

## Anfänger:innenhausarbeit: Bundeszwang und Rededrang

Wiss. Mitarbeiter Moritz Rhades, Wiss. Mitarbeiter Dr. Stefan Martini, Kiel\*

Die Falllösung widmet sich der Frage, wie der Bund verfassungsrechtlich auf von kommunalen Amtsträgern begangene Rechtsverstöße reagieren kann. Im Zentrum des ersten Teils steht das in der Verfassungspraxis bisher wenig beachtete Instrument des Bundeszwangs nach Art. 37 GG. Dabei handelt es sich um eine eher exotische Norm, zu der – außer in der Kommentarliteratur – bisher wenig geschrieben wurde. Hinzu kommt, dass sich das BVerfG mangels Anwendungspraxis mit einer entsprechenden Fallkonstellation noch nicht auseinandersetzen musste, so dass bei der Quellensuche auch nicht auf Rechtsprechung zurückgegriffen werden kann.<sup>1</sup> Der Lernerfolg geht indes über die Auseinandersetzung mit einer unbekannt Norm hinaus und bringt den Kandidat:innen – über eine unbekannt Brückennorm – grundlegende Verfassungsprinzipien und insbesondere die verfassungsrechtlichen Strukturen des Bundesstaats einschließlich der Aufteilung der Verwaltungskompetenzen näher.

Der zweite Teil bildet ein Konglomerat verschiedener Probleme rund um die Äußerungsbefugnisse von Hoheitsträgern.

Dabei veranschaulicht der Fall die Konkretisierung abstrakter Verfassungsprinzipien und die Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im Staatsorganisationsrecht.

### Sachverhalt

Im Bundesland L kann ein Kandidat der X-Partei die Landratswahlen im Landkreis K für sich entscheiden. Die bundesweit vom Verfassungsschutz beobachtete X-Partei ist bisher regelmäßig durch eine offen artikuliert Ausländerfeindlichkeit in Erscheinung getreten. Infolge des neu errungenen Amtes will sie diese Position nun endlich „in die Rechtswirksamkeit“ übertragen. Dazu gehöre auch, dass man entsprechende Bundesgesetze, die man für falsch halte, nicht durchsetzen werde.

So kommt es, dass in K auf Initiative des neuen Landrats Leistungen für asylsuchende Menschen, auf die diese nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 AsylbLG i.V.m. § 3 Abs. 1 AsylbLG einen Anspruch haben, durch den Kreis überhaupt nicht mehr gewährt werden. Außerdem kündigt der Landrat an, die Ausführung weiterer Bundesgesetze, die einen Sozialleistungsanspruch von Menschen mit Migrationshintergrund gewähren, auszusetzen.

In der Bundesregierung ist man besorgt über die Entwicklungen in L. Man fordert die Regierung in L deswegen mehrfach auf, Abhilfe zu schaffen.

Die Landesregierung ist sich der Situation in K bewusst, sieht sich aber zum Handeln außer Stande. Zwar sei es möglich, im Rahmen der Rechts- und Fachaufsicht auf K Einfluss zu nehmen. Man müsse aber auch an das Wahlergebnis denken: Eine Mehrheit in K habe für eine solche Handhabung der Gesetze gestimmt. Es bestehe deswegen aktuell kein Handlungsbedarf.

Die Bundesregierung besteht auf eine ordnungsgemäße Ausführung der Bundesgesetze. Sie stellt deswegen die fehlerhafte Ausführung des AsylbLG fest und beantragt beim Bundesrat den Beschluss

---

\* Die Verf. sind Wiss. Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Völker- und Europarecht (Prof. Dr. Andreas von Arnald), Walther-Schücking-Institut für Internationales Recht an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel.

<sup>1</sup> Ausnahmen stellen BVerfGE 3, 52 (57) und BVerfGE 7, 367 (372) dar, die das Instrument des Bundeszwangs aber nur rudimentär behandeln.

über eine Rechtsverletzung durch L. Obwohl der Bundesrat in seinem Beschluss einen Verstoß gegen die Pflicht zur Ausführung des AsylbLG feststellt, weigert sich die Regierung in L weiterhin, auf K einzuwirken.

Daraufhin verkündet ein Regierungssprecher, dass man die Zustände in L nicht länger tolerieren werde. Durch einen derart gravierenden Bruch mit der Verfassung gerate das bundesstaatliche Gefüge ins Wanken. Eine Landesregierung müsse dafür sorgen, die verfassungsmäßige Ordnung im eigenen Land im Sinne eines sozialen Rechtsstaats aufrecht zu erhalten. Immerhin trage sie die Verantwortung dafür, dass Bundesgesetze nicht nur ordnungsgemäß, sondern überhaupt ausgeführt werden.

Um die L-Regierung wieder auf den Pfad der Verfassung zu lenken, sehe man sich daher gezwungen, entsprechende Maßnahmen einzuleiten. Die Bundesregierung beschließt nach Zustimmung des Bundesrates, dem Land L seine Stimmen im Bundesrat zu entziehen und vorübergehend einen Bundesbeauftragten zur Übernahme der Aufgaben der Landesregierung im Bereich der Durchführung des AsylbLG einzusetzen, bis die Pflichtverletzung abgestellt wurde.

Die Regierung von L ist empört über die beschlossenen Maßnahmen. Dem „bundesstaatlichen Gefüge“ sei gewiss nicht geholfen, wenn man „mit Kanonen auf Spatzen“ schieße. Vielmehr habe die Bundesregierung ihrerseits außerhalb der ihr von Verfassung wegen zustehenden Kompetenzen gehandelt. Das Mandat der Bundesregierung dürfe nicht vorschnell zu einem Eingriff in die Hoheitsgewalt der Länder führen. Insofern sei vor Anwendung derartiger Maßnahmen das BVerfG zu befragen. Überhaupt sei das Verhalten des K dem Land L nicht zuzurechnen. Wenn man einen Zugriff der Bundesregierung auf innerstaatliche Vorgänge der Länder zuließe, könne man ja gleich den Bundesstaat abschaffen.

Die Bundesregierung lässt sich vom Vorbringen der L-Regierung nicht beirren und führt die angekündigten Maßnahmen aus.

### Frage 1

War das Vorgehen der Bundesregierung verfassungsmäßig?

### Fortsetzung

Bundeskanzler B, der zugleich auch Mitglied im Bundesvorstand der Y-Partei ist, befindet sich zu diesem Zeitpunkt auf einem Staatsbesuch in Staat S. Kurz vor Beginn einer offiziellen Pressekonferenz zusammen mit dem Staatsoberhaupt von S gibt B dem privaten Fernsehsender R ein Interview. Auf die Situation in L angesprochen, äußert er sich wie folgt:

„In L herrschen derzeit antidemokratische Verhältnisse. In einer solchen Situation muss der Rechtsstaat mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln reagieren können. Die starrsinnige Demokratiefindlichkeit, die wir durch die X-Partei in öffentlichen Ämtern erleben, ist unverzeihlich, staatszersetzend und darf nicht toleriert werden.“

Das Interview wird auf Rs Webseite ohne Zugangsbeschränkungen veröffentlicht.

Auf der mit Bundeswappen versehenen Homepage des Bundeskanzlers befindet sich ein Hyperlink, der auf die Website des R und dort unmittelbar zum veröffentlichten Interview führt. Der Link ist mit dem Titel „Bundeskanzler äußert sich zum Vorgehen der Bundesregierung gegen L“ überschrieben.

In der X-Partei ist man der Meinung, dass B mit diesem Interview zu weit gegangen sei. Mit dem für jede Person einsehbaren Interview werde das Ansehen der X-Partei beschädigt. Durch Setzen des

Hyperlinks mache sich der Bundeskanzler die Veröffentlichung zu eigen. Er könne nicht einfach kraft seines Amtes in den demokratischen Willensbildungsprozess eingreifen.

B erwidert in einer Stellungnahme, dass er sich auch als Bundeskanzler öffentlich äußern können müsse – immerhin sei er zudem Parteipolitiker und Privatperson mit staatsbürgerlichem Bewusstsein. Selbst wenn man die Äußerungen mit seinem Amt in Verbindung bringen wollte, müsse man beachten, dass es seine Aufgabe als Bundeskanzler sei, sich mit gesellschaftlichen Vorgängen in Deutschland zu beschäftigen. Dies müsse insbesondere zur Verfassungsverteidigung gelten.

Die X-Partei sieht sich in ihren verfassungsrechtlichen Rechten verletzt und beantragt form- und fristgemäß die Feststellung einer Verletzung vor dem BVerfG.

## Frage 2

Hat der Antrag der X-Partei Erfolg?

*Hinweis:* Es ist zu unterstellen, dass die Landkreise in L gem. § 10 AsylbLG die von der obersten Landesbehörde bestimmten zuständigen Behörden für die Durchführung des Gesetzes sind.

§ 1 Abs. 1 AsylbLG lautet:

- (1) Leistungsberechtigt nach diesem Gesetz sind Ausländer, die sich tatsächlich im Bundesgebiet aufhalten und die
1. eine Aufenthaltsgestattung nach dem Asylgesetz besitzen,
  2. [...]

§ 3 Abs. 2 AsylbLG lautet:

- (1) Leistungsberechtigte nach § 1 erhalten Leistungen zur Deckung des Bedarfs an Ernährung, Unterkunft, Heizung, Kleidung, Gesundheitspflege und Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts (notwendiger Bedarf). Zusätzlich werden ihnen Leistungen zur Deckung persönlicher Bedürfnisse des täglichen Lebens gewährt (notwendiger persönlicher Bedarf).

§ 10 AsylbLG lautet:

Die Landesregierungen oder die von ihnen beauftragten obersten Landesbehörden bestimmen die für die Durchführung dieses Gesetzes zuständigen Behörden und Kostenträger und können Näheres zum Verfahren festlegen, soweit dies nicht durch Landesgesetz geregelt ist. Die bestimmten zuständigen Behörden und Kostenträger können auf Grund näherer Bestimmung gemäß Satz 1 Aufgaben und Kostenträgerschaft auf andere Behörden übertragen.

## Bearbeitungsvermerk

Auf kommunalrechtliche sowie überstaatliche Aspekte ist nicht einzugehen.

## Lösungsvorschlag

<b>Frage 1</b> .....	<b>394</b>
<b>A. Tatbestand des Bundeszwangs</b> .....	<b>394</b>
<b>I. Tatbestandlich anknüpfungsfähiges Verhalten</b> .....	<b>394</b>

<b>II. Nichterfüllung einer Bundespflicht</b> .....	<b>395</b>
1. Bundestreue/Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens .....	395
2. Art. 28 Abs. 1 GG .....	396
a) Art. 28 Abs. 1 GG als Bundespflicht im konkreten Fall? .....	396
b) Nichterfüllung durch L .....	396
aa) Sozialstaat .....	396
bb) Rechtsstaat .....	397
c) Zwischenergebnis .....	398
3. Art. 84 Abs. 1 GG .....	398
4. Zwischenergebnis .....	399
<b>III. Zwischenergebnis</b> .....	<b>399</b>
<b>B. Verfahrensanforderungen des Bundeszwangs</b> .....	<b>399</b>
<b>C. Rechtsfolge: Zulässiges Zwangsmittel</b> .....	<b>399</b>
<b>I. Entschließungsermessen</b> .....	<b>399</b>
1. Fehlende Anrufung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) .....	400
2. Rechtsaufsicht nach Art. 84 Abs. 3 und 4 GG als milderer Mittel? .....	400
a) Verhältnis zu Art. 37 Abs. 1 GG .....	400
b) Mittel der Rechtsaufsicht .....	401
3. Zwischenergebnis .....	401
<b>II. Auswahlermessen der Bundesregierung</b> .....	<b>401</b>
1. Entziehung von Stimmrechten im Bundesrat .....	401
2. Einsatz eines Bundesbeauftragten .....	402
<b>III. Zwischenergebnis</b> .....	<b>402</b>
<b>D. Ergebnis</b> .....	<b>403</b>
<b>Frage 2</b> .....	<b>403</b>
<b>A. Zulässigkeit des Antrags</b> .....	<b>403</b>
<b>I. Zuständigkeit des BVerfG</b> .....	<b>403</b>
<b>II. Beteiligtenfähigkeit</b> .....	<b>403</b>
1. Antragstellerin .....	403
2. Antragsgegner .....	403
<b>III. Antragsgegenstand</b> .....	<b>403</b>
<b>IV. Antragsbefugnis</b> .....	<b>404</b>
<b>V. Ordnungsgemäßer Antrag</b> .....	<b>404</b>
<b>VI. Rechtsschutzbedürfnis</b> .....	<b>404</b>

<b>B. Begründetheit</b> .....	<b>404</b>
<b>I. Gewährleistungsinhalt der Rechte aus Art. 21 Abs. 1 GG</b> .....	<b>404</b>
<b>II. Eingriff</b> .....	<b>405</b>
1. Interview .....	405
2. Verlinkung.....	406
3. Einseitige Einwirkung auf die Chancengleichheit der Parteien .....	407
4. Zwischenergebnis.....	407
<b>III. Rechtfertigung</b> .....	<b>407</b>
1. Verfassungsimmanente Schranke in Art. 65 GG?.....	407
2. Schranken-Schranke: Neutralitätspflicht .....	408
3. Verfassungsverteidigung als weiterer Rechtfertigungsgrund? .....	408
<b>IV. Zwischenergebnis</b> .....	<b>409</b>
<b>C. Ergebnis</b> .....	<b>409</b>

### Frage 1

Die Maßnahmen der Bundesregierung waren verfassungsgemäß, wenn sie im Rahmen einer verfassungsmäßigen Anwendung des Bundeszwangs, Art. 37 Abs. 1 GG, ergangen sind.

Dann müsste der Tatbestand des Bundeszwangs erfüllt sein. Ferner müssten die Verfahrensvoraussetzungen beachtet und die richtigen Zwangsmittel angewendet worden sein.

#### A. Tatbestand des Bundeszwangs

*Hinweis:* Der hier vorgeschlagene Aufbau ist nicht zwingend. Von ihm kann, soweit nachvollziehbar, abgewichen werden.

Das Land L müsste durch ein ihm zurechenbares Verhalten eine Bundespflicht nicht erfüllt haben, Art. 37 Abs. 1 GG. Bundespflichten sind als Ausdruck des Bundesstaatsprinzips solche Verhaltensgebote, die ein Land im Verhältnis zum Bund oder zu anderen Ländern betreffen.<sup>2</sup> In Betracht kommen nur Pflichten, die sich aus dem GG oder dem Bundesrecht ergeben, vgl. Art. 37 Abs. 1 GG.<sup>3</sup>

#### I. Tatbestandlich anknüpfungsfähiges Verhalten

Dazu müsste zunächst ein Verhalten in Rede stehen, das L als Adressat des Bundeszwangs zurechen-

<sup>2</sup> Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 17. Aufl. 2022, Art. 37 Rn. 2; Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 57. Lfg., Stand: Januar 2010, Art. 37 Rn. 45 m.w.N.

<sup>3</sup> Danwitz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2018, Art. 37 Rn. 16. Daraus folgt keine Beschränkung auf geschriebene Bundespflichten; die jeweilige Pflicht kann auch durch Auslegung ermittelt werden, so dass etwa der Grundsatz der Bundestreue in den Schutzbereich des Art. 37 GG fällt.

bar und tatbestandlich anknüpfungsfähig ist.<sup>4</sup> Insofern kommt ein Unterlassen aktivem Tun gleich.<sup>5</sup> Dabei ist der Schutzzweck des Art. 37 GG zu beachten: Die Norm dient der Sicherung des Bundesstaats und seiner Strukturen.<sup>6</sup> Folglich ist grundsätzlich lediglich das „Außenverhältnis“ des betroffenen Landes, also dessen Verhältnis zum Bund relevant; ein Verweis auf die Landesinnenstruktur und die Verteilung von öffentlichen Aufgaben wirkt nicht exkulpierend.<sup>7</sup>

K weigert sich infolge der Landratswahl Leistungen, die nach §§ 1 Abs. 1 und 3 AsylbLG ausgezahlt werden müssten, zu gewähren. Fraglich ist, welches Verhalten in den Anwendungsbereich des Art. 37 GG fällt: die Weigerung des K oder das darauffolgende Unterlassen der L-Regierung, auf die Gesetzeserfüllung hinzuwirken. Knüpfte man den Bundeszwang unmittelbar an das Verhalten einer kommunalen Gebietskörperschaft, wäre nicht mehr nur das Außenverhältnis des Landes betroffen und der Schutzzweck des Art. 37 Abs. 1 GG nicht getroffen. Tatbestandliches Verhalten kann hier also nur das Unterlassen der L-Regierung sein. Zwar könnte im vorliegenden Fall eine Unterwanderung dieses Schutzzwecks argumentiert werden: Lässt man Unterlassen als Tatbestandsalternative zu, wäre mittelbar das landesspezifische Innenverhältnis zwischen der nach Landesrecht konstituierten Gebietskörperschaft K und dem Bundesland L betroffen, so dass ein Durchgriff des Bundes auf nachgeordnete Körperschaften drohte. Allerdings ist anerkannt, dass auch das Verhalten „nachgeordneter Stellen“ dem Land als Einheit zuzurechnen ist, wenn dieses das Verhalten billigt oder duldet, mithin seine Aufsichtspflichten verletzt.<sup>8</sup> Dies ist überzeugend, geht es schließlich für die Erfüllung des Tatbestandes nur um die Zuordnung landeseigenen Verhaltens zu einem obersten Landesorgan und damit zu einem Land, dem gegenüber der Zwang erfolgen soll.<sup>9</sup>

In der Untätigkeit des Bundeslandes L gegenüber dem Landkreis K ist mithin ein für den Tatbestand des Art. 37 GG relevantes Verhalten zu sehen.

## II. Nichterfüllung einer Bundespflicht

Möglicherweise besteht in der unterlassenen Einwirkung auf K die Nichterfüllung einer Bundespflicht.

### 1. Bundestreue/Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens

In Betracht kommt insoweit die Nichterfüllung der Bundestreuepflicht durch L. Die Bundestreue folgt als ungeschriebener Verfassungsgrundsatz aus dem Bundesstaatsprinzip, Art. 20 Abs. 1 GG. Er verpflichtet Bund und Länder zu einem von Rücksichtnahme geprägten Mit- und Nebeneinander.<sup>10</sup> Allerdings begründet dieser Grundsatz keine eigenständigen Rechte oder Pflichten, sondern ist als rein akzessorisches und bei der Auslegung anderer Bundespflichten heranzuziehendes Leitprinzip zu begreifen.<sup>11</sup> Eine eigenständige Verletzung dieses Grundsatzes scheidet also aus.

<sup>4</sup> Adressaten des Bundeszwangs sind immer die Länder, nicht andere gliedstaatliche Körperschaften (z.B. Kreise oder Gemeinden), siehe *Klein*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, Grundgesetz, Kommentar, 57. Lfg., Stand: Januar 2010, Art. 37 Rn. 42.

<sup>5</sup> *Klein*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, Grundgesetz, Kommentar, 57. Lfg., Stand: Januar 2010, Art. 37 Rn. 54.

<sup>6</sup> *Weiss*, *Der Bundeszwang*, 2017, S. 153; *Doerfert*, *ZJS* 2016, 711 (712); *Hellermann*, in: *BeckOK GG*, Stand: 15.8.2023, Art. 37 Rn. 1.

<sup>7</sup> *Danwitz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2018, Art. 37 Rn. 12.

<sup>8</sup> *Danwitz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2018, Art. 37 Rn. 12; *Gubelt/Hanschel*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 37 Rn. 11.

<sup>9</sup> *Gubelt/Hanschel*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 37 Rn. 11 f.

<sup>10</sup> *Voßkuhle/Kaufhold*, *JuS* 2010, 873 (875); *Grzeszick*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, Grundgesetz, Kommentar, 57. Lfg., Stand: Januar 2010, Art. 20 Rn. 130, 132.

<sup>11</sup> *BVerfGE* 95, 250 (266); *Grzeszick*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, Grundgesetz, Kommentar, 57. Lfg., Stand: Januar 2010,

## 2. Art. 28 Abs. 1 GG

L könnte eine Pflicht aus Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG verletzt haben.

### a) Art. 28 Abs. 1 GG als Bundespflicht im konkreten Fall?

Problematisch ist, ob durch die Annahme einer Verletzung des Art. 28 Abs. 1 GG nicht der Grundsatz der Landessouveränität als eigenständige Ausprägung des Bundesstaatsprinzips leerlaufen würde. Eine Erweiterung der Bundespflichten auch auf Strukturen, die der gliedstaatlichen Sphäre angehören und vordergründig das Verhältnis von Land und nachgeordneten Verwaltungseinheiten betreffen, könnte eine Verwässerung der Tatbestandsgrenzen des Art. 37 Abs. 1 GG nach sich ziehen.<sup>12</sup> Allerdings dient der Bundeszwang nicht nur der Funktionalität einzelner Gliedstaaten, sondern gerade der Gesamtheit des Bundesstaats. Dessen Bestand und Funktionalität sollen durch die Homogenität von Mindestanforderungen gesichert werden. Dementsprechend begrenzt Art. 28 Abs. 1 GG die Verfassungsautonomien der Länder, was grundsätzlich im Wege des Bundeszwangs durchgesetzt werden kann.<sup>13</sup> Obwohl Art. 28 Abs. 1 GG eng auszulegen ist,<sup>14</sup> macht die Norm den Bundesländern normative Vorgaben für deren Verfassungs- und Rechtsordnungen.<sup>15</sup> Insofern verletzen Länder, wenn ihre verfassungsmäßige Ordnung den Anforderungen des Art. 28 Abs. 1 GG nicht entsprechen, ebenfalls eine (bundes-)verfassungsrechtliche Norm.<sup>16</sup> Eine Bundespflichtverletzung des Art. 28 Abs. 1 GG kommt mithin in Betracht.

### b) Nichterfüllung durch L

Die Verantwortung für die Gewährleistung der in Art. 28 Abs. 1 GG genannten Grundsätze liegt zuvorderst beim Land selbst, das im Verhältnis zum Bund an die dort genannten Leitprinzipien gebunden ist.<sup>17</sup> Die Länder müssen demnach die Prinzipien in ihrer innerstaatlichen Verfassungswirklichkeit zur Geltung gelangen lassen.<sup>18</sup>

#### aa) Sozialstaat

Nicht in Betracht kommen die in Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG genannten Grundsätze der Republik und der Demokratie. Nach Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG muss die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern aber auch dem Grundsatz des „sozialen Rechtsstaats entsprechen, also ein Mindestmaß sozialer Daseinsfürsorge für die Bürger:innen garantieren.<sup>19</sup> Dies könnte in L aufgrund der unterlassenen Einwirkung auf K trotz der Nichtgewährung der Sozialleistungen in Frage gestellt sein. Allerdings hat das Sozial-

Art. 20 Rn. 133.

<sup>12</sup> Weiss, Der Bundeszwang, 2017, S. 61; auch der Bund ist an die Bundestreuepflicht gebunden, siehe BVerfGE 160, 1 (25).

<sup>13</sup> Engels, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 28 Rn. 1; vgl. zur Abgrenzung des Bundeszwangs zur Gewährleistung i.S.d. Art. 28 Abs. 3 GG Ernst, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 28 Rn. 204; Voßkuhle/Kaufhold, JuS 2010, 873 (875).

<sup>14</sup> Rux, in: BeckOK GG, Stand: 15.8.2023, Art. 20 Rn. 10.

<sup>15</sup> Hellermann, in: BeckOK GG, Stand: 15.8.2023, Art. 28 Rn. 3; Engels, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 28 Rn. 29 ff.; Voßkuhle/Kaufhold, JuS 2010, 873 (875).

<sup>16</sup> Vgl. Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 57. Lfg., Stand: Januar 2010, Art. 37 Rn. 52.

<sup>17</sup> Engels, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 28 Rn. 29 f.; Schwarz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 16.

<sup>18</sup> Ernst, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 28 Rn. 14 spricht von der „tatsächlich gelebte[n] Rechtspraxis in den Ländern.“

<sup>19</sup> Hellermann, in: BeckOK GG, Stand: 15.8.2023, Art. 28 Rn. 12.

staatsprinzip in Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG nur strukturelle Relevanz („muss den Grundsätzen [...] entsprechen“): Im Land muss lediglich auf einen allgemeinen Mindeststandard in Form der Beseitigung sozialer Ungleichheiten hingewirkt werden; insofern ist keine Identität mit dem Sozialstaatsprinzip gem. Art. 20 Abs. 1 GG gegeben.<sup>20</sup> Es kann hier nicht davon ausgegangen werden, dass aufgrund der Nichtausführung des AsylbLG, die sich räumlich lediglich auf K beschränkt, die Beseitigung sozialer Ungleichheiten in L insgesamt und grundlegend gefährdet wäre.

*Hinweis:* Eine alternative Auffassung ist vertretbar, allerdings angesichts fehlender Angaben zu Konsequenzen und quantitativen Verhältnissen der Betroffenen schwer begründbar.

#### bb) Rechtsstaat

In Betracht kommt aber eine Gefährdung des „Rechtsstaats im Sinne dieses Grundgesetzes“ nach Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG. Aufgrund seiner textlichen und inhaltlichen Allgemeinheit ist die Konkretisierung des Rechtsstaatsprinzips nur schwer möglich.<sup>21</sup> Wenn auch den Ländern ein gewisser Spielraum verbleibt, also Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG keine uniforme Übertragung der im GG und der in der st. Rspr. anerkannten Ausprägungen des Rechtsstaatsprinzips verlangt,<sup>22</sup> ist gleichwohl ein Mindestmaß an rechtsstaatlicher Verfassungsordnung zu fordern.<sup>23</sup> So ist auch in der verfassungsmäßigen Ordnung der Länder etwa der Vorrang der Gesetze zu beachten, wonach nicht gegen höherrangiges Recht verstoßen werden darf,<sup>24</sup> ebenso wie die Beachtung der (Bundes-)Grundrechte.<sup>25</sup> Das so verstandene Rechtsstaatsprinzip bindet das Land und damit auch die Landesregierung als oberstes Exekutivorgan, die innere Verfassungsordnung in diesem Sinne aufrecht zu erhalten.

Die Regierung des Landes L unternahm nichts, um im Rahmen der ihr gegenüber K zustehenden Einwirkungsmöglichkeiten eine Beendigung der andauernden Nichtausführung des AsylbLG im Widerspruch zu § 10 AsylbLG zu erreichen. Sie blieb sogar untätig, als der Landrat von K ankündigte, auch andere Bundesgesetze, die entsprechende Sozialleistungen gewähren, nicht mehr ausführen zu wollen.

Fraglich ist, ob die Verfassungsordnung von L nach diesen Maßstäben in Widerspruch zum in Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG erwähnten Rechtsstaatsprinzip steht. Zwar wird ein geltendes Bundesgesetz zur Gewährung von existenzsichernden Leistungen in K nicht ausgeführt, so dass man eine Verletzung des Vorrangs des Gesetzes, Art. 20 Abs. 3 GG, ebenso annehmen könnte wie die Verletzung fundamentaler Grundrechte der Asylbewerber:innen.<sup>26</sup> Letztere sind zwar formell in selbständigen Normen verbürgt, werden aber materiell dem Rechtsstaatsprinzip zugeordnet und können daher auch über Art. 28 Abs. 1 GG Wirkung entfalten. Nach dem materiellen Rechtsstaatsprinzip soll jedes hoheitliche Handeln im Sinne der Verwirklichung materialer Gerechtigkeit an bestimmte substantielle Voraus-

<sup>20</sup> *Ernst*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 28 Rn. 27; *Engels*, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 28 Rn. 10; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 64.

<sup>21</sup> Zum Begriff *Trentmann*, JuS 2017, 979 (979 ff.); zur Schwierigkeit der Auslegung von Strukturprinzipien *Voßkuhle/Heitzer*, JuS 2023, 312 (314).

<sup>22</sup> *Hellermann*, in: BeckOK GG, Stand: 15.8.2023, Art. 28 Rn. 7; Homogenität, nicht „Uniformität“, siehe BVerfG NJW 1994, 1942 (1943).

<sup>23</sup> Vgl. *Voßkuhle/Kaufhold*, JuS 2010, 873 (875).

<sup>24</sup> *Kotzur*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 20 Rn. 153.

<sup>25</sup> *Hellermann*, in: BeckOK GG, Stand: 15.8.2023, Art. 28 Rn. 7.1; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2018, Art. 28 Rn. 30; *Lindner*, JuS 2018, 233.

<sup>26</sup> Zum Leistungsanspruch nach dem AsylbLG bzgl. des Menschenwürde garantierenden Existenzminimums siehe BVerfG NJW 2023, 37.



setzungen wie etwa die Grundrechte geknüpft werden.<sup>27</sup> Allerdings muss Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG restriktiv ausgelegt werden (siehe oben): Die Länder werden dadurch zur Anpassung ihrer verfassungsmäßigen Ordnungen nach den dort genannten „Grundsätzen“ angehalten. Es soll gerade nur ein Mindestmaß verfassungsstruktureller und inhaltlicher Übereinstimmung als Ausdruck gliedstaatlicher Eigenstaatlichkeit erfolgen.<sup>28</sup> Allein die Abweichung eines einzelnen Landkreises und die unterbliebene Einwirkung durch die Landesregierung im Einzelfall kann danach noch nicht zur Annahme einer strukturellen Abweichung von den Vorgaben des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG führen.

*Hinweis:* Eine andere nicht fernliegende Ansicht wäre mit Betonung der Verletzung des Vorrangs des Gesetzes und der diskriminierenden Motivation des K (Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG) vertretbar.

### c) Zwischenergebnis

Es liegt keine Nichterfüllung der Bundespflicht von L aus Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG i.S.d. Art. 37 Abs. 1 GG vor.

### 3. Art. 84 Abs. 1 GG

In Betracht kommt aber die Nichterfüllung einer Bundespflicht aus Art. 84 Abs. 1 GG. Das wäre zu bejahen, wenn das AsylbLG in Landeseigenverwaltung auszuführen wäre und eine daraus resultierende Ausführungspflicht nicht erfüllt wurde.

Gem. Art. 83 GG führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, solange im GG nichts anderes bestimmt ist. Mangels anderslautender Vorgaben im GG führt das Land L mithin das AsylbLG in Landeseigenverwaltung aus, so dass Art. 84 Abs. 1 GG zur Anwendung kommt. Danach regelt L die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren. Dieser Vorgabe korrespondiert § 10 AsylbLG, wonach die für die Durchführung des Gesetzes zuständigen Behörden von der Landesregierung bestimmt werden. Die Landesregierung von L hat Kreis K laut Sachverhalt zur Durchführung bestimmt, so dass L seiner Pflicht zur Ausführung des AsylbLG im Grundsatz nachgekommen ist.

Aus Art. 83 GG i.V.m. Art. 84 Abs. 1 S. 1 GG ergibt sich allerdings nicht nur die Befugnis der Länder, Bundesgesetze auszuführen, sondern zugleich auch die *Ausführungspflicht* im Rahmen ihrer Organisationsgewalt.<sup>29</sup> Dazu gehört eine dem jeweiligen Ausführungsinhalt angemessene und funktionelle Verwaltung, woraus sich ebenfalls das Erfordernis einer eigenverantwortlichen Ausführungsüberwachungspflicht über die ausführenden Behörden ergibt.<sup>30</sup>

Die Regierung von L weigert sich, entsprechend der ihr ausdrücklich möglichen Rechts- und Fachaufsicht auf K einzuwirken, um diesen zur ihm gem. § 10 AsylbLG obliegenden Ausführung des AsylbLG, genauer zur Auszahlung der durch die §§ 1, 3 AsylbLG zu gewährenden Leistungen zu bewegen. Während die Pflicht des K, entsprechend tätig zu werden, gegenüber L geschuldet wird, obliegt L auch nach Delegation der konkreten Gesetzesausführung weiterhin die gegenüber dem Bund nach Art. 84 Abs. 1 GG bestehende Pflicht, für die innerstaatliche Durchführung des AsylbLG Sorge zu tragen. Eine Auswechslung der Amtsträger auf kommunaler Ebene auch nach demokratischer Wahl kann diese grundgesetzlich bestimmte Pflicht nicht aushebeln.

<sup>27</sup> Voßkuhle/Kaufhold, JuS 2010, 116 (117); Ipsen, Staatsrecht I, 35. Aufl. 2023, vor § 14 Rn. 2.

<sup>28</sup> Engels, Chancengleichheit und Bundesstaatsprinzip, 2001, S. 119.

<sup>29</sup> Maurer, JuS 2010, 945 (946); Winkler, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 83 Rn. 6.

<sup>30</sup> Hermes, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 83 Rn. 34; Maurer, JuS 2010, 945 (946).

L kommt folglich seiner Ausführungspflicht und der damit verbundenen Aufsichtspflicht über die nachgeordneten Behörden nicht nach.

Die Nichterfüllung einer aus Art. 84 Abs. 1 GG folgenden Bundespflicht liegt also vor.

#### 4. Zwischenergebnis

L hat ausschließlich seine Bundespflicht gem. Art. 84 Abs. 1 GG nicht erfüllt.

### III. Zwischenergebnis

Der Tatbestand des Bundeszwangs nach Art. 37 Abs. 1 GG liegt vor.

#### B. Verfahrensanforderungen des Bundeszwangs

Die Anwendung des Bundeszwangs könnte allerdings verfassungswidrig sein, weil eine formelle Anhörung von L nicht erfolgt ist. Obwohl Art. 37 GG keine Anhörungspflicht normiert, folgern manche aus dem Grundsatz der Bundestreue die Pflicht zur vorigen Anhörung des betroffenen Landes.<sup>31</sup> Dies kann vorliegend im Hinblick auf die mehrfache Aufforderung zur Stellungnahme dahinstehen, da hierdurch eindeutig die Möglichkeit zur Anhörung eingeräumt wurde.

Die Bundesregierung muss ferner „die notwendigen Maßnahmen treffen“, Art. 37 Abs. 1 GG. Daraus folgt zwingend das Erfordernis eines wirksamen Beschlusses der Bundesregierung.<sup>32</sup> Die Beschlussfassung richtet sich nach § 15 GOBReg und ist laut Sachverhalt erfolgt.

Schließlich verlangt Art. 37 Abs. 1 GG die Zustimmung des Bundesrates, die hier durch Beschluss i.S.d. Art. 52 Abs. 3 S. 1 GG erfolgte.

#### C. Rechtsfolge: Zulässiges Zwangsmittel

Darüber hinaus müssten die von der Bundesregierung gewählten Mittel auch sonst verfassungsrechtlich zulässig sein.

Gem. Art. 37 Abs. 1 GG „kann“ die Bundesregierung die notwendigen Maßnahmen treffen, um das Land im Wege des Bundeszwangs zur Erfüllung seiner Pflichten anzuhalten. Daraus ergibt sich auf Rechtsfolgenseite zum einen das Entschließungsermessen der Bundesregierung („Ob“), zum anderen ihr Auswahlermessen („Wie“).<sup>33</sup>

#### I. Entschließungsermessen

Fraglich ist, ob die Bundesregierung bei ihrer Entscheidung, ob überhaupt Bundeszwang gegen L anzuwenden war, verfassungsgemäß gehandelt hat. Der Entschließung könnten verfassungsrechtliche Gründe entgegenstehen. Nach einer Ansicht folgen derartige Ermessensbegrenzungen aus dem allgemeinen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.<sup>34</sup> Andere halten dagegen, dass Kompetenzstreitfragen

---

<sup>31</sup> Jarass, in: Jarass/Piero, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 17. Aufl. 2022, Art. 37 Rn. 4; so anscheinend auch Doerfert, ZJS 2016, 711 (713); einschränkend bei Eilbedürftigkeit Bauer, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 3. Aufl. 2018, Art. 37 Rn. 12.

<sup>32</sup> Gubelt/Hanschel, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 37 Rn. 19.

<sup>33</sup> Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 57. Lfg., Stand: Januar 2010, Art. 37 Rn. 63, 66.

<sup>34</sup> Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 57. Lfg., Stand: Januar 2010, Art. 37 Rn. 64, sowohl zum Über- als auch zum Untermaßverbot; Schubert, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 37

dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht zugänglich seien und argumentieren allein mit dem Grundsatz bundesfreundlichen Verhaltens.<sup>35</sup> Die Stoßrichtung dieser unterschiedlichen Ansätze ist aber in der Regel dieselbe, verlangen sie doch jeweils einen das Bund-Länder-Gefüge berücksichtigenden Ausgleich und den Vorrang milderer, aber gleich geeigneter Mittel, wofür auch der Wortlaut des Art. 37 Abs. 1 GG streitet, wenn dort von „notwendigen Maßnahmen“ die Rede ist.<sup>36</sup> Insofern kann ein Streitentscheid dahinstehen, wenn der Bundesregierung keine milderen, dabei aber gleich geeigneten Mittel zur Verfügung standen.

### 1. Fehlende Anrufung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG)

Möglicherweise hätte die Bundesregierung vor Einsetzung des Bundeszwangs das BVerfG im Rahmen des Bund-Länder-Streits nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 BVerfGG befragen müssen. Diese Maßnahme wäre in ihrer Auswirkung für L gewiss milder als die Anordnung des Bundeszwangs. Dafür spräche dementsprechend auch der schon oben erörterte Grundsatz des bundes- bzw. länderfreundlichen Verhaltens.<sup>37</sup> Allerdings ist schon fraglich, ob sie genauso geeignet wäre, den beabsichtigten Erfolg zu erreichen. Zum einen würde eine Entscheidung des BVerfG, selbst wenn sie im Eilverfahren, § 32 BVerfGG, erginge, eine erhebliche zeitliche Zäsur mit sich bringen; der Bundeszwang soll jedoch ein „schnelles und flexibles Machtmittel“<sup>38</sup> sein, so dass der Zweck, zügig für die Durchsetzung von Bundespflichten zu sorgen, zu unterlaufen werden drohte. Zum anderen ist der Bundeszwang seiner Natur nach ein von gerichtlichen Verfahren unabhängiges Instrument; es besteht danach im Rahmen des Entschließungsermessens der Bundesregierung keine vorrangige Verpflichtung, das BVerfG anzurufen.<sup>39</sup>

### 2. Rechtsaufsicht nach Art. 84 Abs. 3 und 4 GG als milderes Mittel?

Fraglich ist weiterhin, ob im Hinblick auf die Nichterfüllung der Bundespflicht aus Art. 84 Abs. 1 GG (siehe oben A. II. 3) nicht die in Art. 84 GG vorgesehenen Ingerenzrechte des Bundes im Rahmen seiner Rechtsaufsicht ein milderes Mittel darstellen.

#### a) Verhältnis zu Art. 37 Abs. 1 GG

Art. 37 Abs. 1 GG könnte ohnehin im Verhältnis zur Rechtsaufsicht nach Art. 84 GG subsidiär sein. Dazu ist festzuhalten, dass die Rechtsaufsicht des Bundes aus Art. 84 Abs. 3 und 4 GG als spezifisch auf die Gesetzesausführung gerichtete Aufsichtsmaßnahmen der allgemeineren Regelung des Art. 37 GG vorgeht.<sup>40</sup> Die Rechtsaufsicht des Bundes soll gerade keinen Zwangscharakter haben.<sup>41</sup> Allerdings

---

Rn. 11; Heusch, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Staatsorganisationsrecht, 2003, S. 121.

<sup>35</sup> BVerfG NVwZ 1990, 955 (959); Gubelt/Hanschel, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 37 Rn. 20.

<sup>36</sup> Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 57. Lfg., Stand: Januar 2010, Art. 37 Rn. 65; Heusch, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Staatsorganisationsrecht, 2003, S. 125.

<sup>37</sup> Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 93. Lfg., Stand: Oktober 2020, Art. 84 Rn. 248.

<sup>38</sup> Herrmann/Berger, ZJS 2019, 116 (120, 123 ff.).

<sup>39</sup> Ennuschat, NVWBl 2018, 309 (310); Heusch, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Staatsorganisationsrecht, 2003, S. 126 f.; siehe auch schon BVerfG NJW 1958, 987; Hellermann, in: BeckOK GG, Stand: 15.8.2023, Art. 37 Rn. 8.3.

<sup>40</sup> Hermes, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 3, 3. Aufl. 2020, Art. 84 Rn. 108; Hellermann, in: BeckOK GG, Stand: 15.8.2023, Art. 37 Rn. 3.1.

<sup>41</sup> Stettner, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 190. Lfg., Stand: April 2018, Art. 37 Rn. 56 ff.

ist bei Vorliegen einer vom Bundesrat nach Art. 84 Abs. 4 GG bestätigten Mängelrüge, die diesem Subsidiaritätsverhältnis Rechnung trägt, der Bundeszwang als Vollstreckungsmaßnahme der Rechtsaufsicht statthaft.<sup>42</sup>

#### b) Mittel der Rechtsaufsicht

Die Entsendung eines Beauftragten i.S.d. Art. 84 Abs. 3 S. 2 GG stellt schon kein gleich geeignetes Mittel dar; sie umfasst nur die Unterrichtung des Bundes, nicht etwa eine Korrektur des behaupteten Fehlverhaltens.<sup>43</sup>

Die Bundesregierung hat ferner Mängel in der Ausführung des AsylbLG festgestellt, was auch vom Bundesrat bestätigt wurde. Aufgrund der sich anschließenden Untätigkeit des Landes entfalten die Ingerenzrechte des Bundes im Rahmen der Rechtsaufsicht aus Art. 84 Abs. 4 GG im Verhältnis zu Art. 37 GG daher keine Sperrwirkung mehr für die Anwendung der Vollstreckungsmaßnahme des Bundeszwangs.<sup>44</sup> Mithin sind die Mittel der Rechtsaufsicht nach Art. 84 Abs. 3 und 4 GG insgesamt schon nicht (mehr) gleich geeignet zur Erreichung des Zwecks.

### 3. Zwischenergebnis

Die Bundesregierung hat bei ihrem Entschluss zum Einsatz des Bundeszwangs keine Ermessensfehler begangen.

## II. Auswahlermessen der Bundesregierung

Ferner müsste die Bundesregierung das Zwangsmittel verfassungsgemäß ausgewählt haben. Wie beim Entschließungsermessen ist strittig, wo die verfassungsmäßigen Grenzen des Auswahlermessens verlaufen. Der Streit kann jedoch auch hier dahinstehen, läuft das Ergebnis doch stets auf eine Geeignetheits-, Erforderlichkeits- und Verhältnismäßigkeitsprüfung im engen Sinne hinaus.<sup>45</sup> Die Frage, ob verfassungsmäßige Zwangsmittel ergriffen wurden, lässt sich nur anhand der jeweiligen Maßnahme beurteilen. Berücksichtigt werden muss dabei das Interesse des Bundeslandes an autonomer Staatlichkeit.

### 1. Entziehung von Stimmrechten im Bundesrat

Die Stimmrechte des Landes L im Bundesrat sind unmittelbarer Ausdruck der Staatlichkeit des Landes.<sup>46</sup> Anerkanntermaßen kann deswegen an den im Bundesrat manifestierten Rechten und Pflichten der Länder im Wege des Bundeszwangs keine Änderung erfolgen.<sup>47</sup> Der Entzug hängt zudem nicht

---

<sup>42</sup> *Hermes*, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 108; *Stettner*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 190. Lfg., Stand: April 2018, Art. 37 Rn. 57 f.; auch hier muss das BVerfG nicht vorher angerufen werden, vgl. den Wortlaut – dazu *Kirchhof*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 93. Lfg., Stand: Oktober 2020, Art. 84 Rn. 248; *Hellermann*, in: BeckOK GG, Stand: 15.8.2023, Art. 37 Rn. 8.2. Auch muss die Bundesregierung nicht abwarten, bis das Land das BVerfG angerufen hat, siehe *Stettner*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 190. Lfg., Stand: April 2018, Art. 37 Rn. 82.

<sup>43</sup> *Suerbaum*, in: BeckOK GG, Stand: 15.8.2023, Art. 84 Rn. 60; *Ipsen*, Staatsrecht I, 35. Aufl. 2023, § 11 Rn. 21.

<sup>44</sup> Vgl. *Hermes*, in: Dreier, Grundgesetz, Kommentar, Bd. 3, 3. Aufl. 2018, Art. 84 Rn. 106; ferner *Kirchhof*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 93. Lfg., Stand: Oktober 2020, Art. 84 Rn. 248.

<sup>45</sup> *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 57. Lfg., Stand: Januar 2010, Art. 37 Rn. 66, 82.

<sup>46</sup> Vgl. *Klein*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 57. Lfg., Stand: Januar 2010, Art. 37 Rn. 97.

<sup>47</sup> So auch *Schubert*, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 37 Rn. 13.

unmittelbar mit der hier festgestellten Verletzung einer Bundespflicht (siehe oben A. II.) zusammen. In Ermangelung eines entsprechenden Konnexes zwischen Bundespflichtverletzung und Maßnahme erscheint der Entzug der Stimmrechte weder erforderlich noch angemessen und damit unverhältnismäßig.

Die Entziehung der Stimmrechte des Bundesrates ist mithin ein unzulässiges Zwangsmittel.

## 2. Einsatz eines Bundesbeauftragten

Der Einsatz eines Bundesbeauftragten zur Übernahme der Aufgaben der Landesregierung müsste zur Erreichung des Zwecks geeignet, erforderlich und verhältnismäßig im engeren Sinne sein.

Die treuhänderische Übernahme der Aufgaben der Landesregierung kann zumindest fördern, dass eine Einwirkung auf K erfolgt, so dass sie zur Erfüllung der Bundespflicht geeignet ist.

Erforderlich ist die Maßnahme, wenn kein milderes Mittel existiert, das im Rahmen des Bundeszwangs in Betracht kommt und das gleichzeitig ebenso geeignet ist. Eine entsprechende Weisung des Bundes (ob gem. Art. 37 Abs. 2 GG oder einer anderen Rechtsgrundlage) wäre vermutlich nicht ebenso geeignet wie der flexible Einsatz eines Beauftragten, gerade in Anbetracht der Weigerung der L-Regierung trotz mehrfacher Aufforderung durch die Bundesregierung (siehe oben).

Verhältnismäßigkeit im engen Sinne bedeutet eine Interessenabwägung zwischen der verfolgten Durchsetzung zur Erfüllung der Bundespflicht und der Schwere des Eingriffs in die Autonomie von L. Eine abstrakte Gewichtung der gegenüberstehenden Verfassungsgüter kann als solche noch keine definitiven Ergebnisse erzielen. Im Rahmen der Einzelfallabwägung muss vorliegend aber beachtet werden, dass der angeordnete Bundeszwang in Form der Übernahme der Landesregierungsfunktionen nicht als repressive, sondern als Erzwingungsmaßnahme erfolgen soll. Von Bedeutung ist insofern, dass die Maßnahme nur temporär angeordnet wird, nämlich bis zur Einstellung des pflichtwidrigen Verhaltens durch L, also bis zur Wiederherstellung der verfassungsmäßigen Ordnung. Ferner soll der Bundesbeauftragte ausschließlich die Aufgaben der Landesregierung zur Durchführung des AsylbLG übernehmen, so dass nicht von einem vollumfassenden und deswegen unverhältnismäßigen Eingriff in die Autonomie und Hoheitsgewalt von L gesprochen werden kann. Zuzugeben ist L, dass jedweder Eingriff des Bundes in Landesangelegenheiten das föderale Verfassungsgefüge berührt und sich der Bund des Ausnahmecharakters bewusst sein muss. Diese Anforderung wird indes durch das abgestufte Verfahren, insbesondere die „Zwischenschaltung“ des Bundesrates gewahrt. Es ist nicht ersichtlich, dass sich der Bund des Ausnahmecharakters nicht bewusst wäre; vielmehr dient Art. 37 Abs. 1 GG gerade zur Reaktion des Bundes auf außerordentliche Situationen auf Landesebene. Zu beachten ist auch, dass sich L im Wege des Bund-Länder-Streites vor dem BVerfG gegen die Maßnahmen des Bundeszwangs wehren kann und somit nicht ohne Rechtsschutzmittel verbleibt. Das Verfassungsinteresse an einem funktionsfähigen und einheitlichen Bundesstaat überwiegt nach der Abwägung das Autonomieinteresse des Landes L.

Der Einsatz eines Bundesbeauftragten zur vorübergehenden Übernahme der Aufgaben der Landesregierung ist mithin verfassungsgemäß.

## III. Zwischenergebnis

Die Entsendung eines Beauftragten zur Übernahme der Aufgaben der Landesregierung ist folglich im Gegensatz zur Entziehung der Stimmrechte im Bundesrat zulässig.

## D. Ergebnis

Die Maßnahmen der Bundesregierung waren nur im Hinblick auf die Entsendung eines Bundesbeauftragten zur Übernahme der Aufgaben der Landesregierung verfassungsmäßig.

### Frage 2

Der Antrag der X-Partei hat Erfolg, wenn er zulässig und soweit er begründet ist.

## A. Zulässigkeit des Antrags

### I. Zuständigkeit des BVerfG

Das BVerfG ist gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG zuständig für Organstreitverfahren.

### II. Beteiligtenfähigkeit

Beteiligtenfähig sind gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG alle obersten Bundesorgane oder andere Beteiligte, die durch das GG oder in der Geschäftsordnung eines obersten Bundesorgans mit Rechten ausgestattet sind. § 63 BVerfGG erwähnt konkretisierend Bundespräsident, Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung und die im GG oder in den Geschäftsordnungen des Bundestages und des Bundesrates mit eigenen Rechten ausgestatteten Teile dieser Organe. Als kontradiktorisches Verfahren ist das Organstreitverfahren nur zulässig, wenn sowohl Antragsteller als auch Antragsgegner beteiligungsfähig sind.<sup>48</sup>

#### 1. Antragstellerin

Die X-Partei ist eine politische Partei, die in § 63 BVerfGG weder genannt noch ein „Teil“ der dort genannten Organe ist. Allerdings sind Parteien in Anbetracht der Rechte aus Art. 21 GG als „andere Beteiligte“ i.S.d. höherrangigen Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG zu qualifizieren.<sup>49</sup> Dies ist jedoch nur der Fall, sofern die in Rede stehende (Organ)Streitigkeit ihren spezifischen verfassungsrechtlichen Status betrifft.<sup>50</sup> Die X-Partei macht ausdrücklich eine Verletzung ihrer Rechte aus Art. 21 Abs. 1 GG geltend. Sie ist demnach beteiligtenfähig.

#### 2. Antragsgegner

Der Bundeskanzler B ist als Teil der Bundesregierung (Art. 62 GG) beteiligtenfähig.

### III. Antragsgegenstand

Die X-Partei sieht sich durch die Äußerung des B und die Verlinkung in ihren Rechten verletzt. Selbst rein tatsächliche Maßnahmen können rechtserheblich wirken. Beide Maßnahmen betreffen die

---

<sup>48</sup> Geis/Meier, JuS 2011, 699 (700).

<sup>49</sup> Ausführlich Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, 49. Lfg., Stand: Juli 2016, § 63 Rn. 56 ff.; Geis/Meier, JuS 2011, 699 (702).

<sup>50</sup> BVerfGE 4, 27.

X-Partei zumindest potentiell in ihrem verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechtskreis und sind somit taugliche Antragsgegenstände i.S.d. § 64 Abs. 1 BVerfGG.

#### IV. Antragsbefugnis

Die Antragstellerin müsste ferner geltend gemacht haben, dass sie in ihren geltend gemachten Rechten verletzt oder unmittelbar gefährdet wurde, § 64 Abs. 1 BVerfGG.

Der Vortrag der X-Partei, durch die Äußerung des B und die Verlinkung in ihren Rechten, namentlich dem Recht auf politische Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 GG verletzt zu sein, scheint nicht völlig ausgeschlossen. Die Antragsbefugnis ist zu bejahen.

#### V. Ordnungsgemäßer Antrag

Der Antrag wurde sowohl frist- als auch formgerecht abgegeben, §§ 23, 64 Abs. 2 und 3 BVerfGG.

#### VI. Rechtsschutzbedürfnis

Die Verlinkung, die zum Interview auf der Website des R führt, ist noch existent, so dass für die X-Partei auch das Interesse an der Verfolgung der behaupteten Rechtsverletzung fortbesteht.<sup>51</sup>

#### B. Begründetheit

Das Organstreitverfahren ist begründet, wenn die Äußerung des B und die Verlinkung auf der Homepage des Bundeskanzlers gegen das Grundgesetz verstoßen, § 67 S. 1 BVerfGG, und die Antragstellerin in ihren Rechten verletzt. In Betracht kommt eine Verletzung der Rechte aus Art. 21 Abs. 1 GG.

#### I. Gewährleistungsinhalt der Rechte aus Art. 21 Abs. 1 GG

Zur Verwirklichung des freien und demokratischen Volkswillens durch Wahlen (vgl. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG, Art. 38 Abs. 1 GG) muss es politischen Interessenvertreter:innen möglich sein, mit- und gegeneinander am freiheitlich demokratischen Willensbildungsprozess mitwirken und den politischen Meinungskampf austragen zu können.<sup>52</sup> Hier kommt die herausragende Bedeutung politischer Parteien und ihre vermittelnde Funktion zwischen Staat und Gesellschaft zum Tragen.<sup>53</sup> Dem trägt Art. 21 Abs. 1 GG Rechnung, indem er neben der Gründungs- und Organisationsfreiheit auch die Chancengleichheit politischer Parteien garantiert.<sup>54</sup> Danach dürfen staatliche Maßnahmen nicht zu einer Verzerrung des politischen Wettbewerbs führen, indem potentiell Einfluss auf das Wahlverhalten genommen wird, sich mithin die politische Willensbildung vom Volk hin zu den Staatsorganen umkehrt.<sup>55</sup> Insofern müssen staatliche Stellen die parteipolitische Neutralität wahren.<sup>56</sup> Insbesondere dürfen

---

<sup>51</sup> Anders im Fall BVerfGE 162, 207 (227 – dort Wiederholungsgefahr bejaht).

<sup>52</sup> Voßkuhle/Kaufhold, JuS 2019, 763 (764); Ipsen, Staatsrecht I, 35. Aufl. 2023, § 5 Rn. 14 ff.; BVerfGE 162, 207 (228); 148, 11 (23 f.).

<sup>53</sup> BVerfGE 148, 11 (23 f.).

<sup>54</sup> Voßkuhle/Kaufhold, JuS 2019, 763 (764); Barczak, NVwZ 2015, 1014.

<sup>55</sup> BVerfGE 154, 320 (337); Spitzlei, JuS 2018, 856 (857 f.); Morlok, JuS 2022, 1, (4 f.); Hong, ZGI 2022, 199 (201).

<sup>56</sup> Ferreau, NVwZ 2017, 1259 (1260). Auch außerhalb von Wahlkampfzeiten, siehe BVerfGE 162, 207 (230).

Mitglieder der Bundesregierung die ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen und die damit einhergehende Amtsautorität nicht nutzen, um einseitig Partei zu ergreifen.<sup>57</sup>

Die X-Partei ist eine politische Partei, die einen entsprechenden Schutz vor staatlicher Einflussnahme genießt. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass sie vom Verfassungsschutz beobachtet wird.<sup>58</sup>

## II. Eingriff

In dieses Recht der X-Partei könnte durch die Äußerungen des B und die anschließende Verlinkung des Interviews auf der Homepage der Bundesregierung eingegriffen worden sein.

### 1. Interview

Zu beachten ist die Doppelfunktion, die Mitglieder der Bundesregierung regelmäßig einnehmen: Für gewöhnlich sind sie gleichzeitig auch Parteipolitiker:innen und Mitglieder des Bundestages.<sup>59</sup> Die Beurteilung eines Eingriffs hängt also davon ab, welche „Sprecherrolle“ der B zum Zeitpunkt der konkreten Aussage eingenommen hat.<sup>60</sup> Ein Eingriff käme *per se* nicht in Betracht, wenn B in seiner Funktion als Parteipolitiker handelte und die Aussagen nicht im Zusammenhang mit Hoheitsfunktionen stehen.<sup>61</sup> Sofern die Äußerung hingegen „unter spezifischer Inanspruchnahme der Autorität des Regierungsamtes oder der mit ihm verbundenen Ressourcen stattgefunden hat“, liegt die Amtsträgereigenschaft näher.<sup>62</sup> Für die Abgrenzung lassen sich in Anbetracht der wechselhaften Vieltätigkeit des partei- und regierungspolitischen Alltags aber nur schwerlich allgemeinverbindliche Kriterien festlegen. Eine Bewertung muss deswegen anhand der Umstände des Einzelfalls erfolgen.<sup>63</sup> Der Bewertungsmaßstab ergibt sich dabei aus der Perspektive eines mündigen Bürgers.<sup>64</sup>

Das BVerfG legt an Äußerungen, die im Rahmen eines Interviews abgegeben werden, einen differenzierenden Bewertungsmaßstab an und trägt so dem Umstand Rechnung, dass eine Zurechnung sowohl zum partei- als auch zum regierungspolitischen Mandat möglich ist.<sup>65</sup> Auch einem Bundeskanzler muss die parteipolitische Äußerung insofern möglich sein.<sup>66</sup>

Vorliegend hat B sich im Rahmen eines Interviews unmittelbar vor einer offiziellen Pressekonferenz, in der er als Bundeskanzler auftreten sollte, geäußert. Daraus ließe sich allein aufgrund des engen zeitlichen und räumlichen Zusammenhangs mit der Erfüllung amtlicher Funktionen eine amtliche Eigenschaft zum Zeitpunkt des Interviews schlussfolgern. Allerdings würde eine solche Betrachtungsweise der in der politischen Realität oftmals sprunghaft wechselnden Sprecherrolle nicht gerecht werden. Es darf dem Bundeskanzler – auch in Anbetracht der Verantwortung seines Amtes<sup>67</sup> – nicht

---

<sup>57</sup> BVerfGE 162, 207 (231 f.).

<sup>58</sup> Dazu Kluth, in: BeckOK GG, Stand: 15.8.2023, Art. 21 Rn. 209.

<sup>59</sup> Vgl. BVerfGE 154, 320 (341); Harding, NVwZ 2022, 1777 (1779).

<sup>60</sup> Begriff der „Sprecherrolle“ entliehen von Barczak, NVwZ 2015, 1014 (1015 f.).

<sup>61</sup> Nellesen, Äußerungsrechte staatlicher Funktionsträger, 2019, S. 76.

<sup>62</sup> BVerfGE 154, 320 (340); zur Kritik an einer solchen Differenzierung Harding, NVwZ 2022, 1777 (1779 ff.); siehe ferner Sondervotum Wallrabenstein, BVerfGE 162, 207 (271 ff.).

<sup>63</sup> BVerfGE 162, 207 (232 f.); 154, 320 (340); 148, 11 (34).

<sup>64</sup> BVerfGE 162, 207 (233).

<sup>65</sup> BVerfGE 162, 207 (233 f.).

<sup>66</sup> BVerfGE 162, 207 (234 f.).

<sup>67</sup> Voßkuhle/Schemmel, JuS 2020, 736 (737); Herzog, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 53. Lfg., Stand: Oktober 2008, Art. 65 Rn. 2 f.



die Amtsträgereigenschaft zum Verhängnis werden und dazu führen, dass eine Vermutung für die amtliche Funktion besteht.<sup>68</sup>

Auch aus der konkreten Äußerung des B als solcher lässt sich kein amtlicher Zurechnungszusammenhang ableiten, da B die im Interview erwähnten Mittel nicht mit der eigenen Amtsautorität verknüpft.<sup>69</sup> Dabei kann dahinstehen, ob er die Äußerungen als Parteipolitiker der Y-Partei oder als Privatperson von sich gegeben hat.<sup>70</sup>

Die Äußerungen des B im streitgegenständlichen Interview sind als solche nicht als Eingriff in Art. 21 GG zu qualifizieren.

## 2. Verlinkung

Eine andere Beurteilung könnte sich aus der anschließenden Verlinkung des Interviews auf der Webseite des R ergeben.

Grundsätzlich ist nach der Rspr. von einer amtsbezogenen Inanspruchnahme staatlicher Autorität auszugehen, wenn Inhalte auf der Homepage der Bundesregierung bzw. ihrer Teile – die zusätzlich mit Hoheitszeichen wie etwa dem Bundeswappen versehen sind – veröffentlicht werden.<sup>71</sup> In der Regel ist in einem solchen Fall von einer Verbreitung des Veröffentlichungsinhalts unter Nutzung staatlicher Ressourcen auszugehen.<sup>72</sup> Allerdings findet sich auf der Homepage lediglich ein Link, der wiederum zum auf der Webseite des R veröffentlichten Interview führt. Fraglich ist, ob die Inanspruchnahme der Amtsautorität, die aus der Nutzung staatlicher Ressourcen folgt, auch in einer derartigen Fallkonstellation gilt.

Dagegen könnte die Berücksichtigung der Informationsbefugnis des Bundeskanzlers als Teil der Bundesregierung sprechen (siehe noch III. 1.). Wenn das Interview des B in dessen Funktion als Parteipolitiker oder Privater gefallen ist (siehe oben), kann es dem Bundeskanzler als Teil der Bundesregierung gestattet und auch erforderlich sein, auf solche die Allgemeinheit interessierenden Aussagen hinzuweisen. Die Weiterleitung über den Hyperlink könnte insofern als Abgrenzungsmedium betrachtet werden, das eine (digitale) Distanz zwischen staatlicher Ressource und Veröffentlichungsinhalt schafft.

Demgegenüber muss auch bei der hiesigen Bewertung der Maßstab verständiger Bürger:innen zugrunde gelegt werden. Für diese dürfte der „Zwischenakt“ des Hyperlinks keine besondere Hürde darstellen. Für sie wäre die Abgrenzung eine rein technische. Eine „Zurechnung“ zum Handeln von Hoheitsträgern und mithin die Inanspruchnahme staatlicher Autorität wäre darin trotzdem zu erkennen.

Dafür spricht auch, dass die Reichweitenstärke des veröffentlichten Interviews auf der Homepage des R potenziert wird. Der Veröffentlichungsinhalt erfährt durch die Verlinkung eine besondere, staatlich autorisierte Legitimität. Es kann also für die Verlinkung nichts Anderes gelten als für die unmittelbare Veröffentlichung auf der Homepage der des Bundeskanzlers.<sup>73</sup>

Durch die Verlinkung auf der Homepage der Bundesregierung und den Titel „Bundeskanzler äußert sich zum Vorgehen der Bundesregierung gegen L“ macht sich der Bundeskanzler den verlinkten Inhalt

---

<sup>68</sup> I.E. ähnlich *Nellesen*, Äußerungsrechte staatlicher Funktionsträger, 2019, S. 76.

<sup>69</sup> Dies wäre z.B. anders, wenn er explizit auf sein Amt Bezug genommen hätte, BVerfGE 162, 207 (233).

<sup>70</sup> *Harding*, NVwZ 2022, 1777 (1778).

<sup>71</sup> Vgl. BVerfGE 148, 11 (34).

<sup>72</sup> BVerfGE 154, 320 (350).

<sup>73</sup> Dafür spricht auch eine entsprechende Anwendung der Grundsätze zur Linkhaftung im digitalen Raum, vgl. BGH ZUM 2013, 662 (664); BGH MMR 2016, 171 (172).

zu eigen, so dass die Aussage des B mit seinem Amt als Bundeskanzler und folglich mit staatlich legitimer Autorität verknüpft wird.

Ein Eingriff ist also nicht aufgrund der parteipolitischen Rolle des B ausgeschlossen.

*Hinweis:* A.A. vertretbar. Ein Hilfsgutachten sollte die Rechtfertigung noch verarbeiten.

### 3. Einseitige Einwirkung auf die Chancengleichheit der Parteien

Für das Vorliegen eines Eingriffs muss ferner einseitig und negativ auf die Chancengleichheit der X-Partei eingewirkt worden sein, wobei der objektive Empfängerhorizont entscheidend ist.<sup>74</sup>

In der Aussage, dass die X-Partei „Demokratiefeindlichkeit“ in die öffentlichen Ämter trage und dies als „unverzeihlich“ und „staatszersetzend“ bewertet wird, ist eindeutig eine negative Herabwürdigung und damit ein negatives und einseitiges Werturteil zu erblicken. Daran ändert auch nichts, dass B zunächst generell auf die Situation in L und die seiner Meinung nach wünschenswerte staatliche Reaktion Bezug nimmt. Offensichtlich zielt die Aussage Bs vor allem auf die X-Partei (nicht etwa nur die L-Regierung) ab, was durch den letzten Satz seiner Aussage deutlich wird.<sup>75</sup> Eine Auslegung unter Zugrundelegung des objektiven Empfängerhorizonts ergibt folglich, dass die Aussage insgesamt einen negativen Wertgehalt gegenüber der X-Partei enthält.

### 4. Zwischenergebnis

Durch die Verlinkung des Interviews mit B auf der Homepage des Bundeskanzlers liegt ein Eingriff in die Chancengleichheit der X-Partei vor.

## III. Rechtfertigung

*Hinweis:* Hier sind verschiedenste Aufbauvarianten denkbar, so dass der vorgeschlagene Weg nicht der einzig gangbare ist. Studierende sollten erkennen, dass sich eine Rechtfertigung des Eingriffs zum einen aus der generellen Äußerungsbefugnis des Bundeskanzlers ergeben kann und zum anderen auch Äußerungen, die der Verteidigung fundamentaler Verfassungswerte dienen, eine rechtfertigende Wirkung haben können.

Der Eingriff in Art. 21 Abs. 1 GG könnte gerechtfertigt sein. Mangels ausdrücklicher Schranke kommen nur verfassungsimmanente Schranken in Betracht.

### 1. Verfassungsimmanente Schranke in Art. 65 GG?

Als solche könnte vorliegend die verfassungsrechtliche Informationsbefugnis des Bundeskanzlers dienen.<sup>76</sup> Konkretisiert wird diese aus Art. 65 GG abgeleitete Befugnis unter anderem durch die Äußerung über allgemeinpolitische, gesellschaftlich interessierende und die Bürger:innen unmittelbar

<sup>74</sup> BVerfGE 162, 207 (253).

<sup>75</sup> Dass auch mittelbare Einwirkungen eingriffstauglich sind, hat das BVerfG bereits festgestellt, siehe BVerfGE 162, 207 (255).

<sup>76</sup> Zur Thematik des staatlichen Informationshandelns generell *Voßkuhle/Kaiser*, JuS 2018, 343 oder *Schoch*, NVwZ 2011, 193.

betreffende Themen.<sup>77</sup> Dazu zählt auch die politische (und verfassungsrechtliche) Situation in L. Die Tatsache, dass es sich um politische Vorgänge innerhalb eines Landes handelt, ändert daran nichts, da es zentral um die Ausführung von *Bundesgesetzen* geht.<sup>78</sup>

Eine taugliche verfassungsimmanente Schranke liegt mithin vor.

## 2. Schranken-Schranke: Neutralitätspflicht

Die Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit des Bundeskanzlers als Mitglied der Bundesregierung endet dort, „wo Werbung für oder Einflussnahme gegen einzelne im politischen Wettbewerb stehende Personen oder Parteien beginnt.“<sup>79</sup> Insofern muss die Aussage des B auf ihre Vereinbarkeit mit der Neutralitätspflicht von Amtsträgern untersucht werden.<sup>80</sup>

In den Aussagen des B ist durch Wortwahl und Satzkomposition eine klare Stellungnahme zulasten der X-Partei zu erkennen, die nicht mehr nur auf die Auseinandersetzung in der gesellschaftlich und politisch aktuellen Debatte abzielt, sondern eine unmissverständlich ablehnende Haltung gegen die X-Partei zum Ausdruck bringt. Das Unterstellen der Demokratiefeindlichkeit und Staatszersetzung durch eine politische Partei kann nicht mehr als vom Neutralitätsgebot gedeckt angesehen werden. Vielmehr stellen die entsprechenden, nicht als erstrebenswert angesehenen Attribute eine von Neutralität abweichende Aussage dar. Diese sind auch nicht auf einen einmaligen Vorgang begrenzt, sondern gegen die X-Partei in ihrer Gesamtheit gerichtet.<sup>81</sup>

Die Äußerung Bs ist folglich als Einflussnahme auf den politischen Wettbewerb zu qualifizieren, die die X-Partei herabwürdigt. Die eigentlich der Befugnis zur amtlichen Informations- und Öffentlichkeitsarbeit dienende Äußerung des B bewegt sich nicht in den Grenzen des Neutralitätsgebots und ist nicht gerechtfertigt.

## 3. Verfassungsverteidigung als weiterer Rechtfertigungsgrund?

Es kommt jedoch in Betracht, dass die Äußerungen des B wegen seiner Befugnis zur (auch verbalen) Verfassungsverteidigung – trotz fehlender Neutralität – gerechtfertigt waren. Die Bundesregierung ist dazu verpflichtet, Verfassungswerte und insbesondere die freiheitlich-demokratische Grundordnung zu verteidigen und sich im Rahmen dessen auch mit negativen Werturteilen über politische Parteien zu äußern.<sup>82</sup> Das BVerfG hat explizit festgestellt, dass „Einschätzungen politischer Parteien als verfassungsfeindlich [...] Teil der öffentlichen Auseinandersetzung [...]“ sind.<sup>83</sup>

Dazu müsste B mit seiner Äußerung den Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung bezweckt haben. Zwar erwähnt er im Interview die Demokratiefeindlichkeit und die Gefahr der Staatszersetzung durch die X-Partei. Allerdings hat B die Aussagen nicht mit einer konkreten verfassungsfeindlichen Position der X-Partei verbunden.<sup>84</sup> Vielmehr erschöpft sich die Aussage in Kritik der X-Partei und Auswirkungen ihres Handelns auf die Bundesrepublik Deutschland. Es ist auch nicht dargelegt, dass die X-Partei insgesamt verfassungsfeindliche Ziele verfolgt, die zu einer derartigen Äußerung berechtigen würden.

---

<sup>77</sup> BVerfGE 154, 320 (336 f.); 162, 207 (245).

<sup>78</sup> Vgl. dazu aber BVerfGE 162, 207 (245).

<sup>79</sup> BVerfGE 162, 207 (246).

<sup>80</sup> Zur Neutralitätspflicht siehe *Spitzlei*, JuS 2018, 856 (857 ff.).

<sup>81</sup> Vgl. so ähnlich BVerfGE 354, 320 (345); siehe außerdem BVerfGE 162, 207 (264 f.).

<sup>82</sup> BVerfGE 162, 207 (246 f.); VerfGH Saarl, Urt. v. 8.7.2014 – Lv 5/14.

<sup>83</sup> BVerfGE 138, 102 (116).

<sup>84</sup> Vgl. BVerfGE 162, 207 (265).

*Hinweis:* A.A. bei entsprechender Argumentation vertretbar, z.B. bei der Betonung des weiten Einschätzungsspielraums des Bundeskanzlers.<sup>85</sup>

Auch wenn man annähme, dass die X-Partei eine verfassungswidrige Partei i.S.d. Art. 21 Abs. 2 GG oder sonst verfassungsfeindlich ist, liegt die alleinige Verbotskompetenz beim BVerfG, Art. 21 Abs. 4 GG.<sup>86</sup> Aus ihrer Verfassungsfeindlichkeit ergeben sich zwar Äußerungsrechte für Hoheitsträger; diese erfordern indes einen konkreteren Hinweis als hier erfolgt. Verfassungsverteidigung scheidet somit als Rechtfertigungsgrund aus.

#### IV. Zwischenergebnis

Die Äußerung des B verletzt die X-Partei in ihrem Recht auf Chancengleichheit gem. Art. 21 Abs. 1 GG. Ihr Antrag ist begründet.

#### C. Ergebnis

Der Antrag der X-Partei ist zulässig und begründet. Er wird Erfolg haben.

---

<sup>85</sup> Vgl. BVerfGE 162, 207 (241 ff.).

<sup>86</sup> Kluth, in: BeckOK GG, Stand: 15.8.2023, Art. 21 Rn. 205.