



Verkündet am 1.7.2010  
gez.: Mongin,  
Justizbeschäftigte  
als Urkundsbeamtin der  
Geschäftsstelle

VERFASSUNGSGERICHTSHOF DES SAARLANDES

U R T E I L

IM NAMEN DES VOLKES

In dem Organstreitverfahren

**der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands – Landesverband Saar –** ,  
vertreten durch ihren Vorstand, Talstraße 58, 66119 Saarbrücken,

Antragstellerin,

**- Prozessbevollmächtigte:** 1. Rechtsanwältin Anke Rehlinger, Trierer Straße 2,  
66679 Losheim am See,  
2. Professor Dr. Joachim Wieland, Gregor-Mendel-  
Straße 13, 53115 Bonn -

**g e g e n**

**die Regierung des Saarlandes**, vertreten durch den Ministerpräsidenten Peter  
Müller, Am Ludwigsplatz 14, 66117 Saarbrücken,

Antragsgegnerin,

**- Prozessbevollmächtigter:** Prof. Dr. Christoph Gröpl, Mörickestraße 13, 66386  
St. Ingbert -

**beigetreten auf Seiten der Antragstellerin:**

Nationaldemokratische Partei Deutschlands, Landesverband Saarland, vertreten durch den Landesvorsitzenden, Hauptstraße 313, 66333 Völklingen,

hat der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes auf die mündliche Verhandlung vom 31. Mai 2010 unter Mitwirkung

des Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs Prof. Dr. Roland Rixecker  
des Vizepräsidenten des Verfassungsgerichtshofs Prof. Dr. Rudolf Wendt  
des Verfassungsrichters Ulrich André  
des Verfassungsrichters Prof. Dr. Günter Ellscheid  
der Verfassungsrichterin Monika Herrmanns  
der Verfassungsrichterin Heidrun Quack  
des Verfassungsrichters Prof. Dr. Stephan Weth  
des Verfassungsrichters Henner Wittling

**für Recht erkannt:****1.**

Es wird festgestellt, dass die Antragsgegnerin dadurch gegen das Gebot der Neutralität des Staates im Wahlkampf (Art. 60 Abs. 1 und Art. 61 Abs. 1 SVerf) und den Grundsatz der Chancengleichheit bei Wahlen (Art. 63 Abs. 1 SVerf i. V. m. Art. 21 Abs. 1 GG) verstoßen hat, dass sie vor der Landtagswahl vom 30.08.2009 durch die Publikation der Broschüre „Saarland – aber sicher“ und durch die Veröffentlichung der Anzeigenserie „Der Ministerpräsident informiert“ in den letzten drei Monaten vor dem Eingang des Antrags sowie durch den Brief des Ministerpräsidenten des Saarlandes vom Mai 2009, der den Gehaltsabrechnungen der Beschäftigten des Landes beigefügt war, werbend in den Wahlkampf eingegriffen hat.

**2.**

Im Übrigen wird der Antrag verworfen.

**3.**

Das Saarland hat der Antragstellerin ihre notwendigen Auslagen zu erstatten.

**4.**

Der Gegenstandswert wird auf 50.000 Euro festgesetzt.

**Gründe:****A.**

Gegenstand des Organstreitverfahrens ist die Frage, ob die Regierung des Saarlandes durch unzulässige Wahlwerbung in den Landtagswahlkampf 2009 eingegriffen und dadurch die Antragstellerin in ihren durch die Verfassung des Saarlandes übertragenen Rechten verletzt oder unmittelbar gefährdet hat.

**I.**

Am 30.8.2009 fanden die Wahlen zum 14. Landtag des Saarlandes statt. Der Wahltermin war am 06.11.2008 im Amtsblatt des Saarlandes bekannt gemacht worden.

**1.**

Im Mai 2009 war den Gehaltsabrechnungen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst des Saarlandes ein Begleitschreiben des Ministerpräsidenten beigelegt worden. In diesem Schreiben wurde den Mitarbeitern für ihr Engagement gedankt und auf die Leistungen der Landesregierung für den öffentlichen Dienst, insbesondere auf die vollzogene Erhöhung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge, hingewiesen. In dem Schreiben heißt es wörtlich:

*„Auch in Zukunft gilt: Diese Landesregierung steht voll und ganz hinter den Bediensteten im öffentlichen Dienst. ... Deshalb werden wir auch in Zukunft die uns zur Verfügung stehenden Möglichkeiten nutzen, um den öffentlichen Dienst des Landes attraktiver zu gestalten. Vielen Dank für Ihr Engagement! Ich freue mich auf die weitere Zusammenarbeit!“*

**2.**

In den Sommermonaten des Jahres 2009 wurde in einer Auflagenstärke von 5.000 Exemplaren vom Ministerium für Inneres und Sport die Broschüre „Saarland – aber sicher“ veröffentlicht. Gegenstand der Broschüre waren die Verbesserung der inneren Sicherheit, die Inbetriebnahme eines neuen Führungs- und Lagezentrums und Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus. In dieser Broschüre heißt es unter anderem:

*„In den Jahren 2000 – 2009 hat die CDU-geführte Landesregierung 860 Polizeianwärterinnen und –anwärter eingestellt. Bei der SPD-Vorgängerregierung waren es von 1990 – 1999 gerade einmal 276.“*

**3.**

In der Zeit von der 20. Kalenderwoche (Beginn: 11. Mai 2009) bis zur 34. Kalenderwoche (Ende: 23. August 2009) erschienen in den Nachrichtenblättern verschiedener saarländischer Gemeinden Anzeigen mit dem Titel „Der Ministerpräsident informiert“. Dort finden sich neben dem Text das Wappen des Saarlandes und ein Foto des Ministerpräsidenten. Es handelte sich im Einzelnen um folgende Anzeigen:

- (1) Saarland – Forschungsland – Zukunftsland (erschieden in der 20. Kalenderwoche 2009);
- (2) „Konjunkturpaket Saar“ erfolgreich gestartet (erschieden in der 22. Kalenderwoche 2009);
- (3) Biosphärenreservat Bliesgau: Wir haben die Anerkennung! Nun ist es geschafft. Wir haben sie! (erschieden in der 24. Kalenderwoche);
- (4) Das Saarland ist ein Sportland! (erschieden in der 26. Kalenderwoche);
- (5) Förderprogramm „Wohnen im Alter“ um eine weitere Million Euro aufgestockt (erschieden in der 28. Kalenderwoche);
- (6) Abwrackprämie für alte Heizkessel und Solarprämie für Sonnenstrom (erschieden in der 30. Kalenderwoche);
- (7) Die Landtagswahl und die Feierlichkeiten zum Tag der Deutschen Einheit stellen das Saarland in den Fokus der Öffentlichkeit (erschieden in der 34. Kalenderwoche).

## II.

### 1.

Die Antragstellerin wendet sich mit ihrem am 24. August 2009 bei dem Verfassungsgerichtshof des Saarlandes eingegangenen Antrag gegen Verlautbarungen der Antragsgegnerin im Vorfeld der Landtagswahl, die sie für eine unzulässige Wahlwerbung hält.

a. Die unzulässige Wahlwerbung habe in folgenden drei Maßnahmen der Antragsgegnerin bestanden:

- (1) In der Beifügung des Briefs des Ministerpräsidenten zur Gehaltsabrechnung der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes im Saarland im Mai 2009;
- (2) in der Veröffentlichung der Broschüre „Saarland – aber sicher“ kurz vor der Landtagswahl am 30. August 2009 durch das Ministerium für Inneres und Sport;
- (3) in der wiederholten Verbreitung der Anzeige „Der Ministerpräsident informiert“ in den Monaten vor der Wahl.

Mit diesen Maßnahmen habe die Antragsgegnerin gegen das verfassungsrechtliche Verbot regierungsamtlicher Wahlwerbung verstoßen. Dieses Verbot habe seinen Ursprung im Demokratieprinzip (Art. 60 Abs. 1 und Art. 61 Abs. 1 SVerf) und im Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit (Art. 63 Abs. 1 SVerf; Art. 21 GG). Aufgrund dieses Verbots sei es den Staatsorganen von Verfassungs wegen versagt, sich im Hinblick auf Wahlen mit politischen Parteien zu identifizieren und sie unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen und durch eine solche Werbung die Entscheidung des Wählers zu beeinflussen.

b. Mit dem Brief vom Mai 2009, der der Gehaltsabrechnung beigelegt worden sei, sei das Verbot regierungsamtlicher Wahlwerbung in mehrfacher Hinsicht verletzt worden.

Als Anlass für den Brief habe der Ministerpräsident die Erhöhung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge genommen. Für den öffentlichen Dienst und die Regelung seiner Bezüge sei im Saarland aber gemäß dem Ressortprinzip des Art. 91 Abs. 2 SVerf nicht der Ministerpräsident, sondern der Minister des Innern zuständig. Die Verletzung des Ressortprinzips durch den Brief des Ministerpräsidenten sei ein klares Anzeichen dafür, dass das Anliegen des Briefes nicht die Information der Bediensteten, sondern die parteiübergreifende Werbung für die Wiederwahl des Ministerpräsidenten und seiner Regierung gewesen sei.

Aus der verfassungsrechtlichen Verpflichtung der Regierung, sich jeder parteiübergreifenden Einwirkung auf die Wahl zu enthalten, folge das Gebot äußerster Zurückhaltung und das Verbot jeglicher mit Haushaltsmitteln finanzierter Arbeits-, Leistungs- oder Erfolgsberichte. Darum handele es sich aber bei dem Schreiben des Ministerpräsidenten, der im Einzelnen aufzähle, welche Leistungen und Erfolge seine Landesregierung seit dem Jahr 2000 im öffentlichen Dienst erreicht habe.

Schließlich ergebe sich ein parteiübergreifendes Hineinwirken in den Wahlkampf daraus, dass der Ministerpräsident mehrfach seine Absicht zum Ausdruck bringe, mit seiner Regierung im Amt bleiben zu wollen.

**c.** Das parteiübergreifende Hineinwirken in den Wahlkampf komme in der Broschüre „Saarland – aber sicher“ besonders darin zum Ausdruck, dass in der Broschüre nicht von der Landesregierung, sondern ausdrücklich von der CDU-geführten Landesregierung die Rede sei, deren Leistungen mit denen der SPD-Vorgängerregierung verglichen würden. Damit sei der Rahmen der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit eindeutig verlassen.

**d.** Auch die Anzeigenkampagne „Der Ministerpräsident informiert“ habe parteiübergreifend in den Wahlkampf hineingewirkt. Schon von der Aufmachung her enthielten die Anzeigen mit dem großen Bild des Ministerpräsidenten einen reklamehaften Charakter. Dieses Bild sei geeignet gewesen, die Wahlwerbung der CDU zu unterstützen; für eine Information der Bürger sei das Bild völlig wertlos gewesen. Die Anzeigen seien im Übrigen keineswegs der jeweils aktuellen

Terminlage geschuldet gewesen. Die gesamte Anzeigenkampagne stelle sich im Vorfeld der Wahl als eine Bilanz der von der Antragsgegnerin erbrachten positiven Leistungen dar. Die Antragsgegnerin stelle sich als eine von der CDU getragene Regierung dar und werbe offen für diese. Sie bringe ihre Absicht zum Ausdruck, im Amt bleiben zu wollen. Dem Wähler werde im Übrigen suggeriert, nur die von der CDU geführte Landesregierung biete Gewähr für eine gesicherte Zukunft. Das seien genau die Kriterien, aus denen sich eine verfassungswidrige Wahlwerbung ergebe.

Die Antragstellerin beantragt,

festzustellen, dass die Antragsgegnerin durch ihre Öffentlichkeitsarbeit, nicht zuletzt

- a) durch einen der Gehaltsabrechnung der Beschäftigten des Öffentlichen Dienstes im Saarland beigefügten Brief des amtierenden Ministerpräsidenten im Mai diesen Jahres
- b) durch die jüngst veröffentlichte Broschüre „Saarland – aber sicher“ des Ministeriums für Inneres und Sport
- c) durch wiederholte Verbreitung der Anzeige „Der Ministerpräsident informiert“ in auch als amtlichen Bekanntmachungsblättern von saarländischen Gemeinden dienenden Druckschriften der Verlag und Druck Linus Wittich KG, 66589 Merchweiler, letztlich z.B. in Ausgabe 34/2009 der Heusweiler Wochenpost (S. 28),

in unzulässiger Weise werbend in den Wahlkampf eingegriffen und damit gegen die Art. 60, 61 Abs. 1, Art. 63 Abs. 1 der Verfassung des Saarlandes in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 Satz 1, Art. 20 Abs. 1 und 2, Art. 21 Abs. 1 und Art. 38 Abs. 1 GG verstoßen hat.

**2.**

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag zu verwerfen, jedenfalls aber zurückzuweisen.

**a.** Der Antrag sei unzulässig. Der Antragsgegenstand sei nicht hinreichend bestimmt, die Antragstellerin nicht antragsbefugt und die Antragsfrist im Zeitpunkt der Antragstellung zum Teil abgelaufen gewesen.

Die Antragstellerin habe in ihrem Schriftsatz vom 24.08.2009 den Antragsgegenstand nicht hinreichend konkret bezeichnet. Nach § 40 Abs. 1 VerfGHG sei Antragsgegenstand eine bestimmte Maßnahme, nicht aber eine abstrakte Rechtsfrage. Dem werde der Antrag der Antragstellerin nur zum Teil gerecht. Als konkrete Maßnahmen würden im Schriftsatz der Antragstellerin vom 24.08.2009 nach den Worten „nicht zuletzt“ der Brief des Ministerpräsidenten, die Broschüre „Saarland – aber sicher“ und die Anzeigenserie „Der Ministerpräsident informiert“ genannt. Darüber hinaus werde aber die Feststellung beantragt, „dass die Antragsgegnerin durch ihre Öffentlichkeitsarbeit .... in unzulässiger Weise werbend in den Wahlkampf eingegriffen .... (habe).“ Aus dieser Formulierung ergebe sich, dass die Antragstellerin schlechthin die gesamte Öffentlichkeitsarbeit der Antragsgegnerin in den Streit einbeziehen wolle. Das sei zu unbestimmt.

Die Antragstellerin sei nicht antragsbefugt; es fehle nämlich an der für die Zulässigkeit notwendigen Behauptung, gerade die Antragstellerin selbst sei in ihren verfassungsrechtlichen Rechten verletzt.

Die Antragsfrist des § 40 Abs. 3 VerfGHG sei nicht uneingeschränkt gewahrt. Nach dieser Vorschrift müsse der Antrag auf Einleitung eines Organstreits binnen drei Monaten, nachdem die beanstandete Maßnahme dem Antragsteller bekannt geworden sei, gestellt werden. Da der Antrag der Antragstellerin am 24. August 2009 bei dem Verfassungsgerichtshof des Saarlandes eingegangen sei, habe die dreimonatige Frist des § 40 Abs. 3 VerfGHG am 24.05.2009 begonnen. Bezüglich aller Maßnahmen, die der Antragstellerin vor dem 24.05.2009 bekannt geworden

seien, sei der Antrag daher verfristet. Das treffe auf die Anzeige „Der Ministerpräsident informiert – Saarland – Forschungsland – Zukunftsland“ zu. Diese Anzeige sei am 13./14.05.2009 erschienen. Es erscheine ausgeschlossen, dass diese Veröffentlichung der Antragstellerin erst am 24.05.2009 bekannt geworden sei.

Schließlich fehle auch das Rechtsschutzbedürfnis der Antragstellerin. Die Antragstellerin sei nämlich durch die von ihr gerügten Maßnahmen nicht mehr gegenwärtig betroffen, da sich die Maßnahmen erledigt hätten. Die Erledigung sei nicht erst mit Ablauf des Wahltages am 30.08.2009 eingetreten, sondern schon durch die Erklärung der Antragsgegnerin vom 25.08.2009 im Rahmen des Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung. Damals sei erklärt worden, dass keine weiteren Veröffentlichungen der beanstandeten Art geplant seien. Diese Erklärungen der Antragsgegnerin vom 25.08.2009 hätten weiterhin Bestand und wirkten deshalb fort, auch für etwaige Maßnahmen in der Zukunft.

**b.** Der Antrag vom 24.08.2009 sei auch unbegründet. Die von der Antragstellerin angegriffenen Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit seien nicht verfassungswidrig.

Die Öffentlichkeitsarbeit der Antragsgegnerin halte sich im Rahmen des Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs der Regierung.

Die Antragsgegnerin habe die Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit nicht überschritten und zwar weder hinsichtlich des Inhalts noch hinsichtlich der Form. Die Anzeigenserie „Der Ministerpräsident informiert“ sei nach ihrem äußeren Erscheinungsbild eine amtliche Information der Öffentlichkeit über bedeutende Ereignisse des Landes. Die Anzeigenserie entbehre einer reklamehaften Aufmachung. Die fotografische Abbildung des Ministerpräsidenten diene unter Wahrung des amtlichen Rahmens der Steigerung der öffentlichen Aufmerksamkeit, nicht der Wahlwerbung. Hinsichtlich des Inhalts der Anzeigen stünden die informativen Aussagen eindeutig im Vordergrund. Die Anzeigen seien zudem durchweg aus aktuellem Anlass veröffentlicht worden.

Auch die Broschüre „Saarland – aber sicher“ überschreite die Grenze regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit zur verfassungswidrigen Wahlwerbung

nicht. Das gelte insbesondere für die gerügten Passagen. Dort gehe es um einen statistischen Zahlenvergleich zur Einstellungssituation in der Polizei und damit um eine Darstellung von Tatsachen.

Das Begleitschreiben des Ministerpräsidenten zu den Gehaltsmitteilungen stelle weder nach Form noch nach Inhalt eine unzulässige Parteiwerbung dar. Es sei vielmehr geprägt und geleitet von der Verantwortung, beamtenrechtliche Fürsorge einerseits und haushaltspolitische wie haushaltsrechtliche Zwänge andererseits bei der Beamtenbesoldung und –versorgung sowie bei der Entlohnung der Arbeitnehmer miteinander in Einklang zu bringen, verbunden mit einer wertschätzenden Anerkennung für Engagement und Leistung der Beschäftigten in den vorangegangenen Jahren. Für den Brief habe ein aktueller Anlass bestanden. Im Übrigen handele es sich bei dem Brief nicht um Öffentlichkeitsarbeit oder gar Wahlwerbung. Denn das Schreiben richte sich nicht an einen unbestimmten Kreis von Adressaten, sondern nur an die Bediensteten des Saarlandes. Es handele sich um Mitarbeiterkommunikation, die der Ministerpräsident über Jahre gepflegt habe, und der auch in Zukunft ein großer Stellenwert zukommen solle.

Nach der Rechtsprechung setze die Feststellung eines Verfassungsverstoßes im Übrigen eine ins Gewicht fallende Häufung und Massivität offenkundiger Grenzüberschreitungen voraus. Diese fehlten aber im vorliegenden Fall. Selbst wenn man von Grenzüberschreitungen ausgehen wolle, seien diese weder offensichtlich noch von hinreichender Häufigkeit noch von spürbarer Massivität gewesen. Ernsthaft diskutabel sei eine Grenzüberschreitung allenfalls bei drei bis vier Maßnahmen. Dies stelle aber eine verschwindend geringe Zahl angesichts der Masse der Anzeigen und Publikationen dar, die die Antragsgegnerin im Laufe der vergangenen Jahre zulässigerweise und von der Antragstellerin unbeanstandet herausgegeben habe.

**B.****I.**

Der Antrag der Antragstellerin ist zulässig.

**1.**

Der Antrag ist an sich statthaft. Das Organstreitverfahren ist die richtige Verfahrensart. Die Antragstellerin erstrebt eine Entscheidung über die Auslegung der Verfassung (Art. 60, 61 und 63 SVerf) aus Anlass einer Streitigkeit über den Umfang von Rechten und Pflichten eines obersten Landesorgans, nämlich aus Anlass eines Streits über die Zulässigkeit verschiedener Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung. Es handelt sich damit um ein Organstreitverfahren gemäß Art. 97 Nr. 1 SVerf i. V. m. §§ 9 Nr. 5, 39 VerfGHG.

**2.**

Die Antragstellerin ist beteiligtenfähig, weil sie als politische Partei aufgrund ihrer Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes Funktionen eines Verfassungsorgans wahrnimmt (SVerfGH, Beschl. v. 12.10.1994 – Lv 10/94, S. 4).

**3.**

Die Antragstellerin ist auch antragsbefugt.

Gemäß § 40 Abs. 1 VerfGHG ist derjenige antragsbefugt, der geltend machen kann, dass er durch eine Maßnahme des Antragsgegners in seinen ihm durch die Verfassung übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Die Geltendmachung einer Rechtsverletzung oder Gefährdung eines verfassungsmäßigen Rechts setzt voraus, dass nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, dass die Rechte des Antragstellers verletzt oder unmittelbar gefährdet sind. Ein vom Antragsteller geltend gemachtes Verfassungsrecht muss durch das beanstandete Verhalten des Antragsgegners betroffen sein.

Hier hat die Antragstellerin verschiedene Maßnahmen der Antragsgegnerin als parteiergreifende Eingriffe in den Wahlkampf beanstandet, durch die sie ihr subjektives Recht auf demokratische Mitwirkung und Chancengleichheit bei Wahlen verletzt sieht. Die Antragstellerin hat also, entgegen den Behauptungen der Antragsgegnerin, vorgetragen, sie sei in ihren verfassungsgemäßen Rechten verletzt.

Es ist auch nicht von vorneherein auszuschließen, dass die von der Antragstellerin beanstandeten Maßnahmen der Antragsgegnerin, nämlich die Anzeigenserie „Der Ministerpräsident informiert“, die Broschüre „Saarland – aber sicher“ und der Brief des Ministerpräsidenten vom Mai 2009 an die Angehörigen des öffentlichen Dienstes, Auswirkungen auf das Wahlverhalten der Wähler bei der Landtagswahl am 30. August 2009 und damit auf das aus der Verfassung des Saarlandes folgende Recht der Antragstellerin auf Chancengleichheit bei den Wahlen (vgl. zum Recht auf Chancengleichheit bei Wahlen SVerfGH, NJW 1980, 2181, 2182 f.) gehabt hat.

#### **4.**

Der Antrag vom 24.8.2009 ist ordnungsgemäß gestellt. Die Antragstellerin bezieht – entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin – nicht die gesamte Öffentlichkeitsarbeit der Antragsgegnerin in den Streit ein. Die Antragstellerin hat vielmehr im Schriftsatz vom 8.2.2010 ausdrücklich klargestellt, dass Antragsgegenstand (lediglich) drei Maßnahmen der Antragsgegnerin sind, nämlich der Brief des Ministerpräsidenten vom Mai 2009, die Broschüre „Saarland – aber sicher“ und sieben Anzeigen aus der Anzeigenserie „Der Ministerpräsident informiert“. Die Antragstellerin stellt also nicht die Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung, sondern bestimmte, genau bezeichnete Maßnahmen der Landesregierung zur Prüfung. Welche Anzeigen aus der Anzeigenserie „Der Ministerpräsident informiert“ Gegenstand des Verfahrens sein sollen, ergibt sich aus den Anlagen zum Schriftsatz vom 24.8.2009. Die beanstandeten sieben Anzeigen sind in dieser Anlage enthalten. Da die beanstandeten Maßnahmen genau bezeichnet sind, ist der Antrag nicht zu unbestimmt. Die Antragschrift genügt auch im Übrigen den Formerfordernissen.

**5.**

Die Antragsfrist des § 40 Abs. 3 VerfGHG ist – mit einer Ausnahme – bezüglich der beanstandeten Maßnahmen gewahrt. Ausgangspunkt für die Bestimmung dieser Frist ist der Eingang der Antragsschrift beim Gericht. Dieser ist am 24.8.2009 erfolgt.

Da die Frist des § 40 Abs. 3 VerfGHG vom Eingang der Antragsschrift beim Gericht, also ausgehend vom 24.8.2009 zu berechnen ist, sind im vorliegenden Verfahren alle Maßnahmen zu berücksichtigen, die der Antragstellerin nach dem 24. Mai 2009 bekannt geworden sind. Zwischen den Parteien besteht nur darüber Streit, ob die Anzeige „Der Ministerpräsident informiert“ aus der 20. Kalenderwoche, die am 13./14. Mai 2009 in der Ausgabe Heusweiler veröffentlicht wurde, der Antragstellerin nach dem 24. Mai 2009 bekannt geworden ist. Die Antragsgegnerin bestreitet dies. Die Antragstellerin hätte daher zum Zeitpunkt des Bekanntwerdens der Anzeige substantiiert vortragen müssen. Dies hat sie nicht getan. Sie hat lediglich im Schriftsatz vom 8. Februar 2010 darauf hingewiesen, die Antragstellerin habe ihren Sitz weder in Heusweiler noch zähle sie zu den Empfängern dieses Gemeindeblatts. Deshalb habe sie erst Anfang Juni von den Veröffentlichungen Kenntnis erlangt. Die Antragstellerin hätte jedoch zur Kenntniserlangung der für sie verantwortlich handelnden Vorstandsmitglieder Stellung nehmen müssen. Das hat sie nicht getan.

Entgegen der Auffassung der Antragstellerin ist die Frist auch nicht schon deshalb gewahrt, weil die Anzeigenkampagne der Antragsgegnerin einen einheitlichen Vorgang bildet. Würde die Frist des § 40 Abs. 3 VerfGHG bei Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit, die laufend erfolgen (etwa Anzeigenserien) nicht auf die einzelne Maßnahme (etwa die einzelne Anzeige), sondern auf eine Kampagne bezogen, würde das dem Sinn und Zweck des § 40 Abs. 3 VerfGHG zuwiderlaufen, zwischen den Parteien nach Ablauf einer gewissen Zeit Rechtsfrieden herzustellen (vgl. BVerfGE 92, 203, 229 zu der dem § 40 Abs. 3 VerfGHG vergleichbaren Norm des § 64 Abs. 3 BVerfGG). Es könnten dann nämlich auch jahrelang zurückliegende Maßnahmen überprüft werden, wenn nur die letzte Maßnahme einer Kampagne innerhalb der Frist des § 40 Abs. 3 VerfGHG erfolgt ist. Der Antrag ist also im Hinblick auf die Anzeige, die in der 20. Kalenderwoche erschienen ist, unzulässig.

Alle übrigen Maßnahmen sind der Antragstellerin unstreitig erst nach dem 24.5.2009 bekannt geworden, so dass insoweit die Frist des § 40 Abs. 3 VerfGHG gewahrt ist.

## 6.

Schließlich fehlt der Antragstellerin auch nicht das Rechtsschutzbedürfnis für ihren Antrag.

Ein Antragsteller hat kein rechtlich erhebliches Interesse an der Entscheidung, wenn für ihn dadurch keine rechtlichen Wirkungen mehr erzeugt werden können (BVerfGE 119, 302, 308). Die Antragstellerin hat jedoch ein rechtlich erhebliches Interesse an der Entscheidung des Organstreitverfahrens. Nach wie vor besteht nämlich zwischen den Parteien Streit darüber, ob die Landesregierung mit den beanstandeten Maßnahmen (noch) zulässige Öffentlichkeitsarbeit oder (schon) unzulässige Wahlwerbung betrieben hat. Solange diese Rechtsfrage nicht geklärt ist, und solange nicht davon ausgegangen werden kann, dass die Landesregierung die von ihr für zulässig gehaltenen Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit zeitlich uneingeschränkt unterlassen wird, hat die Antragstellerin ein Interesse an der begehrten gerichtlichen Entscheidung. Denn unter diesen Umständen ist zum einen auch Wiederholungsgefahr nicht auszuschließen, zum anderen hat die Antragstellerin ein – objektives wie subjektives - Interesse daran, die zukünftigen Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Regierung an der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs messen zu können. Die begehrte Entscheidung kann also Rechtswirkungen für die Antragstellerin haben.

Dass die Landesregierung Maßnahmen wie die gerügten auch in Zukunft fortsetzen will, hat sie – bezüglich des Briefs des Ministerpräsidenten – im Schriftsatz vom 25.11.2009 angekündigt. So heißt es dort, es sei geplant in Zukunft die Mitarbeiterkommunikation noch zu intensivieren. Auch in Zukunft will also der Ministerpräsident Briefe wie den von der Antragstellerin gerügten auch in Wahlkampfzeiten an die Bediensteten versenden. Soweit die Antragsgegnerin ausführt, aus von ihr im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes abgegebenen Erklärungen sei zu entnehmen, dass sie nicht beabsichtige, „in Zukunft

Informationsmaterial in der vom Antragsteller gerügten Art und Weise zu veröffentlichen oder zu verteilen“, steht dies im Widerspruch zu ihren sonstigen Ausführungen. Was die Anzeigenserie „Der Ministerpräsident informiert“ angeht, hält die Antragsgegnerin diese nach wie vor für zulässig. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass sie auch vor der nächsten Landtagswahl eine ähnliche Anzeigenserie schalten und vergleichbare Broschüren herausgeben wird. Nach alledem ist ein Rechtsschutzbedürfnis der Antragstellerin zu bejahen.

## II.

Auch der Antrag der Beigetretenen ist zulässig.

Dass die Beigetretene in der mündlichen Verhandlung nicht erschienen ist und auch nicht durch einen Rechtsanwalt oder Professor des Rechts an einer deutschen Universität vertreten war (vgl. § 15 Abs. 1 VerfGHG), ändert an der Zulässigkeit ihres Antrags nichts. Vielmehr bleiben die vorher schriftlich gestellten Anträge wirksam (Maunz/Schmidt-Bleitreu/Klein/Bethge, BVerfGG, 31. Ergänzungslieferung 2009, Rdn. 4; vgl. auch BVerfGE 1, 14, 31).

## C.

Der Antrag ist, soweit er zulässig ist, begründet.

Mit der Publikation der Broschüre „Saarland – aber sicher“, mit der Veröffentlichung der Anzeigenserie „Der Ministerpräsident informiert“ - Anzeigen erschienen in der 22./24./26./28./30. und 34. Kalenderwoche 2009 – und dem der Gehaltsabrechnung beigefügten Schreiben des Ministerpräsidenten hat die Antragsgegnerin die verfassungsrechtlichen Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit überschritten und damit das verfassungsrechtliche Gebot der Neutralität der Regierung im Wahlkampf (Art. 60 Abs. 1, 61 Abs. 1 SVerf) sowie das Recht auf Chancengleichheit aller

politischer Parteien und aller Wahlbewerberinnen und Wahlbewerber (Art. 63 Abs. 1 i.V.m. Art. 21 Abs. 1 GG) verletzt.

## I.

Die Regierung ist allerdings befugt, Öffentlichkeitsarbeit zu leisten. Das folgt aus der ihr von Verfassungs wegen zukommenden Aufgabe der Staatsleitung. Sie darf und muss, um ihre Aufgaben erfüllen zu können und den unerlässlichen Grundkonsens der Bürgerinnen und Bürger zu erhalten, ihre Maßnahmen und Vorhaben darstellen und erläutern, in die Zukunft gerichtete Fragen aufwerfen und Lösungsvorschläge vorstellen und erklären. Auch die sachgerechte, objektiv gehaltene Information über Rechtsfragen, die den Bürger unmittelbar angehen, ist ein berechtigtes Anliegen im sozialen Rechtsstaat. Die Vorstellung und Erklärung von Ge- und Verboten, normativen Konzepten und administrativen Planungen und Entscheidungen zählt ohnehin zur notwendigen Transparenz in einem demokratischen Gemeinwesen. Das nimmt notwendigerweise in Kauf, dass eine Regierung allein schon durch ihr öffentliches Erscheinen und die ihr dafür gewährten Mittel Ansehen, Glaubwürdigkeit und Zugkraft der sie tragenden politischen Parteien stützen und verbessern kann. Dem demokratischen Prinzip immanent ist indessen dennoch, dass jede Bürgerin und jeder Bürger auch dann, wenn sie einer politischen Minderheit angehören oder von der Meinung der Regierenden abweichende Auffassungen vertreten, gewiss sein können, in einem Staat zu leben, in dem auch sie gehört und ernst genommen werden, in dem Macht auf Zeit vergeben und wirksam kontrolliert wird und die Möglichkeit besteht, dass Minderheiten zu Mehrheiten werden oder auch aufgrund der Kraft fair und gleichberechtigt ausgetauschter Argumente Mehrheiten den ihnen einmal erteilten Auftrag fortführen können.

Zulässige Öffentlichkeitsarbeit der Regierung findet daher dort ihre Grenze, wo die Wahlwerbung beginnt (BVerfGE 44, 125; 63, 230). Die Rücksicht auf einen fairen und offenen Prozess der Meinungsbildung sowie die Chancengleichheit der Parteien und der Wahlbewerberinnen und Wahlbewerber verbietet es staatlichen Organen, 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. Mit dem Verfassungsprinzip, dass Parlamente und

Regierungen nur einen zeitlich begrenzten Auftrag haben, ist es nicht vereinbar, wenn eine im Amt befindliche Regierung im Wahlkampf dafür wirbt, wieder gewählt zu werden. Denn nicht eine Regierung steht zur Wahl, vielmehr sind es nach der Verfassung die Kandidatinnen und Kandidaten und die Parteien, für die der Souverän, das Volk, sich zu entscheiden hat.

Die auf Wahlbeeinflussung gerichtete parteiergreifende Einwirkung von Staatsorganen zu Gunsten oder zu Lasten einzelner oder aller am Wahlkampf beteiligten politischen Parteien oder Bewerberinnen und Bewerber ist folglich mit Art. 60 Abs. 1 SVerf unvereinbar. Sie verstößt gegen das Gebot der Neutralität des Staates im Wahlkampf und verletzt die Integrität der Willensbildung des Volkes durch Wahlen und Abstimmungen (BVerfGE 44, 125, 144). Wenn der Staat, vertreten durch seine Regierung, zu Gunsten oder zu Lasten bestimmter politischer Parteien oder Wahlbewerberinnen und Wahlbewerber Partei ergreift, verletzt er das verfassungsmäßige Recht der davon nachteilig Betroffenen auf Chancengleichheit bei Wahlen (BVerfGE 44, 125, 144).

Die Abgrenzung von zulässiger Öffentlichkeitsarbeit und unzulässiger Wahlwerbung ist im Einzelfall nicht einfach. Vorausgesetzt, dass sich die Regierung in den ihr von der Verfassung zugewiesenen Zuständigkeiten und Aufgaben hält, lassen sich indessen Fallgruppen unzulässiger Wahlwerbung bilden. Entspricht das Verhalten einer Regierung einer von ihnen, ist von einer verfassungsrechtlichen Grenzüberschreitung und damit zwingend von einer Verletzung der Verfassung auszugehen, weil jede Überschreitung einer verfassungsrechtlichen Grenze notwendigerweise dazu führt, dass sich die Schritte jenseits der Grenze auch jenseits der Verfassung bewegen.

Die verfassungsrechtliche Grenzüberschreitung kann sich aus Inhalt, Form oder Zeitpunkt von Verlautbarungen einer Regierung, vor allem der Veröffentlichung von Anzeigen und Broschüren, ergeben.

Inhaltlich kann der parteiergreifende Charakter daran zu erkennen sein, dass sich eine Regierung als von bestimmten Parteien getragen darstellt, dass sie für diese wirbt oder sich mit negativem Akzent oder gar herabsetzend über

Oppositionsparteien oder deren Wahlbewerberinnen und Wahlbewerber äußert. Der parteiergreifende Charakter kann sich ferner daraus ergeben, dass eine Regierung deutlich ihre Absicht zum Ausdruck bringt, im Amt bleiben zu wollen.

Formal kann sich der parteiergreifende Charakter daraus ergeben, dass der informative Gehalt einer Publikation eindeutig hinter der reklamehaften Aufmachung zurücktritt.

Darüber hinaus gilt für die Vorwahlzeit, dass aus der Verpflichtung der Regierung, sich jeder parteiergreifenden Einwirkung auf die Wahl zu enthalten, das Gebot äußerster Zurückhaltung und das Verbot jeglicher mit Haushaltsmitteln betriebener Öffentlichkeitsarbeit in Form von sogenannten Arbeits-, Leistungs- oder Erfolgsberichten folgt. In der heißen Phase des Wahlkampfes gewinnen nämlich solche Veröffentlichungen in aller Regel den Charakter parteiischer Werbemittel in der Wahlauseinandersetzung, in die einzugreifen der Regierung verfassungsrechtlich versagt ist (BVerfGE 44, 125, 152).

Als Beginn der Vorwahlzeit, in der für die Öffentlichkeitsarbeit das Gebot äußerster Zurückhaltung gilt, hat das Bundesverfassungsgericht für die Bundestagswahl die Wahlanordnung des Bundespräsidenten nach § 16 Bundeswahlgesetz angesehen (BVerfGE 44, 125, 153). Würde man für die Landtagswahlen im Saarland die Bekanntmachung des Wahltermins im Amtsblatt als Beginn der Vorwahlzeit ansehen, würden in Abhängigkeit davon, wann die Landesregierung den Tag der Hauptwahl (Wahltag) bestimmt (§ 2 LWG), sehr lange Zeiträume entstehen, in denen für die Öffentlichkeitsarbeit äußerste Zurückhaltung geboten wäre.

Das zeigt sich am Beispiel der Landtagswahlen vom 30.08.2009. Hier wurde der Wahltermin am 6.11.2008 im Amtsblatt des Saarlandes bekannt gemacht. Zwischen der Bekanntmachung des Wahltermins und der Wahl lagen also fast 10 Monate. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass Öffentlichkeitsarbeit der Regierung nicht nur zulässig, sondern auch notwendig ist, um den Grundkonsens im demokratischen Gemeinwesen lebendig zu halten (BVerfGE 63, 230, 242 f.), und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass ansonsten zulässige Öffentlichkeitsarbeit, also Veröffentlichungen, die sich auf eine sachliche Information des Bürgers

beschränken, sich also weder durch ihren Inhalt noch durch ihre Aufmachung als Werbemaßnahmen zugunsten eigener Machterhaltung oder für eine politische Partei zu erkennen geben (vgl. BVerfGE 44, 125, 151), in der Vorwahlzeit verboten ist, scheint dem Verfassungsgerichtshof ein solcher Zeitraum zu lang. Zudem sollte der Zeitraum der Vorwahlzeit nicht – wie dies beim Anknüpfen an den Tag der Bekanntmachung des Wahltermins der Fall ist – von der Regierung beeinflusst werden können. Nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofs ist daher nicht an den Tag der Wahlbekanntmachung, sondern an den Wahltag anzuknüpfen und die Vorwahlzeit auf einen Zeitraum von drei Monaten vor dem Wahltag festzulegen.

Handelt es sich bei einer beanstandeten Maßnahme der Regierung um eine solche, die schon durch ihren Inhalt oder durch ihre Form eindeutig als Werbemaßnahme zu erkennen ist oder geht es um das „Verbot jeglicher mit Haushaltsmitteln betriebenen Öffentlichkeitsarbeit in Form von sogenannten Arbeits-, Leistungs- oder Erfolgsberichten“ (BVerfGE 44, 125, 152 a.E.) in der „heißen Phase des Wahlkampfes“, liegt keine zulässige Öffentlichkeitsarbeit vor. Es bedarf dann keiner weiteren quantitativen Prüfung. Wollte man bei eindeutig werbenden Maßnahmen, also bei eindeutigen Grenzüberschreitungen die Kriterien von Häufigkeit, Massivität und Offenkundigkeit (BVerfGE 44, 125, 155 f.) kumulativ zur Voraussetzung der Feststellung des verfassungswidrigen Eingriffs in den Wahlkampf machen, hätte die Regierung es in der Hand, etwa durch eine einmalige Werbeaktion von erheblichem Umfang, auf den Wahlkampf einzuwirken, ohne dass eine Verfassungswidrigkeit festgestellt werden könnte, weil es am Merkmal der Häufigkeit fehlt. Das wäre aber mit dem Gebot der Neutralität des Staates im Wahlkampf und dem Grundsatz der Chancengleichheit bei Wahlen nicht vereinbar.

## II.

Die saarländische Landesregierung hat durch die von der Antragstellerin beanstandeten Maßnahmen die Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit überschritten und unzulässige Wahlwerbung betrieben.

## 1.

Mit der Broschüre „Saarland – aber sicher“ hat die Landesregierung die verfassungsrechtlichen Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit überschritten. Inhaltlich kann der parteiergreifende Charakter einer Veröffentlichung daraus erkennbar werden, dass die Regierung sich als eine von bestimmten Parteien getragene Regierung darstellt und für sie wirbt oder sich mit negativem Akzent oder gar herabsetzend über die Oppositionsparteien und deren Wahlbewerber äußert (BVerfGE 44, 125, 150). Das ist bei der genannten Broschüre der Fall.

Mit den Sätzen, „In den Jahren 2000 – 2009 hat die CDU geführte Landesregierung 860 Polizeianwärterinnen und –anwärter eingestellt. Bei der SPD-Vorgängerregierung waren es von 1990 – 1999 gerade einmal 276“, hat sich die Regierung mit der Partei, der ihre Mitglieder angehören, identifiziert und zugleich für sie geworben. Sie habe, so die Botschaft an die Wählerinnen und Wähler, dreimal so viele Polizeianwärter eingestellt und damit mehr für die innere Sicherheit getan, als die „SPD-Vorgängerregierung“. Mit dieser Botschaft für die eine Partei (die personelle Ausstattung der Polizei im Interesse des Sicherheitsbedürfnisses der Bevölkerung verbessert zu haben) ist hier gleichzeitig eine negative Äußerung in Bezug auf die andere (nicht genug für die innere Sicherheit getan zu haben) verbunden. Es handelt sich daher bei der Broschüre „Saarland – aber sicher“ um eine verfassungsrechtlich nicht zulässige parteiergreifende Werbung.

## 2.

Auch durch die Anzeige „Der Ministerpräsident informiert“ aus der 34. Kalenderwoche hat die Antragsgegnerin die Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit überschritten. In dieser Anzeige heißt es unter anderem: „Am 30. August wählen Sie einen neuen Landtag. Von Ihrer Entscheidung wird es abhängen, ob die seit 1999 geführte CDU-Landesregierung ihre Arbeit weiterführen kann.“ Damit werden Hinweise auf die als durchweg positiv dargestellten Entwicklungen des Saarlandes auf den Gebieten der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes verbunden und „mutige

Entscheidungen“ – gleich jenen, die die „CDU-Landesregierung“ bislang gefällt habe – für die Zukunft gefordert.

Hier wirbt folglich die Regierung offen für die sie tragende Partei und deren Wiederwahl. Der Inhalt dieser Anzeige hat also parteiergreifenden Charakter.

Auch mit den übrigen von der Antragstellerin zulässigerweise beanstandeten Anzeigen „Der Ministerpräsident informiert“ hat die Regierung, wenn auch aus anderen Gründen, die Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit überschritten.

Das folgt schon daraus, dass es sich bei diesen Anzeigen um Verlautbarungen ohne aktuellen Anlass handelt, da sie in der Vorwahlzeit von drei Monaten vor dem Wahltermin Leistungen und Erfolge der Regierung herausstellen, also in dieser Phase unzulässige Leistungs- und Erfolgsberichte darstellen.

### 3.

Auch mit dem Brief des Ministerpräsidenten vom Mai 2009 hat die Regierung des Saarlandes das Gebot der Neutralität im Wahlkampf verletzt. Das beruht auf folgenden Gründen:

Zwar kann dahinstehen, ob – im Angesicht bevorstehender Wahlen – staatliche Organe gegenüber den Beschäftigten des Landes nicht eine über die Trennung von Öffentlichkeitsarbeit und Wahlwerbung hinaus gehende besondere Pflicht zur Zurückhaltung trifft, weil gerade der öffentliche Dienst von Verfassungs wegen eine spezifische Distanz zu – allen – Parteien zu wahren hat und dem ganzen Volk, nicht einer Partei zu dienen hat (Art. 115 Abs. 1 Satz 1 SVerf), Dienstvorgesetzte seinen Angehörigen gegenüber daher zu keiner Zeit und in keiner Weise anregen dürfen, eine politische Partei zu unterstützen. Jedenfalls gelten auch insoweit die Grenzen zwischen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit und parteiergreifender Werbung im Wahlkampf, weil auch der öffentliche Dienst eines Landes Teil der Öffentlichkeit ist.

Mit dem Brief hat die Regierung nach Zeitpunkt, Form und Inhalt parteiergreifend in die parteipolitischen Auseinandersetzungen um die Wahlen zum 14. Landtag des Saarlandes eingegriffen.

Ein aktueller besonderer Anlass zur Information bestand nämlich nicht. Die Beschäftigten des Landes hatten nämlich bereits Mitte April Gehaltsabrechnungen für den Monat Mai erhalten, in denen die Erhöhung der Besoldung ausgewiesen ist und in einem Begleitblatt „Informationen zur Änderung der Besoldungs- und Versorgungsbezüge“ erläutert worden ist. Einer erneuten Unterrichtung bedurfte es daher nicht.

Der Brief enthält im Übrigen werbende Elemente. Wer öffentlich Andere anspricht und versichert, sich auch in kritischen Zeiten auf ihre Seite zu stellen, und wer zugleich ausspricht, er freue sich auf die weitere Zusammenarbeit mit ihnen, informiert nicht nur über Tatbestände, sondern wirbt für sich. Er verbindet eine Darstellung von Erfolgen für die umworbene Person mit dem subtilen Appell an diese, dankbar zu sein und im Interesse beiderseitigen Erfolges weiter zu kooperieren. Das geht über eine „unternehmensinterne Kommunikation“ hinaus und ergreift Partei. Partei zu ergreifen steht einer Regierung nicht zu.

### III.

Die Auslagenentscheidung beruht auf § 26 VerfGHG. Der Verfassungsgerichtshof schätzt den Gegenstandswert auf 50.000 €.

gez.: Prof. Dr. Rixecker

Prof. Dr. Wendt

André

Prof. Dr. Ellscheid

Hermanns

Quack

Prof. Dr. Weth

Wittling

Ausgefertigt:

(Dörr)

Justizamtsinspektor  
als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle