



IM FOKUS!

Mainz, 27. Oktober 2025

Nr. 18/27

Keine Pflicht zur Neutralität während der parlamentarischen Debatte – Erfolgsloses Organstreitverfahren der Alternative für Deutschland gegen Äußerungen eines Mitglieds der Landesregierung in der Hamburgischen Bürgerschaft

Mit Urteil vom 5. September 2025 (HVerfG 2/24)¹ hat das Hamburgische Verfassungsgericht (HVerfG) eine Organklage der Alternative für Deutschland (AfD) gegen ein Mitglied der Landesregierung und den Senat² zurückgewiesen.

Die Antragssteller begehrten in dem Verfahren die Feststellung der Rechtswidrigkeit von Redebeiträgen eines Senators im November 2023 während einer Sitzung der Hamburgischen Bürgerschaft³. Der Senator hatte sich im Verlauf seines Redebeitrags immer wieder zu einer fortschreitenden Radikalisierung der AfD geäußert. Die Antragssteller sahen durch die Äußerungen ihre verfassungsrechtlich geschützten Rechte verletzt.

Das HVerfG stellte nun fest, dass der Senator mit seinen Äußerungen nicht gegen die Rechte des Landesverbandes der AfD sowie einzelner Abgeordneter verstoßen hat.

In dem nachfolgenden Beitrag sind die wesentlichen Gründe der Entscheidung zusammengefasst.

I. Sachverhalt

Gegenstand des Verfahrens waren Äußerungen des Senators für Inneres und Sport, welche dieser in einer Sitzung der Bürgerschaft am 8. November 2023 anlässlich des Tagesordnungspunktes „Ein Bekenntnis zur Solidarität mit Israel, der Verurteilung der Terrorangriffe durch die Hamas und die Forderung zur Schließung des IZHs⁴ durch das Bundes-

¹Die Entscheidung ist abrufbar unter: <https://www.hamburgisches-verfassungsgericht.de/entscheidungen/hverfg-2-2024>; die Pressemitteilung ist abrufbar unter: <https://www.hamburgisches-verfassungsgericht.de/presse/organstreitverfahren-alternative-fuer-deutschland-gegen-senator-grote-und-den-senat-erfolglos> (Abruf am 27. Oktober 2025).

² Der Senat ist die Landesregierung der Freien und Hansestadt Hamburg. Er besteht aus einem Präsidenten (Erster Bürgermeister), dessen Stellvertreter (Zweiter Bürgermeister) und weiteren Mitgliedern (Senatoren).

³ Die Hamburgische Bürgerschaft ist das Landesparlament der Freien und Hansestadt Hamburg.

⁴ Islamisches Zentrum Hamburg.

ministerium des Inneren“ tätigte. Der Senator äußerte sich in seinem Redebeitrag unter anderem zur fortschreitenden Radikalisierung der AfD. So erklärte der Senator, dass **„die Relativierung des Nationalsozialismus und des Holocaust [...] zur Grunderzählung der AfD“ gehöre und sich deshalb „die Vertreterinnen und Vertreter des Judentums in Deutschland zu Recht gegen jede durchsichtige und instrumentelle Solidarität der AfD“ verwahrten.**⁵

Die AfD sah in diesen Äußerungen einen Verstoß gegen das Neutralitätsgebot. Im Rahmen eines Organstreitverfahrens begehrte sie die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Äußerungen.

II. Zulässigkeit

Antragssteller neben dem Landesverband der AfD waren die AfD-Fraktion in der Hamburgischen Bürgerschaft sowie sieben, teils ehemalige, Mitglieder der Fraktion.

1. AfD-Fraktion

Die Anträge der AfD-Fraktion wurden vom HVerfG als unzulässig verworfen. Eine mögliche Verletzung oder unmittelbare Gefährdung verfassungsrechtlich geschützter Rechte sei nicht dargelegt worden, sodass die Antragsbefugnis fehle.

Nach Auffassung des HVerfG berührten insbesondere die Äußerungen des Senators nicht den Grundsatz der Gleichbehandlung

aller Fraktionen, welcher aus dem Prinzip der Mitwirkungsbefugnis aller Abgeordneter gemäß Art. 7 Abs. 1 der Hamburger Verfassung (HV) abgeleitet werde. Zwar verleihe Art. 14 Abs. 1 HV den einzelnen Abgeordneten der Bürgerschaft zur Absicherung der freien Ausübung ihres Mandats einen verfassungsrechtlichen Schutz, er **begründe jedoch keine eigenen Rechte der Fraktionen.** Auch aus Art. 24 HV⁶ ließen sich keine spezifischen Oppositions**fraktionsrechte** herleiten. Zwar werde durch diese Verfassungsbestimmung die Bedeutung der Opposition in der parlamentarischen Demokratie anerkannt. Art. 24 HV verleihe der Opposition jedoch keine besonderen Instrumente zur Erfüllung ihrer Aufgaben.⁷

Ebenso könne die Fraktion nicht das Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG als eigenes Recht verfolgen. Dieses Recht stehe ausschließlich der Partei selbst und nicht ihrer Fraktion im Parlament zu.⁸

2. Landesverband der AfD

Im Gegensatz zu ihrer Fraktion ist der Landesverband der AfD hingegen befugt, eine mögliche **Verletzung des Rechts auf Chancengleichheit nach Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG** im Organstreitverfahren geltend zu machen.

3. Einzelne Abgeordnete der AfD-Fraktion

Die Anträge von drei Mitgliedern der AfD-Fraktion, die nur zum Zeitpunkt der Antragstellung Mitglieder der Bürgerschaft waren,

als die politische Alternative zur Regierungsmehrheit, deren Aufgabe es ist, Kritik am Regierungsprogramm öffentlich zu vertreten.

⁷ HVerfG, Urt. v. 05.09.2025 - HVerfG 2/24 -, S. 17.

⁸ HVerfG, Urt. v. 05.09.2025 - HVerfG 2/24 -, S. 17 f.

⁵ Plenarprotokoll 22/76, S. 5935

⁶ Art. 24 HV benennt die Opposition als wesentlichen Bestandteil der Demokratie und definiert sie

zum Zeitpunkt der Entscheidung aber bereits wieder aus der Bürgerschaft ausgeschieden waren, wurden ebenfalls als unzulässig verworfen. Ihr Rechtsschutzinteresse sei mit Ausscheiden aus der Bürgerschaft entfallen.⁹ Ein sonstiges schutzwürdiges Interesse sei nicht erkennbar und lasse sich nicht bereits durch ein „bloßes Rehabilitationsinteresse“ begründen.¹⁰

Hinsichtlich der Anträge von vier weiteren Mitgliedern der AfD-Fraktion bestand eine Antragsbefugnis lediglich in Bezug auf die geltend gemachte **Verletzung oder unmittelbare Gefährdung ihres freien Mandats nach Art. 7 Abs. 1 HV**. Eine Verletzung der nach Art. 14 Abs. 1 HV gewährleisteten Indemnität könnten sie jedoch nicht geltend machen, da diese bereits nicht berührt sei.¹¹

III. Begründetheit

1. Verletzung des Rechts auf Chancengleichheit der politischen Parteien aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG

a) Neutralitätspflicht

Das HVerfG bestätigte zwar, dass für Äußerungen von Mitgliedern der Regierung, die in Wahrnehmung ihres Amtes getätigt werden, grundsätzlich ein Neutralitätsgebot gegenüber politischen Parteien gelte. Dies folge aus dem von Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleisteten **Recht auf Chancengleichheit**. Dieses Recht gewähre den Parteien die gleichberechtigte Teilnahme am politischen Wettbewerb. Staatsorgane und ihre Teile hätten

als solche allen zu dienen und sich daher **grundsätzlich neutral zu verhalten**.¹²

In Bezug auf die Äußerungen des Senators stellte es jedoch fest, dass dieser Grundsatz nicht für Äußerungen gelte, die einen Redebeitrag während einer parlamentarischen Debatte darstellen. **Senatoren seien berechtigt, an einer parlamentarischen Debatte teilzunehmen, um ihren Standpunkt in der Bürgerschaft darzulegen und zu verteidigen.** Einer Pflicht zur Neutralität unterlägen sie in diesem Falle nicht.¹³

Es sei die grundsätzliche Aufgabe des Parlaments, Forum für Rede und Gegenrede zu sein. Die demokratische Willensbildung erfolge durch politische Auseinandersetzung, die gegebenenfalls auch kontrovers ausfallen könne. Die parlamentarische Opposition habe die ständige Aufgabe, Kritik am Regierungsprogramm im Grundsatz und im Einzelfall zu vertreten. Umgekehrt sei es **Aufgabe der Regierung, ihr Programm argumentativ zu verteidigen.** Mitglieder der Regierung verwendeten **in der Parlamentsdebatte** gerade keine besonderen Mittel und Möglichkeiten, die aus ihrem Regierungsamt folgten, sodass ihnen **grundsätzlich ein vollumfängliches Rederecht zustehe**.¹⁴

Bei der Ausübung ihres Rederechts unterliegen die Regierungsmitglieder nach den weiteren Ausführungen des HVerfG **der Ordnungsgewalt des Präsidenten des Parlaments**. Diesem obliege aufgrund der Parlamentsautonomie alleine die Konkretisierung der Ordnung des Hauses. Innerhalb dieser

⁹ HVerfG, Urt. v. 05.09.2025 - HVerfG 2/24 -, S. 19 f.

¹⁰ HVerfG, Urt. v. 05.09.2025 - HVerfG 2/24 -, S. 21.

¹¹ HVerfG, Urt. v. 05.09.2025 - HVerfG 2/24 -, S. 18 f.

¹² HVerfG, Urt. v. 05.09.2025 - HVerfG 2/24 -, S. 21.

¹³ Vgl. hierzu BayVerfGH, Entsch. v. 18.7.2024 - Vf. 41-IVa-22 -, juris.

¹⁴ HVerfG, Urt. v. 05.09.2025 - HVerfG 2/24 -, S. 22 f. m.w.N.

sei Senatoren die Kritik an der politischen Gegenposition in der parlamentarischen Debatte gestattet, wobei sie sich auch deren Stilmitteln bedienen dürften, wie beispielsweise die Verwendung **überspitzer und polemischer Formulierungen** sowie **bewusster Polarisierungen**.¹⁵

b) Sachlichkeitsgebot

Eine weitere Grenze des parlamentarischen Rederechts von Regierungsmitgliedern bildet nach Auffassung des HVerfG das aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete **Sachlichkeitsgebot**.¹⁶

Die Regierung sei sowohl außerhalb als auch im innerparlamentarischen Bereich befugt, sich mit kritischen Einwänden zu von ihr getroffenen Maßnahmen sachlich auseinanderzusetzen. Im Rahmen dieser Auseinandersetzung seien die **Wiedergabe wahrer Tatsachen und Werturteilen mit Tatsachenkern** erlaubt mit dem Sachlichkeitsgebot vereinbar. Hingegen die Diffamierung des politischen Gegners sowie die Verbreitung falscher Tatsachen werde nicht vom Sachlichkeitsgebot gedeckt. Es gebiete eine Mäßigung und **unter-sage verfälschende, diskriminierende und diffamierende Äußerungen über Parteien als unzulässig zu wertende Parteinaahmen im politischen Wettbewerb**.¹⁷ Es zwingt indes nicht zur vollständigen Darstellung aller Umstände, vielmehr könnten auch Tatsachen

ausgewählt, gewichtet und gewertet werden.¹⁸

An diesem Maßstab gemessen, hat der Senator nach Auffassung des HVerfG die inhaltlichen Grenzen seines Rederechts **nicht überschritten**.¹⁹

Die Äußerung des Senators, die AfD stehe außerhalb eines „Grundkonsenses“ und radikalisiere sich immer weiter, sei erkennbar im Zusammenhang der gesamten Rede und durch **Bezugnahme auf Tatsachen**, wie etwa die Einstufung zweier Landesverbände als rechtsextremistisch, **sachlich begründet** gewesen. Maßstab sei dabei der objektive Empfängerhorizont eines verständigen Bürgers. Für ein verständiges Publikum sei demnach erkennbar gewesen, dass der Senator mit seinen Äußerungen Bezug auf überprüfbare Tatsachen genommen habe. **Den Aussagen komme damit kein Erklärungswert zu, der als Verstoß gegen das Sachlichkeitsgebot zu werten sei und geeignet wäre, den Landesverband in seinem Recht auf Chancengleichheit zu verletzen**.²⁰

Ebenso verhält es sich nach Auffassung des HVerfG in Bezug auf die Aussage, die „Relativierung des Nationalsozialismus und des Holocausts“ gehöre zur „Grunderzählung der AfD“. Der Senator habe sich dabei **erkennbar auf Äußerungen von Parteivertretern der AfD bezogen**, die die Erinnerungskultur an den

¹⁵ HVerfG, Urt. v. 05.09.2025 - HVerfG 2/24 -, S. 23 f. m. w. N.

¹⁶ HVerfG, Urt. v. 05.09.2025 - HVerfG 2/24 -, S. 23 f. m. w. N.

¹⁷ Vgl. VerfGH RP, Urt. v. 02.04.2025 - VGH O 11/24 -, juris; hierzu: Im Fokus 18/21 „Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz: Äußerungen der Ministerpräsidentin zum Schutz der freiheitlichen de-

mokratischen Grundordnung gerechtfertigt“ abrufbar unter: https://landtag-rlp.de/files/pdf1/im-fokus-18-21_final.pdf; HVerfG, Urt. v. 05.09.2025 - HVerfG 2/24 -, S. 23 f. m. w. N.

¹⁸ HVerfG, Urt. v. 05.09.2025 - HVerfG 2/24 -, S. 24.
¹⁹ HVerfG, Urt. v. 05.09.2025 - HVerfG 2/24 -, S. 24 f.

²⁰ HVerfG, Urt. v. 05.09.2025 - HVerfG 2/24 -, S. 24 f.

Nationalsozialismus kritisierten. Diese Äußerung habe sich zudem gerade **nicht** auf **einzelne Mitglieder** der Hamburgischen Bürgerschaft **persönlich** bezogen, sondern auf die Partei. Ein Vorwurf der Volksverhetzung sei nicht erkennbar, da sich bereits kein konkreter Personenbezug erkennen lasse.²¹

2. Verletzung des freien Mandats

Schließlich erkannte das HVerfG in den Äußerungen auch **keine Verletzung des freien Mandats** einzelner Abgeordneter der AfD-Fraktion.²²

Das freie Mandat sichere die Freiheit der Abgeordneten gegen staatliche Maßnahmen, die den Bestand und die Dauer des Mandats beeinträchtigten oder inhaltliche Bindungen für ihre Ausübung mit sich bringen könnten. **Dies umfasse auch die exekutive Beobachtung, Beaufsichtigung oder Kontrolle von Abgeordneten und ihre freie Kommunikationsbeziehung zu den Wählern.**²³

Die Äußerungen des Senators stellten nach diesen Maßstäben keinen Eingriff dar. Eine stigmatisierende Wirkung, die Wähler von einer Kontaktaufnahme abhalten könnte, sei nicht erkennbar. Ebenso werde durch die Äußerung des Senators kein Druck auf einzelne Abgeordnete aufgebaut, ihr parlamentarisches Verhalten zu ändern.²⁴

IV. Fazit

Bereits im April 2025 hatte der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung hinsichtlich der Neutralitätspflicht konkretisiert.²⁵ So dürfen **Parteien**, basierend auf einer **tatsächlichen Grundlage** (z.B. Verfassungsschutzberichte, gerichtliche Entscheidungen, Plenarprotokolle), **von Verfassungsorganen als extremistisch oder gar verfassungsfeindlich beurteilt werden**. Verfälschende, diffamierende und gezielt diskriminierende Wertungen gegenüber politischen Parteien bleiben unzulässig.

Das Hamburgische Verfassungsgericht stellt in seiner Entscheidung nunmehr klar, dass **Mitglieder der Regierung in der parlamentarischen Debatte keiner Pflicht zur Neutralität unterliegen**. Das Parlament dient als Forum für politischen Diskurs und kontroversen Meinungsaustausch. Im Rahmen ihres Rederechts ist es Mitgliedern der Regierung deshalb gestattet, an der Debatte teilzunehmen und ihren Standpunkt zu verteidigen.

Dieses Rederecht besteht jedoch nicht uferlos, sondern wird durch das **Gebot der Sachlichkeit begrenzt**. So ist die Wiedergabe von Tatsachen und Werturteilen mit Tatsachenkern gestattet. Diffamierende oder verfälschende Äußerungen werden hingegen nicht geschützt.

Das Gebot der Sachlichkeit zwingt jedoch nicht zur vollständigen Darstellung aller Umstände. Tatsachen können ausgewählt, gewichtet und gewertet werden.

²¹ HVerfG, Urt. v. 05.09.2025 - HVerfG 2/24 -, S. 25.

²² HVerfG, Urt. v. 05.09.2025 - HVerfG 2/24 -, S. 26 ff.

²³ HVerfG, Urt. v. 05.09.2025 - HVerfG 2/24 -, S. 27.

²⁴ HVerfG, Urt. v. 05.09.2025 - HVerfG 2/24 -, S. 27.

²⁵ VerfGH RP, Urt. v. 02.04.2025 - VGH O 11/24 -, juris.