

Rote Karte

Art. 20, 21, 65 GG

BVerfG, Urt. v. 27.02.2018 – 2 BvE 1/16

stud. iur. Rocky Glaser, LL.B.

Die Partei A, welche regelmäßig an Bundes- und Landtagswahlen teilnimmt, war Veranstalterin einer für den 07.11.2015 angemeldeten Versammlung unter dem Motto „Rote Karte für die Bundeskanzlerin! – Asyl braucht Grenzen!“. Zu dieser Veranstaltung veröffentlichte W, die Bundesministerin für Bildung und Forschung, am 04.11.2015 auf der Homepage des zu diesem Zeitpunkt von ihr geführten Ministeriums eine mit Bundeswappen und der Aufschrift „Bundesministerium für Bildung und Forschung“ versehene Pressemitteilung folgenden Inhalts:

„Rote Karte für die A – W zur geplanten Demonstration der A in Berlin am 07.11.2015: Die Rote Karte sollte der A und nicht der Bundeskanzlerin gezeigt werden. Die Sprecher der Partei leisten der Radikalisierung in der Gesellschaft Vorschub. Rechtsextreme, die offen Volksverhetzung betreiben, erhalten damit unerträgliche Unterstützung.“

Nach Durchführung der Veranstaltung begehrt die A durch form- und fristgerechten Antrag beim BVerfG festzustellen, dass ihre Rechte auf gleichberechtigte Teilnahme am politischen Wettbewerb aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG und auf Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG durch W verletzt wurden. Der Antrag sei begründet, da die Äußerungen der W den Eindruck vermitteln, die A fördere schwerwiegende Straftaten, die von Rechtsextremen begangen würden. Dadurch würden die A und ihre Mitglieder in der Öffentlichkeit kriminalisiert. In der Folge sähen sich die Bürger daran gehindert, an einer von Rechtsradikalen und Kriminellen veranstalteten Versammlung teilzunehmen, schon weil sie befürchten müssten, dabei fotografiert oder gefilmt zu werden. Außerdem sei zu besorgen, dass W die Ressourcen ihres Ministeriums auch zukünftig für einen derart rechtswidrigen Boykottaufruf nutze.

W betrachtet den Antrag als unbegründet. Die Äußerung sei außerhalb des Wahlkampfes und der Vorwahlzeit getätigt worden und daher ungeeignet, die Rechte der A zu beeinträchtigen. Weiterhin erfolgte die Äußerung nur unter ihrem bürgerlichen Namen. Die Bundesregierung habe die Kompetenz zur Informations- und Öffentlichkeitsarbeit. Auch das einzelne Regierungsmitglied sei berechtigt, die Tätigkeit der gesamten Bundesregierung zu erläutern und gegen Angriffe zu verteidigen. Reaktive Äußerungen auf verbale Angriffe seien als „Recht auf Gegenschlag“ zulässig, soweit und solange sie sich nach Form und Inhalt in dem Rahmen hielten, der durch die kritische Äußerung vorgegeben worden sei. Die gesellschaftliche Entwicklung habe nun einmal dazu geführt, dass nur das „lautstark“ Gesagte Gehör finde. Sie sei auch nicht auf die Nutzung privater Ressourcen zu verweisen, da sie kein Mitglied des Bundestages ist und die Regierungspolitik dementsprechend nicht mit den einer Abgeordneten zur Verfügung stehenden Mitteln verteidigen könne. Durch den Zusammentritt des 19. Deutschen Bundestages am 24.10.2017 endigte das Ministeramt der W gemäß Art. 69 Abs. 2 GG; sie führt die Geschäfte gemäß Art. 69 Abs. 3 GG weiter.

Hat das Begehren der A Aussicht auf Erfolg?

Einordnung

Im Jahr 1977 fiel die maßgebliche Grundsatzentscheidung des BVerfG zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung vor dem Hintergrund der Chancengleichheit der Parteien.¹ Entsprechende regierungsamtliche Äußerungen waren erst ab dem Jahr 2014 vermehrt Gegenstand verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung.² Hervorzuheben sind zum einen die Entscheidungen einiger Verfassungsgerichte der Länder.³ Zum anderen ist den Entscheidungen des BVerfG zu den Äußerungsbefugnissen des Bundespräsidenten sowie der Bundesregierung und ihrer Mitglieder Beachtung zu schenken.⁴

Der Zweite Senat urteilte zuletzt, dass der Maßstab des Neutralitätsgebots für jedes Staatsorgan divergiert und die Privilegierung des Bundespräsidenten nicht auf die Bundesregierung sowie deren Mitglieder durchgreift.⁵ Eine Teilnahme von Amtsträgern am politischen Meinungskampf als Privatperson außerhalb der amtlichen Funktion sei nicht ausgeschlossen.⁶ Hierfür wurde gleichsam ein Indizienkatalog für die Einordnung als amtliche Äußerung entwickelt.⁷ Diese Auffassung des BVerfG ist seit jeher nicht unumstritten.⁸ Zuletzt nahmen die kritischen Stimmen im Schrifttum zu.⁹ Nunmehr greift der Zweite Senat die Gegenargumente bei dem Versuch der Verteidigung seiner Rechtsprechung erneut auf. Darüber hi-

naus beschäftigt sich das Gericht mit der Geltung des Neutralitätsgebots auch außerhalb des Wahlkampfes sowie in diesem Zusammenhang mit den konkreten Anforderungen des Sachlichkeitsgebots an die Bundesregierung und ihre Mitglieder.

Leitsätze

Auch außerhalb von Wahlkampfzeiten erfordert der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien die Beachtung des Gebots staatlicher Neutralität.

Die negative Bewertung einer politischen Veranstaltung durch staatliche Organe, die geeignet ist, abschreckende Wirkung zu entfalten und dadurch das Verhalten potentieller Veranstaltungsteilnehmer zu beeinflussen, greift in das Recht der betroffenen Partei auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG ein.

Die Befugnis der Bundesregierung zur Erläuterung von ihr getroffener Maßnahmen und künftiger Vorhaben schließt das Recht ein, sich mit darauf bezogenen kritischen Einwänden sachlich auseinanderzusetzen. Ein „Recht auf Gegenschlag“ dergestalt, dass staatliche Organe auf unsachliche oder diffamierende Angriffe in gleicher Weise reagieren dürfen, besteht nicht.

¹ BVerfGE 44, 125.

² Mandelartz, Informations- und Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung – Zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in der Sache „Schwesig“ –, DÖV 2015, 326 (326).

³ RhPfVerfGH NVwZ-RR 2014, 665; SaarlVerfGH, Urt. v. 08.07.2014 – Lv 5/14 – verfassungsgerichtshof-saarland.de; ThürVerfGH, Urt. v. 08.06.2016 – 25/15 – thverfgh.thueringen.de.

⁴ BVerfGE 136, 323; 138, 102.

⁵ BVerfGE 138, 102 (111ff.).

⁶ ebd. (117).

⁷ ebd. (117ff.); Milker, Äußerungen von Hoheitsträgern im Wahlkampf und darüber hinaus, JA 2017, 647 (651).

⁸ BVerfGE 44, 125 (181ff.): Abweichende Meinung Rottmann.

⁹ Tanneberger/Nemeczek, NVwZ 2015, 209, Anm. zu BVerfG, Urt. v. 16.12.2014 – 2 BvE 2/14; Putzer, Verfassungsrechtliche Grenzen der Äußerungsbefugnisse staatlicher Organe und Amtsträger, DÖV 2015, 417; Payandeh, Die Neutralitätspflicht staatlicher Amtsträger im öffentlichen Meinungskampf, Der Staat 2016, 519.

Gutachterliche Lösung

Anmerkung: Soweit eine Verletzung der Chancengleichheit der Parteien durch den Gesetzgeber oder die Bundesregierung erfolgt, ist nach BVerfG das Organstreitverfahren statthaft (vgl. BVerfGE 4, 27 (30f.)). Gegenüber anderen Akteuren können sich die Parteien über Art. 19 Abs. 3 GG auf Grundrechte berufen und Verfassungsbeschwerden erheben (vgl. BVerfGE 7, 99 (103f.); 121, 30 (56ff.)).

A wendet sich mit einem Organstreitverfahren gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63ff. BVerfGG an das BVerfG.

Ein entsprechender Antrag hat Aussicht auf Erfolg, wenn er zulässig und soweit er begründet ist.

A. Zulässigkeit

- I. Zuständigkeit des BVerfG
- II. Parteifähigkeit
- III. Verfahrensgegenstand
- IV. Antragsbefugnis
- V. Rechtsschutzbedürfnis
- VI. Form und Frist
- VII. Zwischenergebnis

B. Begründetheit

- I. Schutzbereich
- II. Eingriff
- III. Rechtfertigung

C. Ergebnis

A. Zulässigkeit

Die Sachentscheidungsvoraussetzungen gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63ff. BVerfGG müssten vorliegen.

I. Zuständigkeit des BVerfG

Das Bundesverfassungsgericht ist gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5 BVerfGG für Organstreitverfahren zuständig.

II. Parteifähigkeit

Aufgrund der kontradiktorischen Ausgestaltung¹⁰ müssen Antragsteller und -gegner parteifähig sein. Die Parteifähigkeit ist in Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 63 BVerfGG normiert.

1. Antragsteller

Die A müsste parteifähig sein. Politische Parteien sind gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG als „andere Beteiligte“ parteifähig, wenn eine regelmäßige Teilnahme an Bundestags- und Landtagswahlen erfolgt und soweit sie sich auf ihren in Art. 21 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status berufen.¹¹ In § 63 BVerfGG sind sie nicht aufgeführt. Fraglich ist, ob die Aufzählung in § 63 BVerfGG abschließend und Parteien dementsprechend nicht parteifähig sind.

a) Eine Auffassung

Nach einer Auffassung ist § 63 BVerfGG verfassungskonform auszulegen und unter Rückgriff auf Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG zu lesen.¹² Die A nimmt regelmäßig an Bundes- und Landtagswahlen teil und beruft sich auf eine Verletzung ihrer verfassungsmäßigen Rechte aus Art. 21 GG. Sie wäre parteifähig.

b) Andere Auffassung

Nach anderer Auffassung ist aufgrund des Wortlauts eine verfassungskonforme Auslegung des § 63 BVerfGG ausgeschlossen und das einschränkende Wort „nur“ daher verfassungswidrig und nichtig.¹³ Die A wäre gleichfalls parteifähig.

c) Stellungnahme

Die A ist nach beiden Ansichten parteifähig, eine Stellungnahme ist entbehrlich.

¹⁰ BVerfGE 1, 14 (30f.); 20, 18 (23f.).

¹¹ BVerfGE 1, 208 (223f.); 4, 27 (30f.).

¹² Erichsen, Das Organstreitverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63ff. BVerfGG, Jura 1990, 670 (671); wohl auch: Benda/Klein, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 2012, Rn. 995; Lechner/Zuck, BVerfGG, 7. Aufl. 2015, Vor §§ 63ff. Rn. 6.

¹³ Maurer, Die politischen Parteien im Prozeß, JuS 1992, 296 (296f.); Hillgruber/Goos, Verfassungsprozessrecht, 4. Aufl. 2015, § 4 Rn. 317; Voßkuhle in: Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz Band 3, 7. Aufl. 2018, Art. 93 Rn. 101.

2. Antragsgegner

W müsste parteifähig sein. Der maßgebliche Zeitpunkt der Beurteilung ist grundsätzlich der Status, zu dem der Verfassungsstreit anhängig gemacht worden ist.¹⁴ Bundesminister sind Teile der Bundesregierung als oberstes Staatsorgan.¹⁵ Die Mitglieder der Bundesregierung sind zumindest in Art. 65 S. 2 und 65a GG mit eigenen Rechten ausgestattet.¹⁶ W ist als Bundesministerin Organteil der Bundesregierung und in Art. 65 S. 2 GG mit eigenen Rechten ausgestattet. Der spätere Verlust des Amtes gemäß Art. 69 Abs. 2 GG ist hierfür nicht relevant. W ist parteifähig.

Anmerkung: Das BVerfG leitet die Parteifähigkeit unmittelbar aus Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG her und geht auf § 63 BVerfGG nicht ein (vgl. BVerfGE 1, 208 (222); 2, 143, (159ff.)).

III. Verfahrensgegenstand

Weiterhin müsste ein tauglicher Verfahrensgegenstand vorliegen. Gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 64 Abs. 1, 67 S. 1 BVerfGG kommen alle konkreten Maßnahmen des Antragsgegners in Betracht, die rechtserheblich sind.¹⁷ Sie sind rechtserheblich, soweit sie zur Beeinträchtigung der Rechtsstellung des Antragstellers aus einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis geeignet sind.¹⁸ Stellungnahmen sind lediglich bei einer Verdichtung zu rechtserheblichem Verhalten beachtlich.¹⁹

Die Pressemitteilung der W ist zumindest abstrakt zur Entfaltung abschreckender Wirkung gegenüber potenziellen Teilnehmern der Versammlung geeignet. Insofern handelt es sich um einen nicht nur rechtlich unerheblichen gegen die Versammlung der A geziel-

ten Aufruf. Der Streit richtet sich auf die Auslegung der durch das Grundgesetz übertragenen Rechte und Pflichten. Ein tauglicher Verfahrensgegenstand liegt vor.

IV. Antragsbefugnis

Die A müsste antragsbefugt sein. Gemäß § 64 Abs. 1 BVerfGG muss der Antragsteller eine Verletzung oder unmittelbare Gefährdung eigener verfassungsmäßiger Rechte durch die beanstandete Maßnahme geltend machen. Die entsprechende Bestimmung des Grundgesetzes ist zu bezeichnen, § 64 Abs. 2 BVerfGG. Das Vorbringen des Antragstellers muss zumindest möglich, also nicht als von vornherein ausgeschlossen erscheinen.²⁰ Der Streit muss gerade aus einem Verfassungsrechtsverhältnis entspringen.²¹ Insofern können Grundrechtsverletzungen nicht gerügt werden.²²

Es kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass W durch die Presseerklärung die verfassungsrechtlichen Grenzen der Äußerungsbefugnisse von Regierungsmitgliedern überschritten und dadurch die A in ihrem Recht auf gleichberechtigte Teilnahme am politischen Wettbewerb aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG verletzt hat. Eine Beeinträchtigung von Art. 8 Abs. 1 GG kann nicht unmittelbar gerügt werden. Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG umfasst aber den Schutz der parteitypischen Betätigung im kommunikativen Bereich.²³ Die Parteien bestimmen innerhalb der rechtlich vorgegebenen Grenzen, welcher Medien sie sich bei der Erfüllung ihres Verfassungsauftrags zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung bedienen wollen.²⁴ Geschützt ist auch, im Wege einer Versammlung auf politische Ziele hinzuweisen, für diese zu werben und ihnen im öffentlichen Diskurs Beachtung zu verschaffen.²⁵ Es ist nicht von vornherein ausgeschlossen, dass

¹⁴ BVerfGE 4, 144 (152); 136, 277 (299f.).

¹⁵ BVerfG, Urt. v. 27.02.2018 – 2 BvE 1/16, Rn. 28; Lenz/Hansel, Bundesverfassungsgerichtsgesetz HK, 2. Aufl. 2015, § 63 Rn. 10, 26; a.A.: Minister als selbstständige oberste Bundesorgane vgl. Walter in: BeckOK BVerfGG, 5. Edition, Stand 01.06.2018, § 63 Rn. 12; Voßkuhle in: Mangoldt/Klein/Starck (Fn. 13), Art. 93 Rn. 102.

¹⁶ BVerfGE 67, 100 (126f.); 90, 286 (338): Das BVerfG zieht entgegen § 63 BVerfGG auch die §§ 9 bis 12, 14a GOBReg heran.

¹⁷ BVerfGE 2, 143 (168); Pestalozza, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 1991, § 7 Rn. 20.

¹⁸ BVerfGE 118, 277 (317).

¹⁹ BVerfGE 2, 143 (168); Pestalozza (Fn. 17), § 7 Rn. 21.

²⁰ BVerfGE 90, 286 (337), 94, 351 (363); Detterbeck in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, 8. Aufl. 2018, Art. 93 Rn. 48.

²¹ BVerfGE 131, 152, (191); Walter in: BeckOK BVerfGG (Fn. 15), § 64 Rn. 2.

²² BVerfGE 84, 290 (299); Lenz/Hansel (Fn. 15), § 64 Rn. 17.

²³ BVerfG NJW 2018, 928 (928); Morlok in: Dreier, Grundgesetz Kommentar Band II, 3. Aufl. 2015, Art. 21 Rn. 84.

²⁴ BVerfGE 121, 30 (57).

²⁵ BVerfG NJW 2018, 928 (928).

eine Beeinträchtigung dieser Ausformung von Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG erfolgt ist. Die A ist antragsbefugt.

V. Rechtsschutzbedürfnis

Ein Rechtsschutzbedürfnis müsste gegeben sein. Es entfällt nicht dadurch, dass die beanstandete Rechtsverletzung in der Vergangenheit liegt und bereits abgeschlossen ist.²⁶ Streitig ist das Erfordernis eines besonderen Fortsetzungsfeststellungsinteresses.

1. Auffassung des BVerfG

Nach Auffassung des BVerfG wird das Rechtsschutzbedürfnis durch die Antragsbefugnis bereits grundsätzlich indiziert.²⁷ Das Rechtsschutzbedürfnis wäre zu bejahen.

2. Andere Auffassung

Teilweise wird ein besonderes Fortsetzungsfeststellungsinteresse in Form einer Wiederholungsgefahr oder eines objektiven Klarstellungsinteresses gefordert.²⁸ Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich Regierungsmitglieder bei weiteren Aktivitäten der A erneut in vergleichbarer Weise äußern. Ein Rechtsschutzbedürfnis läge vor.

3. Stellungnahme

Die Ansichten gelangen zu demselben Ergebnis, eine Stellungnahme ist entbehrlich.

VI. Form und Frist

Das Organstreitverfahren wurde form-, §§ 23 Abs. 1, 64 Abs. 2 BVerfGG und fristgerecht, § 64 Abs. 3 BVerfGG, beantragt.

VII. Zwischenergebnis

Der Antrag ist zulässig.

B. Begründetheit

Der Antrag ist begründet, soweit die beanstandete Maßnahme tatsächlich gegen das Grundgesetz verstößt und die A dadurch in ihren verfassungsmäßigen Rechten verletzt ist.

Anmerkung: Hier bietet sich eine grundrechtsähnliche Prüfung an. Bei Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG handelt es sich aber weder um ein Grundrecht noch um ein grundrechtgleiches Recht (vgl. Maurer, Staatsrecht I, 6. Aufl. 2010, § 11 Rn. 25f.).

I. Schutzbereich des Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG

Zunächst müsste Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG inhaltlich betroffen sein. Gemäß Art. 20 Abs. 1 und 2 GG geht alle Staatsgewalt vom Volk aus. Demokratische Legitimation ist nur durch freie Wahlen und Abstimmungen zu erreichen, welche wiederum erfordern, dass die Wahlberechtigten ihr Urteil in einem freien und offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen können.²⁹ Art. 21 GG verleiht dem dadurch Ausdruck, dass Parteien als verfassungsrechtlich notwendige Einrichtungen für die politische Willensbildung des Volkes anerkannt und in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben worden sind.³⁰ Um die verfassungsrechtlich gebotene Offenheit des Prozesses der politischen Willensbildung zu gewährleisten, müssen die Parteien soweit möglich gleichberechtigt am politischen Wettbewerb teilnehmen.³¹ Dieser Verfassungsgrundsatz ist streng und formal zu praktizieren.³² Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG garantiert den politischen Parteien nicht nur die Freiheit ihrer Gründung und die Möglichkeit der Mitwirkung an der politischen Willensbildung, sondern auch Mitwirkung auf der Basis gleicher Rechte und gleicher Chancen.³³ Der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien erfordert auch *außerhalb von Wahlkampfzeiten* die Beachtung des Gebots staatlicher Neutralität.³⁴ Staatsorgane ha-

²⁹ BVerfGE 20, 56 (97); 44, 125 (139).

³⁰ BVerfGE 1, 208 (225).

³¹ BVerfGE 111, 382 (404).

³² BVerfGE 14, 121 (132ff.); 44, 125 (146); Morlok in: Dreier (Fn. 23), Art. 21 Rn. 82.

³³ BVerfGE 44, 125 (139).

³⁴ BVerfGE 140, 225 (227).

²⁶ BVerfGE 1, 372 (379); 10, 4 (11).

²⁷ BVerfGE 62, 1 (33); 68, 1 (77); Benda/Klein (Fn. 12), § 28 Rn. 1042.

²⁸ Umbach in: Umbach/Clemens/Dollinger, Bundesverfassungsgerichtsgesetz Mitarbeiterkommentar, 2. Aufl. 2005, §§ 63, 64, Rn. 172; Zurückhaltend: BVerfGE 131, 152 (193f.); 140, 160 (185).

ben weder zugunsten noch zulasten einer politische Partei oder eines Wahlbewerbers in den Wahlkampf einzuwirken.³⁵ Die Willensbildung des Volkes und die Willensbildung in den Staatsorganen vollziehen sich in vielfältiger und vor allem tagtäglicher Wechselwirkung.³⁶ Der politische Wettbewerb herrscht auch außerhalb von Wahlkämpfen und wirkt auf die Wahlentscheidung zurück.³⁷

Die am 07.11.2015 durch die A veranstaltete Versammlung ist als eine Form der Partizipation am politischen Wettbewerb zu verstehen. Die Staatsorgane haben insoweit Neutralität zu wahren. Die Veranstaltung unterliegt der Garantie des Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG.

II. Eingriff

W könnte durch die Pressemitteilung in Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG eingegriffen haben, indem sie gegen das Neutralitätsgebot verstoßen hat.

1. Bindung an das Neutralitätsgebot gemäß Art. 20 Abs. 3 GG

W müsste gemäß Art. 20 Abs. 3 GG an das Neutralitätsgebot gebunden gewesen sein. Streitig ist die Geltung bei amtlichen Äußerungen im ministeriellen Tätigkeitsbereich.

a) Auffassung des BVerfG

Nach Auffassung des BVerfG findet das Neutralitätsgebot Anwendung.³⁸ Eine Bindung sei lediglich bei Teilnahme eines Regierungsmitglieds am politischen Meinungskampf außerhalb seiner amtlichen Funktion zu verneinen.³⁹ Zur Abgrenzung sind die Einzelfallumstände heranzuziehen.⁴⁰ Eine amtliche Äußerung sei gegeben, wenn die Äußerung entweder unter Einsatz der mit dem Ministeramt verbundenen Ressourcen oder unter erkennbarer Bezugnahme auf das Regierungsamt erfolgt, um ihr damit eine aus der Autorität des Amtes fließende besondere Glaubwürdigkeit oder

Gewichtung zu verleihen.⁴¹ Die Amtsautorität wird insbesondere in Anspruch genommen, wenn sich der Amtsinhaber durch amtliche Verlautbarungen in Form offizieller Publikationen, Pressemitteilungen oder auf der offiziellen Internetseite seines Geschäftsbereichs erklärt oder wenn Staatssymbole und Hoheitszeichen eingesetzt werden.⁴²

W hat die Pressemitteilung unter Verwendung des Dienstwappens auf der Homepage des von ihr geführten Ministeriums veröffentlicht. Einem Handeln in amtlicher Funktion steht nicht entgegen, dass W sich nur unter ihrem bürgerlichen Namen geäußert hat. Die Homepage eines Bundesministeriums dient der Verlautbarung von Mitteilungen zu Angelegenheiten in seinem Zuständigkeitsbereich. Daher stellt sich die Pressemitteilung nach ihrem objektiven Erscheinungsbild als Verlautbarung der W in ihrer Eigenschaft als Bundesministerin dar. Sie hat in spezifischer Weise auf die Autorität des Amtes und ihr aufgrund des Ministeramts zustehende Ressourcen zurückgegriffen. Sie wäre gemäß Art. 20 Abs. 3 GG an das Neutralitätsgebot gebunden.

b) Andere Auffassung

Nach anderer Auffassung findet das Neutralitätsgebot mit Ausnahme besonderer Rücksichten im Wahlkampf keine Anwendung.⁴³ W hat sich außerhalb der Wahlkampfzeiten geäußert. Insoweit wäre sie nicht gemäß Art. 20 Abs. 3 GG an das Neutralitätsgebot gebunden.

c) Stellungnahme

Beide Ansichten kommen zu unterschiedlichen Ergebnissen, sodass Stellung zu beziehen ist. Für die letztgenannte Auffassung spricht, dass aufgrund der Verschränkung von staatlichem Amt und parteipolitischer Zugehörigkeit nur begrenzte Neutralitätserwartungen bestehen.⁴⁴ Die Abgrenzung zwischen ministeriellen Äußerungen und solchen als Privat-

³⁵ BVerfGE 44, 125 (141, 146).

³⁶ BVerfGE 138, 102 (111).

³⁷ BVerfG NJW 2018, 928 (929).

³⁸ BVerfGE 138, 102 (116ff.).

³⁹ BVerfGE 44, 125 (141).

⁴⁰ BVerfGE 138, 102 (118); RhPfVerfGH NVwZ-RR 2014, 665 (667).

⁴¹ BVerfGE 138, 102 (118ff.).

⁴² ebd. (118f.); RhPfVerfGH NVwZ-RR 2014, 665 (667).

⁴³ BVerfGE 44, 181, (185ff.): Abweichende Meinung: Rottmann.

⁴⁴ Payandeh (Fn. 9), 519 (532); Putzer (Fn. 9), 417 (422f.).

person wirke konstruiert und praxisfern.⁴⁵ Sie könne nicht mit einem hinreichenden Maß an Rechtssicherheit erfolgen.⁴⁶ In der Verfassungswirklichkeit sei angesichts des Dualismus zwischen Opposition auf der einen und Bundesregierung sowie Regierungsparteien auf der anderen Seite kein Platz für Neutralität.⁴⁷ Die im Gegensatz dazu in parteipolitischen Zusammenhängen unbegrenzte Äußerungsfreiheit bis an die Grenze der Schmähkritik führe zu einem Wertungswiderspruch und das Neutralitätsgebot erschwere die Wahrnehmung parlamentarischer Verantwortlichkeit und führe zu einer „Entpolitisierung“ des Regierungshandelns.⁴⁸

Für die Auffassung des BVerfG spricht, dass die Unmöglichkeit der strikten Trennung der „Äußerungssphären“ nicht zwingend zur Unanwendbarkeit des Neutralitätsgebots führen muss.⁴⁹ Die Bindung der Mitglieder der Bundesregierung an das Neutralitätsgebot in ihrem dienstlichen Tätigkeitsbereich entspricht einem im Amtseid gemäß Art. 64 Abs. 2, 56 GG zum Ausdruck kommenden Amtsverständnis, wonach das Ministeramt unparteiisch gegenüber jedermann und zum Wohle des deutschen Volkes wahrzunehmen ist.⁵⁰ Zwar mag die Ausübung der Staatsleitung gemäß Art. 65 GG gewisse Auswirkungen auf den politischen Wettbewerb haben, dies rechtfertigt jedoch keine darüber hinausgehende Beeinflussung durch staatliches Handeln.⁵¹ Die Wahrnehmung parlamentarischer Verantwortlichkeit und das Führen der politischen Sachdebatte ist bei Geltung des Neutralitätsgebots nicht infrage gestellt, die Mitglieder der Bundesregierung dürfen lediglich nicht einseitig Partei ergreifen oder bei der Teilnahme am allgemeinen politischen Wettbewerb auf die spezifischen Möglichkeiten und Mittel des Ministeramts zurückgreifen.⁵² Die der Bundesregierung zukommende Autorität und die Verfügung

über staatliche Ressourcen ermöglichen eine nachhaltige Einwirkung auf die politische Willensbildung des Volkes, die das Risiko erheblicher Verzerrungen des politischen Wettbewerbs der Parteien beinhaltet.⁵³ Daher ist dem BVerfGG zu folgen. W war gemäß Art. 20 Abs. 3 GG an das Neutralitätsgebot gebunden.

2. Verstoß gegen das Neutralitätsgebot

W könnte gegen das Neutralitätsgebot verstoßen haben. Ein Verstoß liegt vor, soweit das Handeln staatlicher Organe darauf gerichtet ist, die Durchführung politischer Demonstrationen oder das Verhalten potentieller Teilnehmer zu beeinflussen.⁵⁴ Eine Beeinflussung potentieller Veranstaltungsteilnehmer liegt insbesondere vor, soweit politische Veranstaltungen bewertet werden oder aus diesem Anlass Werturteile über die veranstaltende Partei erfolgen, die zur Entfaltung abschreckender Wirkung geeignet sind.⁵⁵

W fordert durch die Verwendung der Metapher der „Roten Karte“ erkennbar dazu auf, sich zu distanzieren. Weiterhin enthält die Presseerklärung, für welche die geplante Demonstration ausdrücklich als Anlass ausgewiesen wurde, die Wertung, dass mit der Teilnahme an dieser Versammlung eine Partei gestärkt würde, deren Sprecher der Radikalisierung in der Gesellschaft Vorschub leisteten und Rechts-extreme unterstützten. Die Forderung, einer solchen Partei die „Rote Karte“ zu zeigen, stellt sich zumindest als mittelbare Aufforderung dar, der geplanten Demonstration fernzubleiben. Ein Verstoß liegt vor.

III. Rechtfertigung

Der Eingriff könnte durch die Wahrnehmung der Befugnis zur Informations- und Öffentlichkeitsarbeit gerechtfertigt sein.

1. Befugnis zur Informations- und Öffentlichkeitsarbeit

W müsste eine solche Befugnis grundsätzlich zukommen. Der Bundesregierung obliegt gemeinsam mit den anderen dazu berufenen Verfassungsorganen

⁴⁵ Putzer (Fn. 9), 417 (423); Mandelartz (Fn. 2), 326 (329).

⁴⁶ Krüper, JZ 2015, 414 (417), Anm. zu BVerfG, Urt. v. 16.12.2014 – 2 BvE 2/14; Tanneberger/Nemeczek (Fn. 9), 215 (216).

⁴⁷ BVerfGE 44, 181, 186: Abweichende Meinung Rottmann.

⁴⁸ Tanneberger/Nemeczek (Fn. 9), 215 (215f.).

⁴⁹ BVerfGE 138, 102 (117f.).

⁵⁰ BVerfG NJW 2018, 928 (932).

⁵¹ BVerfGE 73, 40 (89); 78, 350 (358).

⁵² BVerfG NJW 2018, 928 (932).

⁵³ BVerfGE 138, 102 (115).

⁵⁴ BVerfG NJW 2018, 928 (929f.); BVerfGE 138, 102 (113ff.).

⁵⁵ BVerfG NJW 2018, 928 (930).

die Aufgabe der Staatsleitung, Art. 65 GG.⁵⁶ Integraler Bestandteil dessen ist die Befugnis zur Informations- und Öffentlichkeitsarbeit.⁵⁷ Diese umfasst die Darlegung und Erläuterung der Regierungspolitik hinsichtlich getroffener Maßnahmen und künftiger Vorhaben sowie die sachgerechte, objektiv gehaltene Information über die Bevölkerung unmittelbar betreffende Fragen und wichtige Vorgänge auch außerhalb oder weit im Vorfeld der eigenen gestaltenden politischen Tätigkeit.⁵⁸ Die Regierung muss unzutreffende Tatsachenbehauptungen oder Angriffe in unsachlicher und diffamierender Weise nicht hinnehmen und darf erhobene Vorwürfe aufgreifen, fehlerhafte Tatsachenbehauptungen richtigstellen und unsachliche Angriffe zurückweisen.⁵⁹ Eine gesonderte gesetzliche Ermächtigung ist nicht erforderlich.⁶⁰ Für das einzelne Regierungsmitglied kann nichts anderes gelten.⁶¹ W ist grundsätzlich zur Öffentlichkeitsarbeit befugt.

2. Schranken der Befugnis

Die Befugnis könnte Einschränkungen unterliegen, infolge derer eine Rechtfertigung mangels verfassungsmäßiger Konkretisierung ausscheidet.

a) Grenze der Kompetenzordnung

Die Äußerung müsste in den Zuständigkeitsbereich der W als Bundesministerin fallen. Grundsätzlich setzt die Befugnis staatlicher Organe zur Öffentlichkeitsarbeit die Beachtung der bestehenden Kompetenzordnung voraus.⁶² Für die Bundesregierung ergibt sich die Verteilung der Zuständigkeiten aus Art. 65 GG.⁶³ Der streitgegenständlichen Pressemitteilung fehlt jeglicher Bezug zu dem W übertragenen Geschäftsbereich der Bildungs- und Forschungspolitik, so dass sich W nicht auf Art. 65 S. 2 GG berufen kann. Dem

Wortlaut von Art. 65 GG kann nicht ohne weiteres entnommen werden, dass W darüber hinaus als Mitglied des Kollegialorgans Bundesregierung eine eigenständige Befugnis zukommt, Angriffe auf die Regierungspolitik und insbesondere auf das Handeln der Bundeskanzlerin zurückzuweisen. Ein Verstoß gegen die Kompetenzordnung liegt vor.

Im Originalfall hat das BVerfG diese Frage offengelassen und seine Entscheidung maßgeblich auf den folgenden Punkt gestützt.

b) Grenze des Sachlichkeitsgebots

Die Äußerung könnte den inhaltlich zulässigen Rahmen überschritten haben. Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG schützt die politischen Parteien nicht vor einer sachlichen Auseinandersetzung der Bundesregierung mit den gegen ihr Handeln erhobenen Vorwürfen.⁶⁴ Die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung unterliegt wie jedes staatliche Handeln dem Sachlichkeitsgebot.⁶⁵ Das schließt die klare und unmissverständliche Zurückweisung fehlerhafter Sachdarstellungen oder diskriminierender Werturteile nicht aus.⁶⁶ Darüber hinausgehende, mit der Kritik am Regierungshandeln in keinem inhaltlichen Zusammenhang stehende, verfälschende oder herabsetzende Äußerungen über Parteien stellen eine unzulässige Parteinahme im politischen Wettbewerb dar.⁶⁷ Parteiergreifende Stellungnahmen wie Werbung zugunsten oder zulasten der Parteien sowie die Bekämpfung der Oppositionsparteien sind zu unterlassen.⁶⁸ Es besteht kein „Recht auf Gegenschlag“ dergestalt, dass staatliche Organe auf unsachliche oder diffamierende Angriffe in gleicher Weise reagieren dürfen, da andernfalls die Bundesregierung bei einem auf unwahre Behauptungen gestützten Angriff auf ihre Politik ihrerseits die Berechtigung zur Verbreitung unwahrer Tatsachen

⁵⁶ BVerfGE 11, 77 (85); 105, 252 (270); 105, 279 (301).

⁵⁷ BVerfGE 138, 102 (114).

⁵⁸ BVerfGE 20, 56 (100); 44, 125 (147).

⁵⁹ BVerfG NJW 2018, 928 (931).

⁶⁰ BVerfGE 105, 252 (270); 105, 279 (304f.); a.A. statt aller Schoch, Amtliche Publikumsinformation zwischen staatlichem Schutzauftrag und Staatshaftung, NJW 2012, 2844 (2846).

⁶¹ BVerfG NJW 2018, 928 (931); zur juristischen Methodik: Krüper (Fn. 46), 414 (416).

⁶² BVerfGE 44, 125 (149); Barczak, Die parteipolitische Äußerungsbefugnis von Amtsträgern, NVwZ 2015, 1014 (1017).

⁶³ BVerfG NJW 2018, 928 (933).

⁶⁴ BVerfGE 105, 279 (294); ThürVerfGH, Urt. v. 08.06.2016 – 25/15 – juris Rn. 101.

⁶⁵ BVerfGE 57, 1 (8).

⁶⁶ BVerfGE 44, 125 (149f.).

⁶⁷ SaarVerfGH, Urt. v. 08.07.2014 – Lv 5/14 – juris Rn. 36; ThürVerfGH, Urt. v. 08.06.2016 – 25/15 – juris Rn. 101.

⁶⁸ BVerfG NJW 2018, 928 (931).

hätte.⁶⁹ Dem steht die Verpflichtung staatlicher Organe entgegen, in Bezug genommene Tatsachen korrekt wiederzugeben.⁷⁰

Die streitige Presseerklärung nimmt zwar auf die gegen die Flüchtlingspolitik gerichtete Demonstration Bezug. Zugleich sind ihr keinerlei erläuternde Informationen über das Handeln der Bundesregierung in der Flüchtlingspolitik oder in einem sonstigen Politikbereich zu entnehmen. Die Äußerung beschränkt sich auf den Vorwurf, die Sprecher der A leisteten der Radikalisierung in der Gesellschaft Vorschub und gewährten Rechtsextremen unerträgliche Unterstützung. Hinzu kommt die Aufforderung, der A die „Rote Karte“ zu zeigen, und damit mittelbar der Aufruf, der Demonstration fernzubleiben. Es handelt sich um einen unsachlichen parteiergreifenden Angriff im politischen Wettbewerb aus Anlass der Ankündigung einer politischen Kundgebung. W kann sich nicht darauf berufen, die Veröffentlichung der Pressemitteilung sei die einzige Möglichkeit der Teilnahme am politischen Meinungskampf gewesen. Ein Rückgriff auf staatliche Ressourcen würde einer mit Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG unvereinbaren Verfälschung der vorgefundenen Wettbewerbslage „Tür und Tor“ öffnen. W kann sich der den Parteien zur Verfügung stehenden Möglichkeiten im politischen Meinungskampf bedienen. Auch der Einwurf, dass aufgrund der gesellschaftlichen Entwicklung nur das „lautstark Gesagte Gehör finde“⁷¹ geht fehl. Abwertende Beurteilungen einzelner politischer Parteien durch staatliche Organe sind grundsätzlich zu unterlassen. Die Bundesregierung ist darauf beschränkt, im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit über das Regierungshandeln aufzuklären, hiergegen erhobene Vorwürfe in der Sache aufzuarbeiten und diffamierende Angriffe zurückzuweisen. Die Presseerklärung der W verstößt gegen das Sachlichkeitsgebot. Der Eingriff ist nicht gerechtfertigt.

C. Ergebnis

Der Antrag der A ist zulässig und begründet.

⁶⁹ BVerfG NJW 2018, 928 (931).

⁷⁰ BVerfGE 57, 1 (8).

⁷¹ SaarlVerfGH, Urt. v. 08.07.2014 – Lv 5/14 – juris Rn. 42, 45.

Fazit

Die Entscheidung fand in der Ausbildungsliteratur umfangreich Niederschlag.⁷² Zwar erscheint die Trennung in Äußerungssphären im ersten Moment gekünstelt, bis auf wenige Grenzfälle kann aufgrund der Abgrenzungskriterien eine Zuordnung jedoch sicher vorgenommen werden. Die klare Linie des BVerfG sorgt für Rechtssicherheit, kann doch der Amtswalter bei öffentlichen Äußerungen klarstellend darauf hinweisen, dass es sich um Beiträge im politischen Meinungskampf jenseits der ministeriellen Tätigkeit handelt.⁷³ Gemäß Art. 20 Abs. 1 und 2 GG geht die Staatsgewalt vom Volk aus. Hiermit wäre es nicht vereinbar, wenn sich die Regierungsparteien im politischen Wettbewerb einen unlauteren Vorteil unter Inanspruchnahme entsprechender Ressourcen verschaffen. Das „Recht auf Gegenschlag“ wurde zu Recht abgelehnt. Für ein „Auge um Auge“ staatlicher Hoheitsträger bietet das Verfassungsrecht keinen Raum.

Ausdrücklich offen bleibt die Frage, ob im Wahlkampf verschärfte Anforderungen gelten.⁷⁴ Der VerfGH Rheinland-Pfalz hat eine graduell ansteigende Zurückhaltungspflicht im Verhältnis zum Wahltermin in Anlehnung an ältere Rechtsprechung des BVerfG erneut bejaht.⁷⁵ Die damit einhergehende Fokussierung der Bundesregierung auf die Sacharbeit und eine zunehmende Verschiebung der politischen Debatte in die Parlamente sowie auf die Parteiebene erscheinen nicht zwingend nachteilhaft. Vielmehr würde die dem Parlament immanente Bedeutung für die Demokratie erheblich gestärkt.

⁷² Vgl. Sommer, RÜ 5/2018, 315; Friehe, NJW 2018, 928; Muckel, JA 2018, 394; Michl, NVwZ 2018, 485; Sachs, JuS 2018, 404; Kuch, JZ 2018, 403; jeweils Anm. zu BVerfG, Urt. v. 27.2.2018 – 2 BvE 1/16.

⁷³ BVerfG NJW 2018, 928 (932).

⁷⁴ BVerfG NJW 2018, 928 (929).

⁷⁵ RhPfVerfGH NVwZ-RR 2014, 665 (666).