

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1356

„Rote Karte“ gegen „Spinner“?

Bedeutung und Reichweite
staatlicher Neutralitätspflichten
in der politischen Auseinandersetzung

Von

Christian Eder



Duncker & Humblot · Berlin

CHRISTIAN EDER

„Rote Karte“ gegen „Spinner“?

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1356

„Rote Karte“ gegen „Spinner“?

Bedeutung und Reichweite
staatlicher Neutralitätspflichten
in der politischen Auseinandersetzung

Von

Christian Eder



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät
der Ludwig-Maximilians-Universität München
hat diese Arbeit im Jahr 2017
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2017 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Konrad Tritsch GmbH, Ochsenfurt
Druck: CPI buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-15281-0 (Print)
ISBN 978-3-428-55281-8 (E-Book)
ISBN 978-3-428-85281-9 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*„[...] daß die Worte Demokratie und Freiheit nicht bloß Worte,
sondern lebensgestaltende Werte sind [...]“*

(Antrittsrede des Bundespräsidenten Theodor Heuss
vor der Bundesversammlung am 12. September 1949,
in: *Dahrendorf/Vogt*, Heuss, Die großen Reden, S. 88)

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2017 von der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München als Dissertation angenommen und berücksichtigt Rechtsprechung sowie Literatur bis Februar 2017. Die kürzlich vorgenommene Änderung des Art. 21 GG ist eingearbeitet.

Ganz besonderen Dank schulde ich meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Jens Kersten, der mir stets mit offenem Ohr zur Seite gestanden und sehr wertvolle Ratschläge zur Abfassung der Arbeit gegeben hat. Frau Prof. Dr. Ann-Katrin Kaufhold sei für die äußerst zügige Erstellung des Zweitgutachtens herzlich gedankt.

Bedanken möchte ich mich auch bei Herrn Prof. Dr. Ulrich Becker, LL.M. (EHI) für das interessante Rechtsgespräch im Rahmen meines Rigorosums über die Voraussetzungen eines Parteiverbots nach der neuesten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Durch das Karlsruher Urteil vom 17. Januar 2017 hat die in der vorliegenden Arbeit behandelte Thematik noch einmal an Brisanz gewonnen, da bereits erste Stimmen zu vernehmen waren, die gegenüber Parteien, die zwar nicht verboten, aber doch materiell verfassungswidrig sind, nun weitergehende Äußerungsbefugnisse der Staatsorgane zulassen möchten als gegenüber anderen Parteien. Nur vordergründige Bestätigung findet diese Auffassung in der jüngsten Verfassungsänderung, die gegenüber verfassungsfeindlichen Parteien gestufte Sanktionsmöglichkeiten eröffnet. Angesichts der aus dem Grundgesetz ableitbaren umfassenden Neutralitätspflicht des Bundespräsidenten und der Mitglieder der Bundesregierung wird man insofern mit Bedacht vorzugehen haben.

Meiner Mutter, Erika, Martina und Christoph danke ich vielmals für die hilfreichen Anregungen und Korrekturen, ohne die diese Arbeit nicht hätte entstehen können.

München, im Juni 2017

Christian Eder

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	17
B. Staatliche Neutralitätspflichten als aktuelle verfassungsrechtliche Problematik	20
I. „Spinner“-Entscheidung	20
II. Exkurs: Weitere Äußerungen Joachim Gaucks	22
III. „Schwesig“-Entscheidung	23
IV. „Wanka“-Entscheidung	24
V. Landesverfassungsgerichtliche Entscheidungen	25
1. „Dreyer“-Entscheidung	25
2. „Commerçon“-Entscheidung	26
3. „Taubert“-Entscheidung	27
4. „Ramelow“-Entscheidung	28
5. „Lauinger“-Entscheidung	30
C. Das Prinzip staatlicher Neutralität im Kontext parteipolitischer Auseinandersetzungen	32
I. Parteipolitische Neutralität als Rechts- und Verfassungsprinzip	32
1. Der Begriff der Neutralität	32
2. Ausprägungen des Neutralitätsgebots im geltenden Recht	33
3. Parteipolitische Neutralität im verfassungsrechtlichen Kontext	34
a) Grundwerte des Staates	35
b) Konkrete politische Gestaltung	37
4. Neutralität als Rechtspflicht	38
II. Die Freiheit der Wahl	39
1. Wahlen als Legitimationsbasis	39
2. Inhalt des Prinzips freier Wahlen	40
III. Verfassungsmäßige Rechte politischer Parteien	42
1. Funktionale Stellung der Parteien im Grundgesetz	43
a) Historischer Hintergrund	43

b) Die Rolle politischer Parteien in der Bundesrepublik	44
(1) Parteien als zentraler Bestandteil der Verfassungsordnung	44
(2) Parteien als Mittler zwischen Volk und Staat	45
(a) Unterscheidbarkeit staatlicher und gesellschaftlicher Willensbildung	45
(b) Parteien als staatsnaher Teil der Gesellschaft	46
(c) Parteien als Bindeglieder	47
(3) Parteien als Förderer der aktiven Teilnahme am Willensbildungsprozess	47
(4) Parteien als Integrationsfaktoren	48
(5) Anforderungen an die innere Struktur	48
2. Sedes materiae der Parteirechte	48
a) Rechtsnatur des Art. 21 GG	49
(1) Art. 21 GG als Grundrecht	49
(2) Art. 21 GG als Bestandsgarantie mit subjektiver Komponente	50
b) Grundrechte politischer Parteien	51
3. Gewährleistungen des Art. 21 GG	51
a) Gründungsfreiheit	52
b) Betätigungsfreiheit	52
(1) Programmfreiheit	53
(2) Wettbewerbsfreiheit	54
c) Gleichheit	54
(1) Verfassungsrechtliche Verortung	55
(2) Inhaltliche Ausgestaltung	56
d) Ausstrahlung auf die Grundrechte der Parteien	57
(1) Generelle Bedeutung für den Grundrechtsschutz	58
(2) Keine Differenzierung zu Wahlkampfzeiten	59
(3) Potential der Beeinflussung des Volkes als Gradmesser für die Intensität der Ausstrahlungswirkung	61
IV. Die Begründung der parteipolitischen Neutralität von Staatsorganen	62
D. Adressaten der Neutralitätspflicht	63
I. Der Bundespräsident als Adressat der Neutralitätspflicht	64
1. Aufgaben und Funktionen des Bundespräsidenten	64
a) Stellung des Bundespräsidenten im Verfassungsgefüge	64
b) Die Wahl des Bundespräsidenten	67
(1) Die Bundesversammlung als den Parteieinfluss verringernendes Organ ...	68
(a) Faktischer Einfluss der Parteien	68
(b) Reduktion des Parteieinflusses	69
(2) Exkurs: Der Vorschlag einer Direktwahl des Bundespräsidenten	69

c) Verfassungsmäßige Aufgaben des Bundespräsidenten	70
(1) Historischer Hintergrund	71
(2) Geschriebene Kompetenzen	72
(a) Aufgaben mit Entscheidungsbefugnissen	72
(aa) Befugnisse in der dritten Phase der Wahl des Bundeskanzlers	73
(bb) Befugnisse bei gescheiterter Vertrauensfrage	74
(cc) Geschäftsführende Bundesregierung	75
(dd) Gänzlich ungebundene Entscheidungskompetenzen	76
(b) Reserveaufgaben	76
(c) Kontrollaufgaben und Legalitätsreserve	77
(aa) Vorschlag zur Wahl des Bundeskanzlers	78
(bb) Ernennung der Bundesminister	79
(cc) Genehmigung der Geschäftsordnung der Bundesregierung	79
(dd) Abschluss völkerrechtlicher Verträge	80
(ee) Ausfertigung und Verkündung von Bundesgesetzen	80
(ff) Ernennungen nach Art. 60 Abs. 1 GG	82
(d) Beurkundungsaufgaben	83
(e) Gegenzeichnungspflicht	83
(3) Ungeschriebene Aufgaben	85
(a) Repräsentation	85
(b) Integration	86
(aa) Pluralismus als desintegrierender Faktor	87
(bb) Politische Dimensionen des Präsidentenamtes	87
(cc) Der Bundespräsident als unabhängiges Integrationsorgan	88
(c) Klassische Prärogativrechte	90
(4) Rolle des Bundespräsidenten nach dem Grundgesetz	91
d) Bedeutung der Verfassungstradition	91
e) Theorien zur Beschreibung der Funktionen des Bundespräsidenten	92
(1) Der Bundespräsident als „Staatsnotar“	93
(2) Der Bundespräsident als „pouvoir neutre“	93
(3) Der Bundespräsident als „Hüter der Verfassung“	96
(4) Der Bundespräsident als „Kustos“	98
2. Maßstab der Neutralitätspflicht des Bundespräsidenten	100
a) Konsequenzen aus der funktionalen Stellung	100
(1) Verfassungsmäßige Aufgaben und Funktionen	100
(2) Wahlverfahren	104
(3) Voraussetzungen der Präsidentenanklage nach Art. 61 GG	104
(4) Moralisches Vertrauen in den Bundespräsidenten	105
b) Keine Absenkung des Maßstabs	107
(1) Fehlender Wettbewerb mit politischen Parteien	107

(2) Geringe Mittelausstattung	108
(3) Prägung des Amtes durch die Person	108
c) Inkohärenzen in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	109
(1) Inkohärenzen in der „Spinner“-Entscheidung	110
(2) Widersprüche zu anderen Entscheidungen	111
(a) Die Entscheidung zur Bundesversammlung	112
(b) Die „Schwesig“-Entscheidung	113
3. Der Bundespräsident als parteipolitisch neutraler „Kustos“	115
II. Die Bundesregierung als Adressatin der Neutralitätspflicht	116
1. Funktionale Stellung der Bundesregierung	117
a) Verfassungsmäßige Aufgaben der Bundesregierung	117
(1) Geschriebene Kompetenzen	117
(a) Zuständigkeiten des Bundeskanzlers	118
(aa) Intraorgankompetenzen	118
(bb) Interorgankompetenzen	120
(b) Beispielhafte Zuständigkeiten einzelner Bundesminister	121
(c) Zuständigkeiten des gesamten Kabinetts	121
(aa) Rechtsetzung und Gesetzesvollzug	121
(bb) Auswärtige Gewalt	122
(cc) Krisenbewältigung	123
(dd) Beteiligung und Information	124
(2) Ungeschriebene Aufgabenzuweisungen	124
(a) Initiativaufgaben	124
(b) Planungsaufgaben	125
(c) Informationstätigkeit	125
b) Stellung der Bundesregierung im Verfassungsgefüge	126
(1) Politisches Leitorgan	127
(2) Verwaltungsorgan	129
c) Die Bundesregierung zwischen Parteipolitik und Staatshandeln	130
2. Maßstab der Neutralitätspflicht der Bundesregierung	130
a) Konsequenzen aus der funktionalen Stellung	130
(1) Parteipolitische Verpflichtungen der Bundesregierung	131
(2) Pflichten der parteipolitischen Zurückhaltung	132
b) Die Bundesregierung als Ergebnis parteipolitischer Auseinandersetzungen	132
c) Wettbewerb mit den Parteien	134
d) Umfängliche Mittelausstattung	134
e) Geringe persönliche Amtsausfüllungsmöglichkeiten	135
f) Fachliches Vertrauen in die Bundesregierung	135
3. Die Bundesregierung als parteipolitisch neutrales Staatsorgan	136

III. Strikte parteipolitische Neutralität als Pflicht für den Bundespräsidenten und die Bundesregierung	138
E. Wirkungsmöglichkeiten	139
I. Nicht rechtfertigbare Äußerungen	139
II. Einzelne Wirkungsmöglichkeiten	140
1. Das Handeln als Privatperson	140
a) Existenz einer höchstpersönlichen und einer parteipolitischen Sphäre	141
(1) Kernbereich privater Lebensgestaltung	141
(2) Parteipolitische Sphäre	143
b) Sonderstellung des Bundespräsidenten	143
c) Bestimmung der aktiven Sphäre	144
(1) Fälle klarer Zuordnung mittels Typisierungen	144
(2) Zweifelsfälle	145
(a) Grundsatz des parteipolitischen Handelns	145
(b) Grundsatz des staatlichen Handelns	146
d) Bedeutung des Kontextes einer politischen Äußerung	147
e) Verbleibende Pflichten des „parteipolitischen Organs“	148
2. Zulässige Öffentlichkeitsarbeit	150
a) Öffentlichkeitsarbeit und Informationstätigkeit	150
b) Sonderstellung des Bundespräsidenten	150
c) Bedeutung und Gebotenheit staatlicher Öffentlichkeitsarbeit	151
d) Voraussetzungen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit	152
(1) Vorliegen einer staatlichen Aufgabe und Zuständigkeit	152
(a) Keine Notwendigkeit zur Einzelfallermächtigung	152
(b) Aufgabeneröffnung	154
(c) Einhaltung der Zuständigkeitsgrenzen	155
(aa) Verbandskompetenz	156
(bb) Organkompetenz	156
(2) Sachlichkeit	157
(3) Verhältnismäßigkeit	158
(4) Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit im Hinblick auf Wahlen	160
e) Abgrenzung von parteipolitischer Einflussnahme und zulässiger Öffentlichkeitsarbeit	161
3. Vertretung des gesellschaftlichen Konsenses oder Teilnahme des Staatsorgans am politischen Diskurs	162
4. „Wehrhafte Demokratie“ und Staatsschutz	163
a) Reichweite und Inhalt der „wehrhaften Demokratie“	163
(1) Schutzauftrag des Grundgesetzes	163

(2) Inhaltliche Ausgestaltung	165
(a) Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung	165
(b) Bestandsschutz der Bundesrepublik Deutschland	166
b) „Wehrhafte Demokratie“ und parteipolitische Äußerungen	167
(1) Anwendungsbereich	167
(2) Bedeutung und Reichweite des „Parteienprivilegs“	168
(a) Objektiver Maßstab	168
(b) Begriff des „Parteienprivilegs“	171
(c) Erstreckung des „Parteienprivilegs“ auf parteipolitische Äußerungen	172
(aa) Keine bloße Willkürkontrolle	174
(bb) Rechtfertigungsbedürftigkeit mittelbar-faktischer Grundrechtsbeeinträchtigungen	175
(cc) Bedeutung politischer Parteien	175
(dd) Parteiverbot als Präventivmaßnahme	177
(ee) Gebotenheit eines weiten Verständnisses des „Parteienprivilegs“	177
(d) Pflicht zur Stellung eines Verbotsantrags	178
5. Antinationalsozialistisches Sonderrecht	179
a) Eigenes Auftreten der Partei	179
b) Öffentliche Ordnung	180
c) Das Grundgesetz als Gegenentwurf zur nationalsozialistischen Schreckensherrschaft	181
F. Zusammenfassung	185
I. Begründung der Neutralitätspflicht	185
II. Der Bundespräsident als Adressat der Neutralitätspflicht	188
III. Die Bundesregierung als Adressatin der Neutralitätspflicht	190
IV. Handlungsmöglichkeiten	192
V. Ausblick	196
Literaturverzeichnis	197
Sachwortverzeichnis	214

Abkürzungsverzeichnis

AbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Bundestages – Abgeordnetengesetz
AfD	Alternative für Deutschland
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
BayBG	Bayerisches Beamtengesetz
BayStrWG	Bayerisches Straßen- und Wegegesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVersG	Bayerisches Versammlungsgesetz
BBankG	Gesetz über die Deutsche Bundesbank
BBG	Bundesbeamtengesetz
BeamtStG	Gesetz zur Regelung des Statusrechts der Beamtinnen und Beamten in den Ländern – Beamtenstatusgesetz
BMinG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung – Bundesministertgesetz
BV	Verfassung des Freistaates Bayern
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht – Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerfGK	Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfSchG	Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz – Bundesverfassungsschutzgesetz
BVFG	Gesetz über die Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge
BWG	Bundeswahlgesetz
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern e.V.
DKfzR	Richtlinien für die Nutzung von Dienstkraftfahrzeugen in der Bundesverwaltung
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten – Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EUV	Vertrag über die Europäische Union
FDP	Freie Demokratische Partei
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland – Grundgesetz
GOBReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
JA	Juristische Arbeitsblätter
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JURA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	JuristenZeitung

K&R	Kommunikation und Recht
KommJur	Kommunaljurist
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungs-Report
ParlStG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre
PartG	Gesetz über die politischen Parteien – Parteiengesetz
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozeßordnung
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VereinsG	Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts – Vereinsgesetz
VersG	Gesetz über Versammlungen und Aufzüge – Versammlungsgesetz
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VfZG	Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte
VStGB	Völkerstrafgesetzbuch
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WRV	Die Verfassung des Deutschen Reiches – Weimarer Reichsverfassung
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

A. Einleitung

In der Demokratie des Grundgesetzes sehen sich Staatsorgane einem Dilemma gegenüber: Auf der einen Seite verkörpern sie den Gesamtstaat und müssen sich parteipolitisch zurückhalten. Der moderne demokratische Staat als „Heimstatt“¹ aller Bürger, den das Grundgesetz konstituiert, identifiziert sich nicht mit ausgewählten politischen Parteien, sondern offenbart sein freiheitliches Gepräge gerade in der prinzipiellen Unvoreingenommenheit gegenüber allen ideologischen Strömungen. Auf der anderen Seite sind Staatsorgane abhängig von politischen Parteien, die im Rahmen des Willensbildungsprozesses des Volkes eine zentrale Rolle einnehmen (Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG) und maßgeblichen Einfluss auf staatspolitisch relevante Personal- und Sachentscheidungen ausüben. Wollen Staatsorgane den Zuspruch der sie unterstützenden Parteien nicht verlieren und – wie die Bundesregierung – ihrer verfassungsmäßigen Aufgabe der Politikgestaltung nachkommen, sind sie gezwungen, politisch Stellung zu beziehen. Die so aufkommende Kontroverse zwischen parteipolitischer Abstinenz und Opportunismus definiert im Wesentlichen das Spannungsfeld, in dem sich Staatsorgane bei ihrer täglichen Arbeit bewegen. Das Grundgesetz hält keine ausdrückliche Lösung für dieses Problem bereit. Vielmehr schafft es mit seiner Forderung nach starken Parteien und einem politisch offenen Staat erst die Grundlage für den beschriebenen Konflikt. Wenn sich Staatsorgane wertend gegenüber politischen Parteien positionieren, greifen sie in den von staatlichen Einflüssen im Grundsatz freizuhaltenden Willensbildungsprozess des Volkes und den Wettbewerb der Parteien ein.² Ihre Handlungen berühren damit die in Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG geschützte Chancengleichheit politischer Parteien und die von Art. 38 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG geforderte Freiheit der Wahl. Eine Beschränkung der Redefreiheit von Staatsorganen kann diese unter Umständen aber daran hindern, ihren verfassungsmäßigen Aufgaben effektiv nachzukommen, und sie – als Privatpersonen – in ihrem Grundrecht auf freie Meinungsäußerung gem. Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG beeinträchtigen. Die Rechte der Parteien und der Staatsorgane sowie der Schutz freier Wahlen als Institution betreffen für den Bestand und die Funktionsweise der Demokratie gleichermaßen elementare Aspekte, die miteinander unter Berücksichtigung aller widerstreitenden Interessen in Einklang gebracht werden müssen. Das Prinzip der Einheit der Verfassung gebietet es, den konfligierenden Rechtsgütern im Wege der praktischen Konkordanz Grenzen zu setzen, sodass alle „zu optimaler Wirksamkeit gelangen können“.³ Die Ergebnisse

¹ BVerfGE 108, 282, 299 – Kopftuch.

² Vgl. hierzu bereits BVerfGE 44, 125, 146 – Öffentlichkeitsarbeit.

³ So *Hesse*, Grundzüge, Rn. 72, allgemein zur praktischen Konkordanz.

dieses Prozesses beschreiben dann Inhalt und Ausmaß staatlicher Neutralitätspflichten in der politischen Auseinandersetzung.

Die beiden viel beachteten Entscheidungen des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2014⁴ zeigen zum einen die Aktualität der Thematik und zum anderen die mit ihr verbundenen verfassungsrechtlichen Unsicherheiten.⁵ Sowohl die Äußerung von Bundespräsident *Joachim Gauck*, der Anhänger rechtsradikaler Parteien als „Spinner“ bezeichnet hatte,⁶ als auch die Aussage von Bundesfamilienministerin *Manuela Schwesig*, die im Thüringischen Landtagswahlkampf konstatiert hatte, Ziel Nummer eins müsse es sein, die NPD aus dem Landtag herauszuhalten,⁷ hat das Bundesverfassungsgericht gebilligt. Die Urteile werfen grundlegende staatsrechtliche Fragen nach der Stellung politischer Parteien, deren Verhältnis zu Staatsorganen, dem von der Funktion des jeweiligen Staatsorgans abhängigen Maßstab der Neutralitätspflichten sowie dem Umfang der vom Grundgesetz gestatteten parteipolitischen Wirkungsmöglichkeiten von Staatsorganen auf und bieten gleichzeitig nur wenige vollauf zufriedenstellende Antworten. Auch Landesverfassungsgerichte⁸ und Verwaltungsgerichte⁹ hatten sich in den letzten Jahren vermehrt damit zu befassen, wie intensiv sich öffentliche Amtsträger am politischen Diskurs beteiligen dürfen. Die Vielzahl der Entscheidungen verdeutlicht umso mehr, dass die am Meinungskampf beteiligten Parteien und Staatsvertreter Rechtssicherheit hinsichtlich der ihnen zukommenden grundgesetzlichen¹⁰ Position zu erlangen suchen. Aus der Tatsache, dass sich die Problematik parteipolitischer Neutralität in der Praxis dabei vor allem an Parteien mit verfassungsfeindlichen Bestrebungen entzündet, darf freilich nicht geschlossen werden, dass Staatsorgane nicht auch gegenüber anderen Oppositionsparteien abwertend Stellung beziehen. Gleichwohl wird man Äußerungen gegenüber verfassungsfeindlichen Parteien unter dem Blickwinkel des Staatsschutzes besondere Aufmerksamkeit zu widmen haben.

Ausgehend von den aktuellen Entscheidungen¹¹ des Bundesverfassungsgerichts und einiger Landesverfassungsgerichte werden im Folgenden die verfassungs-

⁴ BVerfGE 136, 323 – Spinner; 138, 102 – Schwesig; in Bezug auf Regierungsmitglieder noch einmal bestätigt durch BVerfGE 140, 225 – Wanka.

⁵ Vgl. auch *Muckel*, JA 2015, 715, 718.

⁶ BVerfGE 136, 323 – Spinner.

⁷ BVerfGE 138, 102 – Schwesig.

⁸ SaarVerfGH, Urteil vom 08. 07. 2014, Az.: Lv 5/14; RhPfVerfGH NVwZ-RR 2014, 665; ThürVerfGH ThürVBl. 2015, 295; ThürVerfGH ThürVBl. 2016, 273; ThürVerfGH ThürVBl. 2016, 281.

⁹ VGH Kassel, Beschluss vom 03. 05. 2013, Az.: 8 A 772/13.Z; VGH Kassel NVwZ-RR 2015, 508; VG Düsseldorf, Urteil vom 09. 01. 2015, Az.: 1 L 54/15; OVG Münster, Beschluss vom 12. 01. 2015, Az.: 15 B 45/15; OVG Saarlouis KommJur 2014, 173.

¹⁰ Art. 21 GG ist automatisch auch Bestandteil der Landesverfassungen (vgl. bereits BVerfGE 6, 367, 375 – Gemeindewahlen).

¹¹ Vgl. hierzu unter B.

rechtlichen Grundlagen¹² der Pflicht der Staatsorgane zu parteipolitischer Neutralität erörtert. Im Anschluss daran gilt es den konkreten Maßstab der Neutralitätspflicht für beide zu untersuchenden Verfassungsorgane – also für den Bundespräsidenten¹³ und die Bundesregierung¹⁴ – unter spezifischer Berücksichtigung ihrer jeweiligen grundgesetzlichen Aufgaben und Rechte zu bestimmen. Schließlich werden die trotz der prinzipiellen Neutralitätspflicht bestehenden Wirkungsmöglichkeiten der Staatsorgane im politischen Diskurs mit den Parteien dargelegt.¹⁵ Den Gegenstand der vorliegenden Untersuchung bilden dabei parteipolitische Äußerungen des Bundespräsidenten und der Mitglieder der Bundesregierung in jeder Form – ob schriftlich oder mündlich, in Printmedien oder auf modernen Kommunikationswegen wie Facebook-Seiten oder Tweets.¹⁶ Als parteipolitisch ist eine Aussage dann zu qualifizieren, wenn sie ausdrücklich oder konkludent eine wertende Stellungnahme zu einer bestimmten politischen Partei beinhaltet. Sonstige Betätigungen von Staatsorganen mit Bezug zu politischen Parteien, also insbesondere die Zuweisung von Finanzmitteln¹⁷ oder die Vergabe von Redezeiten im Parlament,¹⁸ bleiben außer Betracht. Auch die Äußerungen anderer Bundesorgane – also des Bundestags, des Bundesrats, des Bundesverfassungsgerichts, der Bundesversammlung und des Gemeinsamen Ausschusses – werden hier ebenso keine Berücksichtigung finden wie die Aussagen von Kirchenvertretern.¹⁹

¹² Vgl. hierzu unter C.

¹³ Vgl. hierzu unter D. I.

¹⁴ Vgl. hierzu unter D. II.

¹⁵ Vgl. hierzu unter E.

¹⁶ Vgl. hierzu auch ThürVerfGH ThürVBl. 2016, 273, 277.

¹⁷ Hierunter fällt auch die finanzielle Ausstattung von Bundestagsfraktionen (vgl. hierzu BVerfG NVwZ 2015, 1361).

¹⁸ Vgl. hierzu BVerfGE 10, 4 – Redezeit.

¹⁹ Diese können zwar – etwa im Falle der katholischen und evangelischen Kirche – Organe von Körperschaften des öffentlichen Rechts sein, genießen aber im Gegensatz zu Vertretern der unmittelbaren Staatsverwaltung selbst Grundrechtsschutz (vgl. hierzu konkret auch die Beschlussempfehlung des Wahlprüfungsausschusses des Deutschen Bundestags bzgl. des Wahleinspruchs der NPD und anderer gegen die Gültigkeit der Wahl zum 18. Deutschen Bundestag, BT-Drs. 18/1810, S. 271).