

**Verfassungsrechtliche Anforderungen
an den Umgang des DOSB und der dsj
mit (rechts-)populistischen Parteien**

Rechtsgutachten im Auftrag des
Deutschen Olympischen Sportbundes (DOSB) e.V.

Prof. Dr. Hubertus Gersdorf
Universität Leipzig
Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Medienrecht

Leipzig, 17. Januar 2021

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung und Gegenstand der Untersuchung.....	7
B. Unionsgrundrechte und Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) sind nicht Prüfungsmaßstab	10
I. Unionsgrundrechte als Prüfungsmaßstab bei vollständig harmonisiertem Unionsrecht.....	10
II. Anwendbarkeit der Grundrechte des Grundgesetzes.....	11
III. Keine Anwendbarkeit des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes	14
C. Grundrechte des Grundgesetzes als Prüfungsmaßstab	15
I. Mittelbare Drittwirkung von Grundrechten im Privatrechtsverkehr	15
II. Grundrechte des DOSB und der dsj.....	18
III. Grundrechte der politischen Parteien	20
IV. Maßstäbe für die Auflösung von Grundrechtskollisionen	23
1. Sozialmächtigkeit des DOSB und der dsj.....	24
2. „Selbstbindung“ durch satzungsmäßige Festlegungen.....	26
V. Konsequenzen für den DOSB und die dsj.....	27

1. Zugang von Funktionsträgern politischer Parteien zu Organen des DOSB und der dsj.....	27
2. Zugang von politischen Parteien zu Veranstaltungen des DOSB und der dsj sowie Teilnahme des DOSB und der dsj an Veranstaltungen politischer Parteien.....	31
3. Allgemeine Öffentlichkeitsarbeit des DOSB und der dsj	32
D. Parteipolitische Neutralität des DOSB und der dsj nicht als rechtliche Verpflichtung, aber als Obliegenheit wegen ihrer Förderung aus öffentlichen Mitteln	32
I. Auswirkungen der öffentlichen Förderung des DOSB und der dsj auf ihren Umgang mit (rechts-)populistischen Parteien	32
II. Verfassungsrechtliches Gebot parteipolitischer Neutralität.....	33
III. Verfassungsrechtliches Neutralitätsgebot bindet allein den Staat und gilt für den DOSB nicht als Rechtspflicht, sondern nur als Obliegenheit	37
IV. Vorgaben für eine Vergabe staatlicher Finanzmittel an Private sub specie des Neutralitätsgrundsatzes.....	40

1. Vorbehalt des Gesetzes zur Gewährleistung des verfassungsrechtlichen Neutralitätsgebots bei staatlicher Förderung gesellschaftlicher Organisationen	41
2. Materielle Vorgaben für eine Vergabe staatlicher Finanzmittel an Private sub specie des Neutralitätsgebots	45
V. Konsequenzen für den DOSB und die dsj.....	49
E. Vorschläge für Satzungsregelungen	52
I. Regelung der Werte des Sports nicht nur in der Präambel, sondern auch in gesonderter Satzungsbestimmung	53
II. Regelung der sachlichen Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft in Organen des DOSB.....	54
III. Zuständigkeit für die Entscheidung, ob die Ziele einer politischen Partei oder Organisation und ihrer Mitglieder mit den Zielen und Werten des DOSB unvereinbar sind.....	55
F. Zusammenfassung	57
I. Gegenstand der Untersuchung.....	57
II. Unionsgrundrechte und Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) sind nicht Prüfungsmaßstab	58

III. Grundrechte des Grundgesetzes als Prüfungsmaßstab	58
1. Mittelbare Drittwirkung von Grundrechten im Privatrechtsverkehr	58
2. Grundrechte des DOSB und der dsj.....	58
3. Grundrechte der politischen Parteien	60
4. Maßstäbe für die Auflösung von Grundrechtskollisionen	61
5. Konsequenzen für den DOSB und die dsj.....	61
a. Zugang von Funktionsträgern politischer Parteien zu Organen des DOSB und der dsj	61
b. Zugang von politischen Parteien zu Veranstaltungen des DOSB und der dsj sowie Teilnahme des DOSB und der dsj an Veranstaltungen politischer Parteien	64
c. Allgemeine Öffentlichkeitsarbeit des DOSB und der dsj.....	65
IV. Parteipolitische Neutralität des DOSB und der dsj nicht als rechtliche Verpflichtung, aber als Obliegenheit wegen ihrer Förderung aus öffentlichen Mitteln.....	66

1. Auswirkungen der öffentlichen Förderung des DOSB und der dsj auf ihren Umgang mit (rechts-)populistischen Parteien	66
2. Verfassungsrechtliches Gebot parteipolitischer Neutralität	66
3. Verfassungsrechtliches Neutralitätsgebot bindet allein den Staat und gilt für den DOSB nicht als Rechtspflicht, sondern nur als Obliegenheit.....	67
4. Vorgaben für eine Vergabe staatlicher Finanzmittel an Private sub specie des Neutralitätsgebots	68
a. Vorbehalt des Gesetzes zur Gewährleistung des verfassungsrechtlichen Neutralitätsgebots bei staatlicher Förderung gesellschaftlicher Organisationen	68
b. Materielle Vorgaben für eine Vergabe staatlicher Finanzmittel an Private sub specie des Neutralitätsgrundsatzes	69
5. Konsequenzen für den DOSB und die dsj	71
V. Vorschläge für Satzungsregelungen	73
G. Executive Summary	74

A. Einleitung und Gegenstand der Untersuchung

Sport ist nicht bloße Leibesertüchtigung, sondern ein Versprechen an die Gesellschaft¹. Die Werte des Sports sind nicht nur die Seele und Sprache der SportlerInnen. Sie reichen über den Sport hinaus und wirken in die Gesellschaft hinein. Sie bilden zugleich Verhaltensregeln für das zwischenmenschliche und gesellschaftliche Zusammenleben. Sie sind Grundlage des humanistischen Gesellschaftsmodells. Im Mannschaftssport werden von klein auf die Werte des Teamgeists vermittelt: Es gilt nicht „Ich“, sondern „Du und Wir“. Auch den Individualsport durchzieht die „DNA des Sports“. Für SportlerInnen zählen nicht soziale Herkunft, ethnische Zugehörigkeit, Religion, politische Überzeugung und sexuelle Orientierung, sondern einzig und allein Selbstdisziplin, Hingabe, (Freude an) Leistung, Siegeswille, Wetteifer, Ehrlichkeit, Toleranz, Offenheit gegenüber Andersartigkeit und Zusammenhalt (Solidarität).

Auch die deutschen Spitzenorganisationen des Sports wie der Deutsche Olympische Sportbund und ihre Jugendorganisation, die Deutsche Sportjugend (dsj)², tragen die Fahne der Werte des Sports. Beide Organisationen bekennen sich ausdrücklich zu

¹ Zum entsprechenden Selbstverständnis des Deutschen Olympischen Sportbundes (DOSB) s. <https://www.dosb.de/ueber-uns/leitbild-strategie-arbeitsprogramm/leitbild>.

² Die dsj ist rechtlich ein selbstständiger Zweigverein innerhalb des DOSB; zur Rechtsstellung der dsj eingehend *Linklaters*, Rechtsstellung der Deutschen Sportjugend im Deutschen Olympischen Sportbund, Vermerk vom 04.07.2016.

den Zielen und Werten des Sports (vgl. Präambel Abs. 6 DOSB-Satzung, § 3 Abs. 6 dsj-Jugendordnung). Aus diesem Grunde ist es nach dem Selbstverständnis des DOSB und der dsj – im wahrsten Sinne des Wortes – eine Sache des Sportsgeists, deutlich Farbe zu bekennen, wenn bestimmte (rechts-)populistische Parteien und Organisationen Auffassungen vertreten und Forderungen erheben, die – nach Ansicht des DOSB und der dsj – mit den Werten des Sports unvereinbar sind. Dementsprechend haben der DOSB und die dsj in einem Positionspapier Verhaltensregeln zum Umgang mit antidemokratischen, rechtspopulistischen und rechtsextremen Parteien, Gruppierungen und Akteu-rInnen aufgestellt³.

Mit Blick insbesondere darauf, dass es sich beim DOSB und der dsj um sozialmächtige (Spitzen-)Organisationen des Sports handelt, sich beide Verbände zur parteipolitischen Neutralität bekennen (vgl. Präambel Abs. 6 Satz 2 DOSB-Satzung, § 3 Abs. 3 dsj-Jugendordnung) und (auch) aus öffentlichen Mitteln finanzieren, ist zu bestimmen, welchen Verhaltensspielraum die Verfassung beiden Organisationen gewährt. Gegenstand der gutachterlichen Untersuchung ist die Frage, welche verfassungsrechtlichen Vorgaben für den Umgang von Spitzensportverbänden (DOSB und dsj) mit (rechts-)populistischen politischen Parteien und Organi-

³ Abrufbar unter https://cdn.dosb.de/UEber_uns/Gemeinsame_Positionierung_gegen_Rechtspopulismus_DOSB_dsj.pdf

sationen bestehen. Erstens wird geklärt, ob Funktionsträgern sowie aktiven Mitgliedern (rechts-)populistischer Parteien und Organisationen der Zugang zu Organen des DOSB und der dsj verwehrt werden darf. Zweitens wird erörtert, ob der DOSB und die dsj Funktionsträger solcher Parteien zu eigenen Veranstaltungen einladen und ob der DOSB und die dsj umgekehrt Einladungen dieser Parteien folgen müssen. Drittens sind Maßstäbe für die allgemeine Öffentlichkeitsarbeit des DOSB und der dsj zu entwickeln.

Die Untersuchung vollzieht sich in mehreren Schritten. Zunächst wird dargelegt, dass sich die Beantwortung der aufgeworfenen Fragen nach den Grundrechten des Grundgesetzes und nicht nach den Unionsgrundrechten und dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) richtet (B.). Den Prüfungsmaßstab bilden allein die Grundrechte des Grundgesetzes (C.) und das verfassungsrechtliche Gebot der Chancengleichheit der politischen Parteien (Neutralitätsgebot), welches nicht als (verfassungs-)rechtliche Verpflichtung, sondern nur als Obliegenheit des DOSB und der dsj gilt (D.). Die Untersuchung wird zeigen, dass der DOSB und die dsj weder gegen Grundrechte der politischen Parteien noch gegen ihre Obliegenheit zur Wahrung des (staatsbezogenen) Gebots parteipolitischer Neutralität verstoßen, wenn sie sich an den Werten des Sports orientieren. Angezeigt erscheinen aber einige Klarstellungen und Ergänzungen in den Satzungen beider Organisationen. Daher werden Vorschläge für

entsprechende Satzungsregelungen am Beispiel des DOSB unterbreitet (E.). Sub F. findet sich eine thesenhafte Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse der Untersuchung. Sub G. steht ein Executive Summary.

B. Unionsgrundrechte und Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) sind nicht Prüfungsmaßstab

I. Unionsgrundrechte als Prüfungsmaßstab bei vollständig harmonisiertem Unionsrecht

Ob der Umgang deutscher Spitzensportverbände wie des DOSB und der dsj mit politischen Parteien (ausschließlich) an Unionsgrundrechten (GRCh) oder (auch) an Grundrechten des Grundgesetzes zu messen ist, bestimmt sich nach der neuesten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts danach, ob der betreffende Sach- und Lebensbereich durch (sekundäres) Unionsrecht vollständig harmonisiert oder gestaltungsoffen ausgestaltet ist. Nur wenn das Unionsrecht den Mitgliedstaaten bei der (legislatorischen) Umsetzung oder (administrativen bzw. judiziellen) Anwendung Gestaltungsspielräume belässt, sind die deutschen Grundrechte anwendbar⁴. Bei vollständig determinierendem

⁴ BVerfGE 152, 152 (172 ff. Rn. 50 ff.).

(Richtlinien) oder harmonisierendem (Verordnungen) Unionsrecht finden die Grundrechte des Grundgesetzes nach dem Grundsatz des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts (Art. 23 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG, Präambel des Grundgesetzes) keine Anwendung. Vielmehr sind deutsche (Umsetzungs- oder Anwendungs-)Akte prinzipiell ausschließlich am Maßstab der Unionsgrundrechte zu messen⁵.

II. Anwendbarkeit der Grundrechte des Grundgesetzes

In Ermangelung von determinierendem Richtlinienrecht der Europäischen Union sind vorliegend nicht die Unionsgrundrechte, sondern die Grundrechte des Grundgesetzes anwendbar. Zwar sieht das EU-Recht für viele Sach- und Lebensbereiche Diskriminierungsverbote vor, namentlich die RL 2000/43/EG gegen Rassendiskriminierung⁶, die RL 2000/78/EG zur Verwirklichung von Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf⁷, die

⁵ Grundlegend BVerfGE 152, 216 (233 ff. Rn. 42 ff.).

⁶ EU-Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29.06.2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, ABl. EG Nr. L 180 vom 19.07.2000, S. 22.

⁷ EU-Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27.11.2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, ABl. EG Nr. L 303 vom 02.12.2000, S. 16; aktualisiert durch die RL 2006/54/EG, ABl. L 204 vom 26.07.2006, S. 23.

RL 2002/73/EG gegen Geschlechterdiskriminierung im Arbeitsleben⁸ sowie die RL 2004/113/EG gegen Geschlechterdiskriminierung bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen⁹. Dieses EU-Nichtdiskriminierungsrecht beinhaltet jedoch nur einzelne Diskriminierungsverbote, nämlich die Diskriminierung wegen der Rasse und der ethnischen Herkunft und wegen des Geschlechts. In Bezug auf Beschäftigung und Beruf verbietet die RL 2000/78/EG Diskriminierungen wegen der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung (Art. 1 RL 2000/78/EG). Die hier maßgebliche Benachteiligung wegen einer (politischen) Meinung ist im EU-Nichtdiskriminierungsrichtlinienrecht nicht ausdrücklich geregelt.

Allein im Rahmen der Erwägungsgründe des EG-Nichtdiskriminierungsrichtlinienrechts (vgl. etwa Erwägungsgrund 3 der RL 2000/43/EG) findet sich im Kontext der Gleichheit aller Menschen vor dem Gesetz und des Schutzes vor Diskriminierung als allgemeines Menschenrecht unter anderem ein Verweis auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen – A/RES/217 A [III]),

⁸ EU-Richtlinie 2002/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.09.2002 zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen, ABl. EG Nr. L 269 vom 05.10.2002, S. 15.

⁹ EU-Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13.12.2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, ABl. EG Nr. L 373 vom 21.12.2004, S. 37.

die in Art. 7 i.V.m. Art. 2 auch eine „politische oder sonstige Anschauung“ als von diesem Menschenrecht umfasst sieht. Das EG-Nichtdiskriminierungsrichtlinienrecht könnte insofern im Lichte der ihm zugrundeliegenden Erwägungen auszulegen sein. Jedoch hat sich der Unionsgesetzgeber ausweislich der abschließenden Aufzählung sämtlicher Schutzgüter offenkundig gegen eine explizite Erfassung der politischen Anschauung entschieden, sodass einer entsprechenden teleologischen Auslegung Grenzen gesetzt sind. Aufgrund der enumerativen Aufzählung ist insbesondere auch eine analoge Anwendung der Diskriminierungsverbote ausgeschlossen¹⁰.

Ein Verbot der Benachteiligung wegen politischer Überzeugung lässt sich grundsätzlich auch nicht dem Verbot der Diskriminierung wegen einer Weltanschauung (Art. 1 RL 2000/78/EG) zuordnen. Das Grundrecht auf freie Weltanschauung (Art. 10 Abs. 1 GRCh) schützt die ganzheitliche Weltdeutung des Einzelnen¹¹, nicht aber einzelne politische Meinungen. Das untermauert Art. 21 GRCh, der zwischen Diskriminierungen wegen der „Weltanschauung“ und „der politischen ... Anschauung“ unterscheidet. Da das EU-Nichtdiskriminierungsrecht in Bezug auf politische Benachteiligungen keine (verbindlichen) Vorgaben

¹⁰ Zur RL 2000/78/EG EuGH, Urt. v. 11.07.2006 — C13/05 Rn. 56 = EuZW 2006, 472 (474); zur Parallelproblematik beim AGG s. nur *Baumgärtner*, in: BeckOGK AGG, Stand: 1.9.2020, § 1 Rn. 1 und 56.

¹¹ S. nur *Jarass*, Charta der Grundrechte der EU, 4. Auflage 2021, Art. 10 Rn. 6.

macht, sind die Grundrechte des Grundgesetzes maßstabgebend.

III. Keine Anwendbarkeit des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes

Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) findet im gegebenen Zusammenhang keine Anwendung. Zwar regelt das AGG auch die Mitgliedschaft in Vereinigungen mit überragender Machtstellung im sozialen Bereich. Daher unterfällt der Zugang zu solchen Vereinigungen den Diskriminierungsverboten des AGG (vgl. § 18 AGG). Gleichwohl findet sich im AGG – in Übereinstimmung mit dem EU-Nichtdiskriminierungsrichtlinienrecht – kein auf politische Meinungen bezogenes Diskriminierungsverbot. Die Diskriminierungsgründe sind in § 1 AGG abschließend geregelt. Die Benachteiligung wegen einer politischen Meinung ist nicht erfasst. Aufgrund der enumerativen Aufzählung ist auch eine analoge Anwendung der Diskriminierungstatbestände ausgeschlossen¹².

¹² S. *Baumgärtner*, in: BeckOGK AGG, Stand: 1.9.2020, § 1 Rn. 1 und 56.

C. Grundrechte des Grundgesetzes als Prüfungsmaßstab

I. Mittelbare Drittwirkung von Grundrechten im Privatrechtsverkehr

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gelten die Grundrechte unmittelbar nur im (vertikalen) Verhältnis zwischen Staat und Privaten. Im (horizontalen) Verhältnis zwischen Privaten sind Grundrechte nicht unmittelbar anwendbar. Grundrechte verpflichten Privatpersonen nicht unmittelbar untereinander. Zwischen Privaten können Grundrechte Wirksamkeit nur im Wege der mittelbaren Drittwirkung entfalten¹³. Grundrechte bilden nicht nur Abwehrrechte, sondern zugleich eine objektive Werteordnung¹⁴, die insbesondere über zivilrechtliche Generalklauseln, unbestimmte Rechtsbegriffe und richterliche Rechtsfortbildung in privatrechtliche Rechtsbeziehungen ausstrahlt und deshalb als „Richtlinie“ bei der Auslegung und Anwendung des Privatrechts zu beachten ist¹⁵. Die Grundrechte zielen im Privatrechtsverhältnis nicht auf eine möglichst konsequente Minimierung von freiheitsbeschränkenden Eingriffen,

¹³ Vgl. BVerfGE 7, 198 (205 f.); 42, 143 (148); 89, 214 (229); 103, 89 (100); 137, 273 (313 Rn. 109); 148, 267 (280 Rn. 32); st. Rspr.

¹⁴ Vgl. BVerfGE 7, 198 (205 f.); 25, 256 (263); 33, 1 (12); 148, 267 (280 Rn. 32).

¹⁵ Vgl. BVerfGE 73, 261 (269); 81, 242 (254); 89, 214 (229); 112, 332 (352); 148, 267 (280 Rn. 32).

sondern sind als Grundsatzentscheidungen im Ausgleich gleichberechtigter Freiheiten zu entfalten. Die Freiheit des einen ist dabei mit der Freiheit des anderen in Einklang zu bringen¹⁶.

An der fehlenden unmittelbaren Bindung an Grundrechte ändert sich auch nichts, wenn Private im Einzelfall eine dem Staat vergleichbare Machtstellung innehaben¹⁷. Die Gründe für das Fehlen einer unmittelbaren Grundrechtsbindung gelten auch dann. Nach Art. 1 Abs. 3 GG sind nur die drei (Staats-)Gewalten an Grundrechte gebunden, nicht aber Private. Private können sich auf Grundrechte berufen, sind hingegen nicht unmittelbar an sie gebunden. Art. 9 Abs. 3 Satz 2 GG, wonach Abreden, welche die durch Art. 9 Abs. 3 Satz 1 GG geschützte Koalitionsfreiheit einschränken oder zu behindern suchen, nichtig sind, bestätigt die fehlende unmittelbare Grundrechtsbindung Privater. Art. 9 Abs. 3 Satz 2 GG hätte es nicht bedurft, wenn Grundrechte generell unmittelbar zwischen Privaten gelten würden. Weiter führte eine unmittelbare Grundrechtsbindung Privater dazu, dass Grundrechte im Privatrechtsverkehr Anspruchsgrundlagen bildeten. In Ermangelung der Notwendigkeit einer zivilrechtlichen Anspruchsgrundlage wäre der (Fehl-)Schluss nicht weit, dass entsprechende Rechtsstreitigkeiten nicht vor Zivil-, sondern vor Verwaltungsgerichten auszutragen sind. Überdies wäre bei einer un-

¹⁶ BVerfGE 148, 267 (280 Rn. 32).

¹⁷ Zur Diskussion s. *Muckel*, VVDStRL 79 (2019), 245 (276 m.w.N. in Fn. 165).

mittelbaren Grundrechtsbindung unklar, ob sich ein an Grundrechte unmittelbar gebundener Privater auf Grundrechte berufen könnte. Das aber verlangen die Grundrechte des Grundgesetzes.

Schließlich kann die mittelbare Grundrechtsbindung Privater in aller Regel auch nicht so weit gehen wie die unmittelbare Grundrechtsbindung des Staates. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht für bestimmte Konstellationen angenommen, dass die „mittelbare Grundrechtsbindung Privater einer Grundrechtsbindung des Staates ... nahe oder auch gleich kommen“ kann¹⁸. Dies darf den Blick aber nicht davor verstellen, dass Privaten im Gegensatz zum Staat der Schutz der Grundrechte zuteilwird. Die mittelbare Grundrechtsbindung lässt die Grundrechtsfähigkeit des mittelbar an Grundrechte gebundenen Privaten unberührt. Erforderlich ist eine Abwägung zwischen kollidierenden Grundrechten. Hierin liegt der Unterschied zum Staat, der sich auf Grundrechte nicht berufen kann. Aufgrund der Grundrechtsfähigkeit Privater darf ihre mittelbare Grundrechtsbindung in aller Regel nicht so weit gehen wie die unmittelbare Grundrechtsbindung des grundrechtsunfähigen Staates¹⁹. Dadurch bleibt unberührt, dass eine soziale Machtstellung bestimmter privater Akteure bei

¹⁸ BVerfGE 128, 226 (249).

¹⁹ Unzutreffend daher *Michl*, JZ 2018, 910 ff.: „Situativ staatsgleiche Grundrechtsbindung privater Akteure“.

der Abwägung mit kollidierenden Grundrechten Dritter zu berücksichtigen ist²⁰.

II. Grundrechte des DOSB und der dsj

Der DOSB und die dsj können sich auf die durch Art. 9 Abs. 1 GG geschützte Vereinsautonomie berufen, die (mittelbar) auch im Privatrechtsverkehr gilt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgt der Schutz unmittelbar aus Art. 9 Abs. 1 GG, ohne dass es des Rückgriffs auf Art. 19 Abs. 3 GG bedarf²¹.

Art. 9 Abs. 1 GG gewährleistet das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden. Davon umfasst ist das Recht auf Entstehen und Bestehen in der gewählten gemeinsamen Form²². Im Interesse nicht nur der Mitglieder, sondern auch der Vereinigung sind ihre Gründung und ihr Bestand grundrechtlich geschützt²³. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gewährleistet Art. 9 Abs. 1 GG jedoch nur einen Kernbereich der Vereinstätigkeit²⁴. Dieser Kernbereich umfasst die fortwährende Organisationsautonomie, das heißt die Selbstbestimmung über die eigene Organisation, das Verfahren der Willensbildung und die

²⁰ S. hierzu sogleich C. IV. 1., S. 24 f.

²¹ Vgl. BVerfGE 3, 383 (391 f.); 6, 273 (277); 13, 174 (175 f.); 149, 160 (189 Rn. 86); 153, 182 (303 Rn. 324).

²² Vgl. BVerfGE 13, 174 (175); 80, 244 (253); 153, 182 (304 Rn. 326).

²³ BVerfGE 153, 182 (304 Rn. 326).

²⁴ Vgl. BVerfGE 30, 227 (241); 80, 244 (253); 153, 182 (304 Rn. 326).

Führung der Geschäfte²⁵, nicht hingegen bloße vereinszweckrealisierende Tätigkeiten jenseits von Handlungen zur Entstehung und Erhaltung des Bestands einer Vereinigung²⁶. Letztere sind nach Maßgabe anderer Grundrechte und grundrechtsgleicher Gewährleistungen geschützt²⁷. Art. 9 Abs. 1 GG enthält mithin eine spezifische Organisationsgarantie, die Freiheitsschutz nur für Organisationsakte, nicht hingegen eine allgemeine Handlungs- oder Zweckverfolgungsfreiheit gewährt²⁸. Soweit Tätigkeiten einer Vereinigung den Schutzbereich weiterer Grundrechte berühren, sind Eingriffe grundsätzlich an diesen Grundrechten zu messen²⁹.

Dementsprechend unterfällt allein die Entscheidung über die Mitgliedschaft in Organen des DOSB und der dsj dem Grundrecht des Art. 9 Abs. 1 GG, wobei für grundlegende Fragen eine Regelung in der Satzung erforderlich ist. Dagegen ist die (sport-)politische Kommunikation des DOSB nicht Art. 9 Abs. 1 GG, sondern den Kommunikationsgrundrechten (Art. 5 Abs. 1, Art. 8 Abs. 1 GG) zuzuordnen.

²⁵ Vgl. BVerfGE 50, 290 (354); 153, 182 (304 Rn. 326).

²⁶ Vgl. BVerfGE 70, 1 (25); 84, 212 (224); 149, 160 (192 Rn. 98); 153, 182 (304 Rn. 326).

²⁷ BVerfGE 149, 160 (192 Rn. 98); 153, 182 (304 Rn. 326).

²⁸ BVerfGE 153, 182 (304 Rn. 326).

²⁹ BVerfGE 149, 160 (192 Rn. 98).

III. Grundrechte der politischen Parteien

Auf Seiten der dem DOSB und der dsj gegenüberstehenden politischen Parteien und Organisationen kommen ebenfalls Grundrechte zum Tragen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts findet der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG im Privatrechtsverkehr grundsätzlich keine Anwendung³⁰. Nur in besonderen Konstellationen, insbesondere in Monopolsituationen, soll Art. 3 Abs. 1 GG gelten³¹.

Dieser Rechtsprechung begegnen indes Bedenken, weil es so recht nicht einleuchten mag, dass der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG im Privatrechtsverkehr nicht gelten soll, während die Freiheitsgrundrechte einschließlich der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) auch im Verhältnis zwischen Privaten anwendbar sind. Zwar ist dem Bundesverfassungsgericht im Ergebnis zuzustimmen, dass zur Privatautonomie die Freiheit der Privaten gehört, „nach eigenen Präferenzen darüber zu bestimmen, mit wem sie wann unter welchen Bedingungen welche Verträge abschließen und wie sie hierbei auch von ihrem Eigentum Gebrauch machen“ wollen³². Das schließt aber nicht aus, dass der allgemeine Gleichheitssatz auch im Privatrechtsverkehr gilt. Auch bei Geltung des Art. 3 Abs. 1 GG könnte der

³⁰ BVerfGE 148, 267 (283 Rn. 40); BVerfG, NJW 2019, 3769 (3770 Rn. 6).

³¹ BVerfGE 148, 267 (283 f. Rn. 41); BVerfG, NJW 2019, 1935 (1936 Rn. 15); BVerfG, NJW 2019, 3769 (3770 Rn. 7).

³² BVerfGE 148, 267 (283 Rn. 40); BVerfG, NJW 2019, 3769 (3770 Rn. 6).

Privatautonomie prinzipiell Vorrang zukommen. Der prinzipielle Vorrang der Privatautonomie setzt die Unanwendbarkeit des allgemeinen Gleichheitssatzes nicht voraus. Vielmehr könnte dieser Grundsatz auch das Ergebnis der verfassungsrechtlich gebotenen grundrechtlichen Güterabwägung sein, ohne dadurch die Geltung des allgemeinen Gleichheitssatzes im Privatrechtsverkehr zu negieren. Eine prinzipielle Nichtanwendbarkeit des Art. 3 Abs. 1 GG im Verhältnis zwischen Privaten führt zu Brüchen in der Grundrechtsdogmatik, weil die Freiheitsgrundrechte auch im Privatrechtsverkehr gelten. Hier wie dort gelten die Grundrechte. Die Privatautonomie wird dadurch nicht über Gebühr eingeschränkt. Ihr kommt prinzipiell Vorrang zu; dies allerdings nicht wegen der Nichtanwendbarkeit des Art. 3 Abs. 1 GG, sondern als Ergebnis einer Güterabwägung zwischen der Privatautonomie und dem allgemeinen Gleichheitssatz.

Ob die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Anwendbarkeit des Art. 3 Abs. 1 GG im Privatrechtsverkehr Zustimmung verdient, braucht nicht abschließend entschieden zu werden. Im vorliegenden Kontext ist das Verbot der Benachteiligung wegen politischer Anschauungen nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG einschlägig, der als *lex specialis* den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG verdrängt³³. Zwar ist bislang höchstrichterlich nicht geklärt, ob das Verbot politischer Diskriminierung

³³ S. nur *Jarass*, in *Jarass/Pieroth*, GG, 16. Auflage 2020, Art. 3 Rn. 134; *Langenfeld*, in: *Maunz/Dürig*, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 92. EL August 2020, Art. 3 Abs. 3 Rn. 14; *Sachs*, HbStR, Bd. VIII, 3. Auflage 2010, § 182 Rn. 19.

(Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG) zwischen Privaten zum Tragen kommt³⁴. Entschieden ist jedoch, dass Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG im Rechtsverkehr zwischen Privaten jedenfalls nicht unmittelbar anwendbar ist³⁵. Gleichwohl wirkt Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG in das Verhältnis zwischen Privaten ein³⁶. Das Verbot politischer Diskriminierung (Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG) geht mit dem Grundrecht auf freie Meinungsäußerung (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) Hand in Hand. Während Art. 3 Abs. 3 Satz 1 an das bloße „Haben“ einer politischen Anschauung anknüpft und vor hierauf bezogenen Ungleichbehandlungen Schutz bietet, schützt Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG vor Eingriffen in die Äußerung und Betätigung solcher Anschauungen³⁷. Da Art. 5 Abs. 1 GG unzweifelhaft in Privatrechtsverhältnisse ausstrahlt³⁸, gilt Gleiches für Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG.

³⁴ Das Bundesverfassungsgericht hat diese Frage bislang offengelassen, vgl. BVerfGE 148, 267 (283 Rn. 40); BVerfG, NJW 2019, 3769 (3770 Rn. 10).

³⁵ BVerfG, NJW 2019, 3769 (3770 Rn. 11); *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Band III, 3. Auflage 2013, Art. 3 Rn. 139; *Langenfeld*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 92. EL August 2020, Art. 3 Abs. 3 Rn. 79; *Uerpman-Witzack*, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band V, 2013, § 128 Rn. 35; *Britz*, VVDStRL 64 (2004), 355 (361 f. m.w.N.).

³⁶ Zur Drittwirkung des Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG s. nur *Baerl/Markard*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Band 1, 7. Auflage 2018, Art. 3 Abs. 3 Rn. 415.

³⁷ Vgl. BVerfGE 39, 334 (368); 124, 300 (338); *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, GG, 16. Auflage 2020, Art. 3 Rn. 147.

³⁸ Vgl. BVerfGE 7, 198 (206 ff.); st. Rspr., vgl. nur BVerfGE 82, 272 (280); 86, 122 (128 f.); 107, 275 (280).

IV. Maßstäbe für die Auflösung von Grundrechtskollisionen

Die Auflösung von Konflikten zwischen Grundrechten Privater (hier: DOSB/dsj und politische Parteien) erfordert eine umfassende Güterabwägung nach Maßgabe des Grundsatzes praktischer Konkordanz, sodass die Grundrechte für alle Beteiligten möglichst weitgehend wirksam werden³⁹.

Im vorliegenden Zusammenhang ist – wie dargelegt – je nach Fallgestaltung auf Seiten der politischen Parteien das Grundrecht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG oder aus Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG zu berücksichtigen. Ist eine bestimmte Äußerung einer politischen Partei Anlass für (sanktionierende) Reaktionen des DOSB und der dsj, ist das Grundrecht der Meinungsfreiheit maßstabbildend. Knüpfen Entscheidungen des DOSB und der dsj hingegen an das bloße „Haben“ einer bestimmten politischen Überzeugung an, sind entsprechende Ungleichbehandlungen an Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG zu messen. Beide Grundrechte bedürfen einer Abwägung mit den Grundrechten des DOSB und der dsj. In Bezug auf Art. 5 Abs. 1 GG folgt die Möglichkeit der Güterabwägung aus den Schranken des Art. 5 Abs. 2 GG. Demgegenüber unterliegt Art. 3 Abs. 3 Satz 1 als vorbehaltlos gewährleitetes Grundrecht prinzipiell nur verfassungsimmanenten Schranken⁴⁰. Es ist daher in Abwägung zu bringen mit kollidierenden

³⁹ S. nur BVerfGE 7, 198 (204 ff.); 148, 267 (280 Rn. 32 m.w.N.); 152, 152 (185 Rn. 76).

⁴⁰ Vgl. BVerfGE 85, 191 (209); 92, 91 (109); 114, 357 (364); 121, 241 (257); aus dem Schrifttum s. nur *Baer/Markard*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Band 1, 7. Auflage

Grundrechten Dritter. Das Verbot politischer Diskriminierung (Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG) begründet kein „absolutes Unterscheidungsverbot“, sondern bedarf – wie das Grundrecht des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG – „eines Ausgleichs mit entgegenstehenden Freiheitsrechten“⁴¹, hier: mit der Vereinsautonomie des DOSB/der dsj aus Art. 9 Abs. 1 GG und mit den Kommunikationsgrundrechten aus Art. 5 Abs. 1 GG.

Bei der gebotenen umfassenden Güterabwägung können insbesondere die Unausweichlichkeit von Situationen, das Ungleichgewicht zwischen den sich gegenüberstehenden Parteien, die gesellschaftliche Bedeutung bestimmter Leistungen oder die soziale Mächtigkeit einer Seite eine maßgebliche Rolle spielen⁴².

1. Sozialmächtigkeit des DOSB und der dsj

Bei der Frage, ob Sportverbände einem Aufnahmewang unterliegen, hebt der Bundesgerichtshof in ständiger Rechtsprechung auf die Sozialmächtigkeit von Sportverbänden ab. Festgestellt hat der Bundesgerichtshof zunächst die Sozialmächtigkeit von Sportverbänden, die flächendeckend im gesamten Bundesgebiet oder im Gebiet eines Bundeslandes tätig sind⁴³. Später hat es

2018, Art. 3 Abs. 3 Rn. 432; Jarass, in Jarass/Pieroth, GG, 16. Auflage 2020, Art. 3 Rn. 152.

⁴¹ BVerfG, NJW 2019, 3769 (3770 Rn. 11).

⁴² Vgl. BVerfGE 89, 214 (232 ff.); 128, 226 (249 f.); 148, 267 (280 f. Rn. 33); 152, 152 (185 Rn. 77); BVerfG, NJW 2019, 1935 (1936 Rn. 15).

⁴³ Vgl. BGHZ 63, 282 (284); BGH, NJW-RR 1986, 583.

diese Rechtsprechung erweitert auf Sportverbände, deren Zuständigkeit auf bestimmte Regionen begrenzt ist⁴⁴. Maßgeblich für die Begründung einer sozialmächtigen Stellung ist, dass die betreffenden Aufgaben nur einmal von dem Sportverband wahrgenommen werden und dieser Verband als einflussreicher und einziger Vertreter der Interessen seiner Mitglieder im Bereich des Sports gegenüber den zuständigen Behörden und Verbänden sowie der Öffentlichkeit und den maßgeblichen Persönlichkeiten auftritt („Ein-Platz-Prinzip“⁴⁵).

Dementsprechend sind auch der DOSB und die dsj als sozialmächtige Sportverbände einzustufen⁴⁶. Ihre (satzungsmäßigen) Aufgaben sind nicht duplizierbar, sondern werden allein durch sie wahrgenommen. DOSB und dsj treten jeweils als einziger Vertreter des (Gesamt-)Sports gegenüber Staat und Gesellschaft auf.

Aufgrund dieser Sozialmächtigkeit müssen sich der DOSB und die dsj Einschränkungen ihrer grundrechtlich geschützten Freiheiten gefallen lassen.

⁴⁴ BGH, NJW 1999, 1326.

⁴⁵ BGH, NJW-RR 1986, 583.

⁴⁶ Ebenso in Bezug auf den Deutschen Fußballbund (DFB) *Thumm*, SpuRt 2020, 68 (71).

2. „Selbstbindung“ durch satzungsmäßige Festlegungen

Art. 9 Abs. 1 GG gewährleistet Vereinigungen das Recht, ihre eigene Organisation, das Verfahren ihrer Willensbildung und die Führung ihrer Geschäfte in freier Selbstbestimmung zu regeln⁴⁷. Vereine entscheiden kraft ihrer durch Art. 9 Abs. 1 GG geschützten Autonomie grundsätzlich frei über ihre Organisation, ihre Ziele und die den Verein prägenden (Leit-)Prinzipien. All diese autonomen Festlegungen finden sich in der Satzung, welche die Verfassung (Grundordnung) der juristischen Person des Privatrechts ist. Dementsprechend sind auch Vereine im Bereich des Sports prinzipiell frei bei der Bestimmung ihrer Ziele und (Leit-)Prinzipien. Sie können sich dem Ideal des Sports entsprechend zur parteipolitischen und religiösen Neutralität verpflichten. Sie können ihre Vereine aber auch nur für Menschen mit bestimmten politischen oder religiösen Überzeugungen öffnen und anderen den Zugang verwehren. All das ist Ausdruck grundrechtlicher Freiheit, in die der Staat grundsätzlich nicht eingreifen darf. Auch die mittelbare Grundrechtsgeltung im Verhältnis zwischen Privaten ändert hieran nichts. Die grundrechtlich geschützte Vereinsautonomie genießt insoweit Vorrang gegenüber kollidierenden Grundrechten Dritter wie dem Verbot der Diskriminierung wegen politischer oder religiöser Überzeugungen (Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG).

⁴⁷ Vgl. BVerfGE 50, 290 (354); 149, 160 (192 Rn. 98).

Ob und inwieweit das auch für sozialmächtige Organisationen wie den DOSB und die dsj gilt, braucht hier nicht entschieden zu werden. Denn beide Organisationen bekennen sich – der DOSB ausdrücklich (Präambel Abs. 6 Satz 2 DOSB-Satzung) und die dsj implizit (§ 3 Abs. 3 dsj-Jugendordnung: „frei von parteipolitischen Bindungen“) – zur parteipolitischen Neutralität. Der DOSB und die dsj erklären damit die parteipolitische Neutralität zu einem Leitprinzip ihrer Organisation, das für ihre Willensbildung und für die Führung ihrer Geschäfte verbindlich ist. Die satzungsmäßige Festlegung auf das Prinzip parteipolitischer Neutralität ist Ausdruck einer (autonomen) „Selbstbindung“. Sie beschränkt nicht die grundrechtlich geschützte Autonomie beider Vereinigungen, sondern konkretisiert sie. Die satzungsmäßige Verpflichtung zur parteipolitischen Neutralität ist bei der Abwägung mit kollidierenden Grundrechten Dritter (hier: der Parteien) zu berücksichtigen.

V. Konsequenzen für den DOSB und die dsj

1. Zugang von Funktionsträgern politischer Parteien zu Organen des DOSB und der dsj

Grundsätzlich können der DOSB und die dsj in Wahrnehmung ihrer Vereinsautonomie (Art. 9 Abs. 1 GG) die Voraussetzungen für den Zugang zu ihren Organen frei bestimmen. Es gehört zum

Kern der grundrechtlich geschützten Vereinsautonomie festzulegen, welche persönlichen und sachlichen Voraussetzungen die Funktionsträger erfüllen müssen.

Diese Autonomie des DOSB und der dsj kann unter zwei Gesichtspunkten begrenzt sein. Entschieden ist, dass Spitzensportverbände sozialmächtig sein können und sich deshalb erhebliche Einschränkungen ihrer Vereinsautonomie gefallen lassen müssen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes folgen daraus Einschränkungen in Bezug auf die Aufnahme von Mitgliedern. Sozialmächtige Sportverbände unterliegen prinzipiell einem Aufnahmezwang⁴⁸. Ob Gleiches für die Einstellung von Funktionsträgern durch Spitzensportverbände gilt, ist nicht geklärt. Dies ist deshalb fraglich, weil die Mitgliedschaft in einem Spitzensportverband mit einer Organmitgliedschaft nicht vergleichbar ist. An Organmitglieder, die den Verband nach innen und außen repräsentieren, dürften sub specie des Art. 9 Abs. 1 GG höhere Anforderungen gestellt werden als an (bloße) Mitglieder. Letztlich braucht diese Frage hier nicht geklärt zu werden. In jedem Fall kann einer Person der Zugang zu Organen von Vereinigungen versagt werden, bei der zu erwarten ist, dass sie sich mit den satzungsmäßigen Zielen und Werten des Verbandes

⁴⁸ Vgl. BGHZ 63, 282 (284); BGH, NJW-RR 1986, 583; BGH, NJW 1999, 1326; ebenso zum Vereinsausschluss wegen NPD-Mitgliedschaft vgl. LG Bremen, NJW-RR 2013, 1125.

nicht identifiziert und diese nach innen und außen nicht (hinreichend) vertritt⁴⁹.

Die Vereinsautonomie des DOSB und der dsj bei der Einstellung von Funktionsträgern ist in jedem Fall durch entsprechende satzungsmäßige Festlegungen begrenzt. Der DOSB und die dsj bekennen sich in ihren Satzungen zum Grundsatz parteipolitischer Neutralität (vgl. Präambel Abs. 6 Satz 2 DOSB-Satzung und § 3 Abs. 3 dsj-Jugendordnung). Aus dieser „Selbstbindung“ folgt die Verpflichtung, Funktionsträger ohne Ansehung einer Mitgliedschaft in einer politischen Partei auszuwählen.

Das schließt aber nicht aus, den Zugang zu den Organen des DOSB und der dsj an ein Bekenntnis zu den Zielen und Werten ihrer Satzungen zu knüpfen. Verband, Organe sowie Mitglieder sind an die Satzung gebunden und müssen sich deshalb zu ihren Zielen und Werten bekennen. Funktionsträger des DOSB und der dsj, die den Verband nach innen und außen vertreten und repräsentieren, müssen sich aktiv zu den satzungsmäßigen Werten des Verbandes bekennen und mit ihnen identifizieren.

Die Auswahl von Funktionsträgern nach Maßgabe der Ziele und Werte des DOSB und der dsj kollidiert nicht mit dem satzungsmäßigen Bekenntnis zur parteipolitischen Neutralität. Das gilt auch dann, wenn dies zum Ausschluss von Mitgliedern politischer Parteien führt, deren Grundsätze mit den Werten des

⁴⁹ S. hierzu sogleich.

DOSB und der dsj unvereinbar sind. Grund für den Ausschluss ist nicht die Mitgliedschaft in der Partei, sondern das fehlende Bekenntnis zu den Werten und Zielen des DOSB und der dsj. Aus demselben Grund ist das Verbot der Benachteiligung wegen politischer Anschauungen (Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG) nicht verletzt.

Funktionsträgern und aktiven Mitgliedern politischer Parteien, deren Grundsätze mit den Werten und Zielen des DOSB und der dsj unvereinbar sind, darf daher der Zugang zu den Organen des Verbandes verwehrt werden. Zur Feststellung einer solchen Unvereinbarkeit bedarf es materieller, prozeduraler und organisatorischer Regelungen in der Satzung⁵⁰.

Unberührt bleibt die Möglichkeit einer großzügigeren Regelung, die nicht allein auf die Parteizugehörigkeit abstellt, sondern eine auf die jeweilige Person bezogene (Einzelfall-)Prüfung vorsieht⁵¹.

⁵⁰ S. hierzu unten sub E., S. 52 ff.

⁵¹ S. hierzu unten sub E., II., S. 54. Die zuständige Stelle sollte hierüber auf der Grundlage einer entsprechenden Empfehlung einer Ethik- und Werte-Kommission entscheiden (s. hierzu unten sub E. III., S. 55).

2. Zugang von politischen Parteien zu Veranstaltungen des DOSB und der dsj sowie Teilnahme des DOSB und der dsj an Veranstaltungen politischer Parteien

Bei der Organisation eigener Veranstaltungen und bei der Entscheidung über die Teilnahme an Veranstaltungen Dritter (politische Parteien) genießen der DOSB und die dsj ebenfalls weitreichende Autonomie (vgl. Art. 5 Abs. 1 GG).

Auch insoweit ist nicht geklärt, ob der DOSB und die dsj bei eigenen Veranstaltungen wegen ihrer sozialen Mächtigkeit Einschränkungen unterliegen. In jedem Fall haben sich der DOSB und die dsj durch ihr Bekenntnis zur parteipolitischen Neutralität in der Satzung selbst gebunden.

Mit diesem Bekenntnis zur parteipolitischen Neutralität ist es allerdings vereinbar, dass der DOSB und die dsj Funktionsträger von Parteien, deren Grundsätze im Widerspruch zur Satzung des DOSB bzw. der dsj stehen, von ihren Veranstaltungen ausschließen. Grund für den Ausschluss ist auch hier nicht die Mitgliedschaft in der Partei, sondern das fehlende Bekenntnis zu den Werten und Zielen des DOSB und der dsj. Dementsprechend ist auch Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG nicht verletzt.

Dieselben Grundsätze gelten für die Teilnahme von Funktionsträgern des DOSB und der dsj an Veranstaltungen politischer Parteien.

3. Allgemeine Öffentlichkeitsarbeit des DOSB und der dsj

Diese Grundsätze gelten auch für die allgemeine Öffentlichkeitsarbeit des DOSB und der dsj. Das Bekenntnis des DOSB und der dsj zur parteipolitischen Neutralität in ihren Satzungen hindert sie nicht daran, sich im Rahmen ihrer allgemeinen Öffentlichkeitsarbeit kritisch mit politischen Parteien auseinanderzusetzen, deren Grundsätze den Zielen und Werten des DOSB zuwiderlaufen. Anknüpfungspunkt ist auch hier nicht die Partei als solche, sondern die Unvereinbarkeit ihrer Grundsätze mit den Zielen und Werten des DOSB und der dsj.

D. Parteipolitische Neutralität des DOSB und der dsj nicht als rechtliche Verpflichtung, aber als Obliegenheit wegen ihrer Förderung aus öffentlichen Mitteln

I. Auswirkungen der öffentlichen Förderung des DOSB und der dsj auf ihren Umgang mit (rechts-)populistischen Parteien

Der DOSB finanziert sich zu einem (erheblichen) Teil aus öffentlichen Mitteln. Vom Bund erhält er zur Finanzierung bestimmter (Sport-)Projekte Zuwendungen bzw. Zuschüsse (projektbezogene Mittel). Darüber hinaus fließen ihm öffentliche Zweckabgaben der Länder nach dem Glücksspielrecht zu (Lotterie Glücks-

Spirale und Zusatzlotterie der GlücksSpirale Die Sieger-Chance⁵²⁾⁵³, die im Gegensatz zu den Bundesmitteln keiner spezifischen Zweckbindung unterliegen, sondern zur Finanzierung der allgemeinen Aufgaben des DOSB verwendet werden können. Auch die dsj finanziert sich in erheblichem Umfang aus öffentlichen Mitteln, wobei der Anteil der Finanzierung aus öffentlichen Mitteln deutlich höher ist als beim DOSB. Die dsj finanziert sich zu etwa 90% aus öffentlichen Mitteln⁵⁴.

Die Finanzierung des DOSB und der dsj aus öffentlichen Mitteln (projektbezogene Mittel des Bundes und nichtprojektbezogene Mittel der Länder) hat Auswirkungen auf den Umgang des DOSB und der dsj mit (rechts-)populistischen politischen Parteien und Organisationen, weil die öffentliche Hand (Bund, Länder) dem verfassungsrechtlichen Gebot parteipolitischer Neutralität (Grundsatz der Chancengleichheit politischer Parteien) unterliegt.

II. Verfassungsrechtliches Gebot parteipolitischer Neutralität

Aus dem Grundsatz der Chancengleichheit politischer Parteien (Art. 21 GG) und dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG und

⁵² Vgl. DOSB-Wirtschaftsplan 2021, S. 5 f.

⁵³ In Schleswig-Holstein erfolgt die Mittelzuweisung durch § 3 Abs. 2 LottZwAbgVO, in den anderen Ländern durch gesonderten Zuwendungsbescheid.

⁵⁴ Vgl. DOSB-Wirtschaftsplan 2021, S. 21 ff.

die entsprechenden Bestimmungen der Länderverfassungen, vgl. nur Art. 1 Satz 2 SächsVerf), das eine politische Meinungsbildung von „unten nach oben“, d.h. vom Volk zum Staat vorsieht⁵⁵, folgt, dass sich der Staat im Wettstreit politischer Parteien grundsätzlich neutral verhalten muss. In dem demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozess kommt politischen Parteien entscheidende Bedeutung zu⁵⁶. Um die verfassungsrechtlich gebotene Offenheit des Prozesses der politischen Willensbildung zu gewährleisten, ist es unerlässlich, dass die Parteien gleichberechtigt am politischen Wettbewerb teilnehmen⁵⁷. Art. 21 Abs. 1 GG garantiert den politischen Parteien nicht nur die Freiheit ihrer Gründung und die Möglichkeit der Mitwirkung an der politischen Willensbildung, sondern auch, dass diese Mitwirkung auf der Basis gleicher Rechte und gleicher Chancen erfolgt⁵⁸.

Die Verpflichtung zur Wahrung des Neutralitätsgebots lässt die Befugnis der Verfassungsorgane zur Informations- und Öffentlichkeitsarbeit unberührt. Sie ist nicht nur verfassungsrechtlich zulässig, sondern auch notwendig, um den Grundkonsens im demokratischen Gemeinwesen lebendig zu erhalten und die Bürger

⁵⁵ Vgl. BVerfGE 44, 125 (144); 138, 102 (109 Rn. 28).

⁵⁶ Vgl. BVerfGE 44, 125 (145); 138, 102 (110 Rn. 29); 148, 11 (23 Rn. 41); BVerfG, NJW 2020, 2096 (2097 Rn. 45); st. Rspr.

⁵⁷ BVerfGE 138, 102 (110 Rn. 30); 148, 11 (24 Rn. 42); BVerfG, NJW 2020, 2096 (2097 Rn. 46).

⁵⁸ Vgl. BVerfGE 44, 125 (139); 138, 102 (110 Rn. 29); 148, 11 (24 Rn. 42); BVerfG, NJW 2020, 2096 (2097 Rn. 46).

zur eigenverantwortlichen Mitwirkung an der politischen Willensbildung sowie zur Bewältigung vorhandener Probleme zu befähigen⁵⁹. Wie jedes Staatshandeln unterliegt die Informations- und Öffentlichkeitsarbeit der Regierung dem Sachlichkeitsgebot⁶⁰. Die Staatsleitung hat sich darauf zu beschränken, ihre politischen Entscheidungen zu erläutern und dagegen vorgebrachte Einwände in der Sache aufzuarbeiten. Das schließt das Recht ein, sich mit kritischen Einwänden sachlich auseinanderzusetzen. Die Staatsleitung muss es insbesondere nicht hinnehmen, wenn ihre Arbeit in unsachlicher und diffamierender Weise angegriffen wird⁶¹. Demgegenüber ist es dem Staat verwehrt, (unter Inanspruchnahme öffentlicher Mittel) zugunsten oder zulasten einer politischen Partei auf den Meinungs- und Willensbildungsprozess einzuwirken, d.h. bestimmte Parteien zu benachteiligen oder zu begünstigen⁶². Staatsorgane haben allen zu dienen und sich neutral zu verhalten⁶³. Einseitige Parteinahmen verstoßen

⁵⁹ Vgl. BVerfGE 44, 125 (147); 105, 252 (269); 105, 279 (302); 138, 102 (114 Rn. 40); 148, 11 (29 Rn. 56); BVerfG, NJW 2020, 2096 (2098 Rn. 49).

⁶⁰ Vgl. BVerfGE 57, 1 (8); 105, 252 (272); 148, 11 (30 Rn. 59); BVerfG, NJW 2020, 2096 (2098 Rn. 52).

⁶¹ BVerfGE 148, 11 (29 Rn. 56).

⁶² Vgl. BVerfGE 44, 125 (141, 146); 136, 323 (333 Rn. 28); 138, 102 (110 f. Rn. 31); 148, 11 (25 Rn. 45); BVerfG, NJW 2020, 2096 (2097 Rn. 47).

⁶³ Vgl. BVerfGE 44, 125 (144); 138, 102 (111 Rn. 33); 148, 11 (25 Rn. 45); BVerfG, NJW 2020, 2096 (2097 Rn. 47).

gegen die Neutralität des Staates gegenüber politischen Parteien und verletzen die Integrität der Willensbildung des Volkes⁶⁴.

Dieser Neutralitätsgrundsatz gilt nicht nur während des Wahlkampfes, sondern auch außerhalb von Wahlkampfzeiten⁶⁵. Der Prozess der politischen Willensbildung ist nicht auf den Wahlkampf beschränkt, sondern findet fortlaufend statt. Zwar mag der politische Wettbewerb zwischen den Parteien im Wahlkampf mit erhöhter Intensität ausgetragen werden; er herrscht aber auch außerhalb von Wahlkämpfen und wirkt auf die Wahlentscheidung der Wählerinnen und Wähler zurück. Ob das Neutralitätsgebot in Zeiten des Wahlkampfes zu erhöhten Anforderungen an das Verhalten staatlicher Organe führt, ist durch das Bundesverfassungsgericht nicht abschließend geklärt⁶⁶. Jedenfalls gilt das Gebot staatlicher Neutralität nicht nur für den Wahlvorgang und die Wahlvorbereitung, sondern auch für sämtliche Betätigungen der Parteien, die auf die Erfüllung des ihnen durch Art. 21 Abs. 1 GG zugewiesenen Verfassungsauftrags gerichtet sind. Art. 21

⁶⁴ Vgl. BVerfGE 44, 125 (144); 138, 102 (110 f. Rn. 31); 148, 11 (25 Rn. 45); BVerfG, NJW 2020, 2096 (2097 f. Rn. 47).

⁶⁵ Vgl. BVerfGE 140, 225 (227 Rn. 9); BVerfGE 148, 11 (25 Rn. 46); BVerfG, NJW 2020, 2096 (2098 Rn. 48).

⁶⁶ Vgl. BVerfGE 148, 11 (25 f. Rn. 46 m.w.N.); BVerfG, NJW 2020, 2096 (2098 Rn. 48).

Abs. 1 GG schützt das Recht der Parteien auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb in seiner Gesamtheit⁶⁷.

III. Verfassungsrechtliches Neutralitätsgebot bindet allein den Staat und gilt für den DOSB nicht als Rechtspflicht, sondern nur als Obliegenheit

Die verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Neutralität im Wettstreit politischer Parteien obliegt ausschließlich dem Staat. Allein staatliche Hoheitsträger sind an das verfassungsrechtliche Neutralitätsgebot gebunden. Gesellschaftliche Organisationen wie der DOSB und die dsj leiten ihre Legitimation nicht wie der Staat aus Kompetenzen, sondern aus Grundrechten ab. Die Bildung und Betätigung gesellschaftlicher Organisationen ist Ausfluss grundrechtlicher Freiheiten, für die der Grundsatz parteipolitischer Neutralität nicht gilt⁶⁸. Hiervon unberührt bleibt die Möglichkeit, dass sich gesellschaftliche Organisationen in Wahrnehmung ihrer grundrechtlich geschützten Vereinsautonomie (Art. 9 Abs. 1 GG) die allein den Staat bindenden Prinzipien wie das Neutralitätsgebot zu eigen machen. Ein solche Selbstbindung wie beim DOSB und bei der dsj in Bezug auf das satzungsmäßige Bekenntnis zur parteipolitischen Neutralität (vgl. Präambel Abs. 6 Satz 2 DOSB-Satzung und § 3 Abs. 3 dsj-Jugendordnung)

⁶⁷ Vgl. BVerfGE 14, 121 (132 f.); 44, 125 (146); 104, 14 (19 f.); 138, 102 (110 Rn. 30); 148, 11 (26 Rn. 46); BVerfG, NJW 2020, 2096 (2098 Rn. 48).

⁶⁸ Vgl. *Kormann*, GewArch 1975, 249 (250 f., 253).

ist Ausdruck grundrechtlicher (Vereins-)Autonomie, nicht aber eines allein den Staat bindenden Verfassungsprinzips.

Auch lässt sich eine Bindung des DOSB und der dsj an den Neutralitätsgrundsatz nicht damit begründen, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in bestimmten Konstellationen – wie bei der Sozialmächtigkeit des DOSB und der dsj⁶⁹ – „die mittelbare Grundrechtsbindung Privater einer Grundrechtsbindung des Staates ... nahe oder auch gleich kommen“ kann⁷⁰. Wie bereits dargelegt, darf dies den Blick nicht davor verstellen, dass Privaten im Gegensatz zum Staat der Schutz der Grundrechte zuteilwird. Die mittelbare Grundrechtsbindung lässt die Grundrechtsfähigkeit des Privaten unberührt. Private leiten ihre Legitimation nicht wie der Staat aus Kompetenzen, sondern aus Grundrechten ab. Für Private gilt daher nicht der Grundsatz der Neutralität, der auf den Staat bezogen und begrenzt ist.

Schließlich führt eine staatliche (Teil-)Finanzierung gesellschaftlicher Organisationen wie bei dem durch Bundes- und Landesmitteln geförderten DOSB und bei der aus öffentlichen Mitteln finanzierten dsj weder zu einer unmittelbaren noch zu einer mittelbaren Bindung an den Neutralitätsgrundsatz. Eine öffentliche Förderung macht gesellschaftliche Organisationen nicht zum Teil

⁶⁹ S. hierzu oben sub C. IV. 1., S. 24 ff.

⁷⁰ BVerfGE 128, 226 (249).

des Staates, auf den der verfassungsrechtliche Neutralitätsgrundsatz bezogen und begrenzt ist.

In Bezug auf gesellschaftliche Organisationen gilt das – allein den Staat bindende – Neutralitätsgebot demnach nicht als verbindliche Rechtspflicht, sondern nur als Obliegenheit. Fördert der Staat eine gesellschaftliche Organisation wie den DOSB und die dsj mit öffentlichen Mitteln, hat er dafür Sorge zu tragen, dass das allein ihn bindende Neutralitätsgebot auch durch die private Organisation gewahrt bleibt. Verstößt eine gesellschaftliche Organisation gegen das ausschließlich den Staat verpflichtende Neutralitätsgebot, handelt sie im Verhältnis zu der hiervon betroffenen politischen Partei gleichwohl nicht rechtswidrig. Da der staatsbezogene Neutralitätsgrundsatz für gesellschaftliche Organisationen nicht gilt, begründet er keine Rechtspflicht im Verhältnis zu politischen Parteien. Bei entsprechenden Rechtsstreitigkeiten zwischen der betroffenen Partei und der privaten Organisation wäre der Neutralitätsgrundsatz nicht anwendbar. Das Neutralitätsprinzip bindet allein den Staat, der von Verfassung wegen dafür zu sorgen hat, dass eine aus öffentlichen Mitteln geförderte Organisation die parteipolitische Neutralität wahrt. Verletzt die Organisation dieses Prinzip, muss sie mit Reaktionen bzw. Sanktionen des Staates rechnen, der gegenüber der betroffenen Partei zur Neutralität verpflichtet ist. Für aus öffentlichen Mitteln geförderte gesellschaftliche Organisationen gilt die Wahrung des Neutralitätsgrundsatzes demnach als Obliegenheit, also als Verhaltenssatz, der zwar kein (einklagbares) Recht

der betroffenen Partei gegen die Organisation begründet, dessen Verletzung aber die öffentliche Förderung infrage stellt, also rechtsverkürzend wirkt.

IV. Vorgaben für eine Vergabe staatlicher Finanzmittel an Private sub specie des Neutralitätsgrundsatzes

Welche Vorgaben sub specie des Neutralitätsgrundsatzes für eine Vergabe staatlicher Finanzmittel an private Organisationen wie den DOSB und die dsj gelten, ist nicht geklärt. Insbesondere liegt zu dieser Frage keine höchstrichterliche Rechtsprechung vor. Fraglich ist bereits, ob auch insoweit das allgemeine Haushaltsgesetz als Ermächtigungsgrundlage ausreicht oder ob es eines gesonderten Gesetzes bedarf, das zur Gewährleistung des den Staat verpflichtenden Neutralitätsgrundsatzes die Bedingungen für die Vergabe öffentlicher Mittel an Private regelt (s. 1.). Vor allem aber ist offen, unter welchen Voraussetzungen der Staat Privaten öffentliche Mittel (auch) zur Teilnahme an der öffentlichen Kommunikation zur Verfügung stellen darf. Insbesondere ist nicht entschieden, ob dem Staat zur Gewährleistung des

Neutralitätsprinzips pro- bzw. reaktive Lenkungs- bzw. Kontrollpflichten obliegen (s. 2.).

*1. Vorbehalt des Gesetzes zur Gewährleistung
des verfassungsrechtlichen Neutralitätsgebots bei
staatlicher Förderung gesellschaftlicher Organisationen*

Nach herrschender Meinung gilt der Vorbehalt des Gesetzes nicht im Subventionsrecht. Die Bereitstellung der Mittel im Haushaltsplan, der durch Haushaltsgesetz festgestellt wird (Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG und die entsprechenden Bestimmungen der Länderverfassungen, vgl. nur Art. 93 Abs. 2 Satz 1 SächsVerf), reicht prinzipiell aus. Einer bereichsspezifischen Regelung einzelner Fördermaßnahmen bedarf es grundsätzlich nicht⁷¹.

Hiervon abweichend könnte vorliegend ein bereichsspezifisches Gesetz erforderlich sein, welches im Interesse der Gewährleistung des verfassungsrechtlichen Neutralitätsgebots die Voraussetzungen für eine staatliche finanzielle Förderung von privaten Organisationen regelt, die an der allgemeinen gesellschaftlichen Kommunikation mitwirken.

Nach der sog. Wesentlichkeitstheorie bedürfen alle wesentlichen Fragen einer parlamentarischen Leitentscheidung. Eine wesentliche Frage ist insbesondere gegeben, wenn die Entscheidungen

⁷¹ S. nur BVerwG, NJW 1977, 1838 (1839); NJW 1992, 2496 (2500); *Sendler*, WiVerw. 1978, 156 ff.; *Jarass*, NVwZ 1984, 473 ff. m.w.N.

Maßnahmen betreffen, von denen eine erhebliche Gefahr für grundrechtliche Freiheiten oder andere zentrale Verfassungsprinzipien ausgeht⁷². Der im Demokratieprinzip und in Art. 21 Abs. 1 GG wurzelnde Neutralitätsgrundsatz ist ein solches elementares Verfassungsprinzip.

In Bezug auf den vergleichbaren Grundsatz der Neutralität des Staates im weltanschaulich-religiösen Bereich hat das Bundesverwaltungsgericht angenommen, dass die Förderung eines privaten Vereins, der die Öffentlichkeit vor dem Wirken bestimmter Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften warnen soll, dem Vorbehalt des Gesetzes unterliegt, also nur auf der Grundlage eines bereichsspezifischen Gesetzes zulässig ist⁷³. Diese Rechtsprechung lässt sich nicht ohne Weiteres auf die staatliche Förderung von gesellschaftlichen Organisationen übertragen, weil diese nicht (stets oder auch nur regelmäßig) in das verfassungsrechtliche Neutralitätsgebot eingreifen. Insofern liegen die Dinge anders als in dem vom Bundesverwaltungsgericht entschiedenen Fall, in dem durch staatliche Förderung des Vereins bereits vertraglich in Grundrechte der entsprechenden Religionsgemeinschaft eingegriffen wurde⁷⁴.

⁷² In Bezug auf grundrechtliche Freiheiten s. nur BVerfGE 80, 124 (132).

⁷³ BVerwG, NJW 1992, 2496 (2499 f.).

⁷⁴ BVerwG, NJW 1992, 2496 (2498).

Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg stellt in Bezug auf den Gesetzesvorbehalt darauf ab, ob der Staat durch die Förderung (mittelbar) Einfluss auf den parteipolitischen Wettbewerb nimmt. So verlangt es eine spezielle gesetzliche Grundlage, wenn der Zuwendungsempfänger – wie die Jugendorganisationen der politischen Parteien – parteipolitisch tätig ist⁷⁵. Handelt es sich bei dem Zuwendungsempfänger – wie im Fall der parteinahen Stiftungen – hingegen um rechtlich und tatsächlich von Parteien unabhängige Institutionen, die auch in der Praxis die gebotene Distanz zu den jeweiligen Parteien wahren und andere Ziele verfolgen, könne die Förderung ohne spezielle gesetzliche Grundlage erfolgen⁷⁶.

Unter Zugrundelegung dieses Maßstabs wäre in Bezug auf die staatliche Förderung von Organisationen dann keine gesetzliche Grundlage erforderlich, wenn diese keinerlei Bindungen an bestimmte Parteien aufweisen und deshalb keine Gefahr einer staatlichen Instrumentalisierung für bestimmte parteipolitische Zwecke besteht. Es ist jedoch in hohem Maße fraglich, ob damit der Gefahrentatbestand einer unzulässigen Einflussnahme des Staates auf den gesellschaftlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess abschließend bestimmt ist. Auch dann, wenn gesellschaftliche Organisationen von Staat und Parteien organisa-

⁷⁵ OVG Berlin-Brandenburg, NVwZ 2012, 1265 (1267 ff.).

⁷⁶ OVG Berlin-Brandenburg, NVwZ-RR 2016, 847 Rn. 3.

torisch und inhaltlich unabhängig sind, kann die Gefahr bestehen, dass staatliche Organe die ihnen genehmen privaten Vereinigungen finanziell fördern, um auf diese Weise gegen bestimmte Parteien vorgehen und auf den gesellschaftlichen Kommunikationsprozess einwirken zu können. Dementsprechend ist (weitgehend) anerkannt, dass eine staatliche Förderung der Presse nur auf der Grundlage eines Gesetzes zulässig ist⁷⁷, das Pressesubventionen an strikt inhaltsneutrale Kriterien knüpft⁷⁸. Es gibt daher gute Gründe dafür, staatliche Förderungen gesellschaftlicher Organisationen von einem Gesetz abhängig zu machen, das Förderbedingungen regelt und vor allem die geförderten Organisationen zur parteipolitischen Neutralität verpflichtet. Das gilt jedoch nicht in Bezug auf sämtliche gesellschaftlichen Organisationen, sondern nur für solche, deren satzungsmäßiges Ziel die Teilnahme am allgemeinen Kommunikationsprozess ist. Fördert der Staat hingegen Organisationen, deren (Haupt-)Zweck die Verfolgung anderer Ziele (z.B. Kultur, Sport) ist, besteht keine (vergleichbare) Gefahr, dass sich der Staat ihrer bedient, um bestimmte politische Parteien zu bekämpfen oder in sonstiger Weise auf den Wettstreit zwischen den politischen Parteien Einfluss zu gewinnen. In diesen Fällen ist mit der Förderung

⁷⁷ OVG Berlin, NJW 1975, 1938.

⁷⁸ Zu dieser Voraussetzung BVerfGE 80, 124 (133 ff.).

kein spezifisches Risiko für das verfassungsrechtliche Neutralitätsgebot verbunden, sodass eine gesetzliche Grundlage nicht erforderlich erscheint.

2. Materielle Vorgaben für eine Vergabe staatlicher Finanzmittel an Private sub specie des Neutralitätsgebots

Welche Vorgaben sub specie des Neutralitätsgrundsatzes für eine Vergabe staatlicher Finanzmittel an private Organisationen gelten, ist nicht geklärt⁷⁹. Insbesondere liegt zu dieser Frage keine höchstrichterliche Rechtsprechung vor. Ungeklärt ist vor allem, unter welchen Voraussetzungen der Staat Privaten öffentliche Mittel (auch) zur Teilnahme an der öffentlichen Kommunikation zur Verfügung stellen darf.

Allerdings hat sich das Bundesverfassungsgericht zur staatlichen Förderung von Fraktionen und parteinahen Stiftungen mehrfach geäußert. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist in Bezug auf den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Chancengleichheit politischer Parteien (Neutralitätsgebot) zwischen der Zuweisung öffentlicher Mittel unmittelbar

⁷⁹ S. aber Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, Rechtlicher Rahmen der Förderung von Initiativen gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, Bearbeiter: *Iwers*, 12.02.2018; Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, Staatliche Förderung von Maßnahmen der politischen Bildung durch freie Träger – Maßgaben des Haushalts-, Verwaltungs- und Verfassungsrechts, Bearbeiterin: *Platter*, 31.01.2017; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Neutralitätspflichten für Zuwendungsempfänger, 27.04.2018.

an politische Parteien und an Dritte zu unterscheiden. Erfolgt die Zuweisung öffentlicher Mittel unmittelbar an politische Parteien, komme der Grundsatz der Chancengleichheit unzweifelhaft zum Tragen, weil sich die staatliche Förderung auf die Teilnahme am politischen Wettbewerb auswirkt⁸⁰. Werden öffentliche Finanzmittel hingegen an Dritte vergeben, könne – auch wenn der vorgesehene Verwendungszweck dieser Mittel politische Bezüge aufweist – nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass durch die Zuweisung der Mittel in das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit eingegriffen wird. Dies gelte insbesondere, wenn die Mittel Institutionen zugewendet werden, die von den Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängig sind, ihre Aufgaben selbstständig und eigenverantwortlich wahrnehmen und auch in der Praxis die gebotene Distanz zu den jeweiligen Parteien wahren⁸¹.

Das bedeutet jedoch nicht, dass in diesem Fall der Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien keine Anwendung findet. Fördert der Staat Organisationen, die sich (satzungsmäßig primär und sekundär) an der gesellschaftlichen Kommunikation beteiligen, muss er von Verfassungs wegen sicherstellen, dass die mit öffentlichen Mitteln geförderte Organisation das für den Staat geltende Neutralitätsprinzip beachtet. Anderenfalls könnte der Staat die ihm obliegende Verpflichtung

⁸⁰ BVerfGE 140, 1 (24 Rn. 65).

⁸¹ Vgl. BVerfGE 73, 1 (31 ff.); 140, 1 (24 Rn. 66).

zur Wahrung des Neutralitätsgebots dadurch unterlaufen, dass er private Organisationen fördert, die bestimmte politische Parteien bekämpfen oder in sonstiger Weise im Wettstreit politischer Parteien Partei ergreifen. Was dem Staat untersagt ist, ist auch gesellschaftlichen Organisationen zu untersagen, wenn sie aus öffentlichen Mitteln finanziert werden.

Unerheblich dürfte sein, in welchem Umfang die entsprechende gesellschaftliche Organisation vom Staat finanziert wird⁸². Fördert der Staat private Vereine, hat er dafür Sorge zu tragen, dass das allein ihn bindende Neutralitätsgebot durch den Verein beachtet wird. Ebenso wenig wie das Neutralitätsgebot für den Staat einer Relativierung zugänglich ist, ist es bei einer Förderung Privater abhängig vom Förderanteil des Staates.

Fördert der Staat gesellschaftliche Organisationen, die sich an der gesellschaftlichen Kommunikation beteiligen, muss er dafür Sorge tragen, dass die geförderten privaten Organisationen den Neutralitätsgrundsatz wahren. Hierzu bedarf es entsprechender Lenkungs- und Kontrollbefugnisse des Staates. Demgemäß hat das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf die Gewährung von Fraktionszuschüssen entschieden, dass Verstöße durch den Zuwendungsempfänger (Fraktionen) dem Staat zuzurechnen sind, wenn er keine angemessenen Vorkehrungen zur Verhinderung

⁸² Anders (wohl) Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, Rechtlicher Rahmen der Förderung von Initiativen gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, Bearbeiter: Iwers, 12.02.2018, S. 48.

einer unzulässigen Parteienfinanzierung trifft⁸³. Der Staat handele verfassungswidrig, wenn die in seinem Regelungskonzept vorgesehenen Schutzmechanismen „in einer Weise lückenhaft oder sonst unzureichend“ sind, dass eine verfassungswidrige Parteienfinanzierung nicht wirksam ausgeschlossen ist⁸⁴.

Welche pro- bzw. reaktiven Lenkungs- bzw. Kontrollpflichten dem Staat zur Gewährleistung des Neutralitätsgrundsatzes durch öffentlich geförderte Organisationen obliegen, ist ebenfalls nicht geklärt⁸⁵. Bei der Beantwortung all dieser Fragen ist zu differenzieren. Maßgeblich ist eine Reihe von Kriterien. Insbesondere kommt es auf die (mögliche) Nähe des Zuwendungsempfängers zum Staat und zu politischen Parteien an. Je enger die private Organisation mit dem Staat und politischen Parteien personell oder sachlich-inhaltlich verwoben ist, desto strengere Anforderungen dürften für die Mittelvergabe bestehen⁸⁶. Auch dürfte danach zu unterscheiden sein, welche satzungsmäßigen (Primär-)Zwecke der Zuwendungsempfänger verfolgt. Eine Förderung von Vereinen, deren satzungsmäßiger Zweck die Teil-

⁸³ Vgl. BVerfGE 80, 188 (214); 140, 1 (25 Rn. 68).

⁸⁴ Vgl. BVerfGE 140, 1 (25 Rn. 68).

⁸⁵ Hierzu eingehend Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, Rechtlicher Rahmen der Förderung von Initiativen gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, Bearbeiter: *Iwers*, 12.02.2018, S. 44 ff.

⁸⁶ In diesem Zusammenhang s. BVerfGE 140, 1 (24 Rn. 66); vgl. auch Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, Rechtlicher Rahmen der Förderung von Initiativen gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, Bearbeiter: *Iwers*, 12.02.2018, S. 45 ff., 47 f.

nahme an der allgemeinen öffentlichen Kommunikation ist, erscheint problematischer als die Vergabe öffentlicher Mittel an private Organisationen, deren (Haupt-)Zweck die Verfolgung anderer Ziele (z.B. Kultur, Sport) ist⁸⁷.

V. Konsequenzen für den DOSB und die dsj

Nach Maßgabe dieser Grundsätze wirft die öffentliche Förderung des DOSB und der dsj keine grundsätzlichen Probleme auf. Der DOSB und die dsj haben weder zum Staat noch zu einer Partei ein (besonderes) Näheverhältnis. Ihre satzungsmäßigen Aufgaben bestehen nicht in der Teilnahme an der allgemeinen politischen Kommunikation, sondern darin, den deutschen Sport in allen seinen Erscheinungsformen zu fördern, zu koordinieren und ihn in überverbandlichen und überfachlichen Angelegenheiten gegenüber Staat und Gesellschaft im In- und Ausland zu vertreten (vgl. § 2 Abs. 1 DOSB-Satzung; vgl. auch § 3 Abs. 1 dsj-Jugendordnung). Aus diesen Gründen bedarf es im Interesse der Sicherstellung des staatlichen Neutralitätsgebots weder eines bereichsspezifischen Gesetzes noch einer expliziten Festlegung auf das Neutralitätsprinzip in entsprechenden Vergaberichtlinien des Staates. Das gilt auch deshalb, weil sich der DOSB und die

⁸⁷ Vgl. auch Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg, Rechtlicher Rahmen der Förderung von Initiativen gegen Gewalt, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, Bearbeiter: *Iwers*, 12.02.2018, S. 45.

dsj in ihren Satzungen selbst zu parteipolitischer Neutralität bekennen (Präambel Abs. 6 Satz 2 DOSB-Satzung und § 3 Abs. 3 dsj-Jugendordnung).

Sofern der DOSB und die dsj projektbezogene Finanzmittel vom Bund erhalten, ist die Wahrung des Neutralitätsgebots auf die entsprechenden Projekte bezogen und begrenzt. Da dem DOSB darüber hinaus öffentliche Zweckabgaben der Länder nach dem Glücksspielrecht und der dsj öffentliche Mittel zur freien Verwendung ihrer satzungsmäßigen Ziele zufließen, gilt jedoch das Neutralitätsgebot als Obliegenheit für den gesamten Tätigkeitsbereich des DOSB und der dsj.

Die satzungsmäßig festgelegten Ziele und Werte des Sports (vgl. Präambel Abs. 6 Satz 1 DOSB-Satzung und § 3 Abs. 6 dsj-Jugendordnung) beziehen sich nicht auf bestimmte Parteien und deren Programmatik, sondern sind parteipolitisch neutral. Das ausdrückliche Bekenntnis zur parteipolitischen Neutralität des DOSB und der dsj (Präambel Abs. 6 Satz 2 DOSB-Satzung und § 3 Abs. 3 dsj-Jugendordnung) ist Ausdruck dieser auf die Werte des Sports bezogenen Grundhaltung.

Soweit das Tätigwerden des DOSB und der dsj (Zugang zu den Organen; Zugang von politischen Parteien zu Veranstaltungen des DOSB bzw. der dsj; Teilnahme des DOSB bzw. der dsj an Veranstaltungen politischer Parteien; allgemeine Öffentlichkeitsarbeit) an den parteipolitisch neutralen Werten des Sports im

Sinne der Satzung ausgerichtet ist, ist der Grundsatz parteipolitischer Neutralität nicht verletzt. Das gilt auch, wenn dies zur Benachteiligung von Mitgliedern bestimmter politischer Parteien führt, deren Grundsätze mit den Werten des DOSB bzw. der dsj unvereinbar sind. Grund hierfür ist nicht die Partei oder die Parteimitgliedschaft als solche, sondern das fehlende Bekenntnis zu den Werten und Zielen des DOSB bzw. der dsj.

Der DOSB und die dsj dürfen demnach auch zu aktuellen politischen Themen Stellung nehmen und sich hierbei kritisch zu bestimmten politischen Parteien äußern. Um nicht in Konflikt zu geraten mit dem Grundsatz parteipolitischer Neutralität, zu dem sich der DOSB und die dsj in ihren Satzungen ausdrücklich bekennen, empfiehlt sich aber eine Orientierung an dem für eine „gute Staatsführung“ geltenden Leitprinzip: Der „gute Staat“, der nicht einer Partei, sondern allen zu dienen hat, darf zwar Stellung beziehen und für seinen Standpunkt werben. Er nennt hierbei aber keine Parteien, selbst wenn für jedermann ersichtlich ist, welche Parteien gemeint sind. Beredtes Schweigen (in Bezug auf Parteien) ist die Kunst „guter Staatsführung“. In jedem Fall verletzen der DOSB und die dsj nicht den Grundsatz parteipolitischer Neutralität, wenn ihre politische Kommunikation an den

ihre Organisationen tragenden Leitprinzipien ausgerichtet ist: den Zielen und Werten des Sports.

E. Vorschläge für Satzungsregelungen

Die Untersuchung hat gezeigt, dass der DOSB und die dsj weder gegen Grundrechte der politischen Parteien noch gegen ihre Obliegenheit zur Wahrung des (staatsbezogenen) Gebots parteipolitischer Neutralität verstoßen, wenn sie sich bei ihren Entscheidungen an den Werten des Sports orientieren. Die Werte des Sports sind parteipolitisch neutral. Sind die Zielsetzungen einer politischen Partei mit den Werten des Sports unvereinbar, dürfen der DOSB und die dsj hierauf reagieren und gegenüber dieser Partei und ihren Mitgliedern die zum Schutz der Werte des Sports erforderlichen Maßnahmen treffen. Die Legitimation hier-

für ist nicht die Ablehnung der Partei oder ihrer Mitglieder, sondern deren fehlendes Bekenntnis zu den Werten und Zielen des DOSB bzw. der dsj.

Erwägenswert erscheint, die Satzungen des DOSB und der dsj zu konkretisieren bzw. fortzuentwickeln. Im Folgenden wird dies am Beispiel des DOSB illustriert.

I. Regelung der Werte des Sports nicht nur in der Präambel, sondern auch in gesonderter Satzungsbestimmung

Anders als in der dsj-Jugendordnung sind in der Satzung des DOSB die Werte des Sports derzeit lediglich in der Präambel niedergelegt. Ob die Präambel überhaupt unmittelbare Rechtsverbindlichkeit entfaltet oder lediglich der Auslegung der (weiteren) Bestimmungen der Satzung dient, ist zweifelhaft. Es erscheint deshalb zielführend, die Werte des Sports in einem eigenständigen Paragraphen der Satzung zu regeln (vgl. auch die Satzung der Fußballvereine HSV oder Eintracht Frankfurt). Damit würden die

Werte des Sports – wie gewünscht – zum Dreh- und Angelpunkt für das gesamte Satzungsrecht.

II. Regelung der sachlichen Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft in Organen des DOSB

§ 11 DOSB-Satzung könnte ein (zweiter) Absatz angefügt werden:

„(2) Mitglied eines Organs darf nur sein, wer sich aktiv zu den Zielen des DOSB, namentlich zu den Werten des Sports im Sinne des § ... bekennt, sich mit ihnen identifiziert und sie nach innen und außen vertritt. Personen, die Parteien oder Organisationen angehören, welche Ziele verfolgen, die mit den Zielen des DOSB, namentlich mit den Werten des Sports im Sinne des § ... unvereinbar sind, erfüllen diese Voraussetzung nicht.“

Da politische Parteien eine Vielzahl von Zielen verfolgen und nicht jedes Mitglied stets hinter allen Zielen steht (Beispiel: Mitgliedschaft in der AfD wegen der Europapolitik der Partei, im Übrigen ist das Mitglied aber indifferent bis ablehnend in Bezug auf die Ziele der Partei, die mit den Werten des Sports unvereinbar sind), ist auch eine widerlegliche Vermutungsregelung denkbar:

„... erfüllen diese Voraussetzung nicht, es sei denn, es lässt sich der Nachweis erbringen, dass das Mitglied den Voraussetzungen des Satzes 1 entspricht.“

III. Zuständigkeit für die Entscheidung, ob die Ziele einer politischen Partei oder Organisation und ihrer Mitglieder mit den Zielen und Werten des DOSB unvereinbar sind

Die verbindliche Entscheidung darüber, ob die Ziele einer politischen Partei oder Organisation und ihrer Mitglieder mit den Zielen und Werten des DOSB unvereinbar sind, obliegt den hierfür zuständigen Organen des DOSB. Zu überlegen ist, ob die Entscheidung künftig auf der Grundlage einer Empfehlung einer (unabhängigen) Kommission getroffen werden soll. Möglich erscheint insoweit eine Zuständigkeit der Ethik-Kommission, die dann als Ethik- und Werte-Kommission firmieren könnte. Es ließe sich auch eine gesonderte Wertekommission bilden. Sofern der DOSB die Variante einer Ethik- und Werte-Kommission präferiert, könnte § 33 Abs. 3 der DOSB-Satzung ein neuer Buchstabe d angefügt werden:

„Die Ethik- und Werte-Kommission spricht den zuständigen Organen eine Empfehlung aus, ob die Ziele einer politischen Partei oder Organisation und ihrer Mitglieder mit den Zielen des DOSB, namentlich mit den Werten des Sports im Sinne des § ... vereinbar sind. Den betroffenen Parteien, Organisationen und Mitgliedern ist zuvor Gelegenheit zu geben, sich zu den für die

*Empfehlung erheblichen Tatsachen zu äußern.
Die Empfehlung ist zu begründen.“*

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner sog. Stadionverbotsentscheidung verlangt, vor der Verhängung eines Stadionverbots dem betroffenen Fußballanhänger von Verfassungs wegen grundsätzlich die Möglichkeit der Stellungnahme zu geben⁸⁸. Ob die entsprechende (Verbots-)Entscheidung auch einer Begründungspflicht unterliegt, hat das Bundesverfassungsgericht hingegen nicht vergleichbar eindeutig gefordert⁸⁹. Da eine Begründung sowohl der Rationalität der Entscheidungen des DOSB als auch dem Schutzanliegen der Betroffenen dient und entsprechende Entscheidungen zahlenmäßig überschaubar sein dürften, d.h. eine Überforderung des DOSB aufgrund des „Massencharakters“ von Entscheidungen nicht zu erwarten ist⁹⁰, erscheint es verfassungsrechtlich zumindest ratsam, entsprechende Empfehlungen an eine Begründung zu binden.

⁸⁸ BVerfGE 148, 267 (285 Rn. 46 f.).

⁸⁹ BVerfGE 148, 267 (286 Rn. 48: „gegebenenfalls“ Begründung).

⁹⁰ Zu dieser Rechtfertigung für das Entfallen einer Begründungspflicht für Entscheidung BVerfGE 148, 267 (286 f. Rn. 48).

F. Zusammenfassung

I. Gegenstand der Untersuchung

Gegenstand des Rechtsgutachtens ist die Frage, welche verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Umgang von Spitzensportverbänden (DOSB und dsj) mit (rechts-)populistischen politischen Parteien und Organisationen bestehen. Erstens wird geklärt, ob Funktionsträgern sowie aktiven Mitgliedern (rechts-)populistischer Parteien und Organisationen der Zugang zu Organen des DOSB und der dsj verwehrt werden darf. Zweitens wird erörtert, ob der DOSB und die dsj Funktionsträger solcher Parteien zu eigenen Veranstaltungen einladen und ob umgekehrt der DOSB und die dsj Einladungen dieser Parteien folgen müssen. Drittens sind Maßstäbe für die allgemeine Öffentlichkeitsarbeit des DOSB und der dsj zu entwickeln.

II. Unionsgrundrechte und Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) sind nicht Prüfungsmaßstab

Die Beantwortung der Fragen bestimmt sich nach dem Grundgesetz, nicht nach den Unionsgrundrechten⁹¹ und dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG)⁹².

III. Grundrechte des Grundgesetzes als Prüfungsmaßstab

1. Mittelbare Drittwirkung von Grundrechten im Privatrechtsverkehr

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gelten die Grundrechte unmittelbar nur im Verhältnis zwischen Staat und Privaten. In privatrechtlichen Rechtsbeziehungen entfalten Grundrechte mittelbare Wirkung, insbesondere über zivilrechtliche Generalklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe (sog. mittelbare Drittwirkung der Grundrechte)⁹³.

2. Grundrechte des DOSB und der dsj

Der DOSB und die dsj können sich auf die durch Art. 9 Abs. 1 GG geschützte Vereinsautonomie berufen, die (mittelbar) auch

⁹¹ B. I., S. 10 f. und II., S. 11 ff.

⁹² B. III., S. 14 f.

⁹³ C. I., S. 15 ff.

im Privatrechtsverkehr gilt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gewährleistet Art. 9 Abs. 1 GG jedoch nur einen Kernbereich der Vereinstätigkeit. Dieser Kernbereich umfasst die fortwährende Organisationsautonomie, d.h. die Selbstbestimmung über die eigene Organisation, das Verfahren der Willensbildung und die Führung der Geschäfte, nicht hingegen bloße vereinszweckrealisierende Tätigkeiten jenseits von Handlungen zur Entstehung und Erhaltung des Bestands einer Vereinigung. Letztere sind nach Maßgabe anderer Grundrechte und grundrechtsgleicher Gewährleistungen geschützt. Art. 9 Abs. 1 GG enthält mithin eine spezifische Organisationsgarantie, die Freiheitsschutz nur für Organisationsakte, nicht hingegen eine allgemeine Handlungs- oder Zweckverfolgungsfreiheit gewährt. Dementsprechend unterfällt allein die Entscheidung über die Mitgliedschaft in Organen des DOSB und der dsj dem Grundrecht des Art. 9 Abs. 1 GG, wobei für grundlegende Fragen eine Regelung in der Satzung erforderlich ist. Dagegen ist die (sport-)politische Kommunikation des DOSB und der dsj nicht Art. 9 Abs. 1 GG, sondern den Kommunikationsgrundrechten (Art. 5 Abs. 1, Art. 8 Abs. 1 GG) zuzuordnen⁹⁴.

⁹⁴ C. II., S. 18 ff.

3. Grundrechte der politischen Parteien

Auf Seiten der dem DOSB und der dsj gegenüberstehenden politischen Parteien und Organisationen sind ebenfalls Grundrechte zu berücksichtigen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts findet der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG im Privatrechtsverkehr grundsätzlich keine Anwendung. Nur in besonderen Konstellationen wie Monopolsituationen soll Art. 3 Abs. 1 GG gelten. Ob diese Rechtsprechung Zustimmung verdient, braucht nicht entschieden zu werden, weil das Verbot der Benachteiligung wegen politischer Anschauungen aus Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG einschlägig ist, der als *lex specialis* den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG verdrängt. Zwar ist bislang höchstrichterlich nicht geklärt, ob das Verbot politischer Diskriminierung (Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG) zwischen Privaten zum Tragen kommt. Da dieses Verbot jedoch mit dem Grundrecht auf freie Meinungsäußerung (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) Hand in Hand geht und Art. 5 Abs. 1 GG unzweifelhaft in Privatrechtsverhältnisse ausstrahlt, gilt Gleiches für Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG⁹⁵.

⁹⁵ C. III., S. 20 ff.

4. Maßstäbe für die Auflösung von Grundrechtskollisionen

Die Auflösung von Konflikten zwischen Grundrechten Privater (hier: DOSB/dsj und politische Parteien) erfordert eine umfassende Güterabwägung nach Maßgabe des Grundsatzes praktischer Konkordanz, sodass die Grundrechte für alle Beteiligten möglichst weitgehend wirksam werden. Dabei können insbesondere die Unausweichlichkeit von Situationen, das Ungleichgewicht zwischen den sich gegenüberstehenden Parteien, die gesellschaftliche Bedeutung bestimmter Leistungen oder die soziale Mächtigkeit einer Seite eine maßgebliche Rolle spielen⁹⁶. Der DOSB und die dsj sind sozialmächtige Sportverbände⁹⁷. Im Rahmen der Abwägung ebenfalls zu berücksichtigen ist eine vom Grundrechtsträger selbst gewählte Zweckbindung wie eine Festlegung von Vereinszwecken in der Satzung⁹⁸.

5. Konsequenzen für den DOSB und die dsj

a. Zugang von Funktionsträgern politischer Parteien zu Organen des DOSB und der dsj

Der DOSB und die dsj können in Wahrnehmung ihrer Vereinsautonomie (Art. 9 Abs. 1 GG) die Voraussetzungen für den Zugang zu ihren Organen grundsätzlich frei bestimmen. Es gehört zum

⁹⁶ C. IV., S. 23 ff.

⁹⁷ C. IV. 1., S. 24 f.

⁹⁸ C. IV. 2., S. 26 f.

Kern der grundrechtlich geschützten Vereinsautonomie festzulegen, welche persönlichen und sachlichen Voraussetzungen die Funktionsträger erfüllen müssen.

Diese Autonomie des DOSB und der dsj kann unter zwei Gesichtspunkten begrenzt sein. Entschieden ist, dass Spitzensportverbände sozialmächtig sein können und sich deshalb erhebliche Einschränkungen ihrer Vereinsautonomie gefallen lassen müssen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes folgen daraus Einschränkungen in Bezug auf die Aufnahme von Mitgliedern. Ob Gleiches für die Einstellung von Funktionsträgern durch Spitzensportverbände gilt, ist nicht geklärt.

Die Vereinsautonomie des DOSB und der dsj bei der Einstellung von Funktionsträgern ist in jedem Fall durch entsprechende satzungsmäßige Festlegungen begrenzt. Der DOSB und die dsj bekennen sich in ihren Satzungen zum Grundsatz parteipolitischer Neutralität (vgl. Präambel Abs. 6 Satz 2 DOSB-Satzung und § 3 Abs. 3 dsj-Jugendordnung). Aus dieser „Selbstbindung“ folgt die Verpflichtung, Funktionsträger ohne Ansehung einer Mitgliedschaft in einer politischen Partei auszuwählen.

Das schließt aber nicht aus, den Zugang zu den Organen des DOSB und der dsj an ein Bekenntnis zu den Zielen und Werten ihrer Satzungen zu knüpfen. Verband, Organe sowie Mitglieder sind an die Satzung gebunden und müssen sich deshalb zu ihren Zielen und Werten bekennen. Funktionsträger des DOSB und der dsj, die den Verband nach innen und außen vertreten und

repräsentieren, müssen sich aktiv zu den satzungsmäßigen Werten des Verbandes bekennen und hiermit identifizieren.

Die Auswahl von Funktionsträgern nach Maßgabe der Ziele und Werte des DOSB und der dsj kollidiert nicht mit dem satzungsmäßigen Bekenntnis zur parteipolitischen Neutralität. Das gilt auch dann, wenn dies zum Ausschluss von Mitgliedern politischer Parteien führt, deren Grundsätze mit den Werten des DOSB und der dsj unvereinbar sind. Grund für den Ausschluss ist nicht die Mitgliedschaft in der Partei, sondern das fehlende Bekenntnis zu den Werten und Zielen des DOSB und der dsj. Aus demselben Grund ist das Verbot der Benachteiligung wegen politischer Anschauungen (Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG) nicht verletzt.

Funktionsträgern und aktiven Mitgliedern politischer Parteien, deren Grundsätze mit den Werten und Zielen des DOSB und der dsj unvereinbar sind, darf daher der Zugang zu den Organen des Verbandes verwehrt werden. Zur Feststellung einer solchen Unvereinbarkeit bedarf es materieller, prozeduraler und organisatorischer Regelungen in der Satzung.

Unberührt bleibt die Möglichkeit einer großzügigeren Regelung, die nicht allein auf die Parteizugehörigkeit abstellt, sondern eine auf die jeweilige Person bezogene (Einzelfall-)Prüfung vorsieht⁹⁹.

⁹⁹ C. V. I., S. 27 ff.

b. Zugang von politischen Parteien zu Veranstaltungen des DOSB und der dsj sowie Teilnahme des DOSB und der dsj an Veranstaltungen politischer Parteien

Bei der Organisation eigener Veranstaltungen und bei der Entscheidung über die Teilnahme an Veranstaltungen Dritter (politische Parteien) genießen der DOSB und die dsj ebenfalls weitreichende Autonomie (vgl. Art. 5 Abs. 1 GG).

Auch insoweit ist nicht geklärt, ob der DOSB und die dsj bei eigenen Veranstaltungen wegen ihrer sozialen Mächtigkeit Einschränkungen unterliegen. In jedem Fall haben sich der DOSB und die dsj durch ihr Bekenntnis zur parteipolitischen Neutralität in der Satzung selbst gebunden.

Mit diesem Bekenntnis zur parteipolitischen Neutralität ist es allerdings vereinbar, dass der DOSB und die dsj Funktionsträger von Parteien, deren Grundsätze im Widerspruch zur Satzung des DOSB oder der dsj stehen, von ihren Veranstaltungen ausschließen. Grund für den Ausschluss ist auch hier nicht die Mitgliedschaft in der Partei, sondern das fehlende Bekenntnis zu den Werten und Zielen des DOSB und der dsj. Dementsprechend ist auch Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG nicht verletzt.

Dieselben Grundsätze gelten für die Teilnahme von Funktionsträgern des DOSB und der dsj an Veranstaltungen politischer Parteien¹⁰⁰.

c. Allgemeine Öffentlichkeitsarbeit des DOSB und der dsj

Diese Grundsätze gelten auch für die allgemeine Öffentlichkeitsarbeit des DOSB und der dsj. Das Bekenntnis des DOSB und der dsj zur parteipolitischen Neutralität in ihren Satzungen hindert sie nicht daran, sich im Rahmen ihrer allgemeinen Öffentlichkeitsarbeit kritisch mit politischen Parteien auseinanderzusetzen, deren Grundsätze den Zielen und Werten des DOSB und der dsj zuwiderlaufen. Anknüpfungspunkt ist auch insoweit nicht die Partei als solche, sondern die Unvereinbarkeit ihrer Grundsätze mit den Zielen und Werten des DOSB und der dsj¹⁰¹.

¹⁰⁰ C. V. 2., S. 31 f.

¹⁰¹ C. V. 3., S. 32.

IV. Parteipolitische Neutralität des DOSB und der dsj nicht als rechtliche Verpflichtung, aber als Obliegenheit wegen ihrer Förderung aus öffentlichen Mitteln

1. Auswirkungen der öffentlichen Förderung des DOSB und der dsj auf ihren Umgang mit (rechts-)populistischen Parteien

Der DOSB und die dsj finanzieren sich zu einem (erheblichen) Teil aus öffentlichen Mitteln. Diese öffentliche Finanzierung hat Auswirkungen auf den Umgang des DOSB und der dsj mit (rechts-)populistischen politischen Parteien und Organisationen, weil die öffentliche Hand (Bund, Länder) dem verfassungsrechtlichen Gebot parteipolitischer Neutralität (Grundsatz der Chancengleichheit politischer Parteien) unterliegt¹⁰².

2. Verfassungsrechtliches Gebot parteipolitischer Neutralität

Aus dem Grundsatz der Chancengleichheit politischer Parteien (Art. 21 GG) und dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG und die entsprechenden Bestimmungen der Länderverfassungen, vgl. nur Art. 1 Satz 2 SächsVerf), das eine politische Meinungsbildung von „unten nach oben“, d.h. vom Volk zum Staat vorsieht, folgt, dass sich der Staat im Wettstreit politischer Parteien grundsätzlich neutral verhalten muss. Dem Staat ist es verwehrt, (unter

¹⁰² D. I., S. 32 f.

Inanspruchnahme öffentlicher Mittel) zugunsten oder zulasten einer politischen Partei auf den Meinungs- und Willensbildungsprozess einzuwirken, d.h. bestimmte Parteien zu benachteiligen oder zu begünstigen. Staatsorgane haben allen zu dienen und sich neutral zu verhalten¹⁰³.

3. Verfassungsrechtliches Neutralitätsgebot bindet allein den Staat und gilt für den DOSB nicht als Rechtspflicht, sondern nur als Obliegenheit

Die verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Neutralität im Wettstreit politischer Parteien obliegt ausschließlich dem Staat. Demgegenüber gilt für aus öffentlichen Mitteln geförderte gesellschaftliche Organisationen wie den DOSB und die dsj die Wahrung des Neutralitätsgrundsatzes nur als Obliegenheit, also als Verhaltenssatz, der zwar kein (einklagbares) Recht der betroffenen Partei gegen die Organisation begründet, dessen Verletzung aber die öffentliche Förderung infrage stellt, also rechtsverkürzend wirkt¹⁰⁴.

¹⁰³ D. II., S. 33 ff.

¹⁰⁴ D. III., S. 37 ff.

4. Vorgaben für eine Vergabe staatlicher Finanzmittel an Private sub specie des Neutralitätsgebots

Welche Vorgaben sub specie des Neutralitätsgrundsatzes für eine Vergabe staatlicher Finanzmittel an private Organisationen wie den DOSB und die dsj gelten, ist nicht geklärt. Insbesondere liegt zu dieser Frage keine höchstrichterliche Rechtsprechung vor¹⁰⁵.

a. Vorbehalt des Gesetzes zur Gewährleistung des verfassungsrechtlichen Neutralitätsgebots bei staatlicher Förderung gesellschaftlicher Organisationen

Fraglich ist bereits, ob auch insoweit das allgemeine Haushaltsgesetz als Ermächtigungsgrundlage ausreicht oder ob es eines gesonderten Gesetzes bedarf, das zur Gewährleistung des den Staat verpflichtenden Neutralitätsgrundsatzes die Bedingungen für die Vergabe öffentlicher Mittel an Private regelt. Es gibt gute Gründe, staatliche Förderungen gesellschaftlicher Organisationen von einem Gesetz abhängig zu machen, das Förderbedingungen regelt und vor allem festlegt, dass die geförderten Organisationen zur parteipolitischen Neutralität verpflichtet sind. Das gilt jedoch nicht in Bezug auf sämtliche gesellschaftlichen Organisationen, sondern nur für solche, deren satzungsmäßiges Ziel

¹⁰⁵ D. IV., S. 40 ff.

die Teilnahme am allgemeinen Kommunikationsprozess ist. Fördert der Staat hingegen Organisationen, deren (Haupt-)Zweck die Verfolgung anderer Ziele (z.B. Kultur, Sport) ist, besteht keine (vergleichbare) Gefahr, dass sich der Staat ihrer bedient, um bestimmte politische Parteien zu bekämpfen oder in sonstiger Weise auf den Wettstreit zwischen den politischen Parteien Einfluss zu gewinnen. In diesen Fällen ist mit der Förderung kein spezifisches Risiko für das verfassungsrechtliche Neutralitätsgebot verbunden, sodass eine gesetzliche Grundlage nicht erforderlich erscheint¹⁰⁶.

b. Materielle Vorgaben für eine Vergabe staatlicher
Finanzmittel an Private sub specie
des Neutralitätsgrundsatzes

Welche Vorgaben sub specie des Neutralitätsgrundsatzes für eine Vergabe staatlicher Finanzmittel an private Organisationen gelten, ist nicht geklärt. Insbesondere liegt hierzu keine höchstgerichtliche Rechtsprechung vor. Ungeklärt ist vor allem, unter welchen Voraussetzungen der Staat Privaten öffentliche Mittel (auch) zur Teilnahme an der öffentlichen Kommunikation zur Verfügung stellen darf.

¹⁰⁶ D. IV. 1., S. 41 ff.

Fördert der Staat Organisationen, die sich (satzungsmäßig primär und sekundär) an der gesellschaftlichen Kommunikation beteiligen, muss er von Verfassungs wegen sicherstellen, dass die mit öffentlichen Mitteln geförderte Organisation das für den Staat geltende Neutralitätsprinzip beachtet. Anderenfalls könnte der Staat die ihm obliegende Verpflichtung zur Wahrung des Neutralitätsgebots dadurch unterlaufen, dass er private Organisationen fördert, die bestimmte politische Parteien bekämpfen oder in sonstiger Weise im Wettstreit politischer Parteien Partei ergreifen.

Welche pro- bzw. reaktiven Lenkungs- bzw. Kontrollpflichten dem Staat zur Gewährleistung des Neutralitätsgrundsatzes durch öffentlich geförderte Organisationen obliegen, ist ebenfalls nicht geklärt. Bei der Beantwortung all dieser Fragen ist zu differenzieren. Maßgeblich ist eine Reihe von Kriterien. Insbesondere kommt es auf die (mögliche) Nähe des Zuwendungsempfängers zum Staat und zu politischen Parteien an. Je enger die private Organisation mit dem Staat und politischen Parteien personell oder sachlich-inhaltlich verwoben ist, desto strengere Anforderungen dürften an die Mittelvergabe gelten. Auch dürfte danach zu unterscheiden sein, welche satzungsmäßigen (Primär-)Zwecke der Zuwendungsempfänger verfolgt. Eine Förderung von Vereinen, deren satzungsmäßiger Zweck in der Teilnahme an der allgemeinen öffentlichen Kommunikation besteht, erscheint

problematischer als die Vergabe öffentlicher Mittel an private Organisationen, deren (Haupt-)Zweck die Verfolgung anderer Ziele (z.B. Kultur, Sport) ist¹⁰⁷.

5. Konsequenzen für den DOSB und die dsj

Nach Maßgabe dieser Grundsätze wirft die öffentliche Förderung des DOSB und der dsj keine grundsätzlichen Probleme auf. Der DOSB und die dsj haben weder zum Staat noch zu einer Partei ein (besonderes) Näheverhältnis. Ihre satzungsmäßigen Aufgaben bestehen nicht in der Teilnahme an der allgemeinen politischen Kommunikation, sondern darin, den deutschen Sport in allen seinen Erscheinungsformen zu fördern, zu koordinieren und ihn in überverbandlichen und überfachlichen Angelegenheiten gegenüber Staat und Gesellschaft im In- und Ausland zu vertreten (vgl. § 2 Abs. 1 DOSB-Satzung; vgl. auch § 3 Abs. 1 dsj-Jugendordnung). Aus diesen Gründen bedarf es im Interesse der Sicherstellung des staatlichen Neutralitätsgebots weder eines bereichsspezifischen Gesetzes noch einer expliziten Festlegung auf das Neutralitätsprinzip in entsprechenden Vergaberichtlinien des Staates. Das gilt auch deshalb, weil sich der DOSB und die

¹⁰⁷ D. IV. 2., S. 45 ff.

dsj in ihren Satzungen selbst zu parteipolitischer Neutralität bekennen (Präambel Abs. 6 Satz 2 DOSB-Satzung und § 3 Abs. 3 dsj-Jugendordnung).

Soweit das Tätigwerden des DOSB und der dsj (Zugang zu den Organen; Zugang von politischen Parteien zu Veranstaltungen des DOSB bzw. der dsj; Teilnahme des DOSB bzw. der dsj an Veranstaltungen politischer Parteien; allgemeine Öffentlichkeitsarbeit) an den parteipolitisch neutralen Werten des Sports im Sinne der Satzung ausgerichtet ist, ist der Grundsatz parteipolitischer Neutralität nicht verletzt. Das gilt auch dann, wenn dies zur Benachteiligung von Mitgliedern bestimmter politischer Parteien führt, deren Grundsätze mit den Werten des DOSB bzw. der dsj unvereinbar sind. Der Grund hierfür ist nicht die Partei oder die Parteimitgliedschaft als solche, sondern das fehlende Bekenntnis zu den Werten und Zielen des DOSB bzw. der dsj.

Der DOSB und die dsj dürfen demnach auch zu aktuellen politischen Themen Stellung nehmen und sich hierbei kritisch zu bestimmten politischen Parteien äußern. Um nicht in Konflikt zu geraten mit dem Grundsatz parteipolitischer Neutralität, zu dem sich der DOSB und die dsj in ihren Satzungen ausdrücklich bekennen, empfiehlt sich aber eine Orientierung an dem für eine „gute Staatsführung“ geltenden Leitprinzip: Der „gute Staat“, der nicht einer Partei, sondern allen zu dienen hat, darf zwar Stellung beziehen und für seinen Standpunkt werben. Er nennt hierbei aber keine Parteien, selbst wenn für jedermann ersichtlich ist,

welche Parteien gemeint sind. Beredtes Schweigen (in Bezug auf Parteien) ist die Kunst „guter Staatsführung“. In jedem Fall verletzen der DOSB und die dsj nicht den Grundsatz parteipolitischer Neutralität, wenn ihre politische Kommunikation an den ihre Organisationen tragenden Leitprinzipien ausgerichtet ist: den Zielen und Werten des Sports.

V. Vorschläge für Satzungsregelungen

Der DOSB und die dsj sollten erwägen, ihre Satzungen zu konkretisieren bzw. fortzuentwickeln. Die Werte des Sports sollten sich nicht – wie in der Satzung des DOSB – nur in der Präambel, sondern auch in einer gesonderten Satzungsbestimmung finden¹⁰⁸. Überdies sollten die sachlichen Voraussetzungen für eine Mitgliedschaft in Organen des DOSB geregelt werden¹⁰⁹. Schließlich ist zu bestimmen, welche Stelle darüber entscheidet, ob die Ziele einer politischen Partei oder Organisation und ihrer Mitglieder mit den Zielen und Werten des DOSB unvereinbar sind¹¹⁰.

¹⁰⁸ E. I., S. 53 f.

¹⁰⁹ E. II., S. 54 f.

¹¹⁰ E. III., S. 55 f.

G. Executive Summary

Der DOSB und die dsj verstoßen weder gegen Grundrechte der politischen Parteien noch gegen ihre Obliegenheit zur Wahrung des (staatsbezogenen) Gebots parteipolitischer Neutralität, wenn sie sich an den Werten des Sports orientieren. Die Werte des Sports sind parteipolitisch neutral. Sind die Zielsetzungen einer politischen Partei mit den Werten des Sports unvereinbar, dürfen der DOSB und die dsj hierauf reagieren und gegenüber dieser Partei und ihren Mitgliedern die zum Schutz der Werte des Sports erforderlichen Maßnahmen treffen. Die Legitimation hierfür ist nicht die Ablehnung der Partei oder ihrer Mitglieder, sondern deren fehlendes Bekenntnis zu den Werten und Zielen des DOSB bzw. der dsj.

Um nicht in Konflikt zu geraten mit dem Grundsatz parteipolitischer Neutralität, zu dem sich der DOSB und die dsj in ihren Satzungen ausdrücklich bekennen, empfiehlt sich aber eine Orientierung an dem für eine „gute Staatsführung“ geltenden Leitprinzip: Der „gute Staat“, der nicht einer Partei, sondern allen zu dienen hat, darf zwar Stellung beziehen und für seinen Standpunkt werben. Er nennt hierbei aber keine Parteien, selbst wenn für jedermann ersichtlich ist, welche Parteien gemeint sind. Beredtes Schweigen (in Bezug auf Parteien) ist die Kunst „guter Staatsführung“. In jedem Fall verletzen der DOSB und die dsj

nicht den Grundsatz parteipolitischer Neutralität, wenn ihre politische Kommunikation an den ihre Organisationen tragenden Leitprinzipien ausgerichtet ist: den Zielen und Werten des Sports.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Hubertus Gersdorf', written in a cursive style.

(Prof. Dr. Hubertus Gersdorf)