



GESELLSCHAFT
FÜR FREIHEITSRECHTE

The background features a low-angle shot of a classical building's facade, dominated by a tall clock tower on the left. The tower has a large clock face with Roman numerals and a flag flying from its top. To the right, the building's facade shows a series of arched windows and a balcony. The entire image is overlaid with a semi-transparent teal color.

NEUTRALITÄTSPFLICHTEN KOMMUNALER MANDATSTRÄGER*INNEN

INHALT

Einleitung	4
Verfassungsrechtliche Grundlagen und Herleitung.....	5
Demokratieprinzip, Art. 20 Abs. 1 und 2 GG.....	5
Chancengleichheit von Parteien, Art. 21 Abs. 1 GG	6
Übertragung auf kommunale Wahlbeamt*innen	7
Inhalt von Neutralitätspflichten.....	8
Identifikations- und Bewertungsverbot.....	8
Maßstab: verständige Bürger*innen	8
Abgrenzung amtlicher und parteipolitischer Handlungen	9
Kommunikative Verfassungsverteidigung als Rechtfertigungsgrund ..	11
Verfassungsrechtliche Herleitung und Inhalt.....	11
Grenzen der kommunikativen Verfassungsverteidigung.....	13
Sachlichkeitsgebot	13
Ausdrücklicher Bezug zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung..	13
Verfassungstreuepflicht kommunaler Wahlbeamt*innen.....	14
Zusammenfassung	15

EINLEITUNG

In der freiheitlichen Demokratie des Grundgesetzes soll die politische Willensbildung vom Volk ausgehen und sich über Wahlen und Abstimmungen in staatliches Handeln übersetzen. Dieser Prozess setzt voraus, dass die Bürger*innen ihr politisches Urteil ohne Beeinflussung durch den Staat in einem freien, offenen Meinungsbildungsprozess entwickeln können. Aus diesem Grundgedanken hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung Neutralitätspflichten für staatliche Amtsträger*innen entwickelt, die den politischen Wettbewerb vor Verzerrungen durch den Einsatz hoheitlicher Autorität und staatlicher Ressourcen schützen sollen. Verfassungsrechtlich werden diese Neutralitätspflichten aus dem Demokratieprinzip aus Art. 20 Abs. 1 und 2 GG und dem Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 GG hergeleitet. Das Homogenitätsgebot aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG überträgt diese Prinzipien auch auf die kommunale Ebene, sodass Neutralitätspflichten für alle Ebenen staatlicher Amtsausübung gelten.

Gegenstand des vorliegenden Gutachtens sind der Umfang und die Grenzen parteipolitischer Neutralitätspflichten auf kommunaler Ebene. Der Fokus liegt dabei auf kommunalen Wahlbeamten*innen, insbesondere Bürgermeister*innen und Landrät*innen, die aufgrund ihrer besonderen Stellung sowohl dem kommunalen Verfassungsrecht als auch dem Beamtenrecht unterfallen.

VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGEN UND HERLEITUNG

Demokratieprinzip, Art. 20 Abs. 1 und 2 GG

Den verfassungsrechtlichen Ausgangspunkt der staatlichen Neutralitätspflichten bildet das Demokratieprinzip. Art. 20 Abs. 2 GG bestimmt, dass alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht und in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt wird. Das Bundesverfassungsgericht leitet daraus ab, dass auch der demokratische Willensbildungsprozess sich dementsprechend „vom Volk zu den Staatsorganen hin“ vollziehen muss und „nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk hin“. Dieser Prozess setze voraus, dass die Bürger*innen ihr politisches Urteil in einem freien, offenen und von staatlicher Beeinflussung ungestörten Meinungsbildungsprozess entwickeln können.² Staatsorgane sollen auf diesen daher nicht einwirken.³ Diese „Integrität“ des demokratischen Willensbildungsprozesses ist gefährdet, wenn staatliche Akteure ihre überlegene Stellung in Form finanzieller Ressourcen, institutioneller Autorität oder privilegierter Kommunikationskanäle nutzen, „um dadurch Herrschaftsmacht in Staatsorganen zu erhalten“, den politischen Wettbewerb also in eine bestimmte Richtung zu „lenken“. Würden sich Staatsorgane im Prozess der politischen die Zustimmung der Bürger*innen für sich oder die eigene Partei selbst erzeugen, würde der demokratische Legitimationszusammenhang umgekehrt.

Das Bundesverfassungsgericht erkennt jedoch auch an, dass sich die Willensbildung in der Gesellschaft und die Willensbildung in den Staatsorganen in der Realität nicht streng voneinander trennen lassen, sondern „miteinander verschränkt“⁴ sind und sich in „vielfältiger und tagtäglich Wechselwirkung“⁶ vollziehen. Das Verhalten der Staatsorgane ist immer auch Gegenstand der öffentlichen Debatte und wirkt auf die Meinungsbildung ein. Umgekehrt fließen Meinungen aus der Gesellschaft, gebündelt durch politische Parteien, Verbände und Medien, in die Willensbildung der Staatsorgane ein.⁷ Bei staatlichen Neutralitätspflichten geht es daher nicht darum, Amtsträger*innen aus dem öffentlichen Diskurs auszuschließen, sondern nur darum, eine Grenze zwischen zulässiger Teilnahme am Willensbildungsprozess und dem unzulässigen Einsatz staatlicher Ressourcen zur Beeinflussung dieses Prozesses zu ziehen.

1 BVerfG, Urteil vom 2. März 1977 – 2 BvE 1/76 –, BVerfGE 44, 125-197, juris, Rn. 49.

2 BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65 –, BVerfGE 20, 56-119, juris, Rn. 114; BVerfG, Urteil vom 2. März 1977 – 2 BvE 1/76 –, BVerfGE 44, 125-197, juris, Rn. 46.

3 BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65 –, BVerfGE 20, 56-119, juris, Rn. 117.

4 BVerfG, Urteil vom 2. März 1977 – 2 BvE 1/76 –, BVerfGE 44, 125-197, juris, Rn. 49.

5 BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65 –, BVerfGE 20, 56-119, juris, Rn. 117.

6 BVerfG, Urteil vom 2. März 1977 – 2 BvE 1/76 –, BVerfGE 44, 125-197, juris, Rn. 47.

7 BVerfG, Urteil vom 2. März 1977 – 2 BvE 1/76 –, BVerfGE 44, 125-197, juris, Rn. 47.

Chancengleichheit von Parteien, Art. 21 Abs. 1 GG

Eine weitere Grundlage der staatlichen Neutralitätspflichten ist das Recht der Parteien auf Chancengleichheit. Parteien haben im demokratischen Willensbildungsprozess als maßgebliche Mittler zwischen Gesellschaft und Staat eine hervorgehobene Rolle. In Art. 21 GG wird ihre Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes und ihr Recht gewährleistet, „gleichberechtigt“ am politischen Wettbewerb teilzunehmen.⁸ Sie bündeln politische Interessen, formulieren Programme und treten im politischen Wettbewerb gegeneinander an. Daraus folgt für das Bundesverfassungsgericht das Gebot, dass der Staat den Parteien gleiche Wettbewerbschancen gewährleisten muss. In seiner Entscheidung zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung von 1977 hat das Gericht dieses Gebot ausformuliert.⁹ Der Grundsatz der Chancengleichheit verlangt danach vor allem, dass Staatsorgane einzelne Parteien nicht bevorzugen oder benachteiligen.¹⁰

Das bedeutet nicht, dass sich Amtsträger*innen aus dem gesellschaftspolitischen Diskurs heraushalten müssen, welcher zwangsläufig auch die Auseinandersetzung mit politischen Parteien beinhaltet. Für Regierungsmitglieder hat das Bundesverfassungsgericht festgestellt, dass deren Kompetenz zur Staatsleitung auch eine Pflicht zur Öffentlichkeits- und Informationsarbeit einschließt.¹¹ Die sachgerechte Information über die Gesellschaft „unmittelbar betreffende Fragen und Vorgänge“¹² ist danach nicht nur zulässig, sondern auch notwendig, „um den Grundkonsens im demokratischen Gemeinwesen lebendig zu erhalten.“¹³ Dass die Bundesregierung bei ihrem Handeln immer auch die Wähler*innen, sowie die eigene Fraktion und die Opposition im Blick haben wird, zählt für das Bundesverfassungsgericht zum „politischen Prozess einer freiheitlichen Demokratie, wie sie das Grundgesetz versteht.“¹⁴ Ungleichheiten die sich daraus im politischen Prozess ergeben, sind danach hinzunehmen.¹⁵

Die Grenze zieht das Bundesverfassungsgericht dort, wo Regierungsmitglieder mit staatlichen Ressourcen auf die politische Willensbildung zielgerichtet einwirken und damit den Parteienwettbewerb beeinflussen.¹⁶ Staatsorgane greifen in das Recht auf Chancengleichheit der Parteien ein, wenn sie staatliche Mittel und Möglichkeiten zugunsten oder zulasten einer politischen Partei einsetzen oder sich im Hinblick auf Wahlen mit politischen Parteien identifizieren.¹⁷

Die staatlichen Neutralitätspflichten dienen somit einem doppelten Zweck. Zum einen gewährleisten sie die sogenannte „staatsfreie Öffentlichkeit“, also einen öffentlichen Raum, in dem die politische

8 BVerfG, Urteil vom 2. März 1977 – 2 BvE 1/76 –, BVerfGE 44, 125-197, juris, Rn. 60; BVerfG, Urteil vom 16. Dezember 2014 – 2 BvE 2/14 –, BVerfGE 138, 102-125, juris, Rn. 30.

9 BVerfG, Urteil vom 2. März 1977 – 2 BvE 1/76 –, BVerfGE 44, 125-197, juris, Rn. 60.

10 BVerfG, Urteil vom 2. März 1977 – 2 BvE 1/76 –, BVerfGE 44, 125-197, juris, Rn. 61.

11 BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2018 – 2 BvE 1/16 –, BVerfGE 148, 11-39, juris, Rn. 51.

12 BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2018 – 2 BvE 1/16 –, BVerfGE 148, 11-39, juris, Rn. 51.

13 BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2018 – 2 BvE 1/16 –, BVerfGE 148, 11-39, juris, Rn. 51.

14 BVerfG, Urteil vom 2. März 1977 – 2 BvE 1/76 –, BVerfGE 44, 125-197, juris, Rn. 47; BVerfG, Urteil vom 16. Dezember 2014 – 2 BvE 2/14 –, BVerfGE 138, 102-125, juris, Rn. 44.

15 BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2018 – 2 BvE 1/16 –, BVerfGE 148, 11-39, juris, Rn. 53.

16 BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2018 – 2 BvE 1/16 –, BVerfGE 148, 11-39, juris, Rn. 53; BVerfG, Urteil vom 2. März 1977 – 2 BvE 1/76 –, BVerfGE 44, 125-197, juris, Rn. 49.

17 BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2018 – 2 BvE 1/16 –, BVerfGE 148, 11-39, juris, Rn. 54

Meinungsbildung ohne staatlichen Einfluss demokratisch stattfinden kann. Zum anderen schützen sie durch die Trennung von amtlicher und parteipolitischer Kommunikation die gleichen Einflusschancen aller Parteien als Voraussetzung eines demokratischen Wettbewerbs.¹⁸

Sie gelten ausschließlich im Verhältnis von Staatsorganen zu politischen Parteien im Sinne des Art. 21 GG. Nur diese genießen den verfassungsrechtlichen Schutz der Chancengleichheit. Andere politische Gruppierungen, Bürgerbewegungen oder Initiativen können sich nicht direkt auf Art. 21 GG berufen. Ihnen gegenüber gilt das allgemeine Sachlichkeitsgebot: Wertende Kommunikation ist danach zulässig, solange sie die Grenze zur Diffamierung oder zur willkürlichen Herabsetzung nicht überschreitet.¹⁹

Übertragung auf kommunale Wahlbeamt*innen

Das Bundesverfassungsgericht hat Neutralitätspflichten in seiner Rechtsprechung anhand von Äußerungen von Regierungsmitgliedern entwickelt. Sie gelten jedoch über das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG auch für die kommunale Ebene und damit für Äußerungen von kommunalen Wahlbeamt*innen. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG statuiert, dass die kommunale Vertretung aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgehen muss. Damit überträgt er das Demokratieprinzip und die sich daraus ergebenden Neutralitätspflichten auch auf Gemeinden und deren Repräsentant*innen wie kommunale Wahlbeamt*innen, die als Bürgermeister*innen und Landrät*innen die kommunale Verwaltung²⁰ leiten und die jeweilige Gebietskörperschaft auch nach außen gegenüber den Wähler*innen vertreten.²¹

Bürgermeister*innen dürfen in amtlicher Funktion somit ebenfalls keine Wahlempfehlung abgeben und auch darüber hinaus mit staatlichen Ressourcen nicht zugunsten oder zulasten einer politischen Partei auf die gemeindliche Willensbildung einwirken.²² In ihren Äußerungen sind kommunale Wahlbeamt*innen außerdem auf ihren gemeindlichen Wirkungskreis beschränkt.²³ So entschied das OVG Rheinland-Pfalz, dass ein Bürgermeister im Amtsblatt seiner Gemeinde nicht zu allgemeinen bundes- und landespolitischen Themen ohne Bezug zur Gemeinde Stellung nehmen durfte.²⁴

18 Mathias Hong: Neutralität und Sachlichkeit amtlicher Äußerungen und kommunikative Verfassungsverteidigung, ZGI 2022, 199, 201.

19 vgl. BVerwG, Urteil vom 13. September 2017 – 10 C 6/16 –, BVerwGE 159, 327-337, juris, Rn. 23.

20 Siehe etwa § 62 Abs.1 GO NRW oder § 92 LBG Baden-Württemberg, § 38 Abs. 2 KV M-V, § 51 Abs. 1 SächsGemO, § 178 Abs. 2 KSVG Saarland, § 40b KrO Schleswig-Holstein.

21 Klaus Ritgen: Wehrhafte(re) Kommunen, Politische Resilienz in herausfordernden Zeiten, Körber Stiftung, 2024, abrufbar unter: https://koerber-stiftung.de/site/assets/files/43049/gutachten_resilienz_langfassung-1.pdf, S. 66.

22 Vgl. VG Düsseldorf, Urteil vom 14. März 2025 - 1 K 3351/24 - juris, Rn. 67.

23 BVerwG, Urteil vom 13. September 2017 - 10 C 6/16 - juris, Rn. 17; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 04. März 2013 - 3 A 10105/13 - juris, Rn. 29.

24 OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 04. März 2013 - 3 A 10105/13 - juris.

INHALT VON NEUTRALITÄTS- PFLICHTEN

Identifikations- und Bewertungsverbot

Der inhaltliche Kern staatlicher Neutralitätspflichten lässt sich in dem Identifikations- und dem Bewertungsverbot zusammenfassen. Das Identifikationsverbot untersagt es Amtsträger*innen, sich in amtlicher Funktion mit einer politischen Partei oder deren Zielen zu identifizieren.²⁵ Es verbietet den Einsatz öffentlicher Autorität oder staatlicher Mittel zur Unterstützung einer bestimmten Partei.²⁶ Das umfasst nicht nur offene Wahlempfehlungen, sondern jede Form der amtlichen Kommunikation, die den Eindruck erweckt, ein Staatsorgan stehe hinter einer einzelnen Partei. Das Bewertungsverbot ergänzt das Identifikationsverbot, indem es Amtsträger*innen auch eine abwertende Distanzierung von bestimmten Parteien verbietet. Eine abwertende Bewertung der AfD sah das Bundesverfassungsgericht beispielsweise in einer Pressemitteilung auf der Website eines Ministeriums mit dem Titel „Zeig der AfD die rote Karte“, in welcher die Ministerin zum Boykott einer AfD-Demonstration aufrief.

Maßstab: verständige Bürger*innen

Ob eine amtliche Äußerung oder Handlung gegen das Identifikations- oder Bewertungsverbot verstößt, bestimmt sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts danach, ob sie sich aus „Sicht eines verständigen Bürgers als offene oder versteckte Werbung für oder Einflussnahme gegen einzelne im politischen Wettbewerb stehende Parteien darstellt.“²⁷ Dieser Maßstab des verständigen Bürgers entspricht einem objektiven Empfängerhorizont: Entscheidend ist nicht die subjektive Absicht der Amtsträger*innen, die hinter einer bestimmten Handlung oder Äußerung steht, sondern die objektive Wirkung der Äußerung, wie sie ein*e durchschnittlich informierte*r Bürger*in wahrnehmen würde.

25 BVerfG, Urteil vom 16. Dezember 2014 – 2 BvE 2/14 –, BVerfGE 138, 102-125, juris, Rn. 45.

26 BVerfG, Urteil vom 16. Dezember 2014 – 2 BvE 2/14 –, BVerfGE 138, 102-125, juris, Rn. 45.

27 BVerfG, Urteil vom 15. Juni 2022 – 2 BvE 4/20 –, BVerfGE 162, 207-277, juris, Rn. 145.

ABGRENZUNG AMTLICHER UND PARTEIPOLITISCHER HANDLUNGEN

Amtsträger*innen sind in den meisten Fällen zugleich Parteipolitiker*innen. Die Neutralitätspflichten gelten jedoch ausschließlich für Äußerungen und Handlungen in amtlicher Funktion. Die Übernahme eines staatlichen Amtes führt nicht dazu, dass jedes parteipolitische Engagement ausgeschlossen ist.²⁸ Außerhalb ihrer amtlichen Funktion können Amtsinhaber*innen am politischen Meinungskampf teilnehmen, in den Wahlkampf eingreifen und sich dabei auf ihre Meinungsfreiheit berufen. Die Abgrenzung zwischen amtlicher Äußerung und parteipolitischem Handeln ist daher in der Rechtsprechung und Praxis eine besonders relevante Frage.

Das Bundesverfassungsgericht erkennt ausdrücklich an, dass eine strikte Trennung der Sphären der amtlichen und der (partei-)politisch oder privat handelnden Person in der Praxis nicht möglich ist.²⁹ Gerade aus Sicht der Bürger*innen, auf die es hierbei unter anderem ankommt, werden Amtsträger*innen in ihrer Doppelrolle im Amt und für eine Partei wahrgenommen.³⁰ Ein Ministerpräsident, der in einer Talkshow auftritt, wird vom Publikum regelmäßig sowohl als Ministerpräsident als auch als Vertreter seiner Partei und als privater Bürger gesehen.³¹

Das Bundesverfassungsgericht hat zur Abgrenzung zunächst ein funktionales Kriterium entwickelt: Amtlich ist eine Äußerung danach dann, wenn ein Amtsinhaber „Möglichkeiten nutzt, die ihm aufgrund seines Regierungsamtes zur Verfügung stehen, während sie den politischen Wettbewerbern verschlossen sind.“³² Entscheidend ist also, ob der Amtsträger für seine Äußerung spezifisch auf die Autorität des Amtes oder die mit ihm verbundenen Ressourcen zurückgreift. Ist dies der Fall, gelten Neutralitätspflichten. Andernfalls ist seine Äußerung dem allgemeinen politischen Wettbewerb zuzurechnen.³³ Eine gegen die NPD gerichtete Äußerung der Bundesfamilienministerin Manuela Schwesig in einem Interview stufte das Bundesverfassungsgericht danach nicht als amtlich ein, weil sie in diesem Teil des Interviews auf ihre Ministerinnentätigkeit keinen Bezug nahm und die Aussage dementsprechend „nicht mit der Autorität des Regierungsamtes unterlegt“³⁴ war. Dass sie das Interview am Rande eines amtlichen Termins führte, änderte an diese Bewertung nicht. Ein spezifischer Amtsbezug ist auch dann

28 VerfGH RP, Beschluss vom 21. Mai 2014 – VGH A 39/14 –, juris, Rn. 22; BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2018 – 2 BvE 1/16 –, BVerfGE 148, 11-39, juris, Rn. 62.

29 BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2018 – 2 BvE 1/16 –, BVerfGE 148, 11-39, juris, Rn. 63; vgl. zum Mandat des Abgeordneten auch BVerfG, Beschluss vom 17. September 2013 – 2 BvR 2436/10, 2 BvE 6/08 –, juris, Rn. 98.

30 BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2018 – 2 BvE 1/16 –, BVerfGE 148, 11-39, juris, Rn. 64

31 So beispielsweise auch der Ministerpräsident von Schleswig-Holstein, Daniel Günther, der sich in Bezug auf das rechte Nachrichtenportal „Nius“ in der Talksendung „Markus Lanz“ äußerte. vgl. OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 23. April 2026 – 6 MB 9/26 –, juris, Rn. 32.

32 BVerfG, Urteil vom 16. Dezember 2014 – 2 BvE 2/14 –, BVerfGE 138, 102-125, juris, Rn. 55; BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2018 – 2 BvE 1/16 –, BVerfGE 148, 11-39, juris, Rn. 64.

33 BVerfG, Urteil vom 16. Dezember 2014 – 2 BvE 2/14 –, BVerfGE 138, 102-125, juris, Rn. 55; vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 3. November 2022 – 1 S 2686/21 –, juris, Rn. 40.

34 BVerfG, Urteil vom 16. Dezember 2014 – 2 BvE 2/14 –, BVerfGE 138, 102-125, juris, Rn. 75

anzunehmen, wenn eine Äußerung ausschließlich Maßnahmen oder Vorhaben des jeweiligen Staatsorgans zum Gegenstand hat.³⁵

Die Verwendung von Staatssymbolen, Hoheitszeichen und die Nutzung von Amtsräumen, die einer Person aufgrund ihres Amtes zur Verfügung stehen, begründen ebenfalls einen Amtsbezug.³⁶ Ein Rückgriff auf die Amtsautorität liegt regelmäßig auch vor, wenn Amtsinhaber*innen amtliche Kommunikationskanäle nutzen, etwa in Form offizieller Publikationen, Pressemitteilungen oder Internetseiten.³⁷ Der Umstand, dass ein Bürgermeister sich bei einer Äußerung in seinem Amtsstuhl befand, reichte dem Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg jedoch noch nicht aus, um diese als amtlich zu qualifizieren.³⁸

Eine parteipolitische Beteiligung am politischen Wettbewerb ist auf der anderen Seite anzunehmen, wenn Amtsinhaber*innen im parteipolitischen Kontext, wie beispielsweise auf Parteitag, auftreten. In diesen Konstellationen sind sie nicht an staatliche Neutralitätspflichten gebunden.³⁹ Dass die damalige Ministerpräsidentin Malu Dreyer bei einer Wahlkampfveranstaltung ihrer Partei sagte, es müsse „alles daran gesetzt werden, um den Wiedereinzug der rechtsextremen NPD im Stadtrat zu verhindern“⁴⁰ verstieß schon deshalb nicht gegen Neutralitätspflichten, weil die Aussage in einem eindeutig parteipolitischen Kontext stattfand.⁴¹

Schwierigkeiten bereitet die Abgrenzung bei Veranstaltungen des allgemeinen politischen Diskurses, wie Talkrunden oder Interviews. Hier können Amtsinhaber*innen sowohl in ihrem Amt als auch als Parteipolitiker*innen oder Privatpersonen angesprochen sein. Das Bundesverfassungsgericht ordnet solche Veranstaltungen häufig dem themenbezogenen Austausch politischer Argumente und Positionen zu und rechnet sie daher vorrangig dem politischen Meinungskampf zu.⁴² Die bloße Verwendung der Amtsbezeichnung stellt dabei noch kein Indiz für die Inanspruchnahme von Amtsautorität dar, da staatliche Funktionsträger*innen ihre Amtsbezeichnung auch in außerdienstlichen Zusammenhängen führen dürfen. Allein aus dem Umstand, dass ein Minister in einer Talkshow als „Bundesminister“ vorgestellt wird, kann daher noch nicht auf eine amtliche Äußerung geschlossen werden.⁴³ Es kommt auch in diesen Konstellationen wieder darauf an, ob Amtsinhaber*innen ihre Aussagen in spezifischer Weise mit der Autorität des Regierungsamtes unterlegen. Dabei können verschiedene Aussagen innerhalb derselben Veranstaltung unterschiedlich bewertet werden. Einzelne Äußerungen können dem Neutralitätsgebot unterfallen, andere nicht.⁴⁴

35 BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2018 – 2 BvE 1/16 –, BVerfGE 148, 11-39, juris, Rn. 64

36 BVerfG, Urteil vom 16. Dezember 2014 – 2 BvE 2/14 –, BVerfGE 138, 102-125, juris, Rn. 57.

37 VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 21. Mai 2014 – VGH A 39/14 –, juris, Rn. 25; BVerfG, Urteil vom 16. Dezember 2014 – 2 BvE 2/14 –, BVerfGE 138, 102-125, juris, Rn. 57.

38 Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 3. November 2022 - 1 S 2686/21 -, juris, Rn. 41 ff.

39 BVerfG, Urteil vom 16. Dezember 2014 – 2 BvE 2/14 –, BVerfGE 138, 102-125, juris, Rn. 58.

40 VerfGH RP, Beschluss vom 21. Mai 2014 – VGH A 39/14 –, juris, Rn. 4.

41 VerfGH RP, Beschluss vom 21. Mai 2014 – VGH A 39/14 –, juris, Rn. 29.

42 BVerfG, Urteil vom 16. Dezember 2014 – 2 BvE 2/14 –, BVerfGE 138, 102-125, juris, Rn. 59.

43 BVerfG, Urteil vom 16. Dezember 2014 – 2 BvE 2/14 –, BVerfGE 138, 102-125, juris, Rn. 59; vgl. VerfGH Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 21. Mai 2014 – VGH A 39/14 –, juris, Rn. 26.

44 BVerfG, Urteil vom 16. Dezember 2014 – 2 BvE 2/14 –, BVerfGE 138, 102-125, juris, Rn. 59.

KOMMUNIKATIVE VERFASSUNGS- VERTEIDIGUNG ALS RECHTFERTI- GUNGSGRUND

Das Recht der Parteien auf Chancengleichheit und staatliche Neutralitätspflichten gegenüber Parteien gelten nicht schrankenlos. Die Rechtsprechung hat anerkannt, dass es Amtsinhaber*innen erlaubt ist, sich trotz der Neutralitätspflichten von verfassungsfeindlichen Bestrebungen politischer Parteien zu distanzieren, um auf Gefahren für die freiheitliche demokratische Grundordnung hinzuweisen. Dieses Befugnis wird als kommunikative Verfassungsverteidigung bezeichnet und bildet einen Rechtfertigungsgrund für Eingriffe in die Chancengleichheit der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 GG.⁴⁵

Verfassungsrechtliche Herleitung und Inhalt

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz urteilte 2007, dass die Landesverfassung „vom Prinzip der wehrhaften Demokratie geprägt“ sei und „insbesondere die zur Staatsleitung berufenen Verfassungsorgane“ verpflichte, „zum Schutz der Verfassung aktiv für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten.“⁴⁶ Zur Erfüllung dieser Aufgabe sei es einem Amtsinhaber auch ausdrücklich erlaubt, „an der öffentlichen Auseinandersetzung darüber teilzunehmen, ob Ziele und Verhalten einer Partei oder deren Mitglieder mit der verfassungsmäßigen Ordnung vereinbar sind.“⁴⁷ Das Rheinland-Pfälzische Innenministerium durfte in dem zugrundeliegenden Fall danach eine Broschüre gegen Rechts extremismus herausgeben, in der explizit vor der NPD gewarnt wurde.

Der Staatsgerichtshof Niedersachsen schloss sich dieser Linie im Jahr 2020 an und stützte Äußerungen des Ministerpräsidenten, in denen dieser eine Veranstaltung der NPD kritisierte und zu einer Gegendemonstration aufrief, ebenfalls auf die Befugnis zur kommunikativen Verfassungsverteidigung: Der Ministerpräsident sei seiner „verfassungsrechtlichen Aufgabe und Pflicht nachgekommen, das freiheitlich-demokratische Selbstverständnis der Bundesrepublik Deutschland und des Landes Niedersachsen zu bewahren und die Bevölkerung für demokratiegefährdende Entwicklungen zu sensibilisieren sowie das bürgerschaftliche Engagement zu stärken.“⁴⁸ Der Eingriff in die Chancengleichheit der

45 Mathias Hong: Neutralität und Sachlichkeit amtlicher Äußerungen und kommunikative Verfassungsverteidigung, ZGI 2022, 199 f.; Nicolas Harding: Kommunikative Verfassungsverteidigung und die AfD, NJW 2023, 2911, 2912.

46 VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 27. November 2007 – VGH A 22/07 –, juris, LS. 1; Rn. 14.

47 VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 27. November 2007 – VGH A 22/07 –, juris, LS. 2.

48 Niedersächsischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 24. November 2020 6/19, juris, Rn. 91. NdsStGH, BeckRS 2020, 32086, Rn. 84; Nicolas Harding: Kommunikative Verfassungsverteidigung und die AfD, NJW 2023, 2911, 2913.

Parteien sei damit gerechtfertigt. Ebenso entschied auch der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz mit Bezug auf Äußerungen der damaligen Ministerpräsidentin Malu Dreyer, die zu einer Demonstration unter dem Motto „Zeichen gegen Rechts „, Kein Platz für Nazis“ aufgerufen und sich kritisch gegenüber der AfD geäußert hatte. Zwar liege darin ein Eingriff in das Recht auf Chancengleichheit der Parteien, dieser sei jedoch durch den Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gerechtfertigt.⁴⁹ Auch das Aussprechen von „Empfehlungen oder Warnungen“⁵⁰ gehöre in diesem Kontext zur Aufgabe der Staatsleitung.⁵¹

Das Bundesverfassungsgericht stellte schon in früheren Entscheidungen fest, dass der Staat durch seine Organe und Funktionsträger die Werte der Verfassung auch in der öffentlichen Auseinandersetzung verteidigen darf,⁵² hat die Pflicht zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung aber erst in seinem „Merkel-Urteil“ von 2022 ausdrücklich beschrieben.⁵³ Es stellt in dieser Entscheidung klar, „dass die Bundesregierung nicht gehindert, sondern sogar verpflichtet ist, für die Grundsätze und Werte der Verfassung einzutreten.“⁵⁴ Im Rahmen dieser verfassungsrechtlichen Pflicht zum Schutz der Werte des Grundgesetzes müsse die Bundesregierung sich auch mit verfassungsfeindlichen Bestrebungen befassen.⁵⁵ Dabei dürfe sie Angriffe auf diese Verfassungswerte auch als solche bezeichnen. Öffentliche Einschätzungen politischer Parteien als verfassungsfeindlich seien „Teil der öffentlichen Auseinandersetzung, gegen die sich die betroffene Partei mit den Mitteln des öffentlichen Meinungskampfs zur Wehr setzen“ müsse.⁵⁶

Für Mitglieder der Bundesregierung lässt sich die Kompetenz und Pflicht zur kommunikativen Verfassungsverteidigung aus ihrem Amtseid aus Art. 64 Abs. 4 iVm Art. 56 GG sowie ihrer Antragskompetenzen im Rahmen der Normenkontrolle Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG und 76 Abs. 1 BVerfGG und im Grundrechtsverwirklichungsverfahren nach § 36 BVerfGG herleiten.⁵⁷ Darüber hinaus ergibt sie sich auch aus den Grundsätzen der wehrhaften Demokratie.⁵⁸

Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Kompetenz auch für Kommunen anerkannt. Äußerungen, die einer Kommune zuzurechnen sind und einen Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien darstellen, können danach als Eintreten für die freiheitliche demokratische Grundordnung gerechtfertigt sein.⁵⁹

49 VGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 2. April 2025 – VGH O 11/24 –, juris, Rn. 4

50 VGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 2. April 2025 – VGH O 11/24 –, juris, Rn. 38.

51 VGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 2. April 2025 – VGH O 11/24 –, juris, Rn. 38.

52 Vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 2005 – 1 BvR 1072/01 – juris, Rn. 58.

53 BVerfG, Urteil vom 15. Juni 2022 – 2 BvE 4/20 –, BVerfGE 162, 207-277, juris, Rn. 116

54 BVerfG, Urteil vom 15. Juni 2022 – 2 BvE 4/20 –, BVerfGE 162, 207-277, juris, Rn. 116.

55 BVerfG, Urteil vom 15. Juni 2022 – 2 BvE 4/20 –, BVerfGE 162, 207-277, juris, Rn. 116.

56 BVerfG, Urteil vom 15. Juni 2022 – 2 BvE 4/20 –, BVerfGE 162, 207-277, juris, Rn. 116.

57 Harding, Kommunikative Verfassungsverteidigung und die AfD, in NJW 2023, 2911, 2913; Hong, 2021 Warum die Kanzlerin sich gegen Mehrheiten mithilfe der AfD stellen darf, Neutralität und Sachlichkeit amtlicher Äußerungen - und der Wille zur Verfassung, Verfassungsblog, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/warum-die-kanzlerin-sich-gegen-mehrheiten-mithilfe-der-afd-stellen-darf/>,

58 Vgl. VGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 2. April 2025 – VGH O 11/24 –, juris, Rn. 37.

59 BVerwG, Urteil vom 26. März 2026 – 8 C 3.25 –, Pressemitteilung BVerwG, abrufbar unter: <https://www.bverwg.de/pm/2026/24/>; Kommunale Wahlbeamte*innen sind als Teil des Staates ebenfalls befugt die Verfassung kommunikativ zu verteidigen, vgl. VG Ansbach, Beschluss vom 6. Februar 2024 – AN 4 E 24.235 – juris, Rn. 49; VG Bayreuth, Urteil vom 17. März 2022 – B 9 K 21.773 – juris, Rn. 34, bezugnehmend auf VGH BW, Urteil vom 25. April 1989 – 1 S 1635/88 – juris, Rn. 27

Grenzen der kommunikativen Verfassungsverteidigung

Die Befugnis zur kommunikativen Verfassungsverteidigung unterliegt ihrerseits wiederum verfassungsrechtlichen Grenzen.

Sachlichkeitsgebot

Abwertende Äußerungen gegenüber einer politischen Partei sind nicht mehr von der Kompetenz zur kommunikativen Verfassungsverteidigung gedeckt, „wenn sie bei verständiger Würdigung der das Grundgesetz beherrschenden Gedanken nicht mehr verständlich sind und sich daher der Schluss aufdrängt, dass sie auf sachfremden Erwägungen beruhen und den Anspruch der betroffenen Partei auf gleiche Wettbewerbschancen willkürlich beeinträchtigen.“⁶⁰

Äußerungen zur kommunikativen Verfassungsverteidigung unterliegen damit wie jede amtliche Äußerung dem Sachlichkeitsgebot.⁶¹ Dieses verlangt, dass staatliche Kommunikation sachlich, rational und wahrheitsbezogen sein muss. Geäußerte Tatsachen müssen überprüfbar und die daraus gezogenen Schlussfolgerungen nachvollziehbar sein. Emotionalisierende oder diskreditierende Ausdrucksformen sind damit nicht vereinbar.⁶² Das Sachlichkeitsgebot hat eine eigenständige demokratische Komponente: Es soll die Rationalität des öffentlichen Diskurses schützen, indem es sicherstellt, dass staatliche Kommunikation auf Information und Argumentation beruht und nicht auf Manipulation oder Diffamierung.⁶³ Verstößt eine Äußerung gegen diese Anforderungen, kann sie daher unzulässig sein. So entschied etwa das VG Bayreuth, dass die Bezeichnung der Anhänger der Partei „Der Dritte Weg“ durch den Wunsiedler Bürgermeister als „Gesindel“ nicht mit dem Sachlichkeitsgebot vereinbar ist.⁶⁴

Anders als die parteipolitische Neutralitätspflicht gilt das Sachlichkeitsgebot nicht nur im Verhältnis zu politischen Parteien, sondern gegenüber allen Teilnehmenden des politischen Prozesses und bildet damit den allgemeinen Rahmen, innerhalb dessen sich staatliche Kommunikation bewegen darf.

Ausdrücklicher Bezug zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung

Darüber hinaus muss deutlich werden, dass die jeweilige Aussage zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung dient. Die staatliche Stelle muss sich „auf deren Verteidigung berufen und die Notwendigkeit der Äußerung dazu darlegen.“⁶⁵ Das Bundesverfassungsgericht hat im „Merkel-Urteil“ die Äußerung der Bundeskanzlerin zur Ministerpräsidentenwahl in Thüringen unter anderem deswegen nicht als gerechtfertigt anerkannt, weil diese ihre Aussage nicht ausdrücklich mit dem Hinweis verbunden hatte, dass die AfD verfassungsfeindliche Positionen vertrete und die Verweigerung jeglicher Zusammenarbeit mit ihr zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gebo-

60 BVerfG, Urteil vom 15. Juni 2022 – 2 BvE 4/20 –, BVerfGE 162, 207-277, juris, Rn. 116

61 BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2018 – 2 BvE 1/16 –, BVerfGE 148, 11-39, juris, Rn. 56.

62 BVerwG, Urteil vom 13. September 2017 – 10 C 6/16 –, BVerwGE 159, 327-337, juris, Rn. 29.

63 BVerwG, Urteil vom 13. September 2017 – 10 C 6/16 –, BVerwGE 159, 327-337, juris, Rn. 29.

64 VG Bayreuth, Urteil vom 17. März 2022 – B 9 K 21.773, juris, Rn. 36.

65 BVerwG, Urteil vom 26. März 2026 – 8 C 3.25 –, Pressemitteilung BVerwG, abrufbar unter: <https://www.bverwg.de/pm/2026/24>.

ten sei.⁶⁶ Dass sie die Ereignisse als „schlechten Tag für die Demokratie“ bezeichnete, war dafür nicht ausreichend.⁶⁷ In der Praxis müssen Amtsträger*innen, die sich im Rahmen der kommunikativen Verfassungsverteidigung zu einer Partei äußern, den Bezug zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung daher ausdrücklich herstellen.

Verfassungstreuepflicht kommunaler Wahlbeamt*innen

Kommunale Wahlbeamt*innen unterfallen neben ihrer Funktion als gewählte Amtsinhaber*innen auch dem Beamtenrecht.⁶⁸ Sie sind Beamte im statusrechtlichen Sinne, die ihr Amt aufgrund einer Wahl durch die Bürger*innen oder ein kommunales Vertretungsorgan innehaben.⁶⁹ Der Beamtenstatus besteht dabei nur auf Zeit.⁷⁰ Für sie gilt zum einen das Mäßigungs- und Zurückhaltungsgebot aus § 33 Abs. 2 BeamStG. Danach dürfen ihre politischen Äußerungen das Vertrauen der Bürger*innen in eine unparteiische Amtsführung nicht gefährden. Ebenso gilt für sie aber auch die beamtenrechtliche Pflicht aus § 33 Abs. 1 BeamStG und Art. 33 Abs. 5 GG, aktiv für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten. Beamt*innen müssen sich durch ihr gesamtes Verhalten zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes bekennen und für ihre Erhaltung eintreten. Damit einher geht nicht nur das Verbot, sich selbst gegen die Verfassung zu verhalten, sondern auch die Pflicht, sich eindeutig von Gruppen und Bestrebungen zu distanzieren, die den Staat, seine verfassungsmäßigen Organe und die geltende Verfassungsordnung angreifen.⁷¹ Ein kommunaler Wahlbeamter muss sich von verfassungsfeindlichen Bestrebungen und Handlungen somit aktiv distanzieren.⁷² Art und Umfang dieser Distanzierungspflicht hängen dabei von den jeweiligen Umständen des Einzelfalls und der Kenntnis des Kommunalbeamten ab.⁷³ Für kommunale Wahlbeamt*innen ergibt sich damit neben der verfassungsrechtlichen Kompetenz zur kommunikativen Verfassungsverteidigung auch die beamtenrechtliche Befugnis und Pflicht, für die freiheitliche demokratische Grundordnung einzutreten.

66 BVerfG, Urteil vom 15. Juni 2022 – 2 BvE 4/20 –, BVerfGE 162, 207-277, juris, Rn. 173.

67 BVerfG, Urteil vom 15. Juni 2022 – 2 BvE 4/20 –, BVerfGE 162, 207-277, juris, Rn. 173.

68 Klaus Ritgen: Wehrhafte(re) Kommunen, Politische Resilienz in herausfordernden Zeiten, Körber Stiftung, 2024, abrufbar unter: https://koerber-stiftung.de/site/assets/files/43049/gutachten_resilienz_langfassung-1.pdf, S. 66.

69 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. April 2018 – 2 BvL 10/16 –, BVerfGE 149, 1-47, juris, Rn. 40.

70 BVerfG, Beschluss vom 24. April 2018 – 2 BvL 10/16 –, BVerfGE 149, 1-47, juris, Rn. 40.

71 Vgl. so schon BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73 – juris; BVerfG, Beschluss vom 6. Mai 2008 – 2 BvR 337/08 – juris; außerdem etwa BVerwG, Urteil vom 17. November 2017 – 2 C 25.17- juris.

72 Vgl. VG Magdeburg, Urteil vom 1. Dezember 2011 – 8 A 18/10 – juris, Rn. 48.

73 VG Magdeburg, Urteil vom 01.12.2011 – 8 A 18/10 – juris, Rn. 48. Ebenda, Rn. 49; vgl. auch OVG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 4. September 2025 – 1 L 21/25 – juris, Rn. 44.

ZUSAMMENFASSUNG

Kommunale Wahlbeamt*innen bewegen sich in einem verfassungsrechtlichen Spannungsfeld. Die Neutralitätspflichten aus dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) und der Chancengleichheit der Parteien (Art. 21 Abs. 1 GG) verbieten es ihnen, in amtlicher Funktion, also unter Rückgriff auf ihre Amtsautorität oder staatliche Ressourcen, einzelne Parteien zu unterstützen oder abzuwerten. Wenn es jedoch um den Schutz der Werte des Grundgesetzes geht, eröffnet ihnen die Rechtsordnung ausdrücklich Reaktionsmöglichkeiten: Im Rahmen der kommunikativen Verfassungsverteidigung dürfen und sollen sie auf verfassungsfeindliche Bestrebungen hinweisen und sich klar von ihnen distanzieren. Auch wenn diese von Parteien ausgehen. Voraussetzung für diese Befugnis ist, dass die Äußerungen sachlich bleiben und einen ausdrücklichen Bezug zum Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung herstellen. Neutralitätspflichten und die Pflicht zur Verfassungsverteidigung schließen sich somit nicht aus, sondern bilden einen Rahmen, innerhalb dessen kommunale Amtsträger*innen aktiv und selbstbewusst für die Demokratie eintreten können.

WIR GEHEN FÜR DIE
GRUNDRECHTE VOR GERICHT.
UNTERSTÜTZEN SIE UNS DABEI.



FREIHEITSRECHTE.ORG/JOIN