

Abschrift

VERFASSUNGSGERICHTSHOF DES LANDES BERLIN

**Im Namen des Volkes
Urteil**

VerfGH 79/17

Verkündet am 4. Juli 2018
Körner
Beschäftigte

In dem Organstreitverfahren

der Alternative für Deutschland (AfD), Landesverband Berlin,
Kurfürstenstraße 79, 10785 Berlin,

- Antragstellerin -

- Verfahrensbevollmächtigter:
Rechtsanwalt V.,
Berlin -

g e g e n

den Senator für Justiz, Verbraucherschutz und
Antidiskriminierung von Berlin,
Salzburger Straße 21 - 25, 10825 Berlin,

- Antragsgegner -

- Verfahrensbevollmächtigter:
Prof. Dr. M.
Berlin -

hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin durch die Präsidentin Schudoma, den Vizepräsidenten Dr. Seegmüller und die Richterinnen und Richter Alagün, Dr. Gräfin von Galen, Hilbrans, Müller-Jacobsen und Prof. Dr. Schönrock

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 20. Juni 2018
für R e c h t erkannt:

Der Antrag wird zurückgewiesen.

Das Verfahren ist gerichtskostenfrei.

Auslagen werden nicht erstattet.

G r ü n d e

I.

Die Antragstellerin begehrt die Feststellung der Verletzung ihres Rechts auf Chancengleichheit im Wettbewerb der politischen Parteien.

1. Auf dem Nominierungsparteitag zur Bundestagswahl 2017 des Landesverbandes Brandenburg der AfD am 28. Januar 2017 hielt der seinerzeit bei der Generalstaatsanwaltschaft Berlin in der Funktion eines Abteilungsleiters tätige Leitende Oberstaatsanwalt R. eine Rede, in der er unter anderem Folgendes äußerte:

„Wenn die Blockparteien so weitermachen können wie bisher, dann hat unser Land in 20 Jahren fertig, wir wären wirtschaftlich ruiniert, von einer nicht-deutschen Mehrheit besiedelt und auf dem besten Weg in die islamische Republik. Um das zu verhindern sind wir alle in die AfD gegangen, und das will auch ich mithelfen zu verhindern“.

Der Antragsgegner, der Senator für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung, wurde mit dieser Äußerung in einem Gespräch mit dem Rundfunk Berlin-Brandenburg (RBB) konfrontiert und nahm dazu wie folgt Stellung:

„Das ist von R[...]? Das geht schon in eine Richtung, da steht ja einiges zu befürchten für den Wahlkampf. Also von daher werden die Medien zu tun bekommen, ihn/es im Blick zu behalten. Und wir als Dienstbehörde werden das dann auch auszuwerten haben.“

Mit Datum vom 4. April 2017 veröffentlichte der RBB auf seiner Internetseite rbb24.de unter der Überschrift „Senator will Staatsanwalt im AfD-Wahlkampf beobachten“ folgenden Artikel:

„Der Berliner Justizsenator Dirk Behrendt (Grüne) will die Äußerungen von Bundestagskandidaten der AfD genau auswerten, die als Beamte in seiner Dienstbehörde arbeiten.

Das kündigte der Senator im Gespräch mit dem rbb an. Anlass dafür ist die fremdenfeindliche Bewerbungsrede des Leitenden Oberstaatsanwalts R[...] auf einem Parteitag der AfD Ende Januar in Brandenburg. In der Rede, die dem rbb vorliegt, behauptete R[...], dass Deutschland "in 20 Jahren von einer nichtdeutschen Mehrheit besiedelt" werde und "auf dem besten Weg in eine islamische Republik" sei. Anschließend wurde R[...] von den Delegierten auf Platz 2 der Landesliste gewählt, hinter Parteivize Alexander Gauland.

Bei der Generalstaatsanwaltschaft Berlin leitet R[...] die Abteilung "Auslieferung ausländischer Straftäter". Im Wahlkampf könne er in seiner Funktion aber - so wörtlich - "nicht rumrennen und rumsauen", sagte R[...] dem rbb. Das könne er erst dann machen, wenn er in der "Bütt im Bundestag" stehe.

Beamte unterliegen bei politischen Äußerungen einem Mäßigungsgebot, das für Staatsanwälte in besonderem Maße gilt.“

Darüber hinaus veröffentlichte der RBB am 4. April 2017 einen Videobeitrag mit dem Ausschnitt der Rede des Oberstaatsanwalts R. und der Stellungnahme des Antragsgegners.

2. In der Sitzung des Berliner Abgeordnetenhauses am 6. April 2017 wurde der Antragsgegner im Rahmen einer Fragestunde zu den Presseberichten befragt. Dabei kam es im Einzelnen zu folgendem Austausch von Fragen und Antworten (Plenarprotokoll 18/9, S. 743 ff.):

Wir kommen nun zu dem Kollegen Woldeit von der AfD. - Bitte schön!

Karsten Woldeit (AfD):

Vielen Dank, Herr Präsident! - Ich frage den Senat: Trifft es zu, dass Justizsenator Behrendt AfD-Bundestagskandidaten im Wahlkampf überwachen lassen möchte, wie wir vergangene Woche den Medien entnehmen konnten?

[...]

Senator Dr. Dirk Behrendt (Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung):

Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Herr Abgeordneter! Wenn es nötig ist, durchaus. Wir überwachen keine AfD-Kandidaten, wir überwachen auch keine anderen Kandidaten. Wenn allerdings Kolleginnen und Kollegen, die im Lande Berlin Beamte oder Richterinnen und Richter sind, für gesetzgebende Körperschaften kandidieren, dann haben sie sich an Recht und Gesetz zu halten.

[...]

Und das Recht steckt einen Rahmen für politische Tätigkeit, für Kandidaturen, für Äußerungen aller politischen Couleurs ab. Und das heißt: Mäßigung und Zurückhaltung und jederzeit Gewähr dafür bieten, für die freiheitlich-demokratische Grundordnung einzutreten. Das ist meine Aufgabe als Justizsenator für meinen Bereich.

[...]

Es gibt in meinem Bereich zwei Kandidierende der AfD für den Deutschen Bundestag. Das sind eine Richterin und ein Oberstaatsanwalt - den haben Sie offenbar in Bezug genommen -, der auf Platz 2 der Brandenburger Landesliste kandidiert. Und wir werden, habe ich gesagt, die Medienberichterstattung über Wahlkampfreden, über Wahlkampfauftritte auszuwerten haben, ob die Kandidatin und der Kandidat sich hier an den rechtlichen Rahmen halten.

Ich würde mir einen Wahlkampf wünschen - das sage ich auch ganz offen -, wo wir da nicht von den Mitteln des Dienstrechts Gebrauch machen müssen, wo darauf verzichtet wird, die Grenzen, die dort abgesteckt sind, zu überschreiten, und wo wir sachlich hart in der Sache über die besten Konzepte für unsere Republik streiten und dabei aber davon absehen, den dienstrechtlichen Rahmen zu verlassen. Und leider lassen Äußerungen im öffentlichen Diskurs

[...]

aus Ihrer Partei aus anderen Bundesländern nicht das Beste vermuten. Dort wird der Bereich der Sachlichkeit eindeutig verlassen.

[...]

Dort wird der Bereich des Faktischen eindeutig verlassen, und dort wird Hetze betrieben.

[...]

Und da kann ich Ihnen sagen: Das werden wir nicht so geschehen lassen. Wenn Kandidierende, die im öffentlichen Dienst des Landes Berlin arbeiten, sich daran beteiligen sollten, dann werden wir das Dienstrecht auch einsetzen; denn wir sind eine wehrhafte Demokratie. - Ich danke Ihnen!

[...]

Karsten Woldeit (AfD):

Herr Justizsenator Behrendt! Sehen Sie es mir nach, aber wenn Sie persönliche Bewertungen und Beobachtungen und Ähnliches in diesem Kontext so argumentieren, hat das was von Stasi-Methoden, das sage ich mal ganz deutlich.

[...]

Haben Sie denn auch vor, Kandidaten anderer Parteien in dieser Art und Weise, wie Sie es gerade beschrieben haben, im Wahlkampf beobachten zu lassen?

[...]

Senator Dr. Dirk Behrendt (Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung):

Herr Präsident! Meine Damen und Herren! Werter Fragesteller! Der rechtliche Rahmen, den ich skizziert habe, gilt selbstverständlich für Kandidierende aus allen Parteien. Das ist so. Und das werden wir auch im Blick behalten.

[...]

Allerdings habe ich bei Kandidierenden anderer Parteien keinen Anlass anzunehmen, dass sie diese Grenze überschreiten.

[...]

Bei Kandidierenden aus Ihrer Partei ist aufgrund von Äußerungen, die im öffentlichen Diskurs hier getroffen wurden,

[...]

durchaus Anlass geboten, da mal näher hinzugucken.

[...]

Marcel Luthe (FDP):

Herzlichen Dank, Herr Präsident! - Herr Justizsenator! Die Formulierung, die Sie gerade verwendet haben, legt den Gedanken nahe, dass Sie einzelne Personen für die Aussagen anderer Personen in eine Mithaftung nehmen wollen.

[...]

Halten Sie das für ein angemessenes Demokratie- und Rechtsverständnis?

[...]

Senator Dr. Dirk Behrendt (Senatsverwaltung für Justiz, Verbraucherschutz und Antidiskriminierung):

Also, ich habe ein bisschen Mühe, jetzt eine konkrete Frage zu erkennen.

[...]

Wenn Sie Zweifel an meinem Demokratie- und Rechtsverständnis haben, können wir vielleicht noch mal im Ausschuss darüber reden. Aber es ist üblicherweise so, dass Kandidierende einer Partei sich unter einem programmatischen Dach versammeln und in eine ähnliche Richtung gehen. Und von daher ist es durchaus angemessen, Äußerungen von Herrn Höcke, von Herrn Poggenburg und von anderen

[...]

zum Anlass zu nehmen, auch bei anderen Kandidierenden mal genauer hinzugucken. Ich wünsche mir, dass die Kandidierenden aus meinem Dienstbereich keinen Anlass geben, dienstrechtliche Schritte einleiten zu müssen, sondern dass sie sich an Recht und Gesetz halten, dass sie die Mäßigung und Zurückhaltung berücksichtigen. Das wäre, glaube ich, für den gesamten Wahlkampf besser. - Ich danke Ihnen!

Am 18. Mai 2017 hat die Antragstellerin das vorliegende Organstreitverfahren gegen den Antragsgegner eingeleitet.

Sie ist der Auffassung, dass der Antragsgegner durch die Entscheidung zur Auswertung der Medienberichterstattung über Wahlkampfreden und Wahlkampfauftritte der in seinem Dienstbereich tätigen und für die AfD kandidierenden Beamten und Richter, durch die öffentliche Verlautbarung dieser Entscheidung sowie dadurch, dass er diese Entscheidung mit deren AfD-Parteizugehörigkeit gerechtfertigt habe, gegen das Recht auf Chancengleichheit der politischen Parteien verstoßen habe. Zur Begründung der hierauf gerichteten Feststellungsanträge trägt die Antragstellerin im Wesentlichen vor:

Die Anträge seien zulässig. Die Antragsbefugnis ergebe sich daraus, dass durch die Ankündigung, Äußerungen von Kandidaten der AfD dienstrechtlich auszuwerten, die AfD in der Öffentlichkeit negativ dargestellt werde. Diese Ankündigung müsse von den Wählern als eine Warnung verstanden werden, die sie davon abhalten solle, für die AfD zu stimmen.

Die Anträge seien zudem begründet. Der Antragsgegner sei zur Neutralität verpflichtet gewesen, weil er sich in seiner amtlichen Funktion als oberster Dienstvorgesetzter geäußert habe. Gegen diese Pflicht habe er verstoßen, indem er die Auswahl der Personen, die seiner dienstrechtlichen Beobachtung unterlägen, auf Bundestagskandidaten der AfD beschränkt habe. Damit habe er in den beginnenden Bundestagswahlkampf eingegriffen. Zugleich habe er es billigend in Kauf genommen, dass die beiden seiner Dienstaufsicht unterliegenden Bundestagskandidaten der AfD in der Öffentlichkeit skandalisiert würden. Darin liege ein Verstoß gegen die Fürsorgepflicht, der ebenfalls eine Verletzung des Neutralitätsgebots darstelle. Der Antragsgegner könne sich zur Rechtfertigung nicht auf die Kompetenz zur Staatsleitung berufen. Diese umfasse zwar die Darlegung und Erläuterung getroffener Maßnahmen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit. Nicht gedeckt vom zulässigen staatlichen Informationshandeln sei jedoch jedes parteiergreifende Einwirken in den Wettbewerb zwischen den politischen Parteien, das wie hier zu Wettbewerbsverzerrungen führe.

Die Antragstellerin hat zunächst beantragt,

festzustellen, dass der Antragsgegner ihr Recht auf gleichberechtigte Teilnahme am politischen Wettbewerb verletzt hat, indem er

- a) in Ausübung seiner Dienstaufsicht die Entscheidung getroffen hat, die seinem Ressort zugehörigen Beamten und Richter des Landes Berlin, die als Kandidaten der AfD am Wahlkampf für einen Sitz im Deutschen Bundestag teilnehmen, unter Auswertung der Medienberichterstattung über Wahlkampfreden und Wahlkampfauftritte einer Beobachtung zu unterwerfen,
- b) dieses Vorgehen am 4. April 2017 durch Verlautbarungen gegenüber der regionalen Presse angekündigt hat,
- c) zur Rechtfertigung seines zuvor bereits öffentlich verlautbarten Vorgehens in der Plenarsitzung des Abgeordnetenhauses von Berlin am 6. April 2017 zusätzlich verlautbart hat, bezüglich der Bundestagskandidaten der AfD bestehe schon allein wegen ihrer Parteizugehörigkeit Anlass zur begründeten Besorgnis, dass sie - anders als alle Kandidaten anderer politischer Parteien - bei ihren Äußerungen sich nicht an das dienstrechtliche Gebot zur Mäßigung und Zurückhaltung sowie zum jederzeitigen Eintreten für die freiheitlich-demokratische Grundordnung halten würden,

sowie hilfsweise festzustellen,

dass der Antragsgegner ihr Recht auf gleichberechtigte Teilnahme am politischen Wettbewerb verletzt hat, indem er in der Plenarsitzung des Abgeordnetenhauses von Berlin vom 6. April 2017 geäußert hat, bezüglich der Bundestagskandidaten der AfD bestehe schon allein wegen ihrer Parteizugehörigkeit Anlass zur begründeten Besorgnis, dass sie - anders als alle Kandidaten anderer Parteien - bei ihren Äußerungen sich nicht an das dienstrechtliche Gebot zur Mäßigung und Zurückhaltung sowie zum Eintreten für die freiheitlich-demokratische Grundordnung halten würden.

Mit Schriftsatz vom 15. Juni 2018 hat die Antragstellerin ihre Anträge neu gefasst.

Sie beantragt zuletzt,

- a) festzustellen, dass der Antragsgegner ihr Recht auf gleichberechtigte Teilnahme am politischen Wettbewerb verletzt hat, indem er in Ausübung seiner Dienstaufsicht beginnend mit dem Interview am 4. April 2017 des RBB (Zitat: „...Das geht schon in eine Richtung, da steht ja einiges befürchten für den Wahlkampf, von daher werden die Medien da zu tun bekommen ihn [Leitender Oberstaatsanwalt R...] im Blick zu behalten und wir als Dienstbehörde werden das dann auch auszuwer-

ten haben“) öffentlich den Eindruck vermittelt hat, dass seinem Justizressort zugehörige Beamte und Richter des Landes Berlin, die seinerzeit als Kandidaten der AfD am Wahlkampf für einen Sitz im Deutschen Bundestag teilnahmen, von ihm unter Auswertung von Medienberichterstattung über Wahlkampfreden und Wahlkampfauftritte einer anlasslosen Beobachtung im Vorfeld für spätere disziplinarische Maßnahmen unterworfen werden sollten und nachfolgend dieses Vorgehen in der Plenarsitzung des Abgeordnetenhauses von Berlin am 6. April 2017 damit erläutert und gerechtfertigt hat (Zitat: „... Allerdings habe ich bei Kandidierenden anderer Parteien keinen Anlass anzunehmen, dass sie diese Grenze [der Sachlichkeit] überschreiten... Bei Kandidierenden Ihrer Partei [der AfD] ist aufgrund von Äußerungen, die im öffentlichen Diskurs hier getroffen wurden, durchaus Anlass geboten, da mal näher hinzugucken...“) [Grund dafür sei:] (Zitat: „...dort wird der Bereich der Sachlichkeit eindeutig verlassen... Dort wird der Bereich des Faktischen eindeutig verlassen und dort wird Hetze betrieben...“) [Später heißt es dazu weiter:] („Es ist üblicherweise so, dass Kandidierende einer Partei sich unter einem programmatischen Dach versammeln und in eine ähnliche Richtung gehen... und von daher ist es durchaus angemessen, Äußerungen von Herrn Höcke, von Herrn Poggenburg und von anderen... zum Anlass zu nehmen, auch bei anderen Kandidierenden mal genauer hinzugucken.“),

- b) ferner - hilfsweise - festzustellen, dass der Antragsgegner ihr Recht auf gleichberechtigte Teilnahme am politischen Wettbewerb verletzt hat, indem er sinngemäß in der Plenarsitzung des Abgeordnetenhauses von Berlin am 6. April 2017 geäußert hat, bezüglich der Bundestagskandidaten der AfD bestehe schon allein wegen ihrer Parteizugehörigkeit Anlass zur begründeten Besorgnis, dass sie - anders als alle Kandidaten anderer Parteien - bei ihren Äußerungen sich nicht an das dienstrechtliche Gebot zur Mäßigung und Zurückhaltung sowie zum Eintreten für die freiheitlich-demokratische Grundordnung halten würden,
- c) ferner - hilfsweise - festzustellen, dass der Antragsgegner ihr Recht auf gleichberechtigte Teilnahme am politischen Wettbewerb verletzt hat, indem er
 - aa) in Ausübung seiner Dienstaufsicht die Entscheidung getroffen hat, die seinem Ressort zugehörigen Beamten und Richter des Landes Berlin, die als Kandidaten der AfD am Wahlkampf für einen Sitz im Deutschen Bundestag teilnehmen, unter Auswertung der Medienberichterstattung über Wahlkampfreden und Wahlkampfauftritte einer Beobachtung zu unterwerfen,
 - bb) dieses Vorgehen am 4. April 2017 durch Verlautbarungen gegenüber der regionalen Presse angekündigt hat,
 - cc) zur Rechtfertigung seines zuvor bereits öffentlich verlautbarten Vorgehens in der Plenarsitzung des Abgeordnetenhauses von Berlin am 6. April 2017 zusätzlich verlautbart hat, bezüglich der Bun-

destagskandidaten der AfD bestehe schon allein wegen ihrer Parteizugehörigkeit Anlass zur begründeten Besorgnis, dass sie - anders als alle Kandidaten anderer politischer Parteien - bei ihren Äußerungen sich nicht an das dienstrechtliche Gebot zur Mäßigung und Zurückhaltung sowie zum jederzeitigen Eintreten für die freiheitlich-demokratische Grundordnung halten würden.

Der Antragsgegner beantragt,
den Antrag als unzulässig zu verwerfen,
hilfsweise,
den Antrag als unbegründet zurückzuweisen.

Der Antragsgegner meint, die neu gefassten Anträge stellen eine unzulässige Antragsänderung dar. Im Übrigen trägt er vor, der Antragstellerin fehle die Antragsbefugnis. Bei den streitigen Äußerungen zur Einhaltung der Regeln des Mäßigungsgebots mit Hilfe der Dienstaufsicht handele es sich lediglich um die Wiedergabe der Rechtslage, nach der der Justizsenator verpflichtet sei, auf die Verfassungstreue und die Einhaltung des Mäßigungsgebots durch die ihm unterstehenden Amtsträger zu achten. Zudem könne eine kritische Bewertung einer politischen Oppositionspartei durch ein Regierungsmitglied als solche keine verfassungswidrige Diskriminierung darstellen. Die Anträge seien zudem jedenfalls unbegründet. Der Antragsgegner habe keine den politischen Wettbewerb verzerrenden Mittel gebraucht, die nur der Regierung zur Verfügung stünden, sondern eigene Einschätzungen abgegeben. Dabei habe er seine Pflicht erfüllt, den Schutz der freiheitlich-demokratischen Grundordnung in seinem Ressort zu gewährleisten. Alle Äußerungen seien reaktiv erfolgt. Soweit er die Aufgaben der Dienstaufsicht in Bezug genommen habe, habe er auf seine verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Pflichten hingewiesen und hervorgehoben, dass er diesen Pflichten gegenüber allen politischen Parteien nachkommen werde. Auch müsse berücksichtigt werden, dass Regierungsmitglieder verpflichtet seien, parlamentarische Anfragen umfassend und wahrheitsgemäß zu beantworten.

Der Verfassungsgerichtshof hat dem Abgeordnetenhaus und dem Senat von Berlin gemäß § 38 Abs. 2 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof - VerfGHG - von der Einleitung des Verfahrens Kenntnis gegeben.

II.

Der Verfassungsgerichtshof entscheidet über die zuletzt gestellten Anträge, soweit diese keine Antragsänderung darstellen. Soweit die Anträge eine Antragsänderung darstellen, sind sie wegen Versäumung der sechsmonatigen Antragsfrist (§ 37 Abs. 3 VerfGHG) unzulässig.

Der unter a) gestellte Antrag entspricht mit Ausnahme des dort in Bezug genommenen Zitats aus der Fragestunde am 6. April 2017 „...dort wird der Bereich der Sachlichkeit eindeutig verlassen... Dort wird der Bereich des Faktischen eindeutig verlassen und dort wird Hetze betrieben...“ den ursprünglich gestellten Anträgen, die nunmehr hilfsweise unter Buchstabe c) bb) und cc) gestellt werden. Der Hilfsantrag b) entspricht dem nunmehr hilfsweise unter Buchstabe c) cc) gestellten Antrag. Dagegen hat die Antragstellerin mit der Benennung des vorgenannten Zitats den Streitgegenstand erweitert. Im Organstreitverfahren wird der Streitgegenstand durch die im Antrag genannte Maßnahme oder Unterlassung und durch die Bestimmungen der Verfassung begrenzt, gegen die die Maßnahme oder Unterlassung verstoßen haben soll; an diese Begrenzung des Streitstoffes ist der Verfassungsgerichtshof gebunden (vgl. zum Bundesrecht: BVerfG, Urteil vom 16. Dezember 2014 - 2 BvE 2/14 -, BVerfGE 138, 102 <108> = juris Rn. 23). Die Bewertung von politischen Äußerungen aus der AfD als Hetze war bisher nicht Gegenstand des Organstreits. Vielmehr hat die Antragstellerin mit ihrem die Fragestunde am 6. April 2017 betreffenden ursprünglichen Antrag c) - dem jetzigen Antrag c) cc) - lediglich Äußerungen des Antragsgegners beanstandet, wonach allein die Parteizugehörigkeit Anlass zu der begründeten Besorgnis gebe, dass sich AfD-Bundestagskandidaten nicht an das Mäßigungsgebot halten könnten.

Die danach verbleibenden Anträge haben keinen Erfolg.

1. Soweit sich die Antragstellerin mit Antrag a) gegen die Äußerungen des Antragsgegners in dem am 4. April 2017 veröffentlichten Gespräch mit dem RBB wendet, erscheint bereits die Antragsbefugnis zweifelhaft (a). Jedenfalls ist der Antrag unbegründet (b).

a. Zweifel an der Antragsbefugnis sind unabhängig davon angezeigt, ob der Antragsgegner die Worte „ihn im Blick zu behalten“ oder die Formulierung „es im Blick zu behalten“ verwendet hat. Die Stellungnahme ist so zu verstehen, dass von den Medien mitgeteilte Äußerungen des Oberstaatsanwalts R. auf mögliche Verstöße gegen das Mäßigungsgebot hin überprüft werden müssten. Dadurch hat der Antragsgegner die Person des Oberstaatsanwalts R. öffentlich mit zu besorgenden Rechtsverstößen in Verbindung gebracht. Zweifelhaft ist aber, ob sich aus der Stellungnahme auch die für die Antragsbefugnis im vorliegenden Fall erforderliche Möglichkeit herleiten lässt, dass diese die Antragstellerin als Partei beeinträchtigt. Dagegen spricht, dass der Antragsgegner die Antragstellerin nicht genannt hat und die Äußerungen auch nicht so verstanden werden müssen, dass sie sich auf Oberstaatsanwalt R. als einen Repräsentanten der AfD beziehen.

b. Jedenfalls ist Antrag a), soweit er sich gegen die Äußerungen des Antragsgegners gegenüber dem RBB richtet, unbegründet. Diese Äußerungen verletzen die Antragstellerin nicht in ihrem Recht auf Chancengleichheit aus Art. 21 GG.

aa. In der freiheitlichen Demokratie des Grundgesetzes geht alle Staatsgewalt vom Volke aus und wird von ihm in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Wahlen vermögen demokratische Legitimation nur zu verleihen, wenn sie frei sind. Dies erfordert nicht nur, dass der Akt der Stimmabgabe frei von Zwang und unzulässigem Druck bleibt, sondern auch, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen können (vgl. BVerfG, Urteil vom 16. Dezember 2014 - 2 BvE 2/14 -, BVerfGE 138, 102 <109 f.> = juris Rn. 26 ff. m. w. N.).

Damit die Wahlentscheidung in voller Freiheit gefällt werden kann, ist es unerlässlich, dass Parteien, soweit irgend möglich, gleichberechtigt am politischen Wettbewerb teilnehmen. Dieses Recht wird verletzt, wenn Staatsorgane als solche parteiergreifend zugunsten oder zu Lasten einer politischen Partei in den Wahlkampf einwirken. Eine solche Einwirkung verstößt gegen das Gebot der Neutralität des Staates im Wahlkampf und verletzt die Integrität der Willensbildung des Volkes durch Wahlen und Abstimmungen (vgl. BVerfG, Urteil vom 16. Dezember 2014 - 2 BvE 2/14 -, BVerfGE 138, 102 <111 ff.> = juris Rn. 31 m. w. N.). Daher müssen sich staatliche Organe der offenen oder versteckten Werbung für oder gegen einzelne miteinander konkurrierende Parteien enthalten (vgl. BVerfG, Urteil vom 27. Februar 2018 - 2 BvE 1/16 -, juris Rn. 49).

bb. Die von der Antragstellerin beanstandeten Äußerungen gegenüber dem RBB weisen keinen für die Annahme einer solchen Einwirkung ausreichenden Bezug zur Antragstellerin als Partei auf. Sie beziehen sich wie dargestellt auf Oberstaatsanwalt R. („Das ist von R[...]? [...]“) und nicht auf die Antragstellerin als Partei. Die AfD hat der Antragsgegner mit keinem Wort erwähnt. Die Äußerungen gegenüber dem RBB unterscheiden sich damit insbesondere von den Äußerungen, die den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 16. Dezember 2014 (- 2 BvE 2/14 -) und 27. Februar 2018 (- 2 BvE 1/16 -) zugrunde lagen und die eine Partei als Äußerungsadressat ohne weiteres erkennen ließen („Ziel Nummer 1 muss sein, dass die NPD nicht in den Landtag kommt“; „Rote Karte für die AfD“).

Eine versteckte wettbewerbsverzerrende Einwirkung zu Lasten der Antragstellerin lässt sich ebenfalls nicht feststellen. Aus den Äußerungen gegenüber dem RBB geht nicht mit der dafür erforderlichen Deutlichkeit hervor, dass Oberstaatsanwalt R. auch stellvertretend für die AfD genannt wurde. Der Antragsgegner hat hinsichtlich Oberstaatsanwalt R. weder von einem „Kandidaten“ (der AfD) gesprochen noch hat er seine Äußerungen auch auf die seinerzeit ebenfalls für das Land Berlin tätige Richterin M. - und somit auf die AfD als deren gemeinsame politische Basis - bezogen. Zudem ist der vom Antragsgegner in seinen Äußerungen in Bezug genommene dienstrechtliche Rechtsrahmen („Und wir als Dienstbehörde werden das dann auch auszuwerten haben“) zu berücksichtigen.

Dieser Rechtsrahmen betrifft das individuelle Dienstverhältnis, an dem die Antragstellerin nicht beteiligt ist.

Die streitigen Äußerungen verlassen das individuelle Dienstverhältnis auch nicht dadurch, dass sich der Antragsgegner in der Öffentlichkeit zum Dienstverhältnis eingelassen hat. Insbesondere lässt sich aus diesem Umstand nicht schließen, dass die Kritik in Wahrheit auf die Antragstellerin als Partei zielte. Insoweit ist zu beachten, dass der Dienstherr für die Amtsführung seiner Beamten auch nach außen verantwortlich ist. Diese Verantwortung nach außen kann es etwa erforderlich machen, die Öffentlichkeit über Beanstandungen oder getroffene Weisungen zu informieren (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Juni 1995 - 2 C 10/93 -, juris Rn. 23). Entsprechendes gilt für den vorliegenden Fall. In dem Videobeitrag, der die kritischen Äußerungen des Oberstaatsanwalts R. enthielt („in 20 Jahren fertig“, „von einer nicht deutschen Mehrheit besiedelt und auf dem besten Weg in die islamische Republik“), wurde dieser mit seinem Namen und seiner Dienstfunktion genannt. Angesichts der herausragenden Bedeutung dieser Stellung für das Ansehen und die Integrität des Berufsbeamtentums durfte der Antragsgegner auf die öffentlichen Äußerungen des in seinem Dienstbereich tätigen Oberstaatsanwalts öffentlich reagieren.

Ein ausreichender Bezug zur AfD und damit zur Antragstellerin ist erst durch den RBB selbst hergestellt worden, der im Zusammenhang mit den streitigen Äußerungen - anders als der Antragsgegner - von einer angekündigten Beobachtung im „AfD-Wahlkampf“ und einer Auswertung der Äußerungen von „Bundestagskandidaten der AfD“ gesprochen hat. Wie die Formulierung der Anträge a) und c) aa) zeigt, war vor allem diese Darstellung des RBB Anlass für den vorliegenden Rechtsstreit. Sie kann dem Antragsgegner jedoch nicht zugerechnet werden.

2. Ebenso erfolglos ist der Antrag a), soweit er sich gegen die Äußerungen des Antragsgegners in der Fragestunde des Abgeordnetenhauses am 6. April 2017 richtet.

a. Die Antragstellerin ist hinsichtlich dieser Äußerungen nicht antragsbefugt. Zwar beziehen sich diese Äußerungen nicht nur auf Oberstaatsanwalt R., sondern auch auf die AfD und die Antragstellerin als Partei. Ihnen fehlt jedoch die für die Antragsbefugnis erforderliche rechtliche Außenwirkung.

Antworten der Regierung auf mündliche Fragen in einer parlamentarischen Fragestunde sollen dazu dienen, dem einzelnen Abgeordneten die für seine Tätigkeit nötigen Informationen auf rasche und zuverlässige Weise zu verschaffen. Sie gehören in den Rahmen des Frage- und Interpellationsrechts des Parlaments, das den Mitgliedern der Regierung die verfassungsrechtliche Verpflichtung auferlegt, auf Fragen Rede und Antwort zu stehen (vgl. Beschluss vom 18. Februar 2015 - VerfGH 92/14 - Rn. 37 ff.; BVerfG, Urteil vom 7. November 2017 - 2 BvE 2/11 -, juris Rn. 195 ff.). Die Beantwortung der Frage eines Abgeordneten durch das zuständige Regierungsmitglied ist daher ein in diesem Sinne parlamentsinterner Vorgang, der sich in der Regel in der Äußerung einer Meinung erschöpft und eine rechtliche Außenwirkung nicht erzeugt (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 18. Juli 1961 - 2 BvE 1/61 -, BVerfGE 13, 123 <125> = juris Rn. 9, und vom 25. März 1981 - 2 BvE 1/79 -, BVerfGE 57, 1 <5> = juris Rn. 18; vgl. Bethge, in Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 64 [Stand Januar 2017], Rn. 28; Burghart, in: Leibholz/Rinck, GG, Art. 38 [Stand März 2017], Rn. 547). Allerdings ist auch im parlamentarischen Raum das alle Staatsorgane bindende Willkürverbot zu beachten. Es verpflichtet insbesondere dazu, mitgeteilte Tatsachen korrekt wiederzugeben und deren Beurteilung in sachlicher Form vorzutragen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 25. März 1981 - 2 BvE 1/79 -, BVerfGE 57, 1 <8> = juris Rn. 24).

Dies zugrunde gelegt, ist die für die Antragsbefugnis erforderliche rechtserhebliche Außenwirkung der Antworten in der parlamentarischen Fragestunde am 6. April 2017 weder dargetan noch ersichtlich. Insbesondere hat der Antragsgegner bei seinen Äußerungen im Parlament die Willkürgrenze nicht überschritten. Die vom Verfassungsgerichtshof überprüfbaren Äußerungen („... Allerdings habe ich bei Kandidierenden anderer Parteien keinen Anlass anzunehmen, dass sie diese Grenze [der Sachlichkeit] überschreiten [...] Bei Kandidierenden Ihrer Partei [der AfD] ist aufgrund von Äußerungen, die im öffentlichen Diskurs hier

getroffen wurden, durchaus Anlass geboten, da mal näher hinzugucken [...] Es ist üblicherweise so, dass Kandidierende einer Partei sich unter einem programmatischen Dach versammeln und in eine ähnliche Richtung gehen [...] und von daher ist es durchaus angemessen, Äußerungen von Herrn Höcke, von Herrn Poggenburg und von anderen [...] zum Anlass zu nehmen, auch bei anderen Kandidierenden mal genauer hinzugucken“) können - was Inhalt, Ausdrucksweise und Form anbetrifft - weder als aggressiv noch als unsachlich charakterisiert werden. Der Antragsgegner hat seine Annahme, dass Verstöße gegen das Mäßigungsverbot gerade bei AfD-Mitgliedern zu befürchten seien, unter anderem mit dem Verhalten des Vorsitzenden der AfD-Fraktion im Thüringer Landtag Björn Höcke begründet. Dessen Äußerungen waren in der Vergangenheit Anlass für eine Befassung durch den Thüringer Verfassungsschutz (vgl. <http://www.tagesspiegel.de/politik/nach-hoeckes-rede-verfassungsschutz-will-afd-nicht-beobachten-lassen/19282144.html>). Daher bestand für die Äußerungen des Antragsgegners ein sachlicher Grund. Die Erwägung, das gemeinsame programmatische Dach lasse Verstöße gegen das Mäßigungsverbot auch bei anderen Mitgliedern der AfD besorgen, stellt ebenfalls zumindest keine die Willkürgrenze überschreitende Äußerung dar.

b. Aus denselben Erwägungen ist der Antrag a), soweit er sich gegen die Äußerungen in der Fragestunde richtet, auch unbegründet.

Die Äußerungen in der Fragestunde haben zwar einen zu Lasten der Antragstellerin parteiergreifenden Inhalt, nämlich sinngemäß den, dass bei Mitgliedern der AfD Verstöße gegen dienstrechtliche Pflichten zu befürchten sind. Ein Verstoß gegen das Recht auf Chancengleichheit folgt daraus jedoch nicht, weil der Antragsgegner im Rahmen der parlamentarischen Fragestunde nicht zur Neutralität verpflichtet war.

Die Pflicht zur Neutralität besteht, wenn sich ein Regierungsmitglied unter spezifischer Inanspruchnahme von Amtsautorität oder der mit dem Amt verbundenen Ressourcen äußert. Ob dies der Fall ist, ist nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalles zu bestimmen (vgl. BVerfG, Urteile vom 16. Dezember 2014 - 2 BvE

2/14 -, BVerfGE 138, 102 <118> = juris Rn. 56, und vom 27. Februar 2018 - 2 BvE 1/16 -, juris Rn. 65 f.).

Der Antragsgegner hat in der Fragestunde erklärt, wenn nötig das Dienstrecht anwenden zu wollen. Damit hat er in Aussicht gestellt, von einem amtlichen Mittel Gebrauch zu machen. Dies stellt jedoch - im Rahmen der parlamentarischen Fragestunde - keine spezifische Inanspruchnahme von Amtsautorität dar, die am Gebot strikter Neutralität zu messen wäre. Der Antragsgegner war in dieser Situation vielmehr verpflichtet, „so viel Antwort wie möglich“ zu geben (vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, § 38 Rn. 49). Daher war es ihm nicht verwehrt, im Parlament seine Auffassung zu der ihn betreffenden Anfrage darzulegen und dabei, solange die Willkürgrenze nicht überschritten wird, auch wertende Antworten zu geben. Eine für die effektive Mandatsausübung umfassende Information im Parlament, für die gerade auch Auskünfte mit kritischem Inhalt von Bedeutung sind, wäre sonst nicht möglich. Das der Kontrolle der Regierung dienende Fragerecht liefe leer.

Hinzu kommt, dass der Antragsgegner vor allem durch ein Mitglied der Antragstellerin auf Auskunft in Anspruch genommen wurde. Die Fragen zielten gerade darauf, in Erfahrung zu bringen, ob der Antragsgegner Kandidaten der AfD unzulässig mit amtlichen Mitteln benachteiligt und wie der Antragsgegner seine Äußerungen gegenüber dem RBB rechtfertigt. Soweit sich die Antragstellerin nunmehr gegen die Antworten des Antragsgegners auf diese Fragen wendet, ist sie daher nur eingeschränkt schutzbedürftig. Eine Verletzung des Grundsatzes der Waffengleichheit, der Grund für die Neutralitätspflicht von Regierungsmitgliedern ist, droht in dieser Situation nicht.

3. Diese Ausführungen gelten für die Hilfsanträge b) und c) bb) und cc) entsprechend. Der Hilfsantrag c) aa) ist zudem unzulässig, weil er sich lediglich gegen eine „Entscheidung“ des Antragsgegners richtet, die den Äußerungen im Gespräch mit dem RBB am 4. April 2017 zugrunde liegen soll. Diese „Entscheidung“ ist im vorliegenden Fall kein tauglicher Antragsgegenstand, weil sie für sich genommen - ohne die mit dem Antrag c) bb) beanstandete Veröffentlichung - keine wettbewerbsverzerrende Außenwirkung haben kann.

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf den §§ 33, 34 VerfGHG.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Mit dieser Entscheidung ist das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof abgeschlossen.

Schudoma

Dr. Seegmüller

Alagün

Dr. Gräfin von Galen

Hilbrans

Müller-Jacobsen

Prof. Dr. Schönrock