

# Vom Neutralitätsgebot zum Beeinflussungsverbot: Staatliche Äußerungen zwischen Öffentlichkeitsarbeit und Wertepaternalismus

Maximilian Dohrn\*

*Abstract: Die Äußerungen von Regierungsmitgliedern waren in den letzten Jahren verstärkt Gegenstand der bundes- und landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung und erfuhren in diesem Rahmen sowohl wissenschaftlich als auch medial hohe Aufmerksamkeit. Bisher ging es dabei fast ausschließlich um die Frage der Neutralität im Staat-Parteien-Verhältnis, nicht jedoch im parallelen Staat-Bürger-Verhältnis. Dabei könnte gerade Letzteres dazu dienen, den verfassungsrechtlichen Maßstab gubernativer Äußerungen zu konkretisieren.*

---

## A. Einleitung

Der Beitrag arbeitet zunächst das Äußerungsrecht von Regierungsmitgliedern heraus (B.), stellt dann die verfassungsrechtlichen Anforderungen an Äußerungen im Staat-Parteien-Verhältnis dar (C.) und nimmt dann den Versuch vor, diese auf das Staat-Bürger-Verhältnis zu übertragen (D.). Ein Anwendungsfall für diese Problematik sind normative Äußerungen ohne Parteibezug, mit denen Regierungsmitglieder zwar in den öffentlichen Meinungskampf eingreifen, jedoch die Rechtsstellung der politischen Parteien nicht beeinträchtigen. Mit diesen setzt sich der Beitrag abschließend auseinander (E.). Dabei wird auf zwei konkrete Beispiele eingegangen: Wie ist es etwa verfassungsrechtlich zu bewerten, wenn der Bundesminister der Finanzen für die Schuldenbremse oder die Bundesinnenministerin „für Demokratie und Pluralismus“ wirbt?

## B. Gubernative Äußerungen als verfassungsrechtlicher Auftrag

Die Äußerungen von Regierungsmitgliedern bedürfen als staatliches<sup>1</sup> Handeln einer gesetzlichen Grundlage.<sup>2</sup> Gemeinsam mit anderen Verfassungsorganen hat die

---

\* Der Autor studiert Rechtswissenschaften an der Universität Leipzig. Der Beitrag basiert auf einer Seminararbeit im Seminar „Der paternalistische Staat? – Staatliche Warnungen, Empfehlungen und andere Formen indirekter Verhaltenssteuerung auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand“, welches im Sommersemester 2023 von Prof. Dr. Johannes Eichenhofer und RiSächsVerfGH und RiBVerwG a.D. Prof. Dr. Uwe-Dietmar Berlit angeboten wurde. Sämtliche Internetquellen wurden zuletzt am 01.12.2023 abgerufen.

<sup>1</sup> In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, wie amtliche und private voneinander abgrenzt werden können. Diese ist aber nicht Gegenstand des vorliegenden Beitrags.

<sup>2</sup> Nellesen, Äußerungsrechte staatlicher Funktionsträger, 2018, S. 26.

Bundesregierung die Aufgabe der Staatsleitung.<sup>3</sup> Diese ist zwar nicht explizit normiert,<sup>4</sup> wird jedoch „im Sinne einer verantwortlichen Leitung des Ganzen der inneren und äußeren Politik“<sup>5</sup> stillschweigend vorausgesetzt.<sup>6</sup> Für die Staatsleitung ist es erforderlich, dass die Bundesregierung die Bevölkerung über ihr Handeln informiert. Öffentlichkeitsarbeit ist daher „nicht nur verfassungsrechtlich zulässig, sondern auch notwendig“.<sup>7</sup> Dies ergibt sich ferner aus der Sicht der Bevölkerung, welche die Möglichkeit haben muss, sich eine Meinung zum Handeln der Regierung zu bilden.<sup>8</sup> Insofern ergibt sich die Aufgabe zur Öffentlichkeitsarbeit einerseits aus der Regierungsperspektive als Annex zum Auftrag der Staatsleitung<sup>9</sup> und andererseits aus der Bürgerperspektive aus dem Demokratieprinzip.<sup>10</sup>

## C. Verfassungsrechtliche Anforderungen im Staat-Parteien-Verhältnis

Im Verhältnis von Staat und Parteien ergeben sich die verfassungsrechtlichen Anforderungen an gubernative Äußerungen aus zwei verfassungsrechtlichen Prinzipien: Zum einen begründet das Rechtsstaatsprinzip für staatliche Äußerungen allgemeine Anforderungen. Zum anderen muss ausgehend vom Demokratieprinzip sichergestellt werden, dass sich die politische Willensbildung vom Volk zum Staat und nicht umgekehrt vollzieht. Dabei stellt sich jedoch die Frage, welcher konkrete Maßstab daraus abzuleiten ist.

### I. Rechtsstaatsprinzip

Aus dem Rechtsstaatsprinzip folgt zunächst, dass sich Äußerungen von Regierungsmitgliedern innerhalb des Rahmens der Kompetenzordnung, namentlich der Verbands-<sup>11</sup> und Organkompetenz,<sup>12</sup> halten müssen. Die Staatsleitungskompetenz unterliegt zweifellos der grundgesetzlichen Kompetenzordnung. Insofern wäre es widersprüchlich, einem Annex einen größeren Kompetenzraum zuzugestehen als der Ursprungskompetenz.

Ebenfalls Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips ist das Gebot der Richtigkeit<sup>13</sup> und Sachlichkeit,<sup>14</sup> wonach staatliche Informationen objektiv zutreffend sein müssen und verfälschende oder herabsetzende Äußerungen zu unterlassen sind.

---

<sup>3</sup> BVerfGE 11, 77 (85); 105, 252 (270); 138, 102 (113 f.); 154, 320 (336).

<sup>4</sup> BVerfGE 105, 252 (270); 105, 279 (306); 138, 102 (113 f.).

<sup>5</sup> BVerfGE 105, 279 (301); 138, 102 (113 f.).

<sup>6</sup> BVerfGE 105, 252 (270); 138, 102 (114).

<sup>7</sup> BVerfGE 44, 125 (147).

<sup>8</sup> BVerfGE 44, 125 (147).

<sup>9</sup> Gusy, NVwZ 2015, 700 (701).

<sup>10</sup> Vgl. Degenhart, StaatsR I, 39. Aufl. 2023, § 9 Rn. 790.

<sup>11</sup> BVerfGE 105, 252 (270 f.); 105, 279 (306).

<sup>12</sup> BVerfGE 148, 11 (37 f.), wobei offengelassen wurde, ob Regierungsmitgliedern als Teil des Kollegialorgans Bundesregierung eine eigenständige Befugnis zukommt, Angriffe auf die Regierungspolitik jenseits ihrer Ressortzuständigkeit zurückzuweisen; Barczak, NVwZ 2015, 1014 (1016 f.); Milker, JA 2017, 647 (652); Spitzlei, JuS 2018, 856 (858).

<sup>13</sup> Gramm, Der Staat 30 (1991), 51 (75).

<sup>14</sup> BVerfGE 148, 11 (30); 154, 320 (338).

## II. Demokratieprinzip

Ausgangsproblem der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit ist die Beeinflussung des politischen Meinungs- und Willensbildungsprozesses. Bereits in seiner Entscheidung zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung vor der Bundestagswahl 1976 stellte das BVerfG einerseits fest, dass sich im Wahlakt „die Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen hin [...], nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk hin“<sup>15</sup> vollziehen muss. Andererseits ist Öffentlichkeitsarbeit durch die Regierung auch notwendig, um den Bürgern eine Meinungsbildung über die Regierung zu ermöglichen und den demokratisch notwendigen Grundkonsens zu erhalten.<sup>16</sup> Insofern besteht ein Spannungsfeld: auf der einen Seite hat die Regierung den Verfassungsauftrag, Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben,<sup>17</sup> auf der anderen Seite droht die Gefahr, dass durch die umfangreichen<sup>18</sup> staatlichen Öffentlichkeitsarbeitsressourcen die Willensbildung vom Staat zum Volk stattfindet.<sup>19</sup> Was aus diesem Befund folgt, wird unterschiedlich bewertet.

### 1. Das Neutralitätsgebot

Ausgangspunkt des Neutralitätsgebots ist das Urteil des BVerfG zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung im Vorfeld der Bundestagswahl 1976.<sup>20</sup> Das BVerfG fasste hierbei die amtliche Autorität als eine Form der staatlichen Ressource auf, für die das Neutralitätsgebot gelte.<sup>21</sup> Dies begründete es damit, dass auch die amtliche Autorität nachhaltige Einwirkungen auf die politische Willensbildung des Volkes ermögliche und daher das Risiko erheblicher Wettbewerbsverzerrungen beinhalte.<sup>22</sup>

Im Urteil des BVerfG zu den Äußerungen der damaligen Bildungsministerin *Wanka*<sup>23</sup> erweiterte das BVerfG das Neutralitätsgebot dahingehend, dass es auch außerhalb des Wahlkampfes gelte, da der politische Willensbildungsprozess fortlaufend und nicht nur im Wahlkampf stattfindet.<sup>24</sup>

Diese Grundsätze wandte das BVerfG im Wesentlichen später auch im *Merkel-Urteil*<sup>25</sup> an. Neu war allerdings, dass das BVerfG Äußerungen, die in das Recht auf Chancengleichheit der politischen Parteien eingreifen, prinzipiell für rechtfertigbar hielt.<sup>26</sup> Als Rechtfertigungsgründe kämen „gleichwertige Verfassungsgüter“ in Betracht, namentlich

---

<sup>15</sup> BVerfGE 44, 125 (140 f.).

<sup>16</sup> BVerfGE 44, 125 (147).

<sup>17</sup> Siehe A. I.

<sup>18</sup> So betreibt die Bundesregierung inklusive ihrer nachgeordneten Stellen mehrere hundert Social-Media-Accounts, vgl. *Roßbach*, Aufklärung oder doch Werbung für die Minister?, Süddeutsche Zeitung v. 06.03.2023.

<sup>19</sup> Vgl. *Engelbert*, NJW 1993, 1233 (1234), wo von einer „Versuchung“ zur Beeinflussung gesprochen wird.

<sup>20</sup> BVerfGE 44, 125.

<sup>21</sup> BVerfGE 138, 102 (117 f.).

<sup>22</sup> BVerfGE 138, 102 (115).

<sup>23</sup> BVerfGE 148, 11.

<sup>24</sup> BVerfGE 148, 11 (25 f.); so bereits *SachsAnhVerfG LKV* 1997, 63 (64) und *ThürVerfGH NVwZ* 2016, 1408.

<sup>25</sup> BVerfGE 162, 207.

<sup>26</sup> BVerfGE 162, 207 (237 f.).

der Schutz der Handlungsfähigkeit und Stabilität der Bundesregierung und das Ansehen und das Vertrauen in die Verlässlichkeit der Bundesrepublik Deutschland in der Staatengemeinschaft.<sup>27</sup>

## 2. Ablehnende Sondervoten in der Rechtsprechung

Bereits beim Urteil des BVerfG 1977 übte BVR *Rottmann* in einem Sondervotum grundsätzliche Kritik am Neutralitätsgebot. Im Wesentlichen warf er dem Senat vor, dass dessen Bild der parlamentarischen Demokratie der parteienstaatlichen Struktur der Bundesrepublik Deutschland nicht gerecht werde.<sup>28</sup> Auch in der „Merkel-Entscheidung“ des BVerfG zu den Äußerungen von Regierungsmitgliedern formulierte ein Mitglied des Gerichts, namentlich BVRin *Wallrabenstein*, grundsätzliche Kritik an der Neutralitätsrechtsprechung.<sup>29</sup> Ihre Kritik ähnelt jener *Rottmanns*, wobei *Wallrabenstein* aufgrund der unterschiedlichen Neutralitätserwartungen zu dem Schluss kommt, dass das Neutralitätsgebot nur für die Administrative, nicht aber die Gubernative gelten könne.<sup>30</sup>

## 3. Stellungnahmen in der Literatur

Ein Teil der Literatur stimmt der Rechtsprechung des BVerfG und seinen Argumenten im Wesentlichen zu.<sup>31</sup> Andere erkennen das Neutralitätsgebot grundsätzlich an, üben jedoch in verschiedener Hinsicht Kritik. So fordert *Putzer* nur ein Verbot der Nutzung staatlicher Ressourcen, da lediglich bei der Ressourcennutzung eine Wettbewerbsverzerrung vorliege.<sup>32</sup> *Hong* kritisiert – bezugnehmend auf das „Merkel-Urteil“, dass das Neutralitätsgebot Fälle der „kommunikativen Verfassungsverteidigung“<sup>33</sup> nicht erfassen könne. Eine solche könne nicht mit der unter dem Grundgesetz gebotenen Neutralität und Sachlichkeit unvereinbar sein, sondern entspreche im Gegenteil der Befugnis und der Pflicht, für diese Verfassung und ihre freiheitliche demokratische Grundordnung einzustehen.<sup>34</sup> *Wieland* wiederum geht auf den Strukturwandel der Öffentlichkeitsarbeit durch die Digitalisierung ein. Er argumentiert, dass die Möglichkeit der digitalen Kommunikation die Chancengleichheit von Regierung und Opposition erleichtert habe und plädiert daher für ein „gelockertes Sachlichkeitsgebot“<sup>35</sup> außerhalb der Zeit des

---

<sup>27</sup> BVerfGE 162, 207 (238).

<sup>28</sup> Sondervotum *Rottmann* in BVerfGE 44, 125 (182).

<sup>29</sup> Sondervotum *Wallrabenstein* in BVerfGE 162, 207 (271 ff.).

<sup>30</sup> Sondervotum *Wallrabenstein* in BVerfGE 162, 207 (274 f.).

<sup>31</sup> *Barczak*, NVwZ 2015, 1014 (1014 ff.); *Ferreau*, NVwZ 2017, 1259 (1263); *Hillgruber*, JA 2022, 963 (966 f.); *Huber*, in: FS Morlok, 2019, S. 565 f.; *Kliegel*, in: Scheffczyk/Wolter, Leitlinien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 4, 2016, S. 437 f.; *Nellesen*, NVwZ 2022, 1127; bereits vor BVerfGE 44, 125 so argumentierend *Kempfen*, Amtliche Öffentlichkeitsarbeit und politische Willensbildung, 1975, S. 265 ff.

<sup>32</sup> *Putzer*, DÖV 2015, 417 (423).

<sup>33</sup> *Hong*, ZGI 2022, 199 (203).

<sup>34</sup> *Hong*, ZGI 2022, 199 (203).

<sup>35</sup> *Wieland*, in: FS Morlok, 2019, S. 533 (549).

Wahlkampfs.<sup>36</sup> Ein dritter Teil der Literatur übt grundsätzliche Kritik an der Neutralitätsrechtsprechung und lehnt das Neutralitätsgebot in dieser Form ab.<sup>37</sup>

Besonders drastisch ist *Meinels* Kritik an der Rechtsprechung, indem er ihr vorhält, dass sie auf der Vorstellung beruhe, „dass zwischen der parlamentarischen Regierungsmehrheit und dem Handeln der Regierung kein Zusammenhang besteht“.<sup>38</sup> *Payandeh* verweist darauf, dass es sich bei den Regierungsmännern um Leitungspositionen handle, die gar nicht neutral ausgeübt werden könnten. Art. 65 GG spreche ja sogar explizit von den Richtlinien der Politik.<sup>39</sup> Zudem argumentiert er, dass auch die Bestellung dieser Amtsträger nach politischen Gesichtspunkten und nicht nach dem Leistungsprinzip erfolge, weshalb eine gerade nicht neutrale Amtsführung erwartet werde.<sup>40</sup> Außerdem wird eingewendet, dass es ein neutrales oder unpolitisches Gemeinwohl nicht gebe. Es sei gerade Aufgabe der demokratisch legitimierten Regierung, das Gemeinwohl hin zu einzelnen politischen Maßnahmen zu konkretisieren.<sup>41</sup> Zudem wird die Konzeption des BVerfG hinsichtlich der amtlichen Autorität grundsätzlich kritisiert. Autorität werde stets durch Dritte zugeschrieben, weshalb sich Amtsträger gar nicht aktiv auf sie berufen könnten.<sup>42</sup>

#### 4. Stellungnahme

Grundsätzlich ist am Neutralitätsgebot festzuhalten, wofür vor allem drei Gründe sprechen: Erstens ist die fiskalische Ressourcennutzung kein sinnvolles Abgrenzungskriterium, da bei nahezu jeder amtlichen Äußerung staatliche Ressourcen in Anspruch genommen werden.<sup>43</sup>

Zweitens würde die Abkehr von der grundsätzlichen Unterscheidung zwischen Regierungs- und Parteipolitik das Vertrauen in den Staat erodieren lassen. Denn die Akzeptanz des Staatshandelns kommt auch daher, dass er eben kein bloßer parteipolitischer Akteur ist. Dies ist daran erkennbar, dass staatliche Institutionen ein signifikant höheres Vertrauen als politische Parteien genießen.<sup>44</sup>

Der dritte und schwerwiegendste Grund ist, dass die „funktionale Trennung von Staat und Gesellschaft“<sup>45</sup> für die Demokratie essenziell ist. Eine Konfusion dieser beiden Sphären unter der Prämisse, dass man sich den Staat durch das Erringen einer Mehrheit quasi „verdient“ hätte,<sup>46</sup> vernachlässigt, dass das Demokratieprinzip von einem grundsätzlichen

---

<sup>36</sup> *Wieland*, FS Morlok, S. 533 (549).

<sup>37</sup> *Krüper*, JZ 2015, 414 (414 ff.); *Meinel*, Der Staat 60 (2021), 43 (79 ff.); *Payandeh*, Der Staat 55 (2016), 519 (519 ff.).

<sup>38</sup> *Meinel*, Der Staat 60 (2021), 80.

<sup>39</sup> *Payandeh*, Der Staat 55 (2016), 519 (533).

<sup>40</sup> *Payandeh*, Der Staat 55 (2016), 519 (532 f.).

<sup>41</sup> Vgl. *Kuch*, AöR 142 (2017), 491 (515).

<sup>42</sup> *Krüper*, JZ 2015, 414 (415 f.).

<sup>43</sup> *Hong*, ZGI 2022, 199 (200).

<sup>44</sup> Vgl. die repräsentative Umfrage von policy matters im Auftrag der Körber Stiftung, wonach im Befragungszeitraum Juni-Juli 2023 nur 9 % der Befragten Vertrauen in die politischen Parteien hatten, die damit unter den öffentlichen Einrichtungen und Institutionen am schlechtesten abschnitten.

<sup>45</sup> *Hong*, ZGI 2022, 199 (201).

<sup>46</sup> Vgl. *Jacobsen/Meinel*, „Wer regiert, sollte alles sagen dürfen“, ZEIT-Online v. 16.06.2022.

Legitimationsverhältnis<sup>47</sup> ausgeht: Das Volk als Souverän ist das Legitimationssubjekt,<sup>48</sup> der Staat ist das Legitimationsobjekt,<sup>49</sup> dessen personelle Besetzung oder Zusammensetzung durch Wahlen periodisch legitimiert werden muss.<sup>50</sup> Dieses Verhältnis kann nur gewahrt werden, wenn sich die politische Willensbildung im Wesentlichen<sup>51</sup> vom Volk zum Staat vollzieht.

Dazu ist die parteipolitische Neutralität von Regierungsmitgliedern in ihrer amtlichen Funktion erforderlich.

## D. Anwendbarkeit der Grundsätze auf das Staat-Bürger-Verhältnis

Im Folgenden soll untersucht werden, inwiefern die verfassungsrechtlichen Anforderungen an gubernative Äußerungen, die im Verhältnis von Staat und Parteien gelten, auch im Verhältnis von Staat und Bürger gelten. Jenseits der verfassungsrechtlichen Anforderungen an sich stellt sich auch die Agency-Frage, nämlich ob Bürger aufgrund eines subjektiven öffentlichen Rechts selbst gegen verfassungswidrige Öffentlichkeitsarbeit vorgehen können. Dies wird insbesondere dort relevant, wo zur Beeinflussung der politischen Meinungs- und Willensbildungsprozesses geeignete Äußerungen mangels eines Parteibezugs die Rechtsstellung der Parteien nicht beeinträchtigen.

### I. Rechtsstaatsprinzip

Die Anforderungen des Rechtsstaatsprinzips gelten allgemein, insofern gelten diese auch im Staat-Bürger-Verhältnis, sodass das oben Aufgeführte übertragen werden kann.

### II. Demokratieprinzip

#### 1. Grundsatz

Problematisch ist dagegen die Anwendbarkeit der oben herausgearbeiteten Maßstäbe des Neutralitätsgebots. Denn dieses fungiert – als Teil des politischen „Wettbewerbsrechts“<sup>52</sup> – in erster Linie zwischen dem Staat und den Parteien. Dies kommt darin zum Ausdruck, dass das BVerfG in seinen Entscheidungen zu den Äußerungen von Amtsträgern bis auf eine Ausnahme<sup>53</sup> stets Bezug auf das Parteiprivileg in Art. 21 GG nahm.<sup>54</sup> Daher ist das aus dem Demokratieprinzip und dem Parteienprivileg abgeleitete Neutralitätsgebot nicht direkt auf das Bürger-Staat-Verhältnis anwendbar.

Jedoch ergibt sich im Bürger-Staat-Verhältnis aus dem Demokratieprinzip in Verbindung mit dem Recht der Wahlfreiheit (Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG) eine vergleichbare Pflicht. Die

---

<sup>47</sup> Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, 97. EL 2022, Art. 20 Rn. 63.

<sup>48</sup> Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, Art. 20 Rn. 63.

<sup>49</sup> Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, Art. 20 Rn. 63.

<sup>50</sup> Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 158 f.

<sup>51</sup> Bestimmte Wechselwirkungen, die zu einer Willensbildung auch vom Staat zum Volk führen, lassen sich nicht verhindern, vgl. BVerfGE 44, 125 (139 f.).

<sup>52</sup> Morlok, in: Dreier, GG-Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl. 2013, Art. 21 Rn. 77; ders., JuS 2022, 1 (6).

<sup>53</sup> BVerfGE 63, 230; siehe dazu unten II. 4.

<sup>54</sup> BVerfGE 44, 125 (126); 138, 102 (102); 148, 11; 154, 320 (333); 162, 207.

Volkssouveränität, als Ausgangspunkt der Demokratie, setzt voraus, dass das Volk über das eigene Schicksal selbst bestimmen kann.<sup>55</sup>

Der öffentliche Meinungskampf verschiedener gesellschaftlicher Gruppen, wie zum Beispiel Parteien und Verbände, ist Ausdruck der Selbstbestimmung. Greift der Staat in diesen Meinungskampf ein, liegt eine, zu dieser im Gegensatz stehende, Fremdbestimmung und damit eine Beeinträchtigung der Volkssouveränität vor.<sup>56</sup> Hier vollzieht sich der Wille zum Teil vom Staat zum Volk, nicht vom Volk zum Staat.<sup>57</sup>

Das Prinzip der freien Selbstbestimmung kommt als grundrechtsgleiches<sup>58</sup> subjektiv-öffentliches Recht<sup>59</sup> im Grundsatz der freien Wahl (Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG) zum Ausdruck.<sup>60</sup> Dies erfordert, dass der Staat nicht nur im Verhältnis zu den Parteien einem Neutralitätsgebot unterliegt, sondern auch unmittelbar im Verhältnis zum Bürger.<sup>61</sup> Insofern bedingen sich das Neutralitätsgebot im Staat-Partei- und im Staat-Bürger-Verhältnis wechselseitig.

Wiederum im Bild des „Wettbewerbs“ gesprochen: das Neutralitätsgebot im Staat-Partei-Verhältnis soll eine Verzerrung auf der Angebotsseite verhindern, während es im Staat-Bürger-Verhältnis eine Verzerrung auf der Nachfrageseite verhindern soll.<sup>62</sup> Erst beides gemeinsam kann das Prinzip der freien Selbstbestimmung sichern.

## 2. Reichweite

Das Neutralitätsgebot unterschied bisher zwischen neutralen Äußerungen, die nicht die Willensbildung beeinträchtigen und parteiischen Äußerungen, die die Willensbildung beeinträchtigen. Nach den gerade herausgearbeiteten Grundsätzen muss die maßgebliche Grenze der Äußerungen von Amtsträgern die Beeinflussung der politischen Meinungs- und Willensbildung der Bürger sein.<sup>63</sup> Die Erkenntnisse der Verhaltenswissenschaft legen aber nahe, dass die Unterscheidung von neutralen und nicht neutralen Äußerungen in dieser Hinsicht nicht grundsätzlicher, sondern nur gradueller Natur ist. Denn auch vermeintlich neutrale Informationen können einen Einfluss auf die politische Meinungs- und Willensbildung ausüben. Ein Beispiel hierfür ist der *mere exposure effect*.<sup>64</sup> Er beschreibt das menschliche Verhaltensmuster, dass allein die wiederholte Wahrnehmung von Inhalten

---

<sup>55</sup> Vgl. *Morlok*, JuS 2022, 1 (4), der es als „kollektive Selbstbestimmung“ bezeichnet.

<sup>56</sup> Vgl. BVerfGE 20, 56 (99).

<sup>57</sup> BVerfGE 44, 125 (140).

<sup>58</sup> Vgl. Art. 93 Abs. 1 Nr.4a GG.

<sup>59</sup> *Grzeszick*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, Art. 20 Rn. 63; *Morlok*, JuS 2022, 1019 (1020).

<sup>60</sup> Vgl. *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, 94. EL 2021, Art. 38 Rn. 67, wo von einer „Demokratierealisierungsfunktion“ gesprochen wird.

<sup>61</sup> Vgl. *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, Art. 38 Rn. 112 f.; *Magiera*, in: Sachs, GG-Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 93; *Morlok*, in: Dreier, GG-Kommentar, Art. 38 Rn. 93 f.; *Nellesen*, Äußerungsrechte staatlicher Funktionsträger, 2018, S. 60 f.; *Trute*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 60.

<sup>62</sup> Uneindeutig *Morlok*, JuS 2022, 1 (6, 8), der zwar die freie Entscheidung der Kunden erwähnt, jedoch letztlich nur auf Handlungsfreiheit der Konkurrenten, also der Parteien, abstellt.

<sup>63</sup> Vgl. auch *Huber*, in: FS *Morlok*, S. 554 f., der den Wähler als „Archimedischen Punkt“ bezeichnet.

<sup>64</sup> Deutsch: „Effekt der bloßen Darbietung“.

eine positivere Bewertung dieser zur Folge hat.<sup>65</sup> Ein weiterer Effekt ist der des sog. *framings*.<sup>66</sup> Demnach ist die Wahrnehmung von Inhalten abhängig vom Kontext bzw. einer „deutende(n) Rahmung“<sup>67</sup>, in dem sie präsentiert werden.<sup>68</sup> In Anbetracht dessen stellt nahezu jede Öffentlichkeitsarbeit, in der Regierungsmitglieder ihre Arbeit darstellen eine Beeinflussung des politischen Meinungs- und Willensbildungsprozesses dar.<sup>69</sup>

### 3. Folgen

Nun stellt sich die Frage, welche Konsequenzen aus diesem Befund zu ziehen sind. Offensichtlich unsachgerecht wäre eine kategorische Unzulässigkeit jeglicher Beeinflussung und damit faktisch aller staatlichen Äußerungen. Stattdessen sollte im Einzelfall eine Abwägung zwischen den beiden maßgeblichen Gütern, namentlich dem Informationsinteresse des Staates und der Integrität der politischen Meinungs- und Willensbildung des Bürgers, vorgenommen werden.<sup>70</sup> Dabei muss auch das Gewicht der beiden Güter im Einzelfall bestimmt werden. Auf der Seite des staatlichen Informationsinteresses kommt es zum Beispiel darauf an, inwiefern für die Staatsleitung relevantes Handeln oder bloße Selbstdarstellung kommuniziert wird. Auf Seite der Integrität der politischen Meinungs- und Willensbildung kann es entscheidend sein, wie nah die nächste Wahl ist und welches Beeinflussungsrisiko die staatliche Öffentlichkeitsarbeit mit sich bringt.<sup>71</sup> Außerdem sollte die terminologische Konsequenz gezogen werden, nicht von einem Neutralitätsgebot, sondern einem Beeinflussungsverbot zu sprechen.

### 4. Begründung eines subjektiven Rechts

Im Staat-Parteien-Verhältnis dient das Neutralitätsgebot dem Recht auf Chancengleichheit der politischen Parteien und begründet auch eine Rechtsposition,<sup>72</sup> die von ihnen im Organstreitverfahren<sup>73</sup> geltend gemacht werden kann.

Parallel hierzu ist das Beeinflussungsverbot im Staat-Bürger-Verhältnis Teil der Wahlfreiheit,<sup>74</sup> sodass es eine subjektive Rechtsposition für die Grundrechtsträger darstellt.

---

<sup>65</sup> *Zajonc*, Journal of Personality and Social Psychology 9 (1968), 1 (1 ff.).

<sup>66</sup> *Kahneman*, Schnelles Denken, Langsames Denken, 2014, S. 27 f., 448 ff.

<sup>67</sup> *Fuhrberg*, in: Kocks/Knorre/Kocks, Öffentliche Verwaltung – Verwaltung der Öffentlichkeit, 2020, S. 82.

<sup>68</sup> *Fuhrberg*, in: Kocks/Knorre/Kocks, Öffentliche Verwaltung – Verwaltung der Öffentlichkeit, S. 82; *Kahneman*, Schnelles Denken, Langsames Denken, S. 448 ff.

<sup>69</sup> So wird im Kontext der Meinungsfreiheit die Unterscheidung von Werturteil und Tatsachenbehauptung kritisiert, da auch jede Tatsachenbehauptung eine subjektiv-wertende Komponente habe, vgl. *Jestaedt*, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte, Bd. 4, 2011, § 102 Rn. 36 f.; *Paulus*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 5 Rn. 81; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG-Kommentar, 3. Aufl. 2013, Art. 5 Abs. 1–2 Rn. 63 ff.; vgl. im Kontext der Rundfunkfreiheit BVerfGE 12, 205 (260), wonach jedes Rundfunkprogramm zur Meinungsbildung geeignet sei.

<sup>70</sup> Vgl. *Studenroth*, AöR 125 (2000), 257 (279).

<sup>71</sup> Ausführlich zu diesem Ansatz der Risikobeurteilung *Hinderks*, ZUM 2023, 26 (32 ff.).

<sup>72</sup> *Klafki*, in: v. Münch/Kunig, GG-Kommentar, Art. 21 Rn. 50; *Heintzen*, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, 2. Aufl. 2022, § 32 Rn. 65.

<sup>73</sup> StRSpr., vgl. BVerfGE 4, 27 (30 f.), erstmals speziell zum Neutralitätsgebot BVerfGE 44, 125 (137).

<sup>74</sup> Siehe oben C. III. 1.



In diese Richtung wies bereits BVerfGE 63, 230, in welcher das Gericht die Verfassungsbeschwerde eines Wahlbewerbers zum Bundestag gegen die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung vor der Bundestagswahl 1983 bezüglich des passiven Wahlrechts für zulässig erachtete.<sup>75</sup> Zum einen ist es dann nur konsequent, das Beeinflussungsverbot auch hinsichtlich des aktiven Wahlrechts anzuwenden, da sowohl die Freiheit der Wahlbewerber (passiv) als auch der Wähler (aktiv) zu schützen ist.<sup>76</sup> Zum anderen sprach das BVerfG selbst explizit davon, dass die Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der Öffentlichkeitsarbeit auch für das aktive Wahlrecht aller Wahlberechtigten von Belang sei.<sup>77</sup>

## **E. Anwendungsbeispiel: normative Äußerungen ohne Parteibezug**

Eine Konstellation, in der das Beeinflussungsverbot im Bürger-Staat-Verhältnis eine Rolle spielt, ist die der normativen Äußerung ohne Parteibezug. Sie ist davon gekennzeichnet, dass die staatliche Äußerung zwar ein normatives Urteil enthält, das aber ohne Bezug auf die Partei des Äußernden oder auf andere Parteien erfolgt. Mangels eines solchen Bezuges scheidet das Neutralitätsgebot, welches auf das Parteienprivileg gestützt wird, als Begrenzung aus. Jedoch stellt sich die Frage, wie das soeben herausgearbeitete Beeinflussungsverbot im Bürger-Staat-Verhältnis solchen Äußerungen verfassungsrechtliche Grenzen setzt.

### **I. Beeinträchtigung der Integrität des politischen Meinungs- und Willensbildungsprozesses durch normative Äußerungen**

Deskriptive Äußerungen sind primär Gegenstand der Meinungsbildung,<sup>78</sup> die anhand des individuellen Bewertungsmaßstabes erfolgt. Normative Äußerungen sollen demgegenüber den Bewertungsmaßstab an sich verändern.<sup>79</sup> Durch diese mögliche Beeinflussung des Bewertungsmaßstabes sind normative Äußerungen besonders geeignet, den politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess im Sinne des Stellungnehmenden zu beeinflussen.

Es lässt sich eine gewisse Parallele zum – vor allem hinsichtlich der Ernährungserziehung bei Lebensmitteln diskutierten<sup>80</sup> – Paternalismus ziehen: Auch bei der regierungsbezogenen Öffentlichkeitsarbeit versucht der Staat, den Bürger auf den „richtigen Weg“ zu bringen. Bei der Ernährung wird nicht darauf vertraut, dass sich der Bürger von sich aus gesund ernährt. Bei der regierungsbezogenen Öffentlichkeitsarbeit –

---

<sup>75</sup> BVerfGE 63, 230 (241 f.).

<sup>76</sup> Siehe oben C. III. 1.

<sup>77</sup> BVerfGE 63, 230 (242).

<sup>78</sup> Vgl. BVerfGE 44, 125 (147), wonach die Darlegung des Regierungshandelns durch Öffentlichkeitsarbeit die Funktion habe, zu ermöglichen, dass das Regierungshandeln Gegenstand der Meinungsbildung werden kann.

<sup>79</sup> Vgl. *Schemmer*, in: BeckOK-GG, 54. Edition 2023, Art. 5 Rn. 4, wonach Werturteile „meinungsbildend und überzeugend“ wirken.

<sup>80</sup> Z.B. *Holle*, ZLR 2016, 596; *Hufen*, JuS 2020, 193 (195); *Schultes*, LMuR 2022, 279 (280 f.).

vor allem, wenn es um Werben für Werte geht – wird nicht darauf vertraut, dass der Bürger aus sich heraus zu den (aus staatlicher Perspektive) „richtigen Werten“ kommt.

In beiden Konstellationen versteht sich das staatliche Handeln als Korrektiv: Bei der Ernährung soll zum Beispiel irreführender Werbung zuvorgekommen werden, die Ungesundes als gesund verkauft. Ähnliche Irreführungen gibt es im öffentlichen Diskurs, die mit dem Internetzeitalter durch Phänomene wie „Fake News“ und „Social Bots“<sup>81</sup> zugenommen haben. Das „Ungesunde“ können in dieser Konstellation extremistische Bestrebungen sein, denen der Staat durch eigenes Informationshandeln in Form normativer Äußerungen begegnen will, in dem er für bestimmte Grundwerte (das „Gesunde“) wirbt.

Jedoch gibt es auch Unterschiede: Erstens geht es bei der Öffentlichkeitsarbeit weniger um eine konkrete Verhaltensbeeinflussung, sondern um eine Beeinflussung der Kognition.<sup>82</sup> Zweitens sind die grundlegenden politischen Werte weit weniger eine Privatsache als ungesunde Ernährung, da auf ihnen das Staatswesen gründet. Insofern ist hier der Staat geradezu dazu aufgefordert, diese Grundwerte zu schützen und zu verteidigen.<sup>83</sup> Einen solchen Auftrag gibt es hinsichtlich der Ernährung nicht.<sup>84</sup> Drittens hat die Werte-Kognition der Bürger Einfluss auf die politische Meinungs- und Willensbildung und damit auf den Wahlakt.<sup>85</sup> Daher besteht hier eine zusätzliche Risikodimension, nämlich die Legitimation des Staats durch den Staat selbst und nicht durch das Volk.

Es lässt sich also zusammenfassen, dass edukatorisches Informationshandeln<sup>86</sup> des Staates im genuin politischen Kontext im Vergleich zu Paternalismus bei der Ernährungserziehung eine besondere Legitimation haben kann, aber auch in einem sensibleren Kontext spielt.

## II. Staatliches Informationsinteresse

Bei der Bestimmung des staatlichen Informationsinteresses sind verschiedene Aspekte zu berücksichtigen.

Einerseits können bestimmte gubernative Entscheidungen ohne die Darlegung ihrer normativen Grundlage überhaupt nicht kommuniziert werden; hier ist die Beeinträchtigung der Willensbildung unvermeidbarer Reflex. Andererseits kann sich ein staatliches Informationsinteresse aus dem Gegenstand der Äußerung ergeben, vor allem wenn es um die Grundwerte der Verfassung geht.

### 1. Normativität als Reflex

Beim Handeln und den Entscheidungen der Gubernative gibt es im Unterschied zur Administrative größere und genuin politische Handlungsspielräume, die nicht rechtlich

---

<sup>81</sup> Vgl. *Milker*, JA 2017, 647 (654); *Wieland*, in: FS Morlok, S. 535.

<sup>82</sup> Zu dieser Unterscheidung: *Burkart*, Kommunikationswissenschaft, 2019, S. 146 f.

<sup>83</sup> Z.B. Schutzauftrag bzgl. der Menschenwürde in Art. 1 Abs. 1 S. 2 GG und der Verteidigungsauftrag im Amtseid (Art. 56 GG, Art. 64 Abs. 2 GG); vgl. auch BVerfGE 44, 125 (147).

<sup>84</sup> Vgl. *di Fabio*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, 43. EL 2004, Art. 2 Abs. 2 S. 1 Rn. 52.

<sup>85</sup> Zur Dauerhaftigkeit dieses Prozesses: BVerfGE 148, 11 (25 f.).

<sup>86</sup> Dieser Begriff ist angelehnt an: *Schumann*, in: Schumann, Das erziehende Gesetz, 2014, S. 1 ff.

determiniert sind.<sup>87</sup> Ihre Determinante liegt im Vergleich zu administrativen Entscheidungen weniger in Rechtsvorschriften, sondern in politisch-normativen Überzeugungen der gubernativen Amtsträger. Dies ist nicht zuletzt Ausdruck des Auftrags zur Gemeinwohlkonkretisierung.<sup>88</sup>

Durch diesen Zusammenhang kann es erforderlich sein, neben der gubernativen Entscheidung auch die politisch-normative Überzeugung in die Öffentlichkeitsarbeit miteinzubeziehen. Denn zur Nachvollziehbarkeit exekutiven Handelns ist die Information über die Determinanten des Handelns zentral.<sup>89</sup> Auch daher<sup>90</sup> muss zum Beispiel bei einem Verwaltungsakt dessen Rechtsgrundlage für den Adressaten ersichtlich sein.<sup>91</sup>

Insofern überwiegt das staatliche Informationsinteresse regelmäßig, wenn die normative Äußerung bloßer Reflex<sup>92</sup> der Öffentlichkeitsarbeit bezüglich eines konkreten gubernativen Handelns ist. Bei der Feststellung dessen können je nach Einzelfall verschiedene Kriterien in Betracht kommen, vor allem welche gubernativen Handlungen zum Thema der Äußerung zum Äußerungszeitpunkt gemacht wurden und inwiefern die Äußerung auf das gubernative Handeln Bezug nimmt.

## 2. Verfassungsgüter

Auch inhaltlich kann an einer normativen Äußerung ein besonderes staatliches Informationsinteresse bestehen, namentlich dann, wenn es um Verfassungsgüter geht.

### a) Freiheitliche Demokratische Grundordnung

Zur Begründung eines staatlichen Informationsinteresses kommt vor allem die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des unabänderlichen „Verfassungskerns“<sup>93</sup> von Art. 79 Abs. 3 GG in Betracht.<sup>94</sup> Zum einen gibt es hier keine Wahl,<sup>95</sup> die der Bürger tatsächlich treffen könnte, da diese Grundsätze auch nicht der Verfassungsänderung zugänglich sind. Zum anderen ist es gerade auch Aufgabe staatlicher Öffentlichkeitsarbeit, einen gewissen Grundkonsens aufrechtzuerhalten.<sup>96</sup> Bezüglich dieses Grundkonsens soll und darf der Staat gerade nicht neutral sein.<sup>97</sup> Es überwiegt hierbei grundsätzlich das staatliche Informationsinteresse.

---

<sup>87</sup> Payandeh, Der Staat 55 (2016), 519 (530 f.).

<sup>88</sup> Vgl. Kuch, AöR 142 (2017), 491 (515).

<sup>89</sup> Vgl. Gusy, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. 2, 2. Aufl. 2012, § 23 Rn. 12 f.

<sup>90</sup> Zu dieser Funktion der Begründung des Verwaltungsakts: Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 39 Rn. 1.

<sup>91</sup> Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 39 Rn. 50.

<sup>92</sup> So auch Studenroth, AöR 125 (2000), 257 (279); ähnlich BVerfGE 63, 230 (245 f.).

<sup>93</sup> So bezeichnet von Herdegen, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG-Kommentar, 72. EL 2014, Art. 79 Rn. 60.

<sup>94</sup> Zu diesem Ansatz: Hong, ZGI 2022, 199 (202 ff.); NdsStGH Nds MBl 2021, 1522 (1533).

<sup>95</sup> Abgesehen von der Ablösung des GG gem. Art. 146 GG, vgl. Dreier, in: Dreier, GG-Kommentar, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 146 Rn. 22.

<sup>96</sup> Vgl. BVerfGE 44, 125 (147).

<sup>97</sup> BVerfGE 113, 63 (78); Hong, ZGI 2022, 199 (202).

## b) Staatswohl

Ein besonderes Informationsinteresse kann auch das Staatswohl begründen. Ein Staatswohlgrund liegt vor, wenn ansonsten mit „Beeinträchtigungen wesentlicher staatlicher Interessen von einigem Gewicht“<sup>98</sup> zu rechnen ist. Zu diesen gehört zum Beispiel der Schutz der Stabilität und Handlungsfähigkeit der Bundesregierung sowie das Ansehen und das Vertrauen in die Verlässlichkeit der Bundesrepublik Deutschland in der Staatengemeinschaft.<sup>99</sup> Ist eine normative Äußerung zur Wahrung solcher Interessen erforderlich, überwiegt auch hier grundsätzlich das staatliche Informationsinteresse.

## c) Sonstige Verfassungsgüter

Auch sonstige Verfassungsgüter können ein Informationsinteresse des Staates begründen. Jedoch wiegen diese weniger schwer als die freiheitliche demokratische Grundordnung und Gründe des Staatswohls, da sie prinzipiell der Änderung zugänglich sind und damit vollständig der Volkssouveränität unterliegen. Zudem sind sie in hohem Maße konkretisierungsbedürftig,<sup>100</sup> was zur Folge hat, dass sie stärker Gegenstand des politischen Meinungs- und Willensbildungsprozesses sind, da viele Fragen der politischen Gestaltung letztlich von der Abwägung verschiedener Verfassungsgüter abhängen.

Ein Problem besteht, wenn die Veränderung oder Streichung einer Verfassungsnorm Gegenstand der politischen Meinungs- und Willensbildung ist. Denn es wäre nicht sachgerecht, wenn der zufällige Umstand, dass die amtliche Äußerung die bestehende Verfassungslage beibehalten will, dazu führen würde, dass sie mehr als ansonsten in den Diskurs hineinwirken dürfte.

## III. Fallbeispiele

Abschließend soll kurz auf zwei Fallbeispiele eingegangen werden, um das Dargelegte zu veranschaulichen.

### 1. BMF – Schuldenbremse

Der Bundesminister der Finanzen, *Christian Lindner*, veröffentlichte Anfang November 2023 einen Gastbeitrag im Magazin *Der Spiegel*,<sup>101</sup> in dem er die Schuldenbremse rechtfertigte und der auch über die amtlichen Kanäle des Bundesministeriums der Finanzen verbreitet wurde.<sup>102</sup> Hierbei äußerte er unter anderem, dass die Schuldenbremse die fiskalische Handlungsfähigkeit schütze und ein „Gebot der Generationengerechtigkeit“ sei. Zwar normiert das Grundgesetz in Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 S. 1 GG explizit das Gebot<sup>103</sup> zu ausgeglichenen staatlichen Einnahmen und Ausgaben,<sup>104</sup> allerdings ist ein wesentlicher Teil der finanzpolitischen Diskussion auch die Abschaffung dieser Regelung,

---

<sup>98</sup> *Warg*, NVwZ 2014, 1263 (1267), im Kontext des parlamentarischen Fragerechts.

<sup>99</sup> BVerfGE 162, 207.

<sup>100</sup> Das gilt besonders für Staatszielbestimmungen wie Art. 20a GG, vgl. *Murawiek*, in: *Sachs*, GG, Art. 20a Rn. 17.

<sup>101</sup> *Lindner*, Die Schuldenbremse hat eine höhere Weisheit, *Spiegel Politik* v. 03.11.2023.

<sup>102</sup> [https://twitter.com/BMF\\_Bund/status/1720364638473203959](https://twitter.com/BMF_Bund/status/1720364638473203959).

<sup>103</sup> *Kube*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG-Kommentar, 100. EL 2023, Art. 109 Rn. 125; *Kube*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG-Kommentar, 56. EL 2009, Art. 115 Rn. 120.

<sup>104</sup> *Kube*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG-Kommentar-Kommentar, Art. 115 Rn. 118.

sodass sie hier trotz ihres Verfassungsrangs kein staatliches Informationsinteresse begründet.

Der Gastbeitrag wurde am 03.11.2023 veröffentlicht. In dieser Zeit wurde wegen des bevorstehenden Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021<sup>105</sup> über die Haushaltsaufstellung sowie die Beibehaltung oder Abschaffung der Schuldenbremse diskutiert. Zur Erklärung der gubernativen Entscheidungen bei der Haushaltsaufstellung und zur Einhaltung und Beibehaltung der Schuldenbremse ist eine Kommunikation ihrer normativen Grundlage erforderlich, sodass die normative Äußerung hier ebenfalls in erster Linie Reflex der Öffentlichkeitsarbeit war. Daher war die Äußerung verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

## 2. BMI – „We remember“

Das Bundesministerium des Innern (BMI) veröffentlichte am 26.01.2023 einen Tweet mit einem Bild von Bundesministerin *Faeser*, die ein Schild mit der Aufschrift „We Remember“ hielt.<sup>106</sup> Im Begleittext heißt es unter anderem „Wir stehen für Demokratie und Pluralismus ein.“ Diese Äußerung stellt ein Bekenntnis zu bestimmten Werten da und greift damit in den öffentlichen Meinungskampf ein. Jedoch sind Demokratie und Pluralismus Bestandteil der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Bei der Werbung für diesen Grundkonsens besteht ein besonderes staatliches Informationsinteresse, weshalb die Äußerung verfassungsrechtlich gerechtfertigt war.

## F. Fazit

Äußerungen von Regierungsmitgliedern waren bisher vor allem dann Gegenstand rechtlicher und rechtswissenschaftlicher Auseinandersetzung, wenn sie einen abwertend-benachteiligenden Charakter bezüglich einer anderen Partei als der des Amtsträgers hatten. Hier verlangt das Demokratieprinzip, dass sich die Willensbildung vom Volk zum Staat vollzieht, weshalb das Neutralitätsgebot, welches bezüglich dieser Äußerungen entwickelt wurde, grundsätzlich aufrechtzuerhalten ist.

Weniger Beachtung gefunden hat die Frage, ob diese Grundsätze neben dem Staat-Partei-Verhältnis auch im Staat-Bürger-Verhältnis gelten. Der politische Meinungs- und Willensbildungsprozess ist in einer Demokratie ein „Marktplatz der Ideen“.<sup>107</sup> Für das Funktionieren dieses Marktes ist sowohl die Freiheit der „Anbieter“ (Parteien) als auch der „Kunden“ (Wähler) erforderlich. Daher müssen die Äußerungen von Amtsträgern auch im Staat-Bürger-Verhältnis grundsätzlich politisch neutral sein.

Staatliche Öffentlichkeitsarbeit beeinträchtigt unter Berücksichtigung verhaltenswissenschaftlicher Erkenntnisse nahezu immer die Integrität des politischen Meinungs- und Willensbildungsprozesses. Daher erscheint die Abgrenzung zwischen

---

<sup>105</sup> Siehe nun BVerfG NJW 2023, 3775 ff.

<sup>106</sup> Bundesministerium des Inneren und für Heimat auf „Twitter“ (jetzt „X“), [https://twitter.com/BMI\\_Bund/status/1618673666673512448](https://twitter.com/BMI_Bund/status/1618673666673512448), 26.01.2023.

<sup>107</sup> Oberster Gerichtshof der Vereinigten Staaten, *United States v. Rumely*, 345 U.S. 41 (56), im Original: „marketplace of ideas“.

vermeintlich neutralen und nicht neutralen Äußerungen zur Bestimmung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit nicht sachgerecht. Stattdessen sollten bei der rechtlichen Bewertung im Einzelfall die beiden betroffenen Interessen, namentlich die Integrität des politischen Meinungs- und Willensbildungsprozesses und das staatliche Informationsinteresse, abgewogen werden.

Ein Anwendungsbeispiel sind normative Äußerungen von Regierungsmitgliedern, die als Stellungnahmen in den politischen Willensbildungsprozess eingreifen, ohne dabei Bezug auf die Partei des Äußernden oder andere Parteien zu nehmen. Solche Stellungnahmen können insbesondere dann gerechtfertigt werden, wenn sie bloßer Reflex der Erklärung eines gubernativen Handelns sind oder für die Grundwerte werben, die Grundlage des demokratischen Staatswesens sind und gegenüber denen der Staat gerade nicht neutral sein darf.