

Studien zum öffentlichen Recht

30

Tobias Growe

Das Regierungsmitglied im parteipolitischen Diskurs

Ein Beitrag zum verfassungsrechtlichen
Amts- und Rollenverständnis



Nomos

Studien zum öffentlichen Recht

Herausgegeben von

Prof. Dr. Christoph Enders, Universität Leipzig

Prof. Dr. Jörg Ennuschat, Ruhr-Universität Bochum

Prof. Dr. Annette Guckelberger, Universität des Saarlandes

Prof. Dr. Armin Hatje, Universität Hamburg

Prof. Dr. Thorsten Kingreen, Universität Regensburg

Prof. Dr. Katharina von Schlieffen, FernUniversität Hagen

Band 30

Tobias Growe

Das Regierungsmitglied im parteipolitischen Diskurs

Ein Beitrag zum verfassungsrechtlichen
Amts- und Rollenverständnis



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Bochum, Univ., Diss., 2020

ISBN 978-3-8487-7823-2 (Print)

ISBN 978-3-7489-2227-8 (ePDF)

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2020 von der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum als Dissertation angenommen. Ihr liegt der Stand von Rechtsprechung und Literatur bis Anfang Oktober 2019 zugrunde.

Dank gilt zunächst meinem Betreuer Herrn Prof. Dr. Klaus Joachim Grigoleit, an dessen Lehrstuhl ich mehrere Jahre als wissenschaftlicher Mitarbeiter tätig war. In regelmäßigen Gesprächen trug er mit wertvollen Hinweisen und konstruktiver Kritik zum Gelingen meines Promotionsvorhabens bei.

Das Zweitgutachten übernahm Herr Prof. Dr. Jörg Ennuschat, dem ich für die Unterstützung bei der Veröffentlichung meiner Dissertation im Nomos Verlag danke.

Weiter bin ich meinen ehemaligen Lehrstuhlkolleginnen und -kollegen für die angenehme Zusammenarbeit und den gewinnbringenden fachlichen Austausch verbunden. Für ihre Diskussions- und Hilfsbereitschaft danke ich insbesondere Frau Lea Fischer und Herrn Vilim Brezina.

Mein größter Dank gebührt schließlich meinen Eltern, die mich nicht nur während meiner Promotionszeit vorbehaltlos und liebevoll unterstützten. Ihnen widme ich diese Arbeit.

Essen, im September 2020

Tobias Growe

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	11
A. Einleitung	13
B. Die staatstheoretische Scheidung von amtlicher und parteipolitischer Sphäre	16
I. Staat und Gesellschaft	16
1. Das Trennungsmodell im deutschen Konstitutionalismus	17
2. Die Differenzierung im freiheitlich-demokratischen Verfassungsstaat	20
3. Gemeinwohlkompetenzen	23
a) Gemeinwohlklauseln im geltenden Recht	23
b) Die staatliche Gemeinwohlbindung	25
c) Ansätze zur Gemeinwohlkonkretisierung	28
d) Arbeitsteilige Gemeinwohlverwirklichung durch Staat und Gesellschaft	31
II. Das öffentliche Amt	32
1. Das öffentliche Amt im staatsrechtlichen Sinn	33
2. Die Polarität von öffentlichem Amt und privater Freiheit	35
3. Die Dichotomie des Ämterwesens	37
a) Das fachliche Vollzugsamt	37
b) Das politische Führungsamt	40
III. Die politischen Parteien	41
1. Funktionen der Parteien	42
a) Artikulation und Integration gesellschaftlicher Interessen	43
b) Beteiligung an Wahlen	44
c) Rekrutierung und Sozialisation des politischen Führungspersonals	45
d) Legitimation des politischen Systems	46
2. Der verfassungsrechtliche Standort der Parteien	47
a) Die Lehre vom Parteienstaat	48
b) Die gesellschaftliche Verwurzelung der Parteien	50

c) Die institutionelle Einbindung der Parteien in das Regierungssystem	51
aa) Parteien und Parlament	51
bb) Parteien und Regierung	54
IV. Zusammenfassung	57
C. Grund und Grenzen regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit	59
I. Erscheinungsformen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit	59
II. Verfassungsrechtliche Legitimationsgründe für staatliche Öffentlichkeitsarbeit	62
1. Das Demokratieprinzip	62
2. Das Rechtsstaatsprinzip	65
3. Das Sozialstaatsprinzip	66
4. Grundrechtliche Schutzpflichten	67
III. Die Regierungskompetenz zur Öffentlichkeitsarbeit	69
1. Der Begriff der Staatsleitung	70
2. Staatsleitung zwischen Parlament und Regierung	71
3. Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit als Staatsleitung	74
4. Die Kompetenzverteilung innerhalb der Regierung	78
IV. Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit im Bundesstaat	81
1. Äußerungsgrenzen der Bundesregierung	81
2. Äußerungsgrenzen der Landesregierungen	83
V. Die Pflicht der Regierung zu parteipolitischer Neutralität	84
1. Neutralität als verfassungsrechtlicher Topos	85
2. Begründungsansätze für eine parteipolitische Neutralitätspflicht	87
a) Die republikanische Gemeinwohlverantwortung	88
b) Der Grundsatz der Wahlfreiheit	89
c) Die Chancengleichheit der Parteien	92
aa) Sedes materiae	92
bb) Inhalt und Umfang	95
cc) Beeinträchtigungen durch regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit	96
d) Kommunikationsgrundrechte	100
aa) Politisch-demokratische Wirkungsweisen	101
bb) „Chilling effects“ durch regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit	103
3. Konkretisierende Ableitungen aus der Neutralitätspflicht	107
a) Richtigkeitsgebot für Tatsachenbehauptungen	108

b) Identifikationsverbot	109
c) Gebot kommunikativer Sterilität?	110
d) Verbot von Ausgrenzungen	113
aa) Keine unmittelbaren Diffamierungen	113
bb) Keine gezielten Appelle zu Lasten bestimmter Parteien	115
e) Gebot äußerster Zurückhaltung in der Vorwahlzeit?	117
aa) Derzeitige Standpunkte in Rechtsprechung und Schrifttum	117
bb) Grundsätzliche Kritik	120
VI. Zusammenfassung	122
D. Die politische Kommunikation außerhalb des Regierungsamtes	125
I. Die grundrechtliche Kommunikationsfreiheit	125
II. Die Rolle als Abgeordneter	127
1. Die Vereinbarkeit von Regierungsamt und Abgeordnetenmandat	128
2. Das Abgeordnetenmandat als öffentliches Amt?	130
3. Die Kommunikation auf Grundlage des freien Mandats	133
a) Äußerungen im innerparlamentarischen Bereich	134
aa) Das parlamentarische Rederecht des Abgeordneten	135
bb) Keine Verpflichtung zu parteipolitischer Neutralität	137
cc) Wechsel auf die Regierungsbank	140
b) Außerparlamentarische Äußerungen	145
III. Kriterien zur Abgrenzung von regierungsamtlicher und sonstiger politischer Kommunikation	146
1. Ausdrückliche Bezugnahme auf das Regierungsamt	147
2. Nutzung spezifisch regierungsamtlicher Kommunikationswege	148
3. Äußere Umstände	149
IV. Zusammenfassung	151
E. Schlussbetrachtung	153
Literaturverzeichnis	155

Abkürzungsverzeichnis

Die hier verwendeten Abkürzungen orientieren sich grundsätzlich an *Hil-debert Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der deutschen Rechtssprache, 9. Aufl., Berlin 2018. Überdies werden folgende Abkürzungen gebraucht:

AfD	Alternative für Deutschland
BbgVerfG	Verfassungsgericht des Landes Brandenburg
BlnVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
ders.	derselbe
dies.	dieselben
DStJG	Veröffentlichungen der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft e.V.
EvStL	Evangelisches Staatslexikon
gem.	gemäß
HessStGH	Staatsgerichtshof des Landes Hessen
HmbVerfG	Hamburgisches Verfassungsgericht
HGR	Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland
LVerf	Landesverfassung
MVVerfG	Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
RhPfVerfGH	Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz
SaarlVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Saarlandes
SächsVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen
sog.	sogenannt
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
ThürVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
u.a.	und andere
v.	vom, von
Vorgänge	Vorgänge – Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik

A. Einleitung

Grund und Grenzen regierungsamtlicher Äußerungsbefugnisse beschäftigen immer wieder Rechtsprechung und Schrifttum. Derzeit erfreut sich die Frage großer Aufmerksamkeit, inwieweit Regierungsmitglieder abwertend Stellung gegenüber populistischen oder extremistischen Parteien beziehen dürfen. Im Fokus steht dabei das Gebot parteipolitischer Neutralität, das in den letzten Jahren Gegenstand zahlreicher gerichtlicher Verfahren war. Mediale Beachtung fanden insbesondere zwei Urteile des Bundesverfassungsgerichts. So ging es Ende 2014 um eine Wahlkampfäußerung der damaligen Bundesfamilienministerin Manuela Schwesig, die in einem Zeitungsinterview ihr vorrangiges Ziel bekundet hatte, die NPD aus dem Thüringer Landtag herauszuhalten. Diese Äußerung konnte letztlich nur deshalb Bestand haben, weil der Ministerin zugestimmt wurde, sich außerhalb ihrer regierungsamtlichen Funktion am parteipolitischen Diskurs beteiligt zu haben.¹ Ein amtliches Handeln und zugleich einen Verstoß gegen das Neutralitätsgebot nahm das Bundesverfassungsgericht wiederum im Fall der Bundeswissenschaftsministerin Johanna Wanka an, die der AfD auf der Internetseite des Ministeriums die „Rote Karte“ gezeigt hatte.² Beide Fälle sowie ähnliche Auseinandersetzungen vor den Landesverfassungsgerichten³ werfen grundsätzliche Fragen nach dem Verhältnis der politischen Parteien zur Regierung sowie nach der staatlichen Einflussnahme auf den gesellschaftlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess auf. Freilich ist die Thematik nicht gänzlich neu, sondern Verfassungsrechtlern teils seit längerem bekannt. Entsprechend kann auch die aktuelle Judikatur im Wesentlichen auf die Argumentation eines bundesverfassungsgerichtlichen Grundsatzurteils zurückgreifen, das sich schon 1977 mit Wahlwerbung der Bundesregierung beschäftigte und hierbei eine Neutralitätspflicht aus dem Demokratieprinzip sowie dem Recht der Parteien auf Chancengleichheit herleitete.⁴ Während es sich damals aber um

1 BVerfGE 138, 102.

2 BVerfGE 148, 11.

3 Vgl. jüngst BlnVerfGH, LKV 2019, S. 120; siehe zudem RhPfVerfGH, NVwZ-RR 2014, S. 665; SaarVerfGH, Urt. v. 8.7.2014 – Lv 5/14; ThürVerfGH, ThürVBl. 2015, S. 295; ThürVerfGH, ThürVBl. 2016, S. 273; ThürVerfGH, ThürVBl. 2016, S. 281.

4 BVerfGE 44, 125.

Broschüren, Faltblätter und Zeitungsanzeigen mit werbendem Charakter zu Gunsten der Regierungsparteien handelte, stehen heute mündliche Äußerungen und Online-Mitteilungen im Vordergrund, die mit Werturteilen zu Lasten bestimmter Oppositionsparteien verbunden sind.

Vor dem Hintergrund der soeben skizzierten verfassungsgerichtlichen Auseinandersetzungen widmet sich die vorliegende Arbeit der Frage, auf welche Weise sich Regierungsmitglieder in der Öffentlichkeit zu politischen Themen äußern dürfen. Insbesondere gilt es zu klären, ob und inwieweit ein Engagement für oder gegen bestimmte Parteien und deren Programme zulässig ist. Zwar gibt es bereits zahlreiche Abhandlungen zu den politischen Äußerungsbefugnissen exekutiver Amtswalter,⁵ allerdings fehlt bislang eine Untersuchung, die sich speziell mit der Teilnahme der Regierungsmitglieder am parteipolitischen Meinungskampf befasst und dabei die unterschiedlichen Äußerungssphären umfassend erörtert. Diese Lücke soll die folgende Analyse schließen. Ihr Augenmerk richtet sich allein auf öffentliche Stellungnahmen von Mitgliedern der Bundesregierung, welcher nach der Legaldefinition des Art. 62 GG nur der Bundeskanzler und die Bundesminister angehören. Damit bleibt die politische Betätigung von Staatssekretären außer Betracht. Gleiches gilt für das Kommunikationsverhalten von Mitgliedern einer Landesregierung, dessen rechtliche Grenzen aber teilweise als Vergleichsmaßstab herangezogen werden.

Den Angelpunkt der Untersuchung bildet die Prämisse, dass ein Regierungsmitglied im politischen Diskurs verschiedene Sprecherrollen einnehmen kann. Im Folgenden soll diese Grundannahme zunächst auf ein staatstheoretisches und verfassungsrechtliches Fundament gestellt werden.⁶ Hierzu ist ein Blick auf den Dualismus von Staat und Gesellschaft erforderlich: Soweit eine Person von der gesellschaftlichen Sphäre in die staatliche Sphäre wechselt, unterliegt sie als Amtswalter grundsätzlich einem anderen Rechts- und Pflichtenkreis. In gleicher Weise gilt es zu bedenken, dass im demokratischen System des Grundgesetzes eine enge Ver-

5 Vgl. aus jüngerer Zeit namentlich *Barczak*, NVwZ 2015, S. 1014 ff.; *Gröpl/Zembruski*, JA 2016, S. 268 ff.; *Payandeh*, Der Staat 55 (2016), S. 519 ff.; zu abwertenden Äußerungen gegenüber extremistischen Parteien vgl. im Besonderen auch *Butzer*, in: Kluth (Hrsg.), „Das wird man ja wohl noch sagen dürfen.“, S. 37 ff.; *Eder*, „Rote Karte“ gegen „Spinner“?, S. 162 ff. und passim; *Kliegel*, in: Scheffczyk/Wolter (Hrsg.), Linien der Rechtsprechung, S. 413 ff.; zu amtlichen Werturteilen über sonstige politische Vereinigungen siehe ferner *Ferreau*, NVwZ 2017, S. 159 ff.; *Gärditz*, NWVBl. 2015, S. 165 ff.; *Wahnschaffe*, NVwZ 2016, S. 1767 ff.

6 Vgl. unten B.

zählung von Partei- und Regierungspolitik herrscht. Es bedarf daher der Klärung, inwiefern die parteipolitische Tätigkeit eines Regierungsmitglieds aus juristischer Sicht überhaupt von seiner Amtsführung unterschieden werden muss.

Im Anschluss an die staatstheoretische und verfassungsrechtliche Begründung der Sphärendifferenzierung widmet sich die Untersuchung im Detail den einzelnen politischen Kommunikationsrollen. Ihr Fokus liegt zunächst auf Äußerungen, die in der amtlichen Funktion als Regierungsmitglied erfolgen.⁷ Die Analyse setzt hier bei der grundsätzlichen Legitimation einer solchen Öffentlichkeitsarbeit an und befasst sich sodann mit kompetenzrechtlichen Fragen, die bislang in Rechtsprechung und Schrifttum nur bedingt Beachtung gefunden haben. Daraufhin wird erörtert, inwieweit regierungsamtliche Stellungnahmen einem parteipolitischen Neutralitätsgebot unterworfen sind. Hierzu werden in einem ersten Schritt die verfassungsrechtlichen Grundlagen einer derartigen Verpflichtung dargelegt. Im Gegensatz zur aktuellen Judikatur soll der Blick dabei nicht auf subjektive Rechtspositionen der Parteien verengt werden. Vielmehr sollen auch die objektiven Wertungen des Demokratie- und Republikprinzips in die Untersuchung einfließen. In einem weiteren Schritt werden dann konkrete Handlungsmaßstäbe aus der parteipolitischen Neutralitätspflicht entwickelt, wobei herrschende Prämissen in Frage gestellt werden.

Schließlich soll die politische Kommunikation außerhalb der regierungsamtlichen Sphäre thematisiert werden.⁸ Dies erfordert eingangs eine Auseinandersetzung mit den Äußerungsgrenzen, an die das Regierungsmitglied in seiner Eigenschaft als Parteifunktionär gebunden ist. Ein besonderes Augenmerk verdient des Weiteren der Umstand, dass ein Großteil der Kabinettsmitglieder zugleich ein parlamentarisches Mandat innehat. Es stellt sich mithin die Frage, inwieweit ein Politiker gerade in seiner Funktion als Abgeordneter am parteipolitischen Meinungskampf teilnehmen darf. Diese Sprecherrolle wurde in der bisherigen Diskussion um die Äußerungsbefugnisse politischer Amtswalter weitgehend außer Acht gelassen und soll nun in der vorliegenden Arbeit ausführlich behandelt werden. Hierauf folgt zu guter Letzt eine Darstellung der Kriterien, anhand derer sich die verschiedenen Kommunikationsrollen praktisch voneinander abgrenzen lassen.

7 Vgl. unten C.

8 Vgl. unten D.

B. Die staatstheoretische Scheidung von amtlicher und parteipolitischer Sphäre

Auf der Folie der traditionellen Differenzierung von Staat und Gesellschaft kann das Regierungsmitglied entweder als Amtswalter oder als Privatperson agieren. Für das jeweilige Handeln enthält das Grundgesetz unterschiedliche Maximen, denen sich die nachfolgenden Ausführungen eingangs widmen. Im Anschluss soll das öffentliche Amt als tragender Pfeiler staatlicher Herrschaft erörtert und die ihm inhärente Verpflichtung auf das Gemeinwohl näher beleuchtet werden. Besondere Berücksichtigung findet hierbei die Aufteilung der staatlichen Ämterordnung in die Bereiche des fachlichen Vollzugs und der politischen Führung. Letztere unterliegt regelmäßig dem Einfluss der Parteien, die sowohl Personal als auch politische Programme für die Führungsämter bereitstellen. Dies führt zur Frage, wie sich die Parteibindung der Regierungsmitglieder zu ihrer amtlichen Gemeinwohlverantwortung verhält. Hiermit korrespondiert die Diskussion, auf welche Weise das Grundgesetz die Parteien institutionell in das Regierungssystem einbindet und eine Verschmelzung von amtlicher und parteipolitischer Sphäre zulässt.

I. Staat und Gesellschaft

Als Herrschaftsorganisation bildet der Staat den verfassungstheoretischen Gegenbegriff zur Gesellschaft. Die Unterscheidung beider Sphären wurde nicht zu allen Zeiten getroffen und ist auch heute nicht allen Ländern geläufig.⁹ Es handelt sich vielmehr um ein historisches Phänomen, das unter

⁹ Die verfassungstheoretische Differenzierung von Staat und Gesellschaft fand insbesondere im anglo-amerikanischen Raum keine Verbreitung, wo sich stattdessen das keinesfalls gleichbedeutende Begriffspaar von „government“ und „civil society“ herausbildete. Vgl. hierzu *Ehmke*, in: Hesse/Reicke/Scheuner (Hrsg.), Festgabe Smend, S. 23 (25); *Grimm*, in: Ellwein/Hesse (Hrsg.), Staatswissenschaften, S. 13 (18 f.).

bestimmten Voraussetzungen in Deutschland entstand und mit ihrem Wegfall auch wieder verschwinden kann.¹⁰

1. Das Trennungsmodell im deutschen Konstitutionalismus

Historisch geht die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft auf die Epoche des Absolutismus zurück. Die einst zerstreuten militärischen, bürokratischen und ökonomischen Herrschaftsmittel konzentrierten sich allmählich in der Hand des Monarchen und wurden hier zu einer umfassenden öffentlichen Gewalt ausgestaltet. Im selben Maße büßten die ehemals unabhängigen Stände ihre Macht ein, so dass grundsätzlich nicht mehr ein Stand über einen anderen regierte, sondern nur noch der Landesherr einheitlich über alle.¹¹ Für das neue Phänomen eines umfassenden Herrschaftsapparats etablierte sich alsbald der Begriff des Staates, der in Gestalt des absoluten Monarchen ins Leben trat. Ihm gegenüber bildeten die restlichen Bewohner des Herrschaftsgebiets die Gesellschaft der Untertanen, die sich bei allen fortbestehenden rechtlichen und sozialen Unterschieden dem staatlichen Gewaltmonopol unterwerfen mussten.¹²

Die Ausübung öffentlicher Gewalt blieb im absolutistischen Polizeistaat nahezu schrankenlos.¹³ Erst die Verfassungen des 19. Jahrhunderts ermöglichten der Gesellschaft allmählich Freiräume vom Staat, indem sie den Individuen bürgerliche Freiheitsrechte, wie z.B. das Recht auf Freizügigkeit oder die Garantie des erworbenen Eigentums, zuteilwerden ließen.¹⁴ Die-

10 *Böckenförde*, in: ders. (Hrsg.), *Recht, Staat, Freiheit*, S. 209 (211); *Grimm*, in: Ellwein/Hesse (Hrsg.), *Staatswissenschaften*, S. 13 (15); *Rupp*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *HStR II*, § 31 Rn. 2.

11 Zum Prozess der Machtkonzentration und der damit verbundenen Entstehung eines modernen Territorialstaats vgl. insbesondere *Böckenförde*, in: ders. (Hrsg.), *Recht, Staat, Freiheit*, S. 209 (211 ff.); *Heller*, *Staatslehre*, S. 145 ff.; s.a. *Benz*, *Der moderne Staat*, S. 19 ff.; *H. Dreier*, *Hierarchische Verwaltung im demokratischen Verfassungsstaat*, S. 36 ff.; *Grimm*, *Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft*, S. 53 ff.

12 *Brunner*, in: *Böckenförde* (Hrsg.), *Staat und Gesellschaft*, S. 20 f.; *Grimm*, in: Ellwein/Hesse (Hrsg.), *Staatswissenschaften*, S. 13 (16 f.).

13 Zu den Grenzen fürstlicher Herrschaftsgewalt und den verbleibenden Mitspracherechten der Stände vgl. vor allem *Angermann*, in: *Böckenförde* (Hrsg.), *Staat und Gesellschaft*, S. 109 (115 f.); *Benz*, *Der moderne Staat*, S. 21 f.; *Grimm*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *HStR I*, § 1 Rn. 8.

14 Zur Entfaltung der Freiheitsrechte bis zur März-Revolution von 1848 vgl. eingehend *Hilker*, *Grundrechte im deutschen Frühkonstitutionalismus*, S. 144 ff.,

ser Prozess ging mit der Transformation der merkantilistischen Staatswirtschaft zu einem freien Markt einher und entsprach der liberalen Theorie der Staatsaufgaben.¹⁵ Danach bestand die einzige Aufgabe des Staates in der Wahrung der inneren und äußeren Sicherheit. Für diesen begrenzten Zweck war der Staat mit allen nötigen Zwangsmitteln ausgestattet, wohingegen sämtliche Tätigkeiten, die keine Gefahr für den inneren Frieden darstellten, der Gesellschaft überantwortet waren.¹⁶ Auf diese Weise erlangte das Bürgertum zwar einen staatsfreien Betätigungsraum, jedoch blieb ihm im Gegensatz zur anglo-amerikanischen Entwicklung die politische Beteiligung an der staatlichen Willensbildung zunächst verwehrt.¹⁷

Während der Staat im Absolutismus noch mit dem Monarchen identifiziert wurde, nahm die konstitutionelle Staatsrechtswissenschaft ihn anfangs als eine objektive, geistlich-sittliche und rechtliche Ordnung wahr, die nicht auf dem Willen des Fürsten oder des Volkes beruhte, sondern über den Menschen stand und sie als „Organismus“ umschloss.¹⁸ Gegen 1880 etablierte sich dann eine positivistische Ansicht, die den Staat als juristische Person betrachtete.¹⁹ Die ihm zugedachten Rechte und Pflichten sollte der Monarch als oberstes Staatsorgan und alleiniger Träger der Staatsgewalt verwirklichen.²⁰ Das mehr oder weniger demokratisch gewählte Parlament partizipierte zwar an der staatlichen Gesetzgebung, wodurch die Gesellschaft faktisch Einzug in den monarchischen Staat erhielt. Diesen Umstand negierte die damalige Staatslehre aber insofern, als sie die Volksvertretung als nachgeordnetes Organ verstand und in dessen Mitentscheidungsbefugnissen lediglich eine Beschränkung des alleinigen Legisla-

187 ff., 354 ff. und passim; zu ihrer weiteren Entwicklung im Konstitutionalismus siehe besonders *Kröger*, Grundrechtsentwicklung in Deutschland, S. 29 ff.; *Wittreck*, in: Merten/Papier (Hrsg.), HGR VIII, § 231 Rn. 41 ff.

15 *Badura*, Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung, S. 4; *Zippelius*, Allgemeine Staatslehre, S. 216.

16 *Grimm*, Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft, S. 74; *Haverkate*, Rechtsfragen des Leistungsstaats, S. 41.

17 *Gangl*, in: Böckenförde (Hrsg.), Probleme des Konstitutionalismus im 19. Jahrhundert, S. 23 (45 f.); *Rupp*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR II, § 31 Rn. 4; vgl. überdies *Böckenförde*, in: ders. (Hrsg.), Recht, Staat, Freiheit, S. 209 (217 f.).

18 Zum Begriffsverständnis der älteren konstitutionellen Staatsrechtslehre siehe etwa *Ehmke*, in: Hesse/Reicke/Scheuner (Hrsg.), Festgabe Smend, S. 23 (36 f.).

19 *Korioth*, in: Grundmann u.a. (Hrsg.), FS 200 Jahre Juristische Fakultät der Humboldt-Universität, S. 583 (587 f.); *Uhlenbrock*, Der Staat als juristische Person, S. 102 f.

20 *Uhlenbrock*, Der Staat als juristische Person, S. 100 f.; zur Kritik an der von Laband geprägten Rechtsfigur des monarchischen Trägers der Staatsgewalt s.a. *Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, S. 552 ff.

tivrechts der Krone sah.²¹ Beispielhaft fasste Paul Laband die Vormachtstellung des Monarchen wie folgt zusammen: „Der Landesherr hat nicht sein Monarchenrecht erst durch die Verfassung erhalten, sondern er hat vielmehr die Verfassung dem Lande verliehen und sich dadurch selbst beschränkt.“²²

Im Konstitutionalismus erschien die Gesellschaft als Ansammlung von Partikularinteressen, die ohne die lenkende Hand eines übergeordneten Staates nicht zur Schaffung des Gemeinwohls fähig sei.²³ Dabei wurde das öffentliche Wohl nicht als Ergebnis eines gesellschaftlichen Diskurses angesehen, sondern dem Monarchen sowie den mit ihm verbundenen Institutionen zugewiesen, die als neutrale und überparteiliche Kräfte die gesellschaftlichen Interessengegensätze ausgleichen sollten.²⁴ In der Praxis zeichnete sich die Staatsführung indes durch eine konservativ-liberale Grundhaltung aus, indem sie ein starkes Interesse an der Beibehaltung der sozialen Ordnung und der politischen Machtverhältnisse besaß.²⁵ So kritisierte Gustav Radbruch die Vorstellung einer über den gesellschaftlichen Konflikten stehenden Regierung als „Lebenslüge des Obrigkeitsstaates“, der seine parteipolitischen Standpunkte geschickt vor den Augen der Öffentlichkeit verschleiert habe.²⁶

-
- 21 E. R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, S. 12; Rupp, *Grundfragen der heutigen Verwaltungslehre*, S. 2; eingehend hierzu auch Kühne, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, § 2 Rn. 16 ff., 32.
- 22 Laband, in: Hinneberg (Hrsg.), *Die Kultur der Gegenwart*, S. 293 (325). Zum so bezeugten „monarchischen Prinzip“, das theoretisch wie praktisch den obersten Grundsatz im Verfassungsleben des 19. Jahrhunderts bildete, vgl. näher Dietrich, in: Böckenförde (Hrsg.), *Probleme des Konstitutionalismus im 19. Jahrhundert*, S. 7 (12 f.); Frottscher/Pieroth, *Verfassungsgeschichte*, Rn. 392 f.; Rupp, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *HStR II*, § 31 Rn. 5 f.
- 23 Pöllmann, *Kooperativer Staat und Parteiendemokratie*, S. 62; zur engen Bindung dieser Lehre an die Staatsphilosophie Hegels s.a. Zippelius, *Allgemeine Staatslehre*, S. 216 f.
- 24 E. R. Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte*, S. 22 f. Die aufkommenden politischen Parteien wurden allein der gesellschaftlichen Sphäre zugeordnet und erschienen primär als Gefährdung der staatlichen Einheit. Vgl. dazu Febling, *Verwaltung zwischen Unparteilichkeit und Gestaltungsaufgabe*, S. 14 f.; Tsatsos/Morlok, *Parteienrecht*, S. 4 ff.
- 25 Schlaich, *Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip*, S. 48 f.; zur obrigkeitsstaatlichen Beeinflussung von Wahlen s.a. Arsenschek, *Der Kampf um die Wahlfreiheit im Kaiserreich*, S. 173 ff., 321 ff. und passim; Menzel, *DÖV* 1970, S. 433 (439 f.).
- 26 Radbruch, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), *Handbuch des deutschen Staatsrechts*, S. 285 (289).