

Art. 21 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1, Art. 54, Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG; §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG

## Äußerungsbefugnis des Bundespräsidenten in Bezug auf politische Parteien

BVerfG, Urt. v. 10.06.2014 – 2 BvE 4/13

### Fall

Im August 2013 nahm Bundespräsident G an einer Gesprächsrunde vor mehreren Hundert Berufsschülern im Alter zwischen 18 und 25 Jahren in einem Schulzentrum in Berlin-Kreuzberg teil. In der vor der Bundestagswahl unter dem Motto „22.09.2013 – Deine Stimme zählt!“ stehenden Veranstaltung wies der Bundespräsident unter anderem auf die Bedeutung von freien Wahlen für die Demokratie hin und forderte die Schülerinnen und Schüler zu sozialem und politischem Engagement auf. Auf die Frage einer Schülerin ging er auch auf Ereignisse ein, die mit den Protesten von Mitgliedern und Unterstützern der N-Partei gegen ein Asylbewerberheim in Berlin-Hellersdorf im Zusammenhang standen. Hierbei äußerte der Bundespräsident sich u.a. wie folgt: „Wir brauchen Bürger, die auf die Straße gehen und den Spinnern ihre Grenzen aufweisen. Dazu sind Sie alle aufgefordert“ und „Ich bin stolz, Präsident eines Landes zu sein, in dem die Bürger ihre Demokratie verteidigen.“

Die N-Partei sieht sich durch diese Äußerungen in ihrem Recht auf Chancengleichheit verletzt. Der Meinungswettbewerb der Parteien dürfe nicht von staatlicher Seite beeinflusst oder verfälscht werden. Die Regierung müsse sich bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit zurückhalten; diese müsse insbesondere sachbezogen und informierend sowie parteipolitisch neutral sein. Dem Bundespräsidenten stehe es als „pouvoir neutre“ im Gegensatz zur Regierung nicht zu, Warnungen vor politischen Parteien auszusprechen, schon gar nicht in der heißen Phase des Wahlkampfes vor Erstwählern. Im Übrigen verstießen die vom Bundespräsidenten ausgesprochenen „Warnungen“ auch gegen das Sachlichkeitsgebot. Die Bezeichnung von Mitgliedern und Unterstützern der N-Partei als „Spinner“ verlasse den Boden einer sachlichen Diskussion und stelle eine unzulässige Schmähkritik dar. Die N-Partei hat deshalb form- und fristgerecht das BVerfG angerufen und beantragt, festzustellen, dass G durch die Äußerungen gegen seine Pflicht zur parteipolitischen Neutralität verstoßen habe.

G hält den Antrag bereits für unzulässig, weil seine Äußerung keine angreifbare Maßnahme darstelle. Jedenfalls sei der Antrag unbegründet. Zwar sei auch der Bundespräsident zu parteipolitischer Neutralität verpflichtet. Als Hüter der Verfassung müsse er aber auch klar Stellung nehmen können. Im Übrigen seien die Äußerungen sachbezogen und verhältnismäßig.

Wie wird das BVerfG über den Antrag der N-Partei entscheiden?

### Entscheidung

Das BVerfG trifft die begehrte Feststellung, wenn der Antrag der N-Partei zulässig und begründet ist.

#### A. Zulässigkeit des Antrags

I. Das BVerfG entscheidet gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5 BVerfGG im **Organstreitverfahren** über die Auslegung des Grundgesetzes aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Bundesorgans oder anderer Beteiligter.

### Leitsätze

1. Der Bundespräsident hat neben der Wahrnehmung der ihm durch die Verfassung ausdrücklich zugewiesenen Befugnisse kraft seines Amtes insbesondere die Aufgabe, im Sinne der Integration des Gemeinwesens zu wirken. Wie der Bundespräsident diese Aufgabe wahrnimmt, entscheidet er grundsätzlich autonom; ihm kommt diesbezüglich ein weiter Gestaltungsspielraum zu.

2. Der Bundespräsident übt Staatsgewalt i.S.v. Art. 20 Abs. 2 GG aus und ist gemäß Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG an die Grundrechte sowie an Gesetz und Recht gebunden.

3. Für den Bundespräsidenten gelten weniger strenge Neutralitätspflichten als für andere Staatsorgane. Einzelne Äußerungen des Bundespräsidenten können gerichtlich nur dann beanstandet werden, wenn er mit ihnen unter evidenter Vernachlässigung seiner Integrationsaufgabe und damit willkürlich Partei ergreift.

(Leitsätze des Bearbeiters)

Machen Parteien dagegen Grundrechtsverletzungen geltend, so ist nicht das Organstreitverfahren sondern – nach Erschöpfung des Rechtswegs (§ 90 Abs. 2 BVerfGG) – die Verfassungsbeschwerde (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG) einschlägig.

### Organstreitverfahren

#### A. Zulässigkeit

- I. Zuständigkeit** des BVerfG: Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 13 Nr. 5 BVerfGG
- II. Beteiligtenfähigkeit:**  
oberste Bundesorgane und andere Beteiligte (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 63 BVerfGG)
- III. Antragsgegenstand:** jede rechtserhebliche Maßnahme/Unterlassung
- IV. Antragsbefugnis**  
(§ 64 Abs. 1 BVerfGG)
- V. Form** (§§ 23 Abs. 1, 64 Abs. 2 BVerfGG):  
schriftlich mit Begründung
- VI. Frist** (§ 64 Abs. 3 BVerfGG):  
sechs Monate nach Bekanntwerden

#### B. Begründetheit (§ 67 BVerfGG)

Verfassungswidrigkeit der Maßnahme/Unterlassung

Ob außerdem eine subjektive Rechtsverletzung erforderlich ist, ist umstritten. Dagegen spricht, dass Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 67 S. 1 BVerfGG dies – anders als z.B. § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO – nicht vorsehen. Neuerdings nimmt das BVerfG die Rechtsverletzung in den Obersatz auf (ohne dies allerdings zu begründen), so auch im vorliegenden Urteil Rn. 20.

Vorliegend streiten sich die N-Partei und der Bundespräsident über Art und Umfang des Äußerungsrechts des Bundespräsidenten. Dies betrifft die Frage der verfassungsrechtlichen Befugnisse des Bundespräsidenten nach Art. 54 ff. GG, sodass das **BVerfG zuständig** ist.

### II. Beteiligtenfähigkeit

**1.** Die N-Partei als **Antragsteller** gehört zwar nicht zu den obersten Bundesorganen i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 Hs. 1 GG und nicht zu den in § 63 BVerfGG aufgezählten Beteiligten. Politische Parteien sind aber als andere Beteiligte i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 Hs. 2 GG beteiligtenfähig, da sie durch das Grundgesetz mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Das gilt allerdings nur, soweit Parteien um ihren besonderen verfassungsrechtlichen Status i.S.d. Art. 21 GG streiten.

„[19] Der Antragstellerin steht zur Verfolgung ihres Anliegens der Organstreit offen. Sie macht geltend als politische Partei durch eine Maßnahme des Antragsgegners als anderes Verfassungsorgan ... in ihrem Recht auf Chancengleichheit bei Wahlen gemäß Art. 21 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 GG verletzt zu sein ...“

**2.** Der Bundespräsident als **Antragsgegner** ist als oberstes Bundesorgan i.S.d. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 Hs. 1 GG in § 63 Hs. 1 BVerfGG ausdrücklich genannt.

**III. Antragsgegenstand** kann jede rechtserhebliche Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners sein. An der Rechtserheblichkeit fehlt es z.B. bei bloßen Meinungsäußerungen, an die keinerlei rechtliche Auswirkungen geknüpft sind (BVerfGE 57, 1, 7).

„[19] ... Die Antragstellerin wendet sich gegen eine rechtserhebliche Maßnahme (...), indem sie behauptet, der Antragsgegner habe die verfassungsrechtlichen Grenzen seiner Äußerungsbefugnisse überschritten und damit zulasten der Antragstellerin unzulässig in den Wahlkampf eingewirkt ...“

**IV. Die Antragsbefugnis** setzt voraus, dass der Antragsteller geltend macht, dass er (oder das Organ, dem er angehört), durch die Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen ihm durch das Grundgesetz übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist (§ 64 Abs. 1 BVerfGG).

„[19] Nach ihrem Vortrag erscheint es auch nicht von vornherein ausgeschlossen, dass der Antragsgegner durch die angegriffenen Äußerungen das Recht der Antragstellerin auf Chancengleichheit bei Wahlen verletzt hat (...).“

**V.** Der Antrag ist **form- und fristgerecht** eingereicht worden (schriftlich mit Begründung binnen sechs Monaten, §§ 23 Abs. 1, 64 Abs. 2 u. 3 BVerfGG).

Der Antrag ist **zulässig**.

### B. Begründetheit des Antrags

Der Antrag ist begründet, wenn die gerügte Maßnahme oder Unterlassung (objektiv) **verfassungswidrig** ist.

**I.** Fraglich ist zunächst, ob der Bundespräsident **überhaupt** zu negativen Äußerungen über Parteien befugt ist.

**1.** Die **Befugnisse des Bundespräsidenten** sind weder in einer Generalklausel noch in einem Zuständigkeitskatalog aufgeführt, sondern finden sich in verschiedenen Vorschriften des GG (z.B. Art. 59, 60, 63, 64 GG). Außerdem ergeben sich allgemeine Befugnisse unmittelbar aus seiner Stellung als Staatsoberhaupt. Dazu gehört auch die Teilnahme an der staatlichen Willensbildung.

„[21] Der Bundespräsident hat neben der Wahrnehmung der ihm durch die Verfassung ausdrücklich zugewiesenen Befugnisse kraft seines Amtes insbesondere die Aufgabe, im Sinne der Integration des Gemeinwesens zu wirken. ...“

[22] Der Bundespräsident repräsentiert Staat und Volk der Bundesrepublik Deutschland nach außen und innen und soll die Einheit des Staates verkörpern (...). Wie der Bundespräsident seine Repräsentations- und Integrationsaufgaben mit Leben erfüllt, entscheidet der Amtsinhaber grundsätzlich selbst.“

Bei staatlichen Äußerungen wird zwar zunehmend eine **gesetzliche Ermächtigung** gefordert, vor allem wenn diese einen Eingriff in subjektive Rechte darstellen. Überwiegend wird es jedoch für ausreichend erachtet, wenn sich das Staatsorgan bei Äußerungen **im Rahmen der ihm zugewiesenen Aufgaben** bewegt. Einer besonderen Ermächtigungsgrundlage bedarf es nicht.

„[22] Der Bundespräsident kann ... den mit dem Amt verbundenen Erwartungen nur gerecht werden, wenn er auf gesellschaftliche Entwicklungen und allgemeine politische Herausforderungen entsprechend seiner Einschätzung eingehen kann und dabei in der Wahl der Themen ebenso frei ist wie in der Entscheidung über die jeweils angemessene Kommunikationsform. Der Bundespräsident bedarf daher, auch soweit er auf Fehlentwicklungen hinweist oder vor Gefahren warnt und dabei die von ihm als Verursacher ausgemachten Kreise oder Personen benennt, **über die seinem Amt immanente Befugnis zu öffentlicher Äußerung hinaus keiner gesetzlichen Ermächtigung.**“

**2. Grenzen der Äußerungsbefugnis** des Bundespräsidenten ergeben sich aber unmittelbar aus der Verfassung.

„[24] Der Bundespräsident übt Staatsgewalt im Sinne von Art. 20 Abs. 2 GG aus und ist gemäß Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG an die Grundrechte sowie an Gesetz und Recht gebunden, was in der Eidesformel (Art. 56 GG), mittelbar in den Immunitätsregeln (Art. 60 Abs. 4 i.V.m. Art. 46 Abs. 2 GG) sowie in den Voraussetzungen einer Anklage gemäß Art. 61 Abs. 1 Satz 1 GG wiederholten Ausdruck findet. Der Bundespräsident steht in keinerlei Hinsicht ‚über dem Gesetz‘.“

Zu den vom Bundespräsidenten zu beachtenden Rechten gehört das Recht der politischen Parteien auf **Chancengleichheit** aus Art. 21 Abs. 1 GG, soweit es um die Chancengleichheit bei Wahlen geht, in Verbindung mit Art. 38 Abs. 1 GG (bzw. Art. 28 Abs. 1 GG bei Wahlen auf Landesebene).

a) Dieses Recht kann insbesondere dadurch verletzt werden, dass Staatsorgane zugunsten oder zulasten einer politischen Partei in den Wahlkampf eingreifen (**unzulässige Wahlbeeinflussung**). Gemäß Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG geht alle Staatsgewalt vom Volke aus. Dementsprechend findet die politische Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen statt („von unten nach oben“). Daraus folgt für die Staatsorgane die Pflicht zur **parteilichen Neutralität**.

Ebenso kann eine Verletzung der Chancengleichheit durch die **Kundgabe negativer Werturteile** über die Ziele und Betätigungen der Partei erfolgen. Gegen Werturteile kann sich die betroffene Partei zwar grundsätzlich politisch zur Wehr setzen. Sie sind aber dann unzulässig, wenn sie auf sachfremden Erwägungen beruhen und damit die Chancengleichheit der Parteien willkürlich beeinträchtigen.

b) Auf den Bundespräsidenten lassen sich diese Erwägungen aufgrund seiner besonderen Stellung als Staatsoberhaupt **nicht ohne Weiteres übertragen**.

„[27] Weder steht der Bundespräsident mit den politischen Parteien in direktem Wettbewerb um die Gewinnung politischen Einflusses, noch stehen ihm Mittel zur Verfügung, die es ihm wie etwa der Bundesregierung ermöglichen, durch eine ausgreifende Informationspolitik auf die Meinungs- und Willensbildung des Volkes einzuwirken. Es gehört auch nicht zu seinen Befugnissen, die Öffentlichkeit regelmäßig über radikale Bestrebungen zu informieren oder über einen Antrag auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei (Art. 21 Abs. 2 GG) zu befinden.“

Deshalb gelten für den Bundespräsidenten **weniger strenge Neutralitätspflichten**.

Zum Erfordernis einer gesetzlichen Ermächtigung für staatliche Äußerungen AS-Skript Verwaltungsrecht AT 2 [2013], Rn. 487 ff.

#### Funktionen des Bundespräsidenten:

- Repräsentationsfunktion
- Integrationsfunktion
- Reservfunktion

Vgl. AS-Skript Staatsorganisationsrecht [2014], Rn. 280 ff.

Zur Abwehr negativer Werturteile vgl. BVerfG, Beschl. v. 20.02.2013 - 2 BvE 11/12, RÜ 2013, 383, 384.

„[28] In Erfüllung seiner Repräsentations- und Integrationsaufgabe obliegt es dem Bundespräsidenten, im Interesse der Wahrung und Förderung des Gemeinwesens das Wort zu ergreifen und die Öffentlichkeit durch seine Beiträge auf von ihm identifizierte Missstände und Fehlentwicklungen – insbesondere solche, die den Zusammenhalt der Bürger und das friedliche Zusammenleben aller Einwohner gefährden – aufmerksam zu machen sowie um Engagement bei deren Beseitigung zu werben. ... Gehen Risiken und Gefahren nach Einschätzung des Bundespräsidenten von einer bestimmten politischen Partei aus, ist er nicht gehindert, die von ihm erkannten Zusammenhänge zum Gegenstand seiner öffentlichen Äußerungen zu machen. ... Entsprechend diesen Grundsätzen kann der Bundespräsident auch weitgehend frei darüber entscheiden, bei welcher Gelegenheit und in welcher Form er sich äußert und in welcher Weise er auf die jeweilige Kommunikationssituation eingeht.“

Äußerungen des Bundespräsidenten sind verfassungsrechtlich nur zu beanstanden, wenn er mit ihnen unter **evidenter Vernachlässigung seiner Integrationsaufgabe** und damit willkürlich Partei ergreift.

„[29] Er ist insbesondere nicht gehindert, sein Anliegen auch in zugespitzter Wortwahl vorzubringen, wenn er dies für angezeigt hält. Mit der Repräsentations- und Integrationsaufgabe des Bundespräsidenten nicht mehr im Einklang stehen Äußerungen, die keinen Beitrag zur sachlichen Auseinandersetzung liefern, sondern ausgrenzend wirken, wie dies grundsätzlich bei beleidigenden, insbesondere solchen Äußerungen der Fall sein wird, die in anderen Zusammenhängen als „Schmähhkritik“ (...) qualifiziert werden.“

Daher war der Bundespräsident grundsätzlich befugt, sich negativ über die N-Partei zu äußern.

**II.** Die Verwendung des Wortes „Spinner“ könnte jedoch gegen das **Sachlichkeitsgebot** verstoßen. Dieses aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) abzuleitende Gebot verlangt, dass Tatsachen zutreffend wiedergegeben werden und Werturteile **nicht auf sachfremden Erwägungen** beruhen und auch im Übrigen **verhältnismäßig** sind. Sie dürfen insbesondere keine unnötige Herabsetzung oder besonders aggressive, unsachliche oder diffamierende Äußerungen enthalten.

„[33] Der Antragsgegner hat damit über die Antragstellerin und ihre Anhänger und Unterstützer ein negatives Werturteil abgegeben, das isoliert betrachtet durchaus als diffamierend empfunden werden und auf eine unsachliche Ausgrenzung der so Bezeichneten hindeuten kann. Hier indes dient, wie sich aus dem Duktus der Äußerungen des Antragsgegners ergibt, die Bezeichnung als „Spinner“ – neben derjenigen als „Ideologen“ und „Fanatiker“ – als Sammelbegriff für Menschen, die die Geschichte nicht verstanden haben und, unbeeindruckt von den verheerenden Folgen des Nationalsozialismus, rechtsradikale – nationalistische und antidemokratische – Überzeugungen vertreten (...). Die mit der Bezeichnung als ‚Spinner‘ vorgenommene Zuspitzung sollte den Teilnehmern an der Veranstaltung nicht nur die Unbelehrbarkeit der so Angesprochenen verdeutlichen, sondern auch hervorheben, dass sie ihre Ideologie vergeblich durchzusetzen hofften, wenn die Bürger ihnen ihre Grenzen aufweisen. Indem der Antragsgegner, anknüpfend an die aus der Unrechtsherrschaft des Nationalsozialismus zu ziehenden Lehren, zu bürgerschaftlichem Engagement gegenüber politischen Ansichten, von denen seiner Auffassung nach Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung ausgehen und die er von der Antragstellerin vertreten sieht, aufgerufen hat, hat er für die dem Grundgesetz entsprechende Form der Auseinandersetzung mit solchen Ansichten (...) geworben und damit die ihm von Verfassungs wegen gesetzten Grenzen negativer öffentlicher Äußerungen über politische Parteien nicht überschritten.“

**Ergebnis:** Die Äußerungen des Bundespräsidenten sind verfassungsgemäß. Der Antrag der N-Partei ist unbegründet.

**Horst Wüstenbecker**

Zum Sachlichkeitsgebot für staatliche Äußerungen vgl. AS-Skript Verwaltungsrecht AT 2 [2013], Rn. 517 ff.

Mit weiterem Urteil vom 10.06.2014 – 2 BvE 2/09 u.a. hat das BVerfG außerdem klargestellt, dass die Mitglieder der Bundesversammlung kein Rede- und Antragsrecht haben. Nach Art. 54 Abs. 1 GG werde der Bundespräsident „ohne Aussprache“ gewählt, eine Personal- oder Sachdebatte sei damit ausgeschlossen. Die Aufgabe der Bundesversammlung bestehe allein in der „Kür“ des Bundespräsidenten, die zugleich die besondere Würde des Amtes unterstreichen solle. Im Hinblick darauf dürfe der Bundespräsident als Leiter der Bundesversammlung auch die zeremonielle, symbolische Bedeutung des Wahlakts bewahren und Anträge, die nicht die Durchführung der Wahl an sich betreffen, nicht zur Abstimmung stellen.