

Gutachten
zu Fragen des Gebots der Chancengleichheit der politischen Parteien und des
Neutralitätsgebots im Zusammenhang mit der Kulturveranstaltungen des Bundes in
Berlin (KBB) GmbH

Inhalt

I.	Auftrag	3
II.	Sachverhalt	4
III.	Gutachten	5
A.	Frage 1:.....	5
1.	Grundrechtsbindung für sog. öffentlich beherrschte Unternehmen.....	5
2.	Bindung öffentlich beherrschter Unternehmen an das Gebot der Chancen- gleichheit und das Neutralitätsgebot	7
3.	Ergebnis.....	8
B.	Frage 2:.....	9
1.	Grundsätze der „wehrhaften Demokratie“	9
2.	Einschränkungen des Neutralitätsgebots aufgrund des Prinzips der „wehrhaften Demokratie“	10
3.	Ergebnis.....	12
C.	Frage 3:.....	13
1.	Struktur der Kulturveranstaltungen des Bundes in Berlin (KBB) GmbH	13
2.	Grundrechtsbindung der Kulturveranstaltungen des Bundes in Berlin (KBB) GmbH.....	14
3.	Ergebnis.....	14

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt. Die Gutachten geben nicht die Auffassung des Abgeordnetenhauses, eines seiner Organe oder der Abgeordnetenhausverwaltung wieder. Sie liegen allein in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Leitung der Abteilung Wissenschaftlicher Dienst.

D. Frage 4:	15
1. Verletzung des Gebots der Chancengleichheit der Parteien durch die Ausladung?	15
a) Beeinträchtigung des Gebots der Chancengleichheit	15
b) Rechtfertigung	16
1) Rechtfertigung wegen des Schutzes der freiheitlich-demokratischen Grundordnung bzw. aufgrund des Prinzips der „wehrhaften Demokratie“	17
2) Rechtfertigung aufgrund der Rechte Dritter (Kunstfreiheit, Artikel 5 Absatz 3 Satz 1 GG)	18
2. Ergebnis zu Frage 4	20
E. Frage 5:	20
1. Rechtswegeröffnung	20
2. Klageart	21
3. Ergebnis	22
IV. Ergebnisse	23

I. Auftrag

Die Präsidentin des Abgeordnetenhauses hat aufgrund einer Bitte der AfD-Fraktion den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst mit der Erstellung eines Gutachtens zu Fragen des Gebots der Chancengleichheit der politischen Parteien und des Neutralitätsgebots im Zusammenhang mit der Kulturveranstaltungen des Bundes in Berlin (KBB) GmbH und ihrer Geschäftsbereiche beauftragt.

Der Gutachtenauftrag lautet wie folgt:

- 1. Unterliegen Unternehmen, die von öffentlichen Anteilseignern beherrscht werden, der unmittelbaren Grundrechtsbindung und damit auch dem Gebot der Chancengleichheit der politischen Parteien und dem daraus resultierenden Gebot der Neutralität? Spielen die gewählte Rechtsform und der jeweilige Anteil am Unternehmen eine Rolle?*
- 2. Ergeben sich aus dem grundgesetzlichen Konzept der „wehrhaften Demokratie“ Ausnahmen von diesem Gebot und wenn ja, in welchen Bereichen? Wie ist das Verhältnis von Art. 21 Abs. 2 GG zum grundgesetzlichen Konzept der „wehrhaften Demokratie“ zu verstehen – speziell vor einer Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei durch das Bundesverfassungsgericht?*
- 3. Ist die Kulturveranstaltungen des Bundes in Berlin (KBB) GmbH und ihre Geschäftsbereiche verpflichtet, das Gebot der Chancengleichheit der politischen Parteien und dem daraus resultierenden Gebot der Neutralität zu achten?*
- 4. Verletzt die Entscheidung der Berlinale-Leitung über den Widerruf der Einladung der AfD-Abgeordneten zur Eröffnung der Berlinale und/oder die Videoprojektion „NO RACISM! NO AFD!“ das Gebot der Chancengleichheit der politischen Parteien und dem daraus resultierenden Gebot der Neutralität? Ergeben sich aus dem grundgesetzlichen Konzept der „wehrhaften Demokratie“ im konkreten Fall Ausnahmen oder Rechtfertigungsgründe von diesen Geboten?*
- 5. Welche Rechtsschutzmöglichkeiten stehen wem gegen wen offen?*

II. Sachverhalt

Vom 15.02. – 25.02.2024 fanden in Berlin die 74. Internationalen Filmfestspiele Berlin (Berlinale) statt. Wie bereits in den Vorjahren erhielten die Beauftragte für Kultur und Medien sowie der Senat von Berlin ein Einladungskontingent für die Eröffnungsgala der Berlinale. Die Karten wurden auf Vorschlag der Beauftragten für Kultur und Medien an die Mitglieder des fachpolitisch zuständigen Kulturausschusses des Deutschen Bundestages verteilt; darunter zwei Mitglieder der AfD-Fraktion. Ein ähnliches Verfahren wurde vom Berliner Senat durchgeführt. Aus dem Landeskongress wurden Mitglieder des Abgeordnetenhauses von Berlin eingeladen. Neben der Präsidentin und den Vizepräsidenten wurden die Fraktionsvorsitzenden und die kultur- und medienpolitischen Sprecherinnen und Sprecher aller Fraktionen eingeladen. Dabei wird die Namensliste für das Gästekontingent des Landes Berlin durch das Protokoll der Senatskanzlei erstellt. Anschließend versendete die Berlinale die Karten entsprechend der Namensliste.¹

Am 8. Februar 2024 entschied die künstlerische Leitung der Berlinale, die eingeladenen Mitglieder der AfD-Fraktion schriftlich auszuladen und sie darüber zu informieren, dass sie auf der Berlinale nicht willkommen seien. Am selben Tag wurde dazu eine Presseerklärung veröffentlicht, in der die Ausladung mit antidemokratischen Ansichten innerhalb der Partei begründet wurde.²

In seiner Antwort auf die schriftliche Anfrage der Abgeordneten Dr. Kristin Brinker (AfD) teilte der Senat von Berlin mit, dass er den protokollarischen Gepflogenheiten folgend auch zukünftig Mitglieder aller im Abgeordnetenhaus vertretenen Fraktionen vorschlagen werde, es gelte der Gleichbehandlungsgrundsatz.³

¹ <https://www.rbb24.de/kultur/berlinale/beitraege/2024/berlinale-afd-kulturstaatsministerin-claudia-roth-diskriminierung.html>, zuletzt abgerufen am 13.01.2025.

² abrufbar unter: <https://www.berlinale.de/de/2024/news-pressemitteilungen/252233.html>, zuletzt abgerufen am 13.01.2025.

³ Schriftliche Anfrage, Drucksache 19/18 413, abrufbar unter: <https://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/19/SchrAnfr/S19-18413.pdf>, zuletzt abgerufen am 13.01.2025.

III. Gutachten

A. Frage 1:

Unterliegen Unternehmen, die von öffentlichen Anteilseignern beherrscht werden, der unmittelbaren Grundrechtsbindung und damit auch dem Gebot der Chancengleichheit der politischen Parteien und dem daraus resultierenden Gebot der Neutralität? Spielen die gewählte Rechtsform und der jeweilige Anteil am Unternehmen eine Rolle?

Zunächst ist zu prüfen, ob bzw. unter welchen Bedingungen Unternehmen in öffentlicher Hand an Grundrechte gebunden sind. In einem zweiten Schritt ist zu klären, ob daraus auch eine Bindung an das Gebot der Chancengleichheit und dem daraus resultierenden Neutralitätsgebot folgt.

1. Grundrechtsbindung für sog. öffentlich beherrschte Unternehmen

In Rechtsprechung und Literatur wird die Grundrechtsbindung öffentlich beherrschter Unternehmen nicht ganz einheitlich beurteilt.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs ist bei privatrechtsförmigem Handeln des Staates bzw. bei in seinem Alleineigentum stehenden juristischen Personen des Privatrechts zu unterscheiden, welche Aufgaben dadurch erfüllt werden. Sofern es sich um unmittelbar öffentliche Aufgaben handelt, kommen die Grundrechte voll zur Anwendung. In allen anderen Fällen stehe der Staat bzw. die in seinem Eigentum stehenden Gesellschaften Privaten gleich.⁴

In der Literatur wird diese Auffassung mit der Begründung abgelehnt, dass sich für diese Differenzierung keinerlei Anhaltspunkte in Artikel 1 Absatz 3 GG⁵ finden ließen.⁶

⁴ BeckOK GG/Hillgruber, 59. Ed. 15.9.2024, GG Art. 1 Rn. 70.

⁵ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 439) geändert worden ist.

⁶ vgl. BeckOK GG/Hillgruber, 59. Ed. 15.9.2024, GG Art. 1 Rn. 70; Jarass/Pieroth/Jarass, 18. Aufl. 2024, GG Art. 1 Rn. 39 f.; Sachs/Höfling, 10. Aufl. 2024, GG Art. 1 Rn. 107; Dreier GG/Sauer, 4. Aufl. 2023, GG Art. 1 Abs. 3 Rn. 74.

Das Bundesverfassungsgericht lehnt eine Differenzierung nach den jeweils verfolgten Zwecken für die Grundrechtsbindung ebenfalls ab.⁷ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unterliegen von der öffentlichen Hand beherrschte gemischtwirtschaftliche Unternehmen in Privatrechtsform ebenso wie im Alleineigentum des Staates stehende öffentliche Unternehmen, die in den Formen des Privatrechts organisiert sind, einer unmittelbaren Grundrechtsbindung.⁸ Das Bundesverfassungsgericht hat dazu ausgeführt:

„Die Grundrechte binden gem. Art 1 Abs. 3 GG die staatliche Gewalt umfassend, wobei der Begriff der staatlichen Gewalt weit zu verstehen ist. Grundrechtsgebunden in diesem Sinne ist demnach jedes Handeln staatlicher Organe oder Organisationen.

Diese Bindung steht nicht unter einem Nützlichkeits- oder Funktionsvorbehalt. Sobald der Staat eine Aufgabe an sich zieht, ist er bei deren Wahrnehmung auch an die Grundrechte gebunden, unabhängig davon, in welcher Rechtsform er handelt. Dies gilt auch, wenn er für seine Aufgabenwahrnehmung auf das Zivilrecht zurückgreift. Eine Flucht aus der Grundrechtsbindung in das Privatrecht mit der Folge, dass der Staat unter Freistellung von Art. 1 Abs. 3 GG als Privatrechtssubjekt zu begreifen wäre, ist ihm verstellt.

*Ebenso wie privatrechtlich organisierte öffentliche Unternehmen, die vollständig im Eigentum der öffentlichen Hand stehen, sind auch gemischtwirtschaftliche Unternehmen der unmittelbaren Grundrechtsbindung unterworfen, wenn jene von der öffentlichen Hand beherrscht werden.*⁹

Gemischtwirtschaftliche Unternehmen werden nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dann von der öffentlichen Hand beherrscht, wenn mehr als die Hälfte der Anteile im Eigentum der öffentlichen Hand stehen.¹⁰

Als Zwischenergebnis lässt sich damit festhalten, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine unmittelbare Grundrechtsbindung für privatrechtlich organisierte öffentliche Unternehmen besteht, die vollständig im Eigentum der öffent-

⁷ BeckOK GG/Hillgruber, 59. Ed. 15.9.2024, GG Art. 1 Rn. 70.

⁸ „Fraport-Entscheidung“ des BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011 – 1 BvR 699/06 –, BVerfGE 128, 226-278.

⁹ „Fraport-Entscheidung“ BVerfGE 128, 226-278, Rn. 47, 48, 49.

¹⁰ „Fraport-Entscheidung“ BVerfGE 128, 226-278, Rn. 53.

lichen Hand stehen. Diese Grundrechtsbindung gilt auch für gemischtwirtschaftliche Unternehmen, wenn jene von der öffentlichen Hand beherrscht werden; auf die gewählte Rechtsform kommt es dabei nicht an.¹¹

2. Bindung öffentlich beherrschter Unternehmen an das Gebot der Chancengleichheit und das Neutralitätsgebot

Zu prüfen ist, ob aus der Grundrechtsbindung öffentlich beherrschter Unternehmen auch eine Bindung dieser an das Gebot der Chancengleichheit der Parteien und das Neutralitätsgebot folgt.

Das Gebot der Chancengleichheit wird im Grundgesetz nicht ausdrücklich erwähnt, seine Existenz ist jedoch allgemein anerkannt.¹²

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird durch das Gebot der Chancengleichheit die Mitwirkung an der politischen Willensbildung „auf der Basis gleicher Rechte und gleicher Chancen“¹³ geschützt. Mit dem Gebot der Chancengleichheit korrespondiert ein staatliches Neutralitätsgebot gegenüber politischen Parteien.¹⁴ Dem Staat ist es grundsätzlich verwehrt, auf die vorgefundenen Bedingungen des Parteienwettbewerbs zugunsten oder zulasten einzelner Parteien einzuwirken.¹⁵

Obwohl das Gebot der Chancengleichheit und das Neutralitätsgebot allgemein anerkannt sind, herrscht Uneinigkeit darüber, wie diese dogmatisch herzuleiten sind.¹⁶ Das Bundesverfassungsgericht¹⁷ und ein Großteil der Literatur¹⁸ leiten die Chancengleichheit aus Artikel 21 Absatz 1 GG in Verbindung mit dem Gleichheitssatz des Artikel 3 Absatz 1 GG ab. Nach dieser überzeugenden Meinung wird dem Gebot der Chancengleichheit damit Grundrechtsqualität zuteil.¹⁹

¹¹ Siehe dazu im Überblick: Dreier GG/Sauer, 4. Aufl. 2023, GG Art. 1 Abs. 3 Rn. 74-77.

¹² Redmann, Möglichkeiten und Grenzen der Beschränkung der Parteifreiheit und -gleichheit diesseits eines verfassungsgerichtlichen Verbotsverfahrens, 2010, Seite 62.

¹³ BVerfGE 148, 11 Rn. 42.

¹⁴ v. Münch/Kunig/Klafki, 7. Aufl. 2021, GG Art. 21 Rn. 50.

¹⁵ Sachs/Koch, 10. Aufl. 2024, GG Art. 21 Rn. 32.

¹⁶ Morlok/Merten, Parteienrecht, 2018, Seite 99.

¹⁷ BVerfGE 6, 273; (280), 85, 264 (296); 107, 286 (294); 111, 382 (398).

¹⁸ Morlok/Merten, Parteienrecht, 2018, S. 100; Dürig/Herzog/Scholz/Klein, 105. EL August 2024, GG Art. 21 Rn. 305.

¹⁹ Dreier/Morlok, 3. Aufl. 2015, GG Art. 21 Rn. 81.

Private Unternehmen, die aufgrund der staatlichen Beherrschung an die Grundrechte gebunden sind, sind demnach auch an das Gebot der Chancengleichheit gebunden, da dieses Grundrechtsqualität besitzt.

3. Ergebnis

Das Grundgesetz gewährleistet durch Artikel 3 GG in Verbindung mit Artikel 21 GG die Chancengleichheit der Parteien und sichert damit den freien Wettbewerb der Parteien und die Teilnahme an der politischen Willensbildung. Adressat dieses Abwehrrechts ist die öffentliche Gewalt in allen Erscheinungsformen.²⁰ Da sich die vollziehende Gewalt auch in privatrechtlicher Handlungs- und Organisationsformen darstellt, besteht auch gegenüber diesen (staatlich beherrschten) privaten Organisationen ein Abwehrrecht gegen wettbewerbsverzerrende Beeinflussung. So ist jede Bewertung einer Partei und ihrer Programmatik, an die sich rechtliche Konsequenzen knüpfen, staatlichen Instanzen verboten.²¹ Sobald der Staat eine Aufgabe an sich zieht, ist er bei deren Wahrnehmung an die Grundrechte gebunden, unabhängig davon, in welcher Rechtsform er handelt. Ein vollständig im Eigentum der öffentlichen Hand stehendes Unternehmen ist deshalb unmittelbar an die Grundrechte gebunden und kann sich selbst nicht auf Grundrechte berufen.²² Dem Gebot der Chancengleichheit wird nach überzeugender Meinung Grundrechtsqualität zuteil, sodass eine staatliche beherrschtes Unternehmen auch an das Gebot der Chancengleichheit und dem daraus resultierenden Neutralitätsgebot gebunden ist.

²⁰ Dreier/*Morlok*, 3. Aufl. 2015, GG Art. 21 Rn. 65; VG Ansbach, Beschluss vom 6.2.2024, AN 4 E 24.235 Rn. 35 (beck-online).

²¹ Dreier/*Morlok*, 3. Aufl. 2015, GG Art. 21 Rn. 65.

²² BVerfG Beschluss vom 10.05.2016 - 1 BvR 2871/13, Leitsatz.

B. Frage 2:

Ergeben sich aus dem grundgesetzlichen Konzept der „wehrhaften Demokratie“ Ausnahmen von diesem Gebot und wenn ja, in welchen Bereichen? Wie ist das Verhältnis von Art. 21 Abs. 2 GG zum grundgesetzlichen Konzept der „wehrhaften Demokratie“ zu verstehen – speziell vor einer Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei durch das Bundesverfassungsgericht?

Das Neutralitätsgebot gilt nicht schrankenlos. Zu den Schranken gehört unter anderen die verfassungsrechtliche Entscheidung zugunsten einer „wehrhaften Demokratie“.²³

1. Grundsätze der „wehrhaften Demokratie“

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts soll das Prinzip der „wehrhaften bzw. streitbaren“ Demokratie sicherstellen, *„dass Verfassungsfeinde nicht unter Berufung auf die Freiheiten, die das Grundgesetz gewährt, und unter ihrem Schutz die Verfassungsordnung oder den Bestand des Staates gefährden, beeinträchtigen oder zerstören“*.²⁴

Ausgestaltet wird das Prinzip der „wehrhaften Demokratie“ vor allem durch diejenigen Vorschriften aus dem Grundgesetz, die der freiheitlich-demokratischen Grundordnung dienen. Dazu gehören insbesondere Artikel 9 Abs. 2 GG (Möglichkeit des Vereinsverbots), Artikel 18 GG (Grundrechtsverwirkung), Artikel 21 Absatz 2 GG (Möglichkeit des Parteiverbots) und Artikel 21 Absatz 3 (Ausschluss von der Parteienfinanzierung).²⁵

Artikel 21 Absatz 2 GG ist damit ein Bestandteil des Prinzips der wehrhaften Demokratie.

Artikel 21 Absatz 2 GG lautet:

„(2) Parteien, die nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgehen, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträch-

²³ VG Ansbach, Beschluss vom 6.2.2024, AN 4 E 24.235 Rn. 42 (beck-online); VGH München Urteil vom 22.10.2025 – 10 B 15.1609, Rn. 22 (beck-online).

²⁴ BVerfGE 144, 20 (164).

²⁵ Voßkuhle/Kaiser: Grundwissen – Öffentliches Recht: Wehrhafte Demokratie, JuS 2019, 1154 (1154); Jarass/Pieroth/Jarass, 18. Aufl. 2024, GG Art. 21 Rn. 46; Dürig/Herzog/Scholz/Klein, 105. EL August 2024, GG Art. 21 Rn. 490.

tigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden, sind verfassungswidrig.“

Über die Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei entscheidet nach Artikel 21 Absatz 4 GG allein das Bundesverfassungsgericht, andere Träger öffentlicher Gewalt dürfen diesen Eingriff nicht vornehmen (Parteienprivileg).²⁶ Aus dem Grundsatz des Parteienprivilegs folgt, dass die Neutralitätspflicht staatlicher Organe grundsätzlich gegenüber allen Parteien besteht, wenn nicht deren Verfassungswidrigkeit durch das Bundesverfassungsgericht festgestellt wurde.²⁷ Dies hat zur Folge, dass bis zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei durch das Bundesverfassungsgericht eine zwar verfassungsfeindliche, aber nicht durch das Bundesverfassungsgericht verbotene Partei beispielsweise bei der Nutzung von gemeindlichen Einrichtungen nicht schlechter behandelt werden darf. Ebenso darf ein Versammlungsverbot nicht auf eine angebliche Verfassungswidrigkeit einer Partei gestützt werden.²⁸

Möglich sei aber die Bewertung als verfassungsfeindlich oder verfassungswidrig in Verfassungsschutzberichten oder in Antworten auf parlamentarische Anfragen. Diese Einstufungen werden vom Bundesverfassungsgericht als Wertungen ohne Eingriffsqualität eingestuft, sog rein „faktische Nachteile“. ²⁹ Staatliche Organe unterlägen insoweit keiner Neutralitätspflicht, solche Äußerungen seien ein Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung. Sie seien zulässig, solange sich *„nicht der Schluß aufdrängt, sie beruhten auf sachfremden Erwägungen“*.³⁰

2. Einschränkungen des Neutralitätsgebots aufgrund des Prinzips der „wehrhaften Demokratie“

In der jüngeren Rechtsprechung finden sich einige Entscheidungen, in denen eine Rechtfertigung von Verstößen gegen das Neutralitätsgebot aufgrund des Prinzips der „wehrhaften Demokratie“ geprüft wird. Insbesondere die Frage, inwieweit Äußerungen von Bundes- und Landesregierung, die gegen das Neutralitätsgebot verstoßen, unter

²⁶ Jarass/Pieroth/Jarass, 18. Aufl. 2024, GG Art. 21 Rn. 46.

²⁷ BVerfGE 138, 102 Rn. 34.

²⁸ Jarass/Pieroth/Jarass, 18. Aufl. 2024, GG Art. 21 Rn. 48.

²⁹ Jarass/Pieroth/Jarass, 18. Aufl. 2024, GG Art. 21 Rn. 47; BVerfGE 40, 287 (293); Kritik daran: Huber/Voßkuhle/Streinz, 8. Auflage 2024, GG Art. 21 Rn. 218, die die Konstruktion der sog. rein „faktischen Nachteile“ für nicht haltbar erachten, weil damit der Nährboden für die Umgehung der Schutzwirkung des Art. 21 Abs. 4 GG bereitet werde.

³⁰ BVerfGE 40, 287 (293); Huber/Voßkuhle/Streinz, 8. Aufl. 2024, GG Art. 21 Rn. 218.

diesem Gesichtspunkt gerechtfertigt sein können, wird diskutiert.³¹ Aber auch Äußerungen von Bürgermeistern waren unter diesem Gesichtspunkt bereits Gegenstand gerichtlicher Entscheidungen.³²

In Bezug auf die Verfassungsorgane des Bundes (oder des Landes) folge aus der Grundentscheidung der Verfassung für eine wehrhafte Demokratie der Auftrag, die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu wahren und aktiv für sie einzutreten.³³ Gleichzeitig dürfe das Prinzip der „streitbaren Demokratie“ aber nicht als unspezifische, pauschale Eingriffsermächtigung verstanden werden.³⁴

In der Rechtsprechung finden sich allerdings nur vereinzelt Fälle, in denen eine gegen das Neutralitätsgebot verstoßende Äußerung über das Prinzip der „wehrhaften Demokratie“ auch tatsächlich gerechtfertigt war. In diesem Zusammenhang ist vor allem die Entscheidung des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs zu nennen. Dieser entschied, dass Tweets des Niedersächsischen Ministerpräsidenten mit dem Aufruf, einer von der NPD organisierten Demonstration fernzubleiben und an der Gegendemonstration teilzunehmen, zulässig seien. In diesem Falle seien die Äußerungen gerechtfertigt gewesen, weil der Ministerpräsident damit seiner *„verfassungsrechtlichen Aufgabe und Pflicht nachgekommen [sei], das freiheitlich-demokratische Selbstverständnis der Bundesrepublik Deutschland und des Landes Niedersachsen zu bewahren und die Bevölkerung für demokratiegefährdende Entwicklungen zu sensibilisieren sowie das bürgerschaftliche Engagement zu stärken.“*³⁵

Diese Entscheidung wird jedoch als Einzelfallentscheidung ohne generelle Aussagekraft angesehen. Dies liegt vor allem an der besonderen Rolle der NPD zum Zeitpunkt des Aufrufs des Niedersächsischen Ministerpräsidenten. Das Bundesverfassungsgericht hatte die Verfassungsfeindlichkeit der NPD festgestellt, aufgrund ihrer geringen Bedeutung fehlte ihr jedoch die „Potentialität“, ihre verfassungsfeindlichen Ziele erreichen zu können. Sie war deshalb nicht verboten worden.³⁶

³¹ Für die Bundesregierung beispielsweise BVerfG Urt. v. 15.06.2022 – 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20, zu Äußerungen der damaligen Bundeskanzlerin Merkel; Für Mitglieder der Landesregierung beispielsweise ThürVerfGH, Urteil vom 08.06.2016 – VerfGH 25/15 zu Äußerungen des Ministerpräsidenten.

³² Beispielsweise VG Ansbach, Beschluss vom 06.02.2024 – AN 4 E 24.235.

³³ Vgl. BVerfGE 40, 287 (293).

³⁴ ThürVerfGH, Urteil vom 08.06.2016, VerfGH 25/15, Rn. 79.

³⁵ StGH Niedersachsen, BeckRS 2020, 32086 Rn. 84.

³⁶ Conrad, in: Handbuch Öffentlich-rechtliches Äußerungsrecht, 2022 S. 68.

Der Verfassungsgerichtshof Thüringen lehnte in drei Entscheidungen, in denen er explizit die Rechtfertigung der Äußerungen von Regierungsmitgliedern über den Grundsatz der „wehrhaften Demokratie“ prüfte, eine Rechtfertigung über dieses Institut ab. Begründet wurde dies unter anderem damit, dass eine Rechtfertigung über das Prinzip der „wehrhaften Demokratie“ zu einer Aushöhlung des Rechts aus Artikel 21 GG führen würde und das Prinzip der „wehrhaften Demokratie“ gerade nicht als unspezifische und pauschale Eingriffsermächtigung angesehen werden dürfe.³⁷

Das Bundesverfassungsgericht setzte sich zuletzt in seiner „Merkel-Entscheidung“³⁸ mit der Frage auseinander, ob die streitgegenständliche Äußerung der Bundeskanzlerin zur thüringischen Ministerpräsidentenwahl im Jahr 2020 Ausdruck des Schutzes der freiheitlich-demokratischen Grundordnung gewesen sei und der kommunikativen Verfassungsverteidigung gedient haben könnte.³⁹ Auch in dieser Entscheidung wurde eine Rechtfertigung über den Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung vom Bundesverfassungsgericht abgelehnt. Zur Begründung wurde angeführt, dass die Bundeskanzlerin ihre Äußerung nicht hinreichend mit einem Hinweis verbunden hatte, dass die Antragstellerin verfassungsfeindliche Positionen vertrete und die Verweigerung jeglicher Zusammenarbeit mit ihr zum Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung geboten sei. Außerdem handelte es sich bei dem Anknüpfungspunkt der Aussage – der Wahl eines Ministerpräsidenten – um einen demokratischen Akt, von dem jedenfalls keine konkrete Gefahr für die demokratische Grundordnung in der Bundesrepublik oder im Freistaat Thüringen ausging.⁴⁰

3. Ergebnis

Die Chancengleichheit der Parteien bzw. das Neutralitätsgebot gelten nicht schrankenlos. Eine Schranke stellt das Prinzip der „wehrhaften Demokratie“ dar. Unter dem Begriff der „wehrhaften Demokratie“ werden diejenigen Vorschriften aus dem Grundgesetz zusammengefasst, die der freiheitlich-demokratischen Grundordnung dienen. Im Hinblick auf die Parteien ist insbesondere Artikel 21 Absatz 2 GG (Verbot verfassungswidriger

³⁷ ThürVerfGH, Urteil vom 3. Dezember 2014 – VerfGH 2/14 – zu der Medieninformation der Landesministerin Taubert; ThürVerfGH, Urteil vom 8. Juni 2026 – VerfGH 25/15 – zu den Äußerungen des Ministerpräsidenten Ramelow; ThürVerfGH, Urteil vom 6. Juli 2016 – VerfGH 38/15 – zur Medieninformation des Landesministers Lausinger.

³⁸ BVerfG Urteil vom 15.6.2022 - 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20, NVwZ 2022, 1113.

³⁹ *Harding*, Kommunikative Verfassungsverteidigung und die AfD, NJW 2023, 2911 Rn. 14, beck-online.

⁴⁰ *Harding*, Kommunikative Verfassungsverteidigung und die AfD, NJW 2023, 2911 Rn. 18, beck-online.

Parteien) von Bedeutung, der damit das Prinzip der „wehrhaften Demokratie“ verfassungsrechtlich näher ausgestaltet. Die Feststellung der Verfassungswidrigkeit obliegt dabei allein dem Bundesverfassungsgericht, Artikel 21 Absatz 4 GG. Grundsätzlich dürfen Parteien, deren Verfassungswidrigkeit noch nicht durch das Bundesverfassungsgericht festgestellt wurde, damit nicht schlechter behandelt werden.

Aber auch gegenüber Parteien, deren Verfassungswidrigkeit nicht vom Bundesverfassungsgericht festgestellt wurde, ist nach der Rechtsprechung eine Rechtfertigung (neutralitätspflichtverletzender) Äußerungen über das Prinzip der „wehrhaften Demokratie“ grundsätzlich denkbar. In der aktuellen Rechtsprechung finden sich aber nur vereinzelt Urteile, in denen eine entsprechende Rechtfertigung tatsächlich angenommen wurde.

C. Frage 3:

Ist die Kulturveranstaltungen des Bundes in Berlin (KBB) GmbH und ihre Geschäftsbereiche verpflichtet, das Gebot der Chancengleichheit der politischen Parteien und dem daraus resultierenden Gebot der Neutralität zu achten?

Zu prüfen ist, ob die Kulturveranstaltungen des Bundes in Berlin (KBB) GmbH die unter Frage 1 dargestellten Voraussetzungen für eine Grundrechtsbindung erfüllt.

1. Struktur der Kulturveranstaltungen des Bundes in Berlin (KBB) GmbH

Die Kulturveranstaltungen des Bundes in Berlin (KBB) ist in der Rechtsform der Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) organisiert und damit eine juristische Person des Privatrechts.

Die Bundesrepublik Deutschland ist Alleingesellschafterin und stellt die Gesellschafterversammlung. Sie wird durch die Beauftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) vertreten.⁴¹

⁴¹ KBB Kulturveranstaltungen des Bundes in Berlin GmbH, Corporate Governance Bericht 2024, Seite 1, abrufbar unter: <https://www.kbb.eu/governance>, zuletzt abgerufen am 07.03.2025.

Ein Geschäftsbereich der Kulturveranstaltungen des Bundes in Berlin (KBB) sind die Internationalen Filmfestspiele (Berlinale). Die Berlinale wird durch eine institutionelle Zuwendung aus dem Haushalt der Beauftragten für Kultur und Medien gefördert. Für das Jahr 2024 lag diese Förderung bei 12,6 Mio. Euro.⁴² Das Land Berlin/Senatskanzlei förderte die Berlinale im Jahr 2024 mit 2 Mio. Euro.⁴³

2. Grundrechtsbindung der Kulturveranstaltungen des Bundes in Berlin (KBB) GmbH

Nach der unter Frage 1 dargestellten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind privatrechtlich organisierte öffentliche Unternehmen, die vollständig im Eigentum der öffentlichen Hand stehen, der unmittelbaren Grundrechtsbindung unterworfen.

Dem Gebot der Chancengleichheit und dem Neutralitätsgebot wird nach überwiegender Auffassung Grundrechtsqualität zuteil, sodass ein zwar privatrechtlich organisiertes, aber vollständig (oder zumindest mit mehr als der Hälfte der Anteile) im Eigentum der öffentlichen Hand stehendes Unternehmen ebenfalls dem Gebot der Chancengleichheit und dem daraus folgenden Neutralitätsgebot verpflichtet ist. Wie oben dargestellt, ist die Bundesrepublik Deutschland Alleingesellschafterin der Kulturveranstaltungen des Bundes in Berlin (KBB) GmbH. Somit befindet sie sich im Alleineigentum der öffentlichen Hand und ist damit an die Grundrechte gebunden. Dies muss grundsätzlich auch für einen einzelnen Geschäftsbereich einer GmbH gelten.

3. Ergebnis

Bei der Kulturveranstaltungen des Bundes in Berlin (KBB) GmbH handelt es sich um ein privatrechtlich organisiertes, aber im Alleineigentum der öffentlichen Hand stehendes Unternehmen. Es ist somit nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an die Grundrechte gebunden und damit auch dem Gebot der Chancengleichheit der Parteien verpflichtet.

⁴² Antwort der Staatsministerin Claudia Roth vom 6. März 2024 auf die schriftliche Anfrage der Abgeordneten Beatrix von Storch (AfD), Drucksache 20/10565, Seite 9 f. abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/105/2010565.pdf>, zuletzt abgerufen am 11.03.2025.

⁴³ Wortprotokoll der 33. Sitzung des Ausschusses für Bundes- und Europaangelegenheiten, Medien vom 31. Januar 2024, S.3, abrufbar unter: <https://www.parlament-berlin.de/ados/19/BuEuMe/protokoll/bem19-033-wp.pdf>, zuletzt abgerufen am 11.03.2025.

D. Frage 4:

Verletzt die Entscheidung der Berlinale-Leitung über den Widerruf der Einladung der AfD-Abgeordneten zur Eröffnung der Berlinale und/oder die Videoprojektion „NO RACISM! NO AFD!“ das Gebot der Chancengleichheit der politischen Parteien und dem daraus resultierenden Gebot der Neutralität? Ergeben sich aus dem grundgesetzlichen Konzept der „wehrhaften Demokratie“ im konkreten Fall Ausnahmen oder Rechtfertigungsgründe von diesen Geboten?

Vorbemerkung:

Das oben bezeichnete Video ist nicht mehr abrufbar. Die aufgeworfene Rechtsfrage wird deshalb abstrakt behandelt.

Im Folgenden wird geprüft, ob die Ausladung von Mitgliedern nur einer Partei durch die künstlerische Leitung einer Veranstaltung wie der Berlinale das Gebot der Chancengleichheit verletzt.

1. Verletzung des Gebots der Chancengleichheit der Parteien durch die Ausladung?

Fraglich ist, ob die Ausladung der Mitglieder nur einer Partei diese in ihrem Recht auf Chancengleichheit beeinträchtigt.

a) Beeinträchtigung des Gebots der Chancengleichheit

Durch das Gebot der Chancengleichheit wird die Mitwirkung an der politischen Willensbildung „auf der Basis gleicher Rechte und gleicher Chancen“⁴⁴ geschützt. Demnach müssen die Parteien „soweit irgend möglich, gleichberechtigt am politischen Wettbewerb teilnehmen“⁴⁵ können. Sie sind dementsprechend gleich zu behandeln. Dabei gilt das Gebot der Chancengleichheit nicht nur für das Wahlverfahren⁴⁶, sondern auch im Vorfeld der Wahlen⁴⁷ und damit letztlich für die gesamte Tätigkeit der Parteien.⁴⁸ Zu jedem Zeitpunkt ist eine Einflussnahme des Staates auf den gesamten Prozess der politischen Willensbildung grundsätzlich untersagt.⁴⁹ Die Chancengleichheit wird dabei

⁴⁴ BVerfGE 148, 11 Rn. 42; 154, 320 Rn. 46.

⁴⁵ BVerfGE 140, 1 Rn. 62; 138, 102 Rn. 30; 154, 320 Rn. 46.

⁴⁶ BVerfGE 146, 327 Rn. 60.

⁴⁷ BVerfGE 138, 102 Rn. 30.

⁴⁸ Vgl insgesamt dazu: Jarass/Pieroth/Jarass, 18. Aufl. 2024, GG Art. 21 Rn. 22.

⁴⁹ Dürig/Herzog/Scholz/Klein, 104. EL April 2024, GG Art. 21 Rn. 297.

als strikt und formal verstanden. Unter der Formalität versteht man, dass auf alle Parteien die gleichen Regeln in der gleichen Art und Weise Anwendung finden. Formalität bedeutet dabei auch, dass das Recht ohne Ansehung der politischen Programmatik der Partei anzuwenden ist. Formalität heißt insofern Inhaltsneutralität. Die Strenge bezieht sich dabei auf das Gewicht der Gründe, die eine unterschiedliche Behandlung der Parteien seitens des Staates rechtfertigen können. Nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können das nur Gründe sein, „die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten kann“⁵⁰. Von vorn herein scheiden alle Kriterien aus, die sich auf politische Inhalte und Ziele der Parteien beziehen. Solange das Bundesverfassungsgericht nicht die Verfassungswidrigkeit einer Partei festgestellt hat (Artikel 21 Absatz 4 GG), ist jede Anknüpfung an inhaltliche Positionen oder das Verhalten von Anhängern und Sympathisanten ein unzulässiger Eingriff in die Parteienfreiheit.⁵¹

Von dieser strikten Chancengleichheit sind einige zulässige Modifikationen anerkannt. Diese Modifikationen ergeben sich vor allem auf dem Gebiet der Teilhaberechte an begrenzten Ressourcen. Hier sind beispielsweise Sendezeiten, der Zugang zu öffentlichen Einrichtungen oder Plakatflächen zu nennen, bei denen eine strikte Gleichbehandlung kaum möglich ist. Insofern wird die Chancengleichheit der Parteien im Hinblick auf diese Güter auch als abgestufte Chancengleichheit bezeichnet.⁵²

Das Recht auf Chancengleichheit der Parteien ist nach den oben dargestellten Grundsätzen also dann beeinträchtigt, wenn eine Partei nicht auf der Basis gleicher Chancen an der Willensbildung teilnehmen kann. Sofern bei einer Veranstaltung wie der Berlinale alle Parteien, die im Bundestag bzw. Abgeordnetenhaus vertreten sind mit Ausnahme einer einzelnen Partei eingeladen werden, stellt dies eine Ungleichbehandlung dar. Der betroffenen Partei fehlt damit eine den anderen Parteien vergleichbare Darstellungsmöglichkeit in der Öffentlichkeit. Dies dürfte eine Beeinträchtigung des Gebots der Chancengleichheit darstellen.

b) Rechtfertigung

Sofern man eine Beeinträchtigung des Gebots der Chancengleichheit annimmt, ist zu prüfen, inwiefern diese gerechtfertigt ist. Das Gebot der Chancengleichheit gilt nicht

⁵⁰ BVerfGE 130, 212 (227 f.).

⁵¹ Morlok/Merten, Parteienrecht, 2018, S. 103 f.

⁵² v. Münch/Kunig/Klafki, 7. Aufl. 2021, GG Art. 21 Rn. 47.

schränkenlos. Eine Rechtfertigung kann sich aufgrund des Grundsatzes der wehrhaften Demokratie (1) oder aufgrund Rechte Dritter (2) ergeben.

- 1) Rechtfertigung wegen des Schutzes der freiheitlich-demokratischen Grundordnung bzw. aufgrund des Prinzips der „wehrhaften Demokratie“

In der jüngeren Rechtsprechung finden sich einige Entscheidungen, in denen die Pflicht der Bundesregierung zum Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung erörtert wird (vergleiche dazu auch die Ausführungen unter B. 2.). Ihren Ursprung findet diese Pflicht in der wehrhaften Demokratie des Grundgesetzes, das im Gegensatz zur Weimarer Reichsverfassung gerade nicht wertneutral ausgestaltet ist.⁵³ Aus der Grundentscheidung der Verfassung für eine wehrhafte Demokratie folge für die Verfassungsorgane des Bundes der Auftrag, die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu wahren und aktiv für sie einzutreten.⁵⁴ Gleichzeitig begründet der Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung aber keine allgemeine Befugnis zur Bekämpfung von politisch Andersdenkenden und verfolgt nicht das Ziel, alle von den etablierten politischen Parteien abweichenden Positionen zu bekämpfen. Dies würde der freiheitlich-demokratischen Grundordnung selbst widersprechen.⁵⁵ So führte beispielsweise der Thüringer Verfassungsgerichtshof aus, dass das Prinzip der streitbaren Demokratie nicht als unspezifische, pauschale Eingriffsermächtigung zu verstehen sei.⁵⁶ Die Möglichkeit, aufgrund des Schutzes der freiheitlich-demokratischen Grundordnung Stellung zu beziehen, kann nur dann bestehen, wenn die Äußerung auch tatsächlich konkret dem Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung dient.⁵⁷

Angesichts dieser Grundsätze dürfte hier eine Rechtfertigung aufgrund des Prinzips der „wehrhaften Demokratie“ abzulehnen sein. Der Geschäftsführung einer GmbH kommt – im Vergleich zum Verfassungsorgan Bundesregierung – keine besondere Kompetenz für die Verteidigung der Verfassung zu. Das Prinzip der „wehrhaften Demokratie“ ist gerade nicht als pauschale Eingriffsermächtigung zu verstehen, sodass eine Übertragung dieser Kompetenz auf die Geschäftsführer einer GmbH bereits fraglich erscheint. Darüber hinaus kommt eine Rechtfertigung über dieses Institut nur dann in Betracht, wenn die Handlung konkret dem Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung diene. Die bloße Teilnahme einzelner Vertreter einer vom Bundesverfassungsgericht nicht als verfassungs-

⁵³ Nellesen, Äußerungsrechte staatlicher Funktionsträger, Mohr Siebeck 2019, S. 197.

⁵⁴ Vgl. BVerfGE 40, 287 (292).

⁵⁵ Nellesen, Äußerungsrechte staatlicher Funktionsträger, Mohr Siebeck 2019 S. 198 f.

⁵⁶ ThürVerfGH, Urteil vom 8.6.2016, VerfGH 25/15, Rn. 79.

⁵⁷ Nellesen, Äußerungsrechte staatlicher Funktionsträger, Mohr Siebeck 2019, S. 199.

feindlich festgestellten Partei als Gäste an der Eröffnungsgala eines Filmfestivals dürfte keine Gefährdung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung darstellen. Eine Rechtfertigung über das Prinzip der „wehrhaften Demokratie“ liegt in dieser Konstellation fern.

2) Rechtfertigung aufgrund der Rechte Dritter (Kunstfreiheit, Artikel 5 Absatz 3 Satz 1 GG)

Neben einer Rechtfertigung über das Prinzip der „wehrhaften Demokratie“ kommt eine Rechtfertigung aufgrund der Rechte Dritter in Betracht. Zu berücksichtigen ist dabei, dass hier nicht nur das Gebot der Chancengleichheit auf Seiten der Partei Anwendung findet. Gleichzeitig kann sich die künstlerische Leitung der Berlinale auf das Grundrecht der Kunstfreiheit aus Artikel 5 Absatz 3 Satz 1 GG berufen.⁵⁸

Soweit ersichtlich, gibt es bisher keine Rechtsprechung, die einen vergleichbaren Sachverhalt zum Gegenstand hatte. In Rechtsprechung und Literatur finden sich aber in dem Bereich des Rundfunkrechts Lösungsansätze zu einer zumindest in Teilen vergleichbaren Konstellation. Dort stellt sich das Problem, inwiefern es mit dem Gebot der Chancengleichheit vereinbar ist, wenn einzelne Parteien nicht zu redaktionell gestalteten Sendungen wie beispielsweise den sogenannten „Kanzlerduellen“ eingeladen werden. In dieser Konstellation sind sowohl das Recht auf Chancengleichheit auf der einen Seite und das Grundrecht der Rundfunkfreiheit auf der anderen Seite betroffen.⁵⁹

Bei redaktionell gestalteten Sendungen liegt eine verfassungsrechtliche Konfliktsituation vor. Die Vorbereitung, Ausarbeitung und Ausstrahlung einer solchen Sendung fällt in den Gewährleistungsbereich der Programmfreiheit. Davon soll auch das Recht der Rundfunkanstalt umfasst sein, selbst zu bestimmen, wen sie zu einer redaktionell gestalteten Sendung einladen will. Obwohl in diesen Fällen die Rundfunkfreiheit besonders betroffen ist, wird den Rundfunkanstalten aber keine unbeschränkte Entscheidungsbefugnis eingeräumt. Insofern ist zwischen der Rundfunkfreiheit und dem Recht auf Chancengleichheit im Wege der praktischen Konkordanz ein Ausgleich herzustellen. Beide Rechtspositionen müssen also zu möglichst optimaler Wirksamkeit gelangen und keine darf völlig hinter der anderen zurücktreten. Um diese zwischen Rundfunkfreiheit und Chancengleichheit bestehende Konfliktsituation aufzulösen, wurden von Rechtsprechung und Literatur Bedingungen entwickelt. Danach muss ein nachvoll-

⁵⁸ Jarass/Pieroth/Jarass, 18. Aufl. 2024, GG Art. 5 Rn. 122; *Germelmann*, Kultur und staatliches Handeln, Mohr Siebeck 2013, S. 547.

⁵⁹ vergleiche dazu etwa: *Augsberg*, in: Kersten/Rixen, Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht, 2009, § 5 Rn. 75 ff. m.w.N.

ziehbares, den eingeschränkten Teilnehmerkreis erklärendes redaktionelles Konzept vorliegen. Als legitim wird hier beispielsweise eine Orientierung anhand der Erfolgsaussichten der jeweiligen Parteien angesehen. Außerdem muss eine angemessene Darstellung der nicht berücksichtigten Parteien im Gesamtprogramm sichergestellt sein. In besonderen Konstellationen kann es zu einer Beteiligungspflicht kommen.⁶⁰

Gegen eine Übertragung dieser rundfunkrechtlichen Grundsätze spricht allerdings, dass es sich bei der Teilnahme bzw. Nichtteilnahme an einer Wahlendung ganz unstreitig um eine Veranstaltung mit dem Zweck der politischen Willensbildung handelt. Damit unterscheidet sie sich in einem wesentlichen Punkt von einer Veranstaltung wie der Berlinale. Bei der Berlinale handelt es sich um ein Filmfestival, das in erster Linie nicht dem Zweck der politischen Willensbildung durch die Parteien dient. Während der Eröffnungsgala wird den eingeladenen Parteien keine besondere Plattform zur Kommunikation ihrer politischen Inhalte gegeben. Die eingeladenen Gäste dürfen aber zur Eröffnungsgala über den roten Teppich gehen, sodass ihre Teilnahme medial dokumentiert wird und zu einer höheren Sichtbarkeit von Vertretern der Partei in der Bevölkerung und damit letztendlich auch bei den Wählerinnen und Wählern führt. Bei dem Ausgleich, der zwischen der Chancengleichheit der Parteien und der Kunstfreiheit der künstlerischen Leitung im Wege der praktischen Konkordanz herzustellen ist, dürfte der Chancengleichheit damit ein messbar geringeres Gewicht beizumessen sein, als es in den Fällen redaktionell gestalteter Sendungen der Fall ist. Gleichwohl darf sie nicht völlig unberücksichtigt bleiben.

Orientiert an den zur Rundfunkfreiheit entwickelten Grundsätzen dürfte zumindest ein nachvollziehbares Konzept zu verlangen sein, das den eingeschränkten Teilnehmerkreis erklärt. Wie oben unter D. 1. a) dargestellt, ist es aber mit der Chancengleichheit einer Partei nicht vereinbar, wenn sich die Auswahlkriterien allein auf die politischen Ziele und Inhalte einer Partei beziehen. Damit dürfte eine Begrenzung des Teilnehmerkreises allein anhand der inhaltlichen Ausrichtung der Partei auch im Rahmen einer Abwägung mit der Kunstfreiheit mit dem Gebot der Chancengleichheit kaum vereinbar sein.

Ob der Entscheidung der Berlinale Leitung ein solches nachvollziehbares Konzept zugrunde lag, ist eine Frage der Sachverhaltsaufklärung, die im Rahmen dieses Gutachtens anhand der hier vorliegenden Informationen nicht abschließend geklärt werden kann.

⁶⁰ *Augsberg*, in: Kersten/Rixen, Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht, 2009, § 5 Rn. 75 ff.

2. Ergebnis zu Frage 4

Sofern man im Falle der Ausladung von Vertretern einer Partei von der Eröffnungsgala der Berlinale eine Beeinträchtigung des Gebots der Chancengleichheit annimmt, ist bei der Frage der Rechtfertigung im Wege der praktischen Konkordanz ein Ausgleich zwischen den widerstreitenden Rechtspositionen der Chancengleichheit der Parteien auf der einen und der Kunstfreiheit der künstlerischen Leitung auf der anderen Seite vorzunehmen. Orientiert an den Lösungsvorschlägen, die von Rechtsprechung und Literatur für die Auflösung des Spannungsverhältnisses der Chancengleichheit und der Rundfunkfreiheit in dem Bereich des Rundfunkrechts entwickelt wurden, erscheint die Nichtberücksichtigung einer Partei unter gewissen Voraussetzungen denkbar, ohne den Grundsatz der Chancengleichheit zu verletzen. Nach der hier vertretenen Ansicht bedarf es dafür eines nachvollziehbaren Gesamtkonzepts, das den begrenzten Teilnehmerkreis begründen kann. Die Nichtberücksichtigung von Vertretern einer – vom Bundesverfassungsgericht nicht als verfassungsfeindlich festgestellten und im Parlament vertretenen – Partei ausschließlich aufgrund ihrer inhaltlichen Ausrichtung dürfte kein nachvollziehbares Gesamtkonzept in diesem Sinne darstellen.

E. Frage 5:

Welche Rechtsschutzmöglichkeiten stehen wem gegen wen offen?

1. Rechtswegeröffnung

In Betracht kommen sowohl der Verwaltungsrechtsweg als auch der Zivilrechtsweg. Nach § 40 Absatz 1 Satz 1 VwGO⁶¹ ist der Verwaltungsrechtsweg in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nicht-verfassungsrechtlicher Art gegeben, soweit die Streitigkeit nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen ist. Ob eine Streitigkeit öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich ist, richtet sich nach dem Charakter des Rechtsverhältnisses, aus dem der Klageanspruch hergeleitet wird.⁶²

Bei privatrechtlich organisierten Trägern von Staatsgewalt (wie z.B. Eigengesellschaften) ist das Handeln grundsätzlich privatrechtlich zu qualifizieren, denn ihnen fehlt die

⁶¹ Verwaltungsgerichtsordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1991 (BGBl. I S. 686), die zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 24. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 328) geändert worden ist.

⁶² Ruthig, in: Kopp/Schenke, 30. Auflage 2024, § 40 VwGO, Rn. 6.

Befugnis, sich der Handlungsformen des öffentlichen Rechts zu bedienen. Die Grundrechtsbindung der Gesellschaft allein ist insofern nicht rechtswegbestimmend.⁶³ Nach diesen Grundsätzen fallen Streitigkeiten unter Privatrechtssubjekten, auch wenn diese Ansprüche aus öffentlich-rechtlichen Regelungen betreffen, in die Zuständigkeit der Zivilgerichte.⁶⁴

Bei der KBB handelt es sich, wie bereits unter Frage 3 geprüft, um eine Eigengesellschaft, denn sie steht im Alleineigentum des Bundes. Soweit ersichtlich, kommt ihr auch nicht die Befugnis zu, sich der Handlungsformen des öffentlichen Rechts zu bedienen. Auch bei Parteien handelt es sich um privatrechtliche Vereine⁶⁵, sodass hier nach den oben dargestellten Grundsätzen viel für die Eröffnung des Zivilrechtswegs spricht, obwohl für die Entscheidung des Rechtsstreit die Chancengleichheit der Parteien heranzuziehen ist.⁶⁶

2. Klageart

Üblicherweise werden ähnlich gelagerte Fälle im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes vor Gericht geltend gemacht.⁶⁷

Eine Geltendmachung im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes kommt aber nur in Betracht, sofern die streitgegenständliche Veranstaltung noch nicht stattgefunden hat. Die Berlinale 2024 ist beendet, insofern hat sich die streitgegenständliche Veranstaltung erledigt. Damit kommt in Hinblick auf diese Veranstaltung kein einstweiliger Rechtsschutz, sondern allenfalls eine Feststellungsklage in Betracht.

Die Feststellungsklage ist in der Zivilprozessordnung in § 256 Absatz 1 ZPO⁶⁸ geregelt. Gemäß § 256 Absatz 1 ZPO kann auf Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens

⁶³ Schoch/Schneider/Ehlers/Schneider, 46. EL August 2024, VwGO § 40 Rn. 272.

⁶⁴ Schoch/Schneider/Ehlers/Schneider, 46. EL August 2024, VwGO § 40 Rn. 207.

⁶⁵ Jarass/Pieroth/Jarass, 18. Aufl. 2024, GG Art. 21 Rn. 4.

⁶⁶ Für dieses Ergebnis spricht auch die Entscheidung des VG Kassel, Beschluss vom 23.04.1992 (3/1 G 1323/92), das einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung auf Zulassung zur documenta IX an das LG Kassel verwies, da der Rechtsweg zu den Gerichten der Verwaltungsgerichtsbarkeit unzulässig sei. Der Antragsteller hatte geltend gemacht, durch die Nichtzulassung zur documenta in seinem Grundrecht auf Kunstfreiheit verletzt zu sein. Die documenta wird von der documenta und Museum Fridericianum Veranstaltungs-GmbH organisiert, die von der Stadt Kassel und dem Land Hessen als Gesellschafter getragen wird.

⁶⁷ Siehe etwa LG Kassel, Beschluss vom 19.5.1992 (7 O 980/92) und OLG Kassel, Beschluss vom 01-07-1992 - 25 W 44/92, NJW 1993, 1472.

eines Rechtsverhältnisses Klage erhoben werden, wenn der Kläger ein rechtliches Interesse daran hat, dass das Rechtsverhältnis durch richterliche Entscheidung alsbald festgestellt wird.

Unter einem Rechtsverhältnis versteht man die aus einem vorgetragenen Sachverhalt abgeleitete rechtliche Beziehung von Personen untereinander oder von Personen zu Sachen. Kein Rechtsverhältnis betrifft die Frage, ob ein bestimmtes Verhalten rechtmäßig oder rechtswidrig ist. Rechtsverhältnisse stellen nur die Ansprüche dar, die sich aus dem Verhalten ergeben.⁶⁹ Damit eine Feststellungsklage zulässig ist, müsste seitens der Klägerin also die Feststellung eines Rechtsverhältnisses beantragt werden.

Zudem müsste die Klägerin ein Feststellungsinteresse geltend machen können. Dabei kann sich ein hinreichendes Feststellungsinteresse grundsätzlich auch aus einem schutzwürdigen Wunsch nach Rehabilitation ergeben. Bei der Beurteilung, ob ein solches vorliegt, erfolgt eine Orientierung an den Grundsätzen, die das Bundesverwaltungsgericht im Rahmen der Fortsetzungsfeststellungsklage für ein berechtigtes Feststellungsinteresse entwickelt hat. Danach ist maßgebend, ob bei objektiver und vernünftiger Betrachtungsweise abträgliche Nachwirkungen der Maßnahmen fortbestehen, denen durch eine gerichtliche Feststellung der Rechtswidrigkeit des Verwaltungshandelns wirksam begegnet werden könnte.⁷⁰

3. Ergebnis

Bei der Nichtberücksichtigung einer Partei bei einer Veranstaltung wie der Eröffnungsgala der Berlinale kommt vornehmlich ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Verfügung im Zivilrechtsweg in Betracht, solange die Veranstaltung noch nicht stattgefunden hat.

Sofern erst nach der Veranstaltung Rechtsschutz in Anspruch genommen werden soll, kommt nur noch eine Feststellungsklage in Betracht. Diese ist nur zulässig, wenn von der Klägerin die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses geltend gemacht wird und ein hinreichendes Feststellungsinteresse besteht.

⁶⁸ Zivilprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3202; 2006 I S. 431; 2007 I S. 1781), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 328) geändert worden ist.

⁶⁹ BeckOK ZPO/Bacher, 55. Ed. 1.12.2024, ZPO § 256 Rn. 3.

⁷⁰ BeckOK ZPO/Bacher, 55. Ed. 1.12.2024, ZPO § 256 Rn. 20.6; BGH NJW-RR 2016, 1404 Rn. 19; BVerwG, NVwZ 2013, 1550 (1551).

IV. Ergebnisse

Zu Frage 1

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts besteht eine unmittelbare Grundrechtsbindung für privatrechtlich organisierte öffentliche Unternehmen, die vollständig im Eigentum der öffentlichen Hand stehen. Diese Grundrechtsbindung gilt auch für gemischtwirtschaftliche Unternehmen, wenn jene von der öffentlichen Hand beherrscht werden. Dies ist in der Regel der Fall, wenn mehr als die Hälfte der Anteile im Eigentum der öffentlichen Hand stehen. Auf die gewählte Rechtsform kommt es dabei nicht an.

Das Gebot der Chancengleichheit und das damit korrespondierende Neutralitätsgebot besitzen nach überzeugender Meinung Grundrechtsqualität. Staatlich beherrschte Unternehmen, die an die Grundrechte gebunden sind, haben damit auch das Gebot der Chancengleichheit und das Neutralitätsgebot zu beachten.

Zu Frage 2

Das Gebot der Chancengleichheit und das Neutralitätsgebot gelten nicht schrankenlos, eine Schranke stellt das Prinzip der „wehrhaften Demokratie“ dar. In der jüngeren Rechtsprechung wird vor allem die Rechtfertigung neutralitätspflichtverletzender Äußerungen staatlicher Funktionsträger aufgrund des Prinzips der „wehrhaften Demokratie“ diskutiert und vereinzelt bejaht.

Artikel 21 Absatz 2 GG (Verbot verfassungswidriger Parteien) dient dem Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung und ist damit ein Teilaspekt des ansonsten im Grundgesetz nicht ausdrücklich erwähnten Prinzips der „wehrhaften Demokratie“. Dabei obliegt die Feststellung der Verfassungswidrigkeit gemäß Artikel 21 Absatz 4 GG allein dem Bundesverfassungsgericht. Daraus folgt, dass die Neutralitätspflicht staatlicher Organe grundsätzlich gegenüber allen Parteien besteht, solange die Verfassungswidrigkeit nicht durch das Bundesverfassungsgericht festgestellt wurde.

Zu Frage 3

Die Kulturveranstaltungen des Bundes in Berlin (KBB) GmbH ist in der Rechtsform einer GmbH und somit privatrechtlich organisiert. Alleingesellschafterin ist die Bundesrepublik

Deutschland, sodass es sich um ein in öffentlicher Hand stehendes Unternehmen handelt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind solche Unternehmen an die Grundrechte gebunden. Die KBB und ihre Geschäftsbereiche sind damit dem Gebot der Chancengleichheit der Parteien, das Grundrechtsqualität besitzt, verpflichtet.

Zu Frage 4

Werden zu einer öffentlichkeitswirksamen Veranstaltung wie der Berlinale (die zum Geschäftsbereich der in öffentlicher Hand stehenden KBB gehört) die Vertreter aller Parteien, die im Bundestag oder Abgeordnetenhaus vertreten sind, mit Ausnahme einer einzelnen Partei eingeladen, dürfte dies mit einer Beeinträchtigung des Gebots der Chancengleichheit der betroffenen Partei verbunden sein. In einem solchen Fall kommt eine Rechtfertigung über das Prinzip der „wehrhaften Demokratie“ und über die Rechte Dritter in Betracht.

Das Prinzip der „wehrhaften Demokratie“ stellt jedoch keine pauschale Eingriffsermächtigung dar, sondern kann nur dann zur Rechtfertigung einer Maßnahme herangezogen werden, wenn diese tatsächlich konkret dem Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung dient. Dass die bloße Teilnahme von Vertretern einer – vom Bundesverfassungsgericht nicht als verfassungsfeindlich festgestellten – Partei an der Eröffnungsgala eines Filmfestivals eine Gefährdung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung darstellt, erscheint nicht überzeugend.

Daneben kommt eine Rechtfertigung der Beeinträchtigung der Chancengleichheit auch aufgrund von Rechten Dritter in Betracht. Im Falle der Berlinale ist ebenfalls die Kunstfreiheit der künstlerischen Leitung der Berlinale betroffen, sodass im Wege der praktischen Konkordanz ein Ausgleich zwischen den hier widerstreitenden Verfassungspositionen zu schaffen ist. In Rechtsprechung und Literatur finden sich im Bereich der Rundfunkfreiheit bei der Nichtberücksichtigung einzelner Parteien in redaktionell gestalteten Sendungen wie den „Kanzlerduellen“ Lösungsansätze für die Auflösung des Spannungsverhältnisses zwischen Chancengleichheit und Rundfunkfreiheit. Eine grobe Orientierung an den in diesem Bereich entwickelten Grundsätzen erscheint auch im vorliegenden Fall sinnvoll. Die Nichtberücksichtigung einer Partei bei einer öffentlichkeitswirksamen Veranstaltung dürfte dann mit dem Grundsatz der Chancengleichheit vereinbar sein, wenn ein nachvollziehbares Gesamtkonzept vorliegt, das den begrenzten Teilnehmerkreis begründen kann. Ein alleiniger Hinweis auf die inhaltliche Ausrichtung einer Partei dürfte den Anforderungen an ein solches Gesamtkonzept nicht genügen.

Zu Frage 5

Solange die Veranstaltung noch nicht stattgefunden hat, kommt für die betroffene Partei Rechtsschutz in Form eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Verfügung vor den Zivilgerichten in Betracht. Nach Beendigung der Veranstaltung kommt nur noch eine Feststellungsklage in Betracht. Dazu müsste die Klägerin die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses begehren sowie ein hinreichendes Feststellungsinteresse geltend machen können.

* * *