

## Äußerung der Kanzlerin auf Auslandsreise

stud. iur. Patrick Semrau

BVerfG, Urt. v. 15.6.2022 – 2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20

Art. 21 GG, Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 63 BVerfGG

### **Sachverhalt (vereinfacht und gekürzt)**

Am 05.02.2020 fand im Thüringer Landtag die Wahl zum Ministerpräsidenten des Freistaats Thüringen statt. In den ersten beiden Wahlgängen traten Bodo Ramelow, als gemeinsamer Kandidat der Fraktionen von SPD, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen sowie Christoph Kindervater als Kandidat der AfD an. Keiner der Wahlvorschläge erhielt die notwendige absolute Stimmenmehrheit. Daraufhin nominierte die Fraktion der FDP Thomas Kemmerich als weiteren Kandidaten für den dritten Wahlgang, in dem gewählt ist, wer die meisten Stimmen erhält. In diesem dritten Wahlgang entfielen 45 von 90 Stimmen auf Thomas Kemmerich, 44 Stimmen entfielen auf Ramelow und es gab eine Enthaltung. Im dritten Wahlgang erhielt der Kandidat der AfD keine Stimmen. Kemmerich war somit gewählt und nahm an.

Dies löste die Vermutung aus, dass Kemmerich neben den Stimmen von CDU und FDP auch mit denen der AfD gewählt wurde. Daraufhin wurde in erheblichem Maße öffentliche Kritik ausgeübt. Zu den Kritiker:innen gehörte auch die damalige CDU-Bundesvorsitzende, Annegret Kramp-Karrenbauer, die noch am selben Tag äußerte, dass eine Unterstützung des Kandidaten Kemmerich auch durch Abgeordnete der CDU-Fraktion gegen die Beschlusslage der CDU Deutschlands verstoße, die eine Zusammenarbeit mit der AfD ausschließe; es sei geboten, dass der Ministerpräsident zurücktrete.

Angela Merkel (M) ist zu diesem Zeitpunkt noch Bundeskanzlerin, aber nicht mehr CDU-Bundesvorsitzende. Kraft Amtes ist sie noch Mitglied im Bundespräsidium der CDU. Am 06.02. befand sie sich auf einer Dienstreise in Südafrika und gab dort eine gemeinsame Pressekonferenz mit dem südafrikanischen Präsidenten. Diese fand vor den Flaggen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Südafrika statt. M stand dabei an einem Pult mit dem offiziellen staatlichen Wappen der Republik Südafrika.

Nach der Begrüßung des Präsidenten in ihrer Funktion als Bundeskanzlerin und der Würdigung der südafrikanisch-deutschen Zusammenarbeit äußerte sich M zunächst wie folgt:

„Meine Damen und Herren, ich hatte dem Präsidenten schon gesagt, dass ich aus innenpolitischen Gründen eine Vorbemerkung machen möchte, und zwar bezogen auf den gestrigen Tag, an dem ein Ministerpräsident in Thüringen gewählt wurde. Die Wahl dieses Ministerpräsidenten war ein einzigartiger Vorgang, der mit einer Grundüberzeugung für die CDU und auch für mich gebrochen hat, dass nämlich keine Mehrheiten mit Hilfe der AfD gewonnen werden sollen. Da dies in der Konstellation, in der im dritten Wahlgang gewählt wurde, absehbar war, muss man sagen, dass dieser Vorgang unverzeihlich ist und deshalb das Ergebnis rückgängig gemacht werden muss. Zumindest gilt für die CDU, dass sich die CDU nicht an einer Regierung unter dem gewählten Ministerpräsidenten beteiligen darf.

Es war ein schlechter Tag für die Demokratie. Es war ein Tag, der mit den Werten und Überzeugungen der CDU gebrochen hat. Jetzt muss alles getan werden, damit deutlich wird, dass dies in keiner Weise mit dem, was die CDU denkt und tut, in Übereinstimmung gebracht werden kann. Daran wird in den nächsten Tagen zu arbeiten sein.

Jetzt komme ich zu dem Land Südafrika, das ich mit Freude und zum dritten Mal als Bundeskanzlerin besuche. Ich war 2007 und 2010 hier. Es hat jetzt zehn Jahre gedauert bis ich wiedergekommen bin. Vor fast genau 30 Jahren wurde Nelson Mandela freigelassen, am 11. Februar 1990. Diese Zeit hat für Südafrika einen großen Wandel mit sich gebracht. [...]“

Die AfD macht anschließend form- und fristgerecht vor dem Bundesverfassungsgericht geltend, dass die Äußerung, wonach niemals Mehrheiten mit ihr gewonnen werden dürften, dies unverzeihlich sei und die Ministerpräsidentenwahl rückgängig gemacht werden müsse, ihre Rechte aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG verletze.

Die Bundeskanzlerin wendet demgegenüber ein, die Äußerung sei notwendig gewesen, um die Stabilität und Handlungsfähigkeit der Regierung zu schützen. Bereits vor der Pressekonferenz hatte sie zu dem Sachverhalt mit dem Vizekanzler (Olaf Scholz, SPD) und dem SPD-Vorsitzenden Kontakt aufgenommen, um einen Koalitionsausschuss zu vereinbaren.

Zudem hätte M das Ansehen und das Vertrauen in die Verlässlichkeit der Bundesrepublik Deutschland in der Staatengemeinschaft schützen müssen. Dem wird entgegengehalten, es handle sich nur um eine Landesangelegenheit; zudem drohe kein Ansehensverlust, da die internationale Presse ohnehin nur deutsche Kritik wiederhole und keine eigene ausübe, was zutrifft.

### **Ist das von der AfD vor dem Bundesverfassungsgericht angestrebte Verfahren erfolgreich?**

#### EINORDNUNG

Das BVerfG hatte hier geradezu einen mustertypischen Fall des Staatsorganisationsrechts zu entscheiden. An dem Thema Öffentlichkeitsarbeit der Regierung und Chancengleichheit der Parteien führt schon in der Ausbildung kein Weg vorbei. Es handelt sich um einen Klassiker, den alle Studierenden beherrschen sollten.<sup>1</sup> Bereits in der Zulässigkeit des Organstreitverfahrens ist die Parteifähigkeit politischer Parteien zu problematisieren und durch Differenzierung zwischen § 63 BVerfGG und Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG zu lösen. Ansonsten liegt der Schwerpunkt aber auf der Begründetheit. Beachtlich an dieser Konstellation ist, dass nicht ein:e Minister:in handelt, sondern die Bundeskanzlerin. Ihre Äußerungen könnten die Chancengleichheit der AfD aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG verletzen. Ein Schwerpunkt liegt auf der Frage, ob die Äußerung überhaupt in amtlicher Funktion erfolgte. Darüber hinaus handelt es sich bei der Chancengleichheit der Parteien dann auch nicht um ein absolutes Differenzierungsverbot. Daher kann eine Abwägung mit der Stabilität und Handlungsfähigkeit der Bundesregierung sowie dem Ansehen und dem Vertrauen in die Verlässlichkeit der Bundesrepublik Deutschland in der Staatengemeinschaft erfolgen. Damit handelt es sich um einen idealen Übungsfall eines Klassikers, der seine Relevanz für die ganze Ausbildung behält.

#### LEITSÄTZE

1. Für den Bundeskanzler gelten die Maßgaben zur Abgrenzung des Handelns in amtlicher Funktion von der nicht amtsbezogenen Teilnahme am politischen Wettbewerb grundsätzlich in gleicher Weise wie für die sonstigen Mitglieder der Bundesregierung.
2. Aus der Kompetenzordnung innerhalb der Bundesregierung folgt zwar – verglichen mit den übrigen Kabinettsmitgliedern – ein gegenständlich weiteres Äußerungsrecht des Bundeskanzlers, nicht jedoch ergeben sich daraus andere Anforderungen mit Blick auf die Beachtung des Neutralitäts- und Sachlichkeitsgebots.
3. Gründe, die Ungleichbehandlungen rechtfertigen und der Bundesregierung eine Befugnis zum Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien verleihen, müssen durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sein, das dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien die Waage halten kann.
4. Als der Chancengleichheit der Parteien gleichwertige Verfassungsgüter kommen der Schutz der Stabilität und Handlungsfähigkeit der Bundesregierung sowie das Ansehen und das Vertrauen in die Verlässlichkeit der Bundesrepublik Deutschland in der Staatengemeinschaft in Betracht.
5. Der Bundeskanzler verfügt bei der Frage, welcher Maßnahmen es zur Erhaltung der Stabilität und Arbeitsfähigkeit der Bundesregierung bedarf, ebenso wie im Bereich der auswärtigen Politik über einen weiten Einschätzungs-

<sup>1</sup> Chiofalo/Vrielmann in: Chiofalo/Kohal/Linke, Staatsorganisationsrecht, 2022, § 12 S. 338.

spielraum. Bei Eingriffen in den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien muss plausibel dargelegt werden können oder in sonstiger Weise ersichtlich sein, dass die einen solchen Eingriff rechtfertigenden Verfassungsgüter tatsächlich betroffen sind und einen Eingriff in das Recht auf Chancengleichheit der politischen Parteien aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG erforderlich gemacht haben.

## GUTACHTERLICHE LÖSUNG

### A. Zulässigkeit

#### I. Zuständigkeit des BVerfG

#### II. Parteifähigkeit

#### III. Verfahrensgegenstand

#### IV. Antragsbefugnis

#### V. Rechtsschutzbedürfnis

#### VI. Form und Frist

#### VII. Zwischenergebnis

### B. Begründetheit

#### I. Rechtsposition der AfD

1. Recht auf Chancengleichheit politischer Parteien, Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG

2. Neutralitätspflicht staatlicher Organe

#### II. Eingriff

1. Äußerung in amtlicher Eigenschaft

2. Verstoß gegen Neutralitätspflicht

#### III. Rechtfertigung

1. Stabilität und Handlungsfähigkeit der Bundesregierung

2. Ansehen und Vertrauen in die Verlässlichkeit der BRD in der Staatengemeinschaft

3. Befugnis zur Informations- und Öffentlichkeitsarbeit

4. Zwischenergebnis

### C. Ergebnis

Das angestrebte Organstreitverfahren der AfD müsste zulässig und begründet sein.

### A. Zulässigkeit

Die Sachentscheidungsvoraussetzungen gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG und der §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG müssten erfüllt sein.

#### I. Zuständigkeit des BVerfG

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) ist gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5 BVerfGG für Entscheidungen in Organstreitverfahren zuständig.<sup>2</sup>

#### II. Parteifähigkeit

Da es sich um ein kontradiktorisches Verfahren handelt, müssen sowohl Antragsteller als auch Antragsgegner gem. § 63 BVerfGG, Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG parteifähig sein.<sup>3</sup>

Die AfD müsste als Antragstellerin parteifähig sein. § 63 BVerfGG umfasst politische Parteien nicht. Der Wortlaut des Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG ist hingegen weiter und umfasst auch „andere Beteiligte“, die durch die Verfassung mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Normenhierarchisch geht das GG dem BVerfGG vor.<sup>4</sup> Daher ist Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG maßgeblich. Politische Parteien sind im Organstreit allerdings nur parteifähig, soweit sie Rechte geltend machen, die sich aus ihrem besonderen verfassungsrechtlichen Status aus Art. 21 GG ergeben.<sup>5</sup> Andernfalls sind sie auf die Verfassungsbeschwerde beschränkt.<sup>6</sup> Die AfD macht das Recht auf Chancengleichheit politischer Parteien aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG geltend. Demzufolge ist die AfD als politische Partei parteifähig.

M müsste als Antragsgegnerin ebenfalls parteifähig sein. Gemäß § 63 BVerfGG sind unter anderem die Regierung als in der Vorschrift genanntes oberstes Bundesorgan und die im Grundgesetz mit eigenen Rechten ausgestatteten Teile dieser Organe parteifähig. Die Bundeskanzlerin ist Teil der Bundesregierung, Art. 62 GG. Sie ist außerdem mit eigenen Rechten ausgestattet, etwa aus Art. 58 und 65 GG. Für die Parteifähigkeit ist zudem der Status zum Zeitpunkt, zu dem das Verfahren anhängig gemacht wurde, entscheidend.<sup>7</sup> Das zwischenzeitliche Ausscheiden aus dem Amt ist somit unschädlich. M ist mithin ebenfalls parteifähig. Antragsteller und Antragsgegner sind somit beide parteifähig.

<sup>2</sup> Siegel in: Staatsorganisationsrecht (Fn. 1), § 21.1 S. 458.

<sup>3</sup> Betghe in: Schmidt-Bleibtreu u.a., Bundesverfassungsgerichtsgesetz Kommentar, 62. EL. 2022, § 63 Rn. 1; Sodan/Ziekow in: Sodan/Ziekow (Hrsg.), Grundkurs Öffentliches Recht, 9. Auflage 2020, § 52 Rn. 5ff.

<sup>4</sup> Siegel in: Staatsorganisationsrecht (Fn. 1), § 21.1 S. 460.

<sup>5</sup> Siegel in: Staatsorganisationsrecht (Fn. 1), § 21.1 S. 461.

<sup>6</sup> Ebd.

<sup>7</sup> BVerfG NVwZ 2022, 1113 Rn. 54.

### III. Verfahrensgegenstand

Es müsste ein tauglicher Verfahrensgegenstand gegeben sein. Gemäß § 64 BVerfGG sind alle konkreten Maßnahmen oder Unterlassungen des Antragsgegners, die rechtserheblich sind, taugliche Verfahrensgegenstände.<sup>8</sup> Die Äußerung als konkrete Maßnahme der M ist grundsätzlich geeignet, in Rechte der AfD aus Art. 21 GG einzugreifen, und daher rechtserheblich. Damit stellt sie einen tauglichen Verfahrensgegenstand dar.

### IV. Antragsbefugnis

Die AfD müsste zudem antragsbefugt sein. Dies erfordert die Möglichkeit einer Verletzung oder unmittelbaren Gefährdung des Rechtes, welche nicht evident ausgeschlossen werden kann.<sup>9</sup> Es kann nicht von vorneherein ausgeschlossen werden, dass die Äußerungen der M ihre verfassungsrechtlichen Äußerungsbefugnisse in nicht zu rechtfertigender Weise überschritten haben und damit die AfD in ihrem Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG verletzt wurde. Die AfD ist daher antragsbefugt.

### V. Rechtsschutzbedürfnis

Das Rechtsschutzbedürfnis ist grundsätzlich durch das Vorliegen der anderen Voraussetzungen bereits indiziert.<sup>10</sup> Problematisch könnte zum einen sein, dass die Äußerung bereits abgeschlossen ist, zum anderen, dass M nicht länger Bundeskanzlerin ist. Das Organstreitverfahren dient aber der gegenseitigen Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihrer Teile.<sup>11</sup> Für die Zukunft kann eine Wiederholung des streitgegenständlichen Verhaltens, wenn auch in anderer Konstellation, nicht ausgeschlossen werden. Das Rechtsschutzbedürfnis besteht daher trotz der beiden obigen Umstände fort.

### VI. Form und Frist

Die Form- und Fristenfordernisse aus §§ 23 Abs. 1, 64 Abs. 2 und 3 BVerfGG sind eingehalten.

### VII. Zwischenergebnis

Die Sachentscheidungsvoraussetzungen gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG und der §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG sind erfüllt und das Organstreitverfahren somit zulässig.

### B. Begründetheit

Der Antrag ist begründet, wenn die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung der Antragsgegnerin gegen eine Bestimmung des Grundgesetzes verstößt und dadurch verfassungsrechtliche Rechte oder Pflichten der Antragstellerin verletzt sind, vgl. § 67 BVerfGG.

### I. Rechtsposition der AfD

#### 1. Recht auf Chancengleichheit politischer Parteien, Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG

Die AfD müsste ein Organrecht aus dem Grundgesetz haben, in dem sie verletzt werden könnte. Dieses könnte im Recht auf Chancengleichheit politischer Parteien liegen. Ein solches Recht der Parteien ergibt sich aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG.<sup>12</sup> Als notwendiger Bestandteil der demokratischen Grundordnung<sup>13</sup> wird die Mitwirkung an der politischen Willensbildung „auf Basis gleicher Rechte und gleicher Chancen“<sup>14</sup> geschützt.<sup>15</sup> Geschützt wird nicht nur das Wahlverfahren und deren Vorfeld, sondern die Tätigkeit der Parteien insgesamt.<sup>16</sup> Die AfD ist eine politische Partei und kann sich damit auf das Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG berufen. Ein Organrecht aus dem Grundgesetz liegt somit vor.

#### 2. Neutralitätspflicht staatlicher Organe

Aus der Chancengleichheit könnte eine Neutralitätspflicht für staatliche Organe folgen. Diese würde erfordern, dass Staatsorgane im politischen Wettbewerb ihre Neutralität wahren und wäre verletzt, wenn Staatsorgane in amtlicher Funktion zugunsten oder zulasten einer politischen Partei einwirkten.<sup>17</sup> Das Bestehen einer solchen Neutralitätspflicht ist umstritten. Eine Ansicht sieht eine Neutralitätspflicht für gegeben.<sup>18</sup> Eine andere spricht sich, zumindest in

<sup>8</sup> Siegel in: Staatsorganisationsrecht (Fn. 1), § 21.1 S. 462.

<sup>9</sup> Siegel in: Staatsorganisationsrecht (Fn. 1), § 21.1 S. 463.

<sup>10</sup> Siegel in: Staatsorganisationsrecht (Fn. 1), § 21.1 S. 466.

<sup>11</sup> BVerfG NVwZ 2022, 1113 (1114 Rn. 63).

<sup>12</sup> Chiofalo/Vrielmann in: Staatsorganisationsrecht (Fn. 1), § 12 S. 338.

<sup>13</sup> BVerfG NVwZ 2014, 1156 (1158); NVwZ 2015, 209 (210).

<sup>14</sup> BVerfG NJW 2018, 928 (929); NJW 2020, 2096 (2097).

<sup>15</sup> Jarass in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 17. Aufl. 2022, Art. 21 Rn. 22.

<sup>16</sup> Ebd.

<sup>17</sup> BVerfG NVwZ 2022, 1113 (1114 Rn. 73).

<sup>18</sup> BVerfGE 148, 11 (25); BVerfGE 154, 320 (335f.); BVerfG NVwZ 2022, 1113 Rn. 73; Harding, Die Entpolitisierung regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit im Spiegel der aktuellen Judikatur des BVerfG, NVwZ 2022, 1777 (1781),

solchem Umfang, gegen sie aus.<sup>19</sup> Gegen eine Neutralitätspflicht könnte sprechen, dass sie im Widerspruch zur Verfassungswirklichkeit und der parteienstaatlichen Struktur der Bundesrepublik stehen könnte.<sup>20</sup> Die Bundesregierung setze die Wahlprogramme der sie tragenden Parteien um und sei keine „neutrale“ über allem stehende Exekutivspitze.<sup>21</sup> Hiergegen spricht wiederum, dass die demokratische Legitimation von Wahlen eine freie Meinungsbildung voraussetzt, die sich von unten her nach oben gestalten muss.<sup>22</sup> Die Integrität demokratischer Wahlen hat ein sehr hohes Gewicht und überwiegt deshalb. Daher gibt es für staatliche Organe eine Neutralitätspflicht gegenüber parteipolitischen Mitbewerbern. Da sich die Willensbildung nicht nur auf die Vorwahlzeit beschränkt, gilt die Neutralitätspflicht gegenüber sämtlichen Tätigkeiten der Parteien in Zusammenhang mit ihrem Verfassungsauftrag aus Art. 21 Abs. 1 GG.<sup>23</sup>

## II. Eingriff

In diese Rechtsposition müsste eingegriffen worden sein. Dies ist der Fall, wenn die Bundeskanzlerin in amtlicher Eigenschaft gegen die aus Art. 21 Abs. 1 GG folgende Neutralitätspflicht verstoßen hat.

### 1. Äußerung in amtlicher Eigenschaft

Die Bundeskanzlerin müsste sich in amtlicher Eigenschaft geäußert haben. Denn die Neutralitätspflicht schließt eine Beteiligung am Meinungskampf außerhalb der amtlichen Funktion nicht aus.<sup>24</sup> Es muss jedoch sichergestellt sein, dass kein Rückgriff auf die mit dem Regierungsamt verbundenen Mittel und Möglichkeiten, auf die die politischen Mitbewerber keinen Zugriff haben, erfolgt.<sup>25</sup> Eine Beeinträchtigung liegt daher vor, wenn auf mit dem Amt verbundene Ressourcen zurückgegriffen wird oder die Äußerung unter erkennbarer Bezugnahme auf das Regierungsamt erfolgt, um mit der Autorität des Amtes besondere Glaubwürdigkeit oder besonderes Gewicht zu erlangen.<sup>26</sup> Das gilt für die Bundeskanzlerin in gleicher Weise wie für die Bundesminister:innen.<sup>27</sup>

Ob die Äußerung unter besonderer Inanspruchnahme des Regierungsamtes oder der mit ihm verbundenen Ressourcen erfolgt ist nach den Umständen des Einzelfalls aus der Perspektive eines mündigen, verständigen Bürgers auszuliegen.<sup>28</sup> Für ein Handeln in amtlicher Funktion könnte der Rahmen der Äußerung sprechen. M äußert sich auf einer Auslandsreise als Bundeskanzlerin auf einer offiziellen Pressekonferenz. Diese findet vor den offiziellen Flaggen der Bundesrepublik und der Republik Südafrika statt, zudem befindet sich auch am Redner:innenpult das offizielle Wappen Südafrikas. Des Weiteren begrüßt der südafrikanische Präsident sie als „Kanzlerin“. M wurde in ihrer Funktion als Bundeskanzlerin nach Südafrika eingeladen. In dieser Funktion fand der Austausch mit südafrikanischen Vertreter:innen statt, zu dem die Pressekonferenz stattfand. M wäre nicht in anderer Funktion zu diesen Terminen eingeladen worden, nutzt also besondere Ressourcen. Auch die hoheitlichen Wappen deuten auf ihre Anwesenheit in amtlicher Funktion hin.

Fraglich ist, ob die Ankündigung, eine „Vorbemerkung aus innenpolitischen Gründen“ machen zu wollen, eine andere Interpretation zulässt. Die bloße Aussage, es handle sich um eine Vorbemerkung, lässt keinen Schluss darauf zu, der:die sich Äußernde handle nicht in amtlicher Funktion. Die Bundeskanzlerin ist zudem für die Regierungspolitik insgesamt verantwortlich, also auch für die Innenpolitik. Daher lässt sich auch aus dem Hinweis auf „innenpolitische Gründe“ kein anderer Schluss ziehen. Letztlich könnte der Inhalt der Aussage eine klare Distanzierung beinhalten. Dazu ist die Aussage in ihrer Gesamtheit zu würdigen. Zwar verzichtet M in diesem Teil auf ihre Amtsbezeichnung, sie distanziert sich aber nicht explizit von ihrer Amtsfunktion. Nach der Vorbemerkung leitet sie mit folgender Aussage über: „Jetzt komme ich zu dem Land Südafrika, das ich mit Freude und zum dritten Mal als Bundeskanzlerin besuche.“ Hier verwendet sie nun die Amtsbezeichnung. Der direkte Übergang zeigt aber keinen klaren Rollenwechsel. Dass nun der Amtstitel genannt wird, heißt nicht zwingend, dass

<sup>19</sup> BVerfGE 44, 125 (181ff.) – Sondervotum Rottmann; BVerfG NVwZ 2022, 1113 (1125ff.) – Sondervotum Wallrabenstein; Payandeh, Die Neutralitätspflicht staatlicher Amtsträger im öffentlichen Meinungskampf, Der Staat 55 (2016), 519 (528ff.); Schwarze, Die Regierung als politikfreier Raum? Zugleich eine Anmerkung zu der „Merkel-Entscheidung“ des BVerfG v. 15.06.2022 (2 BvE 4/20 u.a.), jM 2022, 331 (334).

<sup>20</sup> BVerfGE 44, 125 (181ff.) – Sondervotum Rottmann; BVerfG NVwZ 2022, 1113 (1125ff.) – Sondervotum Wallrabenstein.

<sup>21</sup> Ebd.

<sup>22</sup> BVerfG NVwZ 2022, 1113 (1114 Rn. 73f.); Hüther, ÖR-Fortgeschrittenenklausur im Staatsorganisationsrecht: Äußerungsbefugnisse in Zeiten von Twitter, JURA 2023, 503 (510).

<sup>23</sup> BVerfGE 148, 11 Rn. 46; 154, 320 Rn. 48; BVerfG NVwZ 2022, 1113 (1114 Rn. 74).

<sup>24</sup> BVerfG NVwZ 2022, 1113 (1114 Rn. 76); Chiofalo/Vrielmann in: Staatsorganisationsrecht (Fn. 1), § 12 S. 338f.

<sup>25</sup> BVerfG NVwZ 2022, 1113 (1114 Rn. 76).

<sup>26</sup> BVerfG NVwZ 2015, 209 (213); NJW 2018, 928 (932); NJW 2020, 2096 (2099); NVwZ 2022, 1113 (1115 Rn. 78).

<sup>27</sup> BVerfG NVwZ 2022, 1113 (1116 Rn. 84).

<sup>28</sup> BVerfG NVwZ 2015, 209 (213); NJW 2018, 928 (932); NJW 2020, 2096 (2099f.); NVwZ 2022, 1113 (1115 Rn. 80); Chiofalo/Vrielmann in: Staatsorganisationsrecht (Fn. 1), § 12 S. 339.



vorher eine Äußerung in anderer Rolle stattfand. M hätte jederzeit explizit formulieren können, dass sie zunächst nicht als Kanzlerin spricht. Dies ist unterblieben. Dass M bezüglich der Ministerpräsidentenwahl keine Regelungsbefugnis hat, ist ebenfalls unschädlich. Regierungshandeln findet auch abseits der Befugnis zu regulatorischem Handeln statt. Damit fehlt es insgesamt an einer hinreichenden Distanzierung.<sup>29</sup>

M äußert sich folglich nach verständiger Würdigung in amtlicher Funktion.

## 2. Verstoß gegen Neutralitätspflicht

Dabei könnte M gegen die Neutralitätspflicht verstoßen haben. Dazu müsste mit einer negativen Qualifizierung auf den politischen Wettbewerb eingewirkt worden sein.<sup>30</sup> Entscheidend ist hierbei der objektive Empfängerhorizont.<sup>31</sup> M sagt, dass keine Mehrheiten mit Hilfe der AfD gewonnen werden sollen, dass der Vorgang unverzeihlich sei und der Vorgang rückgängig gemacht werden müsse. Dadurch wird deutlich, dass M die Koalitions- und Kooperationsfähigkeit der AfD im demokratischen Gemeinwesen allgemein infrage stellt und darüber hinaus grundsätzlich ablehnt. Die Aussage enthält zwar kein explizites negatives Werturteil, jedoch ein implizites. Dies genügt auch.<sup>32</sup> Dadurch wird die AfD aus dem Kreise der koalitions- und kooperationsfähigen Parteien ausgegrenzt und damit (mittelbar) ihre Position im politischen Wettbewerb geschwächt. M hat die AfD also negativ qualifiziert und damit auf den politischen Wettbewerb eingewirkt. Ein Verstoß gegen die Neutralitätspflicht und damit ein Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien ist so gegeben.<sup>33</sup>

## III. Rechtfertigung

Möglicherweise ist der Eingriff aber gerechtfertigt. Die Chancengleichheit der politischen Parteien aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG ist kein absolutes Differenzierungsverbot.<sup>34</sup> Aufgrund seines formalen Charakters können aber nur „zwingende“ Gründe einen Eingriff rechtfertigen.<sup>35</sup>

## 1. Stabilität und Handlungsfähigkeit der Bundesregierung

Ein solcher Grund kann die Stabilität und Handlungsfähigkeit der Bundesregierung darstellen.<sup>36</sup> Dies ergibt sich aus der Zusammenschau von Art. 67 Abs. 1 S. 1, Art. 68 und Art. 63 Abs. 4 GG.<sup>37</sup> Diese Aufgabe trägt zuvörderst die Bundeskanzlerin,<sup>38</sup> die dabei einen weiten Einschätzungsspielraum hat.<sup>39</sup> Zwar hatte die Wahl in Thüringen Spannungen innerhalb des Koalitionsverhältnisses der Bundesregierung ausgelöst. Es hatte sich aber bereits die CDU-Vorsitzende zur Position der CDU allgemein geäußert. Zudem hatte M schon vor der Pressekonferenz mit dem Vizekanzler und den SPD-Vorsitzenden telefoniert und einen Koalitionsausschuss vereinbart. Daraus wird deutlich, dass ein unmittelbares Auseinanderbrechen bereits abgewandt wurde. Es ist nicht plausibel, wieso zur Stabilität eine weitere öffentliche Äußerung in Amtsfunktion nötig gewesen wäre. Damit ist auch der weite Einschätzungsspielraum überschritten. Die Stabilität und Handlungsfähigkeit der Regierung rechtfertigen den Eingriff nicht.<sup>40</sup>

## 2. Ansehen und Vertrauen in die Verlässlichkeit der Bundesrepublik Deutschland in der Staatengemeinschaft

Möglicherweise kann die Erhaltung des Ansehens und des Vertrauens in die Verlässlichkeit der Bundesrepublik Deutschland in der Staatengemeinschaft den Eingriff rechtfertigen. Die Bundesrepublik ist gemäß der Präambel des GG und der Art. 1 Abs. 2, Art. 9 Abs. 2, Art. 16 Abs. 2, Art. 23 bis 26 und Art. 59 Abs. 2 GG in die internationale Gemeinschaft eingebunden und auf internationale Zusammenarbeit ausgerichtet.<sup>41</sup> Die Beachtung und Umsetzung dieses Gebots ist vorrangig Aufgabe der Bundesregierung, insbesondere der Bundeskanzlerin.<sup>42</sup> Die Wahl Kemmerichs fand nur auf Landesebene statt. Dass dies internationale Auswirkungen hatte, ist nicht unmittelbar erkennlich. Kritik ausländischer Regierungen gab es keine. Zwar berichtete auch internationale Presse über den Vorgang und wiederholte dabei die in Deutschland geübte Kritik. Über diese hinaus wurde aber keine eigene geäußert. Dass

<sup>29</sup> Vgl. BVerfG NVwZ 2022, 1113 (1019 Rn. 118ff.).

<sup>30</sup> BVerfG NVwZ 2022, 1113 (1121 Rn. 136).

<sup>31</sup> Ebd.

<sup>32</sup> Ebd.

<sup>33</sup> Ebd.

<sup>34</sup> BVerfGE 135, 258 Rn. 51; BVerfG NVwZ 2022, 1113 (1116f. Rn. 92).

<sup>35</sup> BVerfGE 8, 51 (65); 14, 121 (133); 34, 160 (163); 47, 198 (227); 111, 54 (105); 135, 259 Rn. 51; BVerfG NVwZ 2022, 1113 (1116f. Rn. 92).

<sup>36</sup> BVerfG NVwZ 2022, 1113 (1117 Rn. 94).

<sup>37</sup> Ebd.

<sup>38</sup> Ebd.

<sup>39</sup> BVerfG NVwZ 2022, 1113 (1117 Rn. 103).

<sup>40</sup> Vgl. BVerfG NVwZ 2022, 1113 (1122 Rn. 155ff.).

<sup>41</sup> BVerfG NVwZ 2022, 1113 (1118 Rn. 105).

<sup>42</sup> Ebd.

das Ansehen und Vertrauen in die Verlässlichkeit der Bundesrepublik verletzt wäre, lässt sich daher nicht erkennen. Somit kann hierdurch auch nicht der Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien gerechtfertigt werden.

### 3. Befugnis zur Informations- und Öffentlichkeitsarbeit

Schließlich erscheint eine Rechtfertigung durch die Befugnis zur Informations- und Öffentlichkeitsarbeit möglich. Dabei müsste aber jedenfalls das Neutralitätsgebot eingehalten sein.<sup>43</sup> Dies ist unabhängig von der Zulässigkeit des Äußerungsgegenstandes schon nicht der Fall, sodass die weiteren Fragen offenbleiben können. Auch die Informations- und Öffentlichkeitsarbeit rechtfertigt nicht die Äußerungen von M.

### 4. Zwischenergebnis

Damit ist der Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien durch die Äußerungen von M insgesamt nicht gerechtfertigt. Die AfD ist also in ihrer Rechtsposition aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG verletzt.

### C. Ergebnis

Damit ist das Organstreitverfahren zulässig und begründet. Es hat somit Erfolg.

## FAZIT

Auch wenn es sich bei dieser Entscheidung um einen Standardfall handelt, der in seinen Grundzügen bekannt sein müsste, gibt es doch einige interessante neue Punkte. So ging es in bisherigen Verfahren zu dem Thema nicht um den:die Kanzler:in. Zudem wurden andere Rechtfertigungsgründe angeführt. Auch lag der Schwerpunkt weniger auf dem Bestehen eines Äußerungsrechts als auf der Frage, ob in amtlicher Funktion gehandelt wurde.

Im Kontext der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit kam und kommt es immer wieder zu verfassungsgerichtlichen Verfahren, sodass auch zukünftig mit weiteren Entscheidungen gerechnet werden kann. Auch andere Entscheidungen wurden bereits als Übungsfälle aufgearbeitet.<sup>44</sup>

Die Bindung an ein Neutralitätsgebot ist nach wie vor umstritten.<sup>45</sup> Dazu lohnt es sich, das Sondervotum<sup>46</sup> der Richterin Wallrabenstein zum aktuellen Urteil zu lesen.

Dieser Fall bietet für Studierende aber noch eine weitere wichtige Erkenntnis: Das Grundgesetz wurde vor dem Hintergrund des Schreckens des Dritten Reichs verfasst mit der Erkenntnis, eine wehrhafte Demokratie zum Überleben zu brauchen.<sup>47</sup> Die Antragstellerin ist nun eine Partei, die vom Verfassungsschutz als Verdachtsfall<sup>48</sup> geführt wird, zahlreiche gesicherte Verfassungsfeinde beheimatet<sup>49</sup> und Menschen in hochrangige Posten wählt, die als Faschisten bezeichnet werden dürfen.<sup>50</sup> Zur Demokratie gehört aber ebenso die Rechtsstaatlichkeit. Dieses wiederum gebietet es, das Recht unabhängig von politischen Sympathien sauber anzuwenden, also auch in diesem Fall. Jurist:innen müssen sich stets ihrer besonderen Verantwortung für die Verfassung bewusst sein. Sie müssen die Demokratie gegen ihre Feinde verteidigen und gerade deshalb auch besonders genau bei der Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze sein. Zur Verteidigung sind deswegen die in der Verfassung angelegten Wege<sup>51</sup> zu nutzen.

<sup>43</sup> BVerfG NVwZ 2022, 1113 Rn. 172; *Chiofalo/Vrielmann* in Staatsorganisationsrecht (Fn. 1), § 12 S. 341.

<sup>44</sup> Hüther (Fn. 22), JURA 2023, 503 (503).

<sup>45</sup> Klein in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Kommentar, 99. EL September 2022, Art. 21 Rn. 303.

<sup>46</sup> S. Fn. 20.

<sup>47</sup> Volp, Parteiverbot und wehrhafte Demokratie – Hat das Parteiverbotsverfahren noch eine Brechtigung, NJW 2016, 459 (460).

<sup>48</sup> Nickschas, tagesschau, <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/afd-beobachtung-verfassungsschutz-101.html> (Abruf v. 04.05.2023).

<sup>49</sup> Pley, Bundesamt für Verfassungsschutz, <https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2023/pressemitteilung-2023-2-ifs-ein-prozent-ja.html> (Abruf v. 04.05.2023).

<sup>50</sup> VG Meinigen BeckRS 2019, 30441 Rn. 14ff.

<sup>51</sup> Volp (Fn. 47), NJW 2016, 459 (461).