

Leitsätze

**Neutralität als Verfassungsgebot?
Die Exekutive und der politische Prozess**

I. Machtverschiebungen und Neutralität – Begriffe und Voraussetzungen

- (1) Machtverschiebungsinteressen kennzeichnen politische Fragen. Das Verfassungsrecht als Rahmenordnung schafft für den politischen Prozess notwendige Infrastrukturen und setzt ihm sektorale Leitmarken.
- (2) Der schillernde Begriff Neutralität bezeichnet eine unparteiische Haltung, Nichteinmischung und Nichtbeteiligung und lädt mit diesem spärlichen Sinngehalt zur Polyvalenz geradezu ein. Neutralität findet sich in der Rechtsordnung zu unterschiedlichen Zeiten und an unterschiedlichsten Orten.

II. Aufklärung des Untersuchungsfeldes

- (3) Verfassungsrechtliche Diskurse um Neutralität folgen Konjunkturen. Heute wird Neutralität als verfassungsrechtlich eingelagerter Krisenbegriff gedeutet, im rechtlichen Umgang mit dem Faktum des politischen Pluralismus erprobt und als Steuerungsinstrument in einem sich wandelnden Prozess politischer Kommunikation ausdifferenziert.
- (4) Das Neutralitätsgebot schränkt den Handlungsspielraum von Regierung und Verwaltung populistischen Parteien und Bewegungen gegenüber ein. Es erscheint plausibel, dass der jüngste Diskurs um politische Neutralität der Exekutive selbst Symptom einer Transformationszeit ist, die mehr ist als eine Repräsentationskrise in einer polarisierten Demokratie.

III. Verfassungsrechtliche Grundlagen

1. Neutralität und Chancengleichheit in der Parteiendemokratie

- (5) Im Zentrum der verfassungsrechtlichen Fundamentierung des Gebotes politischer Neutralität stehen Demokratieprinzip und Parteienfreiheit. Neutralität fungiert hier als Baugesetz eines freien demokratischen Prozesses und als Garant chancengleichen Wettbewerbs.
- (6) Neutralität erlaubt die Thematisierung der Beschränkungen der Chancengleichheit, die um der Responsivität demokratischer Herrschaft Willen verfassungsrechtlich hinzunehmen sind. Zudem ist sie an den Rändern des politischen Feldes gefordert.

2. Rechtsstaatliche Neutralität

- (7) Ein rechtsstaatliches Neutralitätsgebot geht einerseits weitgehend in der Gesetzbindung der Exekutive auf. Rechtsstaatliche Distanz soll andererseits durch Verwaltungsverfahren, -organisation und Kompetenzordnung hergestellt werden.

3. Grundrechte und exekutive Neutralität

- (8) Die Neutralität der Exekutive setzt das liberale Versprechen um, dass der Verfassungsstaat allen Bürgern als Freie und Gleiche begegnet. Deshalb sind Neutralitätsdiskurse auch Grundrechtsdiskurse. Das Gebot politischer Neutralität fungiert als Ordnungsimperativ, der als Entdifferenzierungsverbot dem Staat eine Einflussnahme in grundrechtlich ausdifferenzierten Bereichen versagen soll.
- (9) Weil die Abschirmwirkung der Neutralität an die Ausdifferenzierung der Grundrechte anknüpft, kann sie nur grundrechtsspezifisch entwickelt werden. Grundrechte bieten keinen Konfrontationsschutz, in seiner Grundrechtsausübung nicht irritiert zu werden.
- (10) Grundrechte begründen nicht nur Interventionsverbote, sondern auch Interventionsgebote. Die demokratische Responsivität findet ihre Entsprechung in grundrechtlicher Responsivität.

4. Politische Neutralität als Amtspflicht

- (11) Weil die Verpflichtung des Staates auf Neutralität keine andere sein kann als die Verpflichtung seiner Amtsträger auf Neutralität, sind verfassungsrechtliche Diskurse über politische Neutralität auch Diskurse um Dienst- und Amtspflichten des Verwaltungspersonals.
- (12) Aufgehoben wird das Gebot der Nichtidentifikation in der politischen Treuepflicht der Beamten. Amtsneutralität setzt Grundrechten Grenzen und findet ihre Grenzen in der permeablen Membran zwischen Amt und Person.

5. Politische Neutralität und Bildung

- (13) Die Auseinandersetzung um die politische Neutralität der Schule gehört zu den traditionellen Diskursen um den staatlichen Bildungs- und Erziehungsauftrag. Neutralitätsforderungen gewinnen im Bildungs- und Erziehungskollektiv der Schule besondere Qualität.
- (14) Politische Bildung in der Schule dient der Aneignung der Kompetenzen, die Demokratie als Lebensform auszeichnen und Voraussetzung dafür sind, an der Demokratie als Herrschaftsform teilzunehmen. Neutralität beschreibt die Offenheit der Schule für gesellschaftliche Pluralität.

IV. Neutralität – Beobachtungen zu Relationen und Unterscheidungen

1. Gemeinwohlkonkretisierung im demokratischen Prozess

- (15) Das Verfassungsgebot der Neutralität soll die Offenheit der Gemeinwohlkonkretisierung im politischen Prozess und die Gemeinwohlbindung der Exekutive sicherstellen. Neutralität akzentuiert eine Grenze demokratischer Mehrheitsherrschaft und fördert demokratische Repräsentativität. Sie ist Ausdruck der Prozeduralität, Reversibilität und Relativität demokratischer Herrschaft als Herrschaft auf Zeit.
- (16) Neutralität macht aber sowohl auf die Verschränkungen der Volks- und Staatswillensbildung in einer repräsentativen Demokratie als resonanzbedürftiger und responsiver Ordnung als auch auf die Parteilichkeit des Verfassungsstaates aufmerksam. Verwaltungs- und

Regierungskommunikation beugt postdemokratischer Apathie und der Erosion demokratischer Öffentlichkeit vor, weil sie zur Akzeptanz politischer Entscheidungen beiträgt. In Ansehung der Parteien bedeutet Neutralität hier Wahrung von Chancengleichheit.

- (17) Mit den Bausteinen der politischen Willensbildung, mit Grundrechten und Staatszielbestimmungen kann und soll sich die Exekutive identifizieren. Der Schutz der freiheitlich demokratischen Grundordnung in der streitbaren Demokratie erlaubt schließlich den Ausschluss bestimmter Beiträge zum Gemeinwohl.

2. Leitbilder der Exekutive im administrativ-politischen System

- (18) Neutralität transportiert unterschiedliche Leitbilder der Exekutive im politischen System. Der Mythos der politischen Neutralität begleitet die Ausformung des Verfassungsstaates als neutraler Rechtsperson und seine Transformation zum Parteienstaat.
- (19) Die Beschreibungen des politisch-administrativen Systems offenbaren Handlungsspielräume der Verwaltung in Politikumsetzung und Politikformulierung. Je stärker die normativen Bilder obrigkeitsstaatlich-autonomer Verwaltung und hierarchischer Verwaltung im demokratischen Verfassungsstaat verblassen und durch solche der kooperativen und responsiven Verwaltung ersetzt werden, umso eher wandert der Fokus von der Verwaltungsneutralität auf administrative Interessenvermittlung und politische Gestaltung.
- (20) Verfassungsrechtliche Diskurse um Neutralität erfordern angesichts der ausdifferenzierten rechtlichen Steuerung der Exekutive Differenzierungen und erlauben die argumentative Verarbeitung unterschiedlicher Funktionen und Aufgaben.

V. Abschied von der politischen Neutralität der Exekutive?

1. Neutralität als Leitbild des Verfassungsrechts

- (21) Das Gebot der Neutralität der Exekutive wird als verfassungsrechtliches Leitbild ausgeprägt. Im rechtsdogmatischen Diskurs fungiert Neutralität als heuristischer Begriff mit Speicher- und Orientierungsfunktion, dient der Normrepräsentation und entlastet, strukturiert und fokussiert rechtswissenschaftliche Diskurse.
- (22) Neutralität ist ein Grenzbegriff und fokussiert die Nichtidentität von Staats- und Volkswillensbildung, von Partikular- und Gemeinwohl. Sie verweist auf die Membran zwischen freiheitsberechtigter Gesellschaft und verfassungsgebundener Exekutive.
- (23) Der Neutralitätsbegriff erlaubt wegen seiner Deutungsoffenheit die Zuspitzung verfassungstheoretischer Prämissen in verfassungsdogmatischen Diskursen.
- (24) Neutralität kann im Verhältnis von Verfassung und Verfassungswirklichkeit als Fühlbegriff beschrieben werden, mit dem das Recht gesellschaftliche Wertungen „ertastet“ und seine Responsivität gegenüber Sozialphänomenen erhöht. Neutralitätsdiskurse reagieren so auf die Wahrnehmung der Verschiebungen in Prozessen öffentlicher Willensbildung, der Machtvermehrung nichtmajoritärer Institutionen und ungleicher Repräsentationschancen.

2. Chancen und Risiken der Neutralität

- (25) Neutralität neigt dazu, die dogmatischen Strukturen der Normen, an deren Normativität sie partizipiert, hinter sich zu lassen. Sie schafft Eingängigkeit, indem von Einzelgewährleistungen abstrahiert wird. Der Streit um dasjenige, das dem Staat versagt ist, verlagert sich in den Streit um die Deutungshoheit über Neutralität.
- (26) Neutralitätsdiskurse tragen zur Verhandlung und Vergewisserung verfassungsrechtlicher Wertvorstellungen bei und setzen politischem Moralismus Grenzen.
- (27) Auch in ihrer demokratiefunktionalen Dimension bleibt Neutralität ambivalent. Sie kann als Seismometer für parteipolitische Übergriffe auf exekutive Kompetenzen fungieren. Diskurse um die politische Neutralität lassen aber auch die Idealisierung von Homogenität und des Staates als neutraler Person zu.
- (28) Neutralität kann die Responsivität demokratischer Ordnungen behindern, indem sie die Rückkoppelung der Exekutive im politischen Prozess limitiert. Neutralität begrenzt aber auch Räume zur Inszenierung von Politik und die Tendenz zu charismatischer Herrschaft.

3. Neutralität der Exekutive als Auftrag an den Gesetzgeber

- (29) Neutralität lässt sich übersetzen in sektorale Gleichbehandlungsansprüche und Identifikationsverbote, rechtsstaatliche Sachlichkeits- und Unparteilichkeitsforderungen, grundrechtliche Freiheitsgewährleistungen und amtspezifische Mäßigungspflichten. Maß und Möglichkeiten der Exekutive, am politischen Prozess teilzunehmen, sind in diesem weiten Rahmen verfassungsrechtlich nicht vorentschieden, sondern im politischen Prozess demokratisch zu verantworten. Auch die Inobhutnahme der politischen Voraussetzungen des offenen Willensbildungsprozesses sollte vom Gesetzgeber verantwortet werden.
- (30) Der Gesetzgeber kann den unterschiedlichen Arenen des politischen Prozesses Rechnung tragen und die weiten verfassungsrechtlichen Rahmenvorgaben politischer Neutralität bereichsspezifisch konkretisieren. Im Spektrum vom formalen Wahlverfahren bis zur öffentlichen Meinungsbildung kann Neutralität ein höheres Maß der Politisierung oder politischer Abstinenz bedeuten.
- (31) Neutralität im politischen Prozess gesetzlich zu formen, ist ein anspruchsvolles Unterfangen. Es fehlt eine der Wetterscheide der Säkularität vergleichbare Orientierung.