



## **Sachverhalt**

### **– Neutralitätspflicht für Mitglieder der Bundesregierung –**

Im Bundesland Thüringen zieht nach der Landtagswahl im Herbst 2021 die AfD-Partei erneut in den Landtag ein. Diese versteht sich als einzig wahre Alternative zu den von ihr so bezeichneten „Systemparteien“ und verfolgt spätestens seit der erhöhten Migrationsbewegung im Jahr 2015 einen offen zuwanderungskritischen Kurs. Einzelne ihrer Parteifunktionäre äußern sich häufig in der Öffentlichkeit abfällig über ausländische Staatsangehörige sowie Deutsche mit Migrationshintergrund. Die Verhältnisse im Landtag sind schwierig, Mehrheitskoalitionen finden sich nicht. Aufgrund dessen erlangt in den ersten beiden Durchgängen der Wahl zum Ministerpräsidenten am 17. März 2022 keiner der Kandidaten die nötige absolute Stimmenmehrheit. Daraufhin nominiert die Fraktion der FDP den Kandidaten Thomas Kemmerich für den dritten Wahlgang. Die dort erforderliche einfache Mehrheit erreicht Thomas Kemmerich mit den Stimmen der Fraktionen der FDP, der AfD und der CDU.

In der Öffentlichkeit erfährt die Wahl von Thomas Kemmerich viel Kritik. Die Bundesvorsitzende der CDU, Annegret Kramp-Karrenbauer, äußert noch am selben Tag in der Presse, dass es mit der Beschlusslage und auch den Werten der CDU nicht vereinbar gewesen sei, dass die Abgeordneten der CDU letztlich mit der Fraktion der AfD gemeinsame Sache gemacht und Thomas Kemmerich zum Ministerpräsidenten gewählt hätten. Frau Kramp-Karrenbauer fordert Herrn Kemmerich öffentlich zum Rücktritt auf.

Die Bundeskanzlerin Angela Merkel, die Mitglied des Präsidiums der CDU ist, befindet sich zu dieser Zeit auf einer Dienstreise in Südafrika. Sie gibt am 18. März gemeinsam mit dem Präsidenten von Südafrika, Cyril Ramaphosa, eine Pressekonferenz. Auf der Pressekonferenz steht sie vor den Flaggen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Südafrika an einem mit dem offiziellen staatlichen Wappen von Südafrika versehenen Pult. Der Präsident von Südafrika begrüßt Frau Merkel zunächst in ihrer Funktion als Bundeskanzlerin und betont die strategische Partnerschaft Deutschlands und Südafrikas. Sodann äußert sich Frau Merkel wie folgt:



## **LEO Repetitorium Staatsrecht I**

Juristenfakultät Universität Leipzig

Prof. Dr. Hubertus Gersdorf

„Meine Damen und Herren, ich hatte dem Präsidenten schon gesagt, dass ich aus innenpolitischen Gründen eine Vorbemerkung machen möchte, und zwar bezogen auf den gestrigen Tag, an dem ein Ministerpräsident in Thüringen gewählt wurde. Die Wahl dieses Ministerpräsidenten war ein einzigartiger Vorgang, der mit einer Grundüberzeugung für die CDU und auch für mich gebrochen hat, dass nämlich keine Mehrheiten mit Hilfe der AfD gewonnen werden sollen. Da dies in der Konstellation, in der im dritten Wahlgang gewählt wurde, absehbar war, muss man sagen, dass dieser Vorgang unverzeihlich ist und deshalb das Ergebnis rückgängig gemacht werden muss. Zumindest gilt für die CDU, dass sie sich nicht an einer Regierung unter dem gewählten Ministerpräsidenten beteiligen darf. Es war ein schlechter Tag für die Demokratie. Es war ein Tag, der mit den Werten und Überzeugungen der CDU gebrochen hat. Jetzt muss alles getan werden, damit deutlich wird, dass dies in keiner Weise mit dem, was die CDU denkt und tut, in Übereinstimmung gebracht werden kann. Daran wird in den nächsten Tagen zu arbeiten sein. Jetzt komme ich zur Republik Südafrika, die ich mit Freude und zum dritten Mal als Bundeskanzlerin besuche. Ich war 2007 und 2010 hier. Es hat jetzt zwölf Jahre gedauert, bis ich wiedergekommen bin. Die letzten 30 Jahre haben für Südafrika einen großen Wandel mit sich gebracht [...]“

Bundeskanzlerin Merkel wird anschließend von Journalisten auch zur Ministerpräsidentenwahl in Thüringen befragt. Auf die Frage, ob die Regierungskoalition im Bund deswegen scheitern könne, weil auch von der anderen Regierungspartei, der SPD, viel Kritik am Verhalten der Abgeordneten der CDU in Thüringen laut geworden sei, antwortet Frau Merkel, dass sie bereits mit dem Vorsitzenden der SPD gesprochen und vereinbart habe, den Koalitionsausschuss einzuberufen (ein im Koalitionsvertrag vorgesehener Mechanismus zur Bewältigung krisenhafter Situationen in der Regierungsarbeit), um die Vorgänge dort aufzubereiten. Außerdem hätten die sehr zeitnahen Äußerungen von Frau Kramp-Karrenbauer die Vorgänge gut und frühzeitig eingeordnet und damit Druck von der Regierungskoalition im Bund genommen.

Die AfD ist empört. Sie ist der Meinung, Frau Merkels Äußerungen bei der Pressekonferenz in Südafrika werteten die AfD ab und beeinträchtigten deren Chancen im politischen Wettbewerb. Bundeskanzlerin Merkel ist der Meinung, Regierungsmitglieder und insbesondere sie als Bundeskanzlerin könnten nicht zur Neutralität verpflichtet sein. Es könne



## **LEO Repetitorium Staatsrecht I**

Juristenfakultät Universität Leipzig

Prof. Dr. Hubertus Gersdorf

ja nicht sein, dass sie sich in dem Moment, in dem sie ein Amt übernähmen, nicht mehr im Sinne ihrer Partei und damit zugleich zu Lasten anderer Parteien äußern dürften. Im Übrigen habe sie die Äußerungen auf der Pressekonferenz erkennbar nicht als Bundeskanzlerin, sondern in ihrer Funktion als Mitglied des Präsidiums der CDU getroffen. Die Äußerungen könnten die Chancen der AfD im politischen Wettbewerb auch in keiner Weise beeinflussen. Wenn man all das anders bewerten wolle, seien die Äußerungen jedenfalls nötig gewesen, um sicherzustellen, dass die Bundesregierung weiter handlungsfähig bleibe und die Bundesrepublik Deutschland in der Staatengemeinschaft ihr Gesicht nicht verliere.

Angesichts der fortbestehenden Meinungsverschiedenheit leitet die AfD form- und fristgerecht ein Organstreitverfahren gegen die Bundeskanzlerin Merkel vor dem Bundesverfassungsgericht ein. Kurz nach Einleitung des Organstreitverfahrens tritt Thomas Kemmerich als Ministerpräsident zurück.

### **Aufgabe: Hat der Antrag der AfD Aussicht auf Erfolg?**

#### **Bearbeitungsvermerk:**

Gehen Sie auf alle aufgeworfenen Rechtsfragen – ggf. hilfsgutachtlich – ein.



## Gliederung

### – Neutralitätspflicht für Mitglieder der Bundesregierung –

A.	Zulässigkeit .....	1
I.	Parteifähigkeit .....	1
1.	Antragsteller .....	1
2.	Antragsgegner .....	3
3.	Zwischenergebnis .....	3
II.	Streitgegenstand .....	3
1.	Verfassungsrechtliches Rechtsverhältnis .....	3
2.	Rechtserhebliche Maßnahme .....	4
3.	Zwischenergebnis .....	4
III.	Antragsbefugnis .....	4
IV.	Ordnungsmäßigkeit des Antrags und Frist .....	5
V.	Rechtsschutzbedürfnis .....	6
VI.	Zwischenergebnis .....	6
B.	Begründetheit .....	1
I.	Chancengleichheit der Parteien im politischen Wettbewerb .....	1
1.	Staatliche Neutralitätspflicht .....	1
2.	Neutralitätspflicht auch von Regierungsmitgliedern? .....	3
3.	Reichweite der Neutralitätspflicht der Bundeskanzlerin .....	4
4.	Zwischenergebnis .....	4
II.	Eingriff .....	4
1.	Äußerungen von Frau Merkel in amtlicher Funktion .....	5
2.	Parteinahme der Bundeskanzlerin durch die Äußerungen auf der Pressekonferenz .....	7
III.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs .....	8
1.	Schutz der Handlungsfähigkeit der Bundesregierung .....	9
2.	Ansehen und Vertrauen in die Verlässlichkeit der Bundesrepublik Deutschland in der Staatengemeinschaft .....	11
3.	Ergebnis .....	12
IV.	Ergebnis .....	12
C.	Entscheidung des BVerfG .....	12



## Lösung

### – Neutralitätspflicht für Mitglieder der Bundesregierung –

Die Antragstellerin kann im Wege des Organstreitverfahrens gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG i. V. m. §§ 13 Nr. 5, 23, 63 ff. BVerfGG beim BVerfG mit Aussicht auf Erfolg beantragen festzustellen, dass sie durch die Äußerungen der Bundeskanzlerin in ihrem Recht aus Art. 21 Abs. 1 GG verletzt ist, wenn der Antrag zulässig und begründet ist.

**Anmerkung:** Der Fall richtet sich nach BVerfGE 162, 207.

#### A. Zulässigkeit

Zunächst müsste der Antrag zulässig sein.

##### I. Parteifähigkeit

**Anmerkung:** Andere Terminologie: Beteiligtenfähigkeit; das Organstreitverfahren ist ein kontradiktorisches Verfahren, weshalb die Parteifähigkeit des Antragstellers und des Antragsgegners geprüft werden muss.

Die Parteifähigkeit richtet sich nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG i. V. m. § 63 BVerfGG. Danach sind Oberste Bundesorgane (Verfassungsorgane) und „andere Beteiligte“, die durch das Grundgesetz oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind, parteifähig.

##### 1. Antragsteller

Die AfD ist eine politische Partei i. S. d. Art. 21 GG i. V. m. § 2 Abs. 1 PartG.

Problematisch ist hier zunächst, dass § 63 BVerfGG den Kreis der Antragsberechtigten im Gegensatz zu Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG einschränkt (§ 63 BVerfGG: „können nur sein“). Parteien werden dabei nicht aufgezählt. Nach einer Ansicht wird § 63 BVerfGG als verfassungswidrig und teilnichtig angesehen. § 63 BVerfGG könne die Parteifähigkeit insoweit schon aus Gründen der Normhierarchie nicht beschränken. Das BVerfG soll danach direkt auf das GG zurückgreifen können.<sup>1</sup> Andere Stimmen sehen § 63 BVerfGG nicht als

---

<sup>1</sup> Hillgruber/Goos, Verfassungsprozessrecht, 5. Aufl. 2020, Rn. 425.



verfassungswidrig und teilnichtig an, sondern fordern eine korrigierende verfassungskonforme Auslegung des § 63 BVerfGG. Eine Verfassungswidrigkeit der Norm soll so verhindert werden.<sup>2</sup> Nach st. Rspr. des BVerfG können politische Parteien die behauptete Verletzung ihres verfassungsrechtlichen Status durch ein Verfassungsorgan im Organstreit geltend machen, wenn sie um Rechte streiten, die aus ihrer besonderen verfassungsrechtlichen Stellung hervorgehen.<sup>3</sup> Das BVerfG geht mithin nicht auf § 63 BVerfGG ein. Vorliegend macht die AfD ihre Rechte aus Art. 21 GG – insbesondere ihr Recht auf Chancengleichheit – geltend. Ein Streitentscheid kann mithin dahinstehen, da alle Ansichten zu dem gleichen Ergebnis kommen. Die Parteifähigkeit der AfD kann grundsätzlich nicht durch § 63 BVerfGG eingeschränkt werden.

Fraglich ist jedoch weiterhin, unter welchen Voraussetzungen eine politische Partei als „anderer Beteiligter“ anzusehen ist. Dies ist nur dann gegeben, wenn sie ihre Rechte aus Art. 21 GG gegen ein Verfassungsorgan geltend macht.<sup>4</sup> Fehlt es an einem tauglichen Antragsgegner (Verfassungsorgan) für ein Organstreitverfahren, ist insoweit die Verfassungsbeschwerde statthaft.<sup>5</sup> Die AfD macht vorliegend ihr Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG gegen die Bundeskanzlerin, mithin gegen ein Verfassungsorgan (Art. 65 S. 2 GG), geltend.

Somit ist die AfD als „andere Beteiligte“ parteifähig.

**Hinweis:** Taugliche Antragstellerin in einem Organstreitverfahren ist eine politische Partei beispielsweise auch dann, wenn sie die Verletzung ihres Rechts auf Chancengleichheit durch ein Gesetz über Parteienfinanzierung (vgl. BVerfGE 73, 40 [65]) oder die Verletzung ihres Rechts auf Chancengleichheit im Wahlkampf durch „Öffentlichkeitsarbeit der Regierung“ (vgl. BVerfGE 44, 125 [137]) geltend macht.

---

<sup>2</sup> Morgenthaler, in: BeckOK GG, 47. Ed. 2021, Art. 93, Rn. 20.

<sup>3</sup> St. Rspr. BVerfG: BVerfGE 66, 107 (111); 73, 40 (65); 74, 44 (48 f.).

<sup>4</sup> Gersdorf, Verfassungsprozessrecht, 5. Aufl. 2019, Rn. 87.

<sup>5</sup> Siehe etwa die Ausstrahlung von Wahlwerbespots (vgl. BVerfGE 47, 198 [223]), die Benutzung einer kommunalen Stadthalle, oder die Zuteilung von Plakatstellflächen durch eine Kommune.



## 2. Antragsgegner

Die Bundeskanzlerin Merkel ist im Sinne von Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG eine andere Beteiligte, die beispielsweise durch Art. 65 S. 1 und 4 GG mit eigenen Rechten ausgestattet ist. Mit Blick auf § 63 BVerfGG ist die Bundeskanzlerin ein Teil des Organs Bundesregierung, die ihrerseits durch Art. 65 S. 3 GG mit eigenen Rechten ausgestattet ist. Die Bundeskanzlerin ist damit im Organstreitverfahren parteifähig.<sup>6</sup>

## 3. Zwischenergebnis

Sowohl Bundeskanzlerin Merkel also auch die AfD sind parteifähig.

## II. Streitgegenstand

**Anmerkung:** Andere Terminologie: Antragsgegenstand

Nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG i. V. m. § 64 Abs. 1 BVerfGG sind alle rechtserheblichen Maßnahmen oder Unterlassungen im Rahmen eines verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnisses Streitgegenstand.

### 1. Verfassungsrechtliches Rechtsverhältnis

Zunächst müsste ein verfassungsrechtliches Rechtsverhältnis vorliegen. Dies ist dann gegeben, wenn es sich nicht um ein Rechtsverhältnis aus dem einfachen Recht handelt, d. h., wenn die Streitigkeit durch Auslegung des Grundgesetzes zu entscheiden ist.<sup>7</sup>

Die angegriffenen Aussagen der Bundeskanzlerin im Rahmen der Pressekonferenz in Südafrika könnten gegen Art. 21 GG i. V. m. Art. 38 Abs. 1 GG verstoßen, es handelt sich damit nicht um eine einfach-rechtliche Streitigkeit. Das Grundgesetz muss ausgelegt werden. Ein verfassungsrechtliches Rechtsverhältnis liegt vor.

---

<sup>6</sup> BVerfGE 162, 207 (224) – Merkel.

<sup>7</sup> Gersdorf, Verfassungsprozessrecht, 5. Aufl. 2019, Rn. 94.



## 2. Rechtserhebliche Maßnahme

Fraglich ist, ob die Äußerungen der Bundeskanzlerin als rechtserhebliche Maßnahme anzusehen sind. Eine Maßnahme oder Unterlassung ist dann rechtserheblich, wenn sie rechtlich verbindlich ist.<sup>8</sup> Dies kann auch eine (Meinungs-)Äußerung sein.<sup>9</sup>

Mit den Äußerungen wollte die Bundeskanzlerin zwar keine Rechtsfolgen setzen, also Rechte oder Pflichten gestalten. Für die Rechtserheblichkeit genügt es aber schon, dass eine Maßnahme geeignet ist, die Rechtsstellung der Antragstellerin zu beeinträchtigen.<sup>10</sup> Daher kann sich auch eine bloße Äußerung zu einem rechtlich erheblichen Verhalten verdichten, insbesondere bei negativen Werturteilen oder sonstigen kritischen Äußerungen gegenüber einer politischen Partei.<sup>11</sup> Bundeskanzlerin Merkel hat sich hier kritisch zur AfD geäußert. Ihre Äußerungen sind damit auch rechtserheblich.

## 3. Zwischenergebnis

Die Äußerungen der Bundeskanzlerin Merkel sind somit ein tauglicher Antragsgegenstand.

## III. Antragsbefugnis

Der Antrag ist nur zulässig, wenn der:die Antragsteller:in geltend macht, dass er:sie oder das Organ, dem er:sie angehört durch eine Maßnahme oder Unterlassung des:der Antragsgegners:in durch das Grundgesetz übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist, Art. 93 Abs. 1 Nr.1 GG i. V. m. § 64 Abs. 1 BVerfGG.

Es müssten eigene verfassungsrechtliche Rechte betroffen sein und eine Rechtsverletzung bzw. -gefährdung müsste möglich sein.<sup>12</sup> Die AfD beruft sich auf ihr aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG folgendes Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb und macht damit ein eigenes und ihr durch das Grundgesetz übertragenes Recht geltend.<sup>13</sup> Dieses Recht gilt möglicherweise auch gegenüber Merkel als Bundeskanzlerin und kann sich in deren Pflicht zur Neutralität im Staatsamt widerspiegeln.

---

<sup>8</sup> Gersdorf, Verfassungsprozessrecht, 5. Aufl. 2019, Rn. 95.

<sup>9</sup> Vgl. Degenhart, Staatsrecht I, 36. Aufl. 2020, Rn. 841-847.

<sup>10</sup> BVerfGE 118, 277 (317); Ehlers, in: Ehlers/Schoch, Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, 2021, § 18 Rn. 33.

<sup>11</sup> So im Ergebnis BVerfGE 136, 323 (331) – Spinner; 138, 102 (108) – Schwesig; 148, 11 (20f.) – Wanka; 154, 320 (331) – Seehofer.

<sup>12</sup> Gersdorf, Verfassungsprozessrecht, 5. Aufl. 2019, Rn. 99.

<sup>13</sup> Vgl. Ehlers, in: Ehlers/Schoch, Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, 2021, § 18 Rn. 50.





**Anmerkung:**

Das BVerfG unterscheidet zwischen dem allgemeinen Recht auf Chancengleichheit der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 GG,<sup>14</sup> dem Recht auf Chancengleichheit im Bundestagswahlkampf aus Art. 21 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG<sup>15</sup> und dem Recht auf Chancengleichheit im Landtagswahlkampf aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG i.V.m. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG.<sup>16</sup> Da die Äußerung hier ersichtlich nicht im Wahlkampf erfolgt ist, kann ohne weitere Begründung auf Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG abgestellt werden. Eine Zitierung von Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG würde daher eher auf eine grundrechtliche statt auf eine staatsorganisationsrechtliche Funktion des Rechts hindeuten und spräche schon gegen die Beteiligungsfähigkeit der Parteien im Organstreitverfahren (dazu oben).

Die Neutralität im Staatsamt umfasst auch Äußerungen.<sup>17</sup> Es kann angesichts des äußeren Rahmens der Pressekonferenz und des Inhalts der Äußerungen von Bundeskanzlerin Merkel nicht von vornherein ausgeschlossen werden und ist damit möglich, dass sie bei diesen Äußerungen einer Neutralitätspflicht unterworfen war und die Neutralitätspflicht gegenüber der AfD verletzt hat. Damit erscheint es zumindest möglich, dass die Bundeskanzlerin Merkel das Recht der AfD auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG verletzt hat.

Die AfD ist antragsbefugt.

**Aufbauhinweis:**

Da mit Blick auf die Reichweite der Neutralitätspflicht im Sachverhalt zahlreiche Rechtsfragen aufgeworfen sind, ist es nicht tunlich, diese Fragen schon in der Zulässigkeit zu diskutieren. Es bietet sich an, die Fragen hier nur aufzuwerfen und das Bestehen der Neutralitätspflicht zügig für „möglich“ zu erklären.

#### IV. Ordnungsmäßigkeit des Antrags und Frist

Die Form gem. §§ 23 Abs. 1 i. V. m. 64 Abs. 2 BVerfGG wurde mangels entgegenstehender Angaben gewahrt. Auch wurde die Frist nach § 64 Abs. 3 BVerfGG von 6 Monaten eingehalten.

<sup>14</sup> BVerfGE 148, 11 (19) – Wanka; 154, 320 (332) – Seehofer.

<sup>15</sup> BVerfGE 136, 323 (330 f.) – Spinner.

<sup>16</sup> BVerfGE 138, 102 (121) – Schwesig.

<sup>17</sup> BVerfGE 154, 320 (331 f.) – Seehofer.



## V. Rechtsschutzbedürfnis

Das Organstreitverfahren dient maßgeblich der gegenseitigen Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihren Teilen in einem Verfassungsrechtsverhältnis. Das Rechtsschutzbedürfnis liegt daher vor, wenn und solange über die behauptete Rechtsverletzung zwischen den Beteiligten Streit besteht. Das Rechtsschutzinteresse entfällt grundsätzlich nicht allein dadurch, dass die beanstandete Rechtsverletzung in der Vergangenheit stattgefunden hat und bereits abgeschlossen ist. Hier wirken die Äußerungen der Bundeskanzlerin ungeachtet des zwischenzeitlich erfolgten Rücktritts von Thomas Kemmerich noch fort. Fordert man dennoch ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse, kann nicht ausgeschlossen werden, dass sich die Bundeskanzlerin angesichts ihrer fortbestehenden Rechtsauffassung<sup>18</sup> zukünftig in ähnlicher Weise zur AfD äußert, was ein objektives Klarstellungsinteresse und eine Wiederholungsfahr begründet. Der AfD fehlt damit nicht das Rechtsschutzbedürfnis.

### **Anmerkung:**

*Ein Rechtsschutzbedürfnis liegt dann nicht vor, wenn es eine einfachere Möglichkeit gibt, seine Rechte zu verteidigen oder die Beschwer verfallen ist, ohne dass sie weiterhin rechtsbeeinträchtigende Wirkungen ausstrahlt, eine Wiederholungsfahr besteht oder Eingriffe in bedeutsame Grundrechte vorliegen. Es ist nur dann in der Klausurlösung anzusprechen, wenn konkrete Anhaltspunkte aus dem Sachverhalt hervorgehen.*

## VI. Zwischenergebnis

Der Antrag der AfD ist zulässig.

---

<sup>18</sup> Vgl. BVerfGE 154, 320 (332 f.) – Seehofer.



## B. Begründetheit

Der Antrag ist begründet, wenn die Bundeskanzlerin durch ihre Äußerungen verfassungsrechtliche Rechte der AfD, namentlich Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG verletzt hat. Folglich müsste gegen die Chancengleichheit im politischen Wettbewerb aus Art. 21 GG verstoßen worden sein.

### **Aufbauhinweis:**

*Mit Blick auf den Aufbau bzw. die Gliederung der Begründetheit sind andere Wege denkbar. Der hier gewählte Aufbau orientiert sich im Wesentlichen am Urteil des BVerfG. Das BVerfG prüft einen Eingriff in das Recht auf Chancengleichheit im Wettbewerb und die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieses Eingriffs. Es erscheint sinnvoll, unter I. die (abstrakte) Frage zu klären, ob Merkel überhaupt der Neutralitätspflicht unterworfen ist und damit als Kehrseite das Recht auf Chancengleichheit überhaupt betroffen sein kann, unter II. mit dem Stichwort des Eingriffs die konkreten Umstände des Falls einzubeziehen und zu prüfen, ob Merkel sich in amtlicher Funktion geäußert und mit ihrer Äußerung den politischen Wettbewerb zu Lasten der AfD beeinflusst hat, sowie unter III. dann die verfassungsrechtliche Rechtfertigung zu prüfen. Gut denkbar ist auch, die Prüfung unter I. und II. zusammenzuziehen – dabei geht es um das Recht der AfD. Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung könnte dann als neuer Punkt II. das Gegenrecht der Bundeskanzlerin darstellen. Dieser zweiteilige Aufbau spiegelt möglicherweise den Charakter des Organstreits besser wider.*

## I. Chancengleichheit der Parteien im politischen Wettbewerb

Die Äußerungen der Bundeskanzlerin könnten das Recht der AfD auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG betreffen. Zu klären ist zunächst, ob und inwieweit sich aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG eine Neutralitätspflicht staatlicher Organe gegenüber Parteien ableiten lässt. In einem nächsten Schritt stellt sich die Frage, ob eine solche Neutralitätspflicht auch Regierungsmitglieder umfasst. Schließlich ist zu beurteilen, wie weit gegebenenfalls die Neutralitätspflicht der Bundeskanzlerin reicht.

### 1. Staatliche Neutralitätspflicht

In der freiheitlichen Demokratie des Grundgesetzes geht alle Staatsgewalt vom Volk aus und wird von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG). Demokratische Legitimation im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG können Wahlen und Abstimmungen nur vermitteln, wenn sie frei sind. Dafür ist es erforderlich, dass die



Wählerinnen und Wähler ihr Urteil in einem freien und offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen können.<sup>19</sup> In diesem Prozess haben Parteien in der parlamentarischen Demokratie eine besondere Bedeutung. Daher überträgt Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG den Parteien die Aufgabe, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Politische Parteien sind frei gebildet und wurzeln im gesellschaftlich-politischen Bereich. Sie wirken in den Bereich der institutionalisierten Staatlichkeit hinein, ohne ihm selbst anzugehören. Durch die Parteien gewinnen die Wähler einen wirksamen Einfluss auf das Handeln der Staatsorgane.<sup>20</sup> Damit der Prozess der politischen Willensbildung offen und damit staatsfrei bleibt, müssen Parteien gleichberechtigt am politischen Wettbewerb teilnehmen können. Art. 21 Abs. 1 GG garantiert den politischen Parteien daher nicht nur die Freiheit ihrer Gründung und die Möglichkeit der Mitwirkung an der politischen Willensbildung, sondern auch, dass diese Mitwirkung auf der Basis gleicher Rechte und gleicher Chancen erfolgt. Dieses Recht auf Chancengleichheit steht in enger Verbindung mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG.<sup>21</sup>

Eine Kehrseite des Rechts der Parteien auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb ist die Neutralitätspflicht der Staatsorgane.<sup>22</sup> Der Staat muss zwar bestehende faktische Ungleichheiten nicht ausgleichen, aber gleiche Wettbewerbsbedingungen gewährleisten. Er muss daher nicht grundsätzlich verhindern, dass das tagtägliche Verhalten der Staatsorgane die Meinungs- und Willensbildung des Volkes beeinflusst. Staatsorgane dürften in amtlicher Funktion aber nicht durch besondere Maßnahmen auf die Meinungs- und Willensbildung des Volkes einwirken durch dadurch Herrschaftsmacht in Staatsorganen erhalten oder verändern. Dementsprechend müssen sie auch Parteien bei Leistungen und Eingriffen gleichbehandeln. Diese Pflicht gilt außerhalb von Wahlkampfzeiten ebenso wie im Wahlkampf, da der Prozess der politischen Willensbildung fortlaufend stattfindet.<sup>23</sup> Und sie umfasst grundsätzlich auch, von bestehenden Äußerungsbefugnissen neutral Gebrauch zu machen, das heißt vor allem, sich negativer Werturteile über die Ziele oder die Betätigungen einer Partei zu enthalten.<sup>24</sup>

---

<sup>19</sup> BVerfGE 162, 207 (228) – Merkel.

<sup>20</sup> BVerfGE 162, 207 (228) – Merkel.

<sup>21</sup> BVerfGE 162, 207 (229) – Merkel.

<sup>22</sup> BVerfGE 148, 11 (23 f.) – Wanka.

<sup>23</sup> BVerfGE 162, 207 (229 f.) – Merkel.

<sup>24</sup> BVerfGE 138, 102 (114 ff.) – Schwesig.



## 2. Neutralitätspflicht auch von Regierungsmitgliedern?

Infrage steht allerdings, ob diese Neutralitätspflicht auch Mitglieder der Bundesregierung und namentlich die Bundeskanzlerin trifft. Immerhin verlieren Regierungsmitglieder durch die Amtsübernahme nicht alle ihnen zustehenden Rechte und Grundrechte. Vielmehr bleiben sie jedenfalls als Parteipolitiker zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung und als Privatpersonen auch während ihrer Amtszeit weiter zu von der Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG geschützten privaten Äußerungen berechtigt. Zudem werden Inhaber von Regierungsämtern regelmäßig in einer Doppelrolle als Regierungsmitglied einerseits und als Parteipolitiker andererseits wahrgenommen. Eine strikte Trennung dieser Sphären ist nicht immer ohne weiteres möglich. Daher stellt sich die Frage, ob Regierungsmitglieder nicht generell von der Neutralitätspflicht auszunehmen oder – als Mittelweg – nur insoweit der Neutralitätspflicht zu unterwerfen sind, als sie keine Regierungs-, sondern Exekutivtätigkeit ausüben.<sup>25</sup> Für diesen letzteren Ansatz spricht, dass das Volk gerade aufgrund der Verschränkung der beiden Rollen als Regierungs- und Parteimitglied gegenüber einem Regierungsmitglied nur in begrenztem Maße Neutralität erwartet.<sup>26</sup> Diese Erwartung bezieht sich in erster Linie auf Tätigkeiten der Fachverwaltung. Mit Blick auf Regierungstätigkeit, das heißt gerade auch die Selbstdarstellung der Regierung, ist es dagegen eine übliche Erwartung der Wählerinnen und Wähler, dass die Regierung ihre politischen Ansichten in Abgrenzung zu den Parteien der parlamentarischen und außerparlamentarischen Opposition äußert und dabei in gewissem Umfang Partei ergreift, sich also gerade nicht neutral äußert.<sup>27</sup>

Einer Begrenzung der Neutralitätspflicht steht aber der gewichtige, teleologische Gesichtspunkt entgegen, dass Regierungsmitglieder die Chancengleichheit der Parteien im politischen Wettbewerb gerade dadurch besonders gefährden können, da sie im besonderen Fokus der Öffentlichkeit stehen. Zudem eröffnet ihnen das Regierungsamt besondere Ressourcen, die anderen politischen Wettbewerbern nicht zur Verfügung stehen und mit deren Einsatz sie ihrem Handeln und ihren Äußerungen noch mehr als Staatsorgane Autorität beimessen und damit Gewicht verleihen können.<sup>28</sup> Ob sie dabei regierend oder exekutiv tätig werden, spielt mit Blick auf den Zugriff auf besondere Ressourcen keine Rolle. Daher muss das

---

<sup>25</sup> Vgl. Sondervotum Wallrabenstein, BVerfGE 162, 207 (273 f.) – Merkel.

<sup>26</sup> BVerfGE 162, 207 (231 f.) – Merkel.

<sup>27</sup> Vgl. Sondervotum Wallrabenstein, BVerfGE 162, 207 (274 f.) – Merkel.

<sup>28</sup> Vgl. BVerfGE 162, 207 (231 f.) – Merkel.



Recht der Parteien auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb seinen Schutz im Ergebnis auch und gerade gegenüber Mitgliedern der Bundesregierung entfalten. Auch sie trifft damit uneingeschränkt eine Neutralitätspflicht, soweit sie in ihrer Rolle als Regierungsmitglied (und nicht als Parteipolitiker) agieren.<sup>29</sup>

*a.A. mit entsprechender Begründung gut vertretbar, wohl aber klausurtaktisch nicht tunlich, weil sich hier Weichen für die weitere Prüfung stellen. Jedenfalls müssten die weiteren im Sachverhalt aufgeworfenen Rechtsfragen dann hilfsweise geklärt werden.*

### 3. Reichweite der Neutralitätspflicht der Bundeskanzlerin

Die Bundeskanzlerin hat in der Regierung eine herausgehobene Stellung, die in ihrer Wahl durch den Deutschen Bundestag gemäß Art. 63 GG Ausdruck findet und sich in den Kompetenzen nach Art. 64 ff. GG widerspiegelt. Insbesondere bestimmt die Bundeskanzlerin gemäß Art. 65 S. 1 GG die Richtlinien der Politik, trägt dafür die Verantwortung und leitet nach Art. 65 S. 4 GG die Geschäfte der Bundesregierung. Daraus folgen Äußerungsbefugnisse, die inhaltlich weiterreichen als diejenigen der anderen Regierungsmitglieder, weil sie nicht auf ein Ressort beschränkt sind, sondern auf einer politischen Allzuständigkeit beruhen.<sup>30</sup> Allerdings folgt aus dieser politischen Allzuständigkeit kein geringeres oder höheres Gefährdungspotenzial von Äußerungen der Bundeskanzlerin für die Chancengleichheit der Parteien. Die Chancengleichheit verlangt von der Bundeskanzlerin in gleicher Weise wie von anderen Regierungsmitgliedern, sich gegenüber Parteien neutral zu verhalten und zu äußern.<sup>31</sup>

### 4. Zwischenergebnis

Das Recht der AfD auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG ist damit betroffen.

## II. Eingriff

Dass die Bundeskanzlerin mit ihren Äußerungen in das Recht der AfD auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb eingegriffen hat, setzt angesichts der oben entwickelten Reichweite

---

<sup>29</sup> So im Ergebnis BVerfGE 162, 207 (230 f.) – Merkel.

<sup>30</sup> BVerfGE 162, 207 (235 f.) – Merkel.

<sup>31</sup> BVerfGE 162, 207 (236) – Merkel.



der Neutralitätspflicht erstens voraus, dass sich Frau Merkel in amtlicher Funktion, das heißt als Bundeskanzlerin, und nicht als Parteipolitikerin geäußert hat. Zweitens muss Frau Merkel mit ihren Äußerungen inhaltlich die Grenzen ihrer Äußerungsbefugnis überschritten, das heißt ihre Neutralitätspflicht verletzt haben.

## 1. Äußerungen von Frau Merkel in amtlicher Funktion

### **Aufbauhinweis:**

*Diese Prüfung setzt voraus, dass Bearbeitungen sich oben dafür entschieden haben, Regierungsmitglieder insoweit der Neutralitätspflicht zu unterwerfen, als sie sich in amtlicher Funktion äußern. Wer anders differenziert (etwa wie die Richterin Wallrabenstein im Sondervotum), müsste hier eigentlich folgerichtig anders prüfen. Allerdings wirft der Sachverhalt die Rechtsfrage ausdrücklich auf, in welcher Funktion Merkel sich geäußert hat, sodass dies nach der Aufgabenstellung thematisiert werden muss.*

Ob sich ein Regierungsmitglied in amtlicher Funktion oder als Parteipolitiker:in geäußert hat, ist durch die Perspektive eines mündigen, verständigen Bürgers zu bestimmen.<sup>32</sup> Eine Äußerung in amtlicher Funktion ist anzunehmen, wenn das Regierungsmitglied Möglichkeiten genutzt hat, die ihm aufgrund seines Amtes zur Verfügung stehen und den politischen Wettbewerbern verschlossen sind. Das ist dann der Fall, wenn die Person für die Äußerung auf die ihr als Amtsträger zur Verfügung stehenden Ressourcen (etwa Sach- und Finanzmittel, offizielle Publikationen, Pressemitteilungen oder nur dem Amt zur Verfügung stehende Internetseiten) zurückgreift oder beispielsweise durch Verwendung von Staatssymbolen und Hoheitszeichen oder die Nutzung von Amtsräumen erkennbar auf das Amt Bezug nimmt und damit die Äußerung mit einer aus der Autorität des Amtes fließenden besonderen Gewichtung versieht.<sup>33</sup> Demgegenüber ist keine Äußerung in amtlicher Funktion anzunehmen, wenn ein Regierungsmitglied in einem parteipolitischen Kontext handelt. Insbesondere auf Parteitagungen oder vergleichbaren Parteiveranstaltungen werden die handelnden Personen primär als Parteipolitiker:innen wahrgenommen werden.<sup>34</sup> Besonders schwierig ist die Abgrenzung bei Veranstaltungen des politischen Diskurses, z.B. Talkrunden, Diskussionsforen und Interviews, da die Person hier in beiden Funktionen angesprochen sein kann. Dabei ist zu beachten, dass

---

<sup>32</sup> BVerfGE 162, 207 (232 f.) – Merkel.

<sup>33</sup> BVerfGE 138, 102 (118) – Schwesig; 148, 11 (32) – Wanka.

<sup>34</sup> BVerfGE 162, 207 (233 f.) – Merkel.



Parteilpolitiker:innen ihre Amtsbezeichnung auch in außerdienstlichen Zusammenhängen führen dürfen und das Führen der Amtsbezeichnung daher keine Abgrenzung ermöglicht.<sup>35</sup>

Legt man diese Maßstäbe zugrunde, ergibt sich Folgendes: Der bloße Umstand, dass der Präsident von Südafrika Frau Merkel in ihrer Funktion als Bundeskanzlerin begrüßte, gibt keinen Ausschlag. Die äußerlichen Umstände legen aber Äußerungen in amtlicher Funktion nahe: Die Äußerungen fielen im Rahmen einer Pressekonferenz, deren Anlass und vorgesehener Gegenstand Gespräche waren, die Frau Merkel in ihrer Eigenschaft als Bundeskanzlerin im Rahmen eines Staatsbesuchs in Südafrika geführt hatte. Frau Merkel stand vor den Flaggen der Bundesrepublik Deutschland und des Republik Südafrika an einem mit dem offiziellen staatlichen Wappen von Südafrika versehenen Pult. Die Äußerungen fielen damit in einem Rahmen, welcher Frau Merkel allein aufgrund ihres Amtes als Bundeskanzlerin zur Verfügung stand.<sup>36</sup> Inhaltlich kündigte Frau Merkel zwar an, eine „Vorbemerkung“ „aus innenpolitischen Gründen“ zu machen. Allerdings ergibt sich aus dem Begriff der Vorbemerkung zunächst nur, dass die Äußerungen den darauffolgenden Einblicken in die Inhalte der Gespräche mit dem Präsidenten von Südafrika zeitlich vorgelagert sein sollten. Und der Verweis auf innenpolitische Gründe lässt ebenfalls keine Distanzierung auf das Amt erkennen, da die Bundeskanzlerin zur verantwortlichen Leitung sowohl der äußeren wie auch der inneren Politik berufen ist. Indem Frau Merkel auf eine Grundüberzeugung der CDU verwies, machte sie zwar deutlich, dass sie die Ministerpräsidentenwahl in erster Linie mit Blick auf das Verhalten der Landtagsabgeordneten ihrer eigenen Partei kritisierte. Dies allein rechtfertigt aber aus Sicht eines mündigen, verständigen Bürgers nicht den Rückschluss darauf, dass sie sich ausschließlich als Parteilpolitikerin äußerte. Frau Merkel hätte stattdessen mit hinreichender Klarheit darauf hinweisen können und müssen, dass sie sich zur Ministerpräsidentenwahl in Thüringen nicht in ihrer Eigenschaft als Bundeskanzlerin, sondern als Parteilpolitikerin oder Privatperson äußern werde. Von dieser Möglichkeit hat sie keinen Gebrauch gemacht. Damit hat sich Bundeskanzlerin Merkel bei einer Gesamtbetrachtung der Umstände in amtlicher Funktion geäußert.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> BVerfGE 138, 102 (118 ff.) – Schwesig; BVerfGE 162, 207 (234) – Merkel.

<sup>36</sup> BVerfGE 162, 207 (248) – Merkel.

<sup>37</sup> BVerfGE 162, 207 (248 f.) – Merkel.





*a.A. mit entsprechender Begründung gut vertretbar. Insbesondere kann bezweifelt werden, ob es Regierungsmitgliedern wirklich zumutbar ist, vor jeder Äußerung ausdrücklich „Ich äußere mich jetzt als Parteipolitiker/Privatperson, nicht amtlich“ vorwegzuschreiben. Denn darauf laufen die Anforderungen des BVerfG in solchen zweideutigen Settings wie der Pressekonferenz letztlich hinaus.*

## **2. Parteinahme der Bundeskanzlerin durch die Äußerungen auf der Pressekonferenz**

### **Aufbauhinweis:**

*Diese Frage kann auch schon unter I. bei der Prüfung thematisiert werden, ob das Recht der AfD auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb betroffen ist. Es ist, wie oben angedeutet, Geschmacksache, ob man I. und II. zusammenzieht, zwischen abstrakter Herleitung des Rechts und konkretem Eingriff trennt oder auf eine gänzlich andere Art und Weise aufbaut.*

Weiter stellt sich die Frage, ob sich die Äußerungen der Bundeskanzlerin als negative Werturteile und damit Parteinahme zulasten der AfD einordnen lassen und geeignet sind, den politischen Wettbewerb zulasten der AfD zu beeinflussen.

Bundeskanzlerin Merkel beschränkte sich in ihren Äußerungen nicht auf eine Bewertung der Wahl von Thomas Kemmerich und des diesbezüglichen Verhaltens der Landtagsabgeordneten der CDU. Vielmehr ließ sich den Äußerungen auch eine grundsätzliche Stellungnahme zum Umgang mit der AfD und zu deren Verortung im demokratischen Spektrum entnehmen. Die Aussage, dass die Ministerpräsidentenwahl mit der „Grundüberzeugung“ gebrochen habe, „gemeinsam mit der AfD keine Mehrheiten“ zu gewinnen, ordnet die AfD insgesamt als eine Partei ein, mit der jegliche (parlamentarische) Zusammenarbeit von vornherein ausscheidet. Zudem bezeichnete Merkel den Wahlvorgang als „unverzeihlich“, verstärkte dadurch ihre Bewertung und forderte, das Ergebnis rückgängig zu machen. Schließlich äußerte Bundeskanzlerin, die Ministerpräsidentenwahl in Thüringen sei „ein schlechter Tag für die Demokratie“ gewesen. Damit hat sie deutlich gemacht, dass sie die Beteiligung der AfD an der Bildung parlamentarischer Mehrheiten generell als demokratieschädlich erachtet. Insgesamt hat Bundeskanzlerin Merkel damit ein negatives Werturteil über die Koalitions- und Kooperationsfähigkeit der AfD im demokratischen Gemeinwesen gefällt. Ob dieses negative Werturteil geeignet ist, die Meinungs- und Willensbildung des Volkes zu beeinflussen, ist danach zu bestimmen, ob sich die Äußerungen im Einzelfall aus Sicht eines verständigen



Bürgers als offene oder versteckte Werbung für oder Einflussnahme gegen einzelne im politischen Wettbewerb stehende Parteien darstellen. Eine solche Einflussnahme kann nicht nur durch direkte Wahl- oder Nichtwahlaufrufe, sondern auch durch die negative Qualifizierung des Handelns oder der Ziele einzelner Parteien erfolgen.<sup>38</sup> Zwar war die Landtagswahl in Thüringen bereits abgeschlossen. Allerdings hat Bundeskanzlerin Merkel mit ihrer Wortwahl über die Bewertung des konkreten Ereignisses hinaus ein negatives Urteil über die Koalitions- und Kooperationsfähigkeit der AfD zum Ausdruck gebracht, das potenziell auch für zukünftige Wahlen Wirkung entfaltet. Ein solches Urteil kann sich negativ auf das Ansehen der AfD bei den Wähler:innen und damit auf die Wahlchancen der AfD auswirken. Insofern sind die Äußerungen geeignet, die Meinungs- und Willensbildung des Volkes zulasten der AfD zu beeinflussen.

### III. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs

Der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien unterliegt keinem absoluten Differenzierungsverbot. Sein formaler Charakter verlangt aber, dass jeder Eingriff durch einen besonderen, zwingenden Grund gerechtfertigt ist. Die rechtfertigenden Gründe müssen nicht nur durch die Verfassung legitimiert, sondern auch und von einem Gewicht sein, das dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien die Waage halten kann. Zudem müssen sie jedenfalls dazu geeignet und erforderlich sein, den verfassungsrechtlich legitimierten Zweck zu verfolgen.<sup>39</sup> Die bloße Befugnis der Bundesregierung zur Informations- und Öffentlichkeitsarbeit kann einen Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien im politischen Wettbewerb nicht rechtfertigen. Auch hierbei müssen Regierungsmitglieder ihrer Neutralitätspflicht nachkommen. Als gleichwertige und damit rechtfertigungsfähige Verfassungsgüter kommen aber der Schutz der Handlungsfähigkeit und Stabilität der Bundesregierung sowie das Ansehen und das Vertrauen in die Verlässlichkeit der Bundesrepublik Deutschland in der Staatengemeinschaft in Betracht.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> BVerfGE 162, 207 (255) – Merkel.

<sup>39</sup> BVerfGE 162, 207 (237 f.) – Merkel.

<sup>40</sup> BVerfGE 162, 207 (238) – Merkel.



## 1. Schutz der Handlungsfähigkeit der Bundesregierung

Der Schutz der Handlungsfähigkeit und Stabilität der Bundesregierung lässt sich aus einer Zusammenschau von Art. 63, 67 und 68 GG ableiten. Nach Art. 63 Abs. 4 S. 3 GG darf, soweit die Wahl der Bundeskanzlerin in Rede steht, der Bundespräsident den Bundestag nur auflösen, wenn die Mehrheit der Mitglieder des Bundestages seinem Wahlvorschlag nicht gefolgt ist, innerhalb von 14 Tagen einen anderen Bundeskanzler nicht gewählt und in einem daraufhin stattfindenden Wahlgang der Gewählte nicht die Stimmen der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages auf sich vereinigt hat. Art. 67 Abs. 1 S. 1 GG gibt dem Bundestag nur die Möglichkeit, der Bundeskanzlerin das Misstrauen dadurch auszusprechen, dass er mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt und den Bundespräsidenten ersucht, die Bundeskanzlerin zu entlassen. Schließlich kann der Bundespräsident den Bundestag auf Vorschlag der Bundeskanzlerin – wenn sie auf die Vertrauensfrage hin keine Zustimmung aus dem Bundestag erhält – nur innerhalb von 21 Tagen auflösen. Das Recht zur Auflösung erlischt nach Art. 67 Abs. 1 S. 2 GG, sobald der Bundestag mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen anderen Bundeskanzler wählt. Diese drei Vorschriften zielen gemeinsam darauf ab, eine stabile, auf eine parlamentarische Mehrheit gestützte Regierung zu gewährleisten, das heißt die Regierungsfähigkeit herzustellen, zu gewinnen oder zu erhalten. Dieses Verfassungsgut steht dem Recht der Parteien auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb gleichberechtigt gegenüber.<sup>41</sup> Aufgrund der herausgehobenen Stellung der Bundeskanzlerin innerhalb der Bundesregierung, die sich, wie gezeigt, aus Art. 63, 64 und 65 S. 1 GG ableiten lässt, hat zuvörderst sie die Aufgabe, für die Handlungsfähigkeit der Bundesregierung zu sorgen. Sie muss nicht nur die Ziele und Maßnahmen zu einem Gesamtkonzept zusammenführen, sondern auch eine stabile und handlungsfähige Bundesregierung für die Dauer der Wahlperiode organisieren und gewährleisten. Bei der Frage, welcher Maßnahmen es dafür bedarf, kommt der Bundeskanzlerin ein weiter Einschätzungsspielraum zu.<sup>42</sup>

Legt man diese Maßstäbe zugrunde, stellt sich in einem zweiten Schritt die Frage, ob die Handlungsfähigkeit und Stabilität der Bundesregierung zum Zeitpunkt der Äußerungen von Bundeskanzlerin Merkel überhaupt gefährdet und ihr Schutz damit taugliches Ziel der

---

<sup>41</sup> BVerfGE 162, 207 (238 f.) – Merkel.

<sup>42</sup> BVerfGE 162, 207 (240 f.) – Merkel.



Äußerungen war.<sup>43</sup> Denkbar ist jedenfalls, dass die Vorgänge bei der Ministerpräsidentenwahl in Thüringen für sich genommen geeignet waren, Unruhe in die Bundesregierung zu bringen. Immerhin hatte die andere Regierungspartei, die SPD, viel Kritik am Verhalten der Abgeordneten der CDU in Thüringen geäußert. Allerdings hatte sich zum Zeitpunkt der Äußerungen der Bundeskanzlerin bereits die Bundesvorsitzende der CDU, Kramp-Karrenbauer, in der Presse zu den Vorgängen geäußert. Auch sie hob hervor, dass es mit der Beschlusslage und auch den Werten der CDU nicht vereinbar gewesen sei, dass die Abgeordneten der CDU letztlich mit der Fraktion der AfD gemeinsame Sache gemacht und den FDP-Kandidaten Thomas Kemmerich zum Ministerpräsidenten gewählt hätten. Frau Kramp-Karrenbauer hatte Herrn Kemmerich öffentlich zum Rücktritt aufgefordert. Frau Merkel selbst hat die nachvollziehbare Einschätzung geäußert, die sehr zeitnahen Äußerungen von Frau Kramp-Karrenbauer hätten die Vorgänge gut und frühzeitig eingeordnet und damit Druck von der Regierungskoalition im Bund genommen. Die späteren Äußerungen der Bundeskanzlerin waren im Wesentlichen inhaltsgleich mit der Äußerung von Frau Kramp-Karrenbauer.

Zudem hatte Bundeskanzlerin Merkel selbst vor ihren Äußerungen bereits mit dem Vorsitzenden der SPD gesprochen und vereinbart, den Koalitionsausschuss einzuberufen, um die Vorgänge dort aufzubereiten. Damit war der im Koalitionsvertrag vorgesehene Mechanismus zur Bewältigung krisenhafter Situationen in der Regierungsarbeit im Zeitpunkt von Frau Merkels Äußerungen bereits betätigt. Nach alledem ist nicht ersichtlich, dass die Handlungsfähigkeit und Stabilität der Bundesregierung zum Zeitpunkt von Frau Merkels Äußerungen überhaupt noch gefährdet waren. Die Äußerungen für geeignet und erforderlich zu halten, um die Handlungsfähigkeit und Stabilität der Bundesregierung zu schützen, lag daher nicht mehr innerhalb des Einschätzungsspielraums der Bundeskanzlerin. Mit dem Schutz der Handlungsfähigkeit und Stabilität der Bundesregierung lassen sich Bundeskanzlerin Merkels Äußerungen damit verfassungsrechtlich nicht rechtfertigen.

*a.A. mit entsprechender Begründung vertretbar*

---

<sup>43</sup> Zum Folgenden BVerfGE 162, 207 (258 f.) – Merkel.



## 2. Ansehen und Vertrauen in die Verlässlichkeit der Bundesrepublik Deutschland in der Staatengemeinschaft

Das Verfassungsgut des Ansehens und Vertrauens in die Verlässlichkeit der Bundesrepublik Deutschland in der Staatengemeinschaft lässt sich aus einer Zusammenschau mehrerer Vorschriften herleiten. Das Grundgesetz bindet die Bundesrepublik Deutschland namentlich mit der Präambel, Art. 1 Abs. 2, Art. 9 Abs. 2, Art. 16 Abs. 2, Art. 23–26 und Art. 59 Abs. 2 GG in die internationale Gemeinschaft ein. Es richtet die deutsche öffentliche Gewalt damit programmatisch auf internationale Zusammenarbeit aus. Das kann die Bundesrepublik Deutschland nur erreichen, wenn sie in der internationalen Gemeinschaft als angesehenere, berechenbarere und verlässlicher Partner wahrgenommen wird. Das Verfassungsgut des Ansehens und Vertrauens in die Verlässlichkeit der Bundesrepublik Deutschland in der Staatengemeinschaft kann dem Recht der Parteien auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb die Waage halten.<sup>44</sup> Nach Art. 32 Abs. 1 GG ist die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten Sache des Bundes. Der Verkehr mit anderen Staaten, die Vertretung in internationalen Organisationen, zwischenstaatlichen Einrichtungen und Systemen gegenseitiger kollektiver Sicherheit sowie die Sicherstellung der gesamtstaatlichen Verantwortung bei der Außenvertretung der Bundesrepublik Deutschland obliegen im Wesentlichen der Bundesregierung und dort, angesichts ihrer Richtlinienkompetenz aus Art. 65 S. 1 GG, der Bundeskanzlerin.<sup>45</sup>

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob zum Zeitpunkt von Bundeskanzlerin Merkels Äußerungen das Ansehen und Vertrauen in die Verlässlichkeit der Bundesrepublik Deutschland in der Staatengemeinschaft gefährdet waren.<sup>46</sup> Die bloß subjektive Einschätzung der Bundeskanzlerin reicht insofern nicht aus, da sie ansonsten sehr umfassend unter Inanspruchnahme der Amtsautorität einseitig in den Wettbewerb der politischen Parteien eingreifen könnte. Konkrete Hinweise darauf, dass die Ministerpräsidentenwahl in Thüringen das Ansehen der oder das Vertrauen in die Bundesrepublik Deutschland in einem Maße erschüttern konnte, welches die außenpolitische Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland hätte einschränken können, ergibt sich aus dem Sachverhalt nicht. Selbst, wenn international die Erwartung bestanden haben sollte, dass sich die CDU als stärkste

---

<sup>44</sup> BVerfGE 162, 207 (242) – Merkel.

<sup>45</sup> BVerfGE 162, 207 (243 f.) – Merkel.

<sup>46</sup> Zum Folgenden BVerfGE 162, 207 (261 f.) – Merkel.



Regierungspartei von den Vorgängen distanziert, hätte die Äußerung Kramp-Karrenbauers diesem Bedürfnis jedenfalls Rechnung getragen. Damit kann auch der Schutz des Ansehens der und des Vertrauens in die Bundesrepublik Deutschland in der Staatengemeinschaft die Äußerungen der Bundeskanzlerin verfassungsrechtlich nicht rechtfertigen.

*a.A. mit entsprechender Begründung vertretbar*

### **3. Ergebnis**

Der Eingriff in das Recht der AfD auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb durch die Äußerungen der Bundeskanzlerin war verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.

### **IV. Ergebnis**

Die Äußerungen der Bundeskanzlerin verletzen die AfD in ihrem durch Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG übertragenen Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb. Der Antrag der AfD ist damit begründet.

### **C. Entscheidung des BVerfG**

Der Antrag ist zulässig und begründet und hat damit Aussicht auf Erfolg. Das BVerfG wird nach § 67 BVerfGG feststellen, dass die Äußerungen der Bundeskanzlerin die AfD in ihrem durch Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG übertragenen Recht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb verletzen.