

Winfried Kluth (Hg.)

„Das wird man ja wohl
noch sagen dürfen.“

Staatliche Organe
und die Pflicht zur Neutralität



Band 25

Hallesche Schriften zum Öffentlichen Recht

Winfried Kluth (Hg.)

„Das wird man ja wohl noch sagen dürfen.“

Staatliche Organe und die Pflicht zur Neutralität

Prof. Dr. Winfried Kluth ist seit 1998 Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

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

CXXIX

© Universitätsverlag Halle-Wittenberg, Halle an der Saale 2015

Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der photomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten.

ISBN 978-3-86977-128-1

Vorwort

Am 29. Mai 2015 fand in der Landesvertretung von Sachsen-Anhalt in Berlin ein Staatsrechtliches Forum zum Thema: „Unparteilichkeit gegenüber politischen Parteien als Verfassungspflicht – Zwischen extrem und extremistisch: welche Verfassungsorgane dürfen Parteien und „Bewegungen“ bewerten und beurteilen?“ Die bei dieser Veranstaltung gehaltenen Vorträge sowie die abschließende Podiumsdiskussion werden in diesem Band dokumentiert.

Halle, im Juli 2015

Winfried Kluth

Inhaltsverzeichnis

Winfried Kluth

Demokratie als Wettbewerbsordnung
Zur Einführung in die Thematik. 9

Foroud Shirvani

Das Parteiverbot und die rechtlichen Garantien der EMRK 13

Franz Wilhelm Dollinger

Muss man beim Parteiverbot besorgt nach Straßburg blicken?
Das Parteiverbot und die rechtlichen Garantien der EMRK 29

Hermann Butzer

Frei von der Leber weg?
Die Äußerungsbefugnisse des Bundespräsidenten und von Mitgliedern
der Bundesregierung gegenüber extremistischen Parteien 37

Hans-Georg Maaßen

Einschätzungsprärogativen des Verfassungsschutzes bei der Beobachtung
von extremistischen Parteien und ihren Mitgliedern und Abgeordneten 51

Winfried Kluth

Unparteilichkeit als Handlungsmaßstab der Zentralen für
politische Bildung und vergleichbarer Stellen und Einrichtungen 61

Christian Hillgruber

Zwischen wehrhafter Demokratie und „political correctness“; wieweit darf
die politische Mehrheit die Spielregeln der politischen (Meinungs-)Bildung
bestimmen? Die Reichweite der politischen Meinungsfreiheit. 77

Kathleen Neundorff, Frederic Stephan, Johanna Decher

Zusammenfassung der abschließenden Podiumsdiskussion. 89

Autorenverzeichnis. 93

Demokratie als Wettbewerbsordnung

Zur Einführung in die Thematik

von *Winfried Kluth*

I. Wettbewerb als Merkmal freier Institutionen

Der Wettbewerb mit seinem konstitutiven Prozess des Werbens um Zustimmung und „Nachfrage“ gegenüber den „Kunden“ ist ohne Freiheit und freie Institutionen (hier umfassend auch als Rechtsrahmen verstanden) nicht möglich. Autoritäre und erst recht totalitäre politische Systeme sind gerade durch ihren Anspruch gekennzeichnet, Wahlfreiheiten einzuschränken oder ganz auszuschließen und im Gegenzug gesellschaftliche und ökonomische Prozesse positiv nach ihren Vorstellungen zu steuern. Der Wettbewerb ist zwar auch auf eine Regelung seines Rahmens angewiesen und insoweit nicht naturwüchsig. Dieser Rahmen dient aber nur der institutionellen Sicherung der Freiheit und gibt ihr keine bestimmte Richtung und vor allem keine Ergebnisse vor.

Diese Aussagen lassen sich nicht auf den Bereich der Wirtschaft beschränken, sondern prägen zugleich den politischen Prozess im demokratischen Verfassungsstaat. Der Wettbewerb um den Zugang zur Macht gehört zu den zentralen und unverzichtbaren institutionellen Merkmalen des freiheitlichen Verfassungsstaates und es verwundert vor diesem Hintergrund nicht, dass ein Anspruch auf regelmäßige freie Wahlen auch menschenrechtlich abgesichert ist (Art. 25 IBPR).

II. Der umfassende Anspruch moderner Wettbewerbstheorien

Vor dem Hintergrund dieses umfassenden Anspruchs widmen sich auch moderne Wettbewerbstheorien nicht nur den ökonomischen Marktprozessen, sondern erstrecken sich auch auf die politischen Institutionen¹ und den beide Bereiche umfassenden verfassungsrechtlichen Rahmen bzw. seine Institutionen.

1 Dazu näher *Hatje* und *Kotzur*, Demokratie als Wettbewerbsordnung, in: VVDStRL 69, 2010, S. 135 ff., 173 ff.

Exemplarisch kann insoweit auf die Arbeiten von *Friedrich August von Hayek* verwiesen werden, der in seinen grundlegenden Studien „Die Verfassung der Freiheit“² und „Recht, Gesetz, Freiheit“³ herausgearbeitet hat, wie der rechtliche und institutionelle Rahmen einer politisch und wirtschaftlich freien Gesellschaft zu gestalten ist.⁴

Die Bedeutung des freien Wettbewerbs wird in diesen Überlegungen insbesondere mit seiner machtbegrenzenden und Innovationen fördernden Funktion begründet, die letztlich auch ökonomischen, technologischen und gesellschaftlichen Fortschritt ermöglichen soll. Es verwundert insoweit nicht, dass mit der Demokratie als Staatsform gleichsinnige Ziele und Versprechungen verbunden wurden und werden.

Die Betonung des Wettbewerbs als Triebfeder ökonomischer und gesellschaftlicher Entwicklung darf indes nicht dazu führen, die nicht minder grundlegende Bedeutung von Kooperation aus dem Blick zu verlieren. Denn der gesellschaftliche Zusammenhalt verlangt vor allem in den Bereichen elementarer Lebensbedürfnisse eine kooperative, alle Menschen einbeziehende Vorgehensweise. Der Sozialstaat und die staatliche Infrastruktursicherung sind deshalb notwendige Korrelate einer auf Wettbewerb basierenden politischen und ökonomischen Ordnung (siehe Art. 14 AEUV).

In Bezug auf die Wirtschaftsordnung ist vor diesem Hintergrund die Relevanz und Eigenständigkeit der Kooperationsökonomik zu betonen, die sich unter anderem in den genossenschaftlichen Organisationsmodellen manifestiert und für bestimmte Bereiche des Wirtschaftslebens besser geeignet ist als ein reines Wettbewerbsmodell.⁵

III. Wettbewerbselemente des demokratischen Prozesses

Der demokratische Prozess ist an vielen Stellen durch wettbewerbliche Elemente geprägt. Im Zentrum steht dabei der Wahlakt, in dessen Vorfeld der Wettbewerb der Parteien und Einzelbewerber um die Wählerstimme besonders deutlich das

2 von Hayek, *Die Verfassung der Freiheit*. Gesammelte Schriften in deutscher Sprache, Band 3, 4. Aufl. 2005.

3 von Hayek, *Recht, Gesetz und Freiheit*. Eine Neufassung liberaler Grundsätze der Gerechtigkeit und der politischen Ökonomie, Gesammelte Schriften in deutscher Sprache, Band 4, 2003.

4 Siehe auch Pies/Leschke (Hrsg.), *F.A. von Hayeks konstitutioneller Liberalismus*, 2003.

5 Dazu näher Brockmeier (Hrsg.), *Volkswirtschaftliche Theorie der Kooperation in Genossenschaften*, 2007.

Wettbewerbsmodell erkennen lässt. Aber auch innerhalb des parlamentarischen Betriebs sind immer wieder wettbewerbliche Elemente zu verzeichnen.

Auch die für die Demokratie typische „Herrschaft auf Zeit“ weist Bezüge zum Wettbewerbsgedanken auf, da sie eine Verfestigung von Macht verhindert und die Wiederholung der Wahlentscheidung und des Wettbewerbs um Wählerstimmen absichert.

Mit seiner anspruchsvollen Rechtsprechung zur Wahlrechtsgleichheit hat das Bundesverfassungsgericht den fairen rechtlichen Rahmen für den politischen Wettbewerb durch Wahlen immer wieder abgesichert und dabei auch dafür gesorgt, dass das Wahlrecht nicht einseitig zugunsten bestimmter Parteien ausgestaltet wird.⁶

IV. Neutralität staatlicher Amtsträger als Bedingung eines fairen politischen Wettbewerbs

Die Rechtsprechung hat vor dem Hintergrund der großen Bedeutung des Parteienwettbewerbs ein Neutralitätsgebot für staatliche Amtsträger im Zusammenhang mit Wahlen entwickelt.⁷ Es verlangt dabei nicht nur eine Gleichbehandlung, sondern eine Neutralität im Sinne eines Verzichts auf wertende Stellungnahmen zu den einzelnen Parteien, ihren Programmatiken und Vertretern.

Für die Entscheidungen, die in den Anwendungsbereich des Parteiengesetzes fallen, hat dessen § 5 den zulässigen Rahmen für die Ausübung von Ermessen konkretisiert und dabei zugleich auch eine gewisse Flexibilität eröffnet. Darüber gilt indes, dass die Gleichbehandlung im politischen Wettbewerb durch Amtsträger sehr viel strenger und formaler zu handhaben ist, als dies in anderen Bereichen einschließlich der Wirtschaft der Fall ist.

V. Die Problematik verfassungsfeindlicher und extremer Parteien, Organisationen und Meinungen

An ihre Grenzen gelangt die Forderung nach Neutralität indes dort, wo sich Parteien oder Einzelpersonen verfassungsfeindlich oder extremistisch verhalten und äußern. Hier stellt sich die Frage, ob neutrales Verhalten, das oft den Verzicht auf

6 Zur Wahlrechts-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts siehe auch *Grzeszick/Lang*, Wahlrecht als materielles Verfassungsrecht, 2012.

7 Zusammenfassend *Gusy*, Neutralität staatlicher Öffentlichkeitsarbeit – Voraussetzungen und Grenzen, JZ 2015, 700 ff.

wertende Äußerungen zur Folge hat, verfassungsrechtlich geboten sein kann oder ob in diesen Fällen auf amtliche Stellungnahmen nicht verzichtet werden muss. Zudem stellt sich die Frage, in welcher Form solche Stellungnahmen, wenn man sie für grundsätzlich zulässig hält, getätigt werden können.

Der damit grob umrissenen Kernfrage sind die folgenden Beiträge gewidmet. Sie sind dabei jeweils durch aktuelle Bezüge zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der anlassgebenden Staats- und Verwaltungspraxis gekennzeichnet. Darin spiegelt sich die Aktualität und grundsätzliche Bedeutung der Gesamthematik wider.

Die Unterscheidung zwischen legitimen konträren Standpunkten im weiten Spektrum einer pluralistischen demokratischen Gesellschaft und extremistischen bzw. verfassungsfeindlichen Positionen und Organisationen gehört zu den besonders schwierigen, aber zugleich unverzichtbaren Herausforderungen im demokratischen Verfassungsstaat. Das Grundgesetz hat vor diesem Hintergrund für Parteienverbote ein Verfahren in Art. 21 GG vor dem Bundesverfassungsgericht etabliert, dessen besondere Anforderungen den ersten thematischen Schwerpunkt des Bandes bilden. Daran schließen sich Analysen der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur parteipolitischen Neutralitätspflicht von Ver-

fassungs- und Verwaltungsorganen sowie der Beobachtungspraxis des Verfassungsschutzes an. Dabei geht es auch um die Frage, inwieweit die in Bezug auf politische Parteien entwickelten Anforderungen ohne Weiteres auf andere politische Organisationsformen übertragen werden können. Die Erkenntnisse zu den Einzelthemen werden in einer abschließenden Betrachtung zusammengeführt, die auch der Frage nachgeht, ob sich in der politischen Praxis eine überzogene political correctness entwickelt hat, die ihrerseits eine Gefahr für eine freie und kontroverse politische Debatte darstellen kann.

