Fatal zentral

Warum die Bundeszentrale für politische Bildung besser geschützt werden sollte

Anna-Mira Brandau & Friedrich Zillessen

30.03.2025 doi: 10.59704/0f798206e94ebcd1

Funktionierende Demokratien fallen nicht vom Himmel. Demokratische Willensbildung muss erprobt und ständig geübt werden. Daher entsprach es bisher parteiübergreifendem Konsens, dass eine Demokratie ihre eigenen Voraussetzungen aktiv schaffen und fördern muss. Die 551 Fragen der CDU-/CSU-Fraktion zur Finanzierung von zivilgesellschaftlichen Akteuren stellen diesen bewährten Grundsatz in Frage. Wenn politische Bildung und Demokratieförderung insgesamt als verdächtig gelten, wird es wohl nicht lange dauern, bis auch die Arbeit der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) in Zweifel gezogen wird.

Die bpb wurde im Jahr 1952 gegründet, um die politische Bildung der Bürgerinnen und Bürger zu fördern und das demokratische Bewusstsein zu stärken. Schulmaterialien, vergünstigte Sachbücher, Bildungsprogramme oder der Wahlomat – mit ihren Angeboten hat sie seither viele Generationen nachhaltig geprägt. Ein genauerer Blick zeigt, wie leicht sich diese staatliche Institution beeinflussen oder sogar auflösen lässt. Es ist daher an der Zeit, sie rechtlich besser zu schützen.

Ein neuer Kurs

Mal angenommen, ein neuer Bundesinnenminister kommt ins Amt und erklärt es zu seinem Ziel, staatliche Institutionen „effizienter und neutraler“ zu gestalten. In seiner ersten Pressekonferenz erklärt er, die Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) müsse sich stärker auf „faktenbasierte Information“ konzentrieren, anstatt „gesellschaftliche Debatten zu lenken“. Man werde prüfen, wie man die bpb „ideologiefrei“ neu aufstellen könne – inhaltlich und personell.

Wenig später wird bekannt, dass der Minister einen externen Evaluationsbericht in Auftrag gegeben hat. Dieser bemängelt eine einseitige Themenauswahl in Publikationen der bpb und eine Überbetonung gesellschaftskritischer Perspektiven. Der wissenschaftliche Beirat der Bundeszentrale zeigt sich irritiert, in diesen Evaluationsprozess nicht eingebunden worden zu sein. Dessen ungeachtet weist der Innenminister an, Förderprogramme für Projekte zur Demokratieförderung und Extremismusprävention auszusetzen, bis sich die bpb inhaltlich neu ausgerichtet hat.

Im Zuge der Reformgespräche thematisiert der Minister auch den historischen Fokus der bpb. Der Nationalsozialismus sei zwar nicht nur ein „Vogelschiss“ in der Geschichte Deutschlands, er dürfe aber nicht das gesamte historische Bewusstsein dominieren. Man müsse eine breitere Perspektive einnehmen und auch die positiven Kapitel der deutschen Geschichte stärker in den Mittelpunkt rücken. Die bisherige Präsidentin der bpb äußert Bedenken. Sie warnt vor einer politischen Bildungsarbeit, die sich vorrangig mit nationaler Identität befasst. Wenige Wochen später wird sie überraschend in den Ruhestand versetzt – offiziell aus Altersgründen. Der vom Innenminister benannte Nachfolger hat keine wissenschaftliche Expertise im Bereich der politischen Bildung, dafür aber gute Kontakte zur Partei des Innenministers.

Nach seiner Ernennung werden erste inhaltliche Anpassungen sichtbar. Das Jugendmagazin fluter sowie der Wahlomat werden eingestellt, der Förderetat für Projekte zur Erinnerungskultur schrumpft drastisch. Trotz einer kritischen Stellungnahme des parlamentarischen Kuratoriums setzt er neue Themenschwerpunkte: Heimat, gesellschaftlicher Zusammenhalt und Bürgerpflichten. Kritische Stimmen verlieren an Einfluss, während sich das Angebot der bpb zunehmend auf „stabilisierende“ Narrative konzentriert.

Nach zwei Jahren und einer erbitterten Kontroverse um einen Apuz-Beitrag über rechtsextreme Strukturen innerhalb der Bundespolizei, verkündet der Minister weitreichende Sparmaßnahmen und eine umfassende Verwaltungsreform: Die bpb wird durch Verwaltungserlass aufgelöst. Ihre Aufgaben gehen in die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit der Regierung und das Bundesamt für Verfassungsschutz über. Politische Bildung bleibe eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, erklärt der Minister, aber ohne eine teure Bundeszentrale.

Weitreichender Exekutivspielraum

Die Bundeszentrale für politische Bildung wurde 1952 als Bundeszentrale für Heimatdienst – etwas vereinfacht – auf zwei Grundannahmen gegründet. Erstens: Politische Bildung ist wichtig für eine Demokratie. Und zweitens: Eine Organisation, deren Aufgabe es ist, eben diese politische Bildung zu leisten, ist eine gute Idee. Seitdem kommt die bpb ihrer Aufgabe nach, Verständnis für politische Sachverhalte zu fördern, das demokratische Bewusstsein zu festigen und die Bereitschaft zur politischen Mitarbeit zu stärken, vgl. § 2 des „Erlass über die Bundeszentrale für politische Bildung“. Seit 1976 orientiert sie sich bei dieser Arbeit am Beutelsbacher Konsens, der aus der Prinzipientrias: Überwältigungsverbot, Kontroversität und Befähigung des Individuums besteht. Aus diesem Konsens leitet sich ab, dass die bpb pluralistisch und in gewisser Weise neutral arbeitet – allerdings geht dies nicht mit einer Enthaltung politischer Werturteile einher, sondern vielmehr mit einer Repräsentation und Diskussion aller politischer Positionen, solange dabei Ausgewogenheit und rechtsstaatliche Distanz gewahrt wird (vgl. BVerfG, *Löw-Beschluss*, Rn. 23.). Nicht zuletzt kommt der bpb so auch „eine hervorgehobene Bedeutung bei der Verfassungsvermittlung“ (Michl, S. 106) zu.

Die Sinnhaftigkeit einer solchen Einrichtung schien über einen langen Zeitraum hinweg so unstrittig, dass ihre rechtliche Ausgestaltung in den Hintergrund geriet. Wagt man allerdings einen genaueren Blick, wird deutlich, dass die bpb auf wackeligen Füßen steht. Sollte in Zukunft die Sinnhaftigkeit der politischen Bildung in Frage stehen, könnte dies weitreichende, wenn nicht gar existenzbedrohende Folgen für die Bundeszentrale haben – und damit für die Voraussetzungen unserer Demokratie.

Denn nach § 1 der aktuellen Rechtsgrundlage der bpb ist sie eine nichtrechtsfähige Bundesanstalt im Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Inneren. So wie der Innenminister sie durch Erlass begründen konnte, kann er sie – ebenfalls durch Erlass – wieder auflösen. Das vorangestellte Szenario ist also keinesfalls realitätsfern, sondern zeigt, wie man sich einer politisch unliebsamen und unbequemen Organisation ganz einfach und verfahrensgerecht entledigen könnte.

Ein Blick nach Berlin, Niedersachsen oder Sachsen-Anhalt bekräftigt diesen Eindruck: Die Berliner CDU monierte letztes Jahr „Wildwuchs“ und einen „Linksdrall“ der Landeszentrale. Um der Demokratiebildung den nötigen „roten Faden“ zu geben, plant die Senatsbildungsverwaltung eine Stabsstelle, die für „Steuerung, Koordination und Kontrolle“ sorgen soll. Niedersachsen ging unter dem späteren Bundespräsidenten Christian Wulff einen noch radikaleren Weg: Die Landesregierung löste die dortige Landeszentrale zum 31.12.2004 auf, vermeintlich um Geld zu sparen. Die Bildungsaufgaben wurden – gleichermaßen überraschend wie irritierend – auf den Landesverfassungsschutz übertragen. Erst seit 2017 hat Niedersachsen wieder eine lpb. Und in Sachsen-Anhalt brachte die AfD-Fraktion erst im Januar 2025 einen Antrag ein, in dem sie die Auflösung der dortigen Landeszentrale forderte. Sie stehe für „politische Bevormundung und Indoktrination“.

Die Bundeszentrale für politische Bildung aufzulösen, wäre natürlich der letzte Schritt. Inhaltliche Einflussnahmen lassen sich bereits vorher verwirklichen, weil die bpb als nichtrechtsfähige Bundesanstalt dem Geschäftsbereich des Bundesministeriums des Inneren untersteht. So wies das CSU-geführte BMI die bpb im Rahmen seiner Fachaufsicht 2021 an, den Teaser eines bereits seit Jahren veröffentlichten Dossiers über „Linksextremismus“ inhaltlich abzuändern – vorangegangen war ein Twitter-Shitstorm.

Doch auch darüber hinaus ist der exekutive Einflussspielraum nicht zu unterschätzen. Gem. § 3 des Erlasses wird die Bundeszentrale durch einen Präsidenten geleitet, den das BMI in sein Amt beruft. Seit fast 25 Jahren ist Thomas Krüger Präsident der bpb – der frühere Bürgerrechtler aus der DDR gilt als angesehene und akzeptierte Persönlichkeit an der Spitze der Zentrale. Sein Wort hat Gewicht und keiner der immerhin sieben Bundesinnenminister*innen in dieser Zeit sah die Notwendigkeit, ihn auszutauschen.

Aber sie alle hätten es gekonnt, und zwar ohne Erklärungspflicht oder gar Rückbindung an ein anderes Gremium: Das Kuratorium der Zentrale hat zwar laut § 6 Abs. 1 des Erlasses den Auftrag, die „politisch ausgewogene Haltung und die politische Wirksamkeit der Arbeit der Bundeszentrale“ zu kontrollieren. Allerdings ist diese Kontrolle auf die Vorlage von Stellungnahmen beschränkt und umfasst nicht die Personalfrage an der Spitze der Zentrale. Sollte ein Präsident die bpb also gestützt und geschützt vom Innenminister inhaltlich neu ausrichten, so gibt es keinerlei Mechanismen, durch die das Kuratorium ein solches Vorgehen effektiv beeinflussen könnte.

Auch der wissenschaftliche Beirat hat im Rahmen „grundsätzlicher Angelegenheiten der politischen Bildung“ (vgl. § 5 Abs. 1 Erlass) lediglich eine unterstützende Funktion. Dass dieses zwölfköpfige Gremium wiederum der Bundesinnenminister besetzt und sogar im Hinblick auf seine Geschäftsordnung dessen Genehmigung bedarf, verdeutlicht den exekutiven Einfluss in personell-organisatorischen Fragen. Er beschränkt sich aber nicht allein darauf: Der Präsident kann von einstimmig gefassten inhaltlichen Empfehlungen des wissenschaftlichen Beirats mit Zustimmung des Bundesinnenministers abweichen, vgl. § 5 Abs. 5 des Erlasses. Letztlich liegt die Entscheidungsgewalt also im Zweifel wieder beim Bundesinnenminister.

Bisher haben die Bundesinnenminister*innen von ihren Einflussmöglichkeiten wohl nur zurückhaltend Gebrauch gemacht. Die Überzeugung, dass dies auch in Zukunft so bleibt, ist im besten Fall optimistisch, am ehesten aber wohl naiv. Deshalb plädieren wir dafür, die Bundeszentrale für politische Bildung rechtlich neu aufzustellen. Für ein solches Unterfangen stehen die Länder Schleswig-Holstein und Bayern Pate, die diesen Prozess für ihre Landeszentralen bereits vollzogen haben.

Darf der Bundestag ein bpb-Gesetz erlassen?

Der wichtigste Schritt dürfte darin liegen, die bpb auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen. In Zukunft sollte ein einfaches Bundesgesetz Grundlage der Anstalt sein, damit sie nicht mehr wie bisher im Wege eines sog. *actus contrarius* durch Erlass abgeschafft werden könnte. Diese Forderung ist zugleich eine Herausforderung: Damit der Bundestag ein solches Gesetz erlassen kann, bedarf er einer Gesetzgebungskompetenz, vgl. Art. 30, 70 GG. Entsprechend der in § 2 des Erlasses definierten Aufgabe der bpb müsste diese Bundeskompetenz die politische Bildung (Förderung des Verständnisses für politische Sachverhalte und Stärkung der Bereitschaft zur politischen Mitarbeit) und die Demokratieförderung (Festigung des demokratischen Bewusstseins) umfassen. Im Zusammenhang mit dem geplanten Demokratiefördergesetz haben sich mehrere Gutachten (hier, hier und hier) mit einer möglichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Demokratiebildung auseinandergesetzt und diese – wenn auch auf unterschiedliche Art und Weise – bejaht.

Während sich eine Meinung auf die ständige Staatspraxis und die Aufgabe der Staatsleitung als Kompetenz stützt (Gutachten von Battis u.A., S. 21, 38 ff.), leitet eine andere Ansicht diese aus der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für die „öffentliche Fürsorge“ aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG ab (Gutachten von Möllers, S. 9 ff.). Letztlich ist anzunehmen, dass der Bund kompetent ist, ein Demokratiefördergesetz zu erlassen, und somit auch die gesetzliche Neuaufstellung der bpb kompetenzrechtlich möglich ist.

Vorbild Bayern?

Eine solche Neuaufstellung sollte zunächst die Rechtsform der Zentrale neu definieren. Vorbild könnte hier ausgerechnet die bayerische Landeszentrale für politische Bildung sein, die im Jahr 2018 eine teilrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts wurde. Als

Begründung für diese Rechtsformwahl führt die Drucksache des Landtages aus, dass diese Rechtsform der Landeszentrale ermöglicht, im Rahmen der Gesetze eigenverantwortlicher und damit flexibler zu agieren (Rechtsfähigkeit nach außen). Zugleich gewährleiste die Teilrechtsfähigkeit, dass die neue Landeszentrale im Innenverhältnis zur Staatsverwaltung weiterhin auf der verlässlichen Grundlage einer staatlichen Haushaltsführung aufbaut und auf den Freistaat Bayern als Dienstherrn bzw. Arbeitgeber des Personals der Landeszentrale verweisen kann.

Ähnliche Überlegungen sollten auch die Rechtsformwahl der Bundeszentrale leiten: Einerseits sind Eigenverantwortlichkeit und Flexibilität wichtig, andererseits ist die bpb auf eine angemessene und sichere finanzielle und personelle Ausstattung angewiesen, die sie nicht aus eigener Kraft, sondern nur durch Haushaltsmittel des Bundes wird leisten können. Ob diese finanzielle Abhängigkeit eine Teilrechtsfähigkeit notwendig macht, oder ob eine sichere und ausreichende Finanzausstattung durch gesetzliche Normierung auch in Kombination mit einer Vollrechtsfähigkeit erreicht werden kann, könnte der nächste Gesetzgeber allerdings in Betracht ziehen.

Um die Arbeit der bpb inhaltlich auszurichten und die Prinzipien des Beutelsbacher Konsens zu wahren, sind die bereits benannten Akteure – die Präsident*in, das parlamentarische Kuratorium und ein wissenschaftlicher Beirat – sinnvoll und geeignet: Der*die Präsident*in verantwortet das Tagesgeschäft und die spezifische Ausrichtung der Zentrale, der wissenschaftliche Beirat berät bezüglich der großen inhaltlichen Linien, während das parlamentarische Kuratorium die Überparteilichkeit sicherstellt. Doch die spezifischen Ausformungen ihrer Kompetenzen sollten neu evaluiert werden. So erscheint es sinnvoll, die exekutive Vormachtstellung zu brechen und das Kuratorium bei der Ernennung und Absetzung der Präsident*in und der Mitglieder des wissenschaftlichen Beirates zu beteiligen, wie es beispielsweise in Bezug auf die niedersächsische Landeszentrale vorgesehen ist. Auch bei einer geplanten Nichtumsetzung einer einstimmigen Vorlage des Fachbeirates durch den Präsidenten sollte zukünftig nicht die Zustimmung des Bundesinnenministers, sondern die des Kuratoriums eingeholt werden müssen. So ließe sich verhindern, dass ein autoritär-populistischer Bundesinnenminister auf die inhaltliche Ausrichtung der Zentrale Einfluss nimmt.

§ 6 Abs. 1, 2 des Erlasses sieht vor, dass die 22 parlamentarischen Mitglieder des Kuratoriums von der Präsident*in des Bundestages auf Vorschlag der Fraktionen berufen werden. Derzeit wird das Kuratorium durch die Fraktionen entsprechend ihrer Stärke im Bundestag besetzt. Auf Länderebene hat sich zuletzt Widerstand gegen die Mitgliedschaft der AfD-Abgeordneten im Kuratorium formiert, nachdem diese die Arbeit der Landeszentralen öffentlich verunglimpft hatten. Der baden-württembergische Verfassungsgerichtshof entschied in diesem Zusammenhang, dass die AfD-Fraktion kein Recht darauf habe, im Kuratorium der lpb vertreten zu sein. Um solchen, auch auf Bundesebene bekannten Problemen vorzubeugen, könnte eine allgemeine Regelung festlegen, dass das Kuratorium mit Parlamentarier*innen sowohl der Regierungs- als auch der Oppositionsfraktionen besetzt wird – und zwar nicht allein auf Vorschlag der Fraktionen, sondern durch Wahl im Bundestag. Das sichert die Überparteilichkeit des Kuratoriums, ohne zu steife und deshalb ggf. blockierende Vorgaben an seine Besetzung zu machen.

Die Frage der institutionellen Anbindung der bpb

An der bisherigen Zuordnung zum Bundesministerium des Inneren und für Heimat wurde bereits in der Vergangenheit mit guten Gründen kritisiert, dass sicherheitspolitische Logiken und freie, pluralistische politische Bildung kollidieren, wie etwa im Rahmen der Teaser-Affäre 2021 zu beobachten war.

Eine Konsequenz aus dieser Kritik könnte sein, die Zentrale aus dem Geschäftsbereich der Exekutive aus- und in den des Bundestages einzugliedern. Vorbild wären hier die Landeszentrale für politische Bildung in Baden-Württemberg bzw. der Beauftragte für politische Bildung in Schleswig-Holstein. Schleswig-Holstein begründete diesen Schritt funktional: Die Anbindung an den Landtag – das Herz einer parlamentarischen Demokratie – könne der Aufgabe der politi-

schen Bildung am besten entsprechen. Außerdem könne das Parlament am besten gewährleisten, dass die staatliche politische Bildung überparteilich gestaltet wird. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt ein Expertengremium aus Nordrhein-Westfalen, das den Auftrag hatte, Vorschläge zur Neuorganisation der Landeszentrale zu erarbeiten. Die Expert*innen betonen, dass es notwendig sei, die politische Bildung als auf das demokratische Gemeinwesen bezogenen Selbstzweck zu erfassen. Nur die Herauslösung der lpb aus der Ministerialhierachie mit ihrer Weisungsgebundenheit könne verhindern, dass die politische Bildungsarbeit als Instrument eines politischen Richtungskampfes instrumentalisiert werde. Konsequenterweise empfehlen sie deshalb die Anbindung an den Landtag (Expertenbericht, S. 8).

Einer solchen Anbindung wird entgegengehalten, dass die Parlamentsverwaltung keine öffentliche Verwaltung im üblichen organisatorischen Sinne ist, sondern eine dienende Funktion den Legislativorganen gegenüber hat. Die Verwaltung des Parlaments mit Aufgaben zu beladen, die in keinem inneren Zusammenhang zu dieser Funktion stehen, sei zu vermeiden (siehe Brüning/Willers, JZ 21/2010, 1058 (1059, 1061)).

Und schließlich gäbe es auch im Bereich der Regierung Geschäftsbereiche, die sich fraglos anbieten würden, die bpb in Zukunft zu beherbergen. Zuvörderst wäre dies wohl das BMFSFJ, das bereits demokratiefördernde Programme (z.B. „Demokratie leben!“) betreibt.

Wie man sich auch entscheidet: Die bpb auf eine gesetzliche Grundlage zu stellen und in diesem Prozess die Rechtsformwahl, Kontrollgremien und institutionelle Anbindung neu zu definieren, ist eine lösbare Aufgabe und würde die Bundeszentrale für politische Bildung zum ersten Mal in der bundesdeutschen Geschichte verlässlich sichern. Ein Ziel, das sich eine neue Bundesregierung auf die Fahne schreiben sollte.

Der Text erschien am 21.03.2025 in kürzerer Fassung als Gastbeitrag auf SPIEGEL ONLINE.

AUTOR*INNEN

Anna-Mira Brandau
Anna-Mira Brandau, MJur (Oxford) ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Justiz-Projekt des Verfassungsblogs und Doktorandin an der Uni Erfurt.

Friedrich Zillessen
Friedrich Zillessen promoviert an der University of Oxford. Er war Senior Editor beim Verfassungsblog und Leiter des Justiz-Projekts, davor wissenschaftlicher Mitarbeiter im Thüringen-Projekt.

EMPFOHLENE ZITATION

Brandau, Anna-Mira; Zillessen, Friedrich: Fatal zentral: Warum die Bundeszentrale für politische Bildung besser geschützt werden sollte, Verfassungsblog, 30.03.2025, doi: 10.59704/0f798206e94ebcd1.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20250401-012140-0.