



HAMBURGISCHES VERFASSUNGSGERICHT

HVerfG 14/20

Urteil

Im Namen des Volkes

In der Verfassungsstreitsache

1. AfD-Fraktion in der Hamburgischen Bürgerschaft,
vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden Dirk Nockemann,
Schmiedestraße 2,
20095 Hamburg,
2. Dirk Nockemann (MdHB),
3. Dr. Alexander Wolf (MdHB),
4. Krzysztof Walczak (MdHB),
5. Olga Petersen (MdHB),
6. Thomas Reich (MdHB),
7. Marco Schulz (MdHB),

Antragsteller zu 2. bis 7. geladen über die Antragstellerin zu 1.,

Antragsteller,

Verfahrensbevollmächtigte zu 1. bis 7.:
XXX,

gegen

1. Senat der Freien und Hansestadt Hamburg,
vertreten durch seinen Präsidenten,
den Ersten Bürgermeister Dr. Peter Tschentscher,
Rathausmarkt 1,
20095 Hamburg,
2. Senator Andy Grote,
Präses der Behörde für Inneres und Sport,
Johanniswall 4,
20095 Hamburg,

Antragsgegner,

Verfahrensbevollmächtigter zu 1. und 2.:

Staatsrat Jan Pörksen,
Senatskanzlei,
Rathausmarkt 1,
20095 Hamburg,

hat das Hamburgische Verfassungsgericht durch die Präsidentin Voßkühler, die Verfassungsrichter Dr. Berger, Gericke, Dr. Jäger und Dr. Karthaus, die Verfassungsrichterin Kreth, den Verfassungsrichter Dr. Lambiris, die Verfassungsrichterin Dr. Verheyen und den Verfassungsrichter Winter aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 16. November 2021

für Recht erkannt:

Der Antrag der Antragstellerin zu 1. wird verworfen.

Der Antrag der Antragsteller zu 2. bis 7. wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Die Antragsteller begehren die Feststellung, dass sie durch im Rahmen der Vorstellung des Verfassungsschutzberichts für das Jahr 2019 getätigte Äußerungen in verfassungsrechtlich geschützten Rechten verletzt sind.

Die Antragstellerin zu 1. ist die AfD-Fraktion in der Hamburgischen Bürgerschaft, die Antragsteller zu 2. bis 7. sind die Mitglieder der AfD-Fraktion. Der Antragsgegner zu 1. ist der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, der Antragsgegner zu 2. ist der Präses der Behörde für Inneres und Sport.

Im Verfassungsschutzbericht des Landesamtes für Verfassungsschutz Hamburg für das Jahr 2019 heißt es in dem Kapitel zum Rechtsextremismus auf Seite 151 f. wörtlich:

„1.2. AfD-Teilorganisation ‚Der Flügel‘

Im März 2020 stufte das BfV die AfD-Teilorganisation ‚Der Flügel‘ als gesichert rechtsextremistische Bestrebung ein. Nachdem der ‚Flügel‘ im Januar 2019 als Verdachtsfall und damit als Beobachtungsobjekt eingestuft worden war, haben sich seitdem die Anhaltspunkte für Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung verdichtet. Belege sind unter anderem die zentrale Bedeutung rechtsextremistischer Führungspersonen, die verstärkte Vernetzung im rechtsextremistischen und neurechten Spektrum sowie fortlaufende Verstöße von Anhängern gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung und deren Wesensmerkmale der Menschenwürde sowie des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips. Dem ‚Flügel‘ sind bundesweit etwa 7.000 Anhänger zuzurechnen [Quelle: Bundesamt für Verfassungsschutz, Fachinformation: Einstufung des ‚Flügel‘ als erwiesen rechtsextremistische Bestrebung, 12. März 2020, online abrufbar unter www.verfassungsschutz.de].“

Am 5. Juni 2020 stellte der Antragsgegner zu 2. mit dem Leiter des Landesamtes für Verfassungsschutz den Verfassungsschutzbericht für das Jahr 2019 bei einem öffentlichen Pressetermin im Rathaus vor. Dabei äußerte sich der Antragsgegner zu 2. wörtlich wie folgt (wiedergegeben wird der Wortlaut einer vom Verfassungsgericht erstellten Abschrift der von den Antragstellern eingereichten Audiodatei; die unterstrichenen Passagen beanstanden die Antragsteller im vorliegenden Verfahren):

„Seit März 2020 wird der Flügel der AfD als rechtsextremistische Bestrebung auch in Hamburg vom Verfassungsschutz beobachtet. Wir können inzwischen gut zehn Personen dem Flügel in Hamburg zuordnen. Ein erkennbarer Schwerpunkt liegt im Bezirksverband Hamburg-Mitte in der AfD. Da können Sie sich darauf verlassen, dass wir da mit großer Aufmerksamkeit dranbleiben werden. Insgesamt kann man sagen, dass die AfD ihren Konfrontationskurs gegen die den Staat tragenden demokratischen Parteien verstärkt. Das kann man auch in Hamburg beobachten, unter anderem durch die Ablehnung der staatlichen Maßnahmen, die Forderung der Aufhebung von staatlichen Maßnahmen im Kontext der Bekämpfung der Corona-Pandemie.“

Hierzu fragte ein Journalist den Antragsgegner zu 2., ob er ihn richtig verstanden habe, dass er gesagt habe, insgesamt könne man sagen, dass die AfD auch in Hamburg ihren Konfrontationskurs verstärke, das sehe man zum Beispiel bei der Forderung zur Aufhebung der staatlichen Anti-Corona-Maßnahmen? Der Journalist fragte weiter, ob er das wirklich so gesagt und gemeint habe, dass also, wer gegen Corona-Maßnahmen sei, schon ein Fall für den Verfassungsschutz sei?

Darauf antwortete der Antragsgegner zu 2.:

„Nein, das natürlich nicht. Ich habe nur gesagt, dass es, dass der Konfrontationskurs verstärkt wird. Man kann das sozusagen sehen, dass die AfD in der neuen Bürgerschaft deutlich konfrontativer auftritt und in ihrer Haltung sozusagen sich noch stärker als Antipol quasi zu allem positioniert, was auf Senats-Regierungsebene oder überhaupt von den anderen Parteien politisch verfolgt wird. Das ist ein Stück weit natürlich ganz normale Oppositionsarbeit, werden Sie jetzt sagen. Das stimmt auch, aber trotzdem fällt es auf, dass auch bis hin zum Umgang mit der Geschäftsordnung, bis hin sozusagen zum Tonfall und schon in vielen, vielen einzelnen Arten des Auftretens man einfach, man nimmt eine Veränderung wahr. Wenn man regelmäßig an Bürgerschaftssitzungen teilnimmt, nimmt man einfach einen veränderten Auftritt wahr. Und dann ist der Umgang mit der Corona-Thematik und auch sozusagen der Versuch, ein Stück weit Anschluss zu finden auch mit denen, die sich jetzt Corona-Maßnahmen-skeptisch/kritisch auf die Straße bewegen, und wo wir auch vereinzelt Rechtsextremisten ja feststellen, können sie daraus irgendwie Honig saugen. Das gehört ein bisschen in diesen Kontext. Das heißt nicht, das ist jetzt sozusagen eine politische Beobachtung von mir, das heißt nicht, dass das ein sozusagen, damit jetzt, die ganze AfD im Fokus des Verfassungsschutzes ist, das ist es nicht. Ich wollte nur sagen, man kann beobachten, dass der Kurs sich hier ein bisschen verschärft.“

In einem schriftlichen Bericht des Norddeutschen Rundfunks vom 5. Juni 2020 zu diesem Pressetermin ist ausgeführt, der Antragsgegner zu 2. sehe nicht nur beim „Flügel“, sondern in der gesamten Hamburger AfD die Tendenz, sich zu radikalisieren. Das werde beispielsweise beim inzwischen sehr aggressiven Ton in der Bürgerschaft deutlich (NDR, Verfassungsschutz: Rechtsextremismus größte Gefahr, abrufbar unter „<https://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/Hamburger-Verfassungsschutz-Rechtsextremismus-groesste-Gefahr,verfassungsschutzbericht240.html>“, letzter Abruf am 15. April 2021).

Am 7. Dezember 2020, einem Montag, haben sich die Antragsteller mit dem Begehren, die Verletzung ihrer Rechte aus Art. 7 Abs. 1, 14 und 24 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 (HmbBL I 100-a, zuletzt geändert am 3. November 2020, HmbGVBl. S. 559; HV) durch Äußerungen des Antragsgegners zu 2. bei der Vorstellung des Verfassungsschutzberichts für das Jahr 2019 festzustellen, an das Hamburgische Verfassungsgericht gewandt.

Der Antrag sei zulässig, insbesondere hätten sie das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis. Der Sachverhalt sei nicht abgeschlossen. Der Antragsgegner zu 2. habe sich zwar „nur mündlich“, aber im Rahmen einer Pressekonferenz geäußert, die besondere Aufmerksamkeit der Medien und der Öffentlichkeit erfahren habe und auch habe erfahren sollen. Der Norddeutsche Rundfunk habe die Äußerungen im Beitrag vom 5. Juni 2020 aufgegriffen

und verbreitet. Es bestehe auch eine Wiederholungsgefahr. Anlass zur Wiederholung der beanstandeten Äußerungen bestehe vor allem bei der jährlichen Vorstellung der Verfassungsschutzberichte. Der Leiter des Landesamtes für Verfassungsschutz habe sich zudem gegenüber dem Norddeutschen Rundfunk zu einer am 28. Oktober 2020 in der Hamburgischen Bürgerschaft gehaltenen Rede des Antragstellers zu 3. bereits in ähnlicher Weise geäußert wie es der Antragsgegner zu 2. mit den im vorliegenden Verfahren beanstandeten Äußerungen getan habe. Eine Wiederholungsgefahr folge auch daraus, dass die Antragsgegner die beanstandeten Äußerungen für verfassungskonform hielten.

Der Antrag sei auch begründet. Die Äußerungen des Antragsgegners zu 2. verletzen sie – die Antragsteller – in der nach Art. 7 Abs. 1 HV geschützten freien Mandatsausübung, insbesondere in dem aus dem Prinzip der chancengleichen Beteiligung an der parlamentarischen Willensbildung folgenden Neutralitätsgebot der staatlichen Organe gegenüber Abgeordneten und Fraktionen. Der Antragsgegner zu 2. offenbare ihre Beobachtung im Bereich der parlamentarischen Tätigkeit, übe Kritik an ihrer Oppositionsarbeit und stelle die Möglichkeit einer weiter ausgedehnten Beobachtung der AfD aufgrund ihres Verhaltens in den Raum. Ein Bezug zwischen ihnen – den Antragstellern – und ihrem parlamentarischen Verhalten zu der im Verfassungsschutzbericht für das Jahr 2019 aufgeführten Beobachtung des mittlerweile aufgelösten „Flügel“ bestehe nicht. Die Äußerungen seien nicht durch die Beobachtung des „Flügel“ veranlasst gewesen. Es handele sich um eine allgemeine politische Bewertung des Antragsgegners zu 2. Indem er die AfD außerhalb der den Staat tragenden Parteien verorte, stelle er sie – die Antragsteller zu 2. bis 7. – als den Staat ablehnende Volksvertreter dar. Diese Äußerungen hätten eine Stigmatisierung zur Folge, die die Kommunikationsbeziehung zu den Bürgern nachhaltig beeinträchtigen könne. Zudem werde so der Kontrollzusammenhang zwischen Legislative und Exekutive umgekehrt. Die Äußerungen könnten Druck auf sie – die Antragsteller – ausüben, das parlamentarische Verhalten zukünftig zu verändern. Deshalb verletzen die Äußerungen auch das nach Art. 14 Abs. 1 HV geschützte Indemnitätsrecht.

Weiter seien ihre Rechte als Teil der Opposition nach Art. 24 HV verletzt. Es sei gerade die ständige Aufgabe der Opposition, Kritik am Regierungsprogramm öffentlich zu vertreten. Eine öffentliche Bewertung ihrer von Art. 24 HV gedeckten parlamentarischen Tätigkeiten stehe den Antragsgegnern nicht zu. In dem Verstoß gegen das freie Mandat gemäß Art. 7 Abs. 1 HV in seiner Ausprägung als Neutralitätsgebot für die Staatsorgane sowie Art. 24

Abs. 1 HV liege auch eine Verletzung der verfassungsmäßigen Rechte der Antragstellerin zu 1., da sie als Zusammenschluss von Abgeordneten ebenfalls das Recht auf Chancengleichheit bei der Parlamentsarbeit in Anspruch nehmen könne.

Die Antragsteller beantragen,

festzustellen, dass die Äußerungen des Antragsgegners zu 2. im Rahmen der Vorstellung des Verfassungsschutzberichts 2019,

„Insgesamt kann man sagen, dass die AfD ihren Konfrontationskurs gegen die den Staat tragenden demokratischen Parteien verstärkt. Das kann man auch in Hamburg beobachten, unter anderem durch die Ablehnung der staatlichen Maßnahmen, die Forderung der Aufhebung von staatlichen Maßnahmen im Kontext der Bekämpfung der Corona-Pandemie.“

und

„Man kann das sozusagen sehen, dass die AfD in der neuen Bürgerschaft deutlich konfrontativer auftritt und in ihrer Haltung sozusagen sich noch stärker als Antipol quasi zu allem positioniert, was auf Senats-Regierungsebene oder überhaupt von den anderen Parteien politisch verfolgt wird.“

sowie

„[...] aber trotzdem fällt es auf, dass auch bis hin zum Umgang mit der Geschäftsordnung, bis hin sozusagen zum Tonfall und schon in vielen, vielen einzelnen Arten des Auftretens man einfach, man nimmt eine Veränderung wahr. Wenn man regelmäßig an Bürgerschaftssitzungen teilnimmt, nimmt man einfach einen veränderten Auftritt wahr. Und dann ist der Umgang mit der Corona-Thematik und auch sozusagen der Versuch, ein Stück weit Anschluss zu finden auch mit denen, die sich jetzt Corona-Maßnahmen-skeptisch/kritisch auf die Straße bewegen, und wo wir auch vereinzelt Rechtsextremisten ja feststellen, können sie daraus irgendwie Honig saugen. Das gehört ein bisschen in diesen Kontext. Das heißt nicht, das ist jetzt sozusagen eine politische Beobachtung von mir, das heißt nicht, dass das ein sozusagen, damit jetzt, die ganze AfD im Fokus des Verfassungsschutzes ist, das ist es nicht. Ich wollte nur sagen, man kann beobachten, dass der Kurs sich hier ein bisschen verschärft.“

gegen Art. 7 Abs. 1, 14 und 24 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg verstoßen und sie insoweit in ihren Rechten verletzen.

Die Antragsgegner beantragen,

den Antrag zurückzuweisen.

Sie führen aus, der Antrag sei bereits unzulässig, da den Antragstellern das Rechtsschutzbedürfnis fehle. Bei den nur mündlich getätigten Äußerungen handele es sich um einen

abgeschlossenen und erledigten Sachverhalt. Ihnen seien keine allgemeinen und dauerhaft zugänglichen Medienaufzeichnungen bekannt, die die Äußerungen enthielten. Eine Wiederholung der beanstandeten Äußerungen liege angesichts der seit dem 5. Juni 2020 bereits verstrichenen Zeit fern. Gegen die Annahme eines Rechtsschutzbedürfnisses aufgrund einer vermeintlichen Wiederholungsgefahr spreche zudem, dass die Antragsteller sich erst am Tag des Ablaufs der sechsmonatigen Antragsfrist an das Hamburgische Verfassungsgericht gewandt hätten. Die angeführten Äußerungen des Leiters des Landesamtes für Verfassungsschutz seien zur Begründung der Gefahr einer Wiederholung der Äußerungen durch ihn – den Antragsgegner zu 2. – nicht geeignet.

Der Antrag sei auch unbegründet. Die Antragsteller seien nicht in Art. 7 Abs. 1, 14 und 24 HV verletzt. Die Äußerungen seien im Rahmen der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit erfolgt, zu der er – der Antragsgegner zu 2. – von Verfassungs wegen und nach § 4 Abs. 1 Sätze 4 und 5 des Hamburgischen Verfassungsschutzgesetzes vom 7. März 1995 (HmbGVBl. S. 45, zuletzt geändert am 24. Januar 2020, HmbGVBl. S. 99; HmbVerfSchG) berechtigt und verpflichtet sei. Die beanstandeten Äußerungen ständen in einem inhaltlichen Zusammenhang mit der Einstufung der AfD-Teilorganisation „Flügel“ durch das Bundesamt für Verfassungsschutz als gesichert rechtsextremistische Bestrebung sowie der Unterstützung dieser Teilorganisation durch AfD-Mitglieder in Hamburg, da diese Feststellungen nach den von ihm geschilderten Wahrnehmungen mit einer Intensivierung des politischen Konfrontationskurses der AfD gegenüber anderen Parteien korrespondierten. Es handele sich insoweit um Wahrnehmungen von Entwicklungen im gesetzlich bestimmten Aufgabenbereich des Landesamtes für Verfassungsschutz, nicht aber um das Ergebnis von Beobachtungen durch den Verfassungsschutz. Die Äußerung dieser persönlichen Wahrnehmungen verletze nicht das Gebot der Sachlichkeit und Neutralität. Auch werde damit nicht unzulässig in die Kommunikationsbeziehung der Antragsteller mit den Bürgern eingegriffen. In den Äußerungen würden die Antragsteller zu 2. bis 7. nicht als den Staat ablehnende Volksvertreter dargestellt. Er – der Antragsgegner zu 2. – habe zudem selbst hervorgehoben, dass die wahrgenommene Intensivierung des politischen Konfrontationskurses Teil legitimer Oppositionsarbeit sei und eine Beobachtung der gesamten Partei AfD in Hamburg durch das Landesamt für Verfassungsschutz nicht erfolge. Die Äußerungen begründeten keine gerichtliche oder dienstliche Verfolgung und hätten eine solche auch nicht ausgelöst.

Entscheidungsgründe

I.

Der Antrag hat keinen Erfolg. Der Antrag der Antragstellerin zu 1. ist unzulässig (hierzu 1.). Der Antrag der Antragsteller zu 2. bis 7. ist (nur) teilweise zulässig (hierzu 2.). Soweit der Antrag der Antragsteller zu 2. bis 7. zulässig ist, ist er unbegründet (hierzu 3.).

1. Der Antrag der Antragstellerin zu 1. ist unzulässig.

a) Zwar ist die Antragstellerin zu 1. nach Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 HV und § 39a des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht in der Fassung vom 23. März 1982 (HmbGVBl. S. 53, zuletzt geändert am 3. November 2020, HmbGVBl. S. 559; HmbVerfGG) als Bürgerschaftsfraktion im Organstreitverfahren parteifähig.

Gemäß Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 HV entscheidet das Hamburgische Verfassungsgericht über die Auslegung der Verfassung aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines Verfassungsorgans oder anderer Beteiligter, die durch die Verfassung mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Nach § 39a HmbVerfGG können Anträge nur von der Bürgerschaft, dem Senat und den in der Verfassung mit eigenen Rechten ausgestatteten Teilen dieser Organe gestellt werden und sich auch nur gegen sie richten. Voraussetzung der Parteifähigkeit eines – neben den Verfassungsorganen – anderen Beteiligten im Organstreitverfahren nach hamburgischem Recht ist danach, dass er durch die Verfassung mit eigenen Rechten ausgestattet ist. Dies ist bei Bürgerschaftsfraktionen der Fall (David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Auflage 2004, Art. 65 Rn. 43). Es handelt sich bei ihnen um von der Hamburgischen Verfassung anerkannte Teile der Bürgerschaft (zu Fraktionen als auch von der Verfassung anerkannten Teilen des Deutschen Bundestages s. nur BVerfG, Beschl. v. 13.10.2016, 2 BvE 2/15, BVerfGE 143, 101, juris Rn. 73). Die Hamburgische Verfassung erwähnt die Bürgerschaftsfraktionen ausdrücklich zwar nur in Art. 60a Abs. 3 Satz 2 HV, indem sie ihnen das Vorschlagsrecht für die Wahl der beziehungsweise des Hamburgischen Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit zuweist. Ihre Rechtsstellung ist darüberhinausgehend jedoch aus Art. 7 Abs. 1 HV abzuleiten, da ihre Bildung auf einer Entscheidung der Abgeordneten beruht, die diese in Ausübung des nach dieser Norm gewährleisteten freien Mandats getroffen haben (vgl. zum Bundesrecht: BVerfG, Urt. v. 3.5.2016, 2 BvE 4/14, BVerfGE 142, 25, juris Rn. 97; Urt. v. 16.7.1991,

2 BvE 1/91, BVerfGE 84, 304, juris Rn. 97; Urt. v. 14.1.1986, 2 BvE 14/83, 2 BvE 4/84, BVerfGE 70, 324, juris Rn. 146; s. auch Vermerk der Bürgerschaftskanzlei zur Klagemöglichkeit einer Fraktion vor dem Hamburgischen Verfassungsgericht vom 23. Oktober 1995, Anlage zum Ausschussprotokoll 15/38).

b) Die Antragstellerin zu 1. ist jedoch nicht antragsbefugt.

Nach § 39b Abs. 1 HmbVerfGG ist ein Antrag nur zulässig, wenn die Antragstellerin geltend macht, dass sie durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in den ihr durch die Verfassung übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Diesen Anforderungen wird der Vortrag der Antragstellerin zu 1. nicht gerecht.

Im Organstreitverfahren, bei dem es sich um eine kontradiktorische Parteistreitigkeit handelt, die auf Seiten der Antragsteller der Durchsetzung von Rechten dient (s. nur HVerfG, Urt. v. 19.7.2016, 9/15, LVerfGE 27, 253, juris Rn. 44; BVerfG, Beschl. v. 17.9.2019, 2 BvE 2/16, BVerfGE 152, 8, juris Rn. 28 m.w.N.), ist eine Antragstellerin nur antragsbefugt, wenn sie schlüssig behauptet, dass sie und der Antragsgegner an einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis unmittelbar beteiligt sind und der Antragsgegner hieraus erwachsende eigene verfassungsmäßige Rechte und Zuständigkeiten der Antragstellerin durch die beanstandete Maßnahme oder das Unterlassen verletzt oder unmittelbar gefährdet hat (HVerfG, Urt. v. 19.7.2016, 9/15, LVerfGE 27, 253, juris Rn. 41; Beschl. v. 11.12.2014, 3/14, juris Rn. 46; Urt. v. 11.7.1997, 1/96, LVerfGE 6, 157 juris Rn. 38; s. auch BVerfG, Beschl. v. 17.9.2013, 2 BvE 6/08, 2 BvR 2436/10, BVerfGE 134, 141, juris Rn. 160; Urt. v. 12.7.1994, 2 BvE 3/92 u. a., BVerfGE 90, 286, juris Rn. 214; Beschl. v. 27.10.1994, 2 BvH 4/92, BVerfGE 91, 246, juris Rn. 17; Walter, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 95. EL Juli 2021, Art. 93 Rn. 224 f.). Gemessen an diesen Vorgaben hat die Antragstellerin zu 1. mit ihrem Vortrag zu den Äußerungen des Antragsgegners zu 2. und dem Verweis auf Art. 7 Abs. 1, 14 und 24 HV eine mögliche Verletzung oder unmittelbare Gefährdung eigener verfassungsrechtlich geschützter Rechte nicht dargetan.

Als eigene Rechte einer Fraktion können im Organstreitverfahren nur solche im innerparlamentarischen Raum geltend gemacht werden (BVerfG, Beschl. v. 30.10.2018, 2 BvQ 90/18, BVerfGE 150, 163, juris Rn. 14; Beschl. v. 25.3.1999, 2 BvE 5/99, BVerfGE 100, 266, juris Rn. 20; Beschl. v. 27.10.1994, 2 BvH 4/92, BVerfGE 91, 246, juris Rn. 21; Urt. v. 5.4.1952, 2 BvH 1/52, BVerfGE 1, 208, juris Rn. 69; s. auch VerfGH Berlin, Beschl. v. 21.10.1999,

71/99, juris Rn. 22). Die Möglichkeit einer solchen Rechtsverletzung oder unmittelbaren Rechtsgefährdung ist hier nicht ersichtlich.

Dies gilt zunächst im Hinblick auf Rechte der Antragstellerin zu 1., die sich aus dem freien Mandat der Abgeordneten gemäß Art. 7 Abs. 1 HV ergeben. Das freie Mandat gewährleistet sowohl die Freiheit der Abgeordneten in der Ausübung ihrer Mandate als auch die Gleichheit in ihrem Status als Vertreter des ganzen Volkes (BVerfG, Urt. v. 8.12.2004, 2 BvE 3/02, BVerfGE 112, 118, juris Rn. 50). Der Status der Gleichheit der Abgeordneten verlangt die Gleichheit ihrer Mitwirkungsmöglichkeiten an der Aufgabenerfüllung des Parlaments. Schließen sich Abgeordnete zu einer Fraktion zusammen, setzt sich ihre Gleichheit im außengerichteten Anspruch der Fraktion auf proportionale Beteiligung an der parlamentarischen Willensbildung fort. Hieraus resultiert der Grundsatz der Gleichbehandlung aller Fraktionen bei Verteilungsentscheidungen im innerparlamentarischen Raum (vgl. hierzu HVerfG, Urt. v. 19.7.2016, 9/15, LVerfGE 27, 253, juris Rn. 54; BVerfG, Urt. v. 22.9.2015, 2 BvE 1/11, BVerfGE 140, 115, juris Rn. 77; Urt. v. 8.12. 2004, 2 BvE 3/02, BVerfGE 112, 118, juris Rn. 53; StGH Niedersachsen, Urt. v. 15.1.2019, 1/18, LVerfGE 30, 297, juris Rn. 42; VerfGH Sachsen, Urt. v. 27.10.2016, Vf. 134-I-15, LVerfGE 27, 409, juris Rn. 31 und 33).

Durch die Äußerungen des Antragsgegners zu 2. bei der Vorstellung des Verfassungsschutzberichts 2019 wird der Anspruch der Antragstellerin zu 1. auf proportionale Beteiligung an der parlamentarischen Willensbildung nicht berührt. Sie betreffen insbesondere weder eine Verteilungsentscheidung noch den innerparlamentarischen Raum. Allein der Umstand, dass die Äußerungen sich auch auf das Verhalten der Antragsteller in der Bürgerschaft beziehen und deshalb einen parlamentarischen Bezug aufweisen, reicht nicht aus. Darauf, dass sich aus dem Grundsatz des freien Mandats zudem kein über den parlamentarischen Raum hinausgehender Anspruch auf Gleichbehandlung oder Neutralität herleiten lässt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 30.10.2018, 2 BvQ 90/18, BVerfGE 150, 163, juris Rn. 14; wohl weitergehend zur Rechtslage nach der Bayerischen Verfassung und der Äußerung einer Landtagspräsidentin in einem vorläufigen Rechtsschutzverfahren: VerfGH Bayern, Entscheidung v. 1.12.2020, Vf 90-IVa-20, juris Rn. 21), kommt es an dieser Stelle mangels Berührung des Schutzbereichs nicht an (hierzu näher unter I. 3. a) bb]).

Als Fraktion kann die Antragstellerin zu 1. zudem keine Rechte ihrer Mitglieder aus Art. 7 Abs. 1 HV im Wege der Prozessstandschaft geltend machen. Hierfür besteht auch kein Bedürfnis, da den Abgeordneten dies im Organstreitverfahren selbst möglich ist (BVerfG, Beschl. v. 17.9.2013, 2 BvE 6/08, 2 BvR 2436/10, BVerfGE 134, 141, juris Rn. 170; StGH Hessen, Beschl. v. 9.12.2020, P.St. 2781, LVerfGE 31, 274, juris Rn. 34 ff.; StGH Niedersachsen, Urt. v. 15.1.2019, 1/18, LVerfGE 30, 297, juris Rn. 37; VerfG Brandenburg, Beschl. v. 20.2.2003, 112/02, LVerfGE 14, 139, juris Rn. 17; VerfGH Saarland, Urt. v. 31.10.2002, Lv 1/02, LVerfGE 13, 303, juris Rn. 79).

Im Hinblick auf Art. 14 Abs. 1 HV und Art. 24 HV scheidet die Verletzung oder unmittelbare Gefährdung eigener Rechte der Antragstellerin zu 1. im innerparlamentarischen Raum ebenfalls aus. Abgesehen davon, dass die beanstandeten Äußerungen des Antragsgegners zu 2. nicht den innerparlamentarischen Raum betreffen, ist Art. 14 Abs. 1 HV, der den einzelnen Abgeordneten der Bürgerschaft zur Absicherung der freien Ausübung ihres Mandats einen verfahrensrechtlichen Schutz verleiht (David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Auflage 2004, Art. 14 Rn. 1 und Rn. 10), zur Begründung eigener Rechte der Fraktionen ungeeignet. Auch aus Art. 24 HV, der die Bedeutung der Opposition in der parlamentarischen Demokratie anerkennt, dieser aber keine besonderen Instrumente zur Erfüllung ihrer Aufgabe verleiht (David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Auflage 2004, Art. 24 Rn. 3), lassen sich keine spezifischen Oppositionsfraktionsrechte ableiten (zu fehlenden spezifischen Oppositionsfraktionsrechten im Grundgesetz: BVerfG, Urt. v. 3.5.2016, 2 BvE 4/14, BVerfGE 142, 25, juris Rn. 91 ff.; ebenso zu Art. 19 Abs. 2 S. 1 der Niedersächsischen Verfassung v. 19. März 1993, Nds. GVBl. S. 107, zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Dezember 2020, Nds. GVBl. S. 464: StGH Niedersachsen, Urt. v. 15.1.2019, 1/18, LVerfGE 30, 297, juris Rn. 49).

Eine Verletzung oder unmittelbare Gefährdung des Rechts auf Chancengleichheit im Wettbewerb der politischen Parteien aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG macht die Antragstellerin zu 1. zu Recht nicht geltend, weil sie dieses nicht als eigenes Recht verfolgen kann (vgl. BVerfG, Beschl. v. 30.10.2018, 2 BvQ 90/18, BVerfGE 150, 163, juris Rn. 14; Urt. v. 14.1.1986, 2 BvE 14/83, 2 BvE 4/84, BVerfGE 70, 324, juris Rn. 146; StGH Niedersachsen, Urt. v. 15.1.2019, 1/18, LVerfGE 30, 297, juris Rn. 33).

2. Der Antrag der Antragsteller zu 2. bis 7. ist (nur) hinsichtlich der geltend gemachten Verletzung des Art. 7 Abs. 1 HV zulässig.

a) Der Antrag im Organstreitverfahren ist gemäß Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 HV i.V.m. § 14 Nr. 2 HmbVerfGG statthaft. Danach entscheidet das Hamburgische Verfassungsgericht über die Auslegung der Verfassung aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines Verfassungsorgans oder anderer Beteiligter, die durch die Verfassung mit eigenen Rechten ausgestattet sind. Zwischen den Antragstellern zu 2. bis 7. und den Antragsgegnern zu 1. und 2. besteht Streit darüber, ob die Antragsteller zu 2. bis 7. durch Äußerungen des Antragsgegners zu 2. in Art. 7 Abs. 1, 14 und 24 HV verletzt sind.

b) Die Antragsteller zu 2. bis 7. sind gemäß Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 HV i.V.m. § 39a HmbVerfGG parteifähig.

Nach § 39a HmbVerfGG können Anträge nur von der Bürgerschaft, dem Senat und den in der Verfassung mit eigenen Rechten ausgestatteten Teilen dieser Organe gestellt werden und sich auch nur gegen sie richten. Diese Voraussetzungen liegen vor. Die Antragsteller zu 2. bis 7. sind als Mitglieder jeweils Teil der Bürgerschaft und in Art. 7 Abs. 1, 9 Abs. 2 Satz 1, 13, 14 Abs. 1, 15, 17 und 25 HV mit eigenen Rechten ausgestattet (vgl. HVerfG, Urt. v. 2.3.2018, 3/17, LVerfGE 29, 133, juris Rn. 21; Urt. v. 28.11.2013, 1/13, LVerfGE 24, 220, juris Rn. 40; David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Auflage 2004, Art. 65 Rn. 42). Ihre Anträge richten sich zudem gegen den als Verfassungsorgan in § 39a HmbVerfGG ausdrücklich als parteifähig benannten Antragsgegner zu 1. sowie den Antragsgegner zu 2., der als Senator Teil des Antragsgegners zu 1. ist und in Art. 23 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2, Art. 42 Abs. 3 Satz 1 Halbs. 2 HV mit eigenen Rechten ausgestattet ist.

c) Der Antrag kann sowohl gegen den Antragsgegner zu 1. als auch gegen den Antragsgegner zu 2. gerichtet werden.

Gegen welche Person oder Institution der Antrag im Organstreitverfahren zu richten ist, hängt davon ab, wer die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung verursacht hat und diese rechtlich verantworten muss (BVerfG, Urt. v. 22.9.2015, 2 BvE 1/11, BVerfGE 140, 115, juris Rn. 61; Urt. v. 4.7.2007, 2 BvE 1/06, 2 BvE 2/06, 2 BvE 3/06, 2 BvE 4/06, BVerfGE 118, 277, juris Rn. 203; Urt. v. 17.7.1984, 2 BvE 11/83, 2 BvE 15/83, BVerfGE 67, 100,

juris Rn. 89). Hier beanstanden die Antragsteller zu 2. bis 7. Äußerungen, die der Antragsgegner zu 2. in seiner Eigenschaft als Senator und Präses der Behörde für Inneres und Sport getätigt hat. Diese sind auch dem Antragsgegner zu 1. zuzurechnen. Der Senat ist nach Art. 33 Abs. 2 HV die Landesregierung. Er führt und beaufsichtigt die Verwaltung. Die gemäß Art. 42 Abs. 2 Satz 1 HV und § 7 Abs. 2 Satz 1 der Geschäftsordnung des Senats der Freien und Hansestadt Hamburg vom 29. November 2011 (Amtl. Anz. S. 2817) i.V.m. der Geschäftsverteilung des Senats (Amtl. Anz. 2019 S. 1369) vom Antragsgegner zu 2. zu tragende Verantwortung für die Behörde für Inneres und Sport ist vom Senat abgeleitet und besteht auch diesem gegenüber (vgl. David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Auflage 2004, Art. 42 Rn. 28 und Rn. 45; Haas, in: Hoffmann-Riem/Koch, Hamburgisches Staats- und Verwaltungsrecht, 1988, S. 103 und S. 113).

d) Die Antragsbefugnis der Antragsteller zu 2. bis 7. nach § 39b Abs. 1 und Abs. 2 Hmb-VerfGG ist (nur) hinsichtlich der geltend gemachten Verletzung in Art 7 Abs. 1 HV anzunehmen.

Bei den beanstandeten Äußerungen des Antragsgegners zu 2. handelt es sich um einen tauglichen Gegenstand des Organstreitverfahrens, da sie als eine Maßnahme im Sinne von § 39b HmbVerfGG zu qualifizieren sind. Die in einem Organstreitverfahren zur Nachprüfung gestellte Maßnahme muss rechtserheblich sein oder sich zumindest zu einem die Rechtsstellung der Antragsteller beeinträchtigenden, rechtserheblichen Verhalten verdichten können (BVerfG, Beschl. v. 8.6.1982, 2 BvE 2/82, BVerfGE 60, 374, juris Rn. 23). Als rechtserhebliche Maßnahme kommt jedes Verhalten in Betracht, das geeignet ist, die Rechtsstellung der Antragsteller zu beeinträchtigen (BVerfG, Beschl. v. 4.12.2014, 2 BvE 3/14, BVerfGE 138, 45, juris Rn. 27; Urt. v. 4.7.2007, 2 BvE 1/06, 2 BvE 2/06, 2 BvE 3/06, 2 BvE 4/06, BVerfGE 118, 277, juris Rn. 187). Gemessen an diesen Vorgaben handelt es sich bei den beanstandeten Äußerungen des Antragsgegners zu 2. um eine rechtserhebliche Maßnahme, da ihnen die Eignung zur Beeinträchtigung der Antragsteller zu 2. bis 7. in ihrer Rechtsstellung als Abgeordnete nicht von vornherein abgesprochen werden kann. Es erscheint nicht von vornherein ausgeschlossen, dass die beanstandeten Äußerungen über den Konfrontationskurs der AfD und das konfrontative Auftreten der AfD in der Bürgerschaft die Antragsteller zu 2. bis 7. im freien Mandat nach Art. 7 Abs. 1 HV verletzen oder unmittelbar gefährden.

Hingegen scheidet eine Verletzung oder unmittelbare Gefährdung der nach Art. 14 Abs. 1 HV gewährleisteten Indemnität offensichtlich aus.

Nach Art. 14 Abs. 1 HV dürfen Abgeordnete zu keiner Zeit wegen Abstimmungen oder Äußerungen, die sie in der Bürgerschaft oder einem ihrer Ausschüsse getan haben, gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden. Bei den beanstandeten Äußerungen des Antragsgegners zu 2. handelt es sich nicht um eine gerichtliche oder dienstliche Verfolgung, auch werden die Antragsteller zu 2. bis 7. damit nicht zur Verantwortung gezogen. Die von Art. 14 Abs. 1 HV gewährleistete Indemnität dient der Sicherung der freien parlamentarischen Willensbildung. Die Abgeordneten der Bürgerschaft sollen sich zur Vorbereitung der von ihnen zu treffenden Entscheidungen in freier, der Kontrolle jeder außerparlamentarischen Stelle entzogenen Diskussion ihre Meinung bilden können (David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Auflage 2004, Art. 14 Rn. 2). Art. 14 Abs. 1 HV ist seinem Sinn und Zweck nach, die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments zu sichern und die Abgeordneten zu schützen, zwar weit zu verstehen und erstreckt sich auch auf Maßnahmen der Verfassungsschutzbehörden (zu Art. 46 Abs. 1 GG: BVerfG, Beschl. v. 17.9.2013, 2 BvE 6/08, 2 BvR 2436/10, BVerfGE 134, 141, juris Rn. 124). Bei den Äußerungen des Antragsgegners zu 2. handelt es sich jedoch nicht um verfassungsschutzbehördliche Maßnahmen im Sinne einer exekutiven Beobachtung, Beaufsichtigung oder Kontrolle, sondern um Äußerungen, die dieser selbst als „politische Beobachtung“ bezeichnet hat. Auch soweit die Antragsteller zu 2. bis 7. geltend machen, die Äußerungen könnten im Hinblick auf mögliche zukünftige verfassungsschutzbehördliche Maßnahmen Druck ausüben, das parlamentarische Verhalten zu verändern, werden die Antragsteller zu 2. bis 7. mit den Äußerungen nicht im Sinne von Art. 14 Abs. 1 HV „zur Verantwortung gezogen“. Deshalb betreffen die Äußerungen des Antragsgegners zu 2. nicht ihre durch Art 14 Abs. 1 HV geschützte Indemnität, sondern allein ihr nach Art. 7 Abs. 1 HV geschütztes freies Mandat.

Eine mögliche Verletzung oder unmittelbare Gefährdung von Art. 24 HV kommt ebenfalls offensichtlich nicht in Betracht.

Gemäß Art. 24 Abs. 1 HV ist die Opposition ein wesentlicher Bestandteil der parlamentarischen Demokratie. Sie hat nach Art. 24 Abs. 2 HV die ständige Aufgabe, die Kritik am Re-

gierungsprogramm im Grundsatz und im Einzelfall öffentlich zu vertreten. Sie ist die politische Alternative zur Regierungsmehrheit. Art. 24 HV erkennt die Bedeutung der Opposition in der parlamentarischen Demokratie an und beschreibt ihre Aufgabe sowie ihre Funktion. Über den geschützten Status der Abgeordneten insbesondere gemäß Art. 7 Abs. 1 HV hinausgehende Rechte verleiht Art. 24 HV den Abgeordneten der Opposition jedoch nicht (David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Auflage 2004, Art. 24 Rn. 3; zu fehlenden spezifischen Oppositionsrechten im Grundgesetz: BVerfG, Urt. v. 3.5.2016, 2 BvE 4/14, BVerfGE 142, 25, juris Rn. 91 ff.).

Auch die Antragsteller zu 2. bis 7. machen eine Verletzung oder unmittelbare Gefährdung des Rechts auf Chancengleichheit im Wettbewerb der politischen Parteien aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG zu Recht nicht geltend, weil sie sich darauf als Abgeordnete nicht berufen können (VerfGH Baden-Württemberg, Urt. v. 19.3.2021, 1 GR 93/19, juris Rn. 107; vgl. auch BVerfG, Urt. v. 16.7.1991, 2 BvE 1/91, BVerfGE 84, 304, juris Rn. 105).

e) Der Antrag ist fristgerecht beim Hamburgischen Verfassungsgericht eingegangen.

Nach § 39b Abs. 3 HmbVerfGG muss der Antrag binnen sechs Monaten, nachdem die beanstandete Maßnahme den Antragstellern bekannt geworden ist, gestellt werden. Unabhängig vom genauen Zeitpunkt der Kenntnisnahme der Antragsteller zu 2. bis 7. ist die Frist gewahrt, da der Antragsgegner zu 2. die beanstandeten Äußerungen am 5. Juni 2020 getätigt hat und der Antrag am 7. Dezember 2020, einem Montag, beim Hamburgischen Verfassungsgericht eingegangen ist (vgl. § 16 Abs. 1 HmbVerfGG i.V.m. § 57 Abs. 2 VwGO, § 222 Abs. 1 ZPO, §§ 187 Abs. 1, 188 Abs. 2, 193 BGB).

f) Das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis der Antragsteller zu 2. bis 7. liegt vor.

Im Organstreitverfahren entfällt das Rechtsschutzinteresse nicht allein dadurch, dass die beanstandete Rechtsverletzung in der Vergangenheit liegt und bereits abgeschlossen ist (BVerfG, Urt. v. 27.2.2018, 2 BvE 1/16, BVerfGE 148, 11, juris Rn. 35; s. auch StGH Niedersachsen, Urt. v. 15.1.2019, 1/18, LVerfGE 30, 297, juris Rn. 44; VerfGH Bayern, Vf. 51-IVa-17, Entscheidung v. 26.2.2019, juris Rn. 52). Selbst wenn man in diesen Fällen ein besonderes Fortsetzungsfeststellungsinteresse fordern wollte (offen gelassen von BVerfG, a.a.O., Rn. 35), läge dieses in Gestalt einer Wiederholungsgefahr und eines objektiven Klarstellungsinteresses vor. Die Antragsgegner halten die Äußerungen des Antragsgegners

zu 2. nach wie vor für verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Es kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden, dass der Antragsgegner zu 2. sich zukünftig, z. B. bei der jährlichen Vorstellung der Verfassungsschutzberichte, in vergleichbarer Weise äußert.

3. Der Antrag der Antragsteller zu 2. bis 7. ist jedoch unbegründet.

Die von ihnen aufgrund der beanstandeten Äußerungen des Antragsgegners zu 2. geltend gemachte Verletzung ihrer Rechte aus Art. 7 Abs. 1 HV ist im Organstreitverfahren nach Art. 65 Abs. 3 Nr. 2 HV nicht festzustellen.

Bei dem Organstreit handelt es sich um eine kontradiktorische Parteistreitigkeit; er dient maßgeblich der gegenseitigen Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihren Teilen in einem Verfassungsrechtsverhältnis, nicht hingegen der Kontrolle der objektiven Verfassungsmäßigkeit eines bestimmten Organhandelns. Kern des Organstreitverfahrens ist auf Seiten der Antragsteller die Durchsetzung von Rechten. Der Organstreit eröffnet daher nicht die Möglichkeit einer objektiven Beanstandungsklage. Für eine allgemeine oder umfassende, von eigenen Rechten der Antragsteller losgelöste, abstrakte Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit einer angegriffenen Maßnahme ist im Organstreit kein Raum. Eine Respektierung sonstigen (Verfassungs-)Rechts kann im Organstreit nicht erzwungen werden; er dient allein dem Schutz der Rechte der Staatsorgane im Verhältnis zueinander, nicht aber einer allgemeinen Verfassungsaufsicht (BVerfG, Beschl. v. 17.9.2019, 2 BvE 2/16, BVerfGE 152, 8, juris Rn. 28 m.w.N.; Beschl. v. 4.5.2010, 2 BvE 5/07, BVerfGE 126, 55, juris Rn. 45; HVerfG, Urt. v. 19.7.2016, 9/15, LVerfGE 27, 253, juris Rn. 44). Vor diesem Hintergrund ist ein Verstoß gegen eine Bestimmung der Verfassung nicht festzustellen, da die Antragsteller zu 2. bis 7. durch die beanstandeten Äußerungen nicht in ihren Rechten aus Art. 7 Abs. 1 HV verletzt sind.

a) Nach Art. 7 Abs. 1 HV sind die Abgeordneten Vertreterinnen und Vertreter des ganzen Volkes. Sie sind nur ihrem Gewissen unterworfen und an Aufträge nicht gebunden.

aa) Das freie Mandat sichert die Freiheit der Abgeordneten gegen staatliche Maßnahmen, die den Bestand und die Dauer des Mandats beeinträchtigen oder inhaltliche Bindungen für die Ausübung des Mandats mit sich bringen können (David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Auflage 2004, Art. 7 Rn. 11). Es gewährleistet auch das Recht der Abgeordneten auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung

(HVerfG, Urt. v. 19.7.2016, 9/15, LVerfGE 27, 253, juris Rn. 54) sowie die freie Willensbildung der Abgeordneten und als Voraussetzung für diese eine von staatlicher Beeinflussung freie Kommunikationsbeziehung zwischen den Abgeordneten und den Wählerinnen und Wählern (zu Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG: BVerfG, Beschl. v. 17.9.2013, 2 BvE 6/08, 2 BvR 2436/10, BVerfGE 134, 141, juris Rn. 92). In diesem Zusammenhang gewährleistet Art. 7 Abs. 1 HV die Freiheit der Abgeordneten von exekutiver Beobachtung, Beaufsichtigung und Kontrolle. Dies steht in einem engen Zusammenhang mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung gemäß Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG (zu Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG: BVerfG, Beschl. v. 17.9.2013, 2 BvE 6/08, 2 BvR 2436/10, BVerfGE 134, 141, juris Rn. 100). Der demokratische Legitimationsstrang verläuft von der Bürgerschaft zum Senat, nicht hingegen umgekehrt von der Regierung zum Parlament (vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.9.2013, 2 BvE 6/08, 2 BvR 2436/10, BVerfGE 134, 141, juris Rn. 101).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stellt bereits die systematische Sammlung und Auswertung öffentlich zugänglicher – ohne den Einsatz von Methoden der heimlichen Beschaffung erlangter – Informationen über Abgeordnete durch Behörden des Verfassungsschutzes einen Eingriff in das freie Mandat dar (BVerfG, Beschl. v. 17.9.2013, 2 BvE 6/08, 2 BvR 2436/10, BVerfGE 134, 141, juris Rn. 107). Dies gilt auch deshalb, weil mit der Sammlung von Informationen über einen Abgeordneten eine Stigmatisierung verbunden ist, die Wählerinnen und Wähler von einer Kontaktaufnahme und von eigener inhaltlicher Auseinandersetzung mit seinen politischen Tätigkeiten und denen seiner Partei und Fraktion abhalten und damit die von Art. 7 Abs. 1 HV geschützte Kommunikationsbeziehung mit den Bürgerinnen und Bürgern nachteilig beeinflussen kann. Die bloße Möglichkeit einer staatlichen Registrierung von Kontakten kann eine abschreckende Wirkung entfalten und schon im Vorfeld zu Kommunikationsstörungen und Verhaltensanpassungen führen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.9.2013, 2 BvE 6/08, 2 BvR 2436/10, BVerfGE 134, 141, juris Rn. 108).

bb) Hingegen ist aus dem freien Mandat der Abgeordneten nach Art. 7 Abs. 1 HV ein über den nach diesen Maßgaben bestehenden Schutz hinausgehendes allgemeines parteipolitisches Neutralitätsgebot von Hoheitsträgern nicht abzuleiten.

(1) Für von Senatorinnen und Senatoren in Wahrnehmung ihres Amtes getätigte Äußerungen gilt zwar ein Neutralitätsgebot gegenüber politischen Parteien.

Dies folgt allerdings aus dem von Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleisteten Recht der Parteien, gleichberechtigt am politischen Wettbewerb teilzunehmen, das in engem Zusammenhang mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl steht. Staatsorgane und ihre Teile haben als solche allen zu dienen und sich neutral zu verhalten (zu Äußerungen eines Bundesministers: BVerfG, Urt. v. 9.6.2020, 2 BvE 1/19, BVerfGE 154, 320, juris Rn. 43, 47, 48 und 53). Auch die Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit des Senats endet dort, wo Werbung für oder Einflussnahme gegen einzelne im politischen Wettbewerb stehende Parteien oder Personen beginnt (zur Bundesebene: BVerfG, Urt. v. 9.6.2020, 2 BvE 1/19, BVerfGE 154, 320, juris Rn. 51). Zwar ist die Teilnahme eines Regierungsmitglieds am politischen Meinungskampf außerhalb der amtlichen Funktion nicht ausgeschlossen. Es muss aber sichergestellt sein, dass ein Rückgriff auf die mit dem Regierungsamt verbundenen Mittel und Möglichkeiten, die den politischen Wettbewerbern verschlossen sind, unterbleibt (BVerfG, Urt. v. 9.6.2020, 2 BvE 1/19, BVerfGE 154, 320, juris Rn. 54). Art. 21 GG gilt nicht nur für den Bereich des Bundes, sondern unmittelbar auch für die Länder (BVerfG, Beschl. v. 24.1.1984, 2 BvH 3/83, BVerfGE 66, 107, juris Rn. 23 m.w.N.; Beschl. v. 9.2.1982, 2 BvK 1/81, BVerfGE 60, 53, juris Rn. 40).

(2) Aus dem Schutz des freien Mandats gemäß Art. 7 Abs. 1 HV folgt ein vergleichbares allgemeines Neutralitätsgebot von Hoheitsträgern hingegen nicht (anders zur Rechtslage nach der Bayerischen Verfassung und der Äußerung einer Landtagspräsidentin in einem vorläufigen Rechtsschutzverfahren, allerdings unter Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Recht der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG, gleichberechtigt am politischen Wettbewerb teilzunehmen: VerfGH Bayern, Entscheidung v. 1.12.2020, Vf 90-IVa-20, juris Rn. 22).

Das freie Mandat gemäß Art. 7 Abs. 1 HV hat eine von Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG verschiedene Schutzrichtung. Während Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG das Recht der politischen Parteien auf gleichberechtigte Teilnahme am politischen Wettbewerb im Hinblick auf zukünftige Wahlen und Abstimmungen schützt (vgl. BVerfG, Urt. v. 9.6.2020, 2 BvE 1/19, BVerfGE 154, 320, juris Rn. 44 und 46), dient das freie Mandat dem Schutz der bereits gewählten Abgeordneten (David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Auflage 2004, Art. 7 Rn. 3; zu Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG: BVerfG, Beschl. v. 3.7.1957, 2 BvR 9/56, BVerfGE 7, 63, juris Rn. 28). Dieses ist bei einer das Neutralitätsgebot nicht währenden Äußerung eines Hoheitsträgers nicht betroffen, solange damit keine inhaltlichen Bindungen für die

Ausübung des Mandats erfolgen und Bestand und Dauer des Mandats sowie die gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung einschließlich der von staatlicher Beeinflussung freien Kommunikationsbeziehung zwischen den Abgeordneten und den Wählerinnen und Wählern nicht beeinträchtigt werden.

b) Gemessen daran verletzen die beanstandeten Äußerungen des Antragsgegners zu 2. die Antragsteller zu 2. bis 7. nicht in ihren Rechten aus Art. 7 Abs. 1 HV.

aa) Zwar dürften die Äußerungen des Antragsgegners zu 2. nicht den sich aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG ergebenden Anforderungen zu parteipolitischer Neutralität entsprechen.

Der Antragsgegner zu 2. hat den Verfassungsschutzbericht in seiner Eigenschaft als Senator und Präses der Behörde für Inneres und Sport vorgestellt, also die Autorität des Regierungsamts und die damit verbundenen Ressourcen in Anspruch genommen.

Mit den beanstandeten Äußerungen hat sich der Antragsgegner zu 2. negativ wertend über die AfD in Hamburg geäußert. Die Zulässigkeit dieser negativ wertenden Äußerungen dürfte sich nicht daraus ergeben, dass sie im Rahmen der dem Landesamt für Verfassungsschutz nach § 4 Abs. 1 Sätze 4 und 5 HmbVerfSchG obliegenden Informations- und Öffentlichkeitsarbeit erfolgt sind. Die Einordnung der sich aus dem Verfassungsschutzbericht ergebenden Erkenntnisse im Rahmen der öffentlichen Vorstellung des Verfassungsschutzberichts ist dem zuständigen Senator nur unter Wahrung des Neutralitätsgebots erlaubt. Soweit sich die Antragsgegner darauf berufen, dass die Äußerungen zum verstärkten Konfrontationskurs der AfD in einem inhaltlichen Zusammenhang mit der Einstufung des „Flügel“ der AfD als gesichert rechtsextremistische Bestrebung sowie der Unterstützung des „Flügel“ durch AfD-Mitglieder in Hamburg ständen, dürfte dies nicht ausreichen, um die Äußerungen über die Partei AfD als zulässig zu qualifizieren. Ein erkennbarer inhaltlicher Zusammenhang besteht lediglich darin, dass es sich beim „Flügel“ um eine Strömung innerhalb der AfD handelte und die Mitglieder des „Flügel“ auch Mitglieder der AfD waren. Ein solcher Zusammenhang dürfte es nicht rechtfertigen, sich in der Weise wertend über die gesamte AfD in Hamburg zu äußern.

Den Antragstellern zu 2. bis 7. ist im Organstreitverfahren jedoch eine Berufung auf die Verletzung des Neutralitätsgebots gegenüber politischen Parteien verwehrt.

bb) Die beanstandeten Äußerungen des Antragsgegners zu 2. greifen hingegen nicht in das freie Mandat der Antragsteller zu 2. bis 7. ein und sind auch nicht als nach ihrer Zielrichtung und ihren Wirkungen einem Eingriff gleichkommende Maßnahme zu qualifizieren.

Die im Rahmen des öffentlichen Pressetermins am 5. Juni 2020 getätigten Äußerungen des Antragsgegners zu 2. über einen verstärkten Konfrontationskurs der AfD auch in der Bürgerschaft stellen insbesondere selbst keine exekutive Beobachtung, Beaufsichtigung oder Kontrolle der Antragsteller zu 2. bis 7. in ihrem – verfahrensrechtlich auch von Art. 14 Abs. 1 HV geschützten – parlamentarischen Verhalten dar. Der Antragsgegner zu 2. hat mit den Äußerungen auch nicht über derartige verfassungsschutzbehördliche Maßnahmen gegenüber den Antragstellern zu 2. bis 7. informiert. Der Inhalt der Äußerungen macht deutlich, dass ihnen keine systematische Sammlung und Auswertung von Informationen über Abgeordnete zugrunde lag. Der Antragsgegner zu 2. hat die beanstandeten Äußerungen im Pressetermin vielmehr selbst ausdrücklich als „politische Beobachtung“ bezeichnet. Seinen Äußerungen ist nicht zu entnehmen, dass das Landesamt für Verfassungsschutz im Sinne von § 4 Abs. 1 Satz 1 HmbVerfSchG Informationen über die Antragsteller zu 2. bis 7. oder die gesamte AfD in Hamburg sammelt und auswertet. Im Gegenteil hat der Antragsgegner zu 2. im Pressetermin selbst klargestellt, dass seine Ausführungen nicht so zu verstehen seien, dass die ganze AfD im Fokus des Verfassungsschutzes stehe.

Die beanstandeten Äußerungen setzen die Antragsteller zu 2. bis 7. bei verständiger Würdigung zudem nicht in einer Weise unter Druck, ihr parlamentarisches Verhalten zukünftig zu ändern, die einem Eingriff in das freie Mandat gleichkommt. Der Antragsteller zu 3. hat in der mündlichen Verhandlung zwar dargelegt, die Äußerungen als Einschüchterungsversuch empfunden zu haben. Der Umstand, dass die Äußerungen anlässlich der Vorstellung des Verfassungsschutzberichts gefallen sind, lässt dies auch nicht völlig fernliegend erscheinen. Objektiv hat der Antragsgegner zu 2. aber weder ausgesprochen noch angedeutet, dass zukünftig verfassungsschutzbehördliche Maßnahmen gegenüber den Antragstellern zu 2. bis 7. ergriffen werden könnten, wenn der von ihm beschriebene verstärkte Konfrontationskurs fortgesetzt werden sollte. Indem der Antragsgegner zu 2. seine Äußerungen zudem ausdrücklich als eigene „politische Beobachtung“ eingeordnet hat, sind diese erkennbar von den maßgebenden rechtlichen Vorgaben für die – auch zukünftige – verfassungsschutzbehördliche Tätigkeit abgehoben. Unter Berücksichtigung des weiteren Hin-

weises des Antragsgegners zu 2., nicht die gesamte AfD stehe im Fokus des Verfassungsschutzes, ist bei einer Gesamtbetrachtung die Ausübung eines unzulässigen Drucks auf die Antragsteller zu 2. bis 7. nicht anzunehmen.

Den beanstandeten Äußerungen ist auch nicht ein solches Gewicht beizumessen, dass sie wegen einer möglichen negativen Beeinflussung der Kommunikationsbeziehung zwischen den Antragstellern zu 2. bis 7. und den Wählerinnen und Wählern als eine einem Eingriff in das freie Mandat gleichkommende Maßnahme zu qualifizieren sind. Zu berücksichtigen ist insoweit zunächst, dass es sich um mündliche Äußerungen handelt, die – verglichen etwa mit Veröffentlichungen auf einer regierungsamtlichen Homepage, die für eine unbestimmte Zahl von Nutzern für eine unbestimmte Zeit abrufbar sind und weiterverbreitet werden können – eine nur begrenzte Außenwirkung entfaltet haben. Die Äußerungen wurden zwar während eines öffentlichen Pressetermins getätigt, nach dem Vortrag der Beteiligten aber lediglich in einem Bericht des Norddeutschen Rundfunks vom 5. Juni 2020 aufgegriffen und auch dort nicht wörtlich wiedergegeben. Wie bereits ausgeführt, hat der Antragsgegner zu 2. die Äußerungen im Pressetermin zudem selbst nicht als das Ergebnis verfassungsschutzbehördlicher Maßnahmen, sondern ausdrücklich als eigene „politische Beobachtung“ eingeordnet. Der Antragsgegner zu 2. hat die Antragsteller zu 2. bis 7. entgegen ihrer Auffassung auch nicht als „den Staat ablehnende Volksvertreter“ dargestellt. Er hat zwar einleitend seine persönliche Wahrnehmung zu einem verstärkten Konfrontationskurs der AfD „gegen die den Staat tragenden demokratischen Parteien“ geschildert, was impliziert, dass die AfD selbst nicht zu den demokratischen Parteien gehöre, die den Staat tragen. Damit hat er jedoch nicht ausdrücklich die Antragsgegner zu 2. bis 7. als Abgeordnete der Bürgerschaft, sondern die AfD als Partei angesprochen. Überdies ist das Gewicht einer solchen impliziten Einordnung nicht mit dem Gewicht einer ausdrücklichen Bezeichnung etwa als den Staat ablehnende Partei vergleichbar. In seinen weiteren, ausdrücklich auf die AfD in der Bürgerschaft und damit auf die Antragsteller zu 2. bis 7. bezogenen, Äußerungen hat der Antragsgegner zu 2. einen verstärkten Konfrontationskurs nicht „gegen die den Staat tragenden demokratischen Parteien“, sondern gegenüber „den anderen Parteien“ geschildert. Darüber hinaus hat der Antragsgegner zu 2. selbst darauf hingewiesen, dass es sich um „ein Stück weit ganz normale Oppositionsarbeit“ handele. Auch der Verweis auf die Position der AfD zu den staatlichen Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie und einen deutlich konfrontativeren Auftritt der AfD in der neuen Bürgerschaft einschließlich

des Umgangs mit der Geschäftsordnung und des Tonfalls ist nicht geeignet, eine Stigmatisierung der Antragsteller zu 2. bis 7. zu bewirken, die Wählerinnen und Wähler von einer Kontaktaufnahme und von einer eigenen inhaltlichen Auseinandersetzung mit ihren politischen Tätigkeiten abhalten könnte.

II.

Im Verfahren vor dem Hamburgischen Verfassungsgericht werden Kosten nicht erhoben (§ 66 Abs. 1 HmbVerfGG). Anlass, eine Kostenerstattung gemäß § 67 Abs. 3 HmbVerfGG anzuordnen, besteht nicht.

III.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Voßkühler

Dr. Berger

Gericke

Dr. Jäger

Dr. Karthaus

Kreth

Dr. Lambiris

Dr. Verheyen

Winter