

LINKE, FDP und Grüne (S. 18). Nach einem kurzen Überblick über den Forschungsstand (S. 39-46) sowie eine Erläuterung des methodischen Zugangs und der Klärung grundlegender Begrifflichkeiten (S. 47-76) folgt eine sehr ausführliche Darstellung der Charakteristika der ausgewählten Städte (S. 77-104). Anschließend porträtiert der Verfasser detailliert die organisatorische Entwicklung und gegenwärtige Ausgestaltung der Aktivitäten der untersuchten Parteien vor Ort (S. 107-500). Die Darstellung mündet in der Verdichtung des empirischen Datenmaterials und einer Typenbildung der lokalen Verankerung politischer Parteien (S. 501-527). Abschließend analysiert D'Antonio die empirischen Ergebnisse vor dem Hintergrund seiner eingangs präsentierten normativen Prämisse der Wünschbarkeit von lokal verankerten Parteiorganisationen (S. 555-567). Aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse sieht er zwar eine prinzipielle Erneuerung der Parteien durch die Basis nicht als unmöglich an, warnt jedoch ebenso vor einer „übermäßigen Reformeuphorie“ (S. 559): Zwar erschwere eine „fragmentierte Stadt [...] den Parteien die Integration der zersplitterten Gesellschaft“ (S. 558), dennoch reagierten die Parteien darauf mit einer „Vielseitigkeit der Kontakt- und Kooperationsformen“ (ebd.). Vor Ort fände sich ein „[...] vielfältiges Potpourri an personellen Verflechtungen, punktuellen Kooperationen, regelmäßigen und unregelmäßigen Kontakten sowie losen Netzwerken [...]“ (S. 557).

Positiv hervorzuheben sind die aus der Empirie gewonnenen Typen lokaler Parteiorganisation (S. 518). Sie bieten die Möglichkeit, die Belastbarkeit der explorativ gewonnenen Ergebnisse künftig im Rahmen repräsentativer und stärker theoriegeleiteten Studien zu überprüfen. Wünschenswert wäre jedoch eine ausführlichere Darstellung der Typenbildung und möglicher Erklärungsfaktoren gewesen. Während die Beschreibung der Parteistruktur vor Ort sehr ausführlich erfolgt, widmet sich der Autor in vergleichsweise geringem Umfang dem Vergleich der Parteien in den untersuchten Städten. Bei der Fallauswahl bleibt unklar, warum Leipzig und Frankfurt ausgewählt wurden. Die Berücksichtigung kultureller Unterschiede zwischen einer ost- und westdeutschen Großstadt ist schlüssig (S. 34-35). Die detaillierte Beschreibung der wirtschaftlichen Struktur beider Städte wirft jedoch die Frage auf, ob der Autor neben kulturellen Unterschieden noch weitere Einflussfaktoren als relevant erachtet. Hier fehlt eine theoretische oder empirische Grundlage für die Beurteilung, warum die genannten Rahmendaten aufgeführt werden (S. 77-104). Nach bisherigen Erkenntnissen der lokalen Politikforschung ist zudem davon auszu-

gehen, dass die Einstellungen und das Verhalten von Parteipolitikern mit der Einwohnerzahl der Kommune variieren (u.a. Holtkamp 2015). Insofern wäre eine weniger detaillierte Schilderung der Situation in den beiden Städten zugunsten der zusätzlichen Berücksichtigung einer Land- und Kleinstadt wünschenswert gewesen. Die Entscheidung für die Beschränkung der Analyse auf die Kleinparteien begründet D'Antonio mit deren geringeren Ressourcen und in der Regel fehlenden Kollateralorganisationen, was im Vergleich zu mitgliedsstarken Parteien zu einer anderen Ausgangslage und somit anderen Strategien zur Etablierung lokaler Verankerung führt (S. 34). Ob sich eine unterschiedliche Ausgangslage tatsächlich in divergierenden Strategien widerspiegelt, kann ohne expliziten Vergleich mit SPD und CDU durch die Studie jedoch nicht geklärt werden.

Trotz der genannten Kritikpunkte hat Oliver D'Antonio ein für die Parteien- und lokale Politikforschung wichtiges Werk vorgelegt, das nicht zuletzt durch dessen Typenbildung der lokalen Verankerung politischer Parteien wichtige Impulse für weitergehende Untersuchungen liefert und darüber hinaus die normative Debatte um die Rolle von Parteien in der Kommunalpolitik befeuert.

Michael Angenendt, M.A.

Kluth, Winfried (Hrsg.): „Das wird man ja wohl noch sagen dürfen.“ Staatliche Organe und die Pflicht zur Neutralität, Universitätsverlag Halle-Wittenberg, Halle an der Saale 2015, 92 S., ISBN 978-3-86977-128-1, € 11,80.

Über Neutralität ist in der Juristerei bekanntlich viel nachgedacht und geschrieben worden, gerade auch in der Rechtsprechung. Diese Rechtsfigur ist kein Phänomen, das lediglich auf einem einzelnen Gebiet eine Rolle spielt, sie taucht beispielsweise im Religionsverfassungsrecht, Arbeitsrecht oder im Recht des Berufsbeamtentums auf.

Der von *Winfried Kluth* herausgegebene Sammelband ist eine Dokumentation des 2. Staatsrechtlichen Forums zum Thema „Unparteilichkeit gegenüber politischen Parteien als Verfassungspflicht – Zwischen extrem und extremistisch: welche Verfassungsorgane dürfen Parteien und „Bewegungen“ bewerten und beurteilen?“, welches am 29. Mai 2015 in der Landesvertretung von Sachsen-Anhalt in Berlin stattfand. Bereits der Tagungsname impliziert Ausführungen zur Neutralität gegenüber politischen Parteien. Dementsprechend gespannt ist man auf diesen

Tagungsband und seinen Ertrag für die wissenschaftliche Diskussion über ein (partei-)politisches Neutralitätsgebot, das womöglich aus der Verfassung abzuleiten ist. Gerade in jüngster Zeit sind Gerichtsentscheidungen sowohl der nordrhein-westfälischen Verwaltungsgerichtsbarkeit als auch des Bundesverfassungsgerichts erschienen, die dies zum Gegenstand haben. Dabei ist vor allem an die Entscheidungen aus dem Jahr 2014 zu den Äußerungen des Bundespräsidenten Gauck (BVerfGE 136, 323 ff.) und der Bundesfamilienministerin Schwesig (BVerfG, Urteil vom 16. Dezember 2014, 2 BvE 2/14) sowie die Dügida-Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Düsseldorf (Beschluss vom 09.01.2015, 1 L 54/15, und Urteil vom 28.08.2015, 1 K 1369/15) und des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen (Beschluss vom 12.01.2015, 15 B 45/15) zu denken.

Der Tagungsband enthält die Vorträge der Konferenzteilnehmer und eine Zusammenfassung der abschließenden Podiumsdiskussion. Die Einzelthemen wurden bearbeitet von *Winfried Kluth* (Demokratie als Wettbewerbsordnung – Zur Einführung in die Thematik), *Foroud Shirvani* (Das Parteiverbot und die rechtlichen Garantien der EMRK), *Franz Wilhelm Dollinger* (Muss man beim Parteiverbot besorgt nach Straßburg blicken? Das Parteiverbot und die rechtlichen Garantien der EMRK), *Hermann Butzer* (Frei von der Leber weg? Die Äußerungsbefugnisse des Bundespräsidenten und von Mitgliedern der Bundesregierung gegenüber extremistischen Parteien), *Hans-Georg Maaßen* (Einschätzungsprärogativen des Verfassungsschutzes bei der Beobachtung von extremistischen Parteien und ihren Mitgliedern und Abgeordneten), *Winfried Kluth* (Unparteilichkeit als Handlungsmaßstab der Zentralen für politische Bildung und vergleichbare Stellen und Einrichtungen) und *Christian Hillgruber* (Zwischen wehrhafter Demokratie und „political correctness“; wieweit darf die politische Mehrheit die Spielregeln der politischen (Meinungs-)Bildung bestimmen? Die Reichweite der politischen Meinungsfreiheit).

Bereits auf den ersten Blick lässt sich festhalten, dass Schwerpunkte des Tagungsbandes zum einen die Verfassungsfeindlichkeit von politischen Parteien sowie Parteiverbotsverfahren und zum anderen die Unparteilichkeit und Neutralität von Staatsorganen gegenüber politischen Parteien sind.

Der erste Beitrag von *Winfried Kluth* gibt einen Überblick über das Tagungsthema und skizziert kurz, dass sich die grundgesetzliche Demokratieordnung durch wettbewerbliche Elemente kennzeichne und vor dem Hintergrund eines funktionierenden politi-

schen Wettbewerbs der Grundsatz der Neutralität erforderlich sei. Auch die Frage, ob gegenüber verfassungsfeindlichen oder extremistischen Parteien auf das staatliche Neutralitätsgebot verzichtet werden sollte, wird bereits an dieser Stelle kurz angerissen.

Auch der Beitrag von *Christian Hillgruber* bietet eine gute Grundlage für das Thema der Neutralität, da er auf die Meinungsfreiheit und ihre unverzichtbare Funktion für einen politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess eingeht und diese vor allem vor dem Hintergrund der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung (u.a. Lüth, Wunsiedel, Benetton-Werbung) darstellt. Begrüßenswert ist, dass politische Protestbewegungen wie beispielsweise die Pegida-Bewegung zur Sprache gebracht werden. Zu Recht stellt der Autor fest, dass diese nicht den Schutz des Artikel 21 Abs. 1 GG genießen; ihnen stehen jedoch die Meinungs- und Versammlungsfreiheit gegenüber staatlichem Handeln zur Seite. Beispielhaft werden an dieser Stelle Äußerungen einiger Regierungsmitglieder dargestellt und auf ihre verfassungsmäßige Zulässigkeit hin analysiert, unter Bezugnahme auf die durch das Bundesverfassungsgericht aufgestellten Kriterien in der Glykol- und Osho-Entscheidung. Zwar ist nicht jede staatliche Informationstätigkeit per se unzulässig, da die staatliche Teilhabe am politischen Meinungsbildungsprozess auch erwünscht und notwendig sein kann, jedenfalls sind aber Diffamierungen und Schmähungen unzulässig. Wo darüber hinaus die Grenze zwischen zulässiger und unzulässiger staatlicher Intervention genau zu ziehen ist, ist nicht leicht zu ermitteln und von Inhalt und Kontext der Äußerungen sowie der Amtseigenschaft des sich Äußernden abhängig. Stets muss dabei die Bedeutung der Meinungsfreiheit als politisches Freiheits- und Kommunikationsgrundrecht berücksichtigt werden.

Foroud Shirvani behandelt in seinem Beitrag das Thema des Parteiverbots, welches sowohl im Verfassungsrecht als auch im europäischen und internationalen Recht eine große Rolle spielt. Dabei wird insbesondere auf die bundesverfassungsgerichtlichen Entscheidungen zum Verbot der SRP und der KPD eingegangen, dessen grundlegende Aussagen zusammengefasst dargestellt werden. Überwiegend wird hierbei Bezug genommen auf die EMRK und die Rechtsprechung des EGMR. Daran anknüpfend analysiert der Autor einige Entscheidungen des EGMR, vor allem vor dem Hintergrund ihrer Bedeutung für die Regelung in Artikel 21 Abs. 2 GG. Keinen allzu kleinen Raum nimmt die Frage der Anwendbarkeit des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bei Parteiverboten ein.

Auch der nächste Beitrag von *Franz Wilhelm Dollinger* ist darauf gerichtet, jedoch liegt hier der Fokus auf der Konventionskonformität des Parteiverbots, welches neben Artikel 21 Abs. 2 GG durch einfachrechtliche Normen im BVerfGG geregelt wird. Gerade die Auseinandersetzung mit diesen Normen verdeutlicht die zwei Stufen, in denen sich ein Parteiverbot vollzieht (Feststellung der Verfassungswidrigkeit und Folgen des Parteiverbots).

Im Zusammenhang mit dem Thema der Verfassungsfeindlichkeit von politischen Parteien und Parteiverbotsverfahren greift *Hans-Georg Maaßen* die Beobachtung von extremistischen Parteien durch den Verfassungsschutz auf. Dabei werden insbesondere die Ziele des Verfassungsschutzes und die Kritik an dessen Beobachtungsauftrag behandelt und die sich gegenüberstehenden Rechte und Rechtsgüter dargestellt.

Besonders lesenswert ist der Beitrag von *Hermann Butzer*, der die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zu den Äußerungsbefugnissen des Bundespräsidenten und der Mitglieder der Bundesregierung gegenüber politischen Parteien zum Gegenstand hat. Nicht zuletzt diese zwei Urteile haben die Diskussion über ein politisches Neutralitätsgebot neu entfacht. Der Fokus liegt auf der rechtlichen Bewertung des Gauck-Falles. Interessant ist vor allem die Aufzählung von Negativäußerungen des Bundespräsidenten, die medial bekannt sind und als problematisch dargestellt werden. Dadurch wird die Relevanz der Debatte um einen Neutralitätsgrundsatz in (partei-)politischen Angelegenheiten nochmals unterstrichen. Auch die Rechtsprechungslinie des Bundesverfassungsgerichts, in die sich die in Rede stehenden Entscheidungen einfügen, wird in ausreichender Kürze dargestellt, da auch sie die Verletzung des Rechts auf Chancengleichheit politischer Parteien zum Gegenstand haben. Wenn der Autor eine Unterscheidung zwischen privatem und amtlichem Handeln vornimmt, so steckt er zu Recht die Reichweite der Anwendung staatlicher Neutralität ab, denn während beim Handeln in amtlicher Eigenschaft die Neutralität zur Anwendung kommt, gilt sie nicht bei privatem Handeln des Amtsträgers. Im Vergleich von Bundespräsident und Bundesfamilienministerin kommt der Autor zu dem Ergebnis, dass beim ersteren nur zwischen seiner privaten und seiner amtlichen Rolle zu unterscheiden sei, wohingegen bei Mitgliedern der Bundesregierung die dritte Rolle des Parteipolitikers hinzukomme. Wenn richtigerweise eine solche Unterscheidung zwischen den Funktionen der Staatsorgane getroffen wird, so muss bedacht werden, dass sie in der Theorie besser funktioniert als im Einzel-

fall. In Bezug auf die Art und Weise von Äußerungen wird für ein weites Verständnis in dem Sinne plädiert, dass der Bundespräsident frei sein solle in seinen rhetorischen Mitteln und in der Verwendung einer umgangssprachlich-saloppen Ausdrucksweise, wenn er dies für sinnvoll erachte, um die Aufmerksamkeit seiner Zuhörer zu bekommen. Zwar ist es nicht immer einfach zu entscheiden, ob eine Äußerung zulässig ist oder nicht, allerdings kann dies nicht dazu führen, dass man mit Verweis auf das Temperament der Person die Grenzen der Äußerungen beim Bundespräsidenten im Vergleich zu Regierungsmitgliedern tiefer ansiedelt; auch wenn ein Unterschied zwischen Regierungsmitgliedern und dem Bundespräsidenten in Bezug auf die allgemeinen Kompetenzen und die Stellung besteht, der nicht zu leugnen ist. Im Fazit lässt der Autor begrüßenswerterweise verlauten, dass die Bezeichnung der NPD-Anhänger als Spinner deswegen noch als verfassungsgemäß eingestuft worden sei, weil es um die NPD gehe, denn die Entscheidungsbegründung sei auch mit Verweis auf den Wunsiedel-Beschluss sehr auf den Aspekt der grundgesetzlichen Ordnung als Gegenentwurf zum Nationalsozialismus gemünzt. Der Vorwurf einer ergebnisorientierten Entscheidung in dieser Rechtssache wird auch hier geäußert.

Erfreulich ist, dass *Winfried Kluth* sich mit einem Beitrag zu Aktivitäten der Zentralen für politische Bildung einem bisher kaum näher beleuchteten Randthema widmet. Die Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung, vor allem des Bundesverfassungsgerichts, die sich ebenfalls mit einem Grundsatz der Unparteilichkeit als Maßstab für das Handeln der Zentralen beschäftigt, da die in Frage stehenden Äußerungen Grundrechtsrelevanz aufweisen, bereichert die Diskussion um die Neutralität staatlicher Organe.

Insgesamt handelt es sich beim vorliegenden Buch um eine überschaubare, aber interessante Zusammenschau mehrerer Themenkomplexe, die die staatliche Neutralität tangieren und sie vor allem im Lichte der Rechtsprechung aufbereiten.

Duygu Dişçi

König, Klaus: Operative Regierung, Mohr Siebeck, Tübingen 2015, 477 S., ISBN 978-3-16-153615-1, € 44.

Klaus König ist als emeritierter Universitätsprofessor für Verwaltungswissenschaft, Regierungslehre und Öffentliches Recht in Speyer nicht nur im Bereich der Regierungsforschung wissenschaftlich ausgewiesen, sondern als Ministerialdirektor a.D. (Bundes-