

Antrag

des Abg. Dr. Timm Kern u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst

Interpretation einer „gesteigerten Neutralitätspflicht“ der öffentlichen Hochschulen

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. welche Pflichten den Hochschulen in staatlicher Trägerschaft in Baden-Württemberg aus Sicht des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst aus den Grundsätzen des Neutralitätsgebots der Artikel 21 Absatz 1 und Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz erwachsen;
2. welche abweichenden Pflichten den Hochschulen in staatlicher Trägerschaft aus den Grundsätzen des Neutralitätsgebots aus Sicht des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst im zeitlichen Zusammenhang mit Parlamentswahlen erwachsen;
3. welche Pflichten eine „gesteigerte Neutralitätspflicht“ umfasst, die während des Wahlkampfs im Vorfeld von Parlamentswahlen gelten soll;
4. welchen konkreten Inhalt das jüngste Schreiben des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst mit „Hinweisen zur Umsetzung des Neutralitätsgebots“ hatte;
5. wie die Aussage eines Ministeriumssprechers einzuordnen ist, dass alle vor Ort zugelassenen Bewerberinnen und Bewerber auf ein Podium eingeladen werden müssten;
6. inwieweit deckungsgleiche Schreiben auch durch andere Ministerien des Landes, etwa das Kultusministerium, versandt wurden bzw. diese in Details divergieren;

7. inwiefern insbesondere bei Vorgaben zu den notwendigerweise zu beteiligenden Vertretern von Parteien bei Veranstaltungen in den nachgeordneten Einrichtungen des Kultus- und des Wissenschaftsministeriums Unterschiede erkannt werden;
8. inwieweit und mit welcher Begründung aus Sicht des Wissenschaftsministeriums acht Wochen vor dem Wahltermin pauschal gelten soll, dass weder Besuche noch Veranstaltungen mit Abgeordneten oder Wahlbewerbern in den Einrichtungen des Wissenschaftsministeriums stattfinden sollen;
9. ob sich aus Sicht des Ministeriums bei vorgezogenen Neuwahlen etwas anderes ergeben kann;
10. welche Maßgaben für die Auswahl der beteiligten bzw. zu beteiligenden Parteivertreter gelten sollen (jeweils vor und in der Phase acht Wochen vor dem Wahltermin);
11. ob es aus Sicht des Ministeriums möglicherweise nicht praktikabel sein könnte, Bewerber aller zugelassenen Parteien in einzelnen Formaten einzubinden;
12. ob sich aus dem Prinzip der abgestuften Chancengleichheit nicht ein differenzierter Umgang mit den Parteien ergibt;
13. welche geübte Praxis in der Vergangenheit bestand, die beispielsweise das vorhergehende Wahlergebnis einer Partei, deren Kontinuität oder deren Vertretung im Parlament berücksichtigte;
14. ob es aus Sicht des Wissenschaftsministeriums nicht einen qualitativen Unterschied macht, wenn Partner einer Veranstaltung die Landeszentrale für politische Bildung ist, die politische Bildung im staatlichen Auftrag betreibt;
15. inwieweit es aus ihrer Sicht gerade an Hochschulen wie an Schulen als Bildungsstätten für junge Menschen, die häufig das erste Mal im Leben wählen dürfen, gleichermaßen sinnvoll und notwendig ist, politische Diskussionsveranstaltungen mit einer verfassungskonform ausgewogenen Beteiligung parteipolitischer Vertreter (auch im Vorfeld von Wahlen) durchzuführen.

5.2.2025

Dr. Timm Kern, Birnstock, Brauer, Dr. Rülke, Haußmann, Goll,
Haag, Heitlinger, Dr. Jung, Dr. Schweickert FDP/DVP

Begründung

Medienberichten zufolge wurde eine geplante Veranstaltung der Universität Freiburg in Zusammenarbeit mit der Landeszentrale für politische Bildung durch die Hochschule abgesagt. Als Grund für die Absage der Diskussionsrunde mit Bundestagskandidaten wurde eine mögliche Verletzung des Neutralitätsgebots öffentlicher Einrichtungen aus den Grundsätzen der Artikel 21 Absatz 1 und Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz angeführt, die in einem Schreiben des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst dargestellt wurden. Die Interpretation der verfassungsrechtlichen Vorgaben für die nachgeordneten Einrichtungen wie Schulen oder Hochschulen scheint indes zwischen den Ministerien zu divergieren. Jedenfalls insoweit, als dass bisher geübte Praxis war, dass beispielsweise an staatlichen Schulen politische Diskussionsveranstaltungen mit Vertretern von Parteien durchgeführt werden durften, die weniger als acht Wochen vor dem Wahltermin lagen. Zudem war es aus Gründen der Praktikabilität und entsprechend den Grundsätzen der abgestuften Chancengleichheit üblich und verfassungsrechtlich zulässig, nicht Vertreter aller zur jeweiligen Wahl zugelassenen Parteien betei-

gen zu müssen. Aktuell entstehende Unsicherheiten soll dieser Antrag klären, denn es besteht fraglos ein gesteigertes Interesse an den vorgenannten Veranstaltungsformaten. Zudem sind diese gerade an öffentlichen Bildungseinrichtungen geeignet, den jungen Menschen ein Demokratieverständnis zu vermitteln und zum Urnengang aufzurufen, der für viele Beteiligte der erste sein dürfte.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 27. Februar 2025 Nr. MWK15-0141.5-9/11/7 nimmt das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst im Einvernehmen mit den Ministerien des Landes zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

- 1. welche Pflichten den Hochschulen in staatlicher Trägerschaft in Baden-Württemberg aus Sicht des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst aus den Grundsätzen des Neutralitätsgebots der Artikel 21 Absatz 1 und Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz erwachsen;*
- 2. welche abweichenden Pflichten den Hochschulen in staatlicher Trägerschaft aus den Grundsätzen des Neutralitätsgebots aus Sicht des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst im zeitlichen Zusammenhang mit Parlamentswahlen erwachsen;*
- 3. welche Pflichten eine „gesteigerte Neutralitätspflicht“ umfasst, die während des Wahlkampfs im Vorfeld von Parlamentswahlen gelten soll;*
- 4. welchen konkreten Inhalt das jüngste Schreiben des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst mit „Hinweisen zur Umsetzung des Neutralitätsgebots“ hatte;*

Zu 1. bis 4.:

Die Ziffern 1 bis 4 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, welcher sich mehrere Verfassungsgerichtshöfe und Staatsgerichtshöfe der Länder, so auch der Verfassungsgerichtshof des Landes Baden-Württemberg angeschlossen haben, sind staatlichen Einrichtungen aufgrund des Demokratieprinzips nach Artikel 20 Absätze 1 und 2 Grundgesetz (GG) und des Rechts der Parteien auf Chancengleichheit zur Neutralität verpflichtet. Die staatlichen Hochschulen als zugleich staatliche Einrichtungen und Körperschaften des öffentlichen Rechts unterliegen daher dem Neutralitätsgebot. Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit steht in engem Zusammenhang mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl. Dieses Recht wird verletzt, wenn staatliche Einrichtungen als solche zugunsten oder zulasten einer politischen Partei oder von einzelnen Wahlbewerberinnen und Wahlbewerbern auf den Wahlkampf unterstützend einwirken. Staatsorgane haben als solche allen zu dienen, sich neutral zu verhalten und den Gleichbehandlungsgrundsatz zu beachten. Einseitige Parteinahmen während des Wahlkampfs verstoßen gegen die Neutralität des Staates gegenüber politischen Parteien und verletzen die Integrität der Willensbildung des Volkes durch Wahlen und Abstimmungen. Nach der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung gilt das Gebot der Neutralität und staatlichen Zurückhaltung der Öffentlichkeitsarbeit vor Kommunal-, Landtags-, Bundestags- und Europawahlen.

Das Bundesverfassungsgericht hat festgestellt, dass in der sogenannten Vorwahlzeit – grundsätzlich circa fünf bis sechs Monate vor einer Wahl – sogar äußerste Zurückhaltung durch staatliche Einrichtungen zu üben ist. Das Maß an Zurückhaltung und Neutralität sollte umso höher sein, je näher der Wahltag rückt. Es gibt allerdings keinen allgemein vorgeschriebenen Zeitpunkt vor einer Wahl, ab dem zur Vermeidung einer Wahlbeeinflussung die strenge Neutralitätspflicht zu beachten ist. Das Wissenschaftsministerium hat sich jedoch in Anlehnung an § 30 Absatz 1 des Landtagswahlgesetzes und an § 26 Absatz 1 sowie § 28 Absatz 1 des Bundeswahlgesetzes (Zulassung der Kreiswahlvorschläge und Landeslisten 58 Tage vor der Wahl) für einen rund achtwöchigen Geltungszeitraum der strengen Neutralitätspflicht entschieden. Für die Einrichtungen des Wissenschaftsministeriums bedeutet das, dass in diesem Zeitraum weder Veranstaltungen noch Besuche von Abgeordneten und Wahlbewerberinnen und Wahlbewerbern in den Einrichtungen stattfinden sollen. Dasselbe gilt für die Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern einer zur Wahl antretenden Partei, soweit diese in dieser Eigenschaft auftreten. Auch wird im Einklang mit Ziffer 4 der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst zur Überlassung von Hochschulgebäuden, -räumen und -grundstücken einschließlich Hochschulsportanlagen an Dritte vom 24. Mai 2021 (GABI. 2021, 470) empfohlen, vor einem landesweiten Wahltag von der Überlassung von Räumen für politische Veranstaltungen an Externe abzusehen. Soweit sich Landtagsabgeordnete im Rahmen ihrer Kontrollfunktion bei den Einrichtungen lediglich informieren möchten oder Besuche von Regierungsmitgliedern im Rahmen ihrer Amtsträgerfunktion betroffen sind, ist dies auch in der sogenannten heißen Phase möglich. Für weitere Einzelheiten wird auf das beigefügte Schreiben vom 9. Dezember 2024, Az. MWK15-105-2/1/3 verwiesen.

5. wie die Aussage eines Ministeriumssprechers einzuordnen ist, dass alle vor Ort zugelassenen Bewerberinnen und Bewerber auf ein Podium eingeladen werden müssten;

Zu 5.:

Es ging hierbei um eine Veranstaltung, die am 6. Februar 2025 in den Räumen einer Hochschule stattfinden sollte, jedoch letztlich in anderen Räumlichkeiten durchgeführt wurde. Mit der angeführten Aussage des Ministeriumssprechers wird das Neutralitätsgebot konsequent eingehalten. Die geplante Diskussion legte aufgrund ihrer Aufmachung eine politische Veranstaltung nahe und fand in zeitlicher Nähe zum Wahltag am 23. Februar 2025 statt.

6. inwieweit deckungsgleiche Schreiben auch durch andere Ministerien des Landes, etwa das Kultusministerium, versandt wurden bzw. diese in Details divergieren;

Zu 6.:

Im Rahmen ihrer Ressortzuständigkeit haben einige Ministerien des Landes ebenfalls Schreiben mit Hinweisen zum Neutralitätsgebot und dessen Einhaltung, insbesondere während der Vorwahlzeit an ihre jeweiligen Einrichtungen gerichtet. Je nach Geschäftsbereich und Aufgabenstellung der in die Zuständigkeit des jeweiligen Ressorts fallenden Einrichtungen divergieren die Schreiben naturgemäß. Soweit entsprechende Schreiben erlassen wurden, orientieren sich jedoch alle an der gefestigten verfassungsrechtlichen Rechtsprechung.

7. inwiefern insbesondere bei Vorgaben zu den notwendigerweise zu beteiligenden Vertretern von Parteien bei Veranstaltungen in den nachgeordneten Einrichtungen des Kultus- und des Wissenschaftsministeriums Unterschiede erkannt werden;

Zu 7.:

Für die Veranstaltung pluralistischer Podiumsdiskussionen werden in den Hinweisen des Kultusministeriums die von Rechtsprechung herausgearbeiteten

Grundsätze dargestellt. Für die Überlassung von Schulräumen z. B. für Veranstaltungen von Parteien ist zudem zu beachten, dass die Entscheidung, ob Schulräume für nichtschulische Zwecke überlassen werden, vom Schulträger, also überwiegend von den Kommunen, zu treffen ist. Die Regelungen des Wissenschaftsministeriums sind dem als *Anlage* beigefügten Schreiben zu entnehmen. Auch hier gilt, dass sich die jeweiligen Einrichtungen an die geltenden verfassungsrechtlichen Grundsätze zu halten haben.

8. inwieweit und mit welcher Begründung aus Sicht des Wissenschaftsministeriums acht Wochen vor dem Wahltermin pauschal gelten soll, dass weder Besuche noch Veranstaltungen mit Abgeordneten oder Wahlbewerbern in den Einrichtungen des Wissenschaftsministeriums stattfinden sollen;

Zu 8.:

Es wird auf die Ausführungen zu den Ziffern 1 bis 4 sowie für die Einzelheiten auf das anliegende Schreiben verwiesen.

9. ob sich aus Sicht des Ministeriums bei vorgezogenen Neuwahlen etwas anderes ergeben kann;

Zu 9.:

Nein.

10. welche Maßgaben für die Auswahl der beteiligten bzw. zu beteiligenden Parteivertreter gelten sollen (jeweils vor und in der Phase acht Wochen vor dem Wahltermin);

Zu 10.:

Wir verweisen hierzu auf die verfassungsrechtlichen Grundsätze sowie die Ausführungen zu den Ziffern 1 bis 4.

11. ob es aus Sicht des Ministeriums möglicherweise nicht praktikabel sein könnte, Bewerber aller zugelassenen Parteien in einzelnen Formaten einzubinden;

Zu 11.:

Auch wenn der Wunsch nach Praktikabilität nachvollziehbar ist, ist dies kein verfassungsrechtlich zulässiges Kriterium bei der Entscheidung, ob durch Beteiligung oder Nichtbeteiligungen von Parteien bei einzelnen Formaten gegen das Neutralitätsgebot oder den Grundsatz der Chancengleichheit verstoßen wird.

12. ob sich aus dem Prinzip der abgestuften Chancengleichheit nicht ein differenzierter Umgang mit den Parteien ergibt;

Zu 12.:

Das Prinzip abgestufter Chancengleichheit ermöglicht Abstufungen, wenn ein Träger öffentlicher Gewalt Einrichtungen zur Verfügung stellt oder andere öffentliche Leistungen gewährt. Hierbei kommt es auf den jeweiligen Einzelfall an, bei dem die zu den Ziffern 1 bis 4 genannten Prinzipien beachtet werden müssen. Dies erfordert eine schwierige Abwägung unter Berücksichtigung unterschiedlicher Aspekte. Es besteht daher ein Risiko, dass zu Unrecht nicht eingeladene Personen die Teilnahme auf dem Klageweg einfordern könnten.

13. welche geübte Praxis in der Vergangenheit bestand, die beispielsweise das vorhergehende Wahlergebnis einer Partei, deren Kontinuität oder deren Vertretung im Parlament berücksichtigte;

Zu 13.:

Das beigelegte Schreiben wird seit 2010 inhaltsgleich vom Wissenschaftsministerium dem nachgeordneten Bereich im Vorfeld von Wahlen zur Verfügung gestellt. Es wurde auch dem Wissenschaftsausschuss des Landtags im selben Jahr zur Verfügung gestellt, da es sowohl den Mitgliedern des Landtags als auch dem Wissenschaftsministerium ein Anliegen war und ist, eine handhabbare Praxis zu etablieren. Es gibt nur wenige Fälle, in denen es seitens der Einrichtungen des Geschäftsbereichs Nachfragen gab. Diese wurden einzelfallbezogen unter Berücksichtigung der zu den Ziffern 1 bis 4 genannten Prinzipien entschieden. Die im Geschäftsbereich des Wissenschaftsministeriums bewährte Vorgehensweise stellt daher sicher, dass es eine klare, handhabbare Regelung für seine Einrichtungen gibt, die auch ein schnelles, praktikables und rechtssicheres Handeln erlaubt.

14. ob es aus Sicht des Wissenschaftsministeriums nicht einen qualitativen Unterschied macht, wenn Partner einer Veranstaltung die Landeszentrale für politische Bildung ist, die politische Bildung im staatlichen Auftrag betreibt;

Zu 14.:

Auch mit Blick auf die Landeszentrale für politische Bildung gelten die Ausführungen zu den Ziffern 1 bis 4.

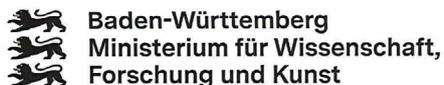
15. inwieweit es aus ihrer Sicht gerade an Hochschulen wie an Schulen als Bildungsstätten für junge Menschen, die häufig das erste Mal im Leben wählen dürfen, gleichermaßen sinnvoll und notwendig ist, politische Diskussionsveranstaltungen mit einer verfassungskonform ausgewogenen Beteiligung parteipolitischer Vertreter (auch im Vorfeld von Wahlen) durchzuführen.

Zu 15.:

Politische Diskussionsveranstaltungen mit einer verfassungskonform ausgewogenen Beteiligung parteipolitischer Vertreterinnen und Vertreter durchzuführen, ist für alle Wahlberechtigten gleichermaßen sinnvoll und notwendig, jedoch besonders für diejenigen, die zum ersten Mal wählen können. Den Schulen obliegt nach § 1 Absatz 2 Satz 2 des Schulgesetzes, die Schülerinnen und Schüler „auf die Wahrnehmung ihrer verfassungsmäßigen staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten vorzubereiten und die dazu notwendige Urteils- und Entscheidungsfähigkeit zu vermitteln“. Die Aufgabe der Hochschulen ist anders ausgestaltet: Nach § 2 Absatz 1 Satz 1 Landeshochschulgesetz dienen sie „entsprechend ihrer Aufgabenstellung der Pflege und der Entwicklung der Wissenschaften und der Künste durch Forschung, Lehre, Studium und Weiterbildung in einem freiheitlichen, demokratischen und sozialen Rechtsstaat.“ Um den Dialog mit der Gesellschaft, der Auseinandersetzung mit dem Leben in einem demokratischen Rechtsstaat zu fördern oder auch im Zusammenhang mit Studiengängen, die sich mit den Prinzipien unseres Staates beschäftigen, können und sollen auch an Hochschulen solche Diskussionsveranstaltungen stattfinden. Hierbei sind aber gerade auch die weiteren rechtsstaatlichen Prinzipien zu beachten, wie sie unter den Ziffern 1 bis 4 und im beigelegten Schreiben des Wissenschaftsministeriums dargelegt sind.

Olschowski

Ministerin für Wissenschaft,
Forschung und Kunst



Der Ministerialdirektor

Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst
Postfach 10 34 52 | 70173 Stuttgart

Telefon:

Einrichtungen im
Geschäftsbereich des
Ministeriums für Wissenschaft,
Forschung und Kunst

Geschäftszeichen: MWK15-105-2/1/3
(bei Antwort bitte angeben)

Datum: 09.12.2024

Umsetzung des Neutralitätsgebots der öffentlichen Institutionen im Geschäftsbereich des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst im Vorfeld von Wahlen

Sehr geehrte Damen und Herren,

das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst gibt nachfolgend Hinweise zur Umsetzung des Neutralitätsgebots der öffentlichen Institutionen in seinem Geschäftsbereich im Vorfeld landesweit abgehaltener Wahlen. Hierzu zählen Wahlen zum Europaparlament, zum Deutschen Bundestag, zum Landtag sowie landesweite Kommunalwahlen.

1. Grundsätzliches

Öffentliche Veranstaltungen von und mit Abgeordneten in den Einrichtungen im Geschäftsbereich des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst sind stets unter dem Aspekt der Neutralitätspflicht der staatlichen Organe zu sehen, die in verschiedenen Verfassungsgerichtsentscheidungen zum Ausdruck gebracht worden ist (BVerfGE 44, 125; 63, 230; StGH BW ESGH 31, 81). Danach stehen das Demokratieprinzip und das Recht der Parteien auf Chancengleichheit einer Beeinflussung von Wahlen durch Staatsorgane entgegen.

Eine gesteigerte Neutralitätspflicht besteht in der sog. „heißen Phase“ des Wahlkampfes. Auch wenn diese Phase in der Praxis nur wenige Wochen dauert, erscheint es angebracht, den Zeitraum rechtlich auf jene Periode zu erstrecken, in der für die Bewerberinnen und Bewerber die Kandidatur für die entsprechenden Ämter verbindlich feststeht und in der die Wahl deshalb verstärkt in den Blick genommen wird.

Königstraße 46
70173 Stuttgart
E-Mail: poststelle@mwk.bwl.de
Telefon: +49 711 279-0

Homepage: mwk.baden-wuerttemberg.de
Serviceportal: service-bw.de
Datenschutz: mwk-bw.de/datenschutz



Dieser Zeitraum beträgt rund acht Wochen, da gemäß § 30 Abs. 1 Landtagswahlgesetz am 54. Tag vor der Landtagswahl und gemäß § 26 Abs. 1 Bundeswahlgesetz am 58. Tag vor der Bundestagswahl über die Zulassung der Wahlvorschläge entschieden wird.

2. Veranstaltungen und Besuche von Abgeordneten und Wahlbewerbern in Einrichtungen im Geschäftsbereich des Wissenschaftsministeriums

Aus diesen Gründen sollen im Zeitraum von acht Wochen vor dem Wahltermin weder Besuche noch Veranstaltungen von oder mit Abgeordneten oder Wahlbewerberinnen und Wahlbewerbern in den Einrichtungen des Wissenschaftsministeriums stattfinden. Dasselbe gilt für die Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern einer zur Wahl antretenden Partei, soweit diese in dieser Eigenschaft auftreten.

Im Hinblick auf die Kontrollfunktion des Landtags sind hiervon Besuche von Landtagsabgeordneten ausgenommen, wenn die Abgeordneten einem fachlich zuständigen Ausschuss angehören, die Besuche ausschließlich dem Informationsbedürfnis der Abgeordneten zu dienen bestimmt sind und keine Beteiligung von Presse- oder örtlichen Parteivertretern erfolgt. Ferner ist von der Beteiligung Dritter abzusehen. In keinem Fall darf ein solcher Besuch für Zwecke der Wahlwerbung genutzt werden. Diese Vorgaben sollten den Abgeordneten bereits bei Vereinbarung des Termins bekannt gegeben werden.

Hiervon nicht berührt sind Besuche und Amtshandlungen von zuständigen Amtsträgerinnen und Amtsträgern - insbesondere Regierungsmitgliedern - soweit diese in dieser Eigenschaft auftreten.

3. Überlassung von Räumen für politische Veranstaltungen

Über die Regelung von Ziffer 4 der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst zur Überlassung von Hochschulgebäuden, -räumen und -grundstücken einschließlich Hochschulsportanlagen an Dritte vom 4. Mai 2007 (GABl. S. 439) hinaus wird empfohlen, im Zeitraum von acht Wochen vor einem landesweiten Wahltag von der Überlassung von Räumen für politische Veranstaltungen an Externe abzusehen.

Mit freundlichen Grüßen


Dr. Hans J. Reiter