



Bundesverfassungsgericht

[> Startseite](#) [> Presse](#) > Äußerungen von Bundeskanzlerin Merkel zur Ministerpräsidentenwahl in Thüringen 2020 verletzen das Recht auf Chancengleichheit der Parteien

Äußerungen von Bundeskanzlerin Merkel zur Ministerpräsidentenwahl in Thüringen 2020 verletzen das Recht auf Chancengleichheit der Parteien

Pressemitteilung Nr. 53/2022 vom 15. Juni 2022

Urteil vom 15. Juni 2022

2 BvE 4/20, 2 BvE 5/20

Mit Urteil vom heutigen Tag hat der Zweite Senat entschieden, dass Bundeskanzlerin Angela Merkel durch eine im Rahmen einer Pressekonferenz mit dem Präsidenten der Republik Südafrika am 6. Februar 2020 in Pretoria getätigte Äußerung zur Ministerpräsidentenwahl in Thüringen und deren anschließende Veröffentlichung auf den Internetseiten der Bundeskanzlerin und der Bundesregierung die Partei Alternative für Deutschland (AfD) in ihrem Recht auf Chancengleichheit der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG verletzt hat.

Im Februar 2020 war Thomas Kemmerich (FDP) im dritten Wahlgang zum Ministerpräsidenten des Freistaats Thüringen gewählt worden. An der Wahl wurde wegen der angenommenen Mitwirkung von Abgeordneten sowohl der AfD- als auch der CDU-Landtagsfraktion heftige öffentliche Kritik geübt. Die Bundeskanzlerin äußerte sich dazu am Tag nach der Wahl im Rahmen eines Staatsempfangs mit dem Präsidenten der Republik Südafrika dahingehend, dass die Ministerpräsidentenwahl mit einer „Grundüberzeugung“ gebrochen habe, „für die CDU und auch für mich“, wonach mit „der AfD“ keine Mehrheiten gewonnen werden sollten. Der Vorgang sei „unverzeihlich“, weshalb das Ergebnis rückgängig gemacht werden müsse. Es sei „ein schlechter Tag für die Demokratie“ gewesen.

Bundeskanzlerin Merkel hat mit der getätigten Äußerung in amtlicher Funktion die Antragstellerin negativ qualifiziert und damit in einseitiger Weise auf den Wettbewerb der politischen Parteien eingewirkt. Der damit verbundene Eingriff in das Recht auf gleichberechtigte Teilhabe am Prozess der politischen Willensbildung aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG ist weder durch den Auftrag des Bundeskanzlers zur Wahrung der Stabilität der Bundesregierung sowie des Ansehens der Bundesrepublik Deutschland in der Staatengemeinschaft gerechtfertigt, noch handelt es sich um eine zulässige Maßnahme der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung. Durch die anschließende Veröffentlichung der Äußerung auf den Internetseiten der Bundeskanzlerin und der Bundesregierung haben die Antragsgegnerinnen außerdem auf Ressourcen zurückgegriffen, die allein ihnen zur Verfügung standen. Indem sie auf diese Weise das in der Äußerung enthaltene negative Werturteil über die Antragstellerin verbreitet haben, haben sie die Antragstellerin eigenständig in ihrem Recht auf gleichberechtigte Teilnahme am politischen Wettbewerb verletzt.

Die Richterin Wallrabenstein hat ein Sondervotum abgegeben.

Sachverhalt:

Am 5. Februar 2020 fand im Thüringer Landtag die Wahl zum Ministerpräsidenten des Freistaats Thüringen statt. Nachdem weder der gemeinsame Kandidat der Fraktionen von SPD, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN noch der Kandidat der Landtagsfraktion der Antragstellerin in den ersten zwei Wahlgängen die notwendige absolute Stimmenmehrheit erhalten hatte, nominierte die Fraktion der FDP einen weiteren Kandidaten für den dritten Wahlgang, in dem gewählt ist, wer die meisten Stimmen erhält. Dieser wurde mit 45 von 90 Stimmen bei einer Enthaltung, 44 Stimmen für den Kandidaten von SPD, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und keiner Stimme für den Kandidaten der Landtagsfraktion der Antragstellerin gewählt.

An der Wahl des Ministerpräsidenten wurde wegen der angenommenen Mitwirkung von Abgeordneten der Antragstellerin heftige öffentliche Kritik geübt. Die Bundeskanzlerin, die sich in Südafrika auf einer Dienstreise befand, äußerte sich am 6. Februar 2020 im Rahmen eines Staatsempfangs mit dem Präsidenten der Republik Südafrika zu dem Vorgang unter anderem 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.“

Die Äußerung wurde sowohl auf der Internetseite der Bundeskanzlerin als auch auf der Internetseite der Bundesregierung veröffentlicht.

Die Antragstellerin macht geltend, dass die Antragsgegnerinnen die ihnen obliegende Pflicht zur Neutralität im politischen Meinungskampf und damit das Recht der Antragstellerin auf Chancengleichheit der politischen Parteien aus Art. 21 Abs. 1 GG verletzt haben.

Wesentliche Erwägungen des Senats:

Die Anträge sind begründet.

A. I. Um die verfassungsrechtlich gebotene Offenheit des Prozesses der politischen Willensbildung zu gewährleisten, ist es unerlässlich, dass die Parteien, soweit irgend möglich, gleichberechtigt am politischen Wettbewerb teilnehmen. Dies macht es erforderlich, dass Staatsorgane im politischen Wettbewerb der Parteien Neutralität wahren. Das Recht, gleichberechtigt am Prozess der Meinungs- und Willensbildung teilzunehmen, wird regelmäßig verletzt, wenn Staatsorgane als solche zugunsten oder zulasten einer politischen Partei oder von Wahlbewerbern auf den Wahlkampf einwirken.

II. Für die Äußerungsbefugnisse eines einzelnen Mitglieds der Bundesregierung gilt nichts Anderes als für die Bundesregierung als Ganzes. Handelt das Regierungsmitglied in Wahrnehmung seines Ministeramtes, hat es in gleicher Weise wie die Bundesregierung den verfassungsrechtlich garantierten Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien zu beachten. Dies schließt nicht aus, dass Regierungsmitglieder außerhalb ihrer amtlichen Funktion am politischen Meinungskampf teilnehmen. Es muss aber sichergestellt sein, dass ein Rückgriff auf die mit dem Regierungsamt verbundenen Mittel und Möglichkeiten, die den politischen Wettbewerbern verschlossen sind, unterbleibt. Demgemäß verstößt eine Partei ergreifende Äußerung eines Bundesministers im politischen Meinungskampf gegen den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien und verletzt die Integrität des freien und offenen Prozesses der Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen, wenn sie 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.

III. Für das Amt des Bundeskanzlers gelten diese Maßgaben grundsätzlich in gleicher Weise. Er wirkt entscheidend an der Aufgabe der Regierung zur Staatsleitung mit, aus der jene Autorität und Ressourcenvorteile erwachsen, die für die Bindung an den Grundsatz der Chancengleichheit und die sich daraus ergebenden Neutralitätspflichten ursächlich sind. Soweit seine Äußerungsbefugnisse gegenständlich weiterreichen als die des einzelnen, auf seinen jeweiligen Ressortbereich beschränkten Bundesministers und die Gesamtheit des Regierungshandelns umfassen, entbindet ihn dies bei der Wahrnehmung seiner Rechte nicht von der Pflicht, den Anspruch der Parteien auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb und damit das Neutralitätsgebot zu beachten.

IV. Der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot. Gründe, die Ungleichbehandlungen rechtfertigen und der Bundesregierung eine Befugnis zum Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien verleihen, müssen aber durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sein, das dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien die Waage halten kann. Dabei ist jedenfalls den Grundsätzen der Geeignetheit und Erforderlichkeit zur Erreichung der verfassungsrechtlich legitimierten Zwecke Rechnung zu tragen.

1. Als gleichwertiges Verfassungsgut kommt der Schutz der Handlungsfähigkeit und Stabilität der Bundesregierung in Betracht. Das Grundgesetz erstrebt die Bildung einer vom Willen der Mehrheit des Parlaments getragenen, handlungsfähigen Regierung. Für die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung Sorge zu tragen, ist zuvörderst Aufgabe des Bundeskanzlers, dem bei der Bestimmung der hierfür erforderlichen Maßnahmen ein weiter Einschätzungsspielraum zukommt.

2. Die Erhaltung des Ansehens der und des Vertrauens in die Bundesrepublik Deutschland in der Staatengemeinschaft stellt ebenfalls ein der Chancengleichheit der Parteien gleichwertiges Verfassungsgut dar. Das Grundgesetz bindet die Bundesrepublik Deutschland in die internationale Gemeinschaft ein und hat die deutsche öffentliche Gewalt programmatisch auf internationale Zusammenarbeit ausgerichtet. Die Beachtung und Umsetzung dieses Verfassungsgebots obliegt zuvörderst der Bundesregierung und insbesondere dem Bundeskanzler, wobei ihnen das Grundgesetz einen weiten Spielraum zur eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung eröffnet.

3. Die der Bundesregierung und ihren Mitgliedern im Rahmen der Aufgabe zur Staatsleitung zustehende Befugnis zur Öffentlichkeitsarbeit entbindet für sich genommen nicht von der Beachtung des Neutralitätsgebots. Der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG lässt es nicht zu, dass die Bundesregierung oder ihre Mitglieder die Möglichkeit der Öffentlichkeitsarbeit nutzen, um Regierungsparteien zu unterstützen oder Oppositionsparteien zu bekämpfen. Dies ändert allerdings nichts daran, dass die Bundesregierung nicht gehindert, sondern sogar verpflichtet ist, für die Grundsätze und Werte der Verfassung einzutreten, und sich im Rahmen ihrer Pflicht zum Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung auch mit verfassungsfeindlichen Parteien zu befassen hat.

B. Nach diesen Maßstäben sind die Anträge begründet.

I. Die streitgegenständliche Äußerung verletzt die Antragstellerin in ihrem Recht auf Chancengleichheit der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes.

1. Die streitgegenständliche Äußerung wurde in amtlicher Funktion getätigt. Sie fiel im ausschließlich amtsbezogenen Rahmen einer Regierungspressekonferenz, deren Anlass sowie vorgesehener Gegenstand Gespräche waren, welche die Antragsgegnerin zu I. in ihrer Eigenschaft als Bundeskanzlerin im Rahmen eines Staatsbesuchs in Südafrika geführt hatte. Aus der Ankündigung der Antragsgegnerin zu I., eine „Vorbemerkung“ zu machen, folgt nichts Anderes. Daraus ergibt sich zunächst nur, dass die Äußerung den folgenden Aussagen zu den Inhalten der Gespräche mit den Vertretern der Republik Südafrika vorgelagert sein, nicht jedoch, dass sie außerhalb der Ausübung der Dienstgeschäfte erfolgen sollte. Der Hinweis, die Vorbemerkung „aus innenpolitischen Gründen“ zu machen, ändert am amtlichen Charakter der Äußerung ebenfalls nichts. Denn der Bundeskanzler ist zur verantwortlichen Leitung sowohl der inneren wie auch der äußeren Politik berufen. Inhaltlich lässt die Äußerung der Antragsgegnerin zu I. keine hinreichende Distanzierung von ihrem Amt erkennen. Sofern sie auf eine Grundüberzeugung der CDU verweist, ist zwar erkennbar, dass sie die Ministerpräsidentenwahl in erster Linie mit Blick auf das Verhalten der Landtagsabgeordneten ihrer eigenen Partei kritisierte. Dies allein rechtfertigt aber nicht den Rückschluss, dass sie sich ausschließlich als Parteipolitikerin äußerte. Gleiches gilt für den Umstand, dass die Äußerung sich auf einen Sachverhalt außerhalb der Regelungszuständigkeit der Bundesregierung oder des Bundeskanzlers bezog. Die Frage der Kompetenz ist für die Abgrenzung zwischen amtlichem und nichtamtlichem Handeln nicht von Bedeutung. Es wäre der Antragsgegnerin zu I. unbenommen gewesen, mit hinreichender Klarheit darauf hinzuweisen, dass sie sich zur Ministerpräsidentenwahl in Thüringen nicht in ihrer Eigenschaft als Bundeskanzlerin, sondern als Parteipolitikerin oder Privatperson äußern werde. Von dieser Möglichkeit hat sie keinen Gebrauch gemacht.

2. Die streitgegenständliche Äußerung beinhaltet negative Qualifizierungen der Antragstellerin. Hierdurch hat die Antragsgegnerin zu I. in einseitiger Weise auf den Wettbewerb der politischen Parteien eingewirkt.

a) Die Antragsgegnerin zu I. beschränkt sich in der streitgegenständlichen Äußerung nicht auf eine Bewertung der Wahl des Thüringer Ministerpräsidenten und des diesbezüglichen Verhaltens der Landtagsabgeordneten der CDU. Vielmehr beinhaltet die Äußerung auch eine grundsätzliche Stellungnahme zum Umgang mit der Antragstellerin und zu deren Verortung im demokratischen Spektrum. Die Aussage, dass die Ministerpräsidentenwahl mit der „Grundüberzeugung“ gebrochen habe, mit „der AfD“ keine Mehrheiten zu bilden, qualifiziert die Antragstellerin insgesamt als eine Partei, mit der jedwede (parlamentarische) Zusammenarbeit von vornherein ausscheidet. Diese Bewertung wird dadurch verstärkt, dass die Antragsgegnerin zu I. den Vorgang als „unverzeihlich“ bezeichnete und forderte, dessen Ergebnis rückgängig zu machen. Indem sie schließlich äußerte, die Ministerpräsidentenwahl in Thüringen sei „ein schlechter Tag für die Demokratie“ gewesen, hat sie deutlich gemacht, dass sie die Beteiligung der Antragstellerin an der Bildung parlamentarischer Mehrheiten generell als demokratieschädlich erachtet, und implizit ein insgesamt negatives Werturteil über die Koalitions- und Kooperationsfähigkeit der Antragstellerin im demokratischen Gemeinwesen gefällt.

b) Die negative Bewertung stellt sich als Eingriff in das Recht auf gleichberechtigte Teilhabe am Prozess der politischen Willensbildung aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG dar. Die Antragsgegnerin zu I. hat mit ihr die durch das Neutralitätsgebot vorgegebenen inhaltlichen Grenzen ihrer Äußerungsbefugnisse überschritten, indem sie ein negatives Werturteil über die Antragstellerin als eine im politischen Wettbewerb stehende Partei gefällt hat. Sie hat gegen die Antragstellerin Partei ergriffen, indem sie sie aus dem Kreis der im demokratischen Spektrum koalitions- und kooperationsfähigen Parteien ausgegrenzt hat.

3. Der Eingriff in das Recht der Antragstellerin auf Chancengleichheit ist nicht gerechtfertigt.

a) Es ist nicht erkennbar, dass die Äußerung zur Sicherung der Arbeitsfähigkeit und Stabilität der Bundesregierung geboten war. Dass dem Bundeskanzler bei der Beurteilung der Frage, welcher Maßnahmen es zur Erhaltung der Stabilität und der Arbeitsfähigkeit der Bundesregierung bedarf, ein weiter Einschätzungsspielraum zusteht, entbindet nicht davon, dass plausibel dargelegt werden oder in sonstiger Weise ersichtlich sein muss, dass die Stabilität der Bundesregierung im Einzelfall tatsächlich betroffen gewesen ist und einen Eingriff in das Recht auf Chancengleichheit der politischen Parteien aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG erforderlich gemacht hat. Daran fehlt es. Bereits vor der öffentlichen Einlassung der Antragsgegnerin zu I. hatte die Bundesvorsitzende der CDU sich zur Ministerpräsidentenwahl in Thüringen inhaltsgleich geäußert. Die Antragsgegnerin selbst hatte den Vorgang telefonisch mit den führenden Repräsentanten der

Koalitionsparteien besprochen, wobei die Einberufung des Koalitionsausschusses vereinbart worden war. Damit war der im Koalitionsvertrag vorgesehene Mechanismus zur Bewältigung krisenhafter Situationen in der Regierungsarbeit im Zeitpunkt der Streitgegenständlichen Äußerung bereits betätigt worden. Dass die Stabilität und Arbeitsfähigkeit der Bundesregierung unabhängig von dessen Ausgang gefährdet waren, erschließt sich nicht.

b) Ebenso wenig ist erkennbar, dass infolge der Ministerpräsidentenwahl in Thüringen das Ansehen der und das Vertrauen in die Bundesrepublik Deutschland in der Staatengemeinschaft in einer Weise betroffen waren, welche die mit der öffentlichen Erklärung verbundene Parteinahme zulasten der Antragstellerin hätte rechtfertigen können. Soweit die Antragsgegnerinnen geltend machen, international habe die Erwartung bestanden, dass sich die CDU als stärkste Regierungspartei positioniere, war eine solche Positionierung durch die CDU-Parteivorsitzende bereits erfolgt. Dass die Ministerpräsidentenwahl in Thüringen das Ansehen der oder das Vertrauen in die Bundesrepublik Deutschland in relevantem, die außenpolitische Handlungsfähigkeit einschränkendem Umfang zu erschüttern geeignet war, ist nicht ersichtlich. Dahingehende Reaktionen ausländischer Staatsorgane sind nicht dargelegt. Insbesondere kann dies den von den Antragsgegnerinnen vorgelegten Presseauschnitten nicht entnommen werden. Allein die subjektive Einschätzung der Antragsgegnerin zu I. reicht insoweit nicht aus, da dem Bundeskanzler andernfalls umfangreiche, kaum eingrenzbar Möglichkeiten eröffnet würden, unter Inanspruchnahme der Amtsautorität einseitig in den Wettbewerb der politischen Parteien einzugreifen.

c) Der Eingriff in das Recht auf Chancengleichheit der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG ist auch nicht durch die Befugnis zur Informations- und Öffentlichkeitsarbeit gerechtfertigt. Es kann dahinstehen, inwieweit die Bewertung der Ministerpräsidentenwahl in Thüringen überhaupt einen tauglichen Gegenstand der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung und ihrer Mitglieder darstellt. Jedenfalls hat die Antragsgegnerin zu I. mit ihrer Äußerung das dabei grundsätzlich zu beachtende Neutralitätsgebot verletzt. Der Äußerung kann auch nicht entnommen werden, dass sie zum Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung vor verfassungsfeindlichen Bestrebungen erfolgte.

II. Soweit die Streitgegenständliche Äußerung auf den Internetseiten der Antragsgegnerinnen veröffentlicht wurde, ist der Antrag ebenfalls begründet.

1. Die Veröffentlichung der Streitgegenständlichen Äußerung auf den offiziellen Internetseiten der Antragsgegnerinnen stellt sich als amtliches Handeln dar, weil in spezifischer Weise regierungsamtliche Autorität in Anspruch genommen und auf amtsbezogene Ressourcen zurückgegriffen wurde, die allein den Antragsgegnerinnen zur Verfügung standen. Die Veröffentlichung diente dabei auch der weiteren Verbreitung der Streitgegenständlichen Äußerung und des darin enthaltenen negativen Werturteils über die Antragstellerin. Sie führt zu einer eigenständigen Verletzung des Rechts der Antragstellerin auf gleichberechtigte Teilnahme am politischen Wettbewerb aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG.

2. Der Eingriff ist nicht gerechtfertigt. Eine Rechtfertigung folgt nicht aus einer Pflicht zur authentischen Dokumentation von Regierungshandeln. Diese erstreckt sich jedenfalls nicht auf Erklärungen, die in nicht gerechtfertigter Weise in das Recht auf politische Chancengleichheit einer politischen Partei aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG eingreifen. Die Veröffentlichung nimmt auch nicht lediglich die Erfüllung einer nach dem Informationsfreiheitsgesetz beziehungsweise den Pressegesetzen bestehenden Informationspflicht in allgemeiner Weise vorweg. Es kann dahinstehen, ob eine solche Auskunftspflicht besteht. Jedenfalls entstünde sie erst mit Vorliegen eines entsprechenden Antrags und zudem nur in dem im Einzelfall begehrten Umfang.

Die Entscheidung ist mit 5 : 3 Stimmen ergangen.

Sondervotum der Richterin Wallrabenstein:

Die Bundeskanzlerin hat keinen Verfassungsverstoß begangen. Äußert sie sich zu politischen Fragen, unterliegt der Aussageinhalt keiner Neutralitätskontrolle durch das Bundesverfassungsgericht.

I. Bei der Durchführung einer solchen Kontrolle lässt die Senatsmehrheit anerkannte Argumentationsfiguren der verfassungsgerichtlichen Praxis außer Betracht.

Bei der Einordnung der Äußerung der Bundeskanzlerin als Amtsausübung will die Senatsmehrheit den objektiven Empfängerhorizont eines mündigen und verständigen Bürgers einnehmen. Dieser Maßstab ist jedoch für die Abgrenzung zwischen Amtsausübung und davon zu trennender Stellungnahme einer Parteipolitikerin ungeeignet.

Inhaber von Regierungsämtern werden regelmäßig in ihrer Doppelrolle wahrgenommen. Aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger bestehen aufgrund der Verschränkung von staatlichem Amt und parteipolitischer Zugehörigkeit gegenüber einem Regierungsmitglied nur begrenzte Neutralitätserwartungen. Beides hat der Senat erkannt, zieht daraus aber keine Konsequenzen. Die Einordnung einer Äußerung der Bundeskanzlerin als ebensolche bereitet gerade wegen ihrer Doppelrolle keine Schwierigkeiten. Zweifelhaft und unbewiesen ist hingegen die Hypothese, sie könne diese Vermutung mit einer hinreichenden Distanzierung von ihrem Amt entkräften. Eher wäre darauf abzustellen, ob ausnahmsweise ein Regierungsmitglied ausschließlich in Wahrnehmung seines Amtes spricht, sich also deutlich von seiner Parteifunktion distanzieret.

Dass zudem die redaktionelle Einordnung der Äußerung durch die in der Pressekonferenz anwesenden Journalistinnen und Journalisten unbeachtlich sein soll, geht nicht nur an der Wirklichkeit vorbei, in der Bürgerinnen und Bürger für ihre persönliche politische Willensbildung auf die mediale Berichterstattung angewiesen sind. Die Senatsmehrheit blendet damit auch konzeptionell den vielschichtigen Kommunikationsprozess einer demokratischen Gesellschaft und damit die Grundlage des politischen Willensbildungsprozesses aus, dessen Schutz die Äußerungsbeschränkungen der Bundeskanzlerin gerade dienen sollen.

II. 1. Zum „Schutz des politischen Willensbildungsprozesses vom Volk hin zu den Staatsorganen vor seiner Umkehrung“ hat der Senat zunächst nur die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung in Wahlkampfzeiten begrenzt. Die hierbei aufgestellten Maßstäbe hat er schrittweise allgemein zu einer Neutralitätspflicht für Äußerungen von Regierungsmitgliedern weiterentwickelt.

2. Bereits für die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung – im Sinne der Selbstdarstellung der Regierungsarbeit – waren und sind diese inhaltlichen Neutralitätsmaßstäbe umstritten. Ich halte sie für verfehlt.

Die Selbstdarstellung der Regierung ist etwas anderes als die sachbezogene Öffentlichkeitsarbeit. Diese ist, auch wenn sie von einem Minister oder einer Ministerin ausgeübt wird, eine spezifische Form der Verwaltungstätigkeit und unterliegt – dementsprechend justiziablen – Vorgaben wie Richtigkeit, Sachlichkeit und Zurückhaltung.

Ich kann nicht erkennen, dass bei der Selbstdarstellung der Regierung eine Neutralitätspflicht dem Schutz der Richtung des Willensbildungsprozesses vom Volk zu den Staatsorganen vor seiner Umkehrung dienen könnte. Eine offene Parteinahme der Regierungsmitglieder für die Parteien, die die Regierung tragen, ist hierfür nicht das Problem. Bürgerinnen und Bürger erwarten von den Regierungsmitgliedern nur begrenzt Neutralität, nämlich insoweit, als sie Funktionen der Fachverwaltung ausüben.

Das Konzept einer Trennung, das der Senat verfolgt, wäre daher nicht zwischen Amtsausübung und Parteitätigkeit, sondern zwischen Exekutiv- und Regierungstätigkeit zu verorten. Indem der Senat stattdessen die Amtsausübung eines Regierungsmitglieds insgesamt den Vorgaben unterstellt, die ihrem Grunde nach für Exekutivhandeln gelten, verkennt er die eigentliche Regierungsfunktion, die im parlamentarischen Regierungssystem des Grundgesetzes vom Parlament der Bundeskanzlerin und ihrem Kabinett überantwortet ist.

Regierungsarbeit ist politisch und in einer Parteiendemokratie parteipolitisch geprägt. Die Sorge, dass die Richtung des politischen Willensbildungsprozesses umgekehrt werden könnte, wird gerade durch den Anschein von Neutralität des Regierungshandelns begründet. Themensetzung, Gewichtung der Belange, Auswahl der Expertise, Bewertung von Argumenten, also alle politischen Leitungsentscheidungen stellen eben Entscheidungen dar. Sie sind nie neutral, sondern beruhen auf Prägnanzen, Überzeugungen und Wirklichkeitswahrnehmungen, die in einer Gesellschaft sehr unterschiedlich sind. Wahlen dienen dazu, bei diesen Entscheidungen einen Unterschied zu machen.

Daher spricht bereits bei der Selbstdarstellung der Regierungstätigkeit nichts für eine Neutralitätspflicht.

3. Äußerungen einzelner Regierungsmitglieder zu konkreten politischen Fragen sind erst recht nicht einer Neutralitätspflicht unterworfen.

Geht man mit dem Senat davon aus, dass für die – selbstdarstellende – Öffentlichkeitsarbeit der Regierung Neutralitätspflichten gelten, müsste ein genereller Maßstab für alle Äußerungen von Regierungsmitgliedern format- und situationsbezogen präzisiert werden. Oder er müsste so gefasst sein, dass die Kontextbedingungen einer Äußerung berücksichtigt werden können.

Der Senat wählt mit dem Trennungskonzept einen anderen Weg. Er unterwirft regierungsamtliche Äußerungen engen Neutralitätsvorgaben und verweist die Auseinandersetzung mit politischen Parteien auf den Bereich „außerhalb der amtlichen Funktion“.

Bezogen auf den Wahlkampf hat die Unterscheidung zwischen der Regierungsarbeit zuzuordnender Selbstdarstellung und parteipolitischer Wahlwerbung ihren Sinn. Regierungsmitglieder sollen ihre Ressourcen nicht für den Wahlkampf verwenden dürfen, sondern ihn ebenso mit persönlichem Einsatz führen müssen wie andere Parteipolitiker auch. Auch die Differenzierung zwischen „dienstlichen“ und privaten Meinungsäußerungen hat in zahlreichen Kontexten ihre Berechtigung. Sie erlaubt die Wahrnehmung persönlicher Freiheiten und bewahrt zugleich die Institution, der eine Person „dienstlich“ angehört, davor, mit deren Auffassungen oder Verhaltensweisen gleichgesetzt zu werden. Weder das eine noch das andere ist aber angezeigt, wenn Regierungsmitglieder sich zu politischen Fragen parteinehmend äußern. Regierungsmitglieder stehen auch – und gerade – persönlich in der politischen Verantwortung. Umgekehrt dient die Möglichkeit der Parteinahme in ihrem Fall nicht nur der Verwirklichung persönlicher Freiheiten.

III. Das berechnete Anliegen, das der Senat mit dieser Trennung verfolgt, findet sich nicht auf der Seite der Amtsausübung des Regierungsmitglieds, sondern auf der Seite seiner parteipolitischen Betätigung. Bei letzterer soll es nicht auf die spezifischen Möglichkeiten und Mittel des Ministeramtes zurückgreifen dürfen. Es geht also nicht um ein inhaltliches Äußerungsverbot, sondern um ein Ressourcennutzungsverbot.

Damit lässt sich eine exzessive Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Wahlkampf, also die Nutzung von Regierungsressourcen für parteispezifische Zwecke unterbinden und der politische Wettbewerb sichern.

Allerdings ist ein solches Verbot nur für die Nutzung wirtschaftlicher Ressourcen plausibel. Durch den Rückgriff auf sie ersparen sich Regierungsparteien eigene Aufwendungen. Dies und nicht der Inhalt der – selbstdarstellenden – Öffentlichkeitsarbeit kann den Parteienwettbewerb verzerren. Dass eine regierende Partei ihre Wahlprogramme umsetzt und damit auch in kommenden Wahlen überzeugen will, ist gerade Folge der in den vorangegangenen Wahlen zum Ausdruck gekommenen Präferenzen der Wählerinnen und Wähler.

Daher ist es verfehlt, der Nutzung der Ressourcen die Nutzung der Amtsautorität gleichzustellen.
