

SEBASTIAN NELLESEN

Äußerungsrechte staatlicher Funktionsträger

*Schriften zum Medienrecht
und Kommunikationsrecht*

Mohr Siebeck

Schriften zum Medienrecht und Kommunikationsrecht

Herausgegeben von
Christian von Coelln, Karl-Nikolaus Peifer
und Karl-Eberhard Hain

5



Sebastian Nellesen

Äußerungsrechte staatlicher Funktionsträger

Neutralität, Meinungsfreiheit, Mäßigungsgebot:
Determinanten der Teilnahme staatlicher
Funktionsträger am öffentlichen
Meinungsbildungsprozess

Mohr Siebeck

Sebastian Nellesen, geboren 1989; Studium der Rechtswissenschaften an der Universität zu Köln; 2014 Erstes Staatsexamen; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Wissenschaftsrecht und Medienrecht an der Universität zu Köln; Rechtsreferendar im Oberlandesgerichtsbezirk Köln.

Zugl.: Köln, Univ., Diss., 2018

ISBN 978-3-16-156788-9 / eISBN 978-3-16-156789-6

DOI 10.1628/978-3-16-156789-6

ISSN 2512-7365 / eISSN 2569-4359

(Schriften zum Medienrecht und Kommunikationsrecht)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2019 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen aus der Times New Roman gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2018 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Literatur konnten bis April 2018 berücksichtigt werden.

Meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Christian von Coelln, an dessen Lehrstuhl ich zunächst als studentische Hilfskraft und später als wissenschaftlicher Mitarbeiter tätig sein durfte, danke ich sehr herzlich für seine vielfältige Förderung und Unterstützung. Seine wertvollen Hinweise und konstruktiven Anmerkungen haben mir sehr geholfen.

Herrn Professor Dr. Wolfram Höfling, M.A., bin ich für die schnelle Erstellung des Zweitgutachtens zu Dank verpflichtet. Für die Aufnahme meiner Arbeit in die Schriftenreihe zum Medienrecht und Kommunikationsrecht danke ich meinem Doktorvater sowie Herrn Professor Dr. Karl-Nikolaus Peifer und Herrn Professor Dr. Karl-Eberhard Hain.

Den Kolleginnen und Kollegen des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Wissenschaftsrecht und Medienrecht, des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht und des Instituts für Deutsches und Europäisches Wissenschaftsrecht danke ich für die ausgeprägte Kollegialität und Unterstützung. Herrn Dr. Christian Jasper danke ich herzlich für seine kritischen Anmerkungen und hilfreichen Hinweise.

Schließlich gilt mein ganz besonderer Dank meinen Eltern und meiner Verlobten, die mir während der gesamten Entstehungszeit den erforderlichen Rückhalt gegeben haben. Ohne die langjährige Unterstützung meiner Eltern hätte ich wohl nicht die Möglichkeit gehabt, Rechtswissenschaften zu studieren. Meiner Mutter und Anna bin ich außerordentlich dankbar für die vielen wertvollen Anregungen und Korrekturen.

Köln, im Januar 2019

Sebastian Nellesen

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
A. Einführung und Gang der Untersuchung	1
I. Problemaufriss	3
II. Gang der Untersuchung	6
B. Allgemeiner Teil	9
I. Das Phänomen der Äußerungen staatlicher Funktionsträger	11
1. Die Kommunikationsformen staatlicher Funktionsträger	11
2. Politische Werturteile staatlicher Funktionsträger	13
a) Ausgangsbeispiele	13
b) Ähnliche Formen staatlicher Kommunikation	16
aa) Verfassungsschutzberichte	16
bb) Staatliche Öffentlichkeitsarbeit	18
cc) Staatliches Informationshandeln	19
c) Fazit	19
3. Die besondere Bedeutung von Äußerungen staatlicher Funktionsträger im politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess	21
a) Staatliche Autorität auf der Basis von Vertrauen	22
b) Erhöhte Aufmerksamkeit für Äußerungen staatlicher Funktionsträger	23
II. Die rechtlichen Grundlagen für Äußerungen staatlicher Funktionsträger	26
1. Die Notwendigkeit einer rechtlichen Grundlage	26
2. Die Irrelevanz der Meinungsfreiheit als Grundlage für Äußerungen als staatlicher Funktionsträger	26
3. Äußerungsrechte, staatliche Aufgaben und gesetzliche Befugnisse . .	29
a) Die Bedeutung der Kompetenzordnung für Äußerungen staatlicher Funktionsträger	30

aa) Die Kompetenzordnung als Grundlage für Äußerungen staatlicher Funktionsträger	30
bb) Die Theorie der kompetenzfreien Zone	31
cc) Kritik an diesem Ansatz	31
dd) Restriktionen der Theorie der kompetenzfreien Zone	33
ee) Fazit	33
b) Die Erforderlichkeit einer gesetzlichen Befugnis	33
aa) Die Lehre vom Vorbehalt des Gesetzes	34
bb) Die ablehnende Haltung der Rechtsprechung	35
(1) Bundesverfassungsgericht	35
(2) Landesverfassungsgerichte	36
(3) Verwaltungsgerichtsbarkeit	37
cc) Die Kritik der Literatur	37
(1) Die frühere Kritik: Kein Schluss von der Aufgabe auf die Befugnis	37
(2) Jüngere Stellungnahmen	38
(a) Spezielle gesetzliche Befugnisnorm für Äußerungen erforderlich	38
(b) Allgemeine Kommunikationsermächtigung ausreichend	39
dd) Stellungnahme	40
(1) Differenzierte Betrachtungsweise	40
(2) Die Zurückhaltung der Literatur	40
(3) Der Sachbereich der Politik	41
(4) Amtsimmanente Befugnis	41
(5) Das Dilemma einer gesonderten gesetzlichen Befugnisnorm	42
ee) Fazit	43
ff) Prüfungsschema zur Bestimmung der rechtlichen Grundlagen	43
III. Die rechtlichen Grenzen der Äußerungsrechte staatlicher Funktionsträger	45
1. Die Kompetenzordnung als interne Grenze	45
2. Externe Grenze: Die Pflicht zu politischer Neutralität	45
a) Sachbereiche staatlicher Neutralität	46
aa) Religiös-weltanschauliche Neutralität	46
bb) Koalitionsrechtliche Neutralität	47
cc) Völkerrechtliche Neutralität	49
dd) Neutralität der Rechtsprechung	50
ee) Fazit	50

b) Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Pflicht zu politischer Neutralität	50
aa) Die Bedeutung des Demokratieprinzips	50
(1) Die grundlegende Bedeutung des Demokratieprinzips	50
(2) Insbesondere: Die Staatsfreiheit des Meinungs- und Willensbildungsprozesses nach der Vorstellung des Grundgesetzes	51
bb) Das Recht auf Chancengleichheit im politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess	53
(1) Das Recht auf Chancengleichheit und die Verpflichtung des Staates zu politischer Neutralität	53
(2) Das Recht auf Chancengleichheit nicht nur für Parteien	54
cc) Die Gesamtheit grundrechtlicher Freiheiten	56
dd) Art. 3 Abs. 3 GG: Das Benachteiligungs- und Bevorzugungsverbot	57
(1) Der Geltungsbereich	58
(2) Vorliegen einer Benachteiligung bzw. Bevorzugung	58
(3) Anforderungen an politische Äußerungen staatlicher Funktionsträger	59
ee) Die Wahlrechtsgrundsätze: Freiheit und Gleichheit der Wahl	60
(1) Die Freiheit der Wahl	60
(2) Die Gleichheit der Wahl	61
ff) Art. 33 Abs. 5 GG: Die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums	61
gg) Untauglicher Ansatz: Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG	63
hh) Fazit	64
IV. Die Geltung der politischen Neutralitätspflicht speziell für amtliche Äußerungen	66
1. Der persönliche Geltungsbereich der politischen Neutralitätspflicht	66
a) Der Begriff des staatlichen Funktionsträgers	66
b) Staatliche Funktionsträger als Träger eines öffentlichen Amtes	66
c) Nicht erfasste Personen	67
2. Der sachliche Geltungsbereich: Die Abgrenzung von privaten und amtlichen Äußerungen	70
a) Die fortwährende Aktualität der Abgrenzungsfrage	70
aa) Die Abgrenzungsfrage zur Zeit des Kaiserreiches	70
bb) Die Abgrenzungsfrage zur Zeit der Weimarer Republik	71
cc) Die aktuelle Diskussion	72
b) Die Erforderlichkeit der Abgrenzung von privaten und amtlichen Äußerungen	73
aa) Die Zweifel an der Erforderlichkeit der Abgrenzung	73

bb) Die Reaktionen der Literatur auf die Zweifel	74
cc) Abgrenzung verfassungsrechtlich geboten?	75
(1) Die Bestimmung des rechtlichen Prüfungsmaßstabs	75
(2) Keine künstliche Abgrenzung	78
(3) Die Inkonsequenz der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	79
(4) Fazit: Abgrenzung verfassungsrechtlich geboten	79
c) Die Abgrenzungskriterien und ihre Bedeutung	79
aa) Die potenziell relevanten Abgrenzungskriterien	80
(1) Die Dichotomie von amtlicher und privater Sphäre	80
(2) Die einzelnen Abgrenzungskriterien	82
(a) Die ausdrückliche Kategorisierung durch den staatlichen Funktionsträger	82
(aa) Die Bezugnahme auf das Amt	82
(bb) Der Verweis auf private Äußerungen	82
(b) Die Verwendung der Amtsbezeichnung	84
(aa) Die Verwendung der konkret-funktionellen Amtsbezeichnung durch den staatlichen Funktionsträger	84
(bb) Die Verwendung der abstrakt-funktionellen Amtsbezeichnung durch den staatlichen Funktionsträger	84
(α) Unterschiede zwischen konkret-funktioneller/ abstrakt-funktioneller Amtsbezeichnung	85
(β) Keine Kombination mit anderen Abgrenzungskriterien	85
(γ) Anwendungsbeispiel: Nordrhein-westfälische Kommunalwahlen 2014	86
(cc) Die Verwendung einer Amtsbezeichnung durch Dritte	86
(c) Äußerungen in Erfüllung konkreter gesetzlicher Aufgaben	87
(d) Die äußerungsspezifische Verwendung von staatlichen Finanz-, Personal- oder Sachmitteln	88
(aa) Der Einsatz von Finanz-, Personal- oder Sachmitteln	89
(bb) Die äußerungsspezifische Verwendung	91
(e) Die offiziellen amtlichen Verlautbarungen	92
(f) Die Verwendung von hoheitlichen Symbolen	93
(g) Das äußere Erscheinungsbild	94

(h) Der zeitliche und/oder räumliche Rahmen der Äußerungen	94
(i) Der sachliche Zusammenhang	95
(j) Kein eindeutiges Ergebnis	97
bb) Der Stellenwert der Abgrenzungskriterien	98
cc) Das Prüfungsschema zur Abgrenzung von privaten und amtlichen Äußerungen	100
d) Fazit	100
V. Die Verpflichtung des Staates zu politischer Neutralität	102
1. Die Ausprägungen der politischen Neutralitätspflicht	102
a) Politische Neutralität im Wettbewerb	102
b) Konkrete Ausprägungen der Verpflichtung zu politischer Neutralität	105
aa) Das Identifikationsverbot	105
bb) Das Bewertungsverbot	107
cc) Das Gebot der gleichmäßigen Berücksichtigung	109
2. Die Geltung der verfassungsrechtlichen Anforderungen unabhängig von der Reichweite der Äußerungen	110
3. Sonderrecht gegen „rechts“?	111
a) Die Begründung des Sonderrechts	112
b) Kritik	112
c) Fazit	114
4. Exkurs: Die Genese der politischen Neutralität des Staates	115
a) Vorbemerkung	115
b) Die Grundlagen im Deutschen Kaiserreich	116
c) Die Entwicklung in der Weimarer Republik	118
d) Die Veränderungen ab 1945	120
e) Fazit	125
C. Besonderer Teil	129
I. Die Äußerungsrechte differenziert nach staatlichen Funktionsträgern	131
1. Der Bundespräsident	131
a) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Äußerungsrechten des Bundespräsidenten	131
aa) Der Anlass für die gerichtliche Auseinandersetzung	131
bb) Die Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts v. 17. und 19. September 2013	132
cc) Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts v. 10. Juni 2014	133
b) Die Äußerungskompetenzen des Bundespräsidenten	136

aa) Die Kompetenzen des Bundespräsidenten	136
(1) Geschriebene Kompetenzen	136
(2) Ungeschriebene Kompetenzen	137
bb) Die verfassungsrechtliche Stellung des Bundespräsidenten . . .	138
(1) Historie	138
(2) Der Bundespräsident als Staatsoberhaupt	139
(3) Die Stellung des Bundespräsidenten im Verhältnis zu anderen Verfassungsorganen	140
(4) Die Ausübung legislativer, exekutiver und judikativer Gewalt durch den Bundespräsidenten	140
cc) Die Folgen für die Äußerungskompetenzen des Bundespräsidenten	142
c) Die Grenzen der Äußerungsrechte des Bundespräsidenten	143
aa) Die Bedeutung der Gegenzeichnungspflicht gemäß Art. 58 S. 1 GG	143
bb) Die Integrationsfunktion als argumentum ambiguum	145
(1) Die ambivalente Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	145
(2) Im Übrigen: Kein einheitliches Verständnis der Integrationsfunktion	146
(3) Die Auswirkungen der Integrationsfunktion auf die Äußerungsrechte des Bundespräsidenten	147
cc) Der Gestaltungsspielraum des Bundespräsidenten	148
dd) Die Bindung des Bundespräsidenten an Recht und Gesetz . . .	150
ee) Keine vollkommene politische Abstinenz des Bundespräsidenten	151
d) Die Überprüfbarkeit der Äußerungen des Bundespräsidenten durch das Bundesverfassungsgericht	152
e) Die Folgen für die Äußerungsrechte des Bundespräsidenten	154
f) Beispiele	157
2. Die Regierungsmitglieder	159
a) Die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte zu den Äußerungsrechten von Regierungsmitgliedern	159
aa) Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts	159
(1) Die Entscheidungen zu den Äußerungen der Bundesministerin Schwesig	159
(a) Die Äußerungen	160
(b) Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts v. 15. Juli 2014	160
(c) Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts v. 16. Dezember 2014	161

(2) Die Entscheidungen zu der Pressemitteilung der Bundesministerin Wanka	162
(a) Die Pressemitteilung	162
(b) Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts v. 7. November 2015	163
(c) Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts v. 27. Februar 2018	164
bb) Die Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte	166
(1) Der Beschluss des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz v. 21. Mai 2014 zu den Äußerungen der Ministerpräsidentin Dreyer	167
(a) Die Äußerungen	167
(b) Die Entscheidung	167
(2) Das Urteil des Verfassungsgerichtshofs des Saarlandes v. 8. Juli 2014 zu den Äußerungen des Landesministers Commerçon	168
(a) Die Äußerungen	168
(b) Die Entscheidung	169
(3) Die Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs Thüringen	171
(a) Das Urteil v. 3. Dezember 2014 zu der Medieninformation der Landesministerin Taubert	171
(aa) Die Äußerungen	171
(bb) Die Entscheidung	172
(α) Die Begründung der Richtermehrheit	172
(β) Die Sondervoten	174
(b) Das Urteil v. 8. Juni 2016 zu den Äußerungen des Ministerpräsidenten Ramelow	175
(aa) Die Äußerungen	175
(bb) Die Entscheidung	176
(α) Die Begründung der Richtermehrheit	176
(β) Das Sondervotum	177
(c) Das Urteil v. 6. Juli 2016 zur Medieninformation des Landesministers Lauinger	178
(aa) Die Äußerungen	178
(bb) Die Entscheidung	179
cc) Fazit	180
b) Die Äußerungskompetenzen von Regierungsmitgliedern	181
aa) Die Kompetenzen der Bundesregierung und ihrer Mitglieder	181
(1) Die Kompetenzen des Kollegialorgans	181
(a) Die ausdrücklich normierten Kompetenzen	181

(b) Die Kompetenz der Bundesregierung zur politischen Staatsleitung	182
(c) Die Kompetenz zum Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung	183
(2) Die Äußerungskompetenzen des Bundeskanzlers	184
(a) Die Kompetenzen	184
(b) Die Folgen für die Äußerungskompetenzen	185
(3) Die Äußerungskompetenzen der Bundesminister	185
(a) Die Kompetenzen	185
(b) Die Folgen für die Äußerungskompetenzen	186
(aa) Äußerungen im Rahmen der Ressortkompetenz	186
(bb) Ausnahmsweise weitergehende Äußerungskompetenzen	186
(cc) Die Äußerungskompetenz im Fall Schwesig	187
(dd) Die Äußerungskompetenz im Fall Wanka	188
(4) Fazit	188
bb) Die Kompetenzen der Landesregierungen sowie ihrer Mitglieder	190
(1) Die Kompetenz der Landesregierungen zur politischen Staatsleitung des Landes	190
(2) Der Ministerpräsident als Staatsoberhaupt des Landes	191
(3) Die Mitwirkungsmöglichkeiten des Landes über den Bundesrat	191
(4) Der Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung	191
(5) Die Folgen für die Äußerungskompetenzen	192
c) Die Grenzen der Äußerungsrechte von Regierungsmitgliedern	195
aa) Die politische Funktion einer Regierung	195
bb) Die sog. Integrationsfunktion der Regierung	196
cc) Die Bedeutung des Schutzes der freiheitlich-demokratischen Grundordnung	197
dd) Die Folgen für die Äußerungsrechte	199
d) Die Äußerungsrechte von Regierungsmitgliedern im Vergleich zu denen des Bundespräsidenten	202
e) Beispiele	203
3. Die (Ober-)Bürgermeister	206
a) Die ambivalente Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte	206
aa) Die Entscheidungen des VG Düsseldorf, OVG Nordrhein-Westfalen und des Bundesverwaltungsgerichts	206
(1) Die Äußerungen	206
(2) Der Beschluss des VG Düsseldorf v. 9. Januar 2015	206

(3) Der Beschluss des OVG Nordrhein-Westfalen v. 12. Januar 2015	207
(4) Das Urteil des VG Düsseldorf v. 28. August 2015	208
(5) Das Urteil des OVG Nordrhein-Westfalen v. 4. November 2016	208
(6) Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts v. 13. September 2017	209
bb) Die Entscheidungen des VG Frankfurt a. M. und des HessVGH	210
(1) Die Äußerungen	210
(2) Das Urteil des VG Frankfurt a. M. v. 2. Juli 2014	211
(3) Der Beschluss des HessVGH v. 24. November 2014	212
b) Die Äußerungskompetenzen der (Ober-)Bürgermeister	213
aa) Die Kompetenzen	213
bb) Die Folgen für die Äußerungskompetenzen	215
c) Die Grenzen der Äußerungsrechte von (Ober-)Bürgermeistern	218
aa) Der (Ober-)Bürgermeister als Verwaltungsorgan	218
bb) Keine Gleichartigkeit der Ämter des Bundespräsidenten und des (Ober-)Bürgermeisters	219
cc) Die Bedeutung der Stellung des (Ober-)Bürgermeisters als kommunaler Wahlbeamter	222
dd) Die Folgen für die Äußerungsrechte	223
d) Die Äußerungsrechte von (Ober-)Bürgermeistern im Vergleich zu denen des Bundespräsidenten bzw. der Regierungsmitglieder	225
e) Beispiele	226
II. Äußerungsrechte differenziert nach Situationen: Besonderheiten bei Wahlen und Abstimmungen	228
1. Wahlen	228
a) Der sachliche Anwendungsbereich	229
b) Der persönliche Anwendungsbereich	229
aa) Die prinzipielle Geltung der besonderen Anforderungen vor Wahlen für jegliche Äußerungen aller staatlichen Funktionsträger	230
(1) Keine Sonderstellung einzelner staatlicher Funktionsträger	230
(2) Keine Unterschiede aufgrund der Äußerungsform	231
bb) Der spezifische Zusammenhang zwischen Äußerung und Wahl	231
c) Der zeitliche Anwendungsbereich	233
d) Die besonderen Grenzen für Äußerungen staatlicher Funktionsträger vor Wahlen	234
e) Beispiele	235

f) Fazit	237
2. Abstimmungen	237
a) Anwendungsbereich	238
b) Die Grenzen der Äußerungsrechte staatlicher Funktionsträger bei Abstimmungen	238
aa) Die Unterschiede zwischen Wahlen und Abstimmungen	239
bb) Folgen für die Äußerungsrechte bei Abstimmungen	240
cc) Das Sachlichkeitsgebot als Grenze für Äußerungen staatlicher Funktionsträger bei Abstimmungen	241
c) Beispiele	242
d) Fazit	244
 Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	 245
 Das Prüfungsschema zur rechtlichen Überprüfung von Äußerungen staatlicher Funktionsträger	 249
 Literaturverzeichnis	 251
Sachverzeichnis	273

A. Einführung und Gang der Untersuchung

I. Problemaufriss

Staatliche Funktionsträger beeinflussen den öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess in vielfältiger Weise. Dabei können sie sich in ihrer Funktion gerade nicht auf die grundrechtliche Freiheit und Beliebigkeit des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG berufen.¹ Sie äußern sich vielmehr in Ausübung ihres „organ-schaftlich und/oder kompetenziell ausgerichteten Pflichtenstatus“.² Schwierigkeiten bereiten staatliche Äußerungen vor allem dann, wenn sich diese auf Dritte – teils mit schwerwiegenden Konsequenzen – negativ auswirken. Mögliche Grenzen staatlicher Öffentlichkeits- bzw. Informationsarbeit wurden, insbesondere auf Grund von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts,³ schon vor längerer Zeit intensiv diskutiert.⁴ Insgesamt lässt sich aber resümieren, dass die angesprochenen, zum Teil neuen Aspekte noch nicht abschließend behandelt wurden und daher eine grundlegende Auseinandersetzung mit der Thematik geboten ist.⁵

¹ *Bethge*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 5 Rn. 40.

² *Bethge*, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 5 Rn. 40. Siehe hierzu B.II.

³ Zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung BVerfGE 44, 125 ff.; 63, 230 ff.; zu staatlichen Warnungen BVerfGE 105, 252 ff.; 105, 279 ff.

⁴ *Leisner*, Öffentlichkeitsarbeit der Regierung im Rechtsstaat, 1966; *O. E. Kempen*, Grundgesetz, amtliche Öffentlichkeitsarbeit und politische Willensbildung, 1975; *Häberle*, JZ 1977, 361 ff.; *Jekewitz*, ZRP 1977, 300 ff.; *Seifert*, DÖV 1977, 288 ff.; *O. E. Kempen*, Der Staat Bd. 18 (1979), S. 81 ff.; *Ladeur*, DVBl. 1984, 224 f.; *Schürmann*, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, 1992; *Schürmann*, NVwZ 1992, 852 ff.; *Voitl*, Behördliche Warnkompetenzen im Bundesstaat, 1994; *Bethge*, Jura 2003, 327 ff.; *Bumke*, Die Verwaltung Bd. 37 (2004), S. 3 ff.; *Cremer*, JuS 2003, 747 ff.; *C. v. Coelln*, JA 2003, 116 ff.; *C. Schmidt*, Verhaltenslenkende Informationsmaßnahmen der Bundesregierung, 2003; *Faßbender*, NJW 2004, 816 ff.; *Hellmann*, NVwZ 2005, 163 ff.; *Klement*, DÖV 2005, 507 ff.; *Lindner*, DÖV 2004, 765 ff.; *Murswiek*, NVwZ 2003, 1 ff.; *P. M. Huber*, JZ 2003, 290 ff.; *Ruge*, ThürVBl. 2003, 49 ff.; *Sachs*, JuS 2003, 186 ff.; *Selmer*, JuS 2003, 190 f.; *M. Winkler*, JA 2003, 113 ff.

⁵ Siehe auch *Kliegel*, in: Scheffczyk/Wolter, Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 4, 2017, S. 437 f., der von einer „bislang eher dunkle[n], aber höchst aktuel-le[n] und verfahrensträchtige[n] Materie“ spricht. Ähnlich *Fetzer*, in: Menzel/Müller-Terpitz, Verfassungsrechtsprechung, 3. Aufl. 2017, S. 966 f.; *Möstl*, in: Uhle, Information und Einflussnahme, 2018, S. 49 f.

Im Fokus stehen nun die rechtlichen Grenzen, die die Äußerungsrechte⁶ staatlicher Funktionsträger beschränken. Insbesondere wird von der Rechtsprechung regelmäßig mit einer Pflicht zu bzw. einem Gebot politischer Neutralität argumentiert.⁷ Jedoch wird schon die Frage nach der verfassungsrechtlichen Grundlage dieser Verpflichtung unterschiedlich beantwortet. Völlig abweichende Ergebnisse ergeben sich, wenn über die konkrete Ausgestaltung der Äußerungsrechte gestritten wird.⁸

Bevor sich die Frage stellt, ob eine Äußerung gegen die politische Neutralitätspflicht verstößt, muss deren Anwendungsbereich bestimmt werden. Hierbei offenbart sich ein Spannungsfeld zwischen staatlicher Neutralität und der jedermann – also auch staatlichen Funktionsträgern (jedenfalls) außerhalb des Amtes – zustehenden Meinungsfreiheit. Dieser Konflikt wird zusätzlich durch die berechnete Erwartung der Bevölkerung geschürt, dass sich staatliche Funktionsträger zu politischen Themen äußern, gerade wenn diese in ihren Zuständigkeitsbereich fallen. Zudem stellt sich die Frage des amtlichen Handelns insbesondere dann, wenn Amtsträger sich erneut zur Wahl stellen. Die Differenzierung zwischen zulässigem Wahlkampf und unzulässiger Verwendung des Amtes ist eine der Kernfragen der Diskussion.⁹

Aktuell sind die Äußerungsrechte staatlicher Funktionsträger unter dem Gesichtspunkt der politischen Neutralität erneut in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt. Über die Grenzen der Fachöffentlichkeit hinaus wurde die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den Äußerungsrechten des Bundespräsidenten¹⁰ wahrgenommen.¹¹ Das Gericht sah in der Verwendung des Wortes „Spinner“ mit Bezug zur NPD zwar ein negatives Werturteil, jedoch im konkreten Zusammenhang keinen Verfassungsverstoß.¹² Dies erscheint durchaus diskussi-

⁶ Siehe zu diesem Begriff B.I.2.c).

⁷ BVerfGE 138, 102 ff.; RhPfVerfGH NVwZ-RR 2014, 665 ff.; ThürVerfGH ThürVBl. 2015, 295 ff.; HessVG NVwZ-RR 2015, 508 ff.; VG Trier, Urteil v. 20.1.2015 – 1 K 1591/14. TR.

⁸ Siehe dazu nur die konträren Entscheidungen des VG Düsseldorf NWVBl. 2015, 201 f. und des OVG NRW NWVBl. 2015, 195. Näher dazu C.I.3.a)aa).

⁹ Die ehemalige nordrhein-westfälische Ministerpräsidentin *Kraft* geriet im Zusammenhang mit einer Wahlkampftour für einige SPD-Bürgermeisterkandidaten im August und September 2014 in den Fokus der Öffentlichkeit. Nach Recherchen des Express, *Voogt*, <http://www.express.de/22766978> (zuletzt abgerufen am 28.2.2018), soll sie ihre amtlichen Ressourcen zu Parteizwecken eingesetzt haben.

¹⁰ BVerfGE 136, 323 ff.

¹¹ Siehe dazu Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 11.6.2014, Nr. 133, S. 4 und die Kommentare von R. Müller, Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 13.6.2014, Nr. 135, S. 8 und Prantl, Süddeutsche Zeitung v. 11.6.2014, Nr. 132, S. 4.

¹² BVerfGE 136, 323 (336 ff. Rn. 34 ff.). Siehe dazu C.I.1.a).

onswürdig.¹³ Kurze Zeit später folgte eine weitere signifikante Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu den Äußerungsrechten von Bundesministern.¹⁴ Bei dieser Entscheidung stand die Frage im Mittelpunkt, wann überhaupt eine staatliche Äußerung vorliegt. Die Bundesministerin *Schwesig* hatte sich in einem Interview ebenfalls negativ über die NPD geäußert, was jedoch nicht als amtliche Äußerung bewertet wurde. Zuletzt ordnete das Bundesverfassungsgericht die Äußerungen der Bundesministerin *Wanka* in einer von ihrem Ministerium veröffentlichten Pressemitteilung zu einer von der AfD in Berlin veranstalteten Demonstration als verfassungswidrig ein.¹⁵ Daneben ist es zu mehreren Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte gekommen, die sich mit der Frage der Äußerungsrechte von Ministerpräsidenten bzw. Landesministern auseinandergesetzt haben.¹⁶ Auch liegen diverse verwaltungsgerichtliche Entscheidungen vor, die sich besonders mit den Grenzen von Äußerungsrechten der kommunalen Funktionsträger befassen.¹⁷

Dies veranlasst dazu, die Äußerungsrechte staatlicher Funktionsträger genauer zu beleuchten. Insbesondere stellt sich hier die Frage nach den (verfassungs-) rechtlichen Grundlagen und Grenzen ihrer Äußerungsrechte. Auch wird zu klären sein, wann sich ein staatlicher Funktionsträger überhaupt als solcher äußert. Schließlich gilt es, die Äußerungsrechte für einzelne staatliche Funktionsträger zu bestimmen.

¹³ Kritisch u. a. *Hillgruber*, JA 2014, 798; *Tanneberger/Nemeczek*, NVwZ 2015, 215; *van Ooyen*, RuP Bd. 50 (2014), S. 130; *Bäcker*, MIP 2015, 153.

¹⁴ BVerfGE 138, 102 ff.

¹⁵ BVerfG, Urteil v. 27.2.2018 – 2 BvE 1/16.

¹⁶ ThürVerfGH NVwZ 2016, 1408 ff.; ThürVerfGH ThürVBl. 2016, 281 ff.; ThürVerfGH ThürVBl. 2015, 295 ff.; RhPfVerfGH NVwZ-RR 2014, 665 ff.; SaarlVerfGH LVerfGE 25, 457 ff.

¹⁷ BVerwG NVwZ 2018, 433 ff.; BVerwGE 104, 323 ff.; OVG NRW NWVBl. 2015, 195; OVG NRW NVwZ-RR 2004, 283 ff.; HessVGH NVwZ-RR 2015, 508 ff.; OVG SL LKRZ 2014, 164; VG Düsseldorf NWVBl. 2015, 201 f.; VG München K&R 2015, 285 ff.; VG Koblenz LKRZ 2013, 386 ff.; VG Trier, Urteil v. 20.1.2015 – 1 K 1591/14.TR; VG Frankfurt a. M., Urteil v. 2.7.2014 – 7 K 4006/13.F (n.v.).

II. Gang der Untersuchung

Der erste Teil der Arbeit beschäftigt sich mit den grundsätzlichen Fragen der Äußerungsrechte staatlicher Funktionsträger. Nach einem Überblick über das Kommunikationsverhalten des Staates wird anhand von aktuellen Beispielen der Prüfungsgegenstand konkretisiert. Zudem wird begründet, warum gerade den Äußerungen staatlicher Funktionsträger eine besondere Bedeutung im Meinungs- und Willensbildungsprozess zukommt.

Der zweite Abschnitt des ersten Teils widmet sich den rechtlichen Grundlagen der Äußerungen staatlicher Funktionsträger. Im Gegensatz zu privaten Meinungsäußerungen steht hier nicht die grundrechtliche Meinungsfreiheit, sondern die Kompetenzordnung im Fokus. Unter Berücksichtigung der früheren und aktuellen Rechtsprechung schließt sich die Diskussion an, ob für die Äußerungen eine (gesonderte) gesetzliche Befugnis erforderlich ist.

Der dritte Abschnitt des ersten Teils der Arbeit befasst sich mit den rechtlichen Grenzen der Äußerungsrechte staatlicher Funktionsträger. Dabei geht die Arbeit der Frage nach der verfassungsrechtlichen Grundlage der Pflicht des Staates zu politischer Neutralität nach.

Die Abgrenzung von amtlichen und privaten Äußerungen behandelt der nachfolgende vierte Abschnitt. Nach Klärung der Vorfrage, ob eine Abgrenzung überhaupt erforderlich ist, werden verschiedene Abgrenzungskriterien diskutiert, bewertet und systematisiert.

Zum Abschluss des ersten Teils werden die Anforderungen untersucht, die die Pflicht zur politischen Neutralität unabhängig vom Einzelfall an den Staat stellt. Im Anschluss wird die Frage behandelt, ob es einen rechtlichen Sondermaßstab im Umgang mit einzelnen politischen Meinungen geben kann. Der allgemeine Teil schließt mit einem Exkurs zur historischen Entwicklung der politischen Neutralität.

Im zweiten Teil unternimmt die Arbeit den Versuch, die Äußerungsrechte differenziert nach staatlichen Funktionsträgern zu bestimmen. Ausgehend von der aktuellen Rechtsprechung werden die Äußerungsrechte des Bundespräsidenten, der Mitglieder der Bundes- und Landesregierung(en) und der (Ober-)Bürgermeister untersucht. Nach Ermittlung der jeweiligen Äußerungskompetenzen

werden die Grenzen der Äußerungsrechte funktionsbezogen untersucht. Schließlich verdeutlichen Beispiele das jeweils ermittelte Ergebnis.

Abschließend widmet sich die Arbeit den zu beachtenden Besonderheiten bzgl. der Äußerungsrechte staatlicher Funktionsträger bei Wahlen und Abstimmungen. Nach Ermittlung des jeweiligen Anwendungsbereichs werden die unterschiedlichen inhaltlichen Maßstäbe beleuchtet, die bei Wahlen und Abstimmungen gelten.

B. Allgemeiner Teil

I. Das Phänomen der Äußerungen staatlicher Funktionsträger

Äußerungen staatlicher Funktionsträger sind vielfach Gegenstand öffentlicher Debatten. Die Kommunikation des Staates mit der Bevölkerung betrifft praktisch alle Lebensbereiche.¹ Hierfür nutzt der Staat verschiedene Kommunikationsformen, um das in einer repräsentativen Demokratie typische Informationsbedürfnis der Bevölkerung zu befriedigen² und mit ihr in Kontakt zu treten.

1. Die Kommunikationsformen staatlicher Funktionsträger

Staatliche Funktionsträger äußern sich vorrangig in Form von Interviews und Reden, sodass diese als wichtigste Äußerungsformen bezeichnet werden können.³ Daneben werden weitere Möglichkeiten wie Pressekonferenzen, Pressemitteilungen, Newsletter, amtliche Publikationen, Grußworte, gelegentlich (Video-)Podcasts⁴ sowie insbesondere auf der kommunalen Ebene Bürgerver-

¹ BVerfGE 105, 279 (304).

² BVerfGE 105, 279 (302). Siehe auch *Sarcinelli*, in: Jarren/Sarcinelli/Saxer, Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft, 1998, S. 258.

³ Alleine Bundespräsident *Gauck* hat sich während seiner fünfjährigen Amtszeit in mehr als 500 Reden und in über 70 umfangreichen Interviews geäußert, vgl. *Bundespräsidialamt*, Joachim Gauck, Reden und Interviews, Band 1–5, 2013–2017. Noch deutlich aktiver ist die Bundesregierung, siehe hierzu das umfangreiche Bulletin der Bundesregierung unter http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Service/Bulletin/_node.html (zuletzt abgerufen am 28.2.2018). Gleiches gilt für die Landesregierungen, siehe nur <http://www.bayern.de/staatsregierung/ministerpraesident/reden/> (zuletzt abgerufen am 28.2.2018) und <https://land.nrw.de/aktuelles-und-presse/pressemitteilungen-und-pressedatenbank> (zuletzt abgerufen am 28.2.2018). Als Beispiele für Äußerungen staatlicher Funktionsträger auf kommunaler Ebene siehe die Reden der Kölner Oberbürgermeister unter <http://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/oberbuergermeisterin/reden-der-oberbuergermeisterin> (zuletzt abgerufen am 28.2.2018). Zur Regierungskommunikation allgemein *Donges/Jarren*, Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft, 4. Aufl. 2017, S. 124.

⁴ Siehe nur die ca. 370 Videopodcasts der Bundeskanzlerin *Merkel* unter https://www.bundeskanzlerin.de/SiteGlobals/Forms/Webs/BKin/Suche/DE/Solr_Mediathek_formular.html?cat=podcasts&doctype=AudioVideo (zuletzt abgerufen am 28.2.2018).

sammlungen und Bürgergespräche genutzt, um mit der Bevölkerung zu kommunizieren.⁵ Neue Kommunikationsformen – insbesondere durch die flächendeckende Versorgung mit Internetanschlüssen ermöglicht –⁶ sind in den letzten Jahren bzw. Jahrzehnten hinzugekommen. Diese haben das Kommunikationsverhalten des Staates signifikant beeinflusst und sind unter dem Topos der Staatsfreiheit des Rundfunks Gegenstand kontroverser Diskussionen.⁷ So ist es mittlerweile selbstverständlich, dass staatliche Einrichtungen über eine eigene Internetseite verfügen. Darüber hinaus kommt es durch staatliche Stellen zunehmend zu einer Nutzung der sozialen Netzwerke. So ist die Bundesregierung offiziell seit Februar 2015 mit einer Facebook-Seite vertreten, die bereits von mehr als 490.000 Personen mit „Gefällt mir“ markiert wurde.⁸ Dem Twitter-Account des Regierungssprechers *Seibert* „folgen“ über 900.000 Nutzer.⁹ Über diese beiden und weitere Netzwerke¹⁰ werden täglich in der Regel mehrfach aktuelle Nachrichten unmittelbar von der Bundesregierung bzw. genauer vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung verbreitet. Hinzu kommen Informationen durch die Bundesministerien über ebendiese Kanäle.¹¹ Die „alten“ Medien als Nachrichtenübermittler zwischen Regierung und Bürger verlieren auf diese

⁵ Siehe hierzu die Zusammenstellung unter https://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundeskanzlerin/_node.html (zuletzt abgerufen am 28.2.2018): „Interviews, Pressekonferenzen, Reden, Podcasts. Hier erfahren Sie mehr über aktuelle Äußerungen der Kanzlerin“.

⁶ 2017 nutzten 81 % der Bevölkerung in Deutschland ab 14 Jahren das Internet, vgl. <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/13070/umfrage/entwicklung-der-internetnutzung-in-deutschland-seit-2001/> (zuletzt abgerufen am 28.2.2018). In der Generation der 14- bis 19-Jährigen und 20- bis 29-Jährigen betrug der Anteil 2017 bereits 99 %, vgl. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/3101/umfrage/internetnutzung-in-deutschland-nach-altersgruppen/> (zuletzt abgerufen am 28.2.2018). Über 72 % der deutschsprachigen Bevölkerung ab 14 Jahren bzw. ca. 50 Millionen Nutzer verwenden das Internet täglich, vgl. <http://www.ard-zdf-online.studie.de/onlinenutzung/entwicklung-der-onlinenutzung/> (zuletzt abgerufen am 28.2.2018). Zur Bedeutung der Internetnutzung siehe *Zott*, Aktive Informationen des Staates im Internet – Mittelalterlicher Pranger oder modernes Steuerungsinstrument?, 2016, S. 54 ff.

⁷ Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Staat in die Lage versetzt werden muss, mit seiner Öffentlichkeitsarbeit die Gesellschaft auch erreichen zu können, sodass es zumindest in einem gewissen Rahmen zulässig sein muss, die modernen Kommunikationsmittel der Gesellschaft zu verwenden. Zu dieser Diskussion siehe nur *Gersdorf*, AfP 2016, 293 ff.; *Müller-Franken*, AfP 2016, 301 ff.; *Papier/Schröder*, epd medien 2010, Nr. 60, S. 16 ff.; *Steppat*, <http://www.faz.net/-gpg-8iwvf> (zuletzt abgerufen am 28.2.2018); *Rauchhaus*, Rundfunk und Staat, 2014.

⁸ <https://www.facebook.com/Bundesregierung/> (zuletzt abgerufen am 28.2.2018); am 23.10.2015 waren es noch 160.000 Nutzer, vgl. BT-Drs. 18/6609, S. 6.

⁹ <https://twitter.com/RegSprecher> (zuletzt abgerufen am 28.2.2018); siehe auch BT-Drs. 18/6609, S. 6, in der noch 400.000 Nutzer angegeben sind.

¹⁰ Darüber hinaus nutzt die Bundesregierung YouTube, Flickr, Instagram, vgl. hierzu mit weiteren Detailinformationen BT-Drs. 18/6609, S. 1 ff.

¹¹ Vgl. hierzu die ausführliche Zusammenstellung in BT-Drs. 18/6609, S. 10 ff.

Weise an Bedeutung, wobei dies freilich nicht heißt, dass sie keine Relevanz mehr aufweisen.¹²

Eine besondere rechtliche Brisanz bekommen Äußerungen staatlicher Funktionsträger, wenn sie Rechte einzelner Personen tangieren. Insbesondere gilt dies für politische Wertungen, die nicht selten zu rechtlichen Auseinandersetzungen führen.¹³

2. Politische Werturteile staatlicher Funktionsträger

In einer Demokratie sind politische Äußerungen staatlicher Funktionsträger als Bestandteil des Dialogs zwischen Staat und Gesellschaft grundsätzlich notwendig und gewünscht.¹⁴ Sobald sich staatliche Funktionsträger aber gezielt an politischen Auseinandersetzungen beteiligen, indem sie einzelne Meinungen unterstützen bzw. kritisieren oder sich wertend über politische Akteure äußern, kann dies rechtlich problematisch werden.

a) Ausgangsbeispiele

In der jüngeren Vergangenheit standen mehrfach Äußerungen staatlicher Funktionsträger – sowohl der Bundes- und Landes- als auch der Kommunalebene – im Fokus der Öffentlichkeit, sodass zutreffend von einer „Konjunktur der Äußerungsrechtsfälle“ gesprochen wird.¹⁵ Regelmäßig Gegenstand von Auseinandersetzungen sind Äußerungen staatlicher Funktionsträger, durch die sich eine Gruppierung im politischen Wettbewerb benachteiligt fühlt. Derartige Auseinandersetzungen führten mehrfach zu Entscheidungen der Verfassungs- und Verwal-

¹² Gersdorf, AfP 2016, 293: „Die Abhängigkeit des Staates von den Medien als Informationsvermittler und entsprechend die Bedeutung der Medien sinken in dem Maße, in dem der Staat selbst als Informationsträger in Erscheinung tritt.“ Siehe auch Gersdorf, Parlamentsfernsehen des Deutschen Bundestages, 2008, S. 13. Zur Nutzung der verschiedenen Medien im Überblick Engel/Breunig, MP 2015, 310 ff.

¹³ Dazu unmittelbar im Anschluss.

¹⁴ Siehe dazu BVerfGE 44, 125 (147); RhPfVerfGH NVwZ-RR 2014, 665 (666); Barczak, NVwZ 2015, 1015.

¹⁵ Krüper, JZ 2015, 414; ähnlich Muckel, JA 2015, 717; Hillgruber, JA 2016, 717; Stumpf, ThürVBl. 2016, 270; Penz, ThürVBl. 2016, 265; Möstl, in: Uhle, Information und Einflussnahme, 2018, S. 49; R. Müller, Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 28.2.2018, Nr. 50, S. 8.