

Beschluss

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

der Partei „Bürgerbewegung Pro Nordrhein-Westfalen (Pro NRW)“, vertreten durch den Vorstand, dieser vertreten durch den Parteivorsitzender

Antragstellerin,

Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt Jochen Lober

g e g e n

1. die Landesregierung Nordrhein-Westfalen, vertreten durch den Ministerpräsidenten, Mannesmannufer 1, 40213 Düsseldorf,
2. den Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Dr. Ingo Wolf, Haroldstraße 5, 40213 Düsseldorf,

Antragsgegner,

Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt Prof. Dr. Thomas Mayen, Dolde Mayen und Partner

wegen unzulässiger Öffentlichkeitsarbeit der Regierung

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. Bertrams,
Präsident des Oberlandesgerichts Riedel,
Präsidentin des Oberlandesgerichts Paulsen,
Präsident des Landessozialgerichts NRW Dr. Brand,
Professor Dr. Löwer,
Professor Dr. Wieland und
Professorin Dr. Dauner-Lieb

am 3. Mai 2010

gemäß § 19 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen vom 14. Dezember 1989 (GV. NRW. S. 708) - VerfGHG NRW -

einstimmig beschlossen:

1. Der Antrag Nr. 1 im Organstreitverfahren wird als unzulässig verworfen.
2. Der Antrag Nr. 2 im Organstreitverfahren wird als offensichtlich unbegründet zurückgewiesen.
3. Damit erledigen sich die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung.

Gründe:

A.

Die Antragstellerin ist eine 2007 gegründete Partei, die nach eigenen Angaben organisationsmäßig auf das Bundesland Nordrhein-Westfalen beschränkt ist. Sie tritt am 9. Mai 2010 bei den dortigen Landtagswahlen an. Sie wendet sich im Organstreitverfahren gegen ihre Erwähnung im „Verfassungsschutzbericht des Landes Nordrhein-Westfalen über das Jahr 2009“ (Pressefassung - März 2010) und rügt des Weiteren eine damit verbundene unzulässige Öffentlichkeitsarbeit der Regierung.

1. Die Antragstellerin hat bereits in den Verfassungsschutzberichten des Landes Nordrhein-Westfalen über die Jahre 2007 und 2008 sowie in den Zwischenberichten 2008 und 2009 Erwähnung gefunden. Im Verfassungsschutzbericht über das Jahr 2009 wird über sie (u.a.) im Rahmen eines eigenen Abschnitts im Kapitel „Rechtsextremismus“ unter der Überschrift „Bürgerbewegung pro Köln e. V. und Bürgerbewegung pro NRW“ berichtet (S. 35 ff. der Pressefassung).

Der Antragsgegner zu 2. stellte den Verfassungsschutzbericht am 22. März 2010 der Öffentlichkeit vor. In einer dazu vom Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen herausgegebenen Pressemitteilung heißt es u.a.:

„Innenminister Wolf warnt: Zunehmende Gewalt bei Demonstrationen - Pro NRW und NPD machen Wahlkampf gegen muslimische Bevölkerung - DIE LINKE fördert Kommunistische Plattform - Gefahr durch Islamisten weiter hoch“

...

Muslimfeindliche Stimmungsmache als Wahlkampfthema

„Die Regionalpartei „Pro NRW“ ist gefährlich für unsere Demokratie in Nordrhein-Westfalen“, warnte Wolf. Getarnt in einem bürgerlichen Gewand und hinter einem unverfänglichen Namen - Bürgerbewegung - tarnt sich „Pro NRW“. „In Wahrheit schürt sie bewusst Ängste vor Überfremdung und transportiert darüber ihre antidemokratische und ausländerfeindliche Ideologie“, erklärte Wolf ...“

Unter dem 26. März 2010 erschien eine Pressemitteilung der Landesregierung Nordrhein-Westfalen mit der Überschrift „Minister Armin Laschet: Nein zu Pro NRW und NPD! - Für ein friedliches Miteinander der Kulturen und Religionen eintreten!“

Im Text der Pressemitteilung heißt es u. a.:

„Rechtsextreme wie NPD und Pro NRW haben in Nordrhein-Westfalen keinen Platz. Sie gefährden mit ihrer Hetze gegen gläubige Menschen das friedliche Miteinander in unserer Gesellschaft“, warnte Integrationsminister Armin Laschet heute (26. März 2010) anlässlich der Demonstrationen von Rechtsextremisten am Wochenende und nach rechtsextremistischen Versuchen, einschlägige Propaganda in 3.000 Schulen zu forcieren ... Gemeinsam mit ihren Partnern in den fünf Regierungsbezirken unterstützt die Landesregierung mit der Landeskoordinierungsstelle gegen Rechtsextremismus verstärkt demokratische Gegenwehr vor Ort ... Die seit 2008 in der Landeszentrale für politische Bildung angesiedelte Landeskoordinierungsstelle gegen Rechtsextremismus bietet konkrete, kompakte und kostenlose Beratung, Aufklärung, aber auch

passgenaue Interventionen vor Ort zum Beispiel in Schulen und Kommunen, die sich gegen Rechtsextremismus engagieren wollen ...“

2. Die Antragstellerin hat am 29. März 2010 das vorliegende Organstreitverfahren eingeleitet.

a) Sie beantragt festzustellen,

dass die Publikation mit der Bezeichnung „Verfassungsschutzbericht des Landes NRW 2009“ sowie damit korrespondierende regierungsamtliche Verlautbarungen einen verfassungswidrigen Eingriff in die Organstellung der Antragstellerin als „Partei“ darstellen, die jedenfalls insoweit rechtswidrig sind, als

1. die Antragstellerin im „Verfassungsschutzbericht des Landes NRW 2009“ namentlich erwähnt und unter dem Kapitel „Rechtsextremismus“ erfasst ist;
2. die Antragstellerin mit dem Mittel von Regierungspropaganda einer offenen Diffamierung, Stigmatisierung und Verächtlichmachung ausgesetzt ist, indem
 - a. sie in regierungsamtlichen Stellungnahmen mittels des gesetzeswidrigen Begriffs des sog. „Rechtsextremismus“ einem politologischen Negativurteil zugeführt wird;
 - b. sie regierungsamtlich ausdrücklich mit dem Warnhinweis bekämpft wird, sie sei „gefährlich für die Demokratie in NRW“;
 - c. sie in „Verfassungsschutzberichten“ und sonstiger Regierungspropaganda nicht mit ihrer eigenen Parteifarbe, sondern im Farbton „braun“, also mit der Farbe der historischen Hitler-Bewegung dargestellt wird.

Sie macht geltend, die Antragsgegner hätten mittels der Erwähnung der Antragstellerin in der Publikation „Verfassungsschutzbericht des Landes NRW 2009“ als so genannter „Verdachtsfall“ und mittels hieran anschließenden „Warnaufrufen“ gegen das Demokratieprinzip sowie gegen die Grundsätze der freien Wahl und der Chancengleichheit der Parteien verstoßen. Es handele sich um einen Akt unzulässiger Regierungspropaganda, mit dem zum Nachteil der Antragstellerin in den laufenden Landtagswahlkampf in Nordrhein-Westfalen eingegriffen werde. Der „Warnaufruf“ des Antragsgegners zu 2. in dessen Pressekonferenz vom 22. März 2010 werde von der gesamten Landesregierung getragen, wie sich aus den vergleichbaren „Warnaufrufen“ des Ministers für Generationen, Familie, Frauen und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen vom 26. März 2010 und des Integrationsbeauftragten der Landesregierung Nordrhein-Westfalen vom 25. März 2010 sowie 14. April 2010 ergebe. In Zeiten des Landtagswahlkampfes seien solche „parteiübergreifenden“ Stellungnah-

men, die von den Regierungsparteien über politische Mitbewerber aus der Opposition abgegeben würden, nicht zulässig. Hiermit gehe eine massive Beeinflussung der Wahlchancen der Antragstellerin und damit der Wahlfreiheit zur Landtagswahl einher.

Mit Schriftsatz vom 15. April 2010 hat die Antragstellerin vorgetragen, der Integrationsbeauftragte der Landesregierung Nordrhein-Westfalen habe nach Presseberichten vom 14. April 2010 „vor der rechtsradikalen Bürgerbewegung Pro NRW gewarnt“ und gesagt, „die Bewegung dürfe keine Chance erhalten, am 9. Mai in den Landtag einzuziehen.“

b) Die Antragsgegner beantragen,

die Anträge zurückzuweisen.

Sie tragen vor, die Anträge seien unzulässig und unbegründet. Hinsichtlich des Antragsgegners zu 2. fehle es an einer verfassungsrechtlichen Streitigkeit. Dieser habe nicht in Wahrnehmung der Rechte aus seiner Ressortkompetenz gemäß Art. 55 Abs. 2 der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (LV NRW) gehandelt, sondern als Verfassungsschutzbehörde des Landes Nordrhein-Westfalen in Wahrnehmung seiner einfachgesetzlichen Befugnis nach § 15 Abs. 2 i.V.m. § 3 Abs. 1 des Gesetzes über den Verfassungsschutz in Nordrhein-Westfalen (Verfassungsschutzgesetz Nordrhein-Westfalen - VSG NRW). Nichts anderes gelte in Bezug auf Presseäußerungen des Antragsgegners über den Verfassungsschutzbericht 2009. Diese seien Teil der Ausübung der Befugnisse aus § 15 Abs. 1 VSG NRW und nicht Teil der Öffentlichkeitsarbeit des Verfassungsorgans „Landesregierung“. Soweit sich die Antragstellerin gegen „regierungsamtliche Verlautbarungen“ der Antragsgegnerin zu 1. wende, fehle es bereits an der nach § 44 Abs. 2 VerfGHG NRW erforderlichen hinreichend substantiierten Bezeichnung einer entsprechenden Maßnahme der Landesregierung. Die Antragstellerin sei in ihren Rechten aus Art. 21 GG und Art. 3 GG nicht verletzt, weil weder die Verbreitung des Verfassungsschutzberichts für das Jahr 2009 noch die Äußerung der Antragsgegner sie in ihrem ihr durch die Landesverfassung übertragenen Rechten willkürlich beeinträchtigten. Die Maßstäbe aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Mai 2005 zu den Voraussetzungen eines Eingriffs in die Meinungsfreiheit durch einen Verfassungsschutzbericht seien auf die Rüge der Verletzung des Art. 21 GG nicht übertragbar. Im Übrigen seien auch diese Maßstäbe eingehalten worden. Darüber hinaus habe die Antragstellerin nicht dargelegt, dass die von ihr angegriffenen Maßnahmen rechtserheblich seien.

3. Die Antragstellerin begehrt ferner den Erlass einer einstweiligen Anordnung. Sie beantragt,

1. den Antragsgegnern zunächst vorläufig bis zum Abschluss des laufenden Landtagswahlkampfes am 9. Mai 2010 die weitere Verbreitung der Publikation „Verfassungsschutzbericht des Landes NRW 2009“ zu untersagen,
2. den Antragsgegnern sämtliche Formen von Regierungspropaganda im Sinne von Antrag zu I., Ziffer 2. vorläufig bis zum Abschluss des laufenden Landtagswahlkampfes am 9. Mai 2010 zu untersagen.

Die Antragsgegner beantragen,

die Anträge abzulehnen.

4. Dem Landtag Nordrhein-Westfalen ist von der Einleitung der Verfahren Kenntnis gegeben worden.

5. Die Beteiligten sind auf die Möglichkeit einer Entscheidung nach § 19 VerfGHG NRW hingewiesen worden.

B.

1. Die Organklage hat keinen Erfolg.

1. Der Antrag festzustellen, es sei rechtswidrig, die Antragstellerin im „Verfassungsschutzbericht des Landes NRW 2009“ namentlich zu erwähnen und unter dem Kapitel „Rechtsextremismus“ zu erfassen, ist unzulässig, weil durch die Nennung der Antragstellerin im Verfassungsschutzbericht des Landes Nordrhein-Westfalen über das Jahr 2009 kein Verfassungsrechtsverhältnis begründet wird.

Die Antragstellerin kann als auf Landesebene tätige politische Partei zwar Beteiligte eines Organstreitverfahrens nach Art. 75 Nr. 2 der Landesverfassung (LV) NRW, § 12 Nr. 5, §§ 43 ff. VerfGHG NRW sein (vgl. VerfGH NRW, OVG 49, 268 m.w.N.). Die Befugnis des Innenministers, Verfassungsschutzberichte über Bestrebungen und Tätigkeiten nach § 3 Abs. 1 des Gesetzes über den Verfassungsschutz in Nordrhein-Westfalen (Verfassungsschutzgesetz Nordrhein-Westfalen – VSG NRW) zu veröffentlichen, folgt aber nicht aus der Landesverfassung, sondern aus § 15 Abs. 2 i.V.m. § 2 Abs. 1 Satz 1 VSG NRW. Zuständig für die Veröffentlichung von Verfassungsschutzberichten ist die Verfassungsschutzbehörde. Dies ist gemäß § 2 Abs. 1 Satz 1 VSG NRW das Innenministerium, dessen Leitung dem Antragsgegner zu 2. obliegt. In der Ausübung dieser Verwaltungszuständigkeit steht der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen der Antragstellerin nicht als Teil eines Verfassungsorgans,

sondern als Verwaltungsbehörde gegenüber. Streitfragen, die sich aus der Anwendung der §§ 3 ff., 15 Abs. 2 VSG NRW ergeben, sind folglich den öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art zuzurechnen, für die § 40 Abs. 1 VwGO die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte begründet.

2. Soweit die Antragstellerin sich gegen die Pressemitteilung des Antragsgegners zu 2. vom 22. März 2010, gegen die Pressemitteilung des Ministeriums für Generationen, Familie, Frauen und Integration NRW vom 26. März 2010 und gegen die in den Medien am 14. April 2010 wiedergegebene Aussage des Integrationsbeauftragten der Landesregierung Nordrhein-Westfalen wendet, ist ihr Antrag offensichtlich unbegründet.

Bezüglich der Pressemitteilungen des Antragsgegners zu 2. und des Ministeriums für Generationen, Familie, Frauen und Integration sowie der in den Medien wiedergegebenen Äußerung des Integrationsbeauftragten der Landesregierung, die von der Antragsgegnerin zu 1. nicht in Abrede gestellt wird, besteht ein Verfassungsrechtsverhältnis gegenüber der Antragstellerin. Sie kann insoweit geltend machen, dass sie durch die Pressemitteilungen in ihrer Rechtsstellung als politische Partei aus Art. 21 GG betroffen ist. Der Antragsgegner zu 2. hat der Antragstellerin schon in der Überschrift der Pressemitteilung einen „Wahlkampf gegen muslimische Bevölkerung“ vorgeworfen und damit über die Vorstellung des Verfassungsschutzberichts hinaus eine Aussage mit Wahlkampfbezug gemacht. Auch bezüglich der Pressemitteilung des Ministeriums für Generationen, Familie, Frauen und Integration steht angesichts des Briefkopfs außer Frage, dass sie der Antragsgegnerin zu 1. zuzurechnen ist; ein Bezug zum Wahlkampf und damit zu der Rechtsposition der Antragstellerin aus Art. 21 GG kann angesichts von Zeitpunkt und Inhalt der Äußerung nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Die Äußerung des Integrationsbeauftragten der Landesregierung bezieht sich ausdrücklich auf den Wahlkampf und ist der Antragsgegnerin zu 1. als Verfassungsorgan zuzurechnen.

Die Antragstellerin ist durch die zur Überprüfung gestellten Äußerungen jedoch offensichtlich nicht in ihrer Rechtsposition aus Art. 21 GG verletzt. Zwar können unter Einsatz von Medien verfassungsrechtlich an sich legitim verbreitete Appelle und Empfehlungen einer Regierung oder eines Regierungsmitglieds im zeitnahen Vorfeld von Parlamentswahlen nicht unbegrenzt als zulässig anerkannt werden. Ihre verfassungsgerichtliche Prüfung ist wegen der politischen Einschätzungsprärogative der zuständigen Verantwortungsträger, ob, wie und wann sie Sachziele in der Öffentlichkeit verfolgen, darauf beschränkt, ob äußerste verfassungsrechtliche Grenzen eingehalten oder überschritten worden sind. Sachbestimmte Regierungstätigkeit durch medial vermittelte Ratschläge oder Empfehlungen an die Öffentlichkeit ist nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs auch in der Vorwahlzeit verfassungsrechtlich zulässig. Die Grenze von zulässiger Öffentlichkeitsarbeit zu unzulässiger

parteiübergreifender Wahlwerbung wäre allerdings dann überschritten, wenn ein nach dem äußeren Anschein verfolgtes Sachziel nur Vorwand wäre, um zu Lasten der Chancengleichheit der am Wahlkampf beteiligten Parteien wahlwerbenden Einfluss auf die Willensbildung der Wahlberechtigten Bürger zu nehmen (VerfGH NRW, OVG 42, 304, 305 und 312 f.). Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in der Nennung eines Zeitungsverlags in einem Verfassungsschutzbericht einen faktischen Eingriff in ein Grundrecht gesehen (BVerfGE 113, 63, 76). Das ändert jedoch nach der ausdrücklichen Feststellung der Entscheidung nichts an der Rechtsprechung des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts, dass für eine Beeinträchtigung des Art. 21 GG über faktische Nachteile des Informationshandelns hinaus rechtliche Auswirkungen an die staatliche Maßnahme geknüpft sein müssen (BVerfGE 113, 63, 77 unter Bezug auf BVerfGE 40, 287, 293). Das ist hier ersichtlich nicht der Fall. Die Antragstellerin kann sich weiterhin – wie jede andere Partei – auf die verfassungsrechtlich verbürgten Prinzipien der Gründungs- und Betätigungsfreiheit im Sinne von Art. 21 GG berufen und die in § 1 Abs. 2 Parteiengesetz umschriebenen Tätigkeiten ungehindert ausüben. Ihr Recht und die faktische Möglichkeit, sich zur Wahl zu stellen, bleiben unangetastet. Sie kann sich auch öffentlich gegen die von ihr für falsch gehaltenen Beurteilungen der Antragsgegner zur Wehr setzen. Auch können ihre Anhänger, Mitglieder und Funktionäre für die Ziele der Antragstellerin werben sowie an der Landtags- und anderen Wahlen teilnehmen (vgl. BVerfGE 57, 1, 6 f.).

Die Pressemitteilung des Antragsgegners zu 2. und die Pressemitteilung des Ministers für Generationen, Familie, Frauen und Integration halten sich ungeachtet ihres Zeitpunkts bei verständiger Würdigung ihres Inhalts offensichtlich noch im Rahmen einer sachbestimmten amtlichen Tätigkeit der beiden Minister und bringen für die Antragstellerin keine rechtlichen Auswirkungen mit sich. Es gibt keinen Anhaltspunkt dafür, dass die nach dem äußeren Anschein verfolgten Sachziele des Verfassungsschutzes und der Integration nur als Vorwand für ein parteiübergreifendes Einwirken auf den Wahlkampf hätten dienen sollen.

Die von der Antragstellerin zitierten Äußerungen des Integrationsbeauftragten der Landesregierung sind nach Aussage der Antragsgegnerin zu 1. weder mit ihrem Wissen noch mit ihrer Billigung verbreitet worden. Die Antragsgegnerin zu 1. hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass sie weder in der Vergangenheit regierungsamtliche Äußerungen über Wahlbewerber und politische Parteien, die sich zur Landtagswahl stellen, abgegeben habe, noch dies künftig tun werde. Rechtliche Auswirkungen der von der Antragstellerin zur Überprüfung gestellten Äußerungen des Integrationsbeauftragten der Landesregierung sind nicht ersichtlich. Folglich ist die Antragstellerin auch insoweit nicht in ihrer Rechtsposition aus Art. 21 GG verletzt.

3. Mit der Entscheidung im Organstreitverfahren erledigen sich die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung.

Dr. Bertrams

Riedel

Paulsen

Dr. Brand

Prof. Dr. Löwer

Prof. Dr. Wieland

Prof. Dr. Dauner-Lieb