



VERWALTUNGSGERICHT DÜSSELDORF
IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

20 K 5100/19

In dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren

der Alternative für Deutschland (AfD), Landesverband Nordrhein-Westfalen, vertreten durch den Vorstand, [...] Düsseldorf,

Klägerin,

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte [...]

g e g e n

das Land Nordrhein-Westfalen, vertreten durch das Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, Friedrichstraße 62-80, 40217 Düsseldorf,

Beklagten,

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte [...]

w e g e n öffentlicher Äußerungen des Innenministers und des Leiters des Verfassungsschutzes des Landes Nordrhein-Westfalen

hat die 20. Kammer des Verwaltungsgerichts Düsseldorf
ohne mündliche Verhandlung
am 24. Februar 2021

für **Recht** erkannt:

Es wird festgestellt, dass die öffentliche Äußerung des Ministers des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, Herrn Herbert Reul, am 15. Januar 2019 in Düsseldorf, wonach der nordrhein-westfälische Verfassungsschutz die Klägerin als „Prüffall“ bearbeite, rechtswidrig war.

Es wird außerdem festgestellt, dass die öffentliche Äußerung des Leiters der Abteilung Verfassungsschutz im Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, Herrn [...], am 3. Juli 2019 in Düsseldorf, wonach der nordrhein-westfälische Verfassungsschutz die Klägerin als „Prüffall“ bearbeite, rechtswidrig war.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung in Höhe des beizutreibenden Betrages abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Berufung gegen das Urteil wird zugelassen.

T a t b e s t a n d :

Die „Alternative für Deutschland“ (AfD) ist eine im Deutschen Bundestag und in allen 16 deutschen Landesparlamenten sowie dem Europäischen Parlament vertretene politische Partei, die mit ihrem Landesverband Nordrhein-Westfalen gegen öffentliche Äußerungen des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen und des Leiters des Verfassungsschutzes des Landes Nordrhein-Westfalen vorgeht.

Am 15. Januar 2019 erklärte der Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz in Berlin, die AfD werde von dem Verfassungsschutz als „Prüffall“ bearbeitet. Der rechtsnationale „Flügel“ der Partei und die Nachwuchsorganisation „Junge Alternative“ der Partei würden als „Verdachtsfall“ eingestuft.

Ebenfalls am 15. Januar 2019 äußerte der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Herbert Reul, in Düsseldorf gegenüber Pressevertretern:

„Unser nordrhein-westfälischer Verfassungsschutz bearbeitet den NRW-Landesverband der AfD in Zukunft ebenfalls als Prüffall.“

Dies ist unstreitig.

Über die Einstufung der Klägerin als „Prüffall“ des Verfassungsschutzes NRW wurde unter anderem in den Online-Ausgaben der „Aachener Nachrichten“ vom 15. Januar 2019, der „Welt“ vom 15. Januar 2019, des WDR vom 16. Januar 2019, der „Ruhr 24“ vom 16. Januar 2019 sowie der „Hase Post“ vom 17. Januar 2019 berichtet.

Mit einem als Abmahnung bezeichneten Schreiben vom . März 2019 forderte die Klägerin den Beklagten auf, eine Erklärung abzugeben, dass er es zukünftig unterlässt, die Klägerin öffentlich als „Prüffall“ zu bezeichnen. Mit Schreiben vom . März 2019 lehnte das Innenministerium die Abgabe einer Unterlassungserklärung jedoch ab.

Anlässlich der Vorstellung des Verfassungsschutzberichtes 2019 für das Land Nordrhein-Westfalen erklärte der Leiter der Abteilung Verfassungsschutz im Innenministerium, [...], am 3. Juli 2019 auf die Frage eines Journalisten nach dem Bearbeitungsstatus der Klägerin, diese werde vom Verfassungsschutz als „Prüffall“ bearbeitet.

In Nordrhein-Westfalen ressortiert der Verfassungsschutz als Abteilung im Ministerium des Innern. Ein Landesamt für Verfassungsschutz als nachgeordnete Behörde des Innenministeriums existiert - anders als in anderen Bundesländern - nicht.

Am 5. Juli 2019 hat die Klägerin Klage erhoben. Sie begehrt die Feststellung, dass die Äußerungen des Innenministers des Landes Nordrhein-Westfalen sowie des Leiters des Verfassungsschutzes des Landes Nordrhein-Westfalen, sie werde vom Verfassungsschutz als „Prüffall“ bearbeitet, rechtswidrig waren.

Zur Begründung der Klage trägt die Klägerin vor, sie werde durch die fraglichen Äußerungen in ihren Rechten als politische Partei aus Art. 21 Abs. 1 Grundgesetz (GG) und Art. 2 Abs. 1 GG sowie aus Art. 6, 10, 11, 13 und 14 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) verletzt. Die Äußerungen seien geeignet, sie in der Achtung der Öffentlichkeit herabzusetzen. Ihr Parteipersonlichkeitsrecht sei betroffen. Der Beklagte habe in unzulässiger Weise in den politischen Wettbewerb eingegriffen. Der erfolgte Eingriff in ihre Grundrechte als Partei bedürfe nach dem Grundsatz des Vorbehaltes des Gesetzes einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage, an der es aber fehle. § 5 Abs. 7 i.V.m. § 3 Abs. 3 S. 1 Verfassungsschutzgesetz NRW (VSG NRW) erlaubten zwar eine Aufklärung der Öffentlichkeit über verfassungsfeindliche Bestrebungen und Tätigkeiten. Dies gelte jedoch nur, soweit hinreichend gewichtige tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht solcher Bestrebungen und Tätigkeiten vorliegen. Sie werde von dem Beklagten jedoch nicht als „Verdachtsfall“ in diesem Sinne eingestuft, sondern lediglich als „Prüffall“. Dies ergebe sich eindeutig aus der in den Akten des Beklagten befindlichen Leitungsvorlage vom 2018, in der es heiße, es ließen sich noch keine ausreichenden tatsächlichen Anhaltspunkte finden, die eine Beobachtung des Landesverbandes NRW der Partei begründen könnten. Es handele sich bei einem „Prüffall“ um die Vorstufe eines „Verdachtsfalles“. Über einen „Prüffall“ dürfe deshalb nicht unter weniger strengen Voraussetzungen berichtet werden als über einen „Verdachtsfall“. Insofern mache es auch keinen Unterschied, dass die in Streit stehenden Veröffentlichungen nicht in einem Verfassungsschutz-

bericht, sondern in einer Pressekonferenz erfolgt seien. Die öffentliche Breitenwirkung der Äußerungen durch anschließende Berichte in der Presse sei genauso schwerwiegend wie die Veröffentlichung in einem Verfassungsschutzbericht. Der rechtsunkundige Laie unterscheide nicht zwischen „Prüffall“ und „Verdachtsfall“. Es entstehe der falsche Eindruck, die Partei unternehme verfassungsfeindliche Bestrebungen und werde deshalb vom Verfassungsschutz beobachtet. Die vorhandenen Erkenntnisse des Beklagten gingen über bloße „Verdachtssplitter“ aber nicht hinaus. Sie bezögen sich überwiegend auch nicht auf den klagenden Landesverband der Partei, sondern auf die Bundespartei. Tatsächlich stehe sie fest auf dem Boden der freiheitlich-demokratischen Grundordnung.

Zwar habe der Beklagte die Aufgabe, die Öffentlichkeit über die Ergebnisse seiner Arbeit zu informieren. Seine Mitteilungen dürften aber nicht über Tätigkeiten des Verfassungsschutzes berichten, sondern nur über die Ergebnisse dieser Tätigkeit. Das Sammeln öffentlich zugänglicher Informationen über eine Partei, welches dazu diene herauszufinden, ob die Partei als „Verdachtsfall“ einzustufen sei, sei eine Tätigkeit des Verfassungsschutzes. Es sei aber eine Selbstverständlichkeit, dass der Verfassungsschutz seine Arbeit mache. Die Prüftätigkeit sei deshalb ohne Informationswert für die Öffentlichkeit. Das Ergebnis der Prüfung sei gewesen, dass sie keinen „Verdachtsfall“ darstelle. Der Beklagte habe der Öffentlichkeit daher nur mitteilen dürfen, dass die Partei vom Verfassungsschutz nicht als „Verdachtsfall“ behandelt werde. Die Offenlegung, die Klägerin als „Prüffall“ zu behandeln, sei dagegen unverhältnismäßig. Wie der Berichterstattung über die angegriffenen Äußerungen in der Presse entnommen werden könne, stehe im Vordergrund der öffentlichen Wahrnehmung die Einstufung als „Prüffall“, nicht aber die Tatsache, dass die Klägerin gerade kein „Verdachtsfall“ sei.

Die angegriffene Äußerung des Innenministers kurz vor der Europawahl im Mai 2019 sei nicht zu dem Zweck erfolgt, die Öffentlichkeit aufzuklären, sondern um der Klägerin im Wahlkampf politisch zu schaden. Der Minister habe sich aber als Funktionsträger des Staates politisch neutral zu verhalten, wenn er in der Öffentlichkeit als Innenminister in Erscheinung trete.

Der Beklagte könne sich auch nicht mit Erfolg auf die allgemeine Befugnis zu staatlichem Informationshandeln berufen. Die staatliche Informationstätigkeit stelle eine Beeinträchtigung im Gewährleistungsbereich der Grundrechte dar, wenn sie in der Zielrichtung und ihren Wirkungen Ersatz für eine staatliche Maßnahme sei, die als Grundrechtseingriff zu qualifizieren wäre. Es mache keinen relevanten Unterschied, ob der Staat ausdrücklich eine politische Partei diskreditiere oder ob er eine landesweit beachtete Pressekonferenz einberufe, um mitzuteilen, dass die Partei vom Verfassungsschutz beobachtet werde. Zielsetzung und Wirkung seien identisch. Wenn der Staat durch die Offenbarung von Informationen in die verfassungsrechtlich garantierte Stellung einer Partei gemäß Art. 21 GG eingreife, sei er nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes an die Neutralitätspflicht gebunden. Gegen diese habe der Beklagte verstoßen, indem er die Klägerin als „Prüffall“ bezeichnet habe, ohne dass dies durch ein Informationsinteresse der Öffentlichkeit gerechtfertigt gewesen sei.

Die Klägerin beantragt,

1. **festzustellen, dass die öffentliche Äußerung des Ministers des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, Herrn Herbert Reul, am 15. Januar 2019 in Düsseldorf, wonach der nordrhein-westfälische Verfassungsschutz die Klägerin als „Prüffall“ bearbeite, rechtswidrig war,**
2. **ferner festzustellen, dass die öffentliche Äußerung des Leiters der Abteilung Verfassungsschutz im Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, Herrn [...], am 3. Juli 2019 in Düsseldorf, wonach der nordrhein-westfälische Verfassungsschutz die Klägerin als „Prüffall“ bearbeite, rechtswidrig war.**

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er vertritt die Auffassung, die Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Einstufung der Klägerin als „Prüffall“ sei von der Ermächtigung des § 5 Abs. 7 i.V.m. § 3 Abs. 3 und Abs. 1 Nr. 1 VSG NRW gedeckt gewesen. Es sei Aufgabe des Verfassungsschutzes, die Öffentlichkeit über verfassungsfeindliche Bestrebungen und Tätigkeiten aufzuklären. Das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte dafür sei notwendige, aber auch ausreichende Voraussetzung für eine Aufklärung der Öffentlichkeit. Für das Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte in diesem Sinne bedürfe es nicht bereits der Gewissheit, dass die freiheitliche demokratische Grundordnung bekämpft und abgeschafft werden solle. Es müssten vielmehr nur konkrete Umstände vorliegen, die bei vernünftiger Betrachtung auf solche Bestrebungen hindeuteten und deshalb eine weitere Aufklärung erforderlich erscheinen ließen. Soweit für die Berichterstattung in Verfassungsschutzberichten gefordert werde, die tatsächlichen Anhaltspunkte müssten hinreichend gewichtig sein, um eine Veröffentlichung zu rechtfertigen, sei dieser Maßstab auf die von der Klägerin angegriffenen Äußerungen nicht übertragbar, da es nicht um eine Veröffentlichung im Verfassungsschutzbericht gehe. Vielmehr seien die streitigen Äußerungen nur mündlich gegenüber Pressevertretern erfolgt. Ihnen fehle die Wirkmächtigkeit in der Öffentlichkeit, die einem Verfassungsschutzbericht zukomme. Die Äußerungen seien deshalb unter erleichterten Voraussetzungen zulässig gewesen. Tatsächliche Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen der Klägerin hätten im Augenblick der fraglichen Äußerungen vorgelegen. Die Klägerin wende sich demgemäß in der Sache auch nicht dagegen, dass sie als „Prüffall“ vom Verfassungsschutz behandelt werde. Sie beanstande nur die Offenbarung dieser Tatsache in der Öffentlichkeit.

Das Verfassungsschutzgesetz NRW kenne die Begriffe „Prüffall“ oder „Verdachtsfall“ nicht. Sie dienten allein der behördeninternen Verwendung auf der Informationssammlungsseite. Würden diese Begriffe auf der Berichterstattungsseite verwendet, führe dies nicht dazu, dass damit auch die rechtlichen Anforderungen, die hinter diesen Begriffen auf der Informationssammlungsseite steckten, auf die Berichterstattungsseite zu übertragen seien. Eine solche Übertragung auf das Außenverhältnis sei weder gesetzlich vorgesehen,

noch sei sie angemessen. Vielmehr setze die Zulässigkeit der Berichterstattung über eine Organisation allein voraus, dass tatsächliche Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen vorlägen und die Berichterstattung in ihrer konkreten Art und Weise verhältnismäßig sei. Zwar sei die Klägerin bisher nicht als „Verdachtsfall“ eingestuft worden und es erfolge deshalb keine Beobachtung der Partei mit nachrichtendienstlichen Mitteln. Dies bedeute jedoch nicht, dass nicht auch im Zeitpunkt der Einstufung der Partei als „Prüffall“ bereits tatsächliche Anhaltspunkte für das Vorliegen verfassungsfeindlicher Bestrebungen vorgelegen hätten. Die vorhandenen Anhaltspunkte hätten sich im Fall der Klägerin nur noch nicht so weit verdichtet, dass von einem „Verdachtsfall“ ausgegangen werden müsse.

Eine Beschränkung der Ermächtigung, die Öffentlichkeit zu informieren, widerspreche dem Schutzzweck des § 3 Abs. 3 VSG NRW. Der Verfassungsschutz als Instrument der wehrhaften Demokratie diene als Frühwarnsystem hinsichtlich Gefährdungen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Die Information der Öffentlichkeit über verfassungsfeindliche Bestrebungen solle die politische Auseinandersetzung mit den betreffenden Bestrebungen ermöglichen. Dies setze eine frühzeitige Information voraus, damit Verfassungsfeinde rechtzeitig bekämpft werden könnten.

Verfassungsrechtliche Einwände stünden einer Unterrichtung der Öffentlichkeit über „Prüffälle“ nicht entgegen. Das Selbstbestimmungsrecht der Parteien finde seine Schranke in der Entscheidung des Grundgesetzes für eine streitbare Demokratie. Eine Auseinandersetzung über die politischen Positionen der Klägerin in der Öffentlichkeit könne aber nur erfolgen, wenn die Öffentlichkeit ausreichend über die Bestrebungen der Klägerin informiert sei. Die Verfassungsschutzbehörden könnten deshalb nicht an der Information der Öffentlichkeit gehindert sein, auch wenn diese Informationen der betroffenen Partei unwillkommen seien.

Angesichts der dem Beklagten vorliegenden zahlreichen und auch inhaltlich schwerwiegenden tatsächlichen Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen der Klägerin seien die fraglichen Äußerungen auch verhältnismäßig gewesen. Die Information über eine Prüffallbearbeitung der Klägerin stelle eine Entlastung der Klägerin dar, weil damit deutlich gemacht werde, dass sie keiner Verdachtsbeobachtung unterliege und auch keine Beobachtung mit nachrichtendienstlichen Mitteln erfolge. Es habe schon vorher eine öffentliche Diskussion darüber gegeben, ob die Partei vom Verfassungsschutz beobachtet werden dürfe oder müsse. An dieser Diskussion habe sich auch die Klägerin öffentlich beteiligt. Sie habe erkannt, dass ihr eine Beobachtung durch den Verfassungsschutz drohe. Zur Vermeidung einer Beobachtung mit nachrichtendienstlichen Mitteln habe die Klägerin eine Arbeitsgruppe zum Kampf gegen verfassungsfeindliche Bestrebungen innerhalb der Partei eingerichtet. Es gebe parteiinterne Handreichungen zur Vermeidung offensichtlich verfassungsfeindlicher Äußerungen. Die Partei habe ein Gutachten eingeholt und öffentlich bekannt gemacht, welches den Titel trage: „Rechtliche Voraussetzungen für die Beobachtung einer politischen Partei durch den Verfassungsschutz - Kurzgutachten und Handlungsempfehlungen für die AfD, erstellt im Auftrag der Bundesgeschäftsstelle der AfD von Professor Dr. [...], Oktober 2018“. Vor dem Hintergrund dieser öffentlichen Diskussio-

nen habe ein sehr erhebliches öffentliches Informationsinteresse daran bestanden, wie sich die Verfassungsschutzbehörden zu der Frage des weiteren Umgangs mit der AfD positionieren. Dies rechtfertige die erfolgte Veröffentlichung.

Die Äußerung des Leiters des Verfassungsschutzes NRW vom 3. Juli 2019 sei außerdem durch § 4 Abs. 1 PresseG NRW gedeckt gewesen, weil sie erst auf Rückfrage eines Journalisten getätigt worden sei. Die Behörden seien verpflichtet, den Vertretern der Presse die der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe dienenden Auskünfte zu erteilen. Hierzu gehöre auch die wahrheitsgemäße Beantwortung der Frage, ob sich an der Bearbeitung der AfD als „Prüffall“ zwischenzeitlich etwas geändert habe. Der Auskunftsanspruch der Presse sei nicht gemäß § 4 Abs. 2 PresseG NRW ausgeschlossen gewesen, weil das Informationsinteresse der Öffentlichkeit das Geheimhaltungsinteresse der Klägerin überwogen habe.

Die streitbefangenen Äußerungen seien schließlich durch die allgemeine Befugnis zu staatlichem Informationshandeln gerechtfertigt. Die Vorschriften des Verfassungsschutzgesetzes NRW seien insoweit nicht abschließend. Amtliche Äußerungen eines Hoheitsträgers mit Eingriffsqualität seien allgemein zulässig, wenn sich der Hoheitsträger im Rahmen der ihm zugewiesenen Aufgaben bewege und die rechtsstaatlichen Anforderungen an hoheitliche Äußerungen in Form des Sachlichkeitsgebotes gewahrt würden. Einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung bedürfe es insoweit nicht. Ein Verstoß gegen das Neutralitätsgebot liege nicht vor. Es handele sich bei der fraglichen Erklärung des Innenministers sowie des Leiters des Verfassungsschutzes NRW nicht um Äußerungen, bei der ein Amtsinhaber zu seinem eigenen Vorteil im politischen Wettbewerb die Autorität des Amtes oder amtliche Ressourcen in spezifischer Weise in Anspruch genommen habe. Damit sei eine Gefährdung der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb nicht gegeben.

Die Beteiligten haben sich mit einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung einverstanden erklärt.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird ergänzend Bezug genommen auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie der beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Beklagten.

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e :

Die Kammer kann gemäß § 101 Abs. 2 VwGO ohne mündliche Verhandlung entscheiden, weil die Beteiligten vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie auf ihre Durchführung verzichtet haben.

Die Klage hat Erfolg. Sie ist zulässig und begründet.

A.

Die Klägerin ist als Landesverband der Partei „Alternative für Deutschland“ (AfD) in dem Klageverfahren gemäß § 61 Nr. 2 VwGO beteiligtenfähig. Die Beteiligtenfähigkeit erstreckt sich nach dieser Vorschrift auf Vereinigungen, soweit ihnen ein Recht zustehen kann. Gebietsverbände politischer Parteien in der Rechtsform des nichtrechtsfähigen Vereins sind beteiligtenfähig, wenn sie wirksam gegründet sind und ihnen in Bezug auf den Gegenstand des konkreten Rechtsstreits eine materielle Rechtsposition zustehen kann,

vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 28. November 2018 - 6 C 2/17 -, zitiert nach juris.

Zweifel an der wirksamen Gründung der Klägerin als Landesverband sind weder erkennbar, noch von dem Beklagten vorgetragen worden. Die Klägerin kann sich in dem Klageverfahren auf die Wahrung ihres Parteiengrundrechts gemäß Art. 21 GG berufen. Das Recht, als Partei frei von staatlicher Einflussnahme an der politischen Willensbildung mitzuwirken, steht nicht nur der Bundespartei zu, sondern auch dem Landesverband,

vgl. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 22. Oktober 2015 – 10 B 15.1320 -, zitiert nach juris.

Die beiden Feststellungsanträge der Klägerin sind gemäß § 43 VwGO zulässig. Nach dieser Vorschrift kann die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses begehrt werden, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung hat. Ein solches Rechtsverhältnis liegt vor, wenn rechtliche Beziehungen streitig sind, die sich aus einem bestimmten Sachverhalt aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Regelung für das Verhältnis mehrerer Personen zueinander oder das Verhältnis einer Person zu einer Sache ergeben,

vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. September 2017 – 10 C 6/16 -, zitiert nach juris.

Zwischen den Beteiligten besteht ein solches feststellungsfähiges Rechtsverhältnis. Sie streiten darüber, ob der Innenminister sowie der Leiter des Verfassungsschutzes des Landes NRW durch die in Rede stehenden Äußerungen unzulässig in Grundrechte der Klägerin eingegriffen haben. Die Äußerungen gegenüber Pressevertretern, die Klägerin werde vom Verfassungsschutz des Landes Nordrhein-Westfalen als „Prüffall“ behandelt, waren potentiell geeignet, dem Ansehen der Klägerin in der Öffentlichkeit zu schaden, weil damit der Vorwurf verbunden ist, es gebe bei der Klägerin verfassungsfeindliche Tendenzen. Demgegenüber kann sich die Klägerin auf ihr Parteiengrundrecht gemäß Art. 21 GG berufen.

Das nach § 43 Abs. 1 VwGO erforderliche Feststellungsinteresse der Klägerin ist gegeben. Ein solches Interesse kann rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Natur sein. Liegt das feststellungsfähige Rechtsverhältnis in der Vergangenheit, ist ein berechtigtes Interesse nach Art. 19 Abs. 4 GG zu bejahen, wenn ohne die Möglichkeit einer Feststellungsklage wirksamer Rechtsschutz nicht zu erlangen wäre. Stehen hoheitliche Maßnahmen im Streit, die sich typischerweise so kurzfristig erledigen, dass sie ohne die Annahme eines Feststellungsinteresses regelmäßig keiner Überprüfung im gerichtlichen Hauptsachever-

fahren zugeführt werden könnten, ist das Feststellungsinteresse auch für ein vergangenes Rechtsverhältnis zu bejahen,

vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. September 2017 – 10 C 6/16 -, zitiert nach juris.

Die beiden angegriffenen Äußerungen haben sich in dem Augenblick erledigt, als sie getätigt wurden. Effektiver Rechtsschutz kann der Klägerin deshalb nur nachträglich gewährt werden. Sie hat ein schutzwürdiges Interesse an der gerichtlichen Feststellung, dass die Äußerungen rechtswidrig waren, weil die möglichen Folgen der Äußerungen für ihr Ansehen in der Öffentlichkeit bis heute fortwirken.

Dem Feststellungsbegehren steht der Vorrang der Gestaltungs- oder Leistungsklage, wie ihn § 43 Abs. 2 VwGO bestimmt, nicht entgegen. Zwar hätte die Klägerin ihre Rechte auch durch die Erhebung einer Unterlassungsklage verfolgen können. Da aber davon auszugehen ist, dass der Beklagte als Hoheitsträger gerichtliche Entscheidungen auch dann beachtet, wenn ein Titel mit vollstreckungsfähigem Inhalt nicht ergeht, steht der Klägerin ein Wahlrecht zwischen der Feststellungsklage und der Leistungsklage zu,

vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 27. Oktober 1970 – VI C 8.69 -, zitiert nach juris.

B.

Die Klage ist begründet, weil die angegriffenen Äußerungen vom 15. Januar 2019 und 3. Juli 2019 rechtswidrig waren. Sie greifen in das die Klägerin schützende Parteiengrundrecht aus Art. 21 GG ein (I.). Eine Rechtfertigung des Eingriffs liegt mangels Ermächtigungsgrundlage nicht vor (II.).

I.

Wie Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG bestimmt, wirken die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Der den Parteien durch Art. 21 GG zuerkannte verfassungsrechtliche Status gewährleistet insbesondere das Recht, gleichberechtigt am politischen Wettbewerb teilzunehmen. In diesem Recht ist die Klägerin durch die streitigen Äußerungen betroffen.

Die Gewährleistung gleicher Chancen im Wettbewerb um Wählerstimmen ist ein unabdingbares Element des vom Grundgesetz gewollten freien und offenen Prozesses der Meinungs- und Willensbildung des Volkes. Dieser Prozess setzt in der modernen parlamentarischen Demokratie die Existenz politischer Parteien voraus. Der hervorragenden Bedeutung, die in diesem Prozess den politischen Parteien zukommt, hat das Grundgesetz dadurch Ausdruck verliehen, dass es ihnen in Art. 21 GG einen verfassungsrechtlichen Status zuerkannt hat. Er gewährleistet nicht nur ihre freie Gründung und Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes, sondern sichert diese Mitwirkung auch durch Regeln, die ihnen gleiche Rechte und gleiche Chancen gewähren,

vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteile vom 16. Dezember 2014 - 2 BvE 2/14 – und vom 9. Juni 2020 – 2 BvE 1/19 -; Niedersächsischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 24. November 2020 – 6/19 -; zitiert nach juris.

Verfassungsfeindliche Tendenzen ändern an dieser Rechtsstellung einer Partei nichts, solange nicht das Bundesverfassungsgericht in einem Verbotsverfahren nach Art. 21 Abs. 2 GG i.V.m. §§ 43 ff. des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat, dass die Partei verfassungswidrig ist.

Mit dem Parteiengrundrecht aus Art. 21 Abs. 1 GG unvereinbar ist jede parteiergreifende Einwirkung von Staatsorganen zugunsten oder zulasten einzelner am politischen Wettbewerb teilnehmender Parteien. Auch soweit die Landesregierung von ihrer Befugnis zur Informations- und Öffentlichkeitsarbeit Gebrauch macht, hat sie das Gebot der Neutralität staatlicher Organe zu beachten. Dies gilt ebenso für ein einzelnes Mitglied der Landesregierung, soweit dieses in Wahrnehmung seines Ministeramtes handelt,

vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 9. Juni 2020 – 2 BvE 1/19 -, Rz. 43, betreffend die Äußerung des Bundesinnenministers, die AfD sei staatszersetzend, zitiert nach juris.

Eine Verletzung der verfassungsrechtlich garantierten Chancengleichheit der Parteien im politischen Wettbewerb kann dadurch erfolgen, dass ein Minister in Ausübung seines Amtes negative Werturteile über die Ziele und Betätigungen einer Partei äußert,

vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteile vom 16. Dezember 2014 – 2 BvE 2/14 -, vom 27. Februar 2018 – 2 BvE 1/16 – und vom 9. Juni 2020 – 2 BvE 1/19 -, Rz. 53, zitiert nach juris.

Allerdings ist nicht jedes staatliche Informationshandeln und nicht jede Teilhabe des Staates am Prozess öffentlicher Meinungsbildung als Grundrechtseingriff zu bewerten. Maßgebend ist, ob der Schutzbereich eines Grundrechts berührt wird und ob die Beeinträchtigung einen Eingriff oder eine eingriffsgleiche Maßnahme darstellt,

vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 24. Mai 2005 – 1 BvR 1072/01 -, zitiert nach juris.

Inwieweit die mündliche Bezeichnung einer Partei als „Prüffall“ des Verfassungsschutzes in Anwesenheit von Pressevertretern Relevanz für das Parteiengrundrecht hat, ist aus der Rechtsprechung zur Erwähnung einer Partei im Verfassungsschutzbericht herzuleiten. Bei der Erwähnung im Verfassungsschutzbericht handelt es sich ebenso um ein staatliches Informationshandeln im Zusammenhang mit verfassungsfeindlichen Tendenzen wie bei der Bezeichnung einer Partei als „Prüffall“ des Verfassungsschutzes.

Für die Erwähnung einer Partei in einem Verfassungsschutzbericht ist anerkannt, dass sie über die bloße Teilhabe staatlicher Funktionsträger an öffentlichen Auseinandersetzungen oder an der Schaffung einer hinreichenden Informationsgrundlage für eine eigenständige Entscheidungsbildung der Bürger hinausgeht und eine mittelbar belastende negative Sanktion mit Eingriffscharakter darstellt. Sie erfordert demgemäß eine gesetzliche Grundlage, welche die Voraussetzungen eines solchen Eingriffs regelt und dafür Sorge trägt,

dass das Interesse der Partei, an der politischen Willensbildung ungehindert teilzunehmen, und das Interesse der Öffentlichkeit an einer frühzeitigen Aufklärung über verfassungsfeindliche Tendenzen zu einem verfassungskonformen Ausgleich gebracht werden,

vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 24. Mai 2005 – 1 BvR 1072/01 -; Bundesverwaltungsgericht, Urteile vom 21. Mai 2008 – 6 C 13/07 - und vom 26. Juni 2013 – 6 C 4/12 -, Rz. 26; zitiert nach juris.

Der Vorbehalt des Gesetzes gilt aber nicht nur für Veröffentlichungen in einem Verfassungsschutzbericht, sondern auch für sonstige öffentliche Mitteilungen der Verfassungsschutzbehörden, die in subjektives Verfassungsrecht eingreifen,

vgl. Bayerischer Verwaltunggerichtshof, Urteil vom 22. Oktober 2015 – 10 B 15.1609 -; Verwaltungsgericht Köln, Beschluss vom 26. Februar 2019 – 13 L 202/19 -; zitiert nach juris; Brandt in: Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, Seite 1754.

Führt das staatliche Informationshandeln zu Beeinträchtigungen, die einen Grundrechtseingriff darstellen oder ihm gleichkommen, bedürfen sie der Rechtfertigung durch eine gesetzliche Ermächtigung,

vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 24. Mai 2005 – 1 BvR 1072/01 -; Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 21. Mai 2008 – 6 C 13/07 -; zitiert nach juris; Brandt in: Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, Seiten 1721, 1753.

Die Konsequenzen der hier getätigten Äußerung des für den Verfassungsschutz zuständigen Landesinnenministers für die Chancengleichheit der Klägerin als Partei im politischen Meinungskampf sind mit den Konsequenzen einer Erwähnung im Verfassungsschutzbericht vergleichbar. Die ansehensschädigende Wirkung der Bezeichnung der Klägerin als „Prüffall“ des Verfassungsschutzes verleiht den Worten des Ministers die Qualität eines Eingriffes in das Parteiengrundrecht. Gleiches gilt für die Äußerung des Leiters des Verfassungsschutzes.

Auch wenn die kritische Auseinandersetzung mit der Klägerin im vorliegenden Fall nicht in einem Verfassungsschutzbericht, sondern gegenüber Pressevertretern erfolgt ist, gilt für die streitbefangenen Äußerungen des Innenministers bzw. des Leiters des Verfassungsschutzes NRW bezogen auf die Betätigungsfreiheit der Klägerin als politische Partei, dass sie deutlich beeinträchtigt wird. Durch die jeweils erfolgte öffentliche Bezeichnung der Klägerin als „Prüffall“ des Verfassungsschutzes wird der Eindruck erweckt, es gebe Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen der Klägerin. Dieser Eindruck in der Öffentlichkeit kann die Mitwirkung der Klägerin an der politischen Willensbildung des Volkes und ihre Chancengleichheit im Wettbewerb der Parteien negativ beeinflussen. Die Äußerung vom 15. Januar 2019 war geeignet, das Ansehen der Klägerin in der Öffentlichkeit herabzusetzen und damit ihre Wahlchancen - etwa bei der Europawahl am 26. Mai 2019 - zu beeinträchtigen. Wie die von der Klägerin vorgelegten Abdrucke aus Presseberichten zeigen, hat die Äußerung des Innenministers vom 15. Januar 2019 auch ein breites Echo in den Medien gefunden.

Die für die Annahme eines Grundrechtseingriffes erforderliche Wirkmächtigkeit kann der Äußerung des Innenministers nicht abgesprochen werden. Der durchschnittliche Leser wird aus der streitigen Äußerung die Schlussfolgerung ziehen, dass die Klägerin vom Verfassungsschutz als „Prüffall“ behandelt wird, weil es in ihr rechtsradikale Tendenzen gibt, die mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht vereinbar sind. Die ansehensschädigende Wirkung der Äußerung wird dadurch verstärkt, dass der Innenminister seine Einschätzung der Klägerin in der Begegnung mit der Presse nur sehr allgemein begründet hat, ohne dabei auf die tatsächlichen Anhaltspunkte einzugehen, die zu der Einstufung als „Prüffall“ geführt haben. Anders als in einem Verfassungsschutzbericht, in welchem die Einstufung einer Partei als verfassungsfeindlich mit Ermittlungsergebnissen des Verfassungsschutzes begründet wird, fehlt es der Äußerung des Innenministers an näheren Angaben dazu, aus welchen Gründen die Klägerin als „Prüffall“ behandelt wird. Der Informationsgehalt der Äußerung besteht eher darin, der Öffentlichkeit zu versichern, dass der Verfassungsschutz seinen Aufgaben nachkommt, als darin, die Öffentlichkeit darüber aufzuklären, welchen möglicherweise verfassungsfeindlichen Tendenzen bei der Klägerin nachgegangen wird. Dies erschwert es dem Adressaten der Äußerung, die Verlautbarung in ihrem Aussagegehalt zutreffend zu würdigen. Es besteht die Befürchtung, dass die Aussage allgemein dahin verstanden wird, die Klägerin werde geprüft, weil sie - in Teilen - eine Nähe zu rechtsextremem Gedankengut aufweise und deshalb verfassungsfeindlich sei.

Zu erwarten ist, dass die Öffentlichkeit, die überwiegend juristisch nicht vorgebildet ist, die gebotene Differenzierung zwischen „Prüffall“ und „Verdachtsfall“ nicht nachvollziehen kann und nicht versteht, dass mit diesen Begrifflichkeiten unterschiedlich schwerwiegende Indizien für das verfassungsfeindliche Agieren einer Partei zum Ausdruck gebracht werden sollen. Die Kammer ist deshalb nicht davon überzeugt, dass die Bezeichnung der Klägerin als „Prüffall“ entlastende Wirkung für diese hat, weil sie damit immerhin nicht als „Verdachtsfall“ bezeichnet wird, wie der Beklagte meint. Dafür hätte es einer entsprechenden Differenzierung durch den Landesinnenminister im Rahmen seiner Äußerungen vor Medienvertretern bedurft, an der es gerade fehlt.

Durch die Bezeichnung als „Prüffall“ könnten nicht nur potentielle Wähler davon abgehalten werden, die Klägerin zu wählen oder sich für ihre politischen Inhalte zu interessieren. Es besteht auch die Gefahr, dass sich Mitglieder der Partei von dieser abwenden, insbesondere wenn sie in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis stehen und dienstrechtliche Konsequenzen fürchten. Der Bundesinnenminister hat die Einstufung der AfD als „Prüffall“ des Bundesverfassungsschutzes zum Anlass genommen, die Frage der Vereinbarkeit von Parteimitgliedschaft und Beamtenstatus vertieft prüfen zu lassen,

vgl. interner Vermerk des Bundesministeriums des Innern vom [...],

Ob der Innenminister des Landes NRW in vergleichbarer Weise prozediert, ist der Kammer nicht bekannt. Die Besorgnis von Beamten, Richtern und Staatsanwälten, dass eine Mitgliedschaft bei der Klägerin mit der Dienstpflicht zur politischen Mäßigung unvereinbar sein könnte, ist aber nahe liegend. Da die Mitglieder einer Partei nicht unmaßgeblich zu

ihrer Finanzierung beitragen, muss die Klägerin befürchten, durch ihre öffentliche Bezeichnung als Prüffall des Verfassungsschutzes finanzielle Einbußen zu erleiden. Dieser Umstand könnte ihre politischen Betätigungsmöglichkeiten schmälern.

Die Klägerin ist deshalb durch die mündlichen Äußerungen des Innenministers und des Leiters des Verfassungsschutzes NRW in ihrem Parteiengrundrecht aus Art. 21 GG ebenso betroffen, wie dies für schriftliche Äußerungen des Verfassungsschutzes anerkannt ist,

vgl. Verwaltungsgericht Köln, Beschluss vom 26. Februar 2019 – 13 L 202/19 -, betreffend die Bezeichnung der Klägerin als Prüffall durch den Präsident des Bundesamtes für Verfassungsschutz; zitiert nach juris; Gärditz, Anmerkung zum vorgenannten Urteil unter www.beck-online.de; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 22. Oktober 2015 – 10 B 15.1609 -, Erwähnung einer Partei als verfassungsfeindlich in der Rede des Bayerischen Staatsministers anlässlich der Vorstellung des Verfassungsschutzberichtes.

Die drohenden Folgen der Äußerungen sind nicht anders zu bewerten. Dies gilt unabhängig davon, ob der Vorwurf verfassungsfeindlicher Tendenzen, der mit den Äußerungen einhergeht, in der Sache zutreffend ist.

Die Grundrechtsbetroffenheit der Klägerin löst einen Gesetzesvorbehalt aus.

II.

An einer tragfähigen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage für den erfolgten Eingriff fehlt es aber.

1.

Insbesondere liegen die Voraussetzungen für eine Veröffentlichung gemäß § 5 Abs. 7 i.V.m. § 3 Abs. 3 S. 1 und Abs. 1 VSG NRW nicht vor.

Wie § 5 Abs. 7 VSG NRW bestimmt, darf die Verfassungsschutzbehörde Informationen, insbesondere Verfassungsschutzberichte, veröffentlichen. Aus der Vorschrift folgt zunächst, dass die Verfassungsschutzbehörde bei der Veröffentlichung von Informationen nicht auf ihre Verfassungsschutzberichte beschränkt ist. Informationen können auch in sonstiger schriftlicher Form oder mündlich veröffentlicht werden. Die konkrete Reichweite der Befugnisnorm des § 5 Abs. 7 S. 1 VSG NRW wird bestimmt von der Aufgabenbeschreibung des Verfassungsschutzes in § 3 Abs. 3 S. 1 VSG NRW.

Nach dieser Bestimmung klärt die Verfassungsschutzbehörde die Öffentlichkeit über Bestrebungen und Tätigkeiten nach Abs. 1 auf. § 3 Abs. 1 VSG NRW nennt als Aufgabe der Verfassungsschutzbehörde die Sammlung und Auswertung von Informationen über Bestrebungen, die gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung gerichtet sind (Nr. 1), soweit tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht solcher Bestrebungen und Tätigkeiten vorliegen. Daraus ist zu schlussfolgern, dass die Öffentlichkeit über sog. „Verdachtsfälle“ grundsätzlich unterrichtet werden darf. Untermauert wird dies durch die Formulierung in § 1 Abs. 1 Satz 3 VSG NRW, wonach der Verfassungsschutz über die von Bestrebungen

und Tätigkeiten im Sinne des § 3 Abs. 1 für die freiheitliche demokratische Grundordnung ausgehenden Gefahren informiert.

Sogenannte „Prüffälle“, die den „Verdachtsfällen“ vorausgehen und sich von diesen durch einen geringeren Grad an Indizien unterscheiden, die für das Vorliegen verfassungsfeindlicher Bestrebungen sprechen, werden im Gesetz nicht ausdrücklich erwähnt. Die Rechtsprechung hat für die Veröffentlichung von „Verdachtsfällen“ allerdings Maßstäbe entwickelt, aus denen zu schließen ist, dass eine Veröffentlichung von „Prüffällen“ von der Vorschrift des § 3 Abs. 3 Satz 1 i.V.m. mit Abs. 1 VSG NRW nicht gedeckt ist.

Dem Wortlaut der Norm zufolge setzt eine Veröffentlichung eines „Verdachtsfalles“ allein voraus, dass tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht solcher Bestrebungen vorliegen. Im Hinblick auf die besondere Bedeutung des Parteiengrundrechts aus Art. 21 Abs. 1 GG wird eine Verlautbarung des Verfassungsschutzes, eine Partei werde als „Verdachtsfall“ eingestuft, von der höchst- und obergerichtlichen Rechtsprechung allerdings nur für zulässig gehalten, wenn die tatsächlichen Anhaltspunkte, die für den Verdacht sprechen, hinreichend gewichtig sind. Sonst ist der mit der Veröffentlichung einhergehende Grundrechtseingriff nicht zulässig,

vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 24. Mai 2005 – 1 BvR 1072/01 -; Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 21. Januar 2019 – 6 B 152/18 -; Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 7. August 2018 – 5 A 1698/15 -; zitiert nach juris, jeweils zum VSG NRW.

Rechtfertigen die vorhandenen tatsächlichen Anhaltspunkte dagegen nur den Schluss, dass möglicherweise ein Verdacht auf verfassungsfeindliche Bestrebungen begründet ist, reichen sie als Grundlage einer Grundrechtsbeeinträchtigung durch Veröffentlichung des möglichen Verdachtes nicht aus,

vgl. Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 24. Mai 2005 – 1 BvR 1072/01 -, Rz. 68, zitiert nach juris.

Daraus ist ohne weiteres zu schließen, dass die bloße Einstufung einer Partei als „Prüffall“ durch den Verfassungsschutz nicht veröffentlicht werden darf.

Das Verfassungsschutzgesetz NRW enthält weder den Begriff des „Prüffalles“ noch eine Umschreibung, was unter einem „Prüffall“ zu verstehen bzw. wann ein solcher gegeben ist. Er ergibt sich aus der Verpflichtung der Verfassungsschutzbehörde, die Voraussetzungen für ihre Aufgabenerfüllung, insbesondere den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel (§§ 1 Satz 2, 5 Abs. 3 VSG NRW), überhaupt erst feststellen zu können. Der „Prüffall“ ist somit erst die Vorstufe eines „Verdachtsfalles“ und dient der Klärung der Frage, ob sich aus öffentlich zugänglichem Material ausreichende tatsächliche Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen ergeben,

vgl. Verwaltungsgericht Köln, Beschluss vom 26. Februar 2019 – 13 L 202/19 -, zitiert nach juris.

Ist diese Frage zu bejahen, liegt ein „Verdachtsfall“ vor, der es erlaubt, die betreffende Organisation zukünftig mit nachrichtendienstlichen Mitteln zu beobachten (§ 5 Abs. 3 VSG NRW). Selbst wenn eine Organisation unter diesen Voraussetzungen als „Verdachtsfall“ gilt, darf eine Information darüber (i.S.d. § 5 Abs. 7 VSG NRW) nur erfolgen, wenn die tatsächlichen Anhaltspunkte dafür hinreichend gewichtig sind. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass ein „Prüffall“ nicht veröffentlicht werden darf, weil sich in diesem Stadium des Verfahrens die tatsächlichen Anhaltspunkte, die für verfassungsfeindliche Bestrebungen sprechen, noch nicht ausreichend verdichtet haben,

vgl. Verwaltungsgericht Köln, Beschluss vom 26. Februar 2019 – 13 L 202/19 -, zitiert nach juris.

Einem „Prüffall“ fehlt es schlicht an hinreichend gewichtigen tatsächlichen Anhaltspunkten im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes. Der Bundesgesetzgeber hat diese Rechtsprechung zum Anlass genommen, § 16 Abs. 2 des Gesetzes über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (BVerfSchG) dahin gehend zu ändern, dass das Bundesministerium des Innern die Öffentlichkeit über verfassungsfeindliche Bestrebungen und Tätigkeiten nur informieren darf, soweit hinreichend gewichtige Anhaltspunkte dafür vorliegen (Gesetz vom 17. November 2015, BGBl I 1938). Begründet wurde die Gesetzesänderung damit, eine Berichterstattung über „Verdachtsfälle“ sei nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes anderenfalls nicht zulässig,

vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 18/4654 vom 20. April 2015, Seite 32.

Die Neufassung des Verfassungsschutzgesetzes NRW durch das Gesetz zur Neuausrichtung des Verfassungsschutzes in Nordrhein-Westfalen vom 21. Juni 2013 (GV NRW Seite 367) führte zwar dazu, dass die Befugnisse des Verfassungsschutzes zur Öffentlichkeitsarbeit, die zuvor in § 15 VSG NRW a.F. geregelt waren, in die neu gefassten Vorschriften der §§ 5 Abs. 7, 3 Abs. 3 VSG NRW verlagert wurden. Eine auch inhaltliche Neugestaltung der Kompetenzen war damit aber nicht verbunden. Sie war auch nicht beabsichtigt,

vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/2148, Seite 54, 57.

Eine Beschränkung der öffentlichen Berichterstattung auf solche Fälle, in denen die tatsächlichen Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Aktivitäten hinreichend gewichtig sind, ist anders als im Bundesrecht durch die Landesgesetzgebung nicht erfolgt. Eine solche Beschränkung ist aber in verfassungskonformer Auslegung, nämlich zum Schutz des Grundrechts einer betroffenen Partei aus Art. 21 Abs. 1 GG, in die Vorschrift des § 3 Abs. 3 und 1 VSG NRW hinein zu lesen.

Die Auffassung des Beklagten, es müsse zwischen der Informationssammlungsseite und der Berichterstattungsseite unterschieden werden, ist grundsätzlich zutreffend. Allerdings sind die Voraussetzungen für ein Tätigwerden des Verfassungsschutzes auf der Berichterstattungsseite höher als auf der Informationssammlungsseite und nicht umgekehrt,

vgl. Brandt in: Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, Seite 1735.

Dies gebietet der grundgesetzliche Schutz der von einer Veröffentlichung betroffenen Partei. Die Befugnis des Verfassungsschutzes, eine Partei in der Sache als „Prüffall“ zu bearbeiten, bedeutet eben nicht, dass der „Prüffall“ auch veröffentlicht werden darf. Die Konsequenzen der Sammlung von allgemein zugänglichen Informationen über eine Partei ohne den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel durch den Verfassungsschutz sind weniger gravierend, als die Veröffentlichung des Umstandes, dass der Verfassungsschutz prüft, ob ein „Verdachtsfall“ vorliegt. Deshalb sind an die Befugnis zur Veröffentlichung eines „Prüffalles“ höhere Anforderungen zu stellen, als an die Befugnis zur Prüfung selbst. Das Gewicht des Eingriffs in die freie Betätigung einer Partei ist ein anderes, je nachdem, ob über sie (nur) behördenintern Informationen gesammelt werden sollen oder ob bereits vor dem Ergebnis dieser Arbeit die Öffentlichkeit über eventuelle Gefährdungen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung unterrichtet werden soll, die von der Partei ausgehen,

vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 21. Juli 2010 – 6 C 22/09 -, Rz. 31; zitiert nach juris.

Die Klägerin verhält sich aus diesem Grund auch nicht widersprüchlich, wenn sie zwar die öffentliche Äußerung, sie werde als „Prüffall“ behandelt, gerichtlich angreift, nicht aber den Umstand, dass sie überhaupt von dem Beklagten als „Prüffall“ behandelt wird.

Zwar ist die Rechtsprechung zur Verdachtsfallberichterstattung, auf welche sich die gefundene Auslegung der Befugnisse des Beklagten stützt, zu Veröffentlichungen in einem Verfassungsschutzbericht ergangen. Sie ist aber auf eine entsprechende mündliche Äußerung des Innenministers als des für den Verfassungsschutz zuständigen Mitglieds der Landesregierung bzw. eine Äußerung des Leiters des Verfassungsschutzes gegenüber Pressevertretern übertragbar, weil sich die daraus folgende Grundrechtsbeeinträchtigung von einer Veröffentlichung im Verfassungsschutzbericht nicht wesentlich unterscheidet (s.o.),

vgl. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 22. Oktober 2015 – 10 B 15.1609 -; Verwaltungsgericht Köln, Beschluss vom 26. Februar 2019 – 13 L 202/19 -; zitiert nach juris.

Die gefundene Auslegung widerspricht auch nicht dem Schutzzweck des § 3 Abs. 3 VSG NRW. Der Beklagte weist insoweit darauf hin, der Verfassungsschutz diene in einer wehrhaften Demokratie als „Frühwarnsystem“ hinsichtlich Gefährdungen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Die Öffentlichkeit müsse frühzeitig über verfassungsfeindliche Bestrebungen informiert werden, um sich damit auseinandersetzen zu können. Dies ist zutreffend, jedoch nur in den gesetzlich umschriebenen Grenzen zulässig. Das Verfassungsschutzgesetz NRW erlaubt in §§ 1 Satz 3, 3 Abs. 3, 5 Abs. 7 eben erst eine Berichterstattung über „Verdachtsfälle“. Auch in den „Verdachtsfällen“ steht nicht endgültig fest, ob eine Organisation verfassungsfeindlich ist oder nicht. Vielmehr dient insbesondere der Einsatz nachrichtendienstlicher Erkenntnismittel erst der Beantwortung dieser Frage. Gleichwohl ist auch in den „Verdachtsfällen“ eine Berichterstattung erst zulässig, wenn

hinreichend gewichtige tatsächliche Anhaltspunkte das Vorliegen verfassungsfeindlicher Bestrebungen belegen können. Eine Vorverlegung der Informationspflicht, bzw. des Rechts, die Öffentlichkeit zu informieren, in den Bereich der Prüfung, ob überhaupt die Voraussetzungen eines „Verdachtsfalles“ vorliegen, ist nicht zulässig, weil die Grundrechtspositionen des Beobachtungsobjektes dem entgegen stehen. Sie ist auch nicht notwendig, weil im Stadium der Prüfung noch keine ausreichend verdichtete Gefahrenlage für die freiheitliche demokratische Grundordnung besteht.

Im Übrigen sind Diskussionen über verfassungsfeindliche Bestrebungen in Teilen der AfD, bzw. über eine daraus folgende notwendige Beobachtung durch den Verfassungsschutz in der Öffentlichkeit auch schon intensiv geführt worden, bevor die fraglichen Äußerungen gefallen sind. Es bedurfte der angegriffenen Äußerungen nicht, um eine angemessene politische Auseinandersetzung der Öffentlichkeit mit dem politischen Wirken des Landesverbandes der AfD zu ermöglichen oder zu fördern.

Die Information der Öffentlichkeit durch den Innenminister und den Leiter des Verfassungsschutzes wäre mithin nur dann zulässig gewesen, wenn hinreichend gewichtige tatsächliche Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen und Tätigkeiten der Klägerin zum Zeitpunkt der fraglichen Äußerungen vorgelegen hätten.

Das war jedoch nicht der Fall. Anderenfalls hätte die Klägerin nicht als „Prüffall“, sondern als „Verdachtsfall“ bezeichnet werden müssen.

Wie die interne Leitungsvorlage des Verfassungsschutzes des Beklagten vom 2018, [...], ergibt, fanden sich im Landesverband der AfD NRW seinerzeit aber noch keine ausreichenden tatsächlichen Anhaltspunkte, die eine Beobachtung durch den Verfassungsschutz mit geheimdienstlichen Mitteln hätten begründen können. Die Klägerin wurde in dem Bericht als „Prüffall“, nicht aber als „Verdachtsfall“ eingestuft. Dies schließt das Vorliegen hinreichend gewichtiger tatsächlicher Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen zu jenem Zeitpunkt aus.

Soweit der Beklagte im gerichtlichen Verfahren den Standpunkt vertreten hat, auch schon zum Zeitpunkt der streitigen Äußerungen vom 15. Januar 2019 und 3. Juli 2019 hätten hinreichend gewichtige Anhaltspunkte für verfassungsfeindliche Bestrebungen der Klägerin vorgelegen, widerspricht dies dem Ergebnis der Leitungsvorlage vom 2018. Auf die im gerichtlichen Verfahren zum Nachweis verfassungsfeindlicher Tätigkeiten der Klägerin vorgelegten Dokumente kommt es damit nicht an.

2.

Taugliche Ermächtigungsgrundlage für die gegenüber Medienvertretern getätigten Äußerungen vom 15. Januar 2019 und 3. Juli 2019 ist auch nicht § 4 Abs. 1 PresseG NRW.

Nach dieser Vorschrift sind die Behörden verpflichtet, den Vertretern der Presse die der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe dienenden Auskünfte zu erteilen. Die behördliche Auskunftspflicht gegenüber Pressevertretern gilt jedoch nicht schrankenlos. Vielmehr be-

steht ein Anspruch auf Auskunft gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 3 PresseG NRW nicht, wenn ein überwiegendes öffentliches oder schutzwürdiges privates Interesse verletzt würde. Diese Grundsätze sind von staatlichen Behörden bei der Abgabe von Erklärungen gegenüber den Medien in vergleichbarer Weise zu beachten. Es bedarf stets einer Abwägung zwischen dem Informationsrecht der Presse und entgegenstehenden Geheimhaltungsinteressen,

vgl. Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 17. Oktober 2017 – 4 B 786/17 -, zitiert nach juris.

Ein presserechtlicher Anspruch gegenüber dem Innenminister bzw. dem Leiter des Verfassungsschutzes auf Auskunft, ob die Klägerin vom Verfassungsschutz als „Prüffall“ behandelt wird, besteht nicht. Ebenso wenig waren der Innenminister und der Leiter des Verfassungsschutzes zu einer solchen Information berechtigt. Der Offenbarung dieser Tatsache steht ein überwiegendes schutzwürdiges privates Interesse der Klägerin entgegen, nämlich deren Grundrecht auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb, Art. 21 Abs. 1 GG.

Wie das Interesse der Klägerin an einer Geheimhaltung der Prüftätigkeit des Verfassungsschutzes gegenüber dem Interesse der Öffentlichkeit an einer Offenbarung dieses Umstandes zu gewichten ist, ist den Vorschriften des Verfassungsschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen zu entnehmen. § 5 Abs. 7 i.V.m. § 3 Abs. 3 VSG NRW regeln abschließend, unter welchen Voraussetzungen der Verfassungsschutz die Ergebnisse seiner Tätigkeit veröffentlichen darf. Die Auslegung dieser Befugnisnorm hat unter Beachtung der besonderen verfassungsmäßigen Rechte der Klägerin zu erfolgen. Sie berücksichtigt ebenfalls das diesem Interesse entgegenstehende öffentliche Informationsinteresse, dessen Befriedigung die Auskunftsansprüche der Presse dienen. Ergibt die Rechtsanwendung unter diesen Voraussetzungen, dass die Klägerin vom Verfassungsschutz in der Öffentlichkeit nicht als „Prüffall“ bezeichnet werden darf, so folgt daraus zugleich, dass einem diesbezüglichen Auskunftsanspruch der Presse die übergeordneten Interessen der Klägerin an einer Geheimhaltung dieser Information entgegenstehen.

Der Anspruch der Presse, von dem Verfassungsschutz Informationen gemäß § 4 Abs. 1 PresseG NRW zu erhalten, reicht nicht weiter als das Recht des Verfassungsschutzes, entsprechende Informationen nach § 5 Abs. 7 i.V.m. § 3 Abs. 3 VSG NRW preiszugeben. Dies gilt auch unter Berücksichtigung der besonderen Bedeutung der Pressefreiheit für den freien Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen.

3.

Für einen Rückgriff auf einen presserechtlichen Auskunftsanspruch gegenüber dem Verfassungsschutz, der unmittelbar aus der grundrechtlichen Gewährleistung der Pressefreiheit durch Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG herzuleiten ist und der eine weitere Ermächtigungsgrundlage bedeuten könnte, verbleibt kein Raum, weil mit § 4 PresseG NRW eine einfachgesetzliche Regelung der Auskunftsansprüche der Presse vorhanden ist,

vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 20. Februar 2013 – 6 A 2/12 -; Verwaltungsgericht Köln, Urteil vom 11. Juli 2019 – 6 K 5480/18 -; zitiert nach juris.

Weitergehende Ansprüche vermittelt Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG im Übrigen nicht,

vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 20. Februar 2013 – 6 A 2/12 -, zitiert nach juris.

4.

Die streitigen Äußerungen können schließlich auch nicht auf das allgemeine Recht zu staatlichem Informationshandeln gestützt werden.

In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass die der Landesregierung obliegende Aufgabe der Staatsleitung als integralen Bestandteil die Befugnis zur Informations- und Öffentlichkeitsarbeit einschließt, und zwar unabhängig von einer gesonderten gesetzlichen Ermächtigung. Sie umfasst die Darlegung und Erläuterung der Regierungspolitik hinsichtlich getroffener Maßnahmen und künftiger Vorhaben angesichts bestehender oder sich abzeichnender Probleme sowie die sachgerechte, objektiv gehaltene Information über die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar betreffenden Fragen und wichtige Vorgänge auch außerhalb oder weit im Vorfeld der eigenen gestaltenden politischen Tätigkeit. Dabei kann die Landesregierung auch Empfehlungen und Warnungen aussprechen,

vgl. zu der entsprechenden Befugnis der Bundesregierung: Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 26. Juni 2002 – 1 BvR 558/91, 1 BvR 1428/91 -, Urteile vom 10. Juni 2014 – 2 BvE 4/13 -, vom 16. Dezember 2014 – 2 BvE 2/14 - und vom 27. Februar 2018 – 2 BvE 1/16 -; zitiert nach juris.

Ob sich die streitbefangene Äußerung des Innenministers vom 15. Januar 2019 auf die Befugnis zur Informations- und Öffentlichkeitsarbeit stützen kann, obwohl die Befugnis, die Öffentlichkeit über die Erkenntnisse des Verfassungsschutzes zu unterrichten, in § 5 Abs. 7 i.V.m. § 3 Abs. 3 VSG NRW spezialgesetzlich geregelt ist, ist zweifelhaft. Einem Rückgriff auf die allgemeine Informationsbefugnis steht entgegen, dass die besonderen gesetzlichen Vorschriften über die Unterrichtung der Öffentlichkeit durch den Verfassungsschutz unterlaufen würden,

vgl. Bayerischer Verwaltungsgeschichtshof, Urteil vom 22. Oktober 2015 – 10 B 15.1609 -, zitiert nach juris, Rn. 23.

Es wäre außerdem widersprüchlich, eine außergesetzliche Informationsbefugnis der Landesregierung in Fällen anzunehmen, in denen eine mittelbare Grundrechtsbetroffenheit vorliegt, die zur Annahme eines Gesetzesvorbehaltes führt,

vgl. Brandt in: Handbuch des Rechts der Nachrichtendienste, 2017, Seiten 1753, 1754.

Eine Rechtfertigung der fraglichen Äußerungen durch die staatliche Befugnis zur Information der Öffentlichkeit scheidet überdies daran, dass die Landesregierung insoweit an das Neutralitätsgebot gebunden ist. Dieses Gebot hat sie jedoch verletzt.

Es ist der Landesregierung – wie auch der Bundesregierung -, auch wenn sie von ihrer Befugnis zur Informations- und Öffentlichkeitsarbeit Gebrauch macht, von Verfassungs wegen versagt, sich mit einzelnen Parteien zu identifizieren und die ihr zur Verfügung stehenden staatlichen Mittel und Möglichkeiten zu deren Gunsten oder Lasten einzusetzen. Demgemäß endet die Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit dort, wo Werbung für einzelne im politischen Wettbewerb stehende Parteien beginnt,

vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteile vom 16. Dezember 2014 – 2 BvE 2/14 – und vom 9. Juni 2020 – 2 BvE 1/19 -, zitiert nach juris.

Der Grundsatz der Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG lässt es nicht zu, dass die Landesregierung die Möglichkeiten der Öffentlichkeitsarbeit dazu nutzt, um Regierungsparteien zu unterstützen oder Oppositionsparteien zu bekämpfen. Dies steht der abwertenden Beurteilung einzelner politischer Parteien durch staatliche Organe grundsätzlich entgegen,

vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteile vom 27. Februar 2018 – 2 BvE 1/16 –, Rz. 53, 54, und vom 9. Juni 2020 – 2 BvE 1/19 -; Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 13. September 2017 – 10 C 6/16 -, Rz. 24; Niedersächsischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 24. November 2020 – 6/19 -; zitiert nach juris.

Für die Äußerungsbefugnisse eines einzelnen Mitglieds der Landesregierung gilt nichts anderes als für die Landesregierung als Ganzes. Handelt das Regierungsmitglied in Wahrnehmung seines Ministeramtes, hat es gemäß Art. 20 Abs. 3 GG in gleicher Weise wie die Landesregierung den verfassungsrechtlich garantierten Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien zu beachten. Es ist ihm im Rahmen seiner Regierungstätigkeit von Verfassung wegen untersagt, einseitig im politischen Wettbewerb stehende Parteien zu bekämpfen oder zu unterstützen,

vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteile vom 27. Februar 2018 – 2 BvE 1/16 -, Rz. 61, und vom 9. Juni 2020 – 2 BvE 1/19 -, zitiert nach juris.

Demgemäß verstößt die parteiergreifende Äußerung eines Ministers im politischen Meinungskampf gegen den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien und verletzt die Integrität des freien und offenen Prozesses der Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen, wenn sie entweder unter Einsatz der mit dem Ministeramt verbundenen Ressourcen oder unter erkennbarer Bezugnahme auf das Regierungsamt erfolgt, um ihr damit eine aus der Autorität des Amtes fließende besondere Glaubwürdigkeit oder Gewichtung zu verleihen,

vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteile vom 16. Dezember 2014 – 2 BvE 2/14 –, vom 27. Februar 2018 – 2 BvE 1/16 – und vom 9. Juni 2020 – 2 BvE 1/19 -, zitiert nach juris; zur Neutralitätspflicht eines Oberbürgermeisters vgl. Verwaltungsgericht Düsseldorf, Beschluss vom 9. Januar 2015 – 1 L 54/15 -, zitiert nach juris.

Die abwertende Qualifizierung der AfD als eine Partei, in der es verfassungsfeindliche Tendenzen gibt, ist geeignet, deren Position im politischen Meinungskampf zu beeinträch-

tigen. Eine solche Abwertung durch ministerielle Äußerungen ist unzulässig, weil sie einseitig zulasten der AfD auf den politischen Wettbewerb einwirkt,

vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 27. Februar 2018 – 2 BvE 1/16 -, zitiert nach juris, Rn. 71, zu Äußerungen der damaligen Bundesministerin Wanka.

Nach Maßgabe dessen ist die Äußerung des Innenministers des beklagten Landes vom 15. Januar 2019 unzulässig. Sie erweckt bei dem unbefangenen Beobachter den Eindruck, dass die Klägerin vom Verfassungsschutz als „Prüffall“ behandelt wird, weil es in ihr verfassungsfeindliche Bestrebungen gibt. Die Einstufung der Klägerin als „Prüffall“ war geeignet, potentielle Wähler davon abzuhalten, sie bei der Europawahl im Mai 2019 zu wählen. Die Äußerung hatte in der Öffentlichkeit besonderes Gewicht, weil Herr Reul dabei seine Autorität als Minister in Anspruch genommen hat. Die anschließende Verbreitung der Äußerung in diversen Presseorganen belegt dies.

Für die Äußerung des Leiters des Verfassungsschutzes gegenüber Pressevertretern vom 3. Juli 2019 gilt nichts anderes. Mit ihr bestätigte der zuständige Abteilungsleiter im Ministerium des Innern die fortgeltende Einstufung der Klägerin als „Prüffall“, wie sie zuvor von dem Innenminister selbst öffentlich gemacht worden war. Die damit einhergehende Rechtsverletzung der Klägerin wurde durch die nachfolgende Äußerung des Leiters des Verfassungsschutzes perpetuiert und war damit ebenso unzulässig, auch wenn der Europawahlkampf zu diesem Zeitpunkt bereits beendet war. Das staatliche Neutralitätsgebot gilt nicht nur während des Wahlkampfes, sondern auch außerhalb von Wahlkampfzeiten. Denn der Prozess der politischen Willensbildung ist nicht auf den Wahlkampf beschränkt, sondern findet fortlaufend statt. Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG schützt das Recht der Parteien auf Chancengleichheit im politischen Wettstreit in seiner Gesamtheit, nicht nur während des Wahlganges und der Wahlvorbereitung,

vgl. Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 9. Juni 2020 – 2 BvE 1/19 -, Rz. 48, zitiert nach juris.

Da weitere mögliche Rechtsgrundlagen für die streitbefangenen Äußerungen nicht erkennbar sind, waren die begehrten Feststellungen der Rechtswidrigkeit auszusprechen.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Sache war gemäß § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO die Berufung gegen das Urteil zuzulassen.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen dieses Urteil kann innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils bei dem Verwaltungsgericht Düsseldorf (Bastionstraße 39, 40213 Düsseldorf oder Postfach 20 08 60, 40105 Düsseldorf) schriftlich Berufung eingelegt werden. Die Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Berufung kann auch als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) eingelegt werden.

Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster oder Postfach 6309, 48033 Münster) schriftlich oder als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO und der ERVV einzureichen.

Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf gestellten Antrag von dem Vorsitzenden des Senats verlängert werden. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe).

Im Berufungsverfahren müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die das Verfahren eingeleitet wird. Die Beteiligten können sich durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen. Auf die zusätzlichen Vertretungsmöglichkeiten für Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse wird hingewiesen (vgl. § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und § 5 Nr. 6 des Einführungsgesetzes zum Rechtsdienstleistungsgesetz – RDGEG –). Darüber hinaus sind die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen unter den dort genannten Voraussetzungen als Bevollmächtigte zugelassen.

Die Berufungsschrift und die Berufungsbegründungsschrift sollen möglichst vierfach eingereicht werden. Im Fall der Einreichung als elektronisches Dokument bedarf es keiner Abschriften.