

Grundsatz (partei-)politischer Neutralität

Duygu Dişçi¹

In Anbetracht der Vielzahl der jüngst getroffenen Entscheidungen zur Neutralität von Staatsorganen ist eine Auseinandersetzung mit dieser Figur angezeigt. Bekannte Fälle stellen insbesondere die Urteile des Bundesverfassungsgerichts dar, die zu den Äußerungen des Bundespräsidenten *Gauck* und der Bundesfamilienministerin *Schwesig* ergingen², oder aber auch der Fall des Düsseldorfer Oberbürgermeisters, der unter anderem gegen die Demonstration von *Dügida* zu einer Gegendemonstration aufrief³. All diesen Fällen ist gemein, dass sie Situationen betreffen, in denen Hoheitsträger parteiübergreifend Stellung beziehen, so dass sich die Frage nach einer parteipolitischen bzw. politischen Neutralität stellte. Wenngleich die aktuellen Entscheidungen diesem Themengebiet zu neuer Aufmerksamkeit verhelfen, so handelt es sich doch nicht um ein neues Thema, denn bereits in den Jahren 1977 und 1983 traf das Bundesverfassungsgericht grundlegende Entscheidungen⁴, die sich mit der Frage nach Äußerungsbefugnissen staatlicher Organe befassten. Ein Unterschied zwischen den älteren und den neuen Rechtssachen, die das Gericht zu entscheiden hatte, liegt darin, dass sich die älteren mit schriftlichen Äußerungen und Veröffentlichungen befassten, wohingegen die neuesten Entscheidungen mündliche Äußerungen zum Gegenstand hatten⁵.

Vorliegend steht die Ausprägung von Neutralität im Vordergrund, die sich mit Äußerungen von Hoheitsträgern im politischen Wettbewerb gegenüber politischen Parteien und sonstigen Vereinigungen beschäftigt. Damit stellt sich bereits die terminologische Frage, wann von politischer und wann von parteipolitischer Neutralität die Rede sein sollte. Parteipolitische Neutralität lässt sich unter den allgemeineren Begriff der politischen Neutralität fassen. Wäh-

rend erstere bereits impliziert, dass politische Parteien involviert sind und dass zu deren Lasten Äußerungen getätigt werden, geht es der politischen Neutralität im hier verstandenen Sinne um staatliches Handeln gegenüber sonstigen Personenzusammenschlüssen. Negative Äußerungen erschöpfen sich nicht in ihrer Bedeutung gegenüber politischen Parteien. Demnach kristallisiert sich bereits mit der genauen Terminologie die betroffene Konstellation heraus: Durch staatliche Äußerungen können sowohl politische Parteien als auch Personenvereinigungen, die nicht das Parteienprivileg aus Artikel 21 GG genießen, in ihren verfassungsrechtlich verankerten Rechten verletzt sein. Denn am politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess wirken beide Teilnehmer mit und tragen so zur Entfaltung der öffentlichen Meinung bei. Insbesondere ist dabei an die politischen Freiheits- und Kommunikationsgrundrechte des Grundgesetzes (sowie an Artikel 21 GG) zu denken, die das Wirken von Personenvereinigungen verfassungsrechtlich absichern. Die Gemeinsamkeit beider Konstellationen besteht darin, dass staatliches Handeln in Form von Äußerungen eine Rechtsverletzung verursachen kann.

Adressat des (partei-)politischen Neutralitätsgebots ist der Staat. Damit sind alle staatlichen Stellen und Hoheitsträger gemeint. Auf der „anderen“, also der dem Staat gegenüberstehenden Seite stehen die Beteiligten des politischen Meinungswettbewerbs, zu deren Gunsten der Neutralitätsgrundsatz eintritt.

Inhaltliche Konkretisierung von Neutralität und Ursprung

Zur Wortbedeutung von Neutralität kann auf lateinische Begrifflichkeiten abgestellt werden, denn *neuter/neutrum* bedeutet „keiner von beiden“ und *neutralis* „keiner Partei angehörend“. Genau diese Übersetzung macht den Inhalt der Neutralität aus: Sie „bezeichnet allgemein eine unparteiische Haltung, Nichteinmischung und Nichtbeteiligung.“⁶ In diesem Kontext kann das bekannte *Krüger'sche* Prinzip der Nicht-Identifikation⁷ herangezogen werden, welches sich der Frage widmet, ob sich der Staat in einer pluralistischen Gesellschaft mit einzelnen inhaltlichen Anschauungen identifizieren darf. Zwar kommt *Krüger* zu dem Ergebnis, dass weder die Identifikation noch die Nicht-Identifikation die schlechtere Alternative darstelle, allerdings bedeute letztere mehr Freiheit

¹ Die Autorin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Rechtslehre und Rechtssoziologie (Prof. Dr. Martin Morlok) an der Heinrich-Heine-Universität in Düsseldorf.

² BVerfGE 136, 323 ff. (Gauck); BVerfG, Urteil vom 16.12.2014 – 2 BvE 2/14 (Schwesig), online veröffentlicht bei juris.

³ Dazu OVG NRW, Beschluss vom 12.01.2015 – 15 B 45/15, in: NwVBl. 2015, 195; vorgehend VG Düsseldorf, Beschluss vom 09.01.2015 – 1 L 54/15, in: NwVBl. 2015, 201 f.; VG Düsseldorf, Urteil vom 28.08.2015 – 1 K 1369/15, online veröffentlicht bei juris.

⁴ BVerfGE 44, 125 ff.; 63, 230 ff.

⁵ Ausdrücklich zu dieser Unterscheidung auch *H. Mandelartz*, DÖV 2015, 326 ff.

⁶ *M. Droege*, in: Heun/Honecker/Morlok/Wieland (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, Stuttgart 2006, Spalte 1620; Brockhaus Enzyklopädie, Bd. 19, 21. Aufl., Mannheim 2006, S. 603.

⁷ *H. Krüger*, Allgemeine Staatslehre, Stuttgart, 1964, S. 178 ff.

für den Bürger, denn sobald der Staat sich mit einer Auffassung identifiziere, entstehe Unfreiheit auf Seiten des Bürgers⁸. Die Nicht-Identifikation von staatlicher Seite sorgt bei der Bürgerschaft für die Gleichheit der Freiheit, eine bestimmte Anschauung zu haben und diese auszuleben⁹. Dadurch kann sich in der Gesellschaft erst eine öffentliche Meinung entwickeln und die pluralistische Gesellschaftsstruktur bestehen. Von daher ist der Einschätzung *Krügers* zuzustimmen. Auch *Kriele* hat Neutralität – in die gleiche Richtung gehend – dadurch auf den Punkt gebracht, dass er von Unparteilichkeit des Staates als Verfassungsgrundsatz spricht, „mit dessen Geltung die gleiche Freiheit eines jeden steht und fällt.“¹⁰

Diese beispielhaft aus einer Reihe von Ansichten ausgewählten Aussagen konkretisieren und konturieren die Wortbedeutung der Neutralität. Sie stellen den Kern des Neutralitätsgebots dar und lassen sich auf jedem Neutralitätsgebiet wiederfinden.

Die Wurzel der Neutralitätsforderung liegt – unabhängig vom Gebiet – im Pluralismus, denn in einer pluralistischen und damit heterogenen Gesellschaft bestehen überhaupt eine Vielzahl von Wertvorstellungen und Auffassungen, denen es möglich sein muss, nebeneinander und besonders von staatlicher Seite ungestört zu leben. In freiheitlichen Gesellschaften ist es nicht unüblich, dass die Bürger in Fragen der Lebensorientierung und Lebensführung nicht übereinstimmen¹¹. Pluralismus ist aber nicht lediglich durch die Existenz einzelner Interessen gekennzeichnet, sondern vielmehr durch die daraus folgende Konsequenz: die Bildung von Personenzusammenschlüssen zur Interessendurchsetzung¹². Das Neutralitätsgebot reagiert und antwortet also auf den Pluralismus, sei es religiöser Pluralismus, sei es politischer Pluralismus, indem es ein neutrales, unparteiisches Verhalten vom Staat verlangt, um den öffentlichen Diskurs zwischen den beteiligten Interessen und Gruppen nicht zu beeinträchtigen.

⁸ *H. Krüger*, Allgemeine Staatslehre, Stuttgart, 1964, S. 181, 185.

⁹ *M. Morlok*, Selbstverständnis als Rechtskriterium, Tübingen 1993, S. 332; ähnlich *W. Schmitt Glaeser*, Der freiheitliche Staat des Grundgesetzes, Tübingen 2008, S. 138.

¹⁰ *M. Kriele*, Freiheit und Gleichheit, in: HdbVerfR, 1. Aufl., Berlin 1983, S. 129 (151).

¹¹ *S. Huster*, Die ethische Neutralität des Staates, Tübingen 2002, S. 5, 7 ff., setzt sich grundlegend mit Pluralismusvorstellungen auseinander und kommt zu dem Ergebnis, dass eine Gesellschaft erst dann pluralistisch ist, wenn „in den tieferliegenden, für die Lebensführung zentralen Fragen Differenzen zwischen ihren Mitgliedern bestehen.“ und nicht, wenn eine Vielfalt von Lebensstilen in unbedeutenden Vorlieben besteht.

¹² So auch *W. Schmitt Glaeser*, Der freiheitliche Staat des Grundgesetzes, Tübingen 2008, S. 140, 189 f.

(Partei-)Politische Neutralität

Politischer Wettbewerb zwischen den einzelnen Wettbewerbsteilnehmern des Meinungs- und Willensbildungsprozesses¹³ muss vor parteiergreifenden, den Wettbewerb verzerrenden Eingriffen – durch öffentliche Äußerungen – seitens des Staates geschützt werden, denn eine Einwirkung zu Gunsten eines Wettbewerbsteilnehmers kann sich zu Lasten eines anderen auswirken. Wenn also die Rede von (partei-)politischer Neutralität ist, bedeutet dies, dass staatliche Stellen zu allen Beteiligten des öffentlichen Meinungswettbewerbs die gleiche Nähe bzw. Distanz zu wahren haben. Die Notwendigkeit eines (partei-)politischen Neutralitätsgrundsatzes wird solange bestehen, wie es den Staat einerseits und gesellschaftliche Akteure wie politische Parteien und sonstige Interessenvereinigungen als Ausfluss des politischen Pluralismus andererseits gibt, zwischen denen es zu Spannungsverhältnissen kommen kann. Neutralität stellt eine Erwartungshaltung an den Staat dar, damit dieser die Vielfalt an politischen Interessen nicht durch einseitige Verhaltensweisen beeinträchtigt.

Obwohl terminologisch unterschieden wird, macht es für die Geltung des Neutralitätsgrundsatzes keinen Unterschied, ob staatliches Handeln politische Parteien berührt, denn politisch neutral muss der Staat nicht nur diesen gegenüber sein, die nach der grundgesetzlichen Verfassungsordnung eine besondere Rolle zwischen Staat und Gesellschaft einnehmen, Art. 21 GG, sondern auch sonstigen Personenvereinigungen gegenüber, denen ebenfalls Verfassungsnormen zugutekommen. Zwar ist die Berufung auf Art. 21 GG allein politischen Parteien vorbehalten, aber diesen wie allen anderen Personenvereinigungen stehen auch andere grundrechtliche Gewährleistungen zur Seite. Insbesondere ist an die Kommunikationsfreiheiten der Verfassung zu denken, also an Art. 5 Abs. 1 S. 1, Art. 8 sowie Art. 9 Abs. 1 GG. Diese Grundrechte fungieren als verfassungsrechtliche Absicherung für den politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess des Volkes und stellen damit politische Freiheitsrechte dar¹⁴. Auch das Bundesverfassungsge-

¹³ Dazu *M. Morlok*, Parteienrecht als Wettbewerbsrecht, in: FS Tsatsos, 2003, S. 408 ff.

¹⁴ *D. Murswiek*, Grundrechte als Teilhaberechte, soziale Grundrechte, in: HdbStR V, 2. Aufl., Heidelberg 2000, § 112 Rn. 15; *W. Schmitt Glaeser*, Die grundrechtliche Freiheit des Bürgers zur Mitwirkung an der Willensbildung, in: HdbStR III, 3. Aufl., Heidelberg 2005, § 38 Rn. 11 ff.; *E.-W. Böckenförde*, Demokratie als Verfassungsprinzip, in: HdbStR II, 3. Aufl., Heidelberg 2004, § 24 Rn. 37; *J. Krüper/H. Kühr*, ZJS 2014, 16 (17 f.).

richt betont und hebt unter anderem diese Grundrechte als maßgeblich für diesen Prozess hervor¹⁵.

Dass Staatsorgane politische Neutralität nicht nur gegenüber politischen Parteien, sondern gegenüber allen Teilnehmern des politischen Wettbewerbs zu wahren haben, veranschaulicht die nordrhein-westfälische *Dügida*-Rechtsprechung¹⁶. Gegenstand des Rechtsstreits ist die Zulässigkeit eines Aufrufs zur Gegendemonstration gegen eine *Dügida*-Versammlung sowie ein durch den Oberbürgermeister der Stadt Düsseldorf angeordneter Beleuchtungsboykott städtischer Gebäude. Hierbei wirkt das gerügte staatliche Handeln nicht zu Lasten einer politischen Partei, sondern einer einfachen Vereinigung, nämlich der Düsseldorfer Bewegung des eingetragenen Vereins *Pegida e.V.*, die sich gegen die „Islamisierung des Abendlandes“ einsetzt. Vor allem diese Rechtsprechung hat das Bedürfnis geweckt, sich die Frage nach der Erweiterung des politischen Neutralitätsgrundsatzes zu stellen. Zweifellos ist der besondere Status politischer Parteien in unserer Parteiendemokratie¹⁷ nicht außer Acht zu lassen, allerdings zeigt gerade der Fall des Oberbürgermeisters, dass der politische Meinungswettbewerb nicht erst dann in Mitleidenschaft gezogen wird, wenn Äußerungen gegenüber politischen Parteien getätigt werden. Auch sonstige Personenzusammenschlüsse, welche ebenfalls Teilnehmer des politischen Meinungswettbewerbs sind, verfolgen grundrechtlich geschützte Interessen. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass sich praktisch gesehen der gesellschaftliche Pluralismus an politischen Interessen nicht auf parteipolitische Ansichten und Zusammenschlüsse reduzieren lässt.

Herleitung (partei-)politischer Neutralität

Zur Herleitung des Grundsatzes (partei-)politischer Neutralität können sowohl faktische als auch rechtliche Argumente herangezogen werden.

Als faktische Begründung ist die gesellschaftliche Heterogenität und damit der Pluralismus zu sehen, der das Bedürfnis nach Neutralität weckt. Eine allgemeine rechtliche Herleitung lässt sich den Freiheits- und Gleichheitsverbürgungen des Grundgesetzes entnehmen, da diese erst die Vielfalt in der Gesellschaft ermöglichen und fördern, indem sie den Bürgern das Recht verleihen, entsprechend ihrer Ansichten zu leben und sich zu entfalten sowie sich zur Verfolgung gemeinsamer Interessen zusammenzuschließen. Durch die Anknüpfung an die Grundrechte tritt neben die objektivrechtliche Dimension staatlicher Neutralität, als ein sich aus der Verfassung abzuleitender Handlungsmaßstab staatlicher Gewalt, eine subjektivrechtliche. Die ausschlaggebenden Rechte, deren Verletzungen gerügt werden und auf denen der Neutralitätsgedanke fußt, sind – wie bereits aufgeführt – insbesondere in den Kommunikationsfreiheiten sowie in Art. 21 GG zu sehen; je nach dem, zu wessen Lasten staatliche Äußerungen getätigt werden.

Sowohl in den Grundsatzentscheidungen von 1977 und 1983 als auch in den jüngeren Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts waren politische Parteien Antragsteller, die sich durch staatliches Handeln in ihrem Recht auf Chancengleichheit verletzt sahen. Das Recht auf politische Chancengleichheit stellt einen Verfassungsgrundsatz dar, der sich trotz fehlender ausdrücklicher Normierung vor allem aus Art. 21 Abs. 1 GG entnehmen lässt¹⁸. Chancengleichheit stellt eine Ausprägung des Gleichheitssatzes dar und meint die „Gleichheit in den wettbewerblichen Ausgangsbedingungen (...)“, „nicht aber eine Garantie auf eine bestimmte Erfolgsverwirklichung.“¹⁹ Der Staat ist an die sich aus der politischen Willensbildung der Bürger ergebende Wettbewerbslage gebunden und darf in diese nicht lenkend eingreifen²⁰. Der Grundsatz der Chancengleichheit ist in einer demokratischen Gesellschaft unverzichtbar, um den Teilnehmern des politischen Wettbewerbs die Chance zu geben, sich in den politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess einbringen und aktiv daran teilnehmen zu können. Staatliche Stellen dürfen nicht

¹⁵ BVerfGE 20, 56 (98). Damit verdeutlicht es, dass es für den Meinungs- und Willensbildungsprozess der Bürger nicht allein auf Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG ankommt. Dessen Bedeutung als eines der wichtigsten Rechtsgüter einer demokratischen Grundordnung wird damit aber nicht bestritten, zumal das Verfassungsgericht der Meinungsfreiheit ein „grundsätzliches Recht der freien politischen Betätigung“ zur Bildung der öffentlichen Meinung entnimmt: BVerfGE 5, 85 (134 f.); 20, 56 (98).

¹⁶ S.o. Fn. 3.

¹⁷ Vgl. BVerfGE 1, 208 (223 ff.); 8, 51 (63); 20, 56 (113 ff.); 85, 264 (284 ff.); K. Hesse, VVDStRL 17 (1959), S. 11 ff.; D. Grimm, Politische Parteien, in: HdbVerfR, 2. Aufl., Berlin 1994, § 14; G. Radbruch, Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts, in: Hdb des Deutschen Staatsrechts, Bd. 1, 1930, § 25; G. Leibholz, DVBl. 1950, 194 ff.

¹⁸ Die genaue Verortung ist umstritten; in diesem Zusammenhang werden ferner zitiert Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1, 2, Art. 28 Abs. 1 S. 2. S. Für eine umfassende Darstellung des Rechts auf Chancengleichheit statt vieler A. Kießlinger, Das Recht auf politische Chancengleichheit, Baden-Baden 1998, S. 17 ff.; BVerfGE 44, 125 (145 f.); 85, 264 (297); 111, 382 (398 f.) m.w.N.

¹⁹ A. Kießlinger, Das Recht auf politische Chancengleichheit, Baden-Baden 1998, S. 14.

²⁰ A. Kießlinger, Das Recht auf politische Chancengleichheit, Baden-Baden 1998, S. 14; s. auch R. Zippelius/T. Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, München 2008, S. 99

durch negative Äußerungen parteiergreifend in den politischen Meinungswettbewerb einwirken und damit das Recht auf chancengleiche Entfaltung der Wettbewerbsteilnehmer beeinträchtigen. Eine solche Intervention benachteiligt einen Beteiligten, während die anderen eine bessere Chance zur Teilnahme und Entfaltung im Meinungs- und Willensbildungsprozess haben. Die Wettbewerbssituation zwischen den Beteiligten wird gestört. Als Ausprägung des Gleichheitssatzes reiht sich daher auch das Recht auf Chancengleichheit in die Linie der Freiheits- und Gleichheitsverbürgungen ein, die die verfassungsrechtliche Grundlage staatlicher Neutralität darstellen. Denn ihnen allen ist der Gedanke gemein, dass um der gleichen Chance der freien Entfaltung willen der Staat nicht parteiergreifend handeln darf.

Eine weitere rechtliche Grundlage ist der Grundsatz des freien, offenen und unreglementierten Prozesses der Meinungs- und Willensbildung des Volkes (auch: Staatsfreiheit), der vom Bundesverfassungsgericht zu Recht als Verfassungsgebot²¹ bezeichnet wird und unverzichtbar für die Bildung der öffentlichen Meinung ist. Auch dieser Grundsatz wird neben dem Recht auf Chancengleichheit in den für die (partei-)politische Neutralität relevanten Entscheidungen als Maßstab herangezogen²². Abzuleiten ist die Staatsfreiheit aus dem Wahlrechtsgrundsatz der Freiheit der Wahl und damit letztlich aus dem Demokratieprinzip sowie der freiheitlich demokratischen Grundordnung. Der Wahlrechtsartikel des Grundgesetzes (Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG) verlangt mit dem Grundsatz der Freiheit der Wahl nicht nur, dass der Wahlakt frei von Zwang und Druck bleibt²³, sondern auch der vorhergehende Prozess der Meinungs- und Willensbildung²⁴. Denn die Entscheidungsfreiheit der Bürger ist erst dann ausreichend gewährleistet, wenn die ihr vorgelagerte Willensbildung auch staatsfrei bleibt. Für die Ausweitung der Anwendung des Grundsatzes der Staatsfreiheit auf den Meinungs- und Willensbildungsprozess ist zudem in Anlehnung an das Bundesverfassungsgericht auf Art. 20 Abs. 2 GG abzustellen²⁵. An dieser Stelle

ist noch erwähnenswert, dass sich die politische Willens- und Meinungsbildung in einem demokratischen Staat vom Volk zu den Staatsorganen und nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk hin vollziehen muss²⁶, damit der Prozess der Meinungs- und Willensbildung staatsfrei gewesen sein kann. Das ist dann nicht der Fall, wenn der Willensbildungsprozess von staatlicher Seite beeinflusst und determiniert gewesen ist, so dass die Meinung bzw. letztlich die Wahlentscheidung nicht das Ergebnis eines unbeeinflussten Prozesses gewesen ist. Der Grundsatz der Staatsfreiheit ist von daher offensichtlich mit dem Gebot (partei-) politischer Neutralität verknüpft, denn nur ein neutraler Staat, also einer, der sich nicht mit einzelnen Wettbewerbsteilnehmern identifiziert und unparteiisch ist, kann dafür sorgen, dass der Prozess der Meinungs- und Willensbildung frei von staatlicher Einwirkung bleibt und die Bürger nicht beeinflusst werden in ihrer Urteilsfindung.

Allerdings sollte stets von einer „grundsätzlichen Staatsfreiheit“ des Meinungs- und Willensbildungsprozesses gesprochen werden: Zum einen kann die Meinungs- und Willensbildung nie komplett frei von staatlicher Beeinflussung sein, weil nicht genau abzusehen ist, inwiefern von staatlichem Handeln tatsächlich Auswirkungen auf das Meinungsurteil der Bürger ausgehen²⁷. Zum anderen kann es verfassungsrechtliche Gründe geben, die eine Durchbrechung dieses Grundsatzes zulassen (z.B. bei staatlicher Öffentlichkeitsarbeit)²⁸.

Reichweite

Bislang wurde festgestellt, dass der Staat inklusive seiner Organe und Hoheitsträger als Adressaten an den Neutralitätsgrundsatz gebunden sind. Allerdings gilt dies nicht uneingeschränkt, denn ein Hoheitsträ-

²¹ BVerfGE 20, 56 (100, 101, 111); „Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Staatsfreiheit (...)“ heißt es in BVerfGE 85, 264 (287); E. Bärmeier, Über die Legitimität staatlichen Handelns unter dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main 1992, S. 87 ff. spricht ähnlich vom „Verfassungsprinzip der Staatsfreiheit“.

²² BVerfGE 44, 125 ff.; 63, 230 ff.; BVerfG, Urteil vom 16.12.2014 – 2 BvE 2/14 (Schwesig).

²³ BVerfGE 7, 63 (69); 44, 125 (139); 47, 253 (282); 95, 335 (350).

²⁴ BVerfGE 20, 56 (97 ff.); 44, 125 (139); 73, 40 (85); 103, 111 (130); C. Hillgruber, Parteienfreiheit, in: Hdb der GR, Bd. V, Heidelberg 2013, § 118 Rn. 7.

²⁵ BVerfGE 44, 125 (139); 73, 40 (85); 91, 262 (267).

²⁶ BVerfGE 20, 56 (99); 44, 125 (140); dazu aus der Literatur E. Bärmeier, Über die Legitimität staatlichen Handelns unter dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main 1992, S. 97 ff.

²⁷ Vgl. dazu BVerfGE 44, 124 (140 f.): „So sehr von dem Verhalten der Staatsorgane Wirkungen auf die Meinungsbildung und Willensbildung des Wählers ausgehen und dieses Verhalten selbst mit Gegenstand des Urteils des Wählers ist, so sehr ist es den Staatsorganen in amtlicher Funktion verwehrt, durch besondere Maßnahmen darüber hinaus auf die Willensbildung des Volkes bei Wahlen einzuwirken, um dadurch Herrschaftsmacht in Staatsorganen zu erhalten oder zu verändern.“

²⁸ Vgl. BVerfGE 20, 56 (99 f.): Danach bedarf es verfassungsrechtlich legitimierender Gründe für die Einschränkung des Grundsatzes der Staatsfreiheit; s. a. B. Daiber, Grenzen staatlicher Zuständigkeit, 2006, S. 301; E. Bärmeier, Über die Legitimität staatlichen Handelns unter dem Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main 1992, S. 92.

ger hat mehrere Rollen bzw. Funktionen inne²⁹. Zu unterscheiden ist hierbei zwischen der Privatperson, dem Parteipolitiker und dem Amtsträger. Da nicht jede dieser Funktionen die Geltung und Anwendung staatlicher Neutralität auslöst, bedarf es bei der rechtlichen Untersuchung von Aussagen stets einer genauen Konkretisierung der jeweiligen Rolle, in der sie getätigt wurden. Allein beim Handeln in amtlicher Eigenschaft kann infolge der Grundrechtsbindung des Staates Neutralität gefordert werden, nicht jedoch bei Handlungen als Privatperson oder Parteipolitiker, da diese grundrechtlich geschützt sind und nicht der staatlichen Grundrechtsbindung unterliegen. Nichtsdestotrotz ist eine genaue Unterscheidung zwischen den Funktionen im Einzelfall nicht einfach bzw. immer möglich. Für die Bindung an das Neutralitätsgebot insbesondere relevant ist die Frage nach der Inanspruchnahme amtlicher Ressourcen und Autorität, was bereits in der Grundsatzentscheidung aus dem Jahr 1977 herausgearbeitet wurde³⁰. Sobald die einem Amt zur Verfügung gestellten Ressourcen und Möglichkeiten eingesetzt werden, ist das Handeln dem Staat zuzurechnen und deshalb dem Grundsatz staatlicher Neutralität unterworfen. Bei einer reinen Teilnahme am politischen Meinungskampf eines Amtsinhabers dürfen amtliche Autorität und Mittel nicht in Anspruch genommen werden³¹.

Maßstäbe zur Feststellung einer Neutralitätsverletzung

Wie bereits deutlich wurde, hängt die Verletzung des (partei-)politischen Neutralitätsgebots von mehr als nur einem Aspekt ab. Das Bundesverfassungsgericht hat dies bereits in seiner grundlegenden Entscheidung erkannt und dementsprechend Maßstäbe aufgestellt, an denen Handlungen von Staatsorganen in Form von Äußerungen und Publikationen zu messen sind, um zulässige Öffentlichkeitsarbeit von unzulässiger, parteiergreifender Einwirkung auf den Wahl-

kampf durch die Bundesregierung abgrenzen zu können³². Diese, im Folgenden aufzuzeigenden Maßstäbe – die nach wie vor gelten – können und sollten auch bei der rechtlichen Bewertung der jüngst gerichtlich angegriffenen Äußerungen staatlicher Organe angewandt werden.

Erstens müsse sich das Handeln innerhalb des dem Organ zugewiesenen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs bewegen, um vor allem Eingriffe in die Kompetenzbereiche anderer Stellen auszuschließen. Es sei zwar nicht auszuschließen, dass sich regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit mit dem politischen Programm der sie tragenden Parteien decken können, dennoch müsse die Öffentlichkeitsarbeit den Eindruck einer werbenden Einflussnahme zu Gunsten einzelner politischer Parteien sowie herabsetzende und polemische Äußerungen über diese vermeiden. Die besondere Bedeutung dieses Kriteriums lässt sich vor allem den jüngst ergangenen Urteilen zu den Äußerungen von *Gauck* und *Schwesig* entnehmen, in denen grundlegende und detaillierte Ausführungen zu den grundgesetzlich festgelegten Aufgabenbereichen des Bundespräsidenten und der Bundesregierung erfolgen und in denen diese zwei Staatsorgane gegenübergestellt werden.

Zweitens finde Öffentlichkeitsarbeit dort ihre Grenze, wo die Wahlwerbung beginne, wofür Indizien vor allem die äußere Form, die Aufmachung und der informative Gehalt von Veröffentlichungen seien. Inhaltlich dürfe es keine Werbung für eine politische Partei oder Herabsetzung der Oppositionsparteien geben. Bezogen auf die äußere Form und Aufmachung sei darauf zu achten, ob der informative Gehalt einer Anzeige hinter die reklamehafte Aufmachung zurücktrete oder Sympathiewerbung für Mitglieder der Bundesregierung gemacht werde, was dann ein unzulässiges Einwirken andeute. An dieser Stelle ist zu beachten, dass diese Indizien nicht ohne Weiteres für mündliche Äußerungen staatlicher Organe (wie zum Beispiel des Bundespräsidenten oder der Bundesfamilienministerin) fruchtbar gemacht werden können; insbesondere die äußere Form und die Aufmachung sind für mündliche Äußerungen weniger von Relevanz. Diese Kriterien wurden durch das Bundesverfassungsgericht für jeweils Streitgegenständliche (schriftliche) Publikationen in Zeitungen und Zeitschriften entwickelt. Demgegenüber sind bei mündlichen Äußerungen andere Indizien aussagekräftig, etwa der örtliche Rahmen, der Kontext, der Tonfall sowie die Art und Weise der Formulierung.

²⁹ Vgl. bereits BVerfGE 44, 125 (141), das zwischen Wahlkampfteilnahme im Amte und außerhalb amtlicher Funktion unterscheidet; dies wiederholt BVerfGE 63, 230 (243). Ausführungen auch in BVerfG, Urteil v. 16.12.2014 – 2 BvE 2/14, juris Rn. 50 ff.

³⁰ BVerfGE 44, 125 (141): „Es ist ihnen von Verfassungs wegen versagt, sich als Staatsorgane im Hinblick auf Wahlen mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern zu identifizieren und sie unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen, insbesondere durch Werbung die Entscheidung des Wählers zu beeinflussen.“ Aus der Literatur *J. Oebbecke*, NVwZ 2007, 30 (31 f.); *C. Gusy*, NVwZ 2015, 700 (702 f.); *T. Barczak*, NVwZ 2015, 1014 (1015 f.); für detaillierte Ausführungen insbes. *S. Studenroth*, AöR 125 (2000), 257 (272 ff.).

³¹ BVerfG, Urteil v. 16.12.2014 – 2 BvE 2/14, juris Rn. 53.

³² BVerfGE 44, 125 (148 ff.).

Drittens sei der zeitliche Aspekt zu berücksichtigen, wonach mögliche Anzeichen für das Vorliegen unzulässiger Wahlwerbung die zeitliche Nähe zu einer bevorstehenden Wahl³³ und die Intensität des Wahlkampfes sein können. Dieses Kriterium dient dazu, unmittelbar vor Wahlen Beeinflussungen der Bürgerschaft durch staatliche Stellen zu vermeiden, damit die Wahlentscheidung sowie der ihr vorgelagerte Prozess der Meinungs- und Willensbildung staatsfrei bleiben können. In dieser Phase unterliegen Staatsorgane strengeren Einschränkungen, so dass „das Gebot äußerster Zurückhaltung“ zu wahren sei, welches erhöhte Aktivitäten ausschließen soll. Je näher also die Veröffentlichungen in die heiße Phase des Wahlkampfes fallen, desto weniger können ihre Auswirkungen auf das Wahlergebnis ausgeschlossen werden. Dabei trete die Regierungskompetenz, die Bürgerschaft zu informieren, hinter das Gebot zurück, die Willensbildung des Volkes von staatlicher Einflussnahme freizuhalten.

Zusammengefasst sind mündliche Äußerungen und Veröffentlichungen danach jedenfalls stets an folgenden Kriterien zu messen: Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich, Inhalt, äußere Form und Aufmachung, Wahlkampfphase bzw. Vorwahlzeit.

Bewertung der aktuellen Entscheidungen

Die rechtliche Bewertung der den jüngeren Entscheidungen zugrundeliegenden Sachverhalte und Äußerungen kann nicht ohne Heranziehung der oben genannten Kriterien erfolgen und ohne Feststellung einer Rechtsverletzung. Politische Neutralität als Gebot und Grundsatz, der staatliches Handeln näher beschreibt und damit einen Handlungsmaßstab darstellt, kann nur verletzt werden, wenn die hinter dieser Figur stehenden Rechte durch dem Staat zuzurechnendes Handeln beeinträchtigt werden. Denn Neutralität entfaltet erst durch die Anknüpfung an Normen und Rechte ihre Wirkung. Demnach kommt es neben den genannten Kriterien auf eine Rechtsverletzung sowie die Zurechnung einer Handlung zum Staat an, die anhand der Zuordnung zu den oben dargelegten Rollen erfolgt.

In der *Gauck*-Entscheidung wird die Äußerung des Bundespräsidenten, Mitglieder und Aktivisten der NPD seien Spinner, Ideologen und Fanatiker, durch das Bundesverfassungsgericht als zulässig angesehen, da der Bundespräsident sich im Rahmen seiner Repräsentations- und Integrationsfunktion gehalten und nicht willkürlich gegen die NPD Partei ergriffen

habe. Problematisch erscheint an dieser Entscheidung, dass, obwohl die Bezeichnung als Spinner eine herabsetzende Äußerung darstellt, das Gericht diese als verfassungsgemäß ansah. Dies geschieht vor allem mit Verweis auf seinen Wunsiedel-Beschluss und der Feststellung, dass der Bundespräsident zu bürgerschaftlichem Engagement gegenüber politischen Anschauungen, die seiner Meinung nach eine Gefährdung der freiheitlich demokratischen Grundordnung darstellen, aufrufen dürfe³⁴. Dass es sich dabei um ein negatives Werturteil handelt, das nicht hauptsächlich der sachlichen Auseinandersetzung dient, erkannte das Bundesverfassungsgericht zwar an³⁵, jedoch wurde daraus nicht die erforderliche Konsequenz gezogen, nämlich die Beeinträchtigung der Gleichheit der Wettbewerbschancen der betroffenen politischen Partei. Gerade bei mündlichen Äußerungen ist die rechtliche Bewertung mehr denn je auf zusätzliche Kriterien angewiesen. Vor allem sollte dabei berücksichtigt werden, dass die Ausgangslage zwischen einer schriftlichen Publikation und einer Fragerunde an einer Schule unterschiedlich ist. Sowohl die Tatsache, dass die Frage gestellt wird, wie der Bundespräsident zum Verbot der NPD stehe, als auch die Tatsache, dass dieser sich dazu äußert, sind nicht überraschend oder zu beanstanden. Insbesondere als Staatsoberhaupt ist er dazu aufgerufen, zu allgemeinpolitischen Themen Stellung zu beziehen. Allerdings muss er dabei den Grundsatz parteipolitischer Neutralität wahren, den er jedoch durch die Äußerung, die er im Amte als Bundespräsident tätigte, verletzt. Interessant ist und bleibt die Frage, ob das Bundesverfassungsgericht bei einer solchen Äußerung die gleiche Entscheidung getroffen hätte, wäre diese nicht gegenüber einer dem rechten Spektrum zugehörigen politischen Partei abgegeben worden.

Das Bundesverfassungsgericht verneint in seiner *Schwesig*-Entscheidung die Verletzung der NPD in ihrem Recht auf Chancengleichheit durch die Aussage der Bundesfamilienministerin in einem Interview, der Einzug der NPD in den Thüringer Landtag müsse verhindert werden und sie werde alles dafür tun. Die Ministerin habe das Interview nicht in Wahrnehmung ihres Amtes geführt, so dass bereits die Bindung an das Neutralitätsgebot zu verneinen sei. Hierbei ließ das Gericht zu Recht die Verfassungswidrigkeit der Äußerungen an der fehlenden Zurechenbarkeit zum Staat scheitern³⁶. Ein Eingriff in den laufen-

³⁴ BVerfGE 136, 323 (337 f.).

³⁵ BVerfGE 136, 323 (337).

³⁶ BVerfG, Urteil vom 16.12.2014 – 2 BvE 2/14, juris Rn. 69 ff.; s. auch *H. Mandelartz*, DÖV 2015, 326 (328 f.).

³³ Die Vorwahlzeit soll an dem Tag anfangen, an dem der Bundespräsident den Wahltag gemäß § 16 BWahlG festlegt.

den Wahlkampf war nämlich schon zu verzeichnen³⁷. Für die Annahme einer privaten Äußerung spricht, dass sie amtliche Ressourcen nicht in Anspruch nahm und der Inhalt ihrer Aussagen nicht speziell Regierungsarbeit betraf. Der Gesamtkontext deutet vor allem darauf hin, dass die Ministerin auf Grundlage ihrer persönlichen Erfahrungen und als Parteimitglied antwortete, auch wenn das Interview im Anschluss an eine Sommertagung stattfand, an der sie in amtlicher Eigenschaft teilnahm.

Die nordrhein-westfälische Verwaltungsgerichtsbarkeit hat sich vergangenes Jahr mit der Rechtsstreitigkeit zwischen der *Dügida*-Bewegung und dem Düsseldorf Oberbürgermeister beschäftigt, bei der es um die Zulässigkeit eines Beleuchtungsboykotts und eines Aufrufs zu einer Gegendemonstration gegen eine geplante *Dügida*-Versammlung ging (s. oben). Das Verwaltungsgericht hat im einstweiligen Rechtsschutz eine Verletzung des Neutralitätsgebots aufgrund eines Eingriffes in den öffentlichen Diskurs angenommen, während es im Hauptsacheverfahren das Klagebegehren der *Dügida* am fehlenden Feststellungsinteresse, insbesondere an einer fehlenden Wiederholungsgefahr, scheitern ließ, obgleich es die streitigen Maßnahmen für unzulässig ansah³⁸. Vor dem Hintergrund, dass der Oberbürgermeister die städtische Internetseite für sein Anliegen nutzte, kann die Amtsqualität und damit die Anwendbarkeit des Neutralitätsgrundsatzes bejaht werden. In diesem Fall wird dieser nicht auf die Chancengleichheit politischer Parteien gestützt, mangels Parteieigenschaft der Antragstellerin, sondern auf die Meinungs- und Versammlungsfreiheit. Von diesen Freiheiten macht die *Dügida*-Gruppierung durch die Abhaltung ihrer regelmäßigen Versammlungen Gebrauch. Durch den Aufruf zu einer Gegendemonstration von staatlicher Seite wird Einfluss auf die öffentliche Meinung zu Lasten der angemeldeten Hauptversammlung ausgeübt. Allerdings muss berücksichtigt werden, dass dem Handeln des Oberbürgermeisters lediglich faktische Wirkung mit Eingriffsqualität zukam und kein unmittelbarer Eingriff gegeben war; die Versammlung konnte durchgeführt werden. Der Sache nach kann hier eine Verletzung des Neutralitätsgrundsatzes angenommen werden, es sprechen aber auch gute Gründe dafür, aufgrund der lediglich mittelbaren und nicht sehr schwerwiegenden Beeinträchtigung der Grundrechte, noch von einer Wahrung des Neutralitätsgrundsatzes auszugehen. Diese Abwägung ist ureigene Aufgabe der Rechtsprechung. Besonders problematisch erscheint deshalb in dieser Rechtssache die

Judikatur des nordrhein-westfälischen Oberverwaltungsgerichts im einstweiligen Rechtsschutz, die sich durch eine kurze Entscheidung ohne wirkliche Begründung zu Gunsten des Oberbürgermeisters hervor-
tut³⁹. Vor allem warf das Gericht zwar ein, dass es um die „neue“ Frage der Geltung des für Amtswalter geltenden Neutralitätsgebots in politischen Auseinandersetzungen außerhalb von Wahlkampfzeiten und ohne Beteiligung politischer Parteien ging, allerdings stellte es danach lediglich fest, dass diese Frage bislang in der Rechtsprechung nicht hinreichend geklärt worden sei. Hier durfte erwartet werden, dass sich das Gericht mit dieser Frage auseinandersetzt, damit es eine nachvollziehbare Entscheidung hervorbringt; zumal gerade diese Rechtsprechung den Anlass für die Ausweitung der Neutralität in politischen Angelegenheiten bietet.

Fazit

Unzweifelhaft kann man von Neutralität – sei es in religiös-weltanschaulichen Fragen oder im politischen Bereich – als Gebot und Grundsatz sprechen, der staatliches Handeln näher beschreibt und damit einen Handlungsmaßstab darstellt. Eine solche Bezeichnung wird dem generellen Charakter dieser Figur, welche umfassend zu verstehen ist und mehrere Aspekte in sich vereint, gerecht. Führt man sich die Tatsache vor Augen, dass Neutralität in jedem Bereich, in dem sie von Relevanz ist, mangels ausdrücklicher Normierung an gesetzliche Vorschriften angeknüpft wird⁴⁰, so dürfte es nahe liegen, „Neutralität“ als Sammelbegriff⁴¹ zu verstehen. Erst durch eine Anknüpfung an Normen und damit einhergehend durch eine Konkretisierung entfaltet Neutralität ihre Wirkung und kann als Argumentationsfigur herangezogen werden. Allein dem Begriff der Neutralität kann außer der Aussage, dass im Wesentlichen Unparteilichkeit und Nicht-Identifizierung mit einzelnen Gehalten gemeint ist, ein autonomer Inhalt nämlich nicht entnommen werden.

³⁹ S.o. Fn. 3.

⁴⁰ Beispielsweise für weltanschaulich-religiöse Neutralität (aus BVerfGE 19, 206 (216)): Art. 4 Abs. 1, Art. 3 Abs. 3, Art. 33 Abs. 3 GG sowie Art. 136 Abs. 1 und 4 und Art. 137 Abs. 1 WRV in Verbindung mit Art. 140 GG; für arbeitsrechtliche Neutralität: Art. 9 Abs. 3 GG.

⁴¹ Vgl. für den Bereich der weltanschaulich-religiösen Neutralität *M. Morlok*, Neutralität des Staates und religiöser Radikalismus, in: J. Masing/O. Jouanjan (Hrsg.), *Weltanschauliche Neutralität, Meinungsfreiheit, Sicherungsverwahrung*, Tübingen 2013, S. 13 f. m.w.N. sowie umfassender *K. Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 1972, S. 12 ff., 218 ff.; *C. Jasper*, Religiös und politisch gebundene öffentliche Ämter, 2015, S. 209 ff.

³⁷ BVerfG, Urteil vom 16.12.2014 – 2 BvE 2/14, juris Rn. 65 f.

³⁸ S.o. Fn. 3.