



VERFASSUNGSGERICHTSHOF RHEINLAND-PFALZ

BESCHLUSS

IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren

der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD), - Landesverband
Rheinland-Pfalz -, vertreten durch den Landesvorsitzenden,
Uhlandstraße 10, 66955 Pirmasens,

- Antragstellerin -

Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Dipl.-Jur. Peter Richter, LL.M.,
Birkenstraße 5, 66121 Saarbrücken,

g e g e n

die Ministerpräsidentin des Landes Rheinland-Pfalz,
Staatskanzlei, Peter-Altmeier-Allee 1, 55116 Mainz,

- Antragsgegnerin -

über den Antrag festzustellen,

dass die Antragsgegnerin die Rechte der Antragstellerin aus Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 des Grundgesetzes in Verbindung mit Artikel 17 Absatz 1, Artikel 76 Absatz 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz dadurch verletzt hat, dass sie öffentlich dazu aufgerufen hat, dass alles daran gesetzt werden müsse, den Wiedereinzug der NPD in den Pirmasenser Stadtrat zu verhindern, und auf diese Weise unter Verletzung ihrer Pflicht zur parteipolitischen Neutralität zu Lasten der Antragstellerin in den laufenden Kommunalwahlkampf eingegriffen hat,

hier: Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung,

hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in Koblenz aufgrund der Beratung vom 21. Mai 2014, an der teilgenommen haben

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. Brocker
Präsident des Oberlandesgerichts Kestel
Präsident des Oberlandesgerichts Graefen
Vorsitzende Richterin am Obergerverwaltungsgericht Wunsch
Landrat Dr. Saftig
Universitätsprofessor Dr. Hufen
Universitätsprofessor Dr. Robbers
Rechtsanwältin JU Dr. Dr. Theis LL.M.
Universitätsprofessor Dr. Hassemer

beschlossen:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

A.

Die Antragstellerin sieht sich als Landesverband einer politischen Partei durch eine Äußerung der Antragsgegnerin – die Ministerpräsidentin des Landes Rheinland-Pfalz ist – im Vorfeld der Europa- und Kommunalwahlen in Rheinland-Pfalz am 25. Mai 2014 in ihren verfassungsmäßigen Rechten verletzt.

I.

Die Antragstellerin tritt mit zugelassenen Wahlvorschlägen zur Europawahl am 25. Mai 2014 und zu der am selben Tag stattfindenden Kommunalwahl in Rheinland-Pfalz auch in der Stadt Pirmasens an.

Am 23. April 2014 fand in einer Sportgaststätte („...“) in Pirmasens eine Veranstaltung unter dem Motto „Politik trifft Sport“ statt, zu welcher die Vorsitzende des Stadtverbandes Pirmasens der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD) eingeladen hatte. Im Rahmen der Veranstaltung fand eine Frageunde statt, bei welcher ein ehemaliger Radioredakteur und SPD-Stadtratskandi-

dat Fragen an den amtierenden stellvertretenden Vorsitzenden der SPD-Fraktion im Stadtrat, an die Spitzenkandidatin des Landesverbandes Rheinland-Pfalz der SPD für die Europawahl und an die Antragsgegnerin richtete.

In einem Bericht über die Veranstaltung in der „Pirmasenser Zeitung“ vom 25. April 2014 wird ausgeführt, die Antragsgegnerin habe geäußert, es müsse „alles daran gesetzt werden, um den Wiedereinzug der rechtsextremen NPD im Stadtrat zu verhindern“.

II.

Die Antragstellerin beantragt den Erlass einer einstweiligen Anordnung mit dem Inhalt, der Antragstellerin vorläufig bis zu einer Entscheidung im Hauptsacheverfahren zu untersagen, wörtlich oder sinngemäß dazu aufzurufen, dass alles daran gesetzt werden müsse, den Wiedereinzug der NPD in den Pirmasenser Stadtrat zu verhindern.

Sie rügt eine Verletzung ihrer Rechte aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz – GG – in Verbindung mit Art. 17 Abs. 1 und Art. 76 Abs. 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz – LV –. In der Hauptsache hat sie eine Organklage erhoben, mit der sie die Feststellung begehrt, die Antragsgegnerin habe die genannten Rechte dadurch verletzt, dass sie öffentlich dazu aufgerufen habe, dass alles daran gesetzt werden müsse, den Wiedereinzug der NPD in den Pirmasenser Stadtrat zu verhindern, und auf diese Weise unter Verletzung ihrer Pflicht zur parteipolitischen Neutralität zu Lasten der Antragstellerin in den laufenden Kommunalwahlkampf eingegriffen habe.

Zur Begründung ihres Antrags führt sie aus, der Aufruf der Antragsgegnerin zur Verhinderung des Wiedereinzugs der NPD sei schon deshalb rechtswidrig, weil diese für solche Aufrufe nicht zuständig sei. Eine Ministerpräsidentin habe in amtlicher Eigenschaft keinen Wahlkampf zu betreiben. Zudem habe die Antragsgegnerin gegen den Grundsatz parteipolitischer Neutralität verstoßen.

III.

Die Antragsgegnerin hält die Organklage für unzulässig. Als Gegenstand verfassungsgerichtlicher Kontrolle kämen lediglich Handlungen von Verfassungsorganen in Betracht, woran es hier fehle. Sie habe bei der betreffenden Äußerung nicht in amtlicher Funktion gehandelt.

Aber selbst wenn man unterstelle, sie habe sich als Verfassungsorgan geäußert, wäre die Organklage unbegründet. Es sei verfassungsrechtlich unbedenklich und von der politischen Verantwortung der Regierung sogar gefordert, sich öffentlich mit Entwicklung und Auftreten extremistischer Kräfte auseinanderzusetzen. Die NPD sei ausweislich des Verfassungsschutzberichts Rheinland-Pfalz durchweg von rassistischem, antisemitischem und demokratiefeindlichem Gedankengut geprägt. Sie missachte und bekämpfe die freiheitliche demokratische Grundordnung der Verfassung, betreibe Hetze gegen Minderheiten und schüre Hass in der Gesellschaft. Es sei deshalb die verfassungsrechtliche Pflicht der Landesregierung, die Bevölkerung über die verfassungsfeindlichen Umtriebe von Rechtsextremisten zu informieren.

B.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat keinen Erfolg.

Gemäß § 19a des Landesgesetzes über den Verfassungsgerichtshof – VerfGHG – kann der Verfassungsgerichtshof im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Dabei haben die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Handlung eines Verfassungsorgans vorgetragen werden, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, die Organklage erweise sich von vornherein als unzulässig oder offensichtlich unbegründet (vgl. VerfGH RP, Beschluss vom 22. Februar 2006 – VGH A 5/06 –, AS 33, 118 [119]; Beschluss vom 11. Februar 2008 – VGH A 32/07 u.a. –, AS 35, 439 [440]; Beschluss vom 4. April 2014 – VGH A 15/14, VGH A 17/14 –, juris, Rn. 40, Rn. 87). Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist jedoch nur

begründet, wenn eine vorläufige Regelung zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum allgemeinen Wohl dringend geboten ist. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung im Organstreitverfahren bedeutet einen Eingriff des Verfassungsgerichtshofs in die Autonomie eines anderen Verfassungsorgans. Bei der Prüfung der Voraussetzungen des § 19a VerfGHG ist deshalb grundsätzlich ein strenger Maßstab anzulegen. Der Erlass kann allein der vorläufigen Sicherung des streitigen organschaftlichen Rechts eines Antragstellers bis zur Entscheidung der Hauptsache dienen (vgl. entspr. BVerfG, Beschluss vom 17. September 2013 – 2 BvE 4/13 –, juris, Rn. 6 m.w.N.).

Nach diesen Maßstäben liegen die Voraussetzungen für den Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung hier nicht vor. Die Organklage der Antragstellerin ist zwar zulässig (I.) aber offensichtlich unbegründet (II.).

I.

Die Organklage gemäß Art. 130 Abs. 1 Satz 2 LV ist zulässig. Insbesondere ist die Antragstellerin als politische Partei, die sich auf ihre Rechte aus Art. 21 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 17 Abs. 1 LV (Chancengleichheit) und aus Art. 21 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 76 Abs. 1 LV (Wahlrechtsgrundsätze) beruft, im Organstreitverfahren gemäß Art. 130 Abs. 1 Satz 2 LV als durch die Landesverfassung mit eigenen Rechten ausgestattete „andere Beteiligte“ antragsberechtigt (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 27. November 2007 – VGH A 22/07 und VGH O 27/07 –, AS 35, 263 [266]; s. auch VerfGH RP, Beschluss vom 4. April 2014 – VGH A 15/14, VGH A 17/14 –, juris, Rn. 109 m.w.N.).

Die Organklage vor dem Verfassungsgerichtshof wird auch nicht durch die Sonderregelung des Wahlprüfungsverfahrens in Art. 82 LV und §§ 48 ff. Kommunalwahlgesetz ausgeschlossen. Denn beide Verfahren haben unterschiedliche Begehren zum Gegenstand. Zwar kann die Rüge einer unzulässigen Öffentlichkeitsarbeit im Wahlkampf auch im Wahlprüfungsverfahren erhoben werden. Die Antragstellerin erstrebt aber nicht eine Entscheidung über die Gültigkeit der Kom-

munalwahlen 2014. Sie rügt vielmehr die Verfassungswidrigkeit einer Äußerung eines Verfassungsorgans des Landes im Vorfeld dieser Wahlen. Die Entscheidung hierüber obliegt dem Verfassungsgerichtshof (vgl. entspr. zur Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung im Vorfeld von Bundestagswahlen VerfGH RP, Urteil vom 23. Oktober 2006 – VGH O 17/05 –, AS 33, 376 [380]; zum Verhältnis zur Rechtssatzverfassungsbeschwerde VerfGH RP, Beschluss vom 4. April 2014 – VGH A 15/14, VGH A 17/14 –, juris, Rn. 45).

II.

Die Organklage ist jedoch offensichtlich unbegründet. Indem die Antragsgegnerin im Rahmen der Veranstaltung „Politik trifft Sport“ am 23. April 2014 sinngemäß geäußert hat, es müsse „alles daran gesetzt werden, um den Wiedereinzug der rechtsextremen NPD in den Stadtrat zu verhindern“, hat sie nicht in unzulässiger Weise in den laufenden Kommunalwahlkampf eingegriffen.

1. Die landesverfassungsrechtlichen Grenzen regierungsamtlicher Äußerungen im Wahlkampf leiten sich unmittelbar aus dem Demokratieprinzip des Art. 74 Abs. 1 LV ab (vgl. dazu bereits in Bezug auf Bundestagswahlen VerfGH RP, Urteil vom 23. Oktober 2006 – VGH O 17/05 –, AS 33, 367 [381]) sowie – im Hinblick auf die hier in Rede stehenden Kommunalwahlen – aus den dieses näher ausgestaltenden Wahlrechtsgrundsätzen der Wahlfreiheit und der Wahlgleichheit (Art. 50 Abs. 1 Satz 1 und Art. 76 Abs. 1 LV) sowie dem den politischen Parteien zuerkannten verfassungsrechtlichen Status und ihrem daraus folgenden Recht auf Chancengleichheit (Art. 21 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 17 Abs. 1 LV).

a) In einer demokratischen Verfassungsordnung muss sich die Willensbildung des Volkes frei, offen und unreglementiert vollziehen (VerfGH RP, Beschluss vom 4. April 2014 – VGH A 15/14, VGH A 17/14 –, juris, Rn. 48; vgl. auch BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 – 2 BvF 1/65 –, BVerfGE 20, 56 [98 f.]; Urteil vom 2. März 1977 – 2 BvE 1/76 –, BVerfGE 44, 125 [139]; Beschluss vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233, 341/81 –, BVerfGE 69, 315 [346]). Allerdings ist nicht jede staatliche Einwirkung auf die – vorbehaltlos gewährleistete – freie Willensbildung des

Wählers ausgeschlossen. Sie kann durch einen besonderen, sie verfassungsrechtlich legitimierenden Grund gerechtfertigt werden (VerfGH RP, Beschluss vom 4. April 2014 – VGH A 15/14, VGH A 17/14 –, juris, Rn. 50 m.w.N.).

Unbedenkliche inhaltliche Einwirkungen auf die politische Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger enthält danach vor dem Hintergrund des Demokratieprinzips aus Art. 74 Abs. 1 LV grundsätzlich die allgemeine Öffentlichkeitsarbeit von Regierung und gesetzgebenden Körperschaften (vgl. VerfGH RP, Beschluss vom 4. April 2014 – VGH A 15/14, VGH A 17/14 –, juris, Rn. 52). Zum Gelingen repräsentativer Demokratie bedarf es der Teilhabe der Bürger an ihren Entscheidungsprozessen. Der Prozess der politischen Willensbildung im demokratischen Staat vollzieht sich dabei nicht einseitig vom Volk hin zu den staatlichen Organen, sondern erfordert eine ständige Rückkopplung zwischen Staatsorganen und Volk. Eine Teilnahme von Regierung und gesetzgebenden Körperschaften am öffentlichen Diskurs ist deshalb grundsätzlich nicht nur verfassungsrechtlich zulässig, sondern auch notwendig (vgl. entspr. zur Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung VerfGH RP, Urteil vom 23. Oktober 2006 – VGH O 17/05 –, AS 33, 376 [381]; zur Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen VerfGH RP, Urteil vom 19. August 2002 – VGH O 3/02 –, AS 29, 362 [374]; s. auch VerfGH RP, Beschluss vom 4. April 2014 – VGH A 15/14, VGH A 17/14 –, juris, Rn. 53).

b) Allerdings müssen sich die amtlichen Äußerungen eines Verfassungsorgans innerhalb des diesem von der Landesverfassung zugewiesenen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs halten, sind dem Gebot parteipolitischer Neutralität verpflichtet und können in Vorwahlzeiten noch weitergehender Zurückhaltung unterliegen (VerfGH RP, Urteil vom 23. Oktober 2006 – VGH O 17/05 –, AS 33, 376 [381]). Der genaue Verlauf der Grenzen zwischen gerechtfertigten und unzulässigen staatlichen Einwirkungen auf die politische Willensbildung des Volkes richtet sich dabei jeweils im Einzelfall nach dem formalen oder inhaltlichen Charakter der Einwirkung, nach ihrer Intensität sowie der zeitlichen und räumlichen Nähe zum eigentlichen Wahlakt (vgl. VerfGH RP, Beschluss vom 4. April 2014 – VGH A 15/14, VGH A 17/14 –, juris, Rn. 51).

Strengere Anforderungen gelten insbesondere während des Wahlkampfes. Den staatlichen Organen ist eine im Verhältnis zur zeitlichen Nähe des Wahltermins

graduall ansteigende Zurückhaltungspflicht auferlegt. In Vorwahlzeiten unterliegen staatliche Einwirkungen auf die Willensbildung des Volkes dem Gebot äußerster Zurückhaltung (vgl. VerfGH RP, Urteil vom 23. Oktober 2006 – VGH O 17/05 –, AS 33, 376 [383]; BVerfG, Urteil vom 2. März 1977 – 2 BvE 1/76 –, BVerfGE 44, 125 [151 ff.]; Beschluss vom 23. Februar 1983 – 2 BvR 1765/82 –, BVerfGE 63, 230 [244 f.]). Den staatlichen Organen ist es dabei insbesondere verwehrt, sich in amtlicher Funktion im Hinblick auf Wahlen mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern zu identifizieren und sie unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen, insbesondere durch Werbung die Entscheidung des Wählers zu beeinflussen (vgl. VerfGH RP, Beschluss vom 24. Oktober 2001 – VGH B 1/01 –, AS 29, 207 [213]; Urteil vom 23. Oktober 2006 – VGH O 17/05 –, AS 33, 376 [382 ff.]; Beschluss vom 4. April 2014 – VGH A 15/14, VGH A 17/14 –, juris, Rn. 55; BVerfG, Urteil vom 2. März 1977 – 2 BvE 1/76 –, BVerfGE 44, 125 [147]). Eine ihren Anspruch auf die Gleichheit ihrer Wettbewerbschancen beeinträchtigende Wirkung kann deshalb für eine Partei von der Kundgabe negativer Werturteile über ihre Ziele und Betätigungen ausgehen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Oktober 1975 – 2 BvE 1/75 –, BVerfGE 40, 287 [293]; Beschluss vom 17. September 2013 – 2 BvE 4/13 –, juris, Rn. 8).

Die Rücksicht auf einen freien und offenen Prozess der Meinungsbildung sowie auf die Chancengleichheit der Bewerber verbietet es staatlichen und anderen hoheitlichen Organen, sich vor Wahlen in amtlicher Funktion mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern zu identifizieren und sie als Amtsträger zu unterstützen oder zu bekämpfen (VerfGH RP, Beschluss vom 24. Oktober 2001 – VGH B 1/01 –, AS 29, 207 [213]). Die Inhaber entsprechender staatlicher Ämter dürfen deshalb in amtlicher Eigenschaft keine Wahlempfehlung aussprechen (VerfGH RP, Beschluss vom 24. Oktober 2001 – VGH B 1/01 –, AS 29, 207 [213]), und zwar grundsätzlich weder positiver noch negativer Art.

c) Das Neutralitätsgebot gilt aber nur für amtliche Äußerungen. Die Inhaber staatlicher Ämter dürfen sich als Bürger wie alle anderen Bürgerinnen und Bürger aktiv am Wahlkampf beteiligen (vgl. VerfGH RP, Beschluss vom 24. Oktober 2001 – VGH B 1/01 –, AS 29, 207 [213]; s. auch BVerfG, Urteil vom 2. März 1977 – 2 BvE 1/76 –, BVerfGE 44, 125 [141]; Beschluss vom 23. Februar 1983 – 2 BvR

1765/82 –, BVerfGE 63, 230 [243]; BVerwG, Urteil vom 18. April 1997 – 8 C 5/96 –, BVerwGE 104, 323 [326]; Beschluss vom 30. März 1992 – 7 B 29/92 –, NVwZ 1992, 795; Beschluss vom 19. April 2001 – 8 B 33/01 –, NVwZ 2001, 928 f.). Insoweit dürfen sie nicht nur als Wähler an der Wahl teilnehmen, sondern im Wahlkampf als Bürger von ihrem Recht auf freie Meinungsäußerung nach Art. 10 Abs. 1 LV Gebrauch machen (vgl. entspr. in Bezug auf Bürgermeister bereits VerfGH RP, Beschluss vom 24. Oktober 2001 – VGH B 1/01 –, AS 29, 207 [213]). Wie jeder andere Bürger dürfen sie sich insbesondere mit Auftritten, Anzeigen oder Wahlaufrufen aktiv am Wahlkampf beteiligen (vgl. BVerwG, Urteil vom 18. April 1997 – 8 C 5/96 –, BVerwGE 104, 323 [326]; Beschluss vom 30. März 1992 – 7 B 29/92 –, NVwZ 1992, 795 [Rn. 4]; Beschluss vom 19. April 2001 – 8 B 33/01 –, NVwZ 2001, 928 f.).

Dabei können sie sich ihrerseits – ebenfalls wie alle anderen Bürgerinnen und Bürger – auf den Schutz der einschlägigen Grundrechte, etwa der Meinungs- und Versammlungsfreiheit (Art. 10 Abs. 1 LV, Art. 12 LV) und der wahlrechtlichen Chancengleichheit (Art. 76 Abs. 1 LV) sowie der Parteienfreiheit berufen (vgl. zur verfassungsunmittelbaren Geltung von Art. 21 GG VerfGH RP, Urteil vom 27. November 2007 – VGH A 22/07 und VGH O 27/07 –, AS 35, 263 [266]; zum individualrechtlichen Gehalt von Art. 21 GG vgl. Morlok, in: Dreier, GG, 2. Aufl. 2006, Art. 21 Rn. 53). Ihr persönliches, individuelles Recht zur aktiven Teilnahme am Wahlkampf umfasst daher auch und gerade das Recht, für die Wahl der „eigenen“ oder gegen die Wahl einer konkurrierenden Partei einzutreten. Zulässig sind daher solche Äußerungen eines Amtsinhabers, die dieser als politisch engagierter Bürger tätigt, welcher zugleich ein öffentliches Amt innehat, das er aber nicht zu verleugnen braucht (vgl. bereits BVerwG, Beschluss vom 29. Mai 1973 – VII B 27.73 –, juris, Rn. 3 = DÖV 1974, 388). Diese Grundsätze gelten grundsätzlich auch für die Inhaber herausgehobener staatlicher Ämter (vgl. entspr. zu Mitgliedern der Bundesregierung bereits BVerfG, Beschluss vom 23. Februar 1983 – 2 BvR 1765/82 –, BVerfGE 63, 230 [243] und Urteil vom 2. März 1977 – 2 BvE 1/76 –, BVerfGE 44, 125 [141]), deren parteipolitische Rückanbindung – wie im Falle von Regierungsmitgliedern – nach der Wertung des Art. 21 GG im Übrigen von der Verfassung gewollt ist.

Diese Unterscheidung privater und amtlicher Äußerungen ist von Verfassungs wegen notwendig, auch wenn es im Einzelfall schwierig sein mag, zwischen Äußerungen zu unterscheiden, die eine natürliche Person in ihrer amtlichen Funktion macht, und solchen, die sie als grundrechtsberechtigte Privatperson tätigt. Ungeachtet dieser Schwierigkeiten ist die Unterscheidung von amtlichen und privaten Verlautbarungen von Amtsinhabern aber im freiheitlichen Verfassungsstaat notwendig und geboten, denn dieser zeichnet sich auch dadurch aus, dass zwischen einem Staatsorgan und der dieses – vorübergehend – verkörpernden Person, die auch Grundrechtsträger ist, zu unterscheiden ist. Insoweit stellt die Unterscheidung amtlicher und privater Äußerungen auch keine künstliche Aufspaltung einer einheitlichen natürlichen Person dar, denn sie betrifft lediglich Rollen und Kommunikationen (vgl. entspr. zu politischen Parteien Grimm, in: Benda/Maihofer/Vogel [Hrsg.], Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. 1994, § 14 Rn. 20).

Ist die Unterscheidung privater und amtlicher Äußerungen folglich verfassungsrechtlich geboten, so ist die Abgrenzung anhand einer Würdigung aller tatsächlichen Umstände des Einzelfalles vorzunehmen. Maßgeblich sind dabei zunächst die äußeren Umstände. Insoweit ist auf formale Kriterien abzustellen, anhand derer zu erkennen ist, ob „hier der Staat auftritt“ (vgl. Studenroth, AöR 125 [2000], 257 [271]). Danach ist eine Äußerung amtlich, wenn sie ausdrücklich in amtlicher Eigenschaft erfolgt, etwa im Falle eines an „unsere Bevölkerung“ gerichteten Wahlaufrufs, der z.B. mit den Worten „Wir Bürgermeister“ beginnt (BVerwG, Urteil vom 18. April 1997 – 8 C 5/96 –, BVerwGE 104, 323). Des Weiteren spricht es für den amtlichen Charakter einer Äußerung eines Amtsträgers, wenn sie unter Ausnutzung von Möglichkeiten erfolgt, die ausschließlich dem Amtsinhaber zur Verfügung stehen (vgl. Oebbecke, NVwZ 2007, 30 [31]). Das gilt insbesondere für Verlautbarungen unter Einsatz öffentlicher Sach- oder Finanzmittel (vgl. dazu grundlegend BVerfG, Urteil vom 2. März 1977 – 2 BvE 1/76 –, BVerfGE 44, 125; s. BayVGh, Urteil vom 21. Oktober 2003 – 4 BV 03.671 –, NVwZ-RR 2004, 440). Für eine amtliche Äußerung kann zudem der äußere, organisatorische Rahmen sprechen. Insbesondere deutet es auf eine offizielle Verlautbarung hin, wenn diese in amtlichen Publikationen erfolgt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 29. Mai 1973 – VII B 27.73 –, DÖV 1974, 388: Wahlempfehlung in „Amtlichen Mitteilungen“). Dementsprechend hat der Verfassungsgerichtshof bereits in einer

früheren Entscheidung angenommen, dass bei einer Wahlanzeige im nichtamtlichen Teil eines Amtsblatts dem Neutralitätsgebot nur genügt ist, wenn die Anzeige hinreichend erkennen lässt, dass sie nicht von der das Amtsblatt herausgebenden Gemeindeverwaltung stammt (vgl. VerfGH RP, Beschluss vom 24. Oktober 2001 – VGH B 1/01 –, AS 29, 207 [214]).

Hingegen hebt die bloße Verwendung einer Amtsbezeichnung ohne Hinzutreten weiterer Umstände den sonst privaten Charakter einer Äußerung nicht auf (vgl. Oebbecke, NVwZ 2007, 30 [31]). Die Amtsbezeichnung ist kein geeignetes Indiz für die Feststellung eines amtlichen Charakters einer Äußerung, weil staatliche Funktionsträger ihr Amt auch in privaten Zusammenhängen nicht verleugnen müssen (vgl. bereits BVerwG, Beschluss vom 29. Mai 1973 – VII B 27.73 –, juris, Rn. 3 = DÖV 1974, 388) und daher befugt sind, ihre Amtsbezeichnung auch privat zu führen (vgl. auch BayVerfGH, Entscheidung vom 19. Januar 1994 – Vf. 89, 92 - III – 92 –, NVwZ-RR 1994, 529 [533]; NdsOVG, Urteil vom 26. März 2008 – 10 LC 203/07 –, juris, Rn. 31; HessVGH, Urteil vom 22. September 2005 – 8 UE 609/05 –, NVwZ 2006, 610 [611]; NdsOVG, Beschluss vom 29. Januar 2009 – 10 LA 316/08 –, juris, Rn. 7; s. auch zum Falle eines Wählerbriefes des sächsischen Ministerpräsidenten mit Aufruf, „Radikale von Rechts“ nicht zu wählen, VG Dresden, NVwZ-RR 2006, 225).

Ausnahmsweise kann eine Äußerung, die nach den vorstehenden formalen Maßstäben keinen amtlichen Charakter aufweist, allerdings aus inhaltlichen Gründen dennoch als amtliche Äußerung zu beurteilen sein. Die Grenze zulässiger Meinungsäußerung wird namentlich dann überschritten, wenn der Inhaber eines entsprechenden Amtes das ihm aufgrund seiner amtlichen Tätigkeit zufallende Gewicht und die ihm kraft seines Amtes gegebenen Einflussmöglichkeiten in einer Weise nutzt, die mit seiner der Allgemeinheit verpflichteten Aufgabe unvereinbar ist (vgl. VerfGH RP, Beschluss vom 24. Oktober 2001 – VGH B 1/01 –, AS 29, 207 [213]; BVerwG, Urteil vom 18. April 1997 – 8 C 5/96 –, BVerwGE 104, 323 [326 f.]). Eine solche Ausnutzung von Möglichkeiten, die das Amt eröffnet, wird demnach anzunehmen sein, wenn ein anderer Bürger eine solche Aussage nicht hätte treffen können (vgl. Studenroth, AöR 125 [2000], 257 [275, 278]). Kann eine Äußerung unter Berücksichtigung dieser Maßstäbe aus der Perspektive eines

mündigen, verständigen Wählers (vgl. VerfGH RP, Beschluss vom 4. April 2014 – VGH A 15/14, VGH A 17/14 –, juris, Rn. 69 m.w.N.) hingegen nicht eindeutig als amtlich identifiziert werden, so ist – aufgrund der Bedeutung der Meinungsfreiheit aus Art. 10 LV – im Zweifel davon auszugehen, dass es sich um eine private Äußerung gehandelt hat (so auch BayVerfGH, Entscheidung vom 19. Januar 1994 – Vf. 89, 92 –III -92 –, NVwZ-RR 1994, 529 [533]).

2. An diesen Maßstäben gemessen ist die Äußerung der Antragsgegnerin am 23. April 2014, es müsse alles daran gesetzt werden, um den Wiedereinzug der rechtsextremen NPD in den Stadtrat zu verhindern, nicht zu beanstanden.

Die Antragsgegnerin hat sich dabei nicht in amtlicher Funktion als Ministerpräsidentin und damit als ranghöchste Repräsentantin des Landes Rheinland-Pfalz (Art. 98 LV, Art. 101 ff. LV; s. VerfGH RP, Urteil vom 23. Oktober 2006 – VGH O 17/05 –, AS 33, 376 [381]) geäußert, sondern in ihrer privaten Eigenschaft als Mitglied der SPD und als politisch engagierte Bürgerin. Insoweit durfte sie am gesellschaftlichen Meinungskampf – unter dem Schutz des Grundrechts der Meinungsfreiheit aus Art. 10 LV und der Versammlungsfreiheit aus Art. 12 LV – wie jeder andere Bürger ihre Meinung zu einem aus ihrer Sicht wünschenswerten Ausgang der Kommunalwahlen in Pirmasens äußern. Die hierbei gezogenen Grenzen hat sie nicht überschritten. Insbesondere hat sie das ihr aufgrund ihrer amtlichen Tätigkeit zufallende Gewicht und die ihr kraft ihres Amtes gegebenen Einflussmöglichkeiten nicht in einer Weise genutzt, die mit ihrer der Allgemeinheit verpflichteten Aufgabe unvereinbar wäre.

Der nichtamtliche Charakter der hier zu beurteilenden Aussage folgt zunächst aus dem äußeren Rahmen, in dem sie getroffen wurde. Insoweit konnte an dem ausschließlich parteipolitischen Charakter der Teilnahme der Antragsgegnerin an der Wahlkampfveranstaltung der Pirmasenser SPD aus der Sicht eines mündigen, verständigen Bürgers (vgl. VerfGH RP, Beschluss vom 4. April 2014 - VGH A 15/14, VGH A 17/14 -, juris, Rn. 69 m.w.N.) kein Zweifel bestehen. Die betreffende Äußerung erfolgte weder unter Einsatz öffentlicher Mittel, noch in einem amtlichen Rahmen, in einer amtlichen Publikation oder unter Verwendung offizieller Zeichen. Zu der Veranstaltung am 23. April 2014 hatte keine offizielle Stelle des Landes und auch nicht etwa die Stadt Pirmasens, sondern vielmehr die Vorsitzende des

SPD-Stadtverbandes in Pirmasens eingeladen. Bereits nach dem äußeren Zuschnitt der Veranstaltung und ihrer Organisation handelte es sich also um eine parteipolitische Veranstaltung des SPD-Stadtverbandes Pirmasens. Diese besaß angesichts des zeitlichen Zusammenhangs mit den Wahlen am 25. Mai 2014 und den Teilnehmern der Fragerunde ersichtlich den Charakter einer Wahlkampfveranstaltung. Dementsprechend wurde die Veranstaltung in der von dessen Vorsitzender veröffentlichten Einladung mit der fett gedruckten Überschrift „Malu Dreyer kommt!“ und einem Portraitfoto sowie dem nur etwa halb so großen Zusatz „Ministerpräsidentin“ beworben. Auch die Mitglieder der SPD wurden mit einem ähnlich gestalteten Schreiben eingeladen, bei dem die Bezeichnung der Veranstaltung mit dem Titel „Politik Trifft Sport mit Malu Dreyer“ ebenfalls optisch erheblich kleiner gedruckten Zusatz „Ministerpräsidentin“ zurücktrat.

Dabei führte die Verwendung der Amtsbezeichnung der Antragsgegnerin als Ministerpräsidentin nicht dazu, dass ihre dortigen Aussagen in ihrer amtlichen Funktion als Repräsentantin des Landes Rheinland-Pfalz erfolgten. Denn die Antragsgegnerin war – wie ausgeführt (s. unter 1.c) – zur Führung ihrer Amtsbezeichnung auch im Rahmen einer Parteiveranstaltung wie der hier in Rede stehenden befugt, ohne dass dies bereits für sich genommen zu einem amtlichen Charakter ihrer dortigen Äußerungen führte. Dies gilt erst Recht im Hinblick auf die Bezeichnung der Antragsgegnerin als Ministerpräsidentin in dem Bericht der Pirmasenser Zeitung über die Veranstaltung, zumal ein im Nachhinein veröffentlichter, redaktionell verantworteter Zeitungsbericht grundsätzlich nicht geeignet ist, den Rechtscharakter mündlicher Äußerungen von Inhabern öffentlicher Ämter zu beeinflussen.

Nach alledem weist die in Rede stehende Äußerung schon bei einer Beurteilung anhand formaler Kriterien keinen amtlichen Charakter auf. Auch eine Würdigung ihres Inhalts ergibt keine hiervon abweichendes Ergebnis. Die Antragsgegnerin hat bei ihrer Äußerung nicht das ihr aufgrund ihrer amtlichen Tätigkeit zufallende Gewicht und die ihr kraft ihres Amtes gegebenen Einflussmöglichkeiten in einer Weise genutzt, die mit ihrer der Allgemeinheit verpflichteten Aufgabe unvereinbar wäre. Die Äußerung, es müsse alles daran gesetzt werden, um den Wiedereinzug der rechtsextremen NPD in den Stadtrat zu verhindern, enthält keine Aussage, die

einen besonderen Bezug zu der Amtsstellung der Antragsgegnerin aufweist. Dementsprechend ist nicht erkennbar, dass die Antragsgegnerin bei ihrer Äußerung ihre amtliche Autorität oder Beurteilungskompetenz in Anspruch genommen hätte. Im Gegenteil handelt es sich ersichtlich um eine wahlkampfbezogene Stellungnahme, zu der jeder andere politisch interessierte und engagierte Bürger ohne Weiteres imstande gewesen wäre. Angesichts des formalen Rahmens einer SPD-Wahlkampfveranstaltung mit rund 60 Besuchern in einer Sportgaststätte (vgl. insoweit den von der Antragstellerin vorgelegten Bericht aus der Pirmasenser Zeitung vom 25. April 2014) spricht zudem einiges dafür, dass der Appell, „es müsse alles daran gesetzt werden“, weniger an die Wähler allgemein, sondern in erster Linie an die anwesenden, gesondert eingeladenen SPD-Parteimitglieder adressiert und damit aus der Sicht eines anwesenden, verständigen Bürgers als gleichsam parteiinterne Aufforderung zur engagierten Teilnahme an dem Kommunalwahlkampf zu verstehen war.

Soweit die Antragstellerin zur Stützung ihrer Auffassung einwendet, der Antragsgegnerin sei im Rahmen der Veranstaltung auch die Übernahme der Schirmherrschaft für das Landesturnfest angetragen worden, ist nicht ersichtlich, wie die Antragstellerin hierdurch in ihren verfassungsmäßigen Rechten verletzt sein sollte. Insoweit kann offen bleiben, ob die Bitte um Übernahme der Schirmherrschaft für das Landesturnfest der Antragsgegnerin als Person oder ihrem Amt galt, und wie eine solche Schirmherrschaft verfassungs- und verwaltungsrechtlich zu qualifizieren wäre. Die etwaige Bekundung einer Bereitschaft der Antragsgegnerin zur Übernahme der Schirmherrschaft für das Landesturnfest steht in keinem erkennbaren Zusammenhang mit der hier in Rede stehenden Äußerung über die Verhinderung des Einzuges der NPD in den Pirmasenser Stadtrat. Sie vermag daher den Rechtscharakter der hier allein zur Überprüfung gestellten Äußerung über die NPD nicht zu beeinflussen oder der Veranstaltung vom 23. April 2014 insgesamt ein offizielles amtliches Gepräge zu verleihen.

C.

Das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof ist kostenfrei (§ 21 Abs. 1 VerfGHG). Gründe dafür, die volle oder teilweise Erstattung der Auslagen gemäß § 21a Abs. 3 VerfGHG anzuordnen, liegen nicht vor.

gez. Dr. Brocker

gez. Kestel

gez. Dr. Saftig