

Studien zum öffentlichen Recht

30

Tobias Growe

Das Regierungsmitglied im parteipolitischen Diskurs

Ein Beitrag zum verfassungsrechtlichen
Amts- und Rollenverständnis



Nomos

Studien zum öffentlichen Recht

Herausgegeben von

Prof. Dr. Christoph Enders, Universität Leipzig

Prof. Dr. Jörg Ennuschat, Ruhr-Universität Bochum

Prof. Dr. Annette Guckelberger, Universität des Saarlandes

Prof. Dr. Armin Hatje, Universität Hamburg

Prof. Dr. Thorsten Kingreen, Universität Regensburg

Prof. Dr. Katharina von Schlieffen, FernUniversität Hagen

Band 30

Tobias Growe

Das Regierungsmitglied im parteipolitischen Diskurs

Ein Beitrag zum verfassungsrechtlichen
Amts- und Rollenverständnis



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

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

Zugl.: Bochum, Univ., Diss., 2020

ISBN 978-3-8487-7823-2 (Print)

ISBN 978-3-7489-2227-8 (ePDF)

1. Auflage 2020

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2020. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2020 von der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum als Dissertation angenommen. Ihr liegt der Stand von Rechtsprechung und Literatur bis Anfang Oktober 2019 zugrunde.

Dank gilt zunächst meinem Betreuer Herrn Prof. Dr. Klaus Joachim Grigoleit, an dessen Lehrstuhl ich mehrere Jahre als wissenschaftlicher Mitarbeiter tätig war. In regelmäßigen Gesprächen trug er mit wertvollen Hinweisen und konstruktiver Kritik zum Gelingen meines Promotionsvorhabens bei.

Das Zweitgutachten übernahm Herr Prof. Dr. Jörg Ennuschat, dem ich für die Unterstützung bei der Veröffentlichung meiner Dissertation im Nomos Verlag danke.

Weiter bin ich meinen ehemaligen Lehrstuhlkolleginnen und -kollegen für die angenehme Zusammenarbeit und den gewinnbringenden fachlichen Austausch verbunden. Für ihre Diskussions- und Hilfsbereitschaft danke ich insbesondere Frau Lea Fischer und Herrn Vilim Brezina.

Mein größter Dank gebührt schließlich meinen Eltern, die mich nicht nur während meiner Promotionszeit vorbehaltlos und liebevoll unterstützen. Ihnen widme ich diese Arbeit.

Essen, im September 2020

Tobias Growe

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	11
A. Einleitung	13
B. Die staatstheoretische Scheidung von amtlicher und parteipolitischer Sphäre	16
I. Staat und Gesellschaft	16
1. Das Trennungsmodell im deutschen Konstitutionalismus	17
2. Die Differenzierung im freiheitlich-demokratischen Verfassungsstaat	20
3. Gemeinwohlkompetenzen	23
a) Gemeinwohlklauseln im geltenden Recht	23
b) Die staatliche Gemeinwohlbindung	25
c) Ansätze zur Gemeinwohlkonkretisierung	28
d) Arbeitsteilige Gemeinwohlverwirklichung durch Staat und Gesellschaft	31
II. Das öffentliche Amt	32
1. Das öffentliche Amt im staatsrechtlichen Sinn	33
2. Die Polarität von öffentlichem Amt und privater Freiheit	35
3. Die Dichotomie des Ämterwesens	37
a) Das fachliche Vollzugsamt	37
b) Das politische Führungsamt	40
III. Die politischen Parteien	41
1. Funktionen der Parteien	42
a) Artikulation und Integration gesellschaftlicher Interessen	43
b) Beteiligung an Wahlen	44
c) Rekrutierung und Sozialisation des politischen Führungspersonals	45
d) Legitimation des politischen Systems	46
2. Der verfassungsrechtliche Standort der Parteien	47
a) Die Lehre vom Parteienstaat	48
b) Die gesellschaftliche Verwurzelung der Parteien	50

Inhaltsverzeichnis

c) Die institutionelle Einbindung der Parteien in das Regierungssystem	51
aa) Parteien und Parlament	51
bb) Parteien und Regierung	54
IV. Zusammenfassung	57
C. Grund und Grenzen regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit	59
I. Erscheinungsformen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit	59
II. Verfassungsrechtliche Legitimationsgründe für staatliche Öffentlichkeitsarbeit	62
1. Das Demokratieprinzip	62
2. Das Rechtsstaatsprinzip	65
3. Das Sozialstaatsprinzip	66
4. Grundrechtliche Schutzpflichten	67
III. Die Regierungskompetenz zur Öffentlichkeitsarbeit	69
1. Der Begriff der Staatsleitung	70
2. Staatsleitung zwischen Parlament und Regierung	71
3. Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit als Staatsleitung	74
4. Die Kompetenzverteilung innerhalb der Regierung	78
IV. Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit im Bundesstaat	81
1. Äußerungsgrenzen der Bundesregierung	81
2. Äußerungsgrenzen der Landesregierungen	83
V. Die Pflicht der Regierung zu parteipolitischer Neutralität	84
1. Neutralität als verfassungsrechtlicher Topos	85
2. Begründungsansätze für eine parteipolitische Neutralitätspflicht	87
a) Die republikanische Gemeinwohlverantwortung	88
b) Der Grundsatz der Wahlfreiheit	89
c) Die Chancengleichheit der Parteien	92
aa) Sedes materiae	92
bb) Inhalt und Umfang	95
cc) Beeinträchtigungen durch regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit	96
d) Kommunikationsgrundrechte	100
aa) Politisch-demokratische Wirkungsweisen	101
bb) „Chilling effects“ durch regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit	103
3. Konkretisierende Ableitungen aus der Neutralitätspflicht	107
a) Richtigkeitsgebot für Tatsachenbehauptungen	108

b) Identifikationsverbot	109
c) Gebot kommunikativer Sterilität?	110
d) Verbot von Ausgrenzungen	113
aa) Keine unmittelbaren Diffamierungen	113
bb) Keine gezielten Appelle zu Lasten bestimmter Parteien	115
e) Gebot äußerster Zurückhaltung in der Vorwahlzeit?	117
aa) Derzeitige Standpunkte in Rechtsprechung und Schrifttum	117
bb) Grundsätzliche Kritik	120
VI. Zusammenfassung	122
D. Die politische Kommunikation außerhalb des Regierungsamtes	125
I. Die grundrechtliche Kommunikationsfreiheit	125
II. Die Rolle als Abgeordneter	127
1. Die Vereinbarkeit von Regierungsamt und Abgeordnetenmandat	128
2. Das Abgeordnetenmandat als öffentliches Amt?	130
3. Die Kommunikation auf Grundlage des freien Mandats	133
a) Äußerungen im innerparlamentarischen Bereich	134
aa) Das parlamentarische Rederecht des Abgeordneten	135
bb) Keine Verpflichtung zu parteipolitischer Neutralität	137
cc) Wechsel auf die Regierungsbank	140
b) Außerparlamentarische Äußerungen	145
III. Kriterien zur Abgrenzung von regierungsamtlicher und sonstiger politischer Kommunikation	146
1. Ausdrückliche Bezugnahme auf das Regierungsamt	147
2. Nutzung spezifisch regierungsamtlicher Kommunikationswege	148
3. Äußere Umstände	149
IV. Zusammenfassung	151
E. Schlussbetrachtung	153
Literaturverzeichnis	155

Abkürzungsverzeichnis

Die hier verwendeten Abkürzungen orientieren sich grundsätzlich an *Hil-debert Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der deutschen Rechtssprache, 9. Aufl., Berlin 2018. Überdies werden folgende Abkürzungen gebraucht:

AfD	Alternative für Deutschland
BbgVerfG	Verfassungsgericht des Landes Brandenburg
BlnVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
ders.	derselbe
dies.	dieselben
DStJG	Veröffentlichungen der Deutschen Steuerjuristischen Gesellschaft e.V.
EvStL	Evangelisches Staatslexikon
gem.	gemäß
HessStGH	Staatsgerichtshof des Landes Hessen
HmbVerfG	Hamburgisches Verfassungsgericht
HGR	Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland
LVerf	Landesverfassung
MVVerfG	Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
RhPfVerfGH	Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz
SaarlVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Saarlandes
SächsVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen
sog.	sogenannt
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
ThürVerfGH	Thüringer Verfassungsgerichtshof
u.a.	und andere
v.	vom, von
Vorgänge	Vorgänge – Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik

