

Examensklausur: Die A-Partei und ihre Probleme mit dem Rechtsstaat

Von Wiss. Mitarbeiter **Nicolas Harding**, Kiel*

Diese staatsorganisationsrechtliche Referendarexamensklausur setzt sich mit einer aktuellen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und einer jüngeren Entscheidung des schleswig-holsteinischen Landesverfassungsgerichts auseinander. Während es sich bei den Äußerungsrechten von Hoheitsträgern im ersten Teil um ein Standardproblem des Staatsorganisationsrechts handelt, wird im zweiten Teil der Umgang mit einer weitestgehend unbekanntem Materie, dem Abschluss aus einer Landtagsfraktion, gefordert.

Sachverhalt

1. Teil

Am 1.8.2020 nahm der Bundesinnenminister S, seines Zeichens Ehrenvorsitzender der regierungstragenden C-Partei, an einem Interview mit einem Journalisten der Deutschen Presse-Agentur (DPA) teil, in dessen Rahmen er mehrfach auf das Verhalten der oppositionellen A-Partei im Bundestag angesprochen wurde. In diesem Zusammenhang sprach S davon, dass sich die A-Partei gegen den Staat stellen würde. Wortwörtlich sagte er: „Die Mitglieder können tausend Mal sagen, dass sie Demokraten sind. Das haben Sie im Bundestag miterleben können beim Frontalangriff auf den Bundespräsidenten. Das ist für unseren Staat hochgefährlich. Das ist staatszersetzend.“ Darüber hinaus erklärt S in dem Interview, dass die A-Partei mittlerweile übermütig geworden sei. Dies habe dazu geführt, dass sich nunmehr das wahre Gesicht der Parteimitglieder und ihre Aggression zeige.

Am 4.8.2020 wurde das Interview des S kommentarlos auf der regierungsamtlichen Homepage des Bundesinnenministeriums veröffentlicht. Über das Interview des Ministers ist man in der A-Partei zu tiefst entrüstet. Noch schwerer wiege jedoch die Veröffentlichung auf einer amtlichen Homepage. S gehöre zum Kabinett der Bundesregierung, welches zweifelsfrei zu parteipolitischer Neutralität verpflichtet sei. Außerdem sei er für derartige Äußerungen nicht zuständig. S entgegnet dem nur, er habe sich gar nicht als Amtsträger, sondern vielmehr als Parteimitglied der C-Partei äußern wollen. In diesem Zusammenhang könne er sich wie jeder andere Bürger auf Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG berufen. Außerdem seien ihm die Äußerungen „herausgerutscht“ und im Hinblick darauf, dass die A-Partei und S sich nicht im Wahlkampf befänden, ohnehin „halb so wild“.

Daraufhin ruft die A-Partei vertreten durch Ihren Vorstand form- und fristgerecht das Bundesverfassungsgericht an, um feststellen zu lassen, dass das Vorgehen des Bundesinnenministers S die A-Partei in ihren Rechten verletzt hat.

* Der Autor ist Wiss. Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht bei Prof. Dr. Florian Becker, LL.M., an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Die Klausur wurde im Rahmen des universitären Examensvorbereitungskurses im Sommersemester 2020 als Übungsklausur gestellt.

Frage 1

Hat das Vorgehen der A-Partei Erfolg?

2. Teil

Die A-Partei ist nicht nur im Bundestag, sondern unter anderem auch mit der A-Fraktion im schleswig-holsteinischen Landtag vertreten. Die Fraktion ist Teil der Opposition und hat fünf Sitze im Parlament inne, wovon einer auf die Abgeordnete W entfällt. Allerdings kam es kürzlich zu intrafraktionellen Unruhen. Es stellte sich heraus, dass W seit dem Frühjahr 2014 immer wieder engen Kontakt zu einem Verein gehabt haben soll, der seinerseits auf einer parteiinternen „schwarzen Liste“ steht. Dieser betreibt eine Gedächtnisstätte für die deutschen Opfer des zweiten Weltkrieges und wird seit mehreren Jahren aufgrund nachgewiesener Verbindungen in die rechtsextreme Szene vom Verfassungsschutz beobachtet. In den letzten Jahren hat W für diesen Verein auf einem eigens eingerichteten YouTube-Kanal geworben und betont, dass sie den Verein finanziell unterstütze. Infolgedessen wurde in verschiedenen Print- wie Onlinemedien negativ über W berichtet. Dies hatte zur Folge, dass auch die A-Fraktion des schleswig-holsteinischen Landtags seitdem Gegenstand abschätziger Berichterstattungen ist.

In der nächsten Fraktionssitzung der Fraktionsversammlung wurde nach einem formgerechten Antrag des Fraktionsvorstandes unter Tagesordnungspunkt 6 der Fraktionsausschluss von W diskutiert. Im Rahmen dessen erhielt W die Möglichkeit, sich zu den Vorwürfen und Entwicklungen zu äußern, was sie auch tat. Zudem räumte W in diesem Gespräch eine Mitgliedschaft in dem besagten Verein ein. Kurze Zeit später wurde im Rahmen der Fraktionssitzung von allen Fraktionsmitgliedern der Fraktionsausschluss von W mit 4:1 Stimmen beschlossen. Dieser wurde vor allem damit begründet, dass W dem Ansehen der A-Fraktion erheblich geschädigt habe. Zudem sei die Zusammenarbeit innerhalb der Fraktion bei einem Verbleib der W nachhaltig gefährdet. Dabei stützt sich die Fraktion insbesondere auf die eigene Geschäftsordnung die, in § 5 Abs. 3 für den Fraktionsausschluss Folgendes vorsieht: „Über den Ausschluss aus der Fraktion entscheidet die Fraktionsversammlung. Der Antrag erfolgt durch den Vorstand oder ein Viertel der Mitglieder. Der Ausschluss bedarf eines wichtigen Grundes.“

W ist mit diesem Ergebnis nicht einverstanden, da der Fraktionsausschluss für sie auch den Ausschluss aus dem Petitionsausschuss bedeutet, deren Vorsitzende sie bisher war. Außerdem ist sie der Meinung, dass ein Fraktionsausschluss nirgends geregelt und im Hinblick auf ihre Rechtsstellung als Abgeordnete unzulässig sei.

Frage 2

Ist der Fraktionsausschluss rechtmäßig?

Lösungsvorschlag zu Frage 1

Der Antrag der A-Partei hat Erfolg, wenn er zulässig und soweit er begründet ist. Dies ist der Fall, wenn die Sachent-

scheidungs Voraussetzungen gegeben sind und die Äußerungen des S die A-Partei in ihren verfassungsrechtlich verbürgten Rechten verletzt haben.

I. Zulässigkeit

1. Zuständigkeit

Nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG und § 13 Nr. 5 BVerfGG ist das Bundesverfassungsgericht für das Organstreitverfahren zuständig.

2. Beteiligtenfähigkeit

Beim Organstreitverfahren handelt es sich um ein kontradiktorisches Verfahren, sodass sowohl Antragsteller als auch Antragsgegner beteiligtenfähig sein müssen. Dies richtet sich grundsätzlich nach § 63 BVerfGG und Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG.

a) Antragsteller

Problematisch ist, dass die A-Partei als Antragstellerin nicht in der Vorschrift des § 63 BVerfGG vorgesehen ist. Betrachtet man die dort aufgeführten Organe, fällt schnell auf, dass es sich dabei ausschließlich um Verfassungsorgane des Bundes handelt. Darüber hinaus wird der potentielle Kreis der Beteiligten auf die Teile der Organe erstreckt. Parteien sind ob ihrer Bedeutung für den demokratischen Diskurs allerdings nicht der staatlichen Sphäre zuzuordnen, sondern vielmehr als Bindeglied der gesellschaftlichen und staatlichen Sphäre zu begreifen.¹ Die Vorschrift des § 63 BVerfGG sieht eine Beteiligtenfähigkeit politischer Parteien damit nicht vor. Möglicherweise handelt es sich bei der A-Partei aber um eine andere Beteiligte, die durch das Grundgesetz mit eigenen Rechten ausgestattet ist, vgl. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG. Die grundgesetzliche Regelung geht über die einfachgesetzliche Regelung des § 63 BVerfGG hinaus, indem sie auch eine prozessuale Einbindung „anderer Beteiligter“ vorsieht. Der grundgesetzlichen Norm ist dabei bereits aus normhierarchischen Gründen Vorzug vor der Regelung im BVerfGG zu gewähren.² Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Parteien als antragsberechtigt anzusehen, sofern sie um ihre Rechte streiten, die sich aus ihrer besonderen verfassungsrechtlichen Stellung ergeben.³ Dies ist insbesondere der Fall, wenn eine Partei um ihr Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 GG streitet. Die A-Partei geht im vorliegenden Fall davon aus, durch die gegen die politische Neutralitätspflicht verstößenden Äußerungen des Ministers in ihrem Recht auf Chancengleichheit verletzt zu sein. Sie ist mithin antragsberechtigt.

¹ Vgl. BVerfGE 20, 56 (101 f.); 85, 264 (284 f.); 107, 339 (361).

² BVerfGE 136, 277 (299); *Walter*, in: *Walter/Grünwald*, Beck'scher Online-Kommentar zum BVerfGG, 9. Ed., Stand: 1.7.2020, § 63 Rn. 7.

³ BVerfGE 4, 27 (30 f.); 20, 119 (128 f.); 20, 134 (140); 24 260 (263).

b) Antragsgegner

S ist der Bundesinnenminister und damit ein Teil des Kollegialorgans der Bundesregierung. Er wird unter anderem in Art. 65 S. 2 GG mit der amtspezifischen „Ressortkompetenz“ ausgestattet. Zudem sehen die §§ 9 ff. GO BReg verschiedene Kompetenzen und Befugnisse für die einzelnen Minister vor, sodass er nach § 63 BVerfGG beteiligtenfähig ist.

3. Antragsgegenstand

Nach § 64 Abs. 1 BVerfGG ist ein tauglicher Antragsgegenstand, wenn sich die Antragstellerin gegen eine Maßnahme oder ein Unterlassen richtet. Um den Kreis der Antragsgegenstände nicht konturenlos werden zu lassen, fordert das Bundesverfassungsgericht allerdings die Rechtserheblichkeit der in Rede stehenden Maßnahme.⁴ Dies bedeutet, dass die Maßnahme auch wirklich in der Lage gewesen sein muss, die A-Partei als Antragstellerin in ihren Rechten zu verletzen.

Im vorliegenden Fall wendet sie sich gegen die Aussagen des Bundesinnenministers in einem DPA-Interview, welches zudem noch auf einer ministeriellen Homepage verbreitet wurde. Bei den Äußerungen handelt es sich zunächst um keinen Rechtsakt im formellen Sinne. Dennoch war das Vorgehen im Hinblick auf seine Reichweite und Wirkung beim Empfänger in der Lage, die A-Partei in ihren Rechten nachhaltig zu verletzen. Es steht fest, dass auch von informalen Staatshandlungen eine Eingriffswirkung ausgehen kann. In den verbreiteten Äußerungen ist ein tauglicher Antragsgegenstand zu sehen.

4. Antragsbefugnis

Die Antragstellerin müsste durch den Antragsgegenstand in ihren ihr durch das Grundgesetz verliehenen Rechten verletzt oder unmittelbar gefährdet sein, § 64 Abs. 1 BVerfGG. Die A-Partei macht geltend, dass S mit seinen Äußerungen und der anschließenden Veröffentlichung des Interviews auf der Homepage des Bundesinnenministeriums gegen seine Neutralitätspflicht verstoßen habe. Sie stützt sich mithin auf ihr in Art. 21 Abs. 1 GG wurzelndes Recht auf Chancengleichheit. Sollte S sich tatsächlich in seiner ministeriellen Funktion geäußert haben, sind die scharfen Äußerungen des S durchaus kritisch zu sehen. Mithin ist die Verletzung des Rechts auf Chancengleichheit durchaus möglich, sodass die A-Partei antragsbefugt ist.

5. Form und Frist

Laut Sachverhalt ist davon auszugehen, dass ein schriftlicher und begründeter Antrag gestellt wurde, § 23 Abs. 1 BVerfGG. Gleichmaßen ist das Einhalten der sechsmonatigen Frist zu unterstellen, § 64 Abs. 3 BVerfGG.

6. Zwischenergebnis

Die Sachentscheidungs Voraussetzungen sind gegeben. Der Antrag der A-Partei ist mithin zulässig.

⁴ BVerfGE 57, 1 (4 f.); 60, 374 (381); 138, 45 (59 f.).

II. Begründetheit

Der Antrag der A-Partei ist begründet, wenn die Äußerungen des S nicht mit den Vorgaben des Grundgesetzes vereinbar sind und die A-Partei dadurch in ihren von der Verfassung gewährten Rechten verletzt wird.

Hinweis: Für das Organstreitverfahren im Allgemeinen und staatliche Öffentlichkeitsarbeit im Speziellen existiert kein starres Prüfungsschema. Es bietet sich an, einen an der Grundrechtsprüfung orientierenden Aufbau zu wählen oder auf einen an der verwaltungsrechtlichen Rechtmäßigkeitsprüfung angelehnten Aufbau zurückzugreifen.⁵ Da das BVerfG im Zusammenhang mit dem Recht auf Chancengleichheit der Parteien zu Ersterem tendiert, wird im Folgenden der an die Grundrechtsprüfung angelehnte Aufbau gewählt.

1. Chancengleichheit der Parteien

Der aus Art. 21 Abs. 1 GG folgende Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien umfasst das Recht der Parteien auf verschiedenste Art an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Nur wenn sie dies in gleichberechtigter Weise tun können, wird der Staat ihrer entscheidenden Bedeutung in der parlamentarischen Demokratie gerecht. Es weist insofern einen engen Zusammenhang zum Grundsatz der Freiheit und Gleichheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG auf.⁶ Das Recht der Parteien auf Chancengleichheit wird verletzt, wenn von staatlicher Seite aus zugunsten oder zulasten einer politischen Partei auf den Wahlkampf einwirken.⁷ Die A-Partei kann sich aller Staatsgewalt gegenüber auf dieses Recht berufen und von dieser eine den gleichberechtigte Teilnahme am Prozess der politischen Willensbildung achtende Behandlung verlangen.

2. Rechtswidriger Eingriff in das Recht auf Chancengleichheit

Möglicherweise hat S das Recht auf Chancengleichheit missachtet und die A-Partei in ihren Rechten verletzt, indem er sich unter Verstoß gegen seine parteipolitische Neutralitätspflicht (1.) in seiner Funktion als Bundesinnenminister äußerte und diese Äußerungen auf einer ministeriellen Homepage veröffentlichte (2.), ohne dabei zulässige Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben (3.).

a) Umfang der Neutralitätspflicht

Der Anwendungsbereich der parteipolitischen Neutralitätspflicht erstreckt sich auf alle als hoheitlich zu qualifizierenden Äußerungen von Amtsträgern. Ihnen ist es von Verfassungen wegen versagt, ihr Informationshandeln auf die Meinungsäußerungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG zu stützen, da die rechtsstaatliche Grundrechtsverpflichtung in ei-

nem unauflösbaren Gegensatz zur freiheitlichen Grundrechtsberechtigung steht (sog. *Konfusionsargument*).⁸ Die Äußerungen eines Amtsträgers sind demnach nie Ausfluss grundrechtlicher Freiheit, sondern sind als hoheitliches Handeln zu qualifizieren, das einer (Grund-)Rechtsbindung unterliegt.

Der den einzelnen Hoheitsträger bindende Ausfluss des Rechts auf Chancengleichheit der Parteien ist die sog. parteipolitische Neutralitätspflicht. Gemäß Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG geht alle Staatsgewalt vom Volke und nicht etwa umgekehrt aus (Stichwort: „von unten nach oben“). Dass dieser Umstand nicht ins Wanken gerät, wird durch die Pflicht zur politischen Neutralität jeglicher Staatsgewalt gesichert. Sie untersagt es jedem Hoheitsträger, in beeinflussender Weise Einfluss auf den parteipolitischen Wettbewerb zu nehmen.⁹ Äußert sich ein Amtsträger zugunsten oder zulasten einer Partei, steht einer Verletzung dieser Neutralitätspflicht und damit auch ein Verstoß gegen den Grundsatz der parteipolitischen Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 GG im Raum, sollten die Äußerungen nicht als zulässige Öffentlichkeitsarbeit zu qualifizieren sein.

b) Amtsqualität der Äußerungen

Essenzielle Voraussetzung für die Anwendbarkeit des parteipolitischen Neutralitätsgrundsatzes ist neben der Parteiqualität der Äußerungsgegner die Amtsqualität des sich Äußernden. Nur wenn dieser sich in seiner Funktion als Hoheitsträger äußert, unterliegt er den in Rede stehenden Neutralitätspflichten. Handelt es sich hingegen um eine private Äußerung des Hoheitsträgers, lässt sich diese auf Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG stützen und unterliegt keiner Pflicht zur parteipolitischen Neutralität. Für die Abgrenzung der Sprecherrollen ist die Inanspruchnahme amtlicher Autorität maßgeblich, die aus der Sichtweise eines objektiven Durchschnittsbetrachters unter Berücksichtigung formaler Kriterien im jeweiligen Einzelfall zu beurteilen ist.¹⁰ Zu den Kriterien zählen vor allem der ausdrückliche Verweis auf die Amtsträgerschaft und der Rückgriff auf amtliche Ressourcen. Der Inhalt einer Äußerung vermag nur in den seltensten Fällen zur Abgrenzung beizutragen.

aa) Das Interview

Die Beurteilung der konkreten Sprecherrolle gestaltet sich im Kontext von Veranstaltungen des allgemeinen politischen Diskurses als besonders schwierig. Zu diesen Foren gehören Talkshows oder das von S gegebene Interview.¹¹ In diesen Konstellationen ist es sowohl denkbar, dass der Hoheitsträger in seiner Funktion als Parteipolitiker als auch in seiner Rolle als Amtsträger agiert. Das Bundesverfassungsgericht geht so-

⁸ Vgl. Dreier, in: Dreier, Grundgesetz Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl. 2013, Art. 19 Abs. 3 Rn. 59.

⁹ BVerfGE 148, 11 (25); vgl. ausführlich Barczak, NVwZ 2015, 1014 (1014 f.).

¹⁰ Barczak, NVwZ 2015, 1014 (1014 f.); Kalscheuer, Komm-Jur 2018, 121 (123).

¹¹ BVerfGE 138, 102 (119 ff.); Barczak, NVwZ 2015, 1014 (1016).

⁵ Vgl. dazu auch ausführlich Nellesen, Äußerungsrechte staatlicher Funktionsträger, 2018, S. 249 f.

⁶ Grundlegend BVerfGE 44, 125 (139); jüngst BVerfG NJW 2020, 2096 (2087).

⁷ BVerfGE 44, 125 (141); 136, 323 (333); 138 102 (110 f.); jüngst BVerfG NJW 2020, 2096 (2087).

gar davon aus, dass die Sprecherrolle innerhalb ein und desselben Interviews wechseln kann.¹² Um rechtssicher feststellen zu können, welche Sprecherrolle eingenommen wird, sind die äußeren Umstände der in Rede stehenden Äußerung in den Blick zu nehmen. Maßgeblich ist insofern der Rückgriff auf amtliche Ressourcen wie z.B. die Verwendung von Amtsräumen oder anderer amtlicher Sach- und Finanzmittel. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Verwendung einer Amtsbezeichnung als solcher noch keine Aussagekraft zukommt.¹³ Wie die konkreten Äußerungen im Interview zu qualifizieren sind, kann jedoch dahinstehen, wenn jedenfalls die im Anschluss folgende Veröffentlichung des Interviews auf der Homepage des Bundesinnenministeriums eine Amtsqualität aufweist.¹⁴

bb) Die Veröffentlichung auf der ministeriellen Homepage

Im Gegensatz zu den im Interview getroffenen Aussagen stellt die Veröffentlichung des Interviews auf der Homepage des Bundeinnenministeriums einen offensichtlichen Rückgriff auf amtliche Ressourcen dar. Die Einflussnahme auf den Inhalt der ministeriellen Homepage ist S nur aufgrund seines Regierungsamtes möglich.¹⁵ Es handelt sich daher bei der Veröffentlichung um die Inanspruchnahme staatlicher Autorität, die dazu führt, dass die Inhalte des Interviews internalisiert und damit in den Bereich der Staatsgewalt gezogen werden. Selbst wenn man davon ausgehen sollte, dass die Äußerungen als solche privater Natur sind, hat S die Wettbewerbslage zu Lasten der A-Partei unter Rückgriff auf amtliche Ressourcen verschlechtert.¹⁶ Dem steht das Gebot strikter Neutralität staatlicher Organe im parteipolitischen Wettbewerb entgegen.

c) Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit

Es gilt zu berücksichtigen, dass nicht jede staatliche Äußerung mit kritischem und politischem Inhalt als Verstoß gegen die Neutralitätspflicht und rechtswidriger Eingriff in das Recht auf Chancengleichheit adressierter Parteien zu interpretieren ist. Vielmehr gehört die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit zu den Aufgaben eines Ministers.¹⁷ In seiner Grundsatzenscheidung aus dem Jahr 1977 hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass die Information der Menschen eine dem Grundkonsens in der Bevölkerung dienende Aufgabe von Verfassungsrang ist.¹⁸ Sollten die Äußerungen des S mithin als Maßnahmen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit zu qualifizieren sein, wäre der Eingriff in das Recht auf Chan-

cengleichheit der Parteien gerechtfertigt. Maßgeblich ist, ob S sich auf eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage stützen konnte (aa) und ob seine Äußerungen den formellen (bb) wie materiellen Anforderungen (cc) an die Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit genügen.

aa) Erfordernis einer Ermächtigungsgrundlage

Grundsätzlich fordert der Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes und die ihn spezifizierende Wesentlichkeitstheorie des BVerfG, dass alle wesentlichen Entscheidungen vom Gesetzgeber zu treffen sind. Insbesondere hoheitliche Maßnahmen mit Eingriffswirkung sind demzufolge auf ein Parlamentsgesetz zu stützen.¹⁹ Es ließe sich daher annehmen, dass auch die Äußerungen von S auf eine Befugnisnorm in Form eines ermächtigenden Parlamentsgesetzes zurückzuführen sein müssen. Das Bundesverfassungsgericht hat für die Öffentlichkeitsarbeit allerdings ein von der Wesentlichkeitstheorie abweichendes Sonderregime entwickelt, welches es ausreichen lässt, dass Äußerungen, die kein funktionales Äquivalent zu einem (Grundrechts-)Eingriff darstellen, auf organisationsrechtliche Aufgabenzuweisungsnormen gestützt werden können.²⁰ Begründet wird dies primär damit, dass eine gesetzliche Fixierung nur auf eine generalklauselartige Vorschrift hinauslaufen würde, deren Mehrwert im Vergleich zur Aufgabennorm überschaubar sei.²¹

Für die Bundesregierung ist diese Kompetenz zur Öffentlichkeitsarbeit aus der ungeschriebenen Staatsleitungskompetenz abzuleiten.²² Sie umfasst die Darlegung und Erläuterung der Regierungspolitik im Hinblick auf getroffene Maßnahmen und künftige Vorhaben.²³ Nur wenn in einer konkreten Äußerung eines Regierungsmitglieds ein funktionales Eingriffsäquivalent zu sehen sein sollte, hält das BVerfG am Erfordernis einer ermächtigenden Befugnisnorm fest. Im vorliegenden Fall äußert sich S in seiner Funktion als Bundesinnenminister abfällig über die A-Partei. Auch wenn das von ihm genutzte Vokabular durchaus in der Lage ist, eine diffamierende Wirkung zu entfalten, wird die Schwelle zum funktionalen Eingriffsäquivalent im Hinblick auf die Schwere der Auswirkungen nicht überschritten. Mithin kann S seine Äußerungen auf die Staatsleitungskompetenz stützen, die ihm als Mitglied der Bundesregierung zusteht.

Hinweis: Diese Rechtsprechung wird berechtigterweise kritisiert. Der sog. „Schluss von der Aufgabe auf die Befugnis“ ist im deutschen Recht grds. unzulässig und damit höchstproblematisch. Dennoch handelt es sich dabei um die gefestigte Rechtsprechung des BVerfG, das ob der an-

¹² BVerfGE 138, 102 (120).

¹³ BVerfGE 138, 102 (119 f.); Begründet wird dies mit den Beamtenengesetzen, vgl. z.B. auf Bundesebene § 86 Abs. 2 S. 2 BBG.

¹⁴ Das BVerfG ist davon ausgegangen, dass die Äußerungen parteipolitischer Natur waren, BVerfG NJW 2020, 2096 (2102).

¹⁵ BVerfG NJW 2020, 2096 (2102).

¹⁶ BVerfG NJW 2020, 2096 (2102).

¹⁷ Vgl. dazu grundlegend BVerfGE 44, 125 ff.

¹⁸ BVerfGE 44, 125 (147).

¹⁹ BVerfGE 34, 165 (192 f.); 41, 251 (259 f.); 88, 103 (116); 98, 218 (251); *Sommerrmann*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz Kommentar, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 274 f.

²⁰ Grundlegend BVerfGE 105, 279 (303 ff.).

²¹ BVerfGE 105, 279 (304); kritisch z.B. *Huber*, JZ 2003, 290 (294 ff.).

²² BVerfGE 105, 252 (270); 105, 279 (301); 148, 11 (27).

²³ BVerfG NJW 2020, 2096 (2098).

haltenden Kritik keine Anstalten macht, seine Rechtsprechung zu ändern.

bb) Formelle Anforderungen

Die zentrale formelle Vorgabe für das Staatshandeln im Allgemeinen und die Öffentlichkeitsarbeit im Besonderen ist die Wahrung der Kompetenzordnung. S muss sich bei den in Rede stehenden Äußerungen mithin innerhalb des ihm von Verfassungen wegen zugewiesenen Zuständigkeitsbereichs bewegen. Die Äußerungskompetenz des einzelnen Ministers manifestiert sich in der organisationsrechtlichen Ressortkompetenz des Art. 65 S. 2 GG.²⁴ Danach ist grundsätzlich jedes Kabinettsmitglied zur Leitung des eigenen Ressorts zuständig, was als integralen Bestandteil auch die Kompetenz zur regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit innerhalb des ministeriellen Sachbereichs umfasst.²⁵

Allerdings äußert sich S im vorliegenden Fall nicht zu einem ressortspezifischen Sachbereich. Vielmehr handelt es sich bei den von ihm getroffenen Äußerungen um die Verteidigung des Bundespräsidenten und die Kritik des Verhaltens der A-Partei im Bundestag. Kompetenzliel ist diese Angelegenheit nicht vom Ressort des Bundesinnenministers gedeckt, was einen Verstoß gegen die Zuständigkeitsregelungen der Verfassung zur Folge haben könnte.

Fraglich ist allerdings ob sich S als Mitglied der Bundesregierung neben seiner ressortspezifischen Zuständigkeit auch auf die Zuständigkeit des Kollegialorgans berufen und in diesem Bereich mittels Öffentlichkeitsarbeit tätig werden darf. Diese Frage hat das Bundesverfassungsgericht bisher stets offengelassen.²⁶ Dafür spricht, dass es z.B. realitätsfern erscheint, wenn sich ein Minister nicht über Inhalte äußern darf, die Gegenstand eines Kabinettsbeschlusses waren, an dem er mitgewirkt hat, weil sie thematisch außerhalb seines Geschäftsbereichs liegen. Ebenso ließe sich bei verfassungsimmanenten Wertentscheidungen argumentieren, mit denen ein Minister in seiner Funktion als Verfassungsorgan zwangsläufig konfrontiert wird.²⁷ Um das Ressortprinzip des Art. 65 Abs. 2 GG dennoch nicht zu unterlaufen, ist es konsequent, diese Kompetenz zur ministeriellen Öffentlichkeitsarbeit restriktiv zu handhaben.²⁸ Eine großzügige Handhabung dieser Informationskompetenz könnte im Ergebnis zu einer äußerungsrechtlichen Universalzuständigkeit der Kabinettsmitglieder führen, die nach den Art. 62 ff. GG jedoch nur dem Bundeskanzler zustehen soll. Ob von einem solchen Fall auszugehen ist, kann dahinstehen, wenn jedenfalls die materiellen Anforderungen an die Äußerungen eines Hoheitsträgers nicht gewahrt wurden.

²⁴ Vgl. Schröder, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Fn. 19), Art. 65 Rn. 31.

²⁵ BVerfG, NJW 2020, 2096 (2103).

²⁶ BVerfG NJW 2020, 2096 (2103).

²⁷ Ausdrücklich offen gelassen BVerfG NJW 2020, 2096 (2103).

²⁸ Vgl. dazu zutreffend Nellesen (Fn. 5), S. 187.

cc) Materielle Anforderungen

„[D]ie Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung [endet] dort, wo Werbung für oder Einflussnahme gegen einzelne im politischen Wettbewerb stehende Parteien oder Personen beginnt.“²⁹ Damit stellt das Bundesverfassungsgericht die materielle Grenze für die Maßnahmen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit im Hinblick auf die Chancengleichheit der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 GG auf. Es konkretisiert die Anforderungen an die Äußerungen eines Hoheitsträgers dahingehend, dass diese, um als gerechtfertigte Maßnahme staatlicher Öffentlichkeitsarbeit eingestuft zu werden, den sich aus der Chancengleichheit ergebenden Neutralitäts- und Sachlichkeitsvorgaben zu halten haben. Ist dies nicht der Fall, liegt ein rechtswidriger Eingriff in das Recht auf Chancengleichheit vor.

Der von S geltend gemachte Umstand, dass seine Äußerungen keinerlei Wahlkampfbezug besäßen, hat keinen Einfluss auf den von ihnen ausgehenden Verstoß gegen das staatliche Sachlichkeitsgebot und die aus Art. 21 Abs. 1 GG resultierende Neutralitätspflicht. Auch wenn feststeht, dass es Hoheitsträgern möglich sein muss, das politische Verhalten einer Partei entschieden zurückzuweisen, bewegt S sich mit den von ihm getätigten Äußerungen nicht mehr im Bereich des Zulässigen. Vielmehr nutzt S das Interview dazu, das politische Verhalten der A-Partei als negativ zu bewerten. Dazu greift er unter Verstoß gegen das rechtsstaatliche Sachlichkeitsgebot auf ein konfrontatives Vokabular zurück, was die Abneigung des S gegenüber der A-Partei deutlich macht. Sie wird dadurch in ein schlechtes Licht gerückt. Es handelt sich dabei um eine politische Parteinahme zu Lasten der A-Partei, die mit der Neutralitätspflicht nicht mehr zu vereinbaren ist. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die Anforderungen an die Neutralität und Sachlichkeit amtlicher Äußerungen im Wahlkampf steigen, sodass sich die Öffentlichkeitsarbeit in der Zeit unmittelbar vor der Wahl auf ein erforderliches Minimum zu reduzieren hat. Die über eine entschiedene Zurückweisung hinausgehende Diffamierung einer politischen Partei ist einem Hoheitsträger unabhängig von einer möglichen Nähe zur Wahl von Verfassungen wegen her untersagt.

d) Zwischenergebnis: Kein Akt zulässiger Öffentlichkeitsarbeit

Damit steht fest, dass es sich bei den von S im Rahmen des Interviews getätigten Aussagen nicht um einen Akt zulässiger Öffentlichkeitsarbeit handelt. Vielmehr liegt ein Verstoß gegen die parteipolitische Neutralitätspflicht vor.

3. Zwischenergebnis: Antrag der A-Partei ist begründet

Die Äußerungen des S und die anschließende Verbreitung des Interviews auf der ministeriellen Homepage sind mit den Vorgaben des Grundgesetzes nicht vereinbar und verletzen die A-Partei in ihrem Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 GG. Der Antrag der A-Partei ist mithin begründet.

²⁹ BVerfG NJW 2020, 2096 (2102); erstmals BVerfGE 44, 125 (150).

III. Gesamtergebnis

Der Antrag der A-Partei ist zulässig und begründet.

2. Teil

Der Fraktionsausschluss ist rechtmäßig, wenn das Vorgehen der Fraktion mit den bestehenden Gesetzen vereinbar ist und nicht gegen höherrangiges Recht verstößt.

Hinweis: Die Rechtmäßigkeit eines Fraktionsausschlusses ist ein nahezu unbeschriebenes Blatt, das in der Rechtsprechung und Literatur bis auf einige Ausnahmen³⁰ für wenig Aufsehen gesorgt hat. Zur Lösung des Falls wird daher kein Spezialwissen, sondern mehr methodisches Argumentieren und Kernkenntnisse bekannter Verfassungsdirektiven erwartet. Ebenso wenig gibt es ein vorgegebenes Prüfungsschema. Wie bereits im 1. Teil ist es jedoch sinnvoll, sich an bekannten Strukturen zu orientieren und entweder aus der Sichtweise der Betroffenen einen an die Grundrechtsprüfung angelehnten Aufbau oder aber einen an den verwaltungsgerichtlichen Aufbau angelehnten Aufbau zu wählen. Im Folgenden wird der Bearbeitung Letzterer zugrunde gelegt.

I. Ermächtigungsgrundlage für den Fraktionsausschluss

Möglicherweise bedarf es für den Ausschluss der W aus der Landtagsfraktion einer parlamentsgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage. Ob dies der Fall ist, richtet wiederum nach dem Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes und der diesen konkretisierenden Wesentlichkeitstheorie.

1. Gesetzesvorbehalt und Wesentlichkeitstheorie

Der Gesetzesvorbehalt entfaltet seine Wirkung in seiner Funktion als Bestandteil des Rechtsstaats- und Demokratieprinzips auch bei innerstaatlichen Konflikten und nicht nur in grundrechtlichen Konstellationen. Auch dort besagt die Wesentlichkeitstheorie, dass alle wesentlichen Entscheidungen vom (Parlaments-)Gesetzgeber zu treffen sind. Fraglich ist daher, ob der Fraktionsausschluss als solcher „wesentlich“ ist. Dagegen könnte zunächst sprechen, dass der Ausschluss aus einer Fraktion keine unmittelbare Auswirkung auf den Abgeordnetenstatus des Adressaten hat.³¹ Vielmehr bleibt der Abgeordnetenstatus aufrechterhalten und der Betroffene wird fraktionsloses Mitglied des Parlaments. Allerdings ist W im vorliegenden Fall Vorsitzende des Petitionsausschusses. Da ihr dieses Amt nur aufgrund der Zugehörigkeit zur A-Fraktion zusteht, wird sie ihre Stimmberechtigung im Petitionsausschuss langfristig verlieren. Es muss berücksichtigt werden, dass aus einer Fraktionszugehörigkeit verschiedene Mitgestaltungsmöglichkeiten erwachsen. Die Fraktionen nehmen erheblichen Einfluss auf den täglichen Ablauf der Parlamentsarbeit und sind aus den Parlamenten nicht mehr hinwegzudenken.³² In den Landesverfassungen werden sie daher bis-

weilen ausdrücklich geschützt oder zumindest erwähnt.³³ Die Entscheidung über den Ausschluss eines Fraktionsmitglieds steht angesichts der zentralen Bedeutung der Fraktionen für die Mitwirkung am parlamentarischen Alltag nicht im alleinigen Belieben der Fraktionen, sondern ist als wesentlich einzustufen.³⁴

Allein die Geschäftsordnung der A-Fraktion sieht eine wenn auch rudimentäre Regelung zum Ausschlussverfahren vor. Fragwürdig ist, ob dies dem Gesetzesvorbehalt genügt, da es sich bei den Geschäftsordnungen der Fraktionen um Binnenrecht mit Satzungscharakter und nicht etwa ein Parlamentsgesetz handelt und der Eingriff in die Rechte des Abgeordneten aus Art. 17 Abs. 1 LVerf SH³⁵ nicht unerheblich sind. Allerdings ergeben sich die Vorgaben für den Fraktionsausschluss aus der Verfassung selbst. Aus Rechtsstaats- und Demokratieprinzip – deren Ausfluss das Freie Mandat ist – ergibt sich, dass es insbesondere darum, die Interessen der Fraktion und die Rechte des Auszuschließenden – für beide ist das freie Mandat wiederum die maßgebliche Rechtsquelle – in einen schonenden Ausgleich zu bringen und gegeneinander abzuwägen.³⁶ Es ist insofern Grund und Grenze zugleich.³⁷ Dieser Umstand wird auch bei einem Blick in das Fraktionsgesetz deutlich: Die Vorgaben für den Fraktionsausschluss haben nach § 4 Abs. 1 FraktionsG SH³⁸ dem dort niedergeschriebenen spezifischen (Rechtsstaats-)Grundsätzen zu entsprechen.³⁹ Auch wenn eine spezifische gesetzliche Regelung der Ausschlussvoraussetzungen durchaus wünschenswert wäre, ist sie im vorliegenden Fall nicht zwingend erforderlich. Die von einem großen Spielraum der Fraktionen geprägten formellen wie materiellen Voraussetzungen ergeben sich vielmehr aus der Verfassung selbst und haben eine Erwähnung in der Geschäftsordnung der A-Fraktion gefunden.

Hinweis: Dieses Ergebnis entspricht der Rechtsprechung und wohl herrschenden Meinung in der Literatur. Es ist jedoch durchaus vertretbar, zu einem anderen Ergebnis zu kommen und davon auszugehen, dass es für den Fraktionsausschluss einer ausdrücklichen Ermächtigungsgrundlage im Abgeordnetengesetz bedarf. Dafür würde insbesondere die demokratisierende Funktion des Gesetzesvorbehalts sprechen.

³³ Vgl. insbesondere Art. 85a RhPfVerf; vgl. in Schleswig-Holstein Art. 18, 24 LVerf SH.

³⁴ VerfGH RhPf NVwZ 2019, 786 (788).

³⁵ Art. 17 Abs. 1 LVerf SH ist das landesverfassungsrechtliche Pendant zu Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG und findet sich dementsprechend auch in den Landesverfassungen aller anderen Bundesländer, vgl. nur Art. 30 Abs. 2 LVerf NRW, Art. 13 Abs. 2 BayVerf; Art. 12 NdsVerf.

³⁶ LVerfG SH, Urt. v. 29.8.2019 – LVerfG 1/19, Rn. 43 (juris); VerfGH RhPf NVwZ 2019, 786 (788).

³⁷ VerfGH RhPf NVwZ 2019, 786 (788).

³⁸ Vgl. auch Art. 85a Abs. 2 S. 2 RhPfVerf, § 4 FraktionsG NRW, § 5 Abs. 2 GO BayLT.

³⁹ VerfGH RhPf NVwZ 2019, 786 (788).

³⁰ Vgl. Ipsen, NVwZ 2005, 361 ff.; Lenz, NVwZ 2005, 364 ff.

³¹ Ipsen, NVwZ 2005, 361 (363 f.).

³² BVerfGE 43, 142 (149).

2. Formelle Voraussetzungen

Die rechtsstaatliche Komponente des Statusrechts eines jeden Abgeordneten sichert diesem einen Mindestbestand an prozeduralen Garantien. Dazu gehören insbesondere die Fragen, wer über einen Fraktionsausschluss entscheidet (a) und ob dem Betroffenen die Möglichkeit zur Stellungnahme gewährt wurde, sodass die Aussagen bei der Entscheidung der Fraktion gebührend Berücksichtigung finden konnten (b).

a) Entscheidungskompetenz

Die Entscheidung über den Ausschluss eines Fraktionsmitglieds obliegt nach § 5 der Geschäftsordnung der Fraktionsversammlung. Bei ihr handelt es sich um das zentrale Entscheidungsorgan der Fraktion, dem alle wichtigen Entscheidungen der Fraktion zugewiesen sein müssen. Da der Ausschluss der W neben dem Abgeordnetenstatus der W auch die Rechtspositionen der übrigen Fraktionsmitglieder berührt, ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass die Entscheidung über den Ausschluss der Fraktionsversammlung obliegt. Diese wurde auch rechtzeitig einberufen und geladen, sodass die Entscheidungskompetenz in verfassungskonformer Weise ausgeübt wurde.

b) Beteiligung der W

Es gehört zum Mindestbestand rechtsstaatlicher Verfahrensgarantien (vgl. § 4 Abs. 1 FraktionsG SH), dass die Betroffenen im Vorwege wichtiger Entscheidungen eine Möglichkeit erhalten, ihr Verhalten darzulegen und sich zu den in Rede stehenden Entscheidungen zu äußern. Diese Möglichkeit wurde W im vorliegenden Fall gewährt. Sie bekam im Rahmen der Fraktionssitzung die Möglichkeit, zu den Vorwürfen Stellung zu nehmen. Es ist auch nicht ersichtlich, dass die Aussagen der W bei der anschließenden Entscheidung der Fraktionsversammlung keine Berücksichtigung fanden. Damit wurden die Beteiligungsrechte der W gewahrt.

3. Materielle Voraussetzungen

Aus der Bedeutung der Fraktionsangehörigkeit für den einzelnen Abgeordneten folgt, dass ein Fraktionsausschluss nicht ohne Weiteres erfolgen darf, vgl. auch § 4 Abs. 1 FraktionsG SH. Vielmehr bedarf es dazu – so sieht es auch die Geschäftsordnung der A-Fraktion vor – eines wichtigen Grundes. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass sich bei der Entscheidung zwei widerstreitende Interessen gegenüber stehen, die in einen schonenden Ausgleich zu bringen sind: Auf der einen Seite das Recht des einzelnen Abgeordneten auf die Mitarbeit in einer Fraktion und auf der anderen Seite das Interesse der Fraktion an der eigenständigen Mitgliederverwaltung.⁴⁰ Ein wichtiger Grund für einen Fraktionsausschluss kann demzufolge angenommen werden, wenn das für eine effektive Meinungsbildung der Fraktion erforderliche Mindestmaß an prinzipieller politischer Übereinstimmung und Homogenität fehlt oder wenn das Vertrauensverhältnis so nachhaltig gestört ist, dass den anderen Mitgliedern die wei-

tere Zusammenarbeit nicht mehr zugemutet werden kann.⁴¹ Auch die Schädigung des Ansehens einer Fraktion in der Öffentlichkeit kann den Ausschluss rechtfertigen, wobei zu berücksichtigen, dass ein Verschulden oder eine Vorhersehbarkeit nicht erforderlich ist.⁴²

Die Entscheidung der Fraktionsmitglieder unterliegt dabei insgesamt keiner verfassungsmäßigen Rechtmäßigkeits- oder gar Nachvollziehbarkeitskontrolle. Die Überprüfung beschränkt sich vielmehr auf eine Willkürkontrolle. Im vorliegenden Fall ist davon auszugehen, dass die A-Fraktion vom Vorliegen eines wichtigen Grundes ausgehen durfte. Die Mitgliedschaft in dem von der A-Partei als mit einer Parteiliederschaft unvereinbar deklarierten Verein stellt einen Bruch in der für die Zusammenarbeit innerhalb der Fraktion so wichtigen Homogenität dar. Hinzu kommt, dass die Mitgliedschaft der W in den Medien ein schlechtes Bild auf die A-Fraktion und ihre politische Positionierung geworfen hat. Der Fraktionsausschluss ist auf ein nachvollziehbares Abgrenzungsinteresse der Fraktion zurückzuführen, das nicht als willkürlich zu qualifizieren ist. Ebenso verhält es sich mit dem berechtigten Interesse der Fraktion an einer auf Vertrauen basierenden Zusammenarbeit im Innenverhältnis. Damit ist ein wichtiger Grund gegeben.

II. Ergebnis

Die formellen und materiellen Voraussetzungen für den Fraktionsausschluss sind gegeben. Dieser ist mithin rechtmäßig.

⁴⁰ LVerfG SH, Urt. v. 29.8.2019 – LVerfG 1/19, Rn. 63 (juris).

⁴¹ LVerfG SH, Urt. v. 29.8.2019 – LVerfG 1/19, Rn. 64 (juris).

⁴² LVerfG SH, Urt. v. 29.8.2019 – LVerfG 1/19, Rn. 63 (juris); VerfGH RhPf NVwZ 2019, 786 (790).