsempfänger schließlich nicht erwartet werden, dass er genau weiß, in welchen Grenzen er die

⁶ Kingreen/Poscher, Grundrechte, Staatsrecht II, 41. Aufl. 2025, Rn. 259 ff.; Gersdorf, Verfassungsrechtliche Anforderungen an den Umgang des DOSB und der dsj mit (rechts-)populistischen Parteien, 2021, S. 17; a.A. Michl, JZ 2018, 910 (917).

⁷ Vertiefende Ausführungen dazu, insbesondere zur Differenzierung zwischen einer Neutralitätspflicht und einer Neutralitätsobliegenheit sowie den praktischen Möglichkeiten der Festsetzung einer Neutralitätsbindung der Zuwendungsempfänger, gibt es bei Saro, Die staatliche Förderung gesellschaftlicher Organisationen, 2025, S. 123 ff. und S. 158 f.

⁸ Hiermit ist nicht explizit eine christliche Kirchengemeinde gemeint.

Mittel einsetzen kann. Anders gewendet kann der Zuwendungsgeber eine missbräuchliche Verwendung der Mittel kaum sanktionieren, wenn die vermeintlich überschrittenen Grenzen eines zulässigen Mitteleinsatzes nicht klar genug in den Zuwendungsbestimmungen festgelegt sind. Insofern kann eine Parallele zum Gebot der Normenklarheit als Geltungsvoraussetzung für Rechtsnormen gezogen werden.

Abhilfe schaffen kann hier der Erlass eines Zuwendungsgesetzes als normative Grundlage für staatliche Zuwendungen, in dem neben dem Verfahren vor allem festgelegt wird, wie das Rechtsverhältnis zwischen dem Zuwendungsgeber und dem Zuwendungsempfänger auszugestalten ist. So könnte etwa eine verpflichtende Auflage vorgesehen werden, dass die erhaltenen Mittel nicht nur einseitig im Sinne einer politischen, religiösen oder weltanschaulichen Strömung eingesetzt werden dürfen, sondern neutral zu nutzen sind. Wenn das Gesetz eine solche Auflage klar konturiert vorsieht und der Zuwendungsgeber sich bei der Ausgestaltung des Zuwendungsverhältnisses eindeutig auf diese bezieht, wäre eine staatliche Reaktion auf eine missbräuchliche Mittelverwendung möglich.

Beispiel:

Im angewandelten Beispiel 2b) führt ein an einem Rand des politischen Spektrums stehender Verein das Sommercamp durch und nutzt dieses nicht für eine neutrale Förderung der politischen Bildung der Teilnehmer, sondern betreibt verfassungsfeindliche Propaganda „für die eigene Sache“. Wenn im Zuwendungsbescheid, der sich auf ein entsprechendes Zuwendungsgesetz stützt, der neutrale Mitteleinsatz verpflichtend vorgesehen ist, kann der Zuwendungsgeber auf die nicht neutrale Mittelverwendung reagieren, etwa mit einer Rückforderung der Zuwendung.

III. Verfassungsrechtliche Prüfung der Festsetzung einer Neutralitätspflicht

Der Gesetzgeber muss daher eine gesetzliche Grundlage schaffen, um die Rahmenbedingungen der Zuwendungsvergabe zu regeln. Er hat dafür Sorge zu tragen, dass die Mittel neutral eingesetzt werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass staatliche Mittel aus Steuergeldern möglicherweise für verfassungswidrige Zwecke eingesetzt werden. Ein besonderes Augenmerk ist in diesem Zusammenhang auf die Frage zu legen, ob sich solch eine Regelung mit den Grundrechten des Zuwendungsempfängers vereinbaren lässt. Durch ein entsprechendes Gesetz wäre der Empfänger in seinen Handlungen und in seiner Meinungskundgabe eingeschränkt. Im Folgenden soll sich auf einen Verstoß gegen die Meinungsfreiheit fokussiert werden.

1. Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG)

Die gängige Grundrechtsprüfung umfasst die Frage der Eröffnung des Schutzbereichs, die Feststellung eines staatlichen Eingriffs in diesen und die mögliche verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs.⁹

a) Schutzbereich

Der Schutzbereich der Meinungsfreiheit erstreckt sich unter anderem auf die Meinungsäußerung, -bildung und -verbreitung. Meinungen sind wertende, von einem Element des Dafürhaltens geprägte

⁹ Dreier, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1, 4. Aufl. 2023, Vorb. zu Art. 1 Rn. 139 ff.; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 18. Aufl. 2024, Vorb. zu Art. 1 Rn. 14 ff.; Herdegen, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 108. Lfg., Stand: August 2025, Art. 1 Abs. 3 Rn. 30 ff.

Stellungnahmen.¹⁰ Auch juristische Personen (etwa Vereine, die Interesse an einer Zuwendung haben) können sich – wegen der wesensmäßigen Anwendbarkeit – gem. Art. 19 Abs. 3 GG auf die Meinungsfreiheit berufen. Beim Bestehen einer Neutralitätspflicht müssen die Geförderten ihre Äußerungen und Handlungen vorsichtig abwägen und besondere Maßstäbe beachten. Eine Neutralitätspflicht verlangt von den Zuwendungsempfängern ein Bekenntnis zur Neutralität, sei es durch das Äußern einer konkreten inneren – neutralen – Haltung bzw. durch das Nicht-Äußern bestimmter Inhalte.¹¹ Somit ist die intellektuelle Selbstverwirklichung und damit die Meinungsfreiheit betroffen.¹² Demgegenüber wird die Eröffnung des Schutzbereiches zum Teil mit dem Argument verneint, dass Zuwendungen freiwillige staatliche Leistungen sind und die Zuwendungsempfänger im Gegenzug für deren ordnungsgemäße Verwendung Sorge zu tragen haben.¹³ Das Argument der „Gegenleistung“ ist jedoch eher im Bereich der Rechtfertigung zu verorten, sodass der Schutzbereich nach alledem eröffnet ist.

b) Eingriff

Indes lehnt ein Teil der Wissenschaft die Einordnung der Neutralitätspflicht als Eingriff in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit ab. Ein Eingriff liegt nach der modernen Grundrechtsdogmatik vor, wenn staatliches Handeln dem Einzelnen ein Verhalten, das in den Schutzbereich eines Grundrechts fällt, ganz oder teilweise unmöglich macht, gleichgültig ob diese Wirkung final oder unbeabsichtigt, unmittelbar oder mittelbar, rechtlich oder tatsächlich mit oder ohne Befehl und Zwang erfolgt.¹⁴ Ein solcher Eingriff liegt hier vor, da die festgeschriebene Neutralitätspflicht das Verhalten des Zuwendungsempfängers auch hinsichtlich des Äußerns oder auch Nicht-Äußerns von Meinungen steuert.¹⁵ Um einen Entzug der Fördermittel zu vermeiden, müssen sich die Zuwendungsempfänger im förderungsrelevanten Bereich an die Neutralitätspflicht halten. Dementsprechend können sie ihre Meinung nicht mehr frei äußern und müssen ihre nach außen gerichteten meinungsrelevanten Handlungen mit Bedacht wählen.

Gegen die Annahme eines Eingriffs bei der gesetzlichen Festsetzung einer Neutralitätspflicht könnte sprechen, dass erst die eigentliche Mittelzuwendung den Empfänger an die Neutralität bindet, sodass es nicht per se durch die gesetzliche Regelung zu einem Eingriff kommt, sondern sich der Zuwendungsempfänger bewusst auf diese Pflicht einlässt. Es steht ihm frei, die Zuwendung nicht zu beantragen oder diese abzulehnen. Der Staat schuldet die Zuwendung lediglich nach Maßgabe der Ausschreibung, da er für die Durchsetzung der Neutralitätspflicht Sorge zu tragen hat. Mit entsprechender Argumentation kann also auch ein Eingriff bereits verneint werden.

¹⁰ BVerfGE 61, 1 (8); Schemmer, in: BeckOK GG, Stand: 15.11.2016, Art. 5 Rn. 4, 9; Grabenwarter, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 108. Lfg., Stand: August 2025, Art. 5 I Rn. 47 ff.; Paulus, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1, 8. Aufl. 2024, Art. 5 Rn. 73 ff.

¹¹ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Extremismusklausel im Zuwendungsbereich, Verfassungsmäßigkeit des Verlangens eines Bekenntnisses zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung von Trägern von Projekten des Programms „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“, Ausarbeitung v. 1.2.2011 – WD 3 – 3000 – 020/11, S. 12.

¹² Vgl. bspw. Merten, DÖV 1990, 761 (766) (766).

¹³ So etwa Ossenbühl, Die Zulässigkeit von „Demokratieerklärungen“ im Rahmen eines Förderprogramms des Bundes, Februar 2011, S. 23.

¹⁴ Kingreen/Poscher, Grundrechte, Staatsrecht II, 41. Aufl. 2025, Rn. 333 ff.; Klein, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. I, 2004, § 6 S. 299; erste und wegweisende Betrachtungen dazu bei Gallwas, Faktische Beeinträchtigungen im Bereich der Grundrechte, 1970, S. 165 ff.; BVerfGE 71, 183 (191); BVerfG, Urf. v. 27.3.1992 – 7 C 21/90, Rn. 30 ff. (juris); kritisch zu dem Begriff Sachs, JuS 2018, 731 (732 f.).

¹⁵ Ingold, DÖV 2015, 13 (19).

Ein weiteres Argument gegen einen Eingriff ist, dass es bei der Neutralitätspflicht vordergründig nicht um die Pflicht zur Äußerung oder Nicht-Äußerung einer bestimmten Meinung, sondern bloß um die Zusicherung einer bestimmten Eigenschaft (Neutralität) gehe. Es handele sich lediglich um eine Verhaltenspflicht, die die Umsetzung des Förderziels sicherstellen solle.¹⁶ Des Weiteren wird das Fehlen eines Eingriffs damit begründet, dass der Zuwendungsempfänger außerhalb des geförderten Projekts weiterhin seine Meinung äußern könne.¹⁷ Auch dieser Argumentation ist einiges abzugewinnen, jedoch ist das Vorliegen eines Eingriffs objektiv und abstrakt zu bestimmen. Mögliche Begründungen, die aus Sicht des Zuwendungsgebers und/oder der Allgemeinheit für die Eingriffe sprechen können, sind erst auf Rechtfertigungsebene zu prüfen.

Beispiele:

Im Beispiel 2a) greift die Verpflichtung, sich nicht in einer bestimmten Richtung politisch zu äußern, in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit der Stadthallen-GmbH ein.

Im Beispiel 2b) ist die Meinungsfreiheit des Camp-Veranstalters betroffen, da er keine „Parteiwerbung“ stattfinden lassen darf und er alle politischen Strömungen gleich zu behandeln hat, ihm also die Möglichkeit abgeschnitten wird, seine (politische) Meinung zu äußern.

c) Rechtfertigung

Sofern ein Eingriff besteht, könnte dieser verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Die herrschende Meinung in der Literatur bejaht eine Rechtfertigung.

aa) Qualifizierter Gesetzesvorbehalt

Ein Eingriff in die Meinungsfreiheit kann im Rahmen des qualifizierten Gesetzesvorbehalts aus Art. 5 Abs. 2 GG insbesondere durch allgemeine Gesetze erfolgen. Ein allgemeines Gesetz ist dann gegeben, wenn es sich nicht gegen eine spezielle Meinung an sich richtet, sondern dem Schutz eines im Vergleich zur Meinungsfreiheit höherrangigen Rechtsguts dient.¹⁸ Unter den Begriff „Gesetze“ fallen dabei alle förmlichen Gesetze sowie Gesetze im materiellen Sinn und andere auf eine formell-gesetzliche Ermächtigung gestützte Rechtsvorschriften.¹⁹ Ein neues Gesetz dürfte also nicht eine Meinung als solche ausschließen, sondern müsste sich auf die Durchsetzung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung berufen. Die staatliche Neutralität ist in einer Demokratie ein wichtiges Gut, weil deren Nichtbeachtung das Vertrauen der Bevölkerung als Souverän (Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG) in das staatliche Handeln und damit auch den gesellschaftlichen Zusammenhalt beschädigen könnte. Mithin ist die staatliche Neutralität für den Schutz der Demokratie unerlässlich. Folglich sind Regelungen zur Neutralitätspflicht allgemeine Gesetze i.S.d. Art. 5 Abs. 2 GG und mithin taugliche Schranken der Meinungsfreiheit.

¹⁶ Kluth, *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 2013, 84 (90).

¹⁷ Battis, *Zur Zulässigkeit der „Extremismusklausel“ im Bundesprogramm „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“*, 29.11.2010, S. 22. *Link?*

¹⁸ BVerfGE 7, 198 (209 f.); 124, 300 (322); Kaiser, in: Dreier, *Grundgesetz, Kommentar*, Bd. 1, 4. Aufl. 2023, Art. 5 I, II Rn. 126 ff.; Jarass, in: Jarass/Pieroth, *Grundgesetz, Kommentar*, 18. Aufl. 2024, Art. 5 Rn. 66 f.

¹⁹ Jarass, in: Jarass/Pieroth, *Grundgesetz, Kommentar*, 18. Aufl. 2024, Art. 5 Rn. 66; Wendt, in: v. Münch/Kunig, *Grundgesetz, Kommentar*, Bd. 1, 8. Aufl. 2025, Art. 5 Rn. 117; Kaiser, in: Dreier, *Grundgesetz, Kommentar*, Bd. 1, 4. Aufl. 2023, Art. 5 I, II Rn. 126.

bb) Verhältnismäßigkeit, insbesondere Angemessenheit

Nunmehr müssen diese Regelungen selbst formell und materiell verfassungsmäßig sein („Schrankschranken“). Hierbei kommt es insbesondere auf ihre Vereinbarkeit mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz an. Das setzt wiederum die Legitimität des Zwecks sowie die Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit des zur Zweckerreichung eingesetzten Mittels voraus.²⁰

(1) Legitimer Zweck

Als legitim wird jeder mit der Verfassung in Einklang stehende Zweck verstanden.²¹ Ein solcher ist unproblematisch in der Durchsetzung der Werte des Grundgesetzes, insbesondere der freiheitlichen demokratischen Grundordnung, und der damit in Zusammenhang stehenden staatlichen Neutralitätspflicht zu sehen. Durch Neutralitätsverpflichtungen für Zuwendungsempfänger wird bezweckt, dass staatliche Mittel in demokratieverträglicher Art und Weise eingesetzt werden, was wiederum verfassungslegitim ist.

Beispiel: Scheitern könnte eine Regelung zur Neutralitätspflicht bereits (teilweise) daran, wenn unter dem „Deckmantel“ der zu wahrenen Neutralität Äußerungen untersagt werden, welche die staatliche Neutralität von vornherein nicht tangieren und mithin nicht von (diesem) verfassungslegitimen Zweck getragen werden.

(2) Geeignetheit und Erforderlichkeit

Geeignetheit ist gegeben, wenn der mit der Regelung verfolgte Zweck zumindest gefördert wird.²² Aufgrund der Festsetzung der Neutralitätspflicht ist eine Rückforderung nach § 49 Abs. 3 VwVfG bei einer nicht neutralen Mittelverwendung möglich. Zudem wird den Zuwendungsempfängern durch die Festsetzung ihre Pflicht deutlich vor Augen geführt.²³ Dieses „Damoklesschwert“ einer bei mangelnder Neutralität drohenden Rückforderung der Mittel wird den Zuwendungsempfänger dazu anhalten, die erhaltenen finanziellen Ressourcen neutral einzusetzen, also sich nicht neutraler politischer Äußerungen zu enthalten.

Erforderlichkeit liegt vor, wenn kein milderes, aber gleich effektives Mittel zur Verfügung steht.²⁴ Ein bloßes Begleit-, Warn- oder Hinweisschreiben, in welchem die Zuwendungsempfänger auf die Neutralität hingewiesen werden, hätte keine rechtlich bindende Wirkung und würde keine Rück-

²⁰ Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 18. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 116; Sommermann, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 8. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 312; Badura, Staatsrecht, 7. Aufl. 2018, C Rn. 28; Poscher, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz, Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 3 Rn. 44 ff.

²¹ BVerfGE 100, 313 (359); Poscher, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz, Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 3 Rn. 52.

²² BVerfGE 134, 204 (227); Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 18. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 118; Sommermann, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 8. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 314; Poscher, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz, Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 3 Rn. 62.

²³ So auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Extremismusklausel im Zuwendungsbereich, Verfassungsmäßigkeit des Verlangens eines Bekenntnisses zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung von Trägern von Projekten des Programms „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“, Ausarbeitung v. 1.2.2011 – WD 3 – 3000 – 020/11, S. 11.

²⁴ BVerfGE 126, 112 (144 f.); Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 18. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 119; Sommermann, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 8. Aufl. 2024, Art. 20 Rn. 314; Badura, Staatsrecht, 7. Aufl. 2018, C Rn. 28; Poscher, in: Herdegen/Masing/Poscher/Gärditz, Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, § 3 Rn. 63.

forderung ermöglichen. Zudem hätte es auf die Zuwendungsempfänger nicht dieselbe eindruckliche Wirkung wie ein positives Bekenntnis durch Anerkennung einer konkret geregelten Neutralitätsverpflichtung.²⁵

(3) Angemessenheit

Als argumentationsintensiv und kontrovers diskutiert stellt sich allerdings der letzte Prüfungspunkt dar, bei dem die Angemessenheit der staatlichen Maßnahme geprüft wird (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne). Da die Thematik in Rechtsprechung und Literatur kaum betrachtet wurde, bietet dies den Vorteil, dass frei und anhand des Einzelfalls argumentiert werden kann.

Dabei ist das allgemeine Gesetz vor dem Hintergrund der fundamentalen Bedeutung der Meinungsfreiheit auszulegen und so in seiner einschränkenden Wirkung selbst wieder einzuschränken (Wechselwirkungslehre).²⁶ Folglich muss sich nicht die Meinungsfreiheit am allgemeinen Gesetz messen, sondern vielmehr sind die Gesetze am Maßstab ihrer grundrechtlichen Gewährleistung zu prüfen.²⁷ Die Rechtfertigung kann nur durch hinreichend gewichtige Gemeinwohlbelange erfolgen, was eine einzelfallbezogene Abwägung voraussetzt. Im Falle der Zuwendungen steht der Meinungsfreiheit der Empfänger insbesondere das öffentliche Interesse der Bürger als Träger der Staatsgewalt (Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG) gegenüber. Die Zuwendungen stellen nämlich staatliche Leistungen dar, welche aus Steuermitteln finanziert werden, sodass ein berechtigtes Interesse der Bürger daran besteht, dass diese Mittel im Sinne der freiheitlichen demokratischen Grundordnung eingesetzt werden. Dies umfasst auch ein Interesse an der meinungs- und politikneutralen Verwendung der Mittel.

Der Großteil der wenigen Literatur hält eine Neutralitätspflicht für angemessen, da es an einem schweren Nachteil für die Meinungsfreiheit fehle. Die Leistungsverwaltung ist für den Zuwendungsempfänger lediglich vorteilhaft, da ihm keine Rechtsposition entzogen wird, sondern er eine freiwillige staatliche Leistung erhält, für die er sich freiwillig beworben hat.²⁸ Der im Bewerbungsverfahren betriebene Aufwand zeigt dem Zuwendungsempfänger die Bedeutung der Sache. Zudem wird der Leistungszweck konkret benannt, wodurch der Leistungsempfänger die an ihn gestellten Pflichten erkennen kann. Ferner bezieht sich die Neutralitätspflicht allein auf den Einsatz der zweckgebundenen staatlichen Mittel, d.h. im Übrigen kann sich der Zuwendungsempfänger weiterhin umfassend äußern.²⁹ Allerdings wird mitunter eine Abstufung dahingehend vorgenommen, in welchem Umfang der Leistungsempfänger zur Neutralität verpflichtet wird. Eine grundsätzliche Neutralität ist möglich und muss durch eine fortlaufende Kontrolle gewährleistet werden. Jedoch kann es keine generelle

²⁵ Ingold, DÖV 2015, 13 (19); Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Extremismusklausel im Zuwendungsbereich, Verfassungsmäßigkeit des Verlangens eines Bekenntnisses zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung von Trägern von Projekten des Programms „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“, Ausarbeitung v. 1.2.2011 – WD 3 – 3000 – 020/11, S. 11.

²⁶ BVerfGE 59, 231 (265); 71, 206 (214); Kaiser, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1, 4. Aufl. 2023, Art. 5 I, II Rn. 140; Grabenwarter, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 108. Lfg., Stand: August 2025, Art. 5 I Rn. 139.

²⁷ Grabenwarter, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 108. Lfg., Stand: August 2025, Art. 5 I Rn. 140 ff.; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 18. Aufl. 2024, Art. 5 Rn. 69 f.; Paulus, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1, 8. Aufl. 2024, Art. 5 Rn. 281; Bethge, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, 3. Aufl. 2006, § 203 Rn. 83; Merten, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. III, 2009, § 68 Rn. 80.

²⁸ Ebenso Ossenbühl, Die Zulässigkeit von „Demokratieerklärungen“ im Rahmen eines Förderprogramms des Bundes, Februar 2011, S. 23; Kluth, Recht der Jugend und des Bildungswesens 2013, 84 (90).

²⁹ Ebenso Battis, Zur Zulässigkeit der „Extremismusklausel“ im Bundesprogramm „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“, 29.11.2010, S. 22.

Untersagung politischer Bildungsarbeit geben.³⁰ Lediglich, wenn die politische Bildungsarbeit einseitig erfolgt oder gegen das Gebot der Sachlichkeit verstößt, kann sie untersagt werden. Ansonsten könnte der Staat eine von ihm favorisierte Ansicht stärker fördern als andere. Ausnahmen kann es nur bei extremistischen Ansichten geben, die sich in ihrer Gesamtheit gegen die Werte des Grundgesetzes richten.

Teilweise wird in der Literatur unter Bezugnahme auf das Beamten- und Einbürgerungsrecht angenommen, dass eine Neutralitätspflicht für bloße Empfänger von staatlichen Zuwendungen zu weit geht. Die staatliche Forderung, ein bestimmtes Bekenntnis – hier in Form der Neutralität – abzulegen, sei nämlich nur ausnahmsweise dort zulässig, wo wegen einer besonderen Beziehung oder Rechtsstellung die Grundrechtsbeschränkung unerlässlich ist.³¹ Beispielhaft dafür ist § 60 Abs. 1 BBG beziehungsweise § 33 Abs. 1 BeamStG, wonach sich Beamte neutral und unparteiisch verhalten müssen. Im Einbürgerungsrecht ist ebenso eine Bekenntnispflicht normiert. Nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 StAG hängt die Einbürgerung unter anderem davon ab, dass sich der Ausländer zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennt.³² Diese Loyalitätserklärung soll die innere Hinwendung zur Bundesrepublik Deutschland dokumentieren und wird für die Integration als erforderlich angesehen.³³

Die Konstellation im Beamten- und Einbürgerungsrecht ist jedoch nicht mit dem hier betrachteten System der staatlichen Förderungen vergleichbar. Sowohl das Beamtenverhältnis als auch die Einbürgerung betreffen eine auf Dauer angelegte und eng mit dem Staat verknüpfte Rechtsstellung, wohingegen das Zuwendungsverhältnis, gerade im Rahmen einer Projektförderung, nur vorübergehender Natur und auf einzelne Maßnahmen begrenzt ist.³⁴

Gegen die herrschende Meinung, nach der die Neutralitätspflicht angemessen ist, wird weiterhin vertreten, dass in der Bestimmung, die Mittel neutral einzusetzen, ein Befehl läge, welcher einen Eingriff in die individuelle Rechtssphäre darstelle, sodass die Zuwendung für den Empfänger nicht wirklich rein vorteilhaft sei. Auch die damit verbundene Gefahr einer Rückzahlungspflicht könne eine harte Belastung für den Empfänger darstellen.³⁵ Dagegen kann jedoch eingewandt werden, dass der Empfänger sich dessen bewusst ist, wenn er die Förderung beantragt und sie ihm unter Bezugnahme auf die Neutralitätspflicht ausgezahlt wird.

Beispiele:

In den Beispielen 2a) und 2b) wären die geschilderten Auflagen – Berücksichtigung aller in Bundes- oder Landtag vertretenen Parteien, Unterlassen der Bevorzugung einzelner politischer Strömungen und Unterlassen politischer Äußerungen – nach der hier vertretenen Auffassung angemessen. Nicht mehr angemessen und damit unverhältnismäßig könnten demgegenüber Auflagen sein, bei denen

³⁰ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Politische Bildungsarbeit von Zuwendungsempfängern Sachstand v. 25.3.2019 – WD 3 – 3000 – 055/19, S. 4 f.

³¹ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Extremismusklausel im Zuwendungsbereich, Verfassungsmäßigkeit des Verlangens eines Bekenntnisses zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung von Trägern von Projekten des Programms „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“, Ausarbeitung v. 1.2.2011 – WD 3 – 3000 – 020/11, S. 13.

³² Hailbronner/Gnatzy, in: Hailbronner/Kau/Gnatzy/Weber, Staatsangehörigkeitsrecht, 7. Aufl. 2022, StAG § 10 Rn. 47.

³³ BT-Drs. 14/533, S. 12, 18.

³⁴ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Bekenntnisklausel im Zuwendungsbereich, Dürfen Zuwendungen aus dem Programm „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“ von einem Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung abhängig gemacht werden?, Ausarbeitung v. 13.1.2011 – WD 3 – 3000 – 505/10, S. 13.

³⁵ Kormann, GewArch 1975, 249 (254).

den Zuwendungsempfängern auch innerhalb des Neutralen ganz konkret vorgeschrieben wird, was sie zu sagen haben, wenn ihnen also ihre Gestaltungsfreiheit hinsichtlich ihrer Äußerungen ganz genommen wird.

(4) Zwischenergebnis

Nach alledem wiegt der Eingriff in die Meinungsfreiheit des Zuwendungsempfängers nach der hier vertretenen Auffassung regelmäßig nicht so schwer wie das öffentliche Interesse an der neutralen und sachlichen Verwendung staatlicher Mittel. Ein Verstoß gegen die Meinungsfreiheit wird mithin nach der hier vertretenen Auffassung meist nicht anzunehmen sein, wenngleich – vor allem in der Klausur – Konstellationen denkbar sind, in denen die Rechtfertigung nicht gelingen kann.

2. Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot

Ebenso wird ein Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot von der herrschenden Meinung abgelehnt.³⁶ Ein möglicher Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG setzt eine verfassungsrechtlich relevante, nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung voraus.³⁷ Schon das Vorliegen einer Ungleichbehandlung ist zweifelhaft, da eine Neutralitätspflicht alle Zuwendungsempfänger desselben Förderprogramms gleichermaßen betrifft³⁸ und ausschließlich den Zuwendungszweck fördern soll, ohne förderungs-externe Ziele zu verfolgen.³⁹ Zwar unterscheiden sich die Anforderungen zwischen einzelnen Förderprogrammen, doch begründet dies wegen der Individualität der Programme keine wesentliche Gleichheit der Empfänger und damit keine tauglichen Vergleichsgruppen. Ein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz könnte nur vorliegen, wenn innerhalb eines Programms die Neutralitätspflicht für einzelne Empfänger unterschiedlich ausgestaltet würde, was jedoch eine Frage des Einzelfalls ist.⁴⁰

In Anlehnung an Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG könnte ferner eine Benachteiligung wegen politischer Anschauung in Betracht kommen. Auch wenn mittelbare Benachteiligungen erfasst sind, wird eine solche hier nicht angenommen.⁴¹ Zwar ist auch das forum internum – das bloße „Haben“ einer politischen Auffassung⁴² – vor Diskriminierung geschützt, jedoch ist dieser Schutz bereits in Freiheitsrechten wie Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG enthalten.⁴³ Die Neutralitätspflicht knüpft zudem nicht an eine

³⁶ Ingold, DÖV 2015, 13 (20); Kluth, Recht der Jugend und des Bildungswesens 2013, 84 (91); Ossenbühl, Die Zulässigkeit von „Demokratieerklärungen“ im Rahmen eines Förderprogramms des Bundes, Februar 2011, S. 19 ff.; a.A. lediglich Battis, Zur Zulässigkeit der „Extremismusklausel“ im Bundesprogramm „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“, 29.11.2010, S. 2 ff.

³⁷ Kingreen/Poscher, Grundrechte, Staatsrecht II, 41. Aufl. 2025, Rn. 618 ff.; Thiele, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1, 4. Aufl. 2023, Art. 3 I Rn. 29, 37; Kischel, in: BeckOK GG, Stand: 15.9.2016, Art. 3 Rn. 15 ff.; Nußberger/Hey, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 10. Aufl. 2024, Art. 3 Rn. 69 ff.

³⁸ A.A. Battis, Zur Zulässigkeit der „Extremismusklausel“ im Bundesprogramm „Toleranz fördern – Kompetenz stärken“, 29.11.2010, S. 2, der als Vergleichsgruppe die Projekte wählt, welche keine Förderungen erhalten.

³⁹ Zu den rechtlichen Maßstäben vgl. Thiele, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1, 4. Aufl. 2023, Art. 3 I Rn. 36 f.; Kischel, in: BeckOK GG, Stand: 15.9.2016, Art. 3 Rn. 15; Nußberger/Hey, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 10. Aufl. 2024, Art. 3 Rn. 80 f.

⁴⁰ Ossenbühl, Die Zulässigkeit von „Demokratieerklärungen“ im Rahmen eines Förderprogramms des Bundes, Februar 2011, S. 19 ff.

⁴¹ BVerfGE 121, 241 (254 f.); Ingold, DÖV 2015, 13 (20).

⁴² BVerfGE 39, 334 (368); 124, 300 (338).

⁴³ v. Achenbach, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1, 4. Aufl. 2023, Art. 3 Rn. 134; zudem sind Äußerungen und politische Betätigungen nach herrschender Meinung nicht von Art. 3 Abs. 3 GG umfasst: BVerfGE 39, 334 (368); Nußberger/Hey, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 10. Aufl. 2024, Art. 3 Rn. 305 ff.; Ingold, DÖV 2015, 13 (20).

Meinung als solche an, sondern stellt eine aktiv-betätigungsbezogene Vorgabe dar, die der Stärkung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung dient. Eine mögliche Einschränkung politischer Ansichten ist lediglich eine faktische Folge, die alle Antragsteller gleichermaßen trifft, sodass weder eine Ungleichbehandlung „wegen“ einer politischen Anschauung noch eine Diskriminierung vorliegt.⁴⁴ Auch hier ist zu beachten, dass die Förderung zur Disposition des Zuwendungsempfängers steht und die Neutralitätspflicht alle Antragsteller betrifft, wodurch es zu keiner Diskriminierung kommen kann.

IV. Zusammenfassung

Der Staat muss bei der Vergabe von Zuwendungen parteipolitische und weltanschauliche Neutralität wahren; insbesondere darf er politische Organisationen nur unter Beachtung der Chancengleichheit fördern. Für Zuwendungsempfänger besteht per se keine umfassende Neutralitätspflicht wie für den Staat; eine solche muss ausdrücklich in einem Gesetz oder dem Zuwendungsbescheid festgelegt werden und hinreichend bestimmt sein. Ohne eine hinreichend konkrete, eindeutige Regelung zur Bindung der Zuwendungsempfänger an die Neutralität hat der staatliche Zuwendungsgeber keine Handhabe, bei einer nicht neutralen, tendenziösen Verwendung der staatlichen finanziellen Ressourcen einzuschreiten. Angesichts fehlender klarer Vorgaben besteht daher ein erheblicher gesetzgeberischer Handlungsbedarf, um Transparenz und Rechtssicherheit zu schaffen und einem Missbrauch der Zuwendungen, etwa durch verfassungsfeindliche Organisationen, zu begegnen. Ein Gesetz, welches die Neutralität der Fördermittelverwendung festsetzt, verstößt regelmäßig weder gegen die Meinungsfreiheit des Zuwendungsempfängers noch gegen das Gleichbehandlungsgebot.

⁴⁴ BVerfGE 39, 334 (368); vgl. BVerfGE 13, 46 (49); Boysen, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1, 8. Aufl. 2025, Art. 3 Rn. 189; Ingold, DÖV 2015, 13 (21) m.w.N.