

Leitsätze:

1. Beschwerdegegenstand der Landesverfassungsbeschwerde können auch Akte des Parlaments sein, die sich nicht dem Bereich der Gesetzgebung zuordnen lassen.
2. Aus dem Gebot der Rechtswegerschöpfung folgt, dass ein Beschwerdeführer vor der Erhebung der Verfassungsbeschwerde von einem Rechtsbehelf grundsätzlich auch dann Gebrauch machen muss, wenn zweifelhaft ist, ob er zulässig ist. Erscheint es nicht offensichtlich ausgeschlossen, Grundrechtsschutz bereits durch die Fachgerichte zu erlangen, ist es dem Beschwerdeführer regelmäßig zuzumuten, den nach einfachem Recht vorgesehenen Rechtsweg zu beschreiten und auszuschöpfen.

§ 53 Abs. 1, § 54 VerfGHG

Beschluss des Landtages Nordrhein-Westfalen vom 20. September 2018,
LT-Drs. 17/3577

VerfGH NRW, Beschluss vom 22. September 2020 – VerfGH 49/19.VB-2 –

B e s c h l u s s

in dem Verfahren über
die Verfassungsbeschwerde

1. des

2. des

Beschwerdeführer,

Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt

gegen

den Beschluss des Landtages Nordrhein-Westfalen vom 20. September 2018,
LT-Drs. 17/3577

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

am 22. September 2020

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsidentin Dr. B r a n d t s ,

Vizepräsident Prof. Dr. H e u s c h ,

Prof. Dr. D a u n e r - L i e b ,

Dr. G i l b e r g ,

Dr. N e d d e n - B o e g e r ,

Dr. R ö h l und

Prof. Dr. W i e l a n d

beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird als unzulässig zurückgewiesen.

Gründe:

I.

1. Der Landtag Nordrhein-Westfalen fasste am 20. September 2018 auf Antrag der Fraktionen der CDU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen (LT-Drs. 17/3577) vom 11. September 2018 den Beschluss "In Nordrhein-Westfalen ist kein Platz für die antisemitische BDS-Bewegung". Hierin heißt es:

"Beschlussfassung:

- Wir verurteilen die antisemitische und antiisraelische BDS-Kampagne und den Aufruf zum Boykott von israelischen Waren oder Unternehmen sowie von israelischen Wissenschaftlern oder Künstlern.
- Einrichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen dürfen der BDS-Kampagne keine Räumlichkeiten zur Verfügung stellen und keine Veranstaltungen der BDS-Kampagne oder von Gruppierungen, welche die Ziele der BDS-Kampagne verfolgen, unterstützen.
- Wir rufen Städte, Gemeinden, Landkreise und alle öffentlichen Akteure dazu auf, sich dieser Haltung anzuschließen.
- Der Landtag unterstützt die Landesregierung sowohl in der Prävention als auch in der entschiedenen Bekämpfung von Antisemitismus und jeglichem Extremismus."

Unter der Überschrift "Ausgangslage" wird unter anderem ausgeführt:

"Seit über 13 Jahren ruft die BDS-Bewegung (Boycott, Divestment and Sanctions) zur Isolation und zum wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Boykott des Staates Israel auf. Die BDS-Bewegung ist in ihren Methoden und Zielen nicht nur antiisraelisch, sondern klar antisemitisch. So erinnert beispielsweise das Anbringen von „DON'T BUY“ Schildern an die dunkelsten Stunden deutscher Geschichte. In Berlin haben BDS-Anhänger ein Podiumsgespräch mit einer Holocaust-Überlebenden gestürmt und diese niedergebrüllt. Das ist eine Schande.

Selbstverständlich muss Kritik an israelischer Regierungspolitik in Deutschland genauso wie in Israel erlaubt sein. Und ebenso dürfen die berechtigten Anliegen der palästinensischen Menschen nach einem friedlichen Zusammenleben in einem eigenen Staat unterstützt werden. Aber das Existenzrecht Israels gilt für uns uneingeschränkt. Es ist für uns nicht verhandelbar. Es gehört zur deutschen Staatsraison. Wir lassen nicht zu, dass es von der BDS-Bewegung infrage gestellt wird."

2. Mit ihrer am 20. September 2019 eingegangenen Verfassungsbeschwerde wenden sich die Beschwerdeführer, zwei Vereine, gegen den Beschluss. Sie geben an, sich der BDS-Kampagne angeschlossen zu haben. Auf der Internetseite der Kampagne werden sie unter der Überschrift "Unterstützende Gruppen und Organisationen in Deutschland" aufgelistet (vgl. <http://bds-kampagne.de/aufruf/aufruf-der-palstinensischen-zivilgesellschaft/unterstuetzer>, abgerufen am 9. September 2020). Durch die Bezeichnung der BDS-Kampagne als "klar antisemitisch", die Gleichstellung mit dem Nationalsozialismus und die Behauptung, die BDS-Bewegung stelle das Existenzrecht Israels infrage, würden sie in ihrem Grundrecht auf Vereinigungsfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 9 GG verletzt. Diese Äußerungen diffamierten und stigmatisierten sie und seien geeignet, zukünftige Mitglieder abzuschrecken. Durch das "Verbot" der Zurverfügungstellung öffentlicher Räumlichkeiten des Landes Nordrhein-Westfalen und den Aufruf an andere öffentliche Akteure, sich dieser Haltung anzuschließen, werde gegen ihr Recht auf Gleichbehandlung aus Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 3 Abs. 1 und 3 GG (i. V. m. § 8

Abs. 2 und 4 GO NRW) verstoßen. Zudem würden sie dadurch bei der Durchführung von Versammlungen wegen ihrer Meinung benachteiligt, was gegen Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 5 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 GG verstoße, da der Aufruf zum Boykott israelischer Waren von der Meinungsfreiheit gedeckt sei. Infolge des Landtagsbeschlusses seien sie, die Beschwerdeführer, von der Stadt Bonn unter Bezug auf den Landtagsbeschluss von der Teilnahme am Fest "Vielfalt!" ausgeschlossen worden und hätten hiergegen gerichtlich vorgehen müssen. Die Eingriffe in ihre Grundrechte könnten bereits deshalb nicht gerechtfertigt sein, weil der Landtag keine Kompetenz zur Warnung vor der BDS-Kampagne habe. Auch in materieller Hinsicht komme eine Rechtfertigung nicht in Frage, denn der Vorwurf des Antisemitismus und der Vergleich mit dem Nationalsozialismus seien ungerechtfertigt. Auch missachte der Landtag mit seinem Aufruf an die "öffentlichen Akteure", womit auch die Gerichte angesprochen seien, den verfassungsgemäßen Grundsatz der Unabhängigkeit der Judikative. Der Landtagsbeschluss verstoße zudem gegen Art. 10 Abs. 1 und Art. 11 Abs. 1 EMRK.

3. Der Landtag hat zu der Verfassungsbeschwerde Stellung genommen. Er hält sie für unzulässig, jedenfalls für unbegründet. Es fehle zum einen an der Beschwerdebefugnis der Beschwerdeführer. Soweit die Beschwerdeführer sich gegen die negative Bewertung der BDS-Bewegung richten, sei der Landtagsbeschluss der falsche Antragsgegenstand, vielmehr sei auf den Entschließungsantrag und dessen Veröffentlichung abzustellen, denn hierdurch würden die Äußerungen öffentlich gemacht. Zudem seien die Beschwerdeführer durch die Bewertung der BDS-Kampagne nicht selbst betroffen, denn sie seien weder direkt noch indirekt in dem Beschluss bzw. dem zugrundeliegenden Antrag genannt. Dies gelte auch für den Aufruf, der BDS-Bewegung keine Räumlichkeiten zur Verfügung zu stellen. Zudem fehle es an der unmittelbaren Betroffenheit, weil es den Beschwerdeführern um die Abwehr zukünftiger Vollzugsakte wie etwa die Nichtzulassung zu einer Veranstaltung gehe. Die Beschwerdeführer hätten auch zunächst den verwaltungsgerichtlichen Rechtsweg erschöpfen müssen. Die Verfassungs-

beschwerde sei auch unbegründet, weil der Landtagsbeschluss rechtmäßig sei. Er falle in die umfassende parlamentarische Befassungskompetenz des Landtags und verletze auch keine Grundrechte. Soweit durch die Äußerungen im Beschluss Rechte von Personen oder Gruppen betroffen sein könnten, die sich der BDS-Bewegung zurechneten, überwiege das parlamentarische Befassungsrecht.

II.

Die Verfassungsbeschwerde hat keinen Erfolg. Sie ist unzulässig. Sie richtet sich zwar gegen einen tauglichen Beschwerdegegenstand (dazu 1.), auch sind die Beschwerdeführer jedenfalls hinsichtlich einiger Teile des Landtagsbeschlusses beschwerdebefugt (dazu 2.). Jedoch fehlt es an der notwendigen Erschöpfung des Rechtswegs (dazu 3.).

1. Der Landtagsbeschluss vom 20. September 2018 ist ein tauglicher Beschwerdegegenstand. Nach Art. 75 Nr. 5a LV und § 53 Abs. 1 VerfGHG kann Beschwerdegegenstand der Landesverfassungsbeschwerde jeder Akt der öffentlichen Gewalt des Landes Nordrhein-Westfalen sein. Öffentliche Gewalt in diesem Sinne umfasst die gesetzgebende, vollziehende und rechtsprechende Gewalt. Dabei sind als Handlungen der gesetzgebenden Gewalt auch Akte des Parlaments erfasst, die sich – wie der angegriffene Beschluss des Landtags – nicht dem Bereich der Gesetzgebung zuordnen lassen (vgl. Hellmann, in: Barczak, BVerfGG, 2018, § 90 Rn. 100).

2. Die Beschwerdeführer sind nur hinsichtlich einiger Teile des Landtagsbeschlusses beschwerdebefugt.

Nach Art. 75 Nr. 5a LV in Verbindung mit § 53 Abs. 1 VerfGHG muss ein Beschwerdeführer behaupten, in einem seiner in der Landesverfassung enthaltenen Rechte verletzt zu sein. Für diese Behauptung muss er hinreichend substantiiert

darlegen, dass die behauptete Verletzung eines Grundrechts oder grundrechtsgleichen Rechts möglich ist (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 14. Januar 2020 – 44/19.VB-3, juris, Rn. 3). Möglich ist eine Rechtsverletzung, wenn sie nicht von vornherein ausgeschlossen ist (vgl. Heusch, in: Heusch/Schönenbroicher, Landesverfassung NRW, 2. Aufl. 2020, Art. 75 Rn. 67). Zudem ist die Beschwerdebefugnis nur dann zu bejahen, wenn der Beschwerdeführer durch die angegriffene Regelung selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen ist (vgl. etwa VerfGH NRW, Beschlüsse vom 27. August 2019 – VerfGH 30/19.VB-1, NVwZ-RR 2020, 89 = juris, Rn. 11, und vom 14. Januar 2020 – VerfGH 59/19.VB-3, juris, Rn. 7 ff.).

Zwar sind die Beschwerdeführer durch den angegriffenen Beschluss des Landtags überwiegend selbst betroffen (a). Teilweise fehlt es aber an einer unmittelbaren Betroffenheit (b). In dem Umfang, in dem die Beschwerdeführer hinreichend betroffen sind, ist eine Verletzung in ihren in der Landesverfassung enthaltenen Rechten derzeit ohne weitergehende Prüfung nicht unter jedem denkbaren Gesichtspunkt von vornherein ausgeschlossen (c). Rechte aus der Europäischen Menschenrechtskonvention können aber nicht mit der Landesverfassungsbeschwerde geltend gemacht werden (d).

a) Das Erfordernis der Selbstbetroffenheit verlangt, dass gerade der Beschwerdeführer in eigenen Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten betroffen ist. Das ist in erster Linie dann der Fall, wenn der Beschwerdeführer Adressat der angegriffenen Maßnahme der öffentlichen Gewalt ist. Eine Selbstbetroffenheit ist aber auch dann gegeben, wenn der Akt an Dritte – wie hier die kommunalen Körperschaften – gerichtet ist und eine hinreichend enge Beziehung zwischen der Grundrechtsposition des Beschwerdeführers und der Maßnahme besteht. Bei einem Gesetz muss eine rechtliche Betroffenheit vorliegen; eine nur faktische Beeinträchtigung im Sinne einer Reflexwirkung reicht nicht aus (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Oktober 2003 – 1 BvR 1712/01, BVerfGE 108, 370 = juris, Rn. 63 m. w. N.).

Dies zugrunde gelegt ist eine Selbstbetroffenheit der Beschwerdeführer durch den angegriffenen Landtagsbeschluss überwiegend zu bejahen.

Die Beschwerdeführer sind hinreichend selbst betroffen, soweit Adressat der Beschlussfassung die BDS-Kampagne ist und deren Bewertung als antisemitisch in Rede steht. Zwar werden sie, worauf der Landtag hingewiesen hat, in dem Beschluss nicht namentlich genannt, dieser spricht insoweit vielmehr allein von der "BDS-Kampagne". Zu beachten ist aber, dass diese Kampagne keine rechtsförmliche Organisationsstruktur oder gar eigene Rechtspersönlichkeit besitzt. Sie ist eine politische Bewegung, deren Unterstützer gemeinsame Ziele durch bestimmte Maßnahmen erreichen wollen. Tatsächlich betrifft die Bewertung als "antisemitisch" damit nicht allein die Kampagne selbst, sondern auch die hinter ihr stehenden Personen und Organisationen, die die Kampagne bilden und deren Grundübereinstimmung mit ihr negativ beurteilt wird. Dies gilt jedenfalls dann, wenn eine Person oder Vereinigung sich selbst als dieser Bewegung zugehörig betrachtet und auch nach außen hin so wahrgenommen wird. Dies ist im Fall der Beschwerdeführer zu bejahen. Sie machen nicht nur geltend, sich der BDS-Kampagne angeschlossen zu haben, sondern werden auch auf der Internetseite der Kampagne unter der Überschrift "Unterstützende Gruppen und Organisationen in Deutschland" aufgelistet (vgl. <http://bds-kampagne.de/aufruf/aufruf-der-palstinensischen-zivilgesellschaft/> unterstuetzer, abgerufen am 9. September 2020). Dass sie nach außen als der BDS-Kampagne zugehörig wahrgenommen werden, zeigt sich auch an dem Ausschluss vom Stadtfest in Bonn, bei dem die Stadt Bonn auf den hier angegriffenen Landtagsbeschluss Bezug genommen hat.

Die Beschwerdeführer sind darüber hinaus auch selbst betroffen, soweit Adressaten der Beschlussfassung die Einrichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen, Städte, Gemeinden, Landkreise und andere öffentliche Akteure sind. Diese Teile des angegriffenen Beschlusses richten sich zwar an die Behörden des Landes und die kommunalen Gebietskörperschaften, während die Beschwerdeführer selbst

nicht adressiert werden. Es besteht aber eine hinreichend enge Beziehung zwischen diesem Beschlussinhalt und der Rechtsposition der Beschwerdeführer. Ziel dieser Teile des Beschlusses ist es, die Überlassung von öffentlichen Einrichtungen an die BDS-Kampagne und Gruppierungen, die deren Ziele unterstützen, zu erschweren. Angesichts dieser beabsichtigten Wirkung werden die Beschwerdeführer durch die entsprechenden Beschlussteile selbst betroffen. Bei dieser Betroffenheit handelt es sich auch nicht um einen bloßen Reflex, denn Auswirkungen auf die Beschwerdeführer sind durch den Landtag gerade bezweckt.

Demgegenüber ist nicht erkennbar, inwieweit die Beschwerdeführer durch die Erklärung, der Landtag unterstütze die Landesregierung sowohl in der Prävention als auch in der entschiedenen Bekämpfung von Antisemitismus und jeglichem Extremismus, in eigenen Rechten betroffen sein sollten.

b) Die Beschwerdeführer sind durch den Landtagsbeschluss zudem nur teilweise unmittelbar in ihren Grundrechten betroffen. Hinsichtlich der Erklärung, Einrichtungen des Landes Nordrhein-Westfalen dürften der BDS-Kampagne keine Räumlichkeiten zur Verfügung stellen und keine ihrer Veranstaltungen unterstützen sowie hinsichtlich des Aufrufs an Städte, Gemeinden, Landkreise und öffentliche Akteure, sich dieser Haltung anzuschließen, fehlt es an der unmittelbaren Betroffenheit (aa). Soweit die Beschwerdeführer sich aber gegen eine diffamierende Wirkung des Landtagsbeschlusses insbesondere durch die Bezeichnung der BDS-Bewegung als antisemitisch richten, ist ihre unmittelbare Betroffenheit zu bejahen (bb).

aa) Unmittelbare Betroffenheit ist gegeben, wenn die angegriffenen Bestimmungen, ohne eines weiteren Vollzugsakts zu bedürfen, die Rechtsstellung des Beschwerdeführers verändern (vgl. BVerfG, Urteil vom 15. Februar 2006 – 1 BvR 357/05 –, BVerfGE 115, 118 = juris, Rn. 75; Beschluss vom 21. Juni 2016 – 2 BvR 637/09 –, BVerfGE 142, 234 = juris, Rn. 23). Die Beschwerdeführer machen geltend, der Beschluss des Landtags verletze sie durch das "Verbot" der Zurverfü-

gungstellung von öffentlichen Einrichtungen und den Aufruf an alle öffentlichen Akteure, sich dieser Haltung anzuschließen, in ihren Grundrechten. Insoweit sind sie durch den Beschluss aber nicht unmittelbar betroffen. Der Beschluss des Landtags dürfte die Erreichung der von ihm bezweckten Ziele grundsätzlich nicht unmittelbar bewirken, sondern weiterer Entscheidungen bedürfen (vgl. hierzu etwa VfGH TH, Urteil vom 2. Februar 2011 – 20/09, juris Rn. 34 ff. m. w. N.; Badura, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2004, § 25 Rn. 12; Klein, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2005, § 50 Rn. 14). Der Ausschluss von öffentlichen, insbesondere gemeindlichen Einrichtungen erfolgt nicht schon durch diesen unverbindlichen Beschluss, sondern erst durch die eigenständigen Entscheidungen anderer Rechtsträger, etwa von Gemeinden. Gegen etwaige den Zugang zu öffentlichen Einrichtungen versagende Entscheidungen können die Beschwerdeführer – wie sie dies in der Vergangenheit bereits erfolgreich getan haben – den verwaltungsgerichtlichen Rechtsweg beschreiten.

bb) Demgegenüber sind die Beschwerdeführer, soweit sie eine diffamierende Wirkung der Beurteilung der BDS-Kampagne und der Boykottaufrufe als antisemitisch rügen, durch den Beschluss des Landtags unmittelbar betroffen. Ein etwaiger Ansehensverlust, den die Beschwerdeführer befürchten, kann insoweit ohne weiteren Vollzugsakt eintreten. Auf die fehlende rechtliche Verbindlichkeit des Beschlusses kommt es dabei nicht an.

c) Soweit die Beschwerdeführer unmittelbar betroffen sind, besteht auch die Möglichkeit einer Verletzung in ihren in der Landesverfassung enthaltenen Rechten. Es erscheint derzeit ohne weitergehende Prüfung nicht von vornherein unter jedem denkbaren Gesichtspunkt ausgeschlossen, dass der Landtag durch die Bewertung der BDS-Bewegung als "antisemitisch", den Hinweis auf denkbare historische Parallelen zum Boykott jüdisch geführter Geschäfte unter der Herrschaft des nationalsozialistischen Regimes und die Verurteilung des Boykottaufrufs jedenfalls das Recht der Beschwerdeführer auf Vereinigungsfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m.

Art. 9 Abs. 1 GG verletzt hat. Zumindest für diffamierende, diskriminierende oder verfälschende Äußerungen der Regierung hat das Bundesverfassungsgericht anerkannt, dass sie Grundrechte von Vereinigungen beeinträchtigen können (vgl. BVerfG, Urteil vom 26. Juni 2002 – 1 BvR 670/91, BVerfGE 105, 279, 294 f. = juris, Rn. 53). Es erscheint derzeit auch nicht völlig ausgeschlossen, dass – wie die Beschwerdeführer ausführen – etwa die Möglichkeit der Mitgliedergewinnung durch die Äußerungen des Landtags beeinträchtigt wird. Dem steht nicht entgegen, dass der Parlamentsbeschluss selbst – wie dargestellt – keine Rechtsfolgen setzt. Denn die Grundrechte schützen auch vor faktisch-mittelbaren Eingriffen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 26. Juni 2002 – 1 BvR 670/91, BVerfGE 105, 279 = juris, Rn. 77). Damit kann auch staatliches Handeln, das Wirkungen für einen Dritten zeigt, die vom Verhalten anderer Personen abhängen, Grundrechte verletzen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 26. Juni 2002 – 1 BvR 670/91, BVerfGE 105, 279 = juris, Rn. 79). Dies muss auch für einen schlichten Parlamentsbeschluss gelten, soweit er die grundrechtlich geschützte Sphäre Privater betrifft, etwa weil er deren Verhalten bewertet und dadurch zu verändertem Verhalten Dritter gegenüber diesem Grundrechtsträger führt (vgl. auch Sester, Parlamentsbeschluss, S. 96).

Die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung durch den Beschluss des Landtags ist auch nicht deshalb ausgeschlossen, weil die angegriffenen Werturteile bereits durch die Veröffentlichung des Entschließungsantrags vom 11. September 2018 bekannt gemacht worden sind. Der Beschluss des Landtags enthält darüber hinaus eine eigene Beschwer. Durch den Beschluss hat der Landtag als Verfassungsorgan sich die zuvor in dem Antrag der Fraktionen geäußerte Auffassung zu eigen gemacht. Angesichts der Autorität, die das Parlament kraft Amtes für sich in Anspruch nehmen kann, kommt dem Beschluss insoweit eine über die Veröffentlichung hinausgehende Wirkung zu. Genau diese Autorität will der Landtag überdies auch nutzen, wenn er zur Förderung bestimmter Ziele Beschlüsse wie den hier vorliegenden fasst. Auch vermochte der Beschluss des Landtags eine noch stärker-

re Einflussnahme auf die Einrichtungen des Landes und die übrigen öffentlichen Akteure zu bewirken als nur der Entschließungsantrag der Fraktionen.

d) Soweit die Beschwerdeführer die Verletzung von Bestimmungen der Europäischen Menschenrechtskonvention rügen, ist die Verfassungsbeschwerde bereits deshalb unzulässig, weil Prüfungsmaßstab im Verfahren der Individualverfassungsbeschwerde vor dem Verfassungsgerichtshof allein Rechte aus der Landesverfassung sein können, vgl. § 53 Abs. 1 VerfGHG. Die Vorschriften der Europäischen Menschenrechtskonvention werden lediglich als Auslegungshilfe für Grundrechte herangezogen (vgl. BVerfG, Urteil vom 12. Juni 2018 – 2 BvR 1738/12, juris, LS 3a).

3. Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig, weil die Beschwerdeführer den Rechtsweg entgegen § 54 VerfGHG nicht erschöpft haben.

a) Vor der Erhebung der Verfassungsbeschwerde ist der Rechtsweg zu erschöpfen, § 54 Satz 1 VerfGHG. Dieses Gebot ist eine Ausprägung des verfassungsprozessualen Grundsatzes der Subsidiarität, wonach ein Beschwerdeführer alle nach Lage der Sache zur Verfügung stehenden prozessualen Möglichkeiten zu ergreifen hat, um die geltend gemachte Grundrechtsverletzung in dem unmittelbar mit ihr zusammenhängenden sachnächsten Verfahren zu verhindern oder zu beseitigen (vgl. VerfGH NRW, Beschlüsse vom 6. Juni 2019 – VerfGH 3/19.VB-3, VerfGH 4/19.VB-3, juris, Rn. 28, vom 12. November 2019 – VerfGH 47/19.VB-3, juris, Rn. 18, vom 20. Dezember 2019 – VerfGH 45/19.VB-1, juris, Rn. 8, vom 17. März 2020 – 67/19.VB-2, juris, Rn. 3, und vom 28. April 2020 – 31/20.VB-3, juris, Rn. 4). Die Individualverfassungsbeschwerde soll im Hinblick auf den umfassenden Rechtsschutz durch die Fachgerichtsbarkeit nicht einen wahlweisen Rechtsbehelf gewähren, sondern nur dann zulässig sein, wenn sie trotz Erschöpfung der regelmäßigen verfahrensrechtlichen Möglichkeiten zur Verhinderung einer Grundrechtsverletzung erforderlich wird (vgl. VerfGH NRW, Beschlüsse vom 20. Dezem-

ber 2019 – VerfGH 45/19.VB-1, juris, Rn. 8, und vom 17. März 2020 – 67/19.VB-2, juris, Rn. 3).

Zu dem im Verfassungsbeschwerdeverfahren zu erschöpfenden Rechtsweg gehören dabei aber weder Möglichkeiten der Anrufung eines Gerichts, die gesetzlich nicht geregelt sind, noch von vornherein aussichtslose Rechtsbehelfe. Solche muss der Beschwerdeführer daher nicht vor Erhebung der Verfassungsbeschwerde einlegen (VerfGH NRW, Beschlüsse vom 2. Juli 2019 – 16/19.VB-2, juris, Rn. 23, vom 13. August 2019 – VerfGH 12/19.VB-2, juris, Rn. 6, und vom 17. März 2020 – VerfGH 5/20.VB-2, juris, Rn. 3).

Aussichtslos ist ein Rechtsbehelf von vornherein, wenn er offensichtlich unstatthaft oder unzulässig ist, also hinsichtlich der Unstatthaftigkeit oder Unzulässigkeit nach dem Stand von Rechtsprechung und Lehre keine Ungewissheit besteht (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 2. Juli 2019 – 16/19.VB-2, juris, Rn. 23; BVerfG, Beschluss vom 21. April 2013 – 1 BvR 423/11, juris, Rn. 8, m. w. N.).

Aus diesem Maßstab folgt, dass ein Beschwerdeführer vor der Erhebung der Verfassungsbeschwerde von einem Rechtsbehelf grundsätzlich auch dann Gebrauch machen muss, wenn zweifelhaft ist, ob er zulässig ist. Erscheint es nicht offensichtlich ausgeschlossen, Grundrechtsschutz bereits durch die Fachgerichte zu erlangen, ist es dem Beschwerdeführer regelmäßig zuzumuten, den nach einfachem Recht vorgesehenen Rechtsweg zu beschreiten und auszuschöpfen. Dies gilt auch, wenn die Statthaftigkeit eines Rechtsbehelfs nach dem aktuellen Stand von Rechtsprechung und Lehre umstritten und deshalb zweifelhaft ist, ob der in der Sache begehrte Rechtsschutz von dem angerufenen Gericht gewährt wird. In derartigen Fällen ist es grundsätzlich die Aufgabe der Fachgerichte, über die streitige Zulässigkeitsfrage nach einfachem Recht unter Berücksichtigung der hierzu vertretenen Rechtsansichten zu entscheiden. Der Funktion der Verfassungsbeschwerde würde es zuwiderlaufen, sie anstelle oder gleichsam wahlweise neben einem mög-

licherweise statthaften Rechtsmittel zuzulassen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018 – 1 BvR 1240/18, juris, Rn. 5 f.). Dementsprechend ist ein Rechtsbehelf auch dann zu erheben, wenn noch keine die Zulässigkeit des Rechtsbehelfs bejahende Rechtsprechung vorliegt (BVerfG, Beschluss vom 19. März 2019 – 2 BvR 2638/18, juris, Rn. 32).

b) Dies zugrunde gelegt genügt die Verfassungsbeschwerde nicht dem Gebot der Rechtswegerschöpfung. Es ist jedenfalls nicht von vornherein ausgeschlossen, dass die Beschwerdeführer gegen den angegriffenen Beschluss Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten erlangen könnten. Eine allgemeine Leistungsklage, gerichtet auf die Verurteilung des Landtags zum Widerruf der negativen Werturteile bzw. zur Unterlassung zukünftiger Äußerungen, erscheint nicht von vornherein aussichtslos. Insbesondere kann nicht mit der erforderlichen Gewissheit festgestellt werden, dass es sich bei dieser Streitigkeit um eine verfassungsrechtliche Streitigkeit handelt, deren Vorliegen nach § 40 Abs. 1 VwGO den verwaltungsgerichtlichen Rechtsweg ausschließt. Weder aus der zur Abgrenzung von verfassungs- und verwaltungsgerichtlichen Streitigkeiten maßgeblichen Vorschrift des § 40 Abs. 1 VwGO und der Vielzahl der hierzu vertretenen Auffassungen noch aus der Rechtsprechung zu vergleichbaren Fallgestaltungen ergibt sich eine offensichtliche Unzulässigkeit der Anrufung des Verwaltungsgerichts.

Wie eine verfassungsrechtliche Streitigkeit im Sinne des § 40 Abs. 1 VwGO zu definieren ist, ist in Rechtsprechung und Literatur umstritten. In der Rechtsprechung wird überwiegend angenommen, dass ein verfassungsrechtliches Rechtsverhältnis nur zwischen Personen bestehen kann, die am Verfassungsleben beteiligt sind. Die geltend gemachten Ansprüche müssen sich hiernach aus einem beide Teile umschließenden materiellen Verfassungsrechtsverhältnis ergeben, mithin aus Rechtsbeziehungen, die zwischen Verfassungsorganen oder am Verfassungsleben beteiligten Organen zueinander bestehen. Die Abwehr einer Grundrechtsverletzung ist danach nicht allein deshalb dem Verfassungsrechtskreis zuzurechnen,

weil nicht eine Verwaltungsbehörde, sondern ein Verfassungsorgan gehandelt hat, oder weil sich die Maßnahme ihrerseits nach Verfassungsrecht beurteilt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Mai 2019 – 2 BvR 649/19, juris, Rn. 4 ff. m. zahlr. w. N.). Andere Auffassungen nehmen eine verfassungsrechtliche Streitigkeit auch im Fall der Beteiligung eines Bürgers an, wenn ein Verfassungsorgan, ein Teil eines Verfassungsorgans oder eine am Verfassungsleben unmittelbar beteiligte Stelle durch den Gebrauch ihrer spezifischen, nur ihnen zugewiesenen verfassungsrechtlichen Befugnisse in Grundrechte von Bürgerinnen oder Bürgern eingreifen (vgl. VerfGH SL, Urteil vom 21. Januar 2020 – Lv 15/19, juris, Rn. 43), beziehungsweise wenn das Verfassungsorgan gerade als solches in Anspruch genommen wird (vgl. Rennert, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 40 Rn. 27).

Hiervon ausgehend ist jedenfalls nicht offensichtlich ausgeschlossen, dass es sich bei dem hier vorliegenden Rechtsstreit nicht um eine verfassungsrechtliche Streitigkeit handelt, mithin der Verwaltungsrechtsweg nach § 40 Abs. 1 VwGO eröffnet ist. Bei den Beschwerdeführern, eingetragenen Vereinen, handelt es sich bereits nicht um am Verfassungsleben beteiligte Organe (vgl. hierzu auch BVerfG, Beschluss vom 20. Mai 2019 – 2 BvR 649/19, juris, Rn. 5.). Auch ist die Bewertung gesellschaftlicher und politischer Bewegungen und Entwicklungen – und gegebenenfalls die Warnung vor ihnen –, die der Landtag mit dem angegriffenen Beschluss vorgenommen hat, keine Aufgabe, die dem Landtag als spezifische verfassungsrechtliche Befugnis zugewiesen ist. Keine Rolle spielt nach den obigen Ausführungen, dass sich die Frage, ob der Landtag den Beschluss mit dem hier angegriffenen Inhalt fassen durfte, nach dem verfassungsrechtlich verankerten Grundrechtsschutz beurteilt. Diese Einschätzung steht auch in Übereinstimmung damit, dass bei einem Vorgehen von Bürgern gegen Äußerungen von Regierungsmitgliedern, d.h. Teilen des Verfassungsorgans Regierung, die auf Grundlage der verfassungsunmittelbaren Aufgabenzuweisung der Staatsleitung getätigt werden, der Verwaltungsrechtsweg für zulässig erachtet wird (vgl. nur OVG HB, Be-

schluss vom 1. Dezember 2015 – 1 B 95/15, juris; OVG NRW, Urteil vom 17. September 2013 – 13 A 2541/12, juris).

Auch dass die von den Beschwerdeführern gerügte Bewertung der BDS-Bewegung in einem Parlamentsbeschluss erfolgt ist, zwingt nicht zur Annahme einer verfassungsrechtlichen Streitigkeit. Es ist vielmehr, wie das Bundesverfassungsgericht bereits im Jahr 1992 festgestellt hat, ungeklärt, ob und in welchen Fällen es sich bei Streitigkeiten über Parlamentsbeschlüsse um verfassungsrechtliche Streitigkeiten handelt (vgl. hierzu auch BVerfG, Kammerbeschluss vom 28. August 1992 – 1 BvR 632/92 –, juris, Rn. 2 m. w. N.). Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung ist insoweit uneinheitlich. Teilweise wird die Möglichkeit des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes im Hinblick auf Parlamentsbeschlüsse etwa in Situationen, in denen Bürger an dem Rechtsstreit beteiligt sind, bejaht (vgl. etwa OVG BB, Urteil vom 26. September 2011 – OVG 3a B 5.11 , juris, betreffend das Begehren eines Bürgers, der Bundestag möge über einen gerichtlichen Antrag auf Aufhebung der Immunität einer Abgeordneten beschließen; OVG HH, Beschluss vom 27. Mai 1986, NVwZ 1987, 610, betreffend den Beschluss eines Untersuchungsausschusses; VG Düsseldorf, Beschluss vom 21. März 2018 – 20 L 6077/17, juris, betreffend den Abschlussbericht eines Untersuchungsausschusses; vgl. auch VerfG BB, Beschluss vom 18. September 2015 – 14/15, juris), teilweise verneint (vgl. OVG SL, Beschluss vom 17. Juli 2002 – 1 W 15/02 , juris). Auch der Literatur lässt sich insoweit kein einheitliches Bild entnehmen. Zwar wird dort überwiegend davon gesprochen, dass Streitigkeiten im Hinblick auf Parlamentsbeschlüsse in der Regel verfassungsrechtlicher Natur seien (vgl. Sodan, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 40 Rn. 238; Wolf/Posser, BeckOK VwGO, 54. Ed. Stand 1. April 2020, § 40 Rn. 121). Die in diesem Zusammenhang genannten Beispiele – etwa Hauptstadtbeschluss, Haushaltsbeschlüsse, Misstrauensvotum oder Feststellung des Verteidigungsfalles – machen aber deutlich, dass hierbei Konstellationen gemeint sind, in denen das Parlament einerseits eine spezifische, nur ihm zustehende verfassungsrechtliche Kompetenz wahrnimmt und anderer-

seits Bürger durch den Beschluss nicht unmittelbar betroffen sind. Hingegen sollen nach denselben Autoren Streitigkeiten, in denen es um vermeintlich ehrverletzende Erwähnungen Dritter in parlamentarischen Verlautbarungen geht, nicht verfassungsrechtlicher Natur sein, selbst wenn der in Anspruch Genommene sich mit besonderen verfassungsrechtlichen Befugnissen verteidigt (vgl. Rennert, in: Eyer- mann, VwGO, 15. Auflage 2019, § 40 Rn. 27; Sodan, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 40 Rn. 238).

Kann damit weder Rechtsprechung noch Literatur entnommen werden, dass die Inanspruchnahme verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes von vornherein aus- sichtslos wäre, waren die Beschwerdeführer gehalten, zunächst die Verwaltungs- gerichte anzurufen. Dies stellt auch keine unzumutbaren Anforderungen an die Beschwerdeführer. Zum einen war ihnen die Problematik der Eröffnung des Ver- waltungsrechtsweges bereits deshalb bekannt, weil in der von ihnen zu dieser Fra- ge zitierten Monographie von Sester, Der Parlamentsbeschluss, in dem Abschnitt, auf den die Beschwerdeführer Bezug nehmen, die verschiedenen Auffassungen dargestellt werden. Dass sie die dort vertretene Auffassung vom Vorliegen einer verfassungsrechtlichen Streitigkeit für überzeugend erachteten, entband sie ange- sichts der bestehenden und ihnen bekannten Unsicherheiten nicht von der Not- wendigkeit, auch einen Rechtsbehelf, an dessen Zulässigkeit sie Zweifel hatten, einzulegen. Dem Dilemma, dass die Fachgerichte den dann eingelegten Rechts- behelf für unzulässig erachten könnten, kann ein Beschwerdeführer dadurch be- gegnen, dass er bereits parallel zu dem fachgerichtlichen Rechtsbehelf die Verfas- sungsbeschwerde einlegt und dies gegenüber dem Verfassungsgericht offenlegt (vgl. Heusch, in: Heusch/Schönenbroicher, Landesverfassung NRW, 2. Aufl. 2020, Art. 75 Rn. 70).

c) Es liegt auch kein Fall vor, in dem der Verfassungsgerichtshof nach § 54 Satz 2 VerfGHG vor Erschöpfung des Rechtsweges entscheiden könnte. Hiernach kann der Verfassungsgerichtshof über eine vor Erschöpfung des Rechtswegs eingelegte

Verfassungsbeschwerde sofort entscheiden, wenn sie von allgemeiner Bedeutung ist oder wenn dem Beschwerdeführer ein schwerer und unabwendbarer Nachteil entstünde, falls er zunächst auf den Rechtsweg verwiesen würde. Allgemeine Bedeutung hat eine Verfassungsbeschwerde, wenn sie die Klärung grundsätzlicher verfassungsrechtlicher Fragen erwarten lässt und die Entscheidung für zahlreiche gleich gelagerte Fälle von Bedeutung ist (vgl. Heusch, in: Heusch/Schönenbroicher, Landesverfassung NRW, 2. Aufl. 2020, Art. 75 Rn. 72). Dies ist hier nicht der Fall. Insbesondere handelt es sich bei der Frage, ob die Äußerungen des Landtags die Beschwerdeführer in ihren Rechten verletzen, um eine Frage des Einzelfalls. Dass die Entscheidung für zahlreiche gleichgelagerte Fälle von Bedeutung wäre, ist demensprechend nicht ersichtlich. Auch ist weder dargelegt noch erkennbar, dass den Beschwerdeführern durch die Verweisung auf den Verwaltungsgerichtsweg ein schwerer und unabwendbarer Nachteil entsteht.

III.

Ihre Auslagen sind den Beschwerdeführern nicht zu erstatten. § 63 Abs. 4 VerfGHG sieht eine Auslagenerstattung nur für den hier nicht vorliegenden Fall eines Obsiegens der Beschwerdeführer vor.

Dr. Brandts

Prof. Dr. Heusch

Prof. Dr. Dauner-Lieb

Dr. Gilberg

Dr. Nedden-Boeger

Dr. Röhl

Prof. Dr. Wieland