

Öffentlichkeitsarbeit von Amtsträgern zwischen Neutralitätsgebot und Wettbewerbsverzerrung*

Peter M. Huber**

I. Von der Öffentlichkeitskampagne der Regierung Schmidt zur „roten Karte für die AfD“

In jüngster Zeit hatte sich das Bundesverfassungsgericht wiederholt mit Äußerungen zu beschäftigen, in denen sich Amtsträger — der Bundespräsident¹ und Bundesminister² — abwertend über politische Parteien, ihre Mitglieder und Unterstützer äußerten, denen sie selbst nicht angehören oder nahe stehen. Bundespräsidenten *Gauck* hatte bei einer Veranstaltung vor Schülern davon gesprochen, dass man die NPD zwar verbieten könne, dass „die Spinner und die Ideologen und die Fanatiker ... [damit aber] nicht aus der Welt geschafft seien“.³ Der Zweite Senat hat diese Äußerung ebenso wenig beanstandet wie

* Vortrag zum „Maestro’s Lecture 2019“ vom 10. September 2019 bei Academia Sinica, Taipei, Taiwan.

** Richter des Bundesverfassungsgerichts; Universitätsprofessor, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Staatsphilosophie, Juristische Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München, Deutschland.

¹ BVerfGE 136, 323 ff. — Äußerungsrechte Bundespräsident, Spinner.

² BVerfGE 138, 102 ff. — Schwesig; BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2018 — 2 BvE 1/16—, juris — Wanka.

³ BVerfGE 136, 323 (324 Rn. 2). — Äußerungsrechte Bundespräsident, Spinner.

Online: <http://publication.iias.sinica.edu.tw/62618012.pdf>;

<http://publication.iias.sinica.edu.tw/62718012.pdf> (Chinese version).



ein Interview der Bundesministerin *Schwesig* mit der Thüringischen Landeszeitung, in dem diese im Vorfeld der Landtagswahlen in Thüringen 2014 angekündigt hatte, „alles dafür zu tun, dass es erst gar nicht so weit kommt bei der Wahl im September. Ziel Nummer 1 muss sein, dass die NPD nicht in den Landtag kommt.“⁴ Die „rote Karte“, die die Bundesministerin Wanka hingegen mit der Pressemitteilung 151/2015 vom 4. November 2015 auf der Homepage ihres Ministeriums der AfD zeigen und mit der sie potentielle Teilnehmer von einer von der AfD organisierten Demonstration gegen die Bundeskanzlerin abhalten wollte, qualifizierte das Bundesverfassungsgericht hingegen als Verletzung des Rechts der politischen Parteien auf Chancengleichheit aus Artikel 21 Abs. 1 S. 1 GG.⁵

Die genannten Urteile stehen in einer längeren Traditionslinie, die bis zum 2. März 1977 zurückreicht, als der Zweite Senat eine groß angelegte Öffentlichkeitskampagne der Regierung *Schmidt* beanstandetem, die im Vorfeld der Bundestagswahlen vom 3. Oktober 1976 großflächige Anzeigen in Tageszeitungen und Zeitschriften geschaltet und diese aus Haushaltsmitteln finanziert hatte.⁶ Auch einige Landesverfassungsgerichte waren mit vergleichbaren Fragestellungen konfrontiert. Sie sind der Karlsruher Rechtsprechung im Wesentlichen gefolgt.⁷

II. Kritik an der Rechtsprechung

Die Rechtsprechung hat ein großes Echo ausgelöst und ist auf erhebliche Kritik gestoßen.⁸ Ihr wird mangelnde Praktikabilität und eine Verkennung der

⁴ BVerfGE 138, 102 (103 Rn. 3) — Schwesig.

⁵ BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2018 — 2 BvE 1/16 —, juris — Wanka.

⁶ BVerfGE 44, 125 ff. — Öffentlichkeitskampagne der Bundesregierung.

⁷ Berlin: Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Urteil vom 04. Juli 2018 — 79/17 —, juris; Rheinland-Pfalz: VerfGH RP, Beschluss vom 21. Mai 2014 — VGH A 39/14 —, juris, Rn. 26 m.w.N.; Saarland: SaarVerfGH, Urteil vom 08. Juli 2014 — Lv 5/14 —, juris; Thüringen: ThürVerfGH, ThürVBl. 2016, 273 ff.; ThürVBl. 2016, 281 ff.

⁸ *H. Butzer*, Im Streit: Die Äußerungsbefugnisse des Bundespräsidenten, ZG 30 (2015), S. 97 ff.; *Chr. Hillgruber*, Zur Äußerungsbefugnis des Bundespräsidenten in Bezug auf politische

Lebenswirklichkeit vorgeworfen, weil die hier in Rede stehenden Spitzenpolitiker keine gespaltenen Persönlichkeiten seien, sondern Amtsträger und Parteipolitiker zugleich. Die Behauptung eines Neutralitätsgebots für staatliche Amtsträger gründe daher auf einer verfassungsrechtlich zweifelhaften Prämisse und verstoße, so wird man die Kritik verstehen dürfen, gegen das Demokratiegebot des Art. 20 Abs. 1 GG. Äußerungen von Amtsträgern, die sich kritisch mit politischen Wettbewerbern auseinandersetzen, seien vielmehr Ausdruck einer originären politischen Kompetenz demokratisch legitimierter staatlicher Funktionsträger und daher grundsätzlich zulässig.⁹

Die Kritik kapriziert sich auf das in der Verfassung vermeintlich nicht enthaltene Neutralitätsgebot und verkennt, dass es bei den hier in Rede stehenden Handlungen nicht um eine ethische Pflicht zur Hintanstellung eigener Überzeugungen oder um eine realitätsferne „Schere im Kopf“ geht, die

Parteien, JA 2014, S. 796 ff.; *J. Krüper/H. Kühn*, Der Lebenszyklus politischer Parteien — Eine „evolutionäre“ Einführung in das Parteienrecht, ZJS 2014, S. 477 ff.; *R. Chr. van Ooyen*, Kompetenzüberschreitung des Bundespräsidenten?, Recht u Politik 2014, S. 127 ff.; *M. Sachs*, Staatsorganisationsrecht: Redefreiheit des Bundespräsidenten, JuS 2014, S. 956 f.; *A. Bäcker*, Ein Lehrstück bundespräsidialer Sachlichkeit — Zu den Grenzen der Redefreiheit des Bundespräsidenten, MIP 2015, S. 151 ff.; *dies.* MIP 2015, S. 154 ff.; *Chr. Gusy*, Neutralität staatlicher Öffentlichkeitsarbeit — Voraussetzungen und Grenzen, NVwZ 2015, S. 700 ff.; *St. Muckel*, Neutralitätsgebot für Äußerungen von Mitgliedern der Bundesregierung („Fall Schwesig“), JA 2015, S. 715 ff.; *M. Penz*, Äußerungsbefugnisse von Regierungsmitgliedern — Anmerkungen zum Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 8. Juni 2016 — VerfGH 25/15, ThürVBl. 2016, S. 265 ff.; *M. Putzer*, Verfassungsrechtliche Grenzen der Äußerungsbefugnisse staatlicher Organe und Amtsträger, DÖV 2015, S. 417 ff.; *St. Tanneberger/H. Nemeček*, Neutralitätsgebot für Mitglieder der Bundesregierung, NVwZ 2015, S. 209 ff.; *M. Payandeh*, Die Neutralitätspflicht staatlicher Amtsträger im öffentlichen Meinungskampf, Der Staat 55 (2016), S. 519 ff.; *Arno Wieckhorst*, Rechts- und verfassungswidriges Regierungshandeln in der sogenannten Flüchtlingskrise?, ThürVBl. 2016, S. 181 ff.; *G. H. Stumpf*, Parteipolitische Äußerungen des Thüringer Ministerpräsidenten — Anmerkungen zum Sondervotum Petermann zum Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 8. Juni 2016 — VerfGH 25/15, ThürVBl. 2016, S. 270 ff.; *C. D. Classen*, Der Verfassungsberggriff der Demokratie in Deutschland und in Frankreich, JÖR 65 (2017), S. 263 ff.; *D. Kuch*, Anmerkung, JZ 2018, S. 409 ff.

⁹ *Payandeh* (Fn. 8), S. 519 ff.

aus jedem Amtsträger eine gespaltene Persönlichkeit im Stile eines Dr. Jekyll & Mr. Hyde macht, sondern um Fairness und Chancengleichheit zwischen konkurrierenden Parteien.

III. Öffentlichkeitsarbeit als Wettbewerbsteilnahme

„In der Wettbewerbsdemokratie des Grundgesetzes“, so lesen wir bei *Martin Morlok*, „ist das Parteienrecht Wettbewerbsrecht“,¹⁰ das dazu bestimmt ist, die Prozesse der Machterringung oder des Machtverlusts zu regulieren.¹¹ Das ist heute ebenso Gemeingut¹² wie die Einsicht, dass es Aufgabe der Verfassungsgerichte des Bundes und der Länder ist, über die Lauterkeit dieses Wettbewerbs zu wachen.¹³

Um diesen unverfälschten Wettbewerb um (potentielle) Wähler und damit um Machterringung und Machtverlust geht es auch bei der hier in Rede stehenden Öffentlichkeitsarbeit der Regierung, ihrer Mitglieder oder den öffentlichen Äußerungen des Bundespräsidenten. Gleichgültig ob die Bundesregierung eine große Kampagne auflegt, die die Wähler den die Regierung tragenden Parteien geneigt machen soll, oder ob Wähler durch abwertende Äußerungen über konkurrierende Parteien abgeschreckt werden sollen — immer geht es in der Sache (auch) um einen Eingriff in den Wettbewerb der politischen Parteien um die Wähler.

Dieser Wettbewerb muss lauter sein. Er darf — wie man in Anlehnung an

¹⁰ *M. Morlok*, Parteienrecht als Wettbewerbsrecht, in: Häberle/Morlok/Skouris (Hrsg.), FS für Dimitris Tsatsos, 2003, S. 408 ff.; *M. Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl., 2015, Art. 21 Rn. 77.

¹¹ *Morlok*, Parteienrecht als Wettbewerbsrecht (Fn. 10), S. 408 ff.; *M. Morlok*, Das BVerfG als Hüter des Parteienwettbewerbs, NVwZ 2005, S. 157 ff.; vgl. auch *P. M. Huber*, Regierung und Opposition, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. III, 3. Aufl., 2005, § 47 Rn. 2 m. w. N.

¹² *F. Shirvani*, Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem, 2010, S. 199; *R. Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Bd. II, 8. Aufl., 2018, Art. 21 Rn. 119.

¹³ *M. Morlok*, *A Comparative Presentation on Constitutional Courts as Guardians of Competition between Political Parties*, XIII/2007 JURIDICA INT'L 94 (2007).

das Wettbewerbsrecht formulieren kann — weder durch einen „Missbrauch amtlicher Autorität“ (§ 4 Nr. 3 UWG)¹⁴ noch durch einen „Vorsprung durch Rechtsbruch“ (§ 3a UWG)¹⁵ verfälscht werden, weil dies einzelne politische Parteien in ihrer durch Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG¹⁶ garantierten Chancengleichheit beeinträchtigen würde.¹⁷

Völlig chancengleich ist der Wettbewerb zwischen politischen Parteien, insbesondere solchen, die die Regierung und die Opposition tragen, freilich nie — so wie es auch im marktwirtschaftlichen Wettbewerb immer stärkere und schwächere Konkurrenten geben wird. Dass den Inhabern von Regierungsämtern ein besonderes Interesse zuteil wird und sie als Gesprächspartner gerade wegen ihrer Amtsbefugnisse mehr Möglichkeiten der Selbstdarstellung haben, gehört zu den Gegebenheiten des politischen Wettbewerbs, die im Prozess einer freiheitlichen Demokratie hinzunehmen sind. Das hat der Zweite Senat in der Rs. *Schwesig* unmissverständlich klargestellt.¹⁸

Es ist im Übrigen keineswegs ausgemacht, dass sich das gesteigerte

¹⁴ BGHZ 150, 343 ff., Rn. 23 - Elektroarbeiten; BGH, GRUR 2009, 606 - Buchgeschenk vom Standesamt; GRUR 2005, 960 — Friedhofsruhe; GRUR 2003, 167 — Kommunalen Schilderprägebetrieb; GRUR 1987, 116 - Kommunalen Bestattungswirtschaftsbetrieb I.

¹⁵ BGH, Versäumnisurteil vom 11. Mai 2017 — I ZR 59/16 —, juris.

¹⁶ BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2018 — 2 BvE 1/16 —, juris, Rn. 39 ff., 42 — Wanka; *Morlok*, GG (Fn. 10), Art. 21 Rn. 78, will die Chancengleichheit der Parteien aus einer Zusammenschau von Art. 3 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 und 2 sowie Art. 21 GG ableiten. Dafür ist freilich kein Raum, wenn man eine Grundrechtsfähigkeit der politischen Parteien entgegen der überkommenen Rechtsprechung und h. M. im Schrifttum verneint; vgl. dazu *P. M. Huber*, Parteien in der Demokratie, FS 50 Jahre Bundesverfassungsgericht II, 2001, S. 609 (623 f.); bezeichnenderweise hat BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2018 — 2 BvE 1/16 —, juris, Rn. 32 — Wanka nicht nur auf eine Erwähnung von Art. 3 Abs. 1 GG verzichtet, sondern auch das Recht der Parteien, im Wege einer Versammlung auf ihre politischen Ziele hinzuweisen, für diese zu werben und ihnen im öffentlichen Diskurs Beachtung zu verschaffen, aus der Parteifreiheit des Art. 21 Abs. 1 GG und nicht aus Art. 8 Abs. 1 GG abgeleitet.

¹⁷ *Morlok*, GG (Fn. 10), Art. 21 Rn. 78; *Streinz* (Fn. 12), Art. 21 Rn. 119.

¹⁸ BVerfGE 138, 102 (115, 120 Rn. 44, 60) — *Schwesig*. Unter Hinweis auf BVerfGE 8, 51 (67); 14, 121 (134); 52, 63 (89); 78, 350 (358); 85, 264 (297).

Interesse der Öffentlichkeit auch in jedem Fall zugunsten der Amtsinhaber auswirkt. Das legen zwar die Erfahrungen seit 1949 und der Rest an Autoritätsgläubigkeit, die den Kindern Hegels auch zu Beginn des 21. Jahrhunderts noch verblieben ist, nahe. Es sind jedoch ohne weiteres Situationen vorstellbar, in denen die mediale Präsenz eines nicht (mehr) gelittenen Amtsträgers für den Wettbewerb um Machtgewinn und Machterhalt kontraproduktiv werden kann.

IV. Der Wähler als archimedischer Punkt

Das Verständnis des Parteienrechts als Wettbewerbsrecht mag zur Lösung konkreter Fälle in der Regel genügen. Gleichwohl darf man nicht aus den Augen verlieren, dass der unverfälschte Wettbewerb zwischen politischen Parteien kein Selbstzweck ist. Er steht im Dienste der Wählerinnen und Wähler und ihrem — in der Würde des Menschen gründenden — Recht auf politische Selbstbestimmung.¹⁹ Insofern war es nicht nur hilfreich, sondern geboten, dass der Senat in seiner Entscheidung vom 2. März 1977 den Zusammenhang zwischen der Chancengleichheit der politischen Parteien und den Grundsätzen von Volkssouveränität, Gewaltenteilung, Verantwortlichkeit der Regierung, Mehrheitsprinzip u. a. m. herausgearbeitet hat:²⁰

„Damit die Wahlentscheidung in voller Freiheit gefällt werden kann, ist es unerlässlich, daß die Parteien, soweit irgend möglich, mit gleichen Chancen in den Wahlkampf eintreten. Deshalb ist mit der in Art 21 Abs. 1 Satz 2 GG gesicherten Freiheit der Gründung im Grundsatz auch freie Auswirkung bei der Wahl, d.h. die volle Gleichberechtigung aller Parteien notwendigerweise verbunden.

¹⁹ Huber (Fn. 11), Rn. 2; zur Verankerung des in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. Art. 79 Abs. 3 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG angesiedelten „Rechts auf Demokratie“ vgl. BVerfGE 5, 85 (204 f.) — KPD; 89, 155 (171) — Maastricht; 129, 124 (168) — EFSF; 134, 366 (396 Rn. 51) — OMT-Vorlage; 142, 123 (200 Rn. 147) — OMT.

²⁰ BVerfGE 44, 125 (145 ff.) — Öffentlichkeitskampagne der Bundesregierung.

Von dieser Einsicht her empfängt der Verfassungsgrundsatz der gleichen Wettbewerbschancen der politischen Parteien das ihm eigene Gepräge. Die Formalisierung des Gleichheitssatzes im Bereich der politischen Willensbildung des Volkes hat zur Folge, daß auch der Verfassungssatz von der Chancengleichheit der politischen Parteien in dem gleichen Sinne formal verstanden werden muß (...). Der öffentlichen Gewalt ist jede unterschiedliche Behandlung der Parteien, durch die deren Chancengleichheit bei Wahlen verändert werden kann, verfassungskräftig versagt, sofern sie sich nicht durch einen besonderen zwingenden Grund rechtfertigen läßt (...).²¹

Für die hier in Rede stehenden Fragen folgt daraus, dass sich die Frage, ob ein Eingriff in die Chancengleichheit der politischen Parteien aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG vorliegt, nicht aus der Perspektive des handelnden Amtswalters bemisst, sondern danach welchen Effekt sie auf die (potentielle) Entscheidung der Wählerinnen und Wähler haben kann. Sie sind insoweit auch der archimedische Punkt des Parteienrechts, und zwar nicht nur während des Wahlkampfes.²² Vielmehr tragen die politischen Parteien unausgesetzt zur Willensbildung des Volkes bei; das rechtfertigt auch ihre dauerhafte Finanzierung.²³

V. Einordnung der Einzelfälle

Versucht man also die vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fälle daraufhin durchzumustern, ob und inwieweit die verschiedenen Formen von

²¹ BVerfGE 44, 125 (145 ff.) — Öffentlichkeitskampagne der Bundesregierung.

²² Vgl. BVerfGE 138, 102 (111 Rn. 32); 140, 225 (227 Rn. 9) — e. A. Wanka; BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2018 — 2 BvE 1/16 —, juris, Rn. 46 — Wanka; *Th. Kliegel*, Äußerungsbefugnisse von Amtsträgern gegenüber politischen Parteien, in: Scheffczyk/Wolter (Hrsg.), *Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, 2017, S. 413 (436 f.); *Payandeh* (Fn. 8), S. 540.

²³ BVerfGE 85, 264 (286).

„Öffentlichkeitsarbeit“ die Wählerinnen und Wähler so erreicht haben (können), dass sie zu einer Beeinträchtigung der Chancengleichheit einzelner politischer Parteien führen konnten, so ergibt sich ein differenziertes Bild.

1. Öffentlichkeitskampagne (BVerfGE 44, 125 ff.)

In der Zeit von Mai 1976 bis zu den Bundestagswahlen am 3. Oktober 1976 hatte die — von SPD und F.D.P. getragene — Bundesregierung in Tageszeitungen und Zeitschriften eine Reihe von Anzeigenserien veröffentlichen lassen. In zehn großen Tageszeitungen waren zahlreiche großformatige Anzeigen geschaltet, in denen von der Bundesregierung erreichte Leistungen in sämtlichen wesentlichen Bereichen (zB der Wirtschaft, der Verkehrspolitik und Agrarpolitik, des Bildungswesens) herausgestellt wurden. Die Anzeigen endeten jeweils: „Die Zwischenbilanz zeigt: Wir sind auf dem richtigen Weg. Leistung verdient Vertrauen. Wir sichern die Zukunft“. Im Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“ veröffentlichte die Bundesregierung in der Zeit vom 24. Mai 1976 bis 26. Juli 1976 wöchentlich eine Anzeige von jeweils drei bis fünf Druckseiten, in der unter einer groß gedruckten Überschrift (zB: „Diese Regierung hat Ihnen, alles in allem, mehr Freiheit gebracht“). Leistungen der Bundesregierung unter Anführung zahlreicher schlagwortartig umrissener Fakten und unter Hinweis auf unbegründete pessimistische Stimmen der Opposition hervorgehoben wurden. In der „Bunten“ erschien in einer Serie „50 Tatsachen über Deutschland“ wöchentlich jeweils fünf ganzseitige Inserate der Bundesregierung, wobei jede Seite in Großdruck eine meist nur aus einem Satz bestehende Aussage enthielt und — kleingedruckt — eine Kurzbegründung (zB: „Schwerverbrecher haben es in der Bundesrepublik ganz besonders schwer. Die Aufklärungsquote bei schwerer Kriminalität liegt in der Bundesrepublik bei 98 Prozent“. Oder: „Auch Hausfrauen können jetzt in die Rentenversicherung. Das wurde 1972 gesetzlich verankert“). In Funkzeitschriften und Fernsehzeitschriften erschienen im Juli 1976 Anzeigen, in denen die Leistungen der Bundesregierung auf dem Gebiet der Rentengesetzgebung hervorgehoben wurden. Diese Anzeigen schlossen:

„Leistung verdient Vertrauen, wir sichern Deutschlands Zukunft“. In 14 Zeitschriften veröffentlichte die Bundesregierung eine Informationsanzeige über Inhalt und Auswirkungen der Reform des Eherechts.

Darüber hinaus gab die Bundesregierung im Jahre 1976, ebenfalls im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit, über das Presseamt und Informationsamt und die einzelnen Ministerien Bücher, Broschüren, Faltblätter und ähnliche Publikationen mit unterschiedlichem Inhalt und unterschiedlicher Zielrichtung heraus (zB Bilanzdarstellungen der Regierungsarbeit; Servicepublikationen wie eine Wohngeldfibel; Reden des Bundeskanzlers und der Bundesminister; Gesetzestexte und Vertragstexte; Berichte und Programme), von denen ein Teil Auflagen von mehr als 1 Mio Exemplare erreichte. Die Publikationen wurden zum großen Teil den Regierungsparteien, der SPD und der F.D.P. zur Verbreitung überlassen. Von 22 verschiedenen vom Presseamt und Informationsamt in der Zeit vom 1. Januar 1976 bis 26. Juli 1976 ausgelieferten Druckschriften mit insgesamt über 6 Mio Exemplaren gingen 59,5% an die Regierungsparteien SPD und F.D.P. und nur 0,26% an CDU und CSU. Diese Kampagne kostete ca. 10 Mio DM und wurde aus dem Bundeshaushalt finanziert. Diesen hatte der Bundestag mit der Regierungsmehrheit beschlossen (Art. 110 GG); auch der Abruf der Mittel unterlag dem freien Ermessen der Regierung.

Dass diese Öffentlichkeitskampagne eine unzulässige Wettbewerbsverzerrung darstellte und mithin auch einen Eingriff in die Chancengleichheit der die Opposition formierenden Parteien, liegt auf der Hand.²⁴ Auch wenn der Senat im Maßstabteil weit ausholt und die Grenzen der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit nicht nur aus der Sicht der konkurrierenden politischen Parteien (Art. 21 Abs. 1 GG) und Kandidaten (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG), sondern auch aus der Perspektive des Wählers (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) vermisst, laufen die Überlegungen doch auf folgende Feststellung hinaus:

²⁴ BVerfGE 44, 125 (144) — Öffentlichkeitskampagne der Bundesregierung.

„Dennoch muß die auf das Staatsganze bezogene Öffentlichkeitsarbeit auch schon den Eindruck einer werbenden Einflußnahme zugunsten einzelner Parteien ebenso wie willkürliche, ungerechtfertigt herabsetzende und polemische Äußerungen über andere Parteien vermeiden. Die Öffentlichkeitsarbeit darf nicht durch Einsatz öffentlicher Mittel den Mehrheitsparteien zu Hilfe kommen oder die Oppositionsparteien bekämpfen. Dies wäre mit den Grundsätzen eines freien und offenen Prozesses der Meinungsbildung und Willensbildung des Volkes und der Gleichberechtigung der politischen Parteien nicht vereinbar.

(...) All das gilt in besonderem Maße für Maßnahmen, die — gewollt oder ungewollt — geeignet sind, der Wahlwerbung zu dienen oder den Wahlkampf zu beeinflussen. Grundsätzlich läßt sich sagen, daß die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung dort ihre Grenze findet, wo die Wahlwerbung beginnt.“²⁵

2. Das Zeitungsinterview (BVerfGE 138, 102 ff.)

Ganz anders liegen die Dinge im Fall *Schwesig*.²⁶ Die damalige Bundeministerin hatte der *Thüringischen Landeszeitung* im Vorfeld der dortigen Landtagswahl im Herbst 2014 ein Interview gegeben, in dem sie danach gefragt wurde, wie mit Anträgen der NPD im Parlament oder in Gemeinderäten umzugehen sei. Sie äußerte sich daraufhin zu den von der NPD ausgehenden Gefahren und ihren Erfahrungen aus Mecklenburg-Vorpommern. Das Ganze gipfelte in der Ankündigung, dass sie im Thüringer Wahlkampf mithelfen werde, alles dafür zu tun, dass es die NPD nicht in den Landtag komme. Im Begleittext des Interviews wurde sowohl auf das Ministeramt als auch auf die Parteizugehörigkeit von Frau *Schwesig* hingewiesen.

²⁵ BVerfGE 44, 125 (149 f.) — Öffentlichkeitskampagne der Bundesregierung.

²⁶ BVerfGE 138, 102 (103) — Schwesig.

Das Bundesverfassungsgericht hat diese Aussagen bekanntlich nicht beanstandet und den Antrag im Organstreitverfahren für unbegründet erklärt.²⁷ Maßgebend dafür war, dass sich die Ministerin im Ringen um Machtgewinn und Machterhalt keiner Ressourcen bedient hatte, die konkurrierenden Parteien verwehrt gewesen wären. Dabei gilt es allerdings genau hinzuschauen, denn es liegt auf der Hand, dass ein Amtsinhaber versucht sein wird, einen Vorteil im Ringen um Machterhalt und Machtgewinn auch zu nutzen. Veranstaltungen des allgemeinen politischen Diskurses wie Talkrunden, Diskussionsforen oder Interviews bedürfen deshalb einer differenzierter Betrachtung:

„Der Inhaber eines Regierungsamtes kann hier sowohl als Regierungsmitglied als auch als Parteipolitiker oder Privatperson angesprochen sein. Häufig dienen derartige Veranstaltungen — insbesondere bei der Beteiligung einer Mehrzahl von Personen — dem themenbezogenen Austausch politischer Argumente und Positionen und sind daher vorrangig dem politischen Meinungskampf zuzuordnen. Dass dabei die Amtsbezeichnung verwendet wird, ist noch kein Indiz für die Inanspruchnahme von Amtsautorität, weil staatliche Funktionsträger ihre Amtsbezeichnung auch in außerdienstlichen Zusammenhängen führen dürfen (...).

Zeitungsinterviews stehen nicht nur Inhabern von Regierungsämtern, sondern auch Angehörigen der sie tragenden politischen Parteien und der Opposition offen. Die Auswahl der Interviewpartner liegt in der journalistischen Verantwortung des jeweiligen Presseorgans. Dass dabei Inhabern von Regierungsämtern besonderes Interesse zuteil wird, gehört zu den Gegebenheiten des politischen Wettbewerbs, die im Prozess einer freiheitlichen Demokratie hinzunehmen sind.“²⁸

Entscheidend für die Wettbewerbskonformität der Maßnahme ist also, „ob

²⁷ BVerfGE 138, 102 (108 Rn. 25) — Schwesig.

²⁸ BVerfGE 138, 102 (120 Rn. 60) — Schwesig.

der Inhaber eines Regierungsamtes seine Aussagen in spezifischer Weise mit der Autorität des Regierungsamtes unterlegt.“ Die bloße Verwendung der Amtsbezeichnung Bundesministerin wie sie auch in dem Interview angeführt wurde, genügt insoweit noch nicht. Staatliche Funktionsträger — vom Wachtmeister bis zum Minister — dürfen ihre Amtsbezeichnung auch in außerdienstlichen Zusammenhängen führen, und die Chancengleichheit der Parteien kann nicht soweit reichen, dass die Realität modifiziert werden und die Nennung tatsächlich ausgeübter Funktionen unterlassen werden müsste. Es grenzte geradezu an Wählertäuschung, müsste dem potentiellen Wähler verschwiegen werden, wer der Interviewpartner ist und welche Funktionen er bekleidet.

Der Inhaber eines Regierungsamtes ist auch nicht verpflichtet, sich im Rahmen eines Interviews auf die Regierungstätigkeit betreffende Aussagen zu beschränken. Dies wäre mit dem Recht politischer Parteien auf Chancengleichheit nicht zu vereinbaren und würde die die Regierung tragenden Parteien systematisch benachteiligen. Ein unverfälschter Wettbewerb und Chancengleichheit zwischen den politischen Parteien ist insoweit nur gegeben, wenn diese mit den gleichen Mitteln um die Wählergunst werben können wie die Opposition. Daher sind auch die Inhaber von Regierungsämtern zur Teilnahme am politischen Meinungskampf befugt und unterliegen — soweit sie nicht für den Staat tätig werden — insoweit auch keinem Neutralitätsgebot. Insoweit haben sie sogar ein „Recht zum argumentativ-rhetorischen Gegenschlag“.²⁹

Unzulässig wird eine Interviewäußerung dagegen, wenn der Inhaber eines Regierungsamtes in dieser Funktion tätig wird, wenn er die mit seinem Amt verbundene Autorität in spezifischer Weise in Anspruch nimmt. Wann dies der Fall ist, hängt — wie bei einer Öffentlichkeitskampagne der Regierung³⁰ —

²⁹ BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2018 — 2 BvE 1/16 —, juris, Rn. 60 — Wanka spricht dieses staatlichen Organen ab, nicht der natürlichen Person des Amtswalters.

³⁰ BVerfGE 44, 125 (152) — Öffentlichkeitskampagne der Bundesregierung.

von den Gegebenheiten des Einzelfalls ab. Ein Interview im Amtszimmer, Fotos vor den Staatssymbolen, die Berufung auf Beschlüsse und Vorhaben der Bundesregierung oder des eigenen Ressorts, der Einsatz des Pressesprechers etc. können aus der Sicht des Wählers einen solchen Amtsbezug herstellen und die Rolle des konkurrierenden Parteipolitikers, dem es um Machterhalt und Machtgewinn geht, in den Hintergrund treten lassen.

3. Der Homepageeintrag (BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2018 — 2 BvE 1/16)

Dass die Dinge im Fall *Wanka* anders lagen, ist offensichtlich. Hier hatte die Amtsträgerin auf der Homepage des von ihr geführten Bundesministeriums (www.bmbf.de) die mit dem Bundeswappen und der Aufschrift „Bundesministerium für Bildung und Forschung“ versehene Pressemitteilung 151/2015 veröffentlicht, die folgenden Wortlaut hatte:

Rote Karte für die AfD

Johanna Wanka zur geplanten Demonstration der AfD in Berlin
am 07.11.2015

„Die Rote Karte sollte der AfD und nicht der Bundeskanzlerin gezeigt werden. Björn Höcke und andere Sprecher der Partei leisten der Radikalisierung in der Gesellschaft Vorschub. Rechtsextreme, die offen Volksverhetzung betreiben wie der Pegida-Chef Bachmann, erhalten damit unerträgliche Unterstützung.“

Auf Antrag der AfD hatte der Zweite Senat der Antragsgegnerin schon mit einstweiliger Anordnung vom 7. November 2015 wegen der besonderen Dringlichkeit gemäß § 32 Abs. 7 Satz 1 BVerfGG durch drei Richter aufgegeben, die Pressemitteilung von der Homepage des Bundesministeriums für Bildung und Forschung einstweilen zu entfernen,³¹ auch in der Hauptsache

³¹ BVerfGE 140, 225 ff. — e. A. Wanka.

hatte die Organklage Erfolg.³²

Der Senat erinnert zunächst noch einmal daran, dass die der Bundesregierung zukommende Autorität und die Verfügung über staatliche Ressourcen eine nachhaltige Einwirkung auf die politische Willensbildung des Volkes ermöglichen kann, die das Risiko erheblicher Verzerrungen des politischen Wettbewerbs zwischen den politischen Parteien und einer Umkehrung des Prozesses der Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen beinhaltet.³³ Zwar sei es als Teil des politischen Prozesses hinzunehmen, dass das Regierungshandeln sich in erheblichem Umfang auf die Wahlchancen der im politischen Wettbewerb stehenden Parteien auswirkt bzw. auswirken kann.³⁴ Der zielgerichtete Eingriff der Bundesregierung in den Wettbewerb der politischen Parteien ist jedoch etwas anderes und unzulässig. Es ist der Bundesregierung, Bundesministern und anderen Amtsträgern, wenn sie von ihrer Befugnis zur Öffentlichkeitsarbeit Gebrauch machen, daher von Verfassungen wegen untersagt, sich mit einzelnen Parteien zu identifizieren und die ihr zur Verfügung stehenden staatlichen Mittel und Möglichkeiten zu deren Gunsten oder Lasten einzusetzen:

„Demgemäß endet die Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung dort, wo Werbung für einzelne im politischen Wettbewerb stehende Parteien beginnt. Der Grundsatz der Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG lässt es nicht zu, dass die Bundesregierung die Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit nutzt, um Regierungsparteien zu unterstützen oder Oppositionsparteien zu bekämpfen.“³⁵

³² BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2018 — 2 BvE 1/16 —, juris — Wanka.

³³ BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2018 — 2 BvE 1/16 —, juris — Wanka, Rn. 52, unter Hinweis auf BVerfGE 138, 102 (115 Rn. 45) — Schwesig.

³⁴ BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2018 — 2 BvE 1/16 —, juris — Wanka, Rn. 53, unter Hinweis auf BVerfGE 44, 125 (140) — Öffentlichkeitskampagne der Bundesregierung; 138, 102 (114 f., Rn. 44) — Schwesig.

³⁵ BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2018 — 2 BvE 1/16 —, juris — Wanka, Rn. 54.

Diese Grenzen überschritt die Pressemitteilung der Bundesministerin jedoch klar. Es handelte sich dabei um eine Pressemitteilung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, nicht der Parteipolitikerin *Wanka*; sie war auf der für amtliche Veröffentlichungen genutzten Homepage ihres Ministeriums erschienen und trug den Bundesadler, so dass ein Leser die Pressemitteilung dem Ministerium und damit der Bundesrepublik Deutschland zurechnen musste und nicht der Parteipolitikerin *Wanka*. Hätte sie dieselbe Äußerung auf einer privat betriebenen Homepage getan, auf einer CDU-Veranstaltung oder — wie die Kollegin *Schwesig* — im Kontext eines nicht weiter auf das Amt Bezug nehmenden Interviews — nichts wäre dagegen zu erinnern gewesen. So aber hat sie staatliche Ressourcen genutzt, um politische Konkurrenten zu schwächen und damit die Chancengleichheit im parteipolitischen Wettbewerb beeinträchtigt.

4. Der Bundespräsident und die „Spinner“ (BVerfGE 136, 323 ff.)

Auch die sog. Spinner-Entscheidung fügt sich in dieses Konzept ein. Ihr lag eine Äußerungen des Bundespräsidenten *Gauck* zugrunde, der bei einer Veranstaltung vor Schülern im Vorfeld der Bundestagswahl vom September 2013 mit Blick auf das seinerzeit anhängigen Verbotsverfahren gegen die NPD davon gesprochen hatte, dass man die Partei zwar verbieten könne,

„die Spinner und die Ideologen und die Fanatiker ... [damit aber] nicht aus der Welt geschafft seien“.³⁶

Auf den ersten Blick mag es verwundern, dass das Bundesverfassungsgericht diese Äußerung nicht beanstandet hat, weil sich auch hier ein Amtsträger — der Bundespräsident — negativ über eine politische Partei geäußert und deren Chancengleichheit im Wettbewerb möglicherweise beeinträchtigt hat. In der Tat scheint es nicht ausgeschlossen, dass Wählerinnen und Wähler, die die Weihnachtsansprache des Bundespräsidenten im Fernsehen

³⁶ BVerfGE 136, 323 (324 Rn. 2) — Spinner.

andächtig verfolgen, sich auch von einer Äußerung wie der im vorliegenden Fall streitgegenständlichen beeinflussen lassen.

a) Die spezifische Rolle des Bundespräsidenten

Das gilt freilich nur auf den ersten Blick, denn die Rolle des Bundespräsidenten ist von jener der Bundesregierung, der Bundesministern und anderer Amtsträgern grundlegend verschieden. Das stellt das Bundesverfassungsgericht schon im ersten Leitsatz des wenig später ergangenen *Schwesig*-Urteils klar und betont, dass die Maßstäbe, die für Äußerungen des Bundespräsidenten in Bezug auf politische Parteien und die Überprüfung dieser Äußerungen durch das Bundesverfassungsgericht gelten, auf Mitglieder der Bundesregierung nicht übertragbar sind. Sie seien spezifischer Ausdruck der besonderen Stellung, die das Grundgesetz dem Bundespräsidenten zuweise. Dieser repräsentiere Staat und Volk der Bundesrepublik Deutschland nach außen und innen und solle die Einheit des Staates verkörpern, wobei es ihm überlassen bleibe, wie er seine Repräsentations- und Integrationsaufgaben mit Leben erfüllt.³⁷ Zwar entspreche es den verfassungsrechtlichen Erwartungen an das Amt des Bundespräsidenten und der gefestigten Verfassungstradition, dass der Bundespräsident eine gewisse Distanz zu den Zielen und Aktivitäten von politischen Parteien und gesellschaftlichen Gruppen wahrte;³⁸ daraus allein folgten indes keine justiziablen Vorgaben für seine Amtsausübung.³⁹

Weil es dem Bundespräsidenten in Erfüllung seiner Repräsentations- und Integrationsaufgabe obliegt, im Interesse der Wahrung und Förderung des Gemeinwesens das Wort zu ergreifen und die Öffentlichkeit durch seine

³⁷ BVerfGE 138, 102 (112 Rn. 36) — Schwesig, unter Hinweis auf BVerfGE 136, 323 (332 Rn. 25) — Spinner.

³⁸ BVerfGE 138, 102 (112 Rn. 36) — Schwesig, unter Hinweis auf BVerfGE 136, 277 (311 Rn. 95 m. w. N.) — Spinner.

³⁹ BVerfGE 138, 102 (112 Rn. 36) — Schwesig, unter Hinweis auf BVerfGE 136, 323 (332 Rn. 26) — Spinner.

Beiträge auf von ihm identifizierte Missstände und Fehlentwicklungen — insbesondere solche, die den Zusammenhalt der Bürger und das friedliche Zusammenleben aller Einwohner gefährden — aufmerksam zu machen sowie um Engagement bei deren Beseitigung zu werben, ist er auch nicht daran gehindert, die von ihm erkannten Zusammenhänge zum Gegenstand seiner öffentlichen Äußerungen zu machen.⁴⁰

„Entsprechend diesen Grundsätzen kann der Bundespräsident auch weitgehend frei darüber entscheiden, bei welcher Gelegenheit und in welcher Form er sich äußert und in welcher Weise er auf die jeweilige Kommunikationssituation eingeht. Er ist insbesondere nicht gehindert, sein Anliegen auch in zugespitzter Wortwahl vorzubringen, wenn er dies für angezeigt hält. Mit der Repräsentations- und Integrationsaufgabe des Bundespräsidenten nicht mehr im Einklang stehen [erst] Äußerungen, die keinen Beitrag zur sachlichen Auseinandersetzung liefern, sondern ausgrenzend wirken, wie dies grundsätzlich bei beleidigenden, insbesondere solchen Äußerungen der Fall sein wird, die in anderen Zusammenhängen als ‚Schmähkritik‘⁴¹ ... qualifiziert werden.“

In der Sache bedeutet dies, dass Äußerungen des Bundespräsidenten verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, solange sie erkennbar einem Gemeinwohlziel verpflichtet und nicht auf die Ausgrenzung oder Begünstigung einer Partei um ihrer selbst willen angelegt sind. Es ist ausschließlich Sache des Bundespräsidenten selbst, darüber zu befinden, wie er seine Amtsführung gestaltet und seine Integrationsfunktion wahrnimmt. Inwieweit er sich dabei am Leitbild eines „neutralen Bundespräsidenten“ orientiert, unterliegt weder generell noch im Einzelfall gerichtlicher Überprüfung.⁴²

⁴⁰ BVerfGE 136, 323 (334 Rn. 31) — Spinner.

⁴¹ BVerfGE 136, 323 (335 Rn. 32) — Spinner.

⁴² BVerfGE 136, 323 (336 Rn. 33) — Spinner.

Andererseits widerspräche es rechtsstaatlichen Grundsätzen, wären politische Parteien, deren Recht auf Chancengleichheit ein wesentlicher Bestandteil der demokratischen Grundordnung ist, im Verhältnis zum Bundespräsidenten rechtsschutzlos gestellt. Vor diesem Hintergrund ist es geboten und ausreichend, negative Äußerungen des Bundespräsidenten über eine Partei gerichtlich daraufhin zu überprüfen, ob er mit ihnen unter evidenter Vernachlässigung seiner Integrationsfunktion und damit willkürlich Partei ergriffen hat.⁴³

b) Zur dogmatischen Einordnung

In der Sache sind es vor allem drei Dinge, die den Bundespräsidenten von anderen Amtswaltern in Spitzenämtern unterscheiden: er konkurriert mit den politischen Parteien nicht um Wählerstimmen, verfügt über keine vergleichbaren Ressourcen, aber vor allem ihn trifft eine besondere Integrations- und Repräsentationsaufgabe, die er „auf eigene Rechnung“ erfüllen oder scheitern kann. Für die dogmatische Einordnung seiner Äußerungen bieten sich dabei zwei Anknüpfungspunkte:

aa) Zum einen kann man davon ausgehen, dass das Grundgesetz den Bundespräsidenten mit der Zuweisung der Repräsentations- und Integrationsaufgabe als Symbol der Einheit des Staates⁴⁴ auch zu Eingriffen in die Chancengleichheit der politischen Parteien i. S. v. Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG ermächtigt.

Die Figur dermaßen un- bzw. mitgeschriebener, mit der Aufgabe der Staatsleitung untrennbar verbundener Ermächtigungen ist dem Staatsorganisationsrecht auch sonst geläufig und etwa für die parlamentarische Antwortpflicht der Bundesregierung sowohl im Hinblick auf das Interpellations- und Fragerecht als auch für das Recht der

⁴³ BVerfGE 136, 323 (336 Rn. 33) — Spinner.

⁴⁴ Vgl. *A. Süsterhenn*, in: *Parlamentarischer Rat*, 2. Sitzung, Sten. Bericht, 1948, S. 25; ferner *R. Herzog*, in: *Maunz/Dürig* (Hrsg.), GG, 55. Aufl., 2009, Art. 54 Rn. 28; *U. Fink*, in: v. *Mangoldt/Klein/Starck* (Hrsg.), GG, Bd. II, 7. Aufl., 2018, Art. 54 Rn. 13 f.

Untersuchungsausschüsse wiederholt bejaht worden. Im Urteil vom 7. November 2017 zum parlamentarischen Fragerecht in Angelegenheiten der DB AG und der BAFin hat der Zweite Senat insoweit ausdrücklich festgestellt, dass das verfassungsmäßige Frage- und Informationsrecht des Bundestages und die damit verbundene Auskunftspflicht der Bundesregierung

„eine hinreichende Grundlage für einen in der Auskunftserteilung liegenden Grundrechtseingriff dar[stellen]. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts liegt in der Aufgabenzuweisung grundsätzlich auch eine Ermächtigung zum Informationshandeln der Regierung. Einer weitergehenden gesetzlichen Regelung bedarf es insoweit nicht.“⁴⁵

Das gilt — mutatis mutandis — auch für Äußerungen des ebenfalls an der Staatsleitung beteiligten Bundespräsidenten. Dementsprechend heißt es im Spinner-Urteil:

„Der Bundespräsident bedarf daher, auch soweit er auf Fehlentwicklungen hinweist oder vor Gefahren warnt und dabei die von ihm als Verursacher ausgemachten Kreise oder Personen benennt, über die seinem Amt immanente Befugnis zu öffentlicher Äußerung hinaus keiner gesetzlichen Ermächtigung.“⁴⁶

Damit ist auch geklärt, dass die von einer präsidialen Äußerung nachteilig betroffenen Parteien diese grundsätzlich zu dulden haben. Wenn daher davon gesprochen wird, dass es rechtsstaatlichen Grundsätzen widerspräche, wenn politische Parteien, deren Recht auf Chancengleichheit ein wesentlicher

⁴⁵ BVerfGE 147, xx (Rn. 244) — DB AG und BAFin; Der insoweit geforderte verhältnismäßige Ausgleich zwischen dem parlamentarischen Fragerecht und den Grundrechten Dritter impliziert notgedrungen, dass letztere im Rahmen des Erforderlichen eingeschränkt werden können; vgl. BVerfGE 137, 185 (257 f., Rn. 97 f.) — Rüstungsexporte; 146, 1 (45 ff., Rn. 100 ff.) - V-Mann; im Ergebnis auch Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Urteil vom 04. Juli 2018 — 79/17 —, juris, Rn. 78 f., der allerdings die Außenwirkung einer entsprechenden Äußerung zu Unrecht verneint.

⁴⁶ BVerfGE 136, 323 (332 Rn. 25) — Spinner.

Bestandteil der demokratischen Grundordnung ist, im Verhältnis zum Bundespräsidenten rechtsschutzlos gestellt wären und es daher geboten, aber auch ausreichend sei, negative Äußerungen des Bundespräsidenten über eine Partei gerichtlich daraufhin zu überprüfen, ob er mit ihnen unter evidenter Vernachlässigung seiner Integrationsfunktion und damit willkürlich Partei ergriffen hat,⁴⁷ so ist dies Ausdruck der praktischen Konkordanz, die das Bundesverfassungsgericht bei der Abwägung zwischen den Befugnissen des Bundespräsidenten nach Art. 54 Abs. 1 GG und dem Recht der politischen Partei auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG herzustellen hat.

bb) Zum anderen ist die Intensität einer Wettbewerbsverzerrung durch eine nachteilige Äußerung des Bundespräsidenten — so sie denn überhaupt zu bejahen ist — wohl geringer als bei Öffentlichkeitskampagnen der Bundesregierung oder amtlichen Pressemitteilungen auf der Homepage eines Ministeriums. Wenn Autorität und Würde seines Amtes gerade auch darin zum Ausdruck kommen, dass es auf vor allem geistig-moralische Wirkung angelegt ist,⁴⁸ obwohl das Grundgesetz dem Bundespräsidenten durchaus eine Reihe von Kompetenzen zuweist (vgl. Art. 59 Abs. 1 GG — völkerrechtliche Vertretungsmacht —; Art. 60 Abs. 1 GG — Ernennung der Bundesbeamten und Soldaten —; Art. 63 Abs. 1, Art. 64 GG — Vorschlag zur Wahl und Ernennung des Bundeskanzlers, Ernennung und Entlassung der Bundesminister; Art. 82 Abs. 1 Satz 1 GG — Ausfertigung von Gesetzen) und ihn im Krisenfall sogar mit Leitentscheidungen betraut (vgl. Art. 63 Abs. 4, Art. 68 GG — Bundestagsauflösung; Art. 81 GG — Erklärung des Gesetzgebungsnotstands, BVerfGE 114, 121 <151, 159>),⁴⁹ so impliziert dies auch ein geringeres Maß an Eingriffsträchtigkeit.

Äußerungen des Bundespräsidenten entziehen sich insoweit auch der Logik vom Parteienrecht als Wettbewerbsrecht. „Unlauter“ kann er schon

⁴⁷ BVerfGE 136, 323 (336 Rn. 33) — Spinner.

⁴⁸ BVerfGE 136, 277 (311 Rn. 94) — Bundesversammlung.

⁴⁹ BVerfGE 136, 277 (xxx Rn. 94) — Bundesversammlung.

dehalb nicht handeln, weil nicht selbst am Wettbewerb teilnimmt.

Es stellt sich allerdings die Frage, ob eine Intervention „von oben“— ähnlich wie bei der Informationstätigkeit von Regierung und Verwaltung im Lebensmittel-, Verbraucherschutz- und Umweltrecht⁵⁰ — nicht dennoch einen Eingriff in die Chancengleichheit der politischen Parteien darstellen kann. Davon wäre dann auszugehen, wenn die Äußerung des Bundespräsidenten die Wahlentscheidungen der Bürgerinnen und Bürger in relevanter Weise beeinflussen. Auszuschließen ist das nicht, aber es liegt bei realitätsnaher Betrachtung auch nicht sonderlich nahe, weil dem Bundespräsidenten die dafür notwendigen Mittel fehlen. Er kann — anders als die Regierung — keine groß angelegte Kampagne finanzieren, sondern ist darauf angewiesen, dass sein Wort in der schnelllebigen Medienlandschaft unserer Tage gehört und transportiert wird. Ein nachhaltiges „agenda-setting“ gelingt so nur im Ausnahmefall. Anders als der Bundesministerin *Wanka* fehlen dem Bundespräsidenten aber auch die Instrumente, um bei den Adressaten seiner Äußerung so etwas wie vorauseilenden Gehorsam „anzuregen“.⁵¹ Schließlich hat er — anders als die anderen Amtsträger — keinen Apparat zur Verfügung, der ihm einen besonderen Informations- oder Kompetenzvorsprung ermöglichte und deshalb gesteigerten Einfluss und gesteigertes Gehör in der Gesellschaft vermittelte. In den Worten des Bundesverfassungsgerichts:

„Weder steht der Bundespräsident mit den politischen Parteien in direktem Wettbewerb um die Gewinnung politischen Einflusses, noch stehen ihm Mittel zur Verfügung, die es ihm wie etwa der Bundesregierung ermöglichen, durch eine ausgreifende Informationspolitik auf die Meinungs- und Willensbildung des Volkes einzuwirken. Es

⁵⁰ Vgl. BVerfGE 105, 252 ff. — Glykol; 105, 279 ff. — Osho; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 21. März 2018 — 1 BvF 1/13 — Ekelpranger.

⁵¹ Zur Neigung deutscher Wissenschaftler, sich (vermeintlichen) Erwartungen aus dem politischen Bereich frühzeitig anzupassen vgl. *P. M. Huber*, Freiheit braucht Mut, in: Shirvani/Durner/Peine (Hrsg.), Freiheit und Sicherheit in Deutschland und Europa: Festschrift für Hans-Jürgen Papier zum 70. Geburtstag, 2013, S. 307 (314 f.).

gehört auch nicht zu seinen Befugnissen, die Öffentlichkeit regelmäßig über radikale Bestrebungen zu informieren oder über einen Antrag auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei (Art. 21 Abs. 2 GG) zu befinden.⁵²

Das weiß auch der Wähler. Zwar haben Äußerungen des Bundespräsidenten kraft seiner Stellung als Staatsoberhaupt und Symbol der nationalen Einheit ein besonderes (moralisches) Gewicht, folgen öffentliche Auseinandersetzungen mit ihm anderen Gegebenheiten als mit direkten politischen Konkurrenten oder einer von ihnen getragenen Bundesregierung. Aber dabei geht es um Stil und Moral als um handfeste Chancengleichheit. Autoritäts- und Institutionengläubigkeit haben mit dem gestiegenen Bildungsniveau der Bevölkerung, der Fragmentierung der Gesellschaft und den veränderten Kommunikationsbedingungen seit der Etablierung des Internet (Stichwort Echokammern) kontinuierlich abgenommen. Der mündige und/oder desinteressierte Wähler unserer Tage dürfte sich bei seiner Wahlentscheidung daher nicht erster Linie an Äußerungen des Bundespräsidenten ausrichten. Dies ist zwar bedauerlich, eröffnet dem Amtsinhaber andererseits aber auch größere Spielräume.

VI. Zur Rolle des Neutralitätsgebotes

So gesehen ist die — nicht immer ganz präzise — Berufung auf das Neutralitätsgebot nichts anderes als ein Aphorismus für die Beachtung der Wettbewerbsregeln durch den Staat repräsentierende privilegierte Akteure der politischen Parteien. Die Kritik an der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beruht insoweit auf einer unzureichenden Differenzierung zwischen den Rechtsverhältnissen, in denen die Amtsträger agieren. Liest man die hier in Rede stehenden Entscheidungen hinreichend sorgfältig, so ist denn auch nur von der Neutralitätspflicht des *Staates*, der

⁵² BVerfGE 136, 323 (Rn. 27) — Spinner.

Staatsorgane oder der *staatlichen* Neutralität die Rede.⁵³ Dass der Staat im Verhältnis zu den in seinem Vorfeld angesiedelten politischen Parteien einem Neutralitätsgebot unterliegt, aber ist eine pure Selbstverständlichkeit. Sie ergibt sich unmittelbar aus dem abwehrrechtlichen Charakter des Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG.

Soweit Politikerinnen und Politiker als Amtswalter des Staates auftreten, werden sie nicht in eigenem Namen tätig. Wie jeder Beamte, Richter, Soldat, Bürgermeister, aber auch jeder Vorstandsvorsitzende einer GmbH oder AG treten sie hinter die juristische Person zurück, für die sie handeln. Liegt also eine dem Staat zurechenbare Öffentlichkeitsarbeit vor, so wird nicht die Handlung einer Privatperson angegriffen, sondern eine Handlung des Staates. Das mag in der prozessualen Konstellation der Organklage — und bei allen hier besprochenen Fällen handelte es sich um Organklagen — nicht zu klar werden. Tatsache ist jedoch, dass Rechte und Pflichten, die die Amtswalter als natürliche Personen, oder Parteimitglieder haben, insoweit keine Rolle spielen.⁵⁴

Soweit sie dagegen als natürliche Personen auftreten, ist dies anders. Hier sind sie frei und können auch einseitig und parteiisch agieren. Selbst ein „Recht auf Gegenschlag“ ist ihnen nicht abzusprechen. Ob sie es in Anspruch nehmen, ist eine Frage der persönlichen Glaubwürdigkeit und des Stils — im Rahmen der allgemeinen Gesetze aber keine Frage des Rechts. Nur der Bundespräsident kann seiner Rolle wohl nie enttrinnen.⁵⁵

⁵³ BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2018 — 2 BvE 1/16 —, juris — Wanka, Rn. 44 f.

⁵⁴ Etwas anderes gilt für sein Anstellungsrechtsverhältnis, die Möglichkeiten eines Regresses bei Amtspflichtverletzungen u. a. m.

⁵⁵ Das sollte bei der Festsetzung des Ehrensoldes bedacht werden.

Literaturverzeichnis

- Bäcker, A. (2015), Ein Lehrstück bundespräsidialer Sachlichkeit — Zu den Grenzen der Redefreiheit des Bundespräsidenten, MIP, S. 151-153.
- Butzer, H. (2015), Im Streit: Die Äußerungsbefugnisse des Bundespräsidenten, ZG 30, S. 97-127.
- Classen, C. D. (2017), Der Verfassungsberggriff der Demokratie in Deutschland und in Frankreich, JÖR 65, S. 263-293.
- Fink, U. (2018), in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), GG, Bd. II, 7. Aufl., München: C. H. Beck, Art. 54.
- Gusy, Chr. (2015), Neutralität staatlicher Öffentlichkeitsarbeit — Voraussetzungen und Grenzen, NVwZ, S. 700-703.
- Herzog, R. (2009), in: Maunz/Dürig (Hrsg.), GG, 55. Aufl., München: C. H. Beck, Art. 54.
- Hillgruber, Chr. (2014), Zur Äußerungsbefugnis des Bundespräsidenten in Bezug auf politische Parteien, JA, S. 796-798.
- Huber, P. M. (2001), Parteien in der Demokratie, in: Badura/Dreier (Hrsg.), FS 50 Jahre Bundesverfassungsgericht II, Tübingen: Mohr Siebeck, S. 609-626.
- (2005), Regierung und Opposition, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. III, 3. Aufl., Heidelberg: C. F. Müller, § 47.
- (2013), Freiheit braucht Mut, in: Shirvani/Durner/Peine (Hrsg.), Freiheit und Sicherheit in Deutschland und Europa: Festschrift für Hans-Jürgen Papier zum 70. Geburtstag, Berlin: Duncker & Humblot, S. 307-320.
- Kliegel, Th. (2017), Äußerungsbefugnisse von Amtsträgern gegenüber politischen Parteien, in: Scheffczyk/Wolter (Hrsg.), Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Berlin/New York: de Gruyter, S. 413-438.
- Krüper, J./Kühr, H. (2014), Der Lebenszyklus politischer Parteien — Eine „evolutionäre“ Einführung in das Parteienrecht, ZJS, S. 477-489.
- Kuch, D. (2018), Anmerkung, JZ, S. 409-411.

- Morlok, M. (2003), Parteienrecht als Wettbewerbsrecht, in: Häberle/Morlok/Skouris (Hrsg.), FS für Dimitris Tsatsos, Baden-Baden:Nomos, S. 408-447.
- (2005), Das BVerfG als Hüter des Parteienwettbewerbs, NVwZ, S. 157-160.
- . 2007. A Comparative Presentation on Constitutional Courts as Guardians of Competition between Political Parties. *Juridica International* XIII/2007:94-100.
- (2015), in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. II, 3. Aufl., Tübingen: Mohr Siebeck, Art. 21.
- Muckel, St. (2015), Neutralitätsgebot für Äußerungen von Mitgliedern der Bundesregierung („Fall Schwesig“), JA, S. 715-717.
- Payandeh, M. (2016), Die Neutralitätspflicht staatlicher Amtsträger im öffentlichen Meinungskampf, Der Staat 55, S. 519-550.
- Penz, M. (2016), Äußerungsbefugnisse von Regierungsmitgliedern — Anmerkungen zum Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 8. Juni 2016 — VerfGH 25/15, ThürVBl., S. 265-269.
- Putzer, M. (2015), Verfassungsrechtliche Grenzen der Äußerungsbefugnisse staatlicher Organe und Amtsträger, DÖV, S. 417-425.
- Sachs, M. (2014), Staatsorganisationsrecht: Redefreiheit des Bundespräsidenten, JuS, S. 956-957.
- Shirvani, F. (2010), Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Streinz, R. (2018), in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Bd. II, 8. Aufl., München: C. H. Beck, Art. 21.
- Stumpf, G. H. (2016), Parteipolitische Äußerungen des Thüringer Ministerpräsidenten — Anmerkungen zum Sondervotum Petermann zum Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 8. Juni 2016 — VerfGH 25/15, ThürVBl., S. 270-280.
- Süsterhenn, A. (1948), in: Parlamentarischer Rat, 2. Sitzung, Sten. Bericht, München: Bundesarchiv und Institut.

- Tanneberger, St./Nemeczek, H. (2015), Neutralitätsgebot für Mitglieder der Bundesregierung, NVwZ, S. 209-215.
- van Ooyen, R. Chr. (2014), Kompetenzüberschreitung des Bundespräsidenten?, Recht u Politik, S. 127-130.
- Wieckhorst, Arno (2016), Rechts- und verfassungswidriges Regierungshandeln in der sogenannten Flüchtlingskrise?, ThürVBl., S. 181-189.