Wissenschaftliche Dienste



Deutscher Bundestag

Kurzinformation

Politische Stellungnahmen von Behörden und Neutralitätsgebot

Wenn Behörden zu politischen Themen Stellung nehmen, stellt sich die Frage der rechtlichen Zulässigkeit, besonders mit Blick auf ein etwaiges Neutralitätsgebot staatlicher Organe. Politische Stellungnahmen im weitesten Sinne können sowohl durch Äußerungen als auch durch sonstige tatsächliche Handlungen erfolgen. Für die Bewertung der rechtlichen Zulässigkeit ist die Qualität und Natur des Verwaltungshandelns maßgeblich. Jedenfalls können sich politische Stellungnahmen grundsätzlich dem Bereich des schlichten Verwaltungshandelns zuordnen lassen, wenn und soweit sie nicht auf einen rechtlichen, sondern tatsächlichen Erfolg gerichtet sind.¹ Für die rechtliche Bewertung schlichten Verwaltungshandelns ist die Unterscheidung zwischen Wissenserklärungen, also Äußerungen, und tatsächlichen Verrichtungen nach der rechtswissenschaftlichen Literatur im Grunde rechtlich unerheblich.²

Aus dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gemäß Art. 20 Abs. 3 des Grundgesetzes (GG)³ folgt, dass sich schlichtes Verwaltungshandeln, wie jede andere staatliche Maßnahme, an Recht und Gesetz messen lassen muss.⁴ Wenn durch sie in Grundrechte eingegriffen wird, muss es auf einer Ermächtigungsgrundlage beruhen. Aber auch in dem Fall, dass keine Grundrechte berührt werden, sind durch einfachgesetzliche und verfassungsrechtliche, insbesondere rechtsstaatliche Vorgaben Grenzen gesetzt: Die Behörde darf nur im Rahmen ihres Zuständigkeitsbereiches tätig werden, und die jeweilige Handlung muss mit allgemeinen Rechtsgrundsätzen in Einklang stehen. Dazu wird neben dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz auch das Willkürverbot gezählt.⁵

- 1 Vgl. zu den Begrifflichkeiten, Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Aufl. 2020, § 15 Rn. 1.
- 2 Maurer/Waldhoff, Allgemeines Verwaltungsrecht, 20. Aufl. 2020, § 15 Rn. 2; Guckelberger, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl. 2023, § 23 Rn. 2.
- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert am 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478).
- Vgl. Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 20 (Rechtsstaat) Rn. 174; Kotzur, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2021, Art. 20 Rn. 153 ff.; Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl. 2006, S. 348 f.
- 5 Guckelberger, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Auflage 2023, § 23 Rn. 6.

WD 3 - 3000 - 085/23 (13.07.2023)

© 2023 Deutscher Bundestag

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Ob und gegebenenfalls inwieweit die Behörde im Rahmen schlichten Verwaltungshandelns ein allgemeines Neutralitätsgebot zu wahren hat, ist allerdings weder ausdrücklich im Grundgesetz geregelt noch innerhalb der Rechtsprechung geklärt. In der Literatur wird teilweise vertreten, dass die Verfahrensregeln der Unparteilichkeit und Neutralität bei schlichtem Verwaltungshandeln jedenfalls "beachtlich" seien.⁶ Bisher wurden durch die Rechtsprechung allerdings nur besondere Neutralitätsgebote in Bezug auf bestimmte Handlungsformen entwickelt und diskutiert, wie in Bezug auf staatliche Öffentlichkeitsarbeit oder im Zusammenhang mit dem aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Grundsatz der fairen und objektiven Verfahrensgestaltung.

Zur Zulässigkeit staatlicher Öffentlichkeitsarbeit hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass dies zulässig sei, damit sich Bürger über die von staatlichen Stellen zu entscheidenden Sachfragen sowie den von ihnen getroffenen Entscheidungen, Maßnahmen und Lösungsvorschläge ein eigenes Bild machen und so an der politischen Willensbildung teilnehmen können. Jedoch müsse, wie das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf Staatsorgane, namentlich die Bundesregierung als Ganzes wie auch ihre Mitglieder, klargestellt hat, besonders die Chancengleichheit von Parteien sowohl im Wahlkampf als auch außerhalb desselben berücksichtigt werden.

Auch außerhalb von Wahlkampfzeiten erfordert der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien die Beachtung des Gebots staatlicher Neutralität. Der Prozess der politischen Willensbildung ist nicht auf den Wahlkampf beschränkt, sondern findet fortlaufend statt. [...] Das Gebot staatlicher Neutralität gilt jedenfalls nicht nur für den Wahlvorgang und die Wahlvorbereitung, sondern für sämtliche Betätigungen der Parteien, die auf die Erfüllung des ihnen durch Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG zugewiesenen Verfassungsauftrags gerichtet sind. Insoweit schützt Art.21 Abs. 1 Satz 1 GG das Recht der Parteien auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb in seiner Gesamtheit.

Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung entwickelte daneben ein besonderes Neutralitätsgebot für Behörden als eine Ausprägung des aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Grundsatzes der fairen und objektiven Verfahrensgestaltung. Diese Rechtsprechung bezieht sich jedoch in erster Linie auf laufende Verwaltungsverfahren und die insoweit betroffene Verfahrensgestaltung. Behörden sind demnach als gesetzesvollziehende, staatliche Organe an Recht und Gesetz gebunden und dem Gemeinwohl verpflichtet und müssen zu jeder Zeit recht- und zweckmäßige Entscheidungen treffen können. Dies gilt danach vor allem für Abwägungsentscheidungen, bei denen widersprechende öffentliche Interessen in einen angemessenen Ausgleich gebracht werden müssen. Die Rechtsprechung entnimmt den verwaltungsverfahrensrechtlichen Befangenheitsvorschriften (§§ 20

⁶ Schmidt-Aßmann, Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2. Aufl. 2006, S. 349.

⁷ Vgl. BVerfGE 44, 125 (148).

⁸ BVerfGE 162, 207 (229 Rn. 73 ff.).

⁹ BVerfGE 162, 207 (230 Rn. 74); zum Neutralitätsgebot staatlicher Organe im Wahlkampf, BVerfGE 44, 125 (144); ferner VGH Mannheim, Beschluss vom 02.05.2019 - 1 S 552/19 -, BeckRS 2019, 8199 Rn. 35 ff.

Vgl. dazu grundlegend BVerwG, Urteil vom 05.12.1986 - 4 C 13/85 -, NVwZ 1987, 578 (582); bestätigt durch BVerwG, Urteil vom 03.03.2011 - 9 A 8/10 -, NVwZ 2011, 1256 (1258 Rn. 24); zuletzt, unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des BVerwG, VG Karlsruhe, Urteil vom 12.05.2021 - 2 K 5046/19 -, BeckRS 2021, 19238 Rn. 46.

und 21 des Verwaltungsverfahrensgesetzes¹¹) einen verallgemeinerungsfähigen Gedanken, wonach die für eine Entscheidung zuständige Behörde die ihr übertragene Aufgabe neutral und in unparteiischer Weise wahrnehmen und dies auch in der Verfahrensgestaltung gewährleisten soll.¹² Die Neutralität der Behörde könnte gefährdet sein, wenn "andere Behörden oder Amtsträger außerhalb ihrer Zuständigkeit und außerhalb zulässiger Beteiligungen auf das Verwaltungsverfahren Einfluß zu nehmen suchen"¹³ oder "das Handeln und die Entscheidung der Behörde erkennbar und kausal [...] von einem Sonder- oder Eigeninteresse oder einer gewissen sonstigen Nähe an einem bestimmten Ergebnis einer Sachentscheidung geprägt wird"¹⁴. Allerdings wird innerhalb der Rechtsprechung auch deutlich gemacht, dass die Rechtsordnung insoweit keine ",institutionelle Befangenheit' [...] mit der Folge eines Mitwirkungsverbots der gesamten Behörde im Sinne eines institutionellen Handlungsverbots" kenne.¹⁵ Das Bundesverwaltungsgericht entschied in diesem Zusammenhang und in Bezug auf Planfeststellungsverfahren:

Das schließt Kontaktaufnahmen, Informationen und Kenntnisnahmen nicht aus, sofern daraus nicht im Einzelfall entscheidungsbezogene Aktivitäten betreffend den Verlauf und den Inhalt des Planfeststellungsverfahrens hervorgehen [...]. Demgemäß ist es den Vertretern der Planfeststellungsbehörde nicht von vornherein verwehrt, an Besprechungen auf politischer Ebene teilzunehmen. Dies mag zum Zwecke sachkundiger Beratung und mit dem Ziel politischer Effektivität sogar naheliegend sein. Rechtlich zu beanstanden ist eine derartige Verfahrensweise aber dann, wenn die verfahrensrechtlich geordneten Entscheidungsebenen nicht mehr getrennt, einseitig Absprachen über die weitere Verfahrensgestaltung getroffen und der Gestaltungsspielraum der Planfeststellungsbehörde von vornherein durch aktive Einflußnahmen auf "politischer Ebene" sachwidrig eingeengt wird. Die Behörde verliert dann die erforderliche innere Distanz und Neutralität zu dem Vorhaben, über das zu entscheiden allein ihr gesetzlich aufgetragen ist. 16

Diese Rechtsprechung zu verschiedenen Varianten von Neutralitätsgeboten macht deutlich, dass sich staatliche Organe im Grundsatz unparteilich und neutral in Bezug auf politische Themen und gegenüber politischen Parteien verhalten sollten. Mit Blick auf die bisherige Rechtsprechung ließe sich aber auch argumentieren, dass Behörden im Bereich politischer Stellungnahmen ein gewisser Spielraum zustehen könnte, solange nicht der politische Willensbildungsprozess, vor allem in Bezug auf einzelne politische Parteien, oder die eigene Entscheidungsfindung erkennbar und kausal beeinflusst wird.

* * *

¹¹ Verwaltungsverfahrensgesetz vom 23.01.2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert am 25.06.2021 (BGBl. I S. 2154).

¹² Siehe zuletzt VG Karlsruhe, Urteil vom 12.05.2021 - 2 K 5046/19 -, BeckRS 2021, 19238 Rn. 46, in Bezug auf BVerwG, Urteil vom 05.12.1986 - 4 C 13/85 -, NVwZ 1987, 578 (581 ff.); bestätigt durch BVerwG, Urteil vom 03.03.2011 - 9 A 8/10 -, NVwZ 2011, 1256 Rn. 24.

¹³ BVerwG, Urteil vom 05.12.1986 - 4 C 13/85 -, NVwZ 1987, 578 (582).

¹⁴ VG Karlsruhe, Urteil vom 12.05.2021 - 2 K 5046/19 -, BeckRS 2021, 19238 Rn. 47.

¹⁵ Vgl. VG Karlsruhe, Urteil vom 12.05.2021 - 2 K 5046/19 -, BeckRS 2021, 19238 Rn. 47 m.w.N.

¹⁶ BVerwG, Urteil vom 05.12.1986 - 4 C 13/85 -, NVwZ 1987, 578 (582).