(K)eine Frage der Zurechnung

Wenn eine vertraute Terminologie den Blick zu verstellen droht

Bernhard Stüer & Michael Buttler

29.04.2026 doi: 10.59704/b13867763c05636a

Am 26. März 2026 hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) über die Mitgliedschaft einer Kommune in einer „Allianz gegen Rechtsextremismus“ entschieden. Die Entscheidung steht im größeren Kontext der breit geführten Debatte um die staatliche Unterstützung zivilgesellschaftlicher Akteure. Nach Auffassung des BVerwG kann eine Partei den Austritt einer Kommune aus solch einem privatrechtlich organisierten Bündnis nur dann verlangen, wenn der Kommune die dort getätigten, die Partei betreffenden Äußerungen „wie eigene zuzurechnen sind und der darin liegende mittelbare Eingriff in die Chancengleichheit der Partei nicht verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist“. Dem Inhalt der bislang allein vorliegenden Pressemitteilung ist in vielerlei Hinsicht zuzustimmen. In einem zentralen Punkt ist er aber kritikwürdig: Das Gericht scheint die Problematik als eine Frage der Zurechnung von Äußerungen des privaten Akteurs zur Kommune zu begreifen. Das überzeugt bei genauerer Betrachtung jedoch nicht. Diese handlungsbezogene Zurechnungskonstruktion kann sowohl für den juristischen als auch den politischen Diskurs nachteilige Folgen haben. Um diese zu vermeiden, sollte die Rechtsprechung von ihr Abstand nehmen.

Hintergrund

In dem Rechtsstreit ging es um die Frage, ob ein AfD-Kreisverband gegen die Stadt Nürnberg einen Anspruch darauf hat, dass die Stadt aus einer privatrechtlich strukturierten „Allianz gegen Rechtsextremismus“ austritt. Dabei musste das BVerwG erstmals Maßstäbe zu der in jüngster Zeit hochumstrittenen Frage entwickeln, wann die staatliche Unterstützung eines sich parteipolitisch äußernden Akteurs einen mittelbar-faktischen Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien darstellt. Aus der Pressemitteilung des Gerichts geht hervor, dass ein solcher Eingriff durch die bloße Mitgliedschaft der Stadt in der „Allianz gegen Rechtsextremismus“ nur dann vorliege, wenn diese Mitgliedschaft wegen ihrer Zielsetzung und Wirkung einem unmittelbaren Eingriff gleichkomme. Eine entsprechende – etwa aus dem Satzungszweck oder dem tatsächlichen Hauptzweck der Allianz abzuleitende – Zielsetzung konnte der zuvor mit dem Fall betraute Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) nicht feststellen. Entscheidend sei daher, ob die beklagte Stadt innerhalb der Allianz einen lenkenden Einfluss auf gegen die AfD gerichtete Aktionen ausübe oder solche gezielt unterstütze. Die für den Eingriffscharakter neben der Zielsetzung maßgebliche Wirkung käme einem unmittelbaren Eingriff gleich, wenn Ausmaß und Intensität der AfD-kritischen Äußerungen geeignet seien, ihr im politischen Wettbewerb ernsthafte Nachteile zuzufügen – entsprechende Feststellungen dazu traf die Vorinstanz allerdings nicht.

Primärer Anknüpfungspunkt des Vorwurfs verfassungswidrigen Verhaltens ist nach den insoweit zustimmungswürdigen Maßgaben des BVerwG somit stets das staatliche Handeln selbst, hier also die Mitgliedschaft der Stadt oder der gegen eine politische Partei gerichtete staatliche Lenkungseinfluss. Äußerungen zivilgesellschaftlicher Akteure, so das BVerwG, können allenfalls mittelbar zur Qualifizierung des staatlichen Handelns herangezogen werden. Vor diesem Hintergrund überrascht es, dass die überwiegende Literatur (vgl. hier, hier, hier und hier) sowie nun das BVerwG („wenn der Kommune diese Äußerungen […] wie eigene zuzurechnen sind“) im Einklang mit dem Urteil des BayVGH (Rn. 29, 35) die Problematik ganz selbstverständlich als eine Frage der Zurechnung von Äußerungen begreifen.

Naheliegend, aber irreführend

Ein nicht staatlich beherrschter privater Akteur ist nicht grundrechtsverpflichtet, sodass er von vornherein nicht gegen das parteipolitische Neutralitätsgebot verstoßen kann. Die Eingriffsqualität staatlicher Unterstützungsmaßnahmen kann man hingegen oftmals nur bestimmen, wenn man Gesichtspunkte aus der Sphäre der privatrechtlichen Vereinigung berücksichtigt. In der Zusammenschau staatlicher Unterstützungshandlungen und parteipolitisch konnotierter Tätigkeit der privatrechtlichen Vereinigung kommt daher ein Grundrechtseingriff in Betracht, sodass der Zurechnungsgedanke auf den ersten Blick naheliegt. Bei näherer Betrachtung birgt der Zurechnungsgedanke in der gewählten Form jedoch die Gefahr, die Dogmatik zu verunklaren. Außerdem erweist er sich als entbehrlich und kann zu einem fehlgeleiteten öffentlichen Diskurs beitragen.

Art. 1 Abs. 3 GG als Ausgangspunkt

Zunächst verleitet die Zurechnungsterminologie zu Lesarten, die die Grenzen der fundamentalen Unterscheidung zwischen der Freiheitsbetätigung Privater und staatlichem Handeln verwischen. Das Grundgesetz ist insoweit – ungeachtet etwaiger Probleme einer strikten Trennung von Staat und Gesellschaft – jedenfalls im Grundsatz eindeutig: Gemäß Art. 1 Abs. 3 GG binden die Grundrechte allein die Gesetzgebung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht. Stets ist daher zwischen dem grundrechtsgebundenen Staat und den grundrechtsberechtigten privaten Akteuren zu differenzieren.

Bei einem allzu weitgehenden Verständnis verdichtet sich der Zurechnungsgedanke jedoch zu einer Art Gleichsetzungsgedanken, etwa wenn Gersdorf annimmt, „was für den Staat gilt, [müsse] auch für zivilgesellschaftliche Organisationen gelten, wenn sie der Staat zum Zwecke der Demokratiesicherung fördert“[1], und daraus folgert, bereits die Gewährung staatlicher Fördermittel führe zur Geltung des Neutralitätsgebots, gegen das die privatrechtliche Vereinigung eigenständig verstoßen könne. Diese von Hufen treffend als „Sprachrohrtheorie“ (S. 26) bezeichnete Auffassung verwischt die dem Grundgesetz zugrunde liegende elementare Unterscheidung zwischen staatlicher und gesellschaftlicher Sphäre. Ist der private Akteur nicht staatlich beherrscht, so werden seine Äußerungen richtigerweise auch durch (teilweise) staatliche Förderung nicht automatisch zu staatlichen Äußerungen. Aus einer bloßen staatlichen Förderung (z.B. durch finanzielle Zuwendung oder Mitgliedschaft) kann man eben nicht pauschal folgern, es handele sich um lediglich formal vom Staat getrennte, tatsächlich aber von ihm gesteuerte „Meinungstrabanten“[2]. Ob Art und Umfang staatlichen Einflusses die Schwelle zur staatlichen Beherrschung überschreiten, ist vielmehr gerade im Einzelfall zu bestimmen. Andernfalls droht, wie Funke/Krajewski zutreffend angemerkt haben, ein Zirkelschluss, bei dem die Frage nach einer möglichen „Flucht ins Privatrecht“ nicht den Ausgangspunkt der Prüfung, sondern schon das unzulässigerweise vorweggenommene Ergebnis darstellt.

Dogmatische Fehlerquelle

Die Heranziehung der Zurechnungskonstruktion ist darüber hinaus überflüssig. Der Vorwurf grundrechtswidrigen Verhaltens kann nur an ein Handeln oder Unterlassen des einzig grundrechtsgebundenen staatlichen Akteurs anknüpfen. Um so ein Verhalten aufzufinden, bedarf es keiner Zurechnung: Das staatliche Verhalten liegt vielmehr in der staatlichen Entscheidung zur (Aufrechterhaltung der) Förderung des privaten Akteurs bzw. in der Begründung oder Nichtbeendigung einer Mitgliedschaft. Die Zurechnungsterminologie verstellt den Blick darauf, dass allein das der Anknüpfungspunkt auf der Handlungsebene ist; nicht die einzelne Äußerung eines grundrechtsberechtigten Akteurs (so bereits Deyda). Sie verlagert den Fokus von der konkreten staatlichen Förderentscheidung – im vorliegenden Fall eben der Begründung bzw. Aufrechterhaltung der Mitgliedschaft – auf die Freiheitsbetätigung privater Akteure. Wollte man aber primär an eine

[1] Gersdorf NJW 2024, 3275 (3281, Rn. 37).
[2] Gröpl NVwZ 2025, 281 (285 f.).

– dem Staat lediglich zuzurechnende – Äußerung Privater anknüpfen, würde man diese entgegen der allgemeinen Grundrechtsdogmatik in die Lage versetzen, durch eigene Handlungen selbst über das „Ob“ und „Wann“ eines Grundrechtseingriffs zu entscheiden.

Die vom BVerwG entwickelten Beurteilungsmaßstäbe – etwa Satzungszweck und Intensität privater Äußerungen – lassen sich sachgerechter bei der gerichtlichen Überprüfung der Gesamtbewertung der Förderung berücksichtigen, die der staatliche Akteur vornehmen und anlassbezogen auch aktualisieren muss. Hierin zeigt sich auch ein Unterschied zu klassischen Zurechnungskonstellationen, etwa im Haftungsrecht: Dort machen regelmäßig normative Erwägungen eine Handlungs- oder Verschuldenszurechnung erforderlich, weil – etwa im Falle der Beauftragung eines privaten Abschleppunternehmers im Rahmen der Erfüllung öffentlicher Aufgaben – die staatliche Entscheidung für sich genommen neutral ist. Bei der Unterstützung zivilgesellschaftlicher Akteure im Bereich der Demokratieförderung hingegen muss sich gerade die staatliche Förderentscheidung von vornherein an den Anforderungen des parteipolitischen Neutralitätsgebots messen lassen und bei veränderter Sachlage im Wege einer Neubewertung bewähren.

Mehr als ein Wortstreit

Die Frage, ob man Äußerungen des Privaten dem Staat zurechnet oder ob man – dogmatisch überzeugender – unmittelbar an die staatliche Förderentscheidung anknüpft, ist keine bloß terminologische. Zwar stellt auch das BVerwG – trotz der jedenfalls partiellen Zugrundelegung einer Zurechnungsdogmatik – zutreffend darauf ab, dass für die Eingriffsqualifikation eine Gesamtbetrachtung von Zielsetzung und Wirkung erforderlich ist. Die Zurechnungsterminologie kann jedoch den unzutreffenden Eindruck vermitteln, bereits einzelne Äußerungen des zivilgesellschaftlichen Akteurs würden ihrerseits gegen das parteipolitische Neutralitätsgebot verstoßen. Die Folgen sind spürbar: Rechtsunsicherheit und Einschüchterung verleiten viele zivilgesellschaftliche Akteure dazu, von parteipolitischen Äußerungen vollständig Abstand zu nehmen (vgl. hier, hier und hier und exemplarisch die nachträgliche Abstandnahme der „Allianz gegen Rechtsextremismus“ von parteibezogenen Stellungnahmen im vorliegenden Rechtsstreit). Es entsteht eine – gerade im Bereich der Extremismusprävention – besorgniserregende Entpolitisierung: Zivilgesellschaftliche Akteure diskutieren verfassungsfeindliche Tendenzen, Betätigungen und Positionen in der Annahme einer strikten Neutralitätspflicht nicht mehr unter Erwähnung des parteipolitischen Bezugs; die grundrechtlich verbürgten Freiheiten der Meinungs- und Vereinigungsfreiheit schöpfen sie nicht vollumfänglich aus.

Fazit

Die vom BVerwG entwickelten Maßstäbe zur Prüfung mittelbar-faktischer Eingriffe in die Chancengleichheit der Parteien bei der staatlichen Unterstützung zivilgesellschaftlicher Akteure sind zu begrüßen. Sie verbessern die lang ersehnte Rechtssicherheit im Bereich der zivilgesellschaftlichen Demokratieförderung und Extremismusprävention. Zivilgesellschaftliche Akteure müssen – nun höchstrichterlich bestätigt – nicht befürchten, dass sie wegen einzelner parteipolitischer Äußerungen nicht mehr förderfähig sind. Solange ihr Zweck nicht darin besteht, einer Partei im politischen Wettbewerb Nachteile zuzufügen, oder Ausmaß und Intensität ihrer Äußerungen einer Partei wesentliche Nachteile zufügen, greift eine staatliche Unterstützung nicht in die Chancengleichheit der Parteien ein. Diesen insoweit zustimmungswürdigen Erwägungen sollte das BVerwG zusätzlich begriffliche Klarheit verleihen, indem es auf die Zurechnungsterminologie verzichtet. Denn sie droht einer in der Öffentlichkeit verbreiteten Fehlannahme Vorschub zu leisten, wonach zivilgesellschaftliche Akteure selbst eine Verletzung des parteipolitischen Neutralitätsgebots bewirken können.

Sollte die Rechtsprechung die Zurechnungsterminologie gleichwohl beibehalten, ist zumindest eine Klarstellung geboten, soweit in der Pressemitteilung noch von einer Zurechnung „der Äußerungen“ die Rede ist. Von Zurechnung könnte man aber allenfalls insoweit sprechen, als der Staat die mittelbaren

Auswirkungen seiner Förderentscheidung – namentlich die Wirkung privater Äußerungen des Förderempfängers etwa in Form von Nachteilen bei der Mobilisierung im parteipolitischen Wettbewerb – gegen sich gelten lassen muss. Ein mittelbarer Grundrechtseingriff wird durch die Zurechnung von Folgen, nicht von Handlungen begründet.[3] Das entspricht auch der Terminologie des BVerwG in der Osho-Entscheidung. In ihr heißt es explizit, der Staat müsse sich „die für die Kläger nachteiligen Folgen dieser Arbeit“ zurechnen lassen. Das private Handeln in Form einzelner Äußerungen kann hingegen nicht zugerechnet werden, was freilich auch nicht erforderlich ist. Genau diese Unterscheidung geht in der öffentlichen Wahrnehmung regelmäßig verloren. Daher spricht vieles dafür, – wie im Anschluss an das BVerwG auch das BVerfG in seiner Osho-Entscheidung – auf die in diesem Kontext missverständliche Zurechnungsterminologie gänzlich zu verzichten.

Die geäußerten Ansichten und Meinungen sind ausschließlich diejenigen der Autoren.

AUTOR*INNEN

Bernhard Stüer
Bernhard Stüer, LL.M. (Paris-Panthéon-Assas) ist Doktorand am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie von Prof. Dr. Laura Münkler (Universität Bonn).

Michael Buttler
Michael Buttler ist Doktorand und Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Medienrecht von Prof. Dr. Karl-Eberhard Hain (Universität zu Köln).

EMPFOHLENE ZITATION
Stüer, Bernhard; Buttler, Michael: (K)eine Frage der Zurechnung: Wenn eine vertraute Terminologie den Blick zu verstellen droht, Verfassungsblog, 29.04.2026, doi: 10.59704/b13867763c05636a.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20260429-173421-0.

[3] Vgl. Klement, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, § 80 Rn. 64.