

# STAATSGERICHTSHOF DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

Entscheidung vom 30.11.1983 – St 1/83

**Zur Frage, ob die Landesverfassung es dem Senat verbietet, politische Parteien im Wahlkampf unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen.**

## Leitsätze

1. Das Verfahren vor dem Bremischen Staatsgerichtshof nach Art. 140 LV ist ein objektives Verfassungsbewahungsverfahren. Der Nachweis eines Rechtsschutzinteresses gehört jedenfalls grundsätzlich nicht zu den Voraussetzungen einer Sachentscheidung. Der Staatsgerichtshof neigt allerdings zu der Auffassung, daß die Antragsbefugnis einen sachlichen Bezug zu dem dem jeweiligen Antragsteller zugewiesenen öffentlichen Aufgabenbereich voraussetzt.
2. Das Demokratiegebot und die Pflicht, die Chancengleichheit der politischen Parteien bei Wahlen nicht zu beeinträchtigen, sind landesverfassungsrechtliche Fundamentalprinzipien, deren Entfaltung Landesorgane auch im Verfassungsleben des Bundes und der anderen Bundesländer nicht stören dürfen.
3. Das Demokratiegebot und die Pflicht zur Wahrung der Chancengleichheit der politischen Parteien bei der Wahl verbieten es dem Senat, in seiner Öffentlichkeitsarbeit parteiergreifend in Wahlen zur Volksvertretung einzuwirken (Übernahme der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, BVerfGE 44, 125 ff.).
4. Ein Verfassungsverstoß durch Öffentlichkeitsarbeit kann grundsätzlich nur festgestellt werden, wenn eine ins Gewicht fallende „Massivität und Häufigkeit“ offenkundiger Grenzüberschreitungen vorliegt. Je ausgeprägter der **Inhalt** eines staatlich finanzierten und verbreiteten Druckerzeugnisses den Charakter einer Wahlkampfaussage hat, desto mehr sind Anforderungen an „Massivität und Häufigkeit“ zu senken. Es spricht allerdings einiges dafür, daß auch **i n h a l t l i c h e** Grenzüberschreitungen ein Mindestmaß an Verbreitung gefunden haben müssen, um eine Verletzung des Demokratiegebotes und der Chancengleichheit der Wahlbewerber zu begründen.

**Entscheidung vom 30. November 1983**

**- St 1/83 -**

in dem Verfahren betreffend den Antrag von 32 Mitgliedern der Bremischen Bürgerschaft (Landtag).

### **Entscheidungsformel:**

1. Die Landesverfassung verbietet es dem Senat der Freien Hansestadt Bremen, im Hinblick auf Wahlen politische Parteien unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen. Er darf insbesondere nicht mit staatlich finanzierten Druckerzeugnissen die Entscheidung des Wählers beeinflussen. Dies gilt auch für Wahlen zum Deutschen Bundestag.
2. Die Veröffentlichung der Beiträge „CDU-Politik schadet dem kleinen Mann“, „Glossiert Retourkutsche“ in Ausgabe Nr. 5 (Januar 1983) und „Bonn treibt Mieten hoch“ in Ausgabe Nr. 6 (Februar 1983) der vom Senat der Freien Hansestadt Bremen herausgegebenen und aus staatlichen Mitteln finanzierten Zeitung „Für Bremen“ ist mit der Landesverfassung nicht vereinbar.

### **Gründe:**

#### **I.**

Von September 1982 bis April 1983 ließ der Senat der Freien Hansestadt Bremen (Senat) acht Ausgaben einer als Zeitung herausgegebenen Druckschrift „Für Bremen“ von je acht Seiten Umfang in einer Auflage von jeweils 256 000 Stück kostenlos verteilen, und zwar jeweils ca. 250 000 Exemplare an die Haushalte in Bremen und ca. 6 000 Exemplare in Bremerhaven. Die Kosten wurden aus Haushaltsmitteln bestritten. Am 6. März 1983 fand die Wahl zum 10. Deutschen Bundestag statt.

Die Antragsteller – 32 Bürgerschaftsabgeordnete der CDU-Fraktion – beanstanden drei in der Zeitung „Für Bremen“ abgedruckte Beiträge: „CDU-Politik schadet dem kleinen Mann“, „Glossiert Retourkutsche“ und „Bonn treibt Mieten hoch“.

Der Beitrag „CDU-Politik schadet dem kleinen Mann“ ist in der im Dezember 1982 erschienenen Ausgabe Nr. 5 der Zeitung „Für Bremen“ enthalten. Er ist in der drucktechnisch stark hervorgehobenen Überschrift so aufgemacht, daß dem Leser der Text ins Auge fällt: „Koschnick greift vom Krankenbett in Debatte ein/CDU-Politik schadet dem kleinen Mann“. Der nachfolgende Text enthält Auszüge aus einem Brief des damals erkrankten Bürgermeisters an Präsident und Abgeordnete der Bremischen Bürgerschaft, in denen die „Kürzungsbeschlüsse“ der Bundesregierung kritisiert werden, die besonders den „kleinen Mann“ trafen. Gegenübergestellt sind Anstrengungen des Landes zur Ansiedlung und Absicherung von Industrie in Bremen.

Der Beitrag „Glossiert Retourkutsche“ (ebenfalls in der Ausgabe Nr. 5) greift aus Anlaß der Verleihung des Bremer Literaturpreises an den Schriftsteller Erich Fried eine frühere Äußerung des Landesvorsitzenden der CDU, Herrn Neumann, auf, daß die Bücher Frieds verbrannt gehörten. In der Glosse ist u.a. die Rede davon, der „Christdemokrat“ habe sich bundesweit als „Rechtskonservativer“ mit intoleranten Neigungen beschimpfen lassen müssen; er erlerne vielleicht ja doch noch die alte hanseatische Tugend der Toleranz.

Der Beitrag „Bonn treibt Mieten hoch“ ist in der Ausgabe Nr. 6 vom Februar 1983 enthalten. Drucktechnisch stark herausgestellt ist die Überschrift: „Senat für Mieterschutz! Denn: Bonn treibt Mieten hoch.“ Im nachfolgenden Text werden die Beschlüsse der Bundesregierung zur Änderung der Mietgesetzgebung kritisiert und anhand von Beispielen die danach angeblich möglichen Mieterhöhungen dargestellt. Die Kritik an den „unsozialen Mietgesetzen aus Bonn“ wird akzentuiert. Die Motive und Ziele der Gesetzesänderung werden nicht dargestellt.

Die Antragsteller tragen vor: Der Senat habe durch die Verbreitung dieser Beiträge gegen die Landesverfassung (LV) verstoßen. Form und Inhalt der beanstandeten Artikel ständen nicht im Einklang mit dem Demokratiegebot der Landesverfassung, das inhaltlich identisch mit dem Demokratiegebot des Grundgesetzes sei (Art. 20 GG). Das Demokratiegebot gebiete, daß Verfassungsorgane nicht in amtlicher Funktion parteiergreifend auf die freie Willensbildung des Volkes bei Wahlen einwirkten, insbesondere dürften sie politische Parteien unter Einsatz staatlicher Mittel weder stützen noch bekämpfen. Der Senat habe auch die Chancengleichheit der politischen Parteien und damit die Grundsätze des Art. 21 Abs. 1 GG verletzt, die zugleich Inhalt der Landesverfassung seien. Der Senat habe mit Steuermitteln Propaganda zu Lasten der CDU finanziert und dadurch deren Recht auf Chancengleichheit beeinträchtigt. Die vom Bundesverfassungsgericht formulierten Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit habe er außer acht gelassen.

Die Antragsteller beantragen,

festzustellen, daß der Senat der Freien Hansestadt Bremen das Recht von Parteien auf chancengleiche Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes und das Verfassungsgebot der grundsätzlich staatsfreien Meinungs- und Willensbildung des Volkes dadurch verletzt hat, daß er als Verfassungsorgan des Landes Bremen durch Form und Inhalt der in der von ihm aus Haushaltsmitteln herausgegebenen Zeitung „Für Bremen“ enthaltenen Beiträge „CDU-Politik schadet dem kleinen Mann“ und „Glossiert Retourkutsche“ in Nr. 5 vom Januar 1983 und „Bonn treibt Mieten hoch“ in Nr. 6 vom Februar 1983 unzulässig parteiergreifend zugunsten bzw. zu Lasten bestimmter politischer Parteien in den Prozeß der Meinungs- und Willensbildung des Volkes anläßlich der Wahlen zum Deutschen Bundestag eingegriffen hat.

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Er ist der Ansicht, der Antrag sei unzulässig, zumindest aber unbegründet. Den Antragstellern fehle ein rechtlich geschütztes Interesse, weil sie durch die von ihnen beanstandeten Veröffentlichungen nicht in ihren Rechten verletzt sein könnten. Sie hätten den Staatsgerichtshof als Mitglieder der Bremischen Bürgerschaft angerufen, würfen dem Senat aber einen unzulässigen Eingriff in den Bundestagswahlkampf vor. Davon seien sie als Bürgerschaftsmitglieder gar nicht betroffen.

Im übrigen seien aus dem Landesverfassungsrecht keine Verhaltensregeln für die Landesregierung im Hinblick auf die Bundestagswahl abzuleiten. Hierfür sei allein das Bundesverfassungsrecht maßgebend. Ein Streit darüber gehöre vor das Bundesverfassungsgericht, nicht vor den bremischen Staatsgerichtshof.

Unabhängig hiervon sei der Vorwurf, der Senat habe mit seiner Öffentlichkeitsarbeit gegen das Demokratieverbot verstoßen, unbegründet. Das Demokratiegebot verbiete dem Senat als Verfassungsorgan, parteiergreifend auf die Landtagswahl einzuwirken. Es gebiete ihm aber nicht, sich innerhalb und außerhalb von Wahlkampfzeiten als neutrale Instanz darzustellen, die abgelöst von der sie tragenden politischen Kraft die Regierungsgeschäfte betreibe. Eine solche Sicht der Regierungstätigkeit sei in einer parlamentarischen Demokratie wirklichkeitsfremd. So wie der Senat eine bestimmte Politik verfolge, sei er auch befugt, diese in seiner Öffentlichkeitsarbeit darzustellen und gegenüber anderen politischen Vorstellungen abzugrenzen.

Die Grenze zur verfassungswidrigen Öffentlichkeitsarbeit sei auch deshalb eingehalten, weil ein Verfassungsverstoß nur bei einer ins Gewicht fallenden Häufung und Massivität offenkundiger Grenzüberschreitungen angenommen werden dürfe; davon könne aber im vorliegenden Fall keine Rede sein. Insgesamt werde nur eine von den 64 Seiten aller Ausgaben der Zeitung „Für Bremen“ beanstandet. Zudem sei der Umfang der Verbreitung der Zeitung, wenn man ihn auf die Gesamtzahl der Wahlberechtigten für die Bundestagswahl beziehe, bedeutungslos.

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) hat von einer Stellungnahme abgesehen.

## II.

## A.

Der Antrag ist zulässig.

1. Die Zuständigkeit des Staatsgerichtshofs ergibt sich aus Art. 140 LV: Die von den Antragstellern zur Entscheidung gestellte Frage ist staatsrechtlicher Natur, sie betrifft zugleich eine Auslegung der Landesverfassung.

Prüfungsmaßstab ist ausschließlich die Landesverfassung (vgl. hierzu BVerfGE 36, 342, 368; StGH vom 12.5.1978, BremStGHE 3, 97, 101). Das haben auch die Antragsteller erkannt. Sie haben ihre Argumentation – unter Aufgabe früheren schriftlichen Vortrages – in der mündlichen Verhandlung ausschließlich auf die Verletzung von Landesverfassungsrecht abgestellt. Sie stellen damit Fragen des Verfassungs- und Staatsrechts zur Entscheidung.

2. Das Antragsrecht der Antragsteller ergibt sich aus Art. 140 i.V.m. Art. 75 Abs. 1 Satz 1 LV und § 1 Nr. 1 StGHG.

Entgegen der Auffassung des Senats hängt die Zulässigkeit des Antrags nicht davon ab, daß die Antragsteller geltend machen, in eigenen subjektiven Rechten verletzt zu sein. Das Verfahren vor dem Bremischen Staatsgerichtshof ist nach der Landesverfassung als ein objektives Verfassungsbewahungsverfahren ausgestaltet, es ist kein auf den Schutz subjektiver Rechte gerichtetes Verfahren. Darum gehört der Nachweis eines Rechtsschutzinteresses des Antragstellers jedenfalls grundsätzlich nicht zu den Voraussetzungen einer Sachentscheidung des Staatsgerichtshofs. Dementsprechend hat der Staatsgerichtshof für die Zulässigkeit eines Antrages auf abstrakte Normenkontrolle ein „(subjektiv verstandenes) Rechtsschutzinteresse“ nicht für erforderlich gehalten, sondern nur ein „objektives Klarstellungsinteresse“ (StGH vom 6.6.1977, BremStGHE 3, 41, 53; vom 12.5.1978, BremStGHE 3, 97, 100 f.). Aber auch für ein nicht auf eine Normenkontrolle gerichtetes Verfahren hat der Staatsgerichtshof die Antragsbefugnis der antragstellenden Mitglieder der Bürgerschaft ohne weiteres unmittelbar aus Art. 140 LV entnommen (StGH vom 17.12.1952, BremStGHE 1, 27, 29). Nur in einer Entscheidung vom 17.2.1958 (BremStGHE 1, 119, 124) hat er die Frage eines Rechtsschutzbedürfnisses der Antragsteller erwähnt und für den besonderen Fall verneint, daß die Antragsteller **selbst** das Recht haben, in der Bremischen Bürgerschaft Gesetzesvorlagen einzubringen, um die Gesetzeslage herbeizuführen, in deren Nichtvorhandensein sie einen Verfassungsverstoß se-

hen. Ein solcher Ausnahmefall ist hier nicht gegeben, und es sind auch keine sonstigen Gründe ersichtlich, aus denen den Antragstellern die Antragsbefugnis zu versagen wäre.

Die Antragsteller können das Ziel ihres Begehrens nicht auf andere Weise als durch Anrufung des Staatsgerichtshofs erreichen. Da es zu ihrem Aufgabenbereich als Abgeordnete der Bremischen Bürgerschaft u.a. gehört, das verfassungsmäßige Handeln des Senats zu kontrollieren und etwaige Verfassungsverstöße zu verhindern (Art. 66 Abs. 1, 83 Abs. 1 S. 1 und 2 LV), sind sie auch ohne weiteres befugt, das objektive Interesse an der Klärung der von ihnen zur Entscheidung des Staatsgerichtshofs gestellten Fragen wahrzunehmen. Soweit der Senat in diesem Zusammenhang argumentiert, die Kontrolle der Landesregierung stehe nur der Bürgerschaft in ihrer Gesamtheit zu, ist ihm nicht zu folgen. Die Gesamtheit (schon die Mehrheit) der Bürgerschaft kann den Senat unmittelbar und umfassend rechtlich und politisch kontrollieren. Die Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit des Senatshandelns durch Anrufung des Staatsgerichtshofs aber legt Art. 140 LV schon in die Hände einer Minderheit von einem Fünftel der Mitglieder der Bremischen Bürgerschaft.

Mit der Feststellung, daß die Parlamentsminderheit als Antragstellerin auch außerhalb des Verfahrens der abstrakten Normenkontrolle kein subjektives Rechtsschutzinteresse geltend machen muß, ist nicht zugleich gesagt, daß jeder nach der Landesverfassung Antragsberechtigte, insbesondere jede öffentlich-rechtliche Körperschaft des Landes Bremen, jede verfassungs- bzw. staatsrechtliche Frage zur Entscheidung des Staatsgerichtshofs stellen könnte. Dies kann hier wie schon in der Entscheidung des Staatsgerichtshofs vom 23.9.1953 (BremStGHE 2, 38, 44) offenbleiben. Der Staatsgerichtshof neigt allerdings zu der Auffassung, daß die Antragsbefugnis einen sachlichen Bezug zu dem dem jeweiligen Antragsteller zugewiesenen öffentlichen Aufgabenbereich voraussetzt. Da den öffentlich-rechtlichen Körperschaften nur ein begrenzter Aufgabenbereich zugewiesen ist, dürfte dieser sachliche Bezug bei ihnen jeweils konkret begründet werden müssen.

## **B.**

Der Antrag ist begründet.

1. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 2.3.1977 (BVerfGE 44, 125 ff., bestätigt durch BVerfG, Beschl. Vom 23.2.1983, BVerfGE 63, 230 ff.) grundsätzlich zu den verfassungsrechtlichen Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung Stellung genommen. Der Staatsgerichtshof folgt dem Bundesverfassungs-

gericht in den wesentlichen Punkten seiner Argumentation (bisher haben sich der Saarl. Verfassungsgerichtshof – NJW 1980, 2181 – und der StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 27.2.1981, Az. 1/80, dem Bundesverfassungsgericht angeschlossen). Danach ist von folgendem auszugehen:

Die personellen Träger der obersten politischen Staatsorgane bedürfen, damit ihr Verhalten dem Volk verantwortlich bleibt, der demokratischen Legitimation durch Wahlen. Wahlen können die demokratische Legitimation nur dann verleihen, wenn sie frei sind. Das erfordert, daß die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozeß der Meinungsbildung gewinnen und fällen können. Den Staatsorganen ist es darum verwehrt, in amtlicher Funktion durch besondere Maßnahmen auf die Willensbildung des Volkes bei Wahlen einzuwirken. Es ist ihnen von Verfassungs wegen versagt, sich als Staatsorgan mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern zu identifizieren und diese unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen, insbesondere durch Werbung die Entscheidung des Wählers zu beeinflussen. Sie haben sich neutral zu verhalten.

Das Bundesverfassungsgericht hat diese Grundsätze für das Bundesverfassungsrecht aus dem Demokratiegebot (Art. 20 Abs. 1 i.V.m. Art. 38 Abs. 1 GG) hergeleitet. Das Demokratiegebot ist inhaltsgleich auch Bestandteil der Bremer Landesverfassung (Art. 65, 66 Abs. 1 und 2, 75 Abs. 1 LV). Die Landesverfassung normiert das Demokratiegebot nicht ausschließlich für die Verfassungsordnung innerhalb des Landes Bremen. Sie ist nach der ausdrücklichen Bestimmung ihres Art. 64 die Verfassung eines Gliedstaates der „deutschen Republik“ (Bundesrepublik Deutschland). Daraus ist ohne weiteres abzuleiten, daß die Organe des Landes die verfassungsrechtlichen Fundamentalprinzipien, zu denen das Demokratieprinzip gehört, nicht nur landesintern zu beachten haben, sondern auch im Verfassungsleben der anderen Glieder der Republik nicht stören dürfen, also weder im Verfassungsleben des Bundes noch eines anderen Bundeslandes. Diese landesverfassungsrechtliche Pflicht überlagert sich mit einer inhaltsgleichen, bundesverfassungsrechtlichen Pflicht eines jeden Bundeslandes. Sie entspricht spiegelbildlich der bundesverfassungsrechtlichen Pflicht des Bundes, die Entfaltung des Demokratiegrundsatzes in den Gliedstaaten nicht zu stören. Beide genannten bundesverfassungsrechtlichen Verbote grenzüberschreitender Störungen des Demokratieprinzips hat das Bundesverfassungsgericht in dem zitierten Urteil vom 2.3.1977 ohne weiteres dem Grundgesetz als der Verfassung eines Bundesstaates entnommen. Für die Verfassung des in die Bundesrepublik integrierten Gliedstaates Freie Hansestadt Bremen gilt nichts anderes. Es ist nicht vorstellbar, daß der bremische Landesverfassungsgesetzgeber einem Landesverfassungsorgan freie Hand gelassen hätte, ein verfassungsrechtliches Fundamen-

talprinzip in den anderen Teilen der Bundesrepublik an der Entfaltung zu hindern. Andernfalls könnten derartige Handlungen eines Landesorgans, die nach der oben referierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts den Landesorganen auch bundesverfassungsrechtlich verboten sind, innerhalb des Landes nicht mit verfassungsrechtlichen Mitteln unterbunden werden. Die nach den obigen Ausführungen zur Antragsbefugnis mit der Verantwortung für die vollständige Beachtung der Landesverfassung betrauten Antragsteller, zu denen die nach Art. 140 LV qualifizierte Minderheit der Bürgerschaft gehört, hätten keine Möglichkeit, grenzüberschreitende Verletzungen verfassungsrechtlicher Fundamentalprinzipien durch Anrufung des Staatsgerichtshofs zu unterbinden. Das durch die Landesverfassung bestimmte Selbstverständnis der Freien Hansestadt Bremen als eines Gliedstaates der Bundesrepublik Deutschland schließt die Annahme eines derart reduzierten Geltungsumfanges des landesverfassungsrechtlichen Demokratiegebotes aus.

2. Wenn der Staat zugunsten oder zu Lasten bestimmter politischer Parteien oder Wahlbewerber Partei ergreift, ist zugleich auch deren verfassungsmäßiges Recht auf Chancengleichheit bei Wahlen verletzt (BVerfG, Urteil vom 2.3.1977, a.a.O., S. 144). Das ergibt sich für das Bremer Landesverfassungsrecht aus Art. 75 Abs. 1, Art. 2 u. Art. 64 LV sowie aus Art. 21 Abs. 1 GG. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gilt Art. 21 Abs. 1 GG unmittelbar für die Länder. Er ist also zugleich Bestandteil der Landesverfassungen, auch wenn darin die politischen Parteien überhaupt nicht erwähnt werden (BVerfGE 1, 208, 227; 4, 375, 378; 6, 367, 375; 27, 10, 17; ebenso Saarl. Verfassungsgerichtshof, a.a.O.; StGH Baden-Württemberg, a.a.O.). Nach Art. 21 Abs. 1 GG wirken die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit; ihre Gründung ist frei. Daraus folgt, daß die politischen Parteien an dem wichtigsten Vorgang der Willensbildung des Volkes, der Wahl zu den Volksvertretungen in Bund und Ländern, grundsätzlich frei mitzuwirken berechtigt sind (vgl. BVerfGE 3, 383, 392). Das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 14, 121, 132 f.; 44, 125, 144 ff.) hat dazu näher ausgeführt: Das Recht auf Teilhabe an der politischen Willensbildung äußere sich in der lebendigen Demokratie nicht nur in der Stimmabgabe bei Wahlen, sondern auch in der Einflußnahme auf den ständigen Prozeß der politischen Meinungsbildung. Aus diesem Grunde gelte der Grundsatz der Chancengleichheit nicht nur im Bereich des Wahlrechts im engeren Sinne, sondern auch in diesem Vorfeld der politischen Meinungsbildung. Mit der in Art. 21 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich gesicherten Freiheit der Gründung der Parteien sei im Grundsatz auch die freie Mitwirkung bei der Wahl, d.h. die volle Gleichberechtigung aller Parteien notwendig verbunden. Die Entscheidung über den Wert des Programms einer politischen Partei und über ihre Mitwirkung an der Bildung des Staatswillens sei dem Aktivbürger anvertraut. Damit diese Entscheidung in voller Freiheit gefällt wer-



den könne, sei es nötig, daß die Parteien, soweit irgend möglich, mit gleichen Aussichten in den Wahlkampf eintreten. Der öffentlichen Gewalt seien, wenn sie in den Bereich der politischen Willensbildung unter Beeinflussung der Chancen der politischen Parteien eingreife, besonders enge Ermessensgrenzen gezogen. Jede unterschiedliche Behandlung der Parteien müsse durch einen besonderen, zwingenden Grund gerechtfertigt werden.

Die landesverfassungsrechtliche Pflicht, die Chancengleichheit der Parteien nicht zu beeinträchtigen, besteht auch im Hinblick auf die Wahlen für den Bundestag oder für die Parlamente der anderen Bundesländer, und zwar aus denselben Gründen, aus denen das Landesverfassungsrecht die Landesorgane verpflichtet, die Verwirklichung des Demokratieprinzips in den anderen Gliedern der Bundesrepublik nicht zu stören.

3. Der Senat hat die unter 1. und 2. erwähnten Verfassungsprinzipien durch die Veröffentlichung der von den Antragstellern beanstandeten Artikel in der aus Haushaltsmitteln finanzierten Zeitung „Für Bremen“ verletzt. Ausgangspunkt für diese Bewertung ist die Grenze, die die genannten Verfassungsprinzipien der Öffentlichkeitsarbeit der Regierung setzen. Der Staatsgerichtshof übernimmt in dieser Frage die vom Bundesverfassungsgericht in dem schon mehrfach zitierten Urteil vom 2.3.1977 erarbeiteten Grundsätze, die sich folgendermaßen zusammenfassen lassen: Die Staatsorgane unterliegen einer Neutralitätspflicht. Sie dürfen auch durch sog. Öffentlichkeitsarbeit nicht parteiergreifend in die Wahlen zur Volksvertretung einwirken. Bei der Öffentlichkeitsarbeit ist die Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern zu wahren. Die Öffentlichkeitsarbeit muß sich der offenen oder versteckten Werbung für einzelne Parteien enthalten und willkürliche, ungerechtfertigt herabsetzende oder polemische Äußerungen über andere Parteien vermeiden. Die Öffentlichkeitsarbeit darf nicht durch Einsatz öffentlicher Mittel den Mehrheitsparteien zur Hilfe kommen oder die Oppositionsparteien bekämpfen. Grundsätzlich gilt, daß die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung dort ihre Grenzen findet, wo die Wahlwerbung beginnt. Anzeichen dafür, daß die Grenze zwischen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit und verfassungswidriger, parteiergreifender Einwirkung in den Wahlkampf überschritten ist, kann u.a. der Inhalt sowie die äußere Form und Aufmachung von Anzeigen und Druckschriften sein. Tritt der informative Gehalt einer Druckschrift oder Anzeige eindeutig hinter die reklamehafte Aufmachung zurück, so kann das ein Anzeichen dafür sein, daß die Grenze zur unzulässigen Wahlwerbung überschritten ist. Als Anzeichen für eine Grenzüberschreitung zur unzulässigen Wahlwerbung kommt weiterhin ein Anwachsen der Öffentlichkeitsarbeit in Wahlkampfnähe in Betracht. Je näher die Veröffentlichungen an den Beginn der heißen Phase des Wahlkampfes heranrücken, desto mehr tritt die Aufgabe und Kompetenz der Regierung, den Bürger zu informieren, hinter das Gebot

zurück, die Willensbildung des Volkes vor den Wahlen von staatlicher Einflußnahme freizuhalten. In der engeren Vorwahlzeit, der „heißen Phase“ des Wahlkampfs, darf die Regierung sich nicht unmittelbar durch Anzeigen oder durch Versendung von Druckschriften oder durch ähnliche Maßnahmen in den Wahlkampf einschalten. In dieser Zeit ist sie zu äußerster Zurückhaltung verpflichtet.

Als Orientierungspunkt dafür, wann die Vorwahlzeit beginnt, in der für die Öffentlichkeitsarbeit das Gebot äußerster Zurückhaltung gilt, soll nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2.3.1977 (BVerfGE 44, 125, 153) der Zeitpunkt gelten, an dem der Bundespräsident gemäß § 16 Bundeswahlgesetz den Wahltag bestimmt. Von diesem Stichtag – das war für die Bundestagswahl vom 6. März 1983 der 6. Januar 1983 – ist auch das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluß vom 23.2.1983 (BVerfGE 63, 230) unbeschadet des Umstandes ausgegangen, daß dieser Zeitpunkt wegen der vorzeitigen Auflösung des Bundestages erheblich näher am Wahltermin lag, als das üblicherweise der Fall ist. Auch der Staatsgerichtshof sieht die Wahlordnung des Bundespräsidenten vom 6.1.1983 als geeigneten Zeitpunkt für den Beginn der Vorwahlzeit an. Ob sich daraus allgemein eine modifizierende Betrachtungsweise ergibt, daß die Vorwahlzeiten von Bundestagswahlen und Landtagswahlen unmittelbar aufeinanderfolgen und sich gleichsam addieren, ist in diesem Verfahren nicht zu entscheiden.

Eine strenge Zäsur setzt der erörterte Stichtag vom 6.1.1983 indessen nicht. Ihm kommt jedenfalls geringere Bedeutung zu als im Normalfall des Ablaufs einer Legislaturperiode. Denn die Wahl wurde schon vorher allseits erwartet, und die wahlnahe Phase des Wahlkampfs lief bereits. Wie schon dargelegt, verschärft sich die Pflicht der Regierung zur Zurückhaltung kontinuierlich mit dem Näherrücken des Wahltermins. Abgesehen hiervon sind die in diesem Verfahren zu beurteilenden Zeitungsbeiträge schon nach Aufmachung und herausgestellter Zielrichtung unabhängig vom Stichtag verfassungsrechtlich zu beanstanden, weil sie die verfassungsrechtlichen Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit der Regierung überschreiten.

Der Beitrag „Koschnick griff vom Krankenbett in die Debatte ein/CDU-Politik schadet dem kleinen Mann“ erweist sich allein durch diese Fassung der drucktechnisch stark herausgehobenen, großformatigen Überschrift als unverbrämte, parteiübergreifende Wahlkampfmaßnahme. Es bereitet keine Schwierigkeit, sich den zweiten Satz als Text eines Wahlplakats vorzustellen. Was danach zur Sache in dem Artikel berichtet wird, kann diese Schlagzeilenwirkung nicht wieder aufheben. Der Artikel verletzt wegen der Überschrift gravierend die Neutralitätspflicht des Staates im Vorfeld der Wahl. Er bewegt sich eindeutig außerhalb der Grenzen einer zulässigen staatlichen Öffent-

lichkeitsarbeit. Ob auch der Inhalt des Berichts Anlaß zu Beanstandungen geben kann, bedarf danach keiner Prüfung mehr.

Nicht anders ist der Beitrag „Senat für Mieterschutz! Denn: Bonn treibt die Mieten hoch“ zu qualifizieren.

Die drucktechnische Aufmachung hebt allein diese Aussage aus allem, was die (Titel-)Seite der Zeitung sonst enthält, weit hervor. Der Aussagegehalt und die psychologisch gezielte Aussagewirkung der Überschrift kennzeichnen sie als parteiergreifende Wahlkampfhandlung. Der Text unter der Überschrift korrigiert diese Wirkung nicht. Ohne daß sich der Staatsgerichtshof mit dem weiteren Inhalt auseinandersetzen müßte, hat allein die Gestaltung der Überschrift zur Folge, daß der Beitrag die Grenzen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit überschreitet.

Der Beitrag „Glossiert Retourkutsche“ informiert nicht über die Arbeit der Landesregierung, sondern dient ausschließlich als Träger einer Negativbewertung des Vorsitzenden einer Oppositionspartei. Das aber steht dem S t a a t nicht zu. Die Frage, wie die frühere Äußerung des Oppositionsführers zu bewerten ist, steht nicht zur Debatte. Gegen die verfassungsrechtlichen Grenzen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit verstößt, daß hier der Staat im Wahlkampf Zensuren verteilt und daß er seine Zensurengebung mit Haushaltsmitteln „an den Mann gebracht“ hat. Daß der CDU-Landesvorsitzende nicht Bewerber um ein Bundestagsmandat war, ist unerheblich. Denn für die Wahlentscheidung des Bürgers ist das Gesamtbild einer Partei und damit auch die Wertschätzung ihrer örtlichen Repräsentanten von Bedeutung.

4. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 2.3.1977 (a.a.O. S. 155, 156) dargelegt, ein Verfassungsverstoß durch Öffentlichkeitsarbeit der Regierung setze eine ins Gewicht fallende Häufung und Massivität offenkundiger Grenzüberschreitungen voraus. Das Bundesverfassungsgericht hatte einen Sachverhalt zu beurteilen, der wesentlich durch die Bereitstellung und Verteilung großer Mengen von Material gekennzeichnet war. Außerdem bezog sich das dort beanstandete Material nahezu ausschließlich auf die Darstellung der eigenen Leistungen der Regierung und befaßte sich allenfalls am Rande mit der Opposition. Jedenfalls ist die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts stark auf den mit erheblichen öffentlichen Mitteln finanzierten, massenhaften Materialeinsatz und die Abgrenzung dieses Erscheinungsbildes von der zulässigen Informationstätigkeit der Regierung konzentriert. Eindeutige **inhaltliche** Grenzüberschreitungen durch staatlich verbreitete Druckerzeugnisse haben dagegen in der Argumentation des Bundesverfassungsgerichts keine – zumindest keine eigenständige – Berücksichtigung gefunden. Der vom Bundesverfas-

sungsgericht zu beurteilende Sachverhalt bot dafür, nachdem schon das Volumen und das Tempo der Materialproduktion und –verbreitung zur verfassungsrechtlichen Beanstandung der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung geführt hatten, keine besondere Veranlassung mehr.

Der im vorliegenden Verfahren vom Staatsgerichtshof zu beurteilende Fall liegt anders. Der Senat hat drei Artikel auf Staatskosten veröffentlicht, die von ihrem Inhalt her eindeutig parteiergreifende Wahlkampfaussagen darstellen, nämlich ohne Verbrämung in der bevorstehenden Bundestagswahl die SPD unterstützen und die CDU bekämpfen sollen. Solche inhaltlich eindeutig parteilichen, staatlichen Wahlkampfaussagen verletzen die verfassungsrechtliche Neutralitätspflicht des Staates gravierend, und zwar nicht erst durch das Moment der massenhaften und wiederholten Verbreitung. So wäre z.B. schon eine einzige in die Tageszeitung eingerückte Wahlanzeige einer Regierung, in der diese dazu aufruft, die sie tragende Partei zu wählen, verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar. Dazu müßte die Anzeige nicht erst wiederholt werden. Der Saarländische Verfassungsgerichtshof (a.a.O.) will auf das Merkmal der „Massivität und Häufigkeit offenkundiger Grenzüberschreitungen“ verzichten, wenn der Einzelfall keine Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit und verfassungswidriger Einwirkung auf die Wahl bietet. Der vorliegende Fall bietet keine Veranlassung, zu dieser Frage abschließend Stellung zu nehmen. Der Staatsgerichtshof kommt vielmehr auf der Grundlage der vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätze zu dem Ergebnis, daß die Anforderungen an die Massivität und Häufigkeit nicht ohne Blick auf das konkrete Erscheinungsbild der staatlichen öffentlichkeitswirksamen Maßnahme beurteilt werden dürfen. Ist der Inhalt unverfänglich, folgt die Einflußnahme erst aus der „Überschwemmung“ mit werbewirksamem Material. Je stärker der beanstandete Inhalt parteiergreifende Wahlkampfaussage ist, desto mehr sind die Anforderungen an „Massivität und Häufigkeit“ zu senken. Es spricht allerdings einiges dafür, daß auch eindeutige und gravierende inhaltliche Grenzüberschreitungen ein Mindestmaß an Verbreitung erfahren haben müssen, um eine Verletzung des Demokratiegebotes und der Chancengleichheit der Wahlbewerber durch die Regierung zu begründen. Wo diese Untergrenze im einzelnen verläuft, braucht der Staatsgerichtshof in diesem Verfahren nicht zu untersuchen, denn sie ist jedenfalls überschritten, wenn eine Landesregierung in einer aus Haushaltsmitteln finanzierten „Staatszeitung“ eigene Wahlkampfbeiträge nahezu landesweit an die überwiegende Zahl aller im Lande wohnenden Wähler verteilt.

Unerheblich ist, daß der prozentuale Anteil der bremischen Wähler an der Gesamtzahl aller für den Bundestag wahlberechtigten Bürger gering ist. Die regionale Wirkung ist für die landesverfassungsrechtliche Beurteilung maßgebend. Andernfalls hät-

ten die Regierungen kleiner Bundesländer nach ihrem Landesverfassungsrecht eine Art Freibrief für staatliche Beteiligung am Bundestagswahlkampf. Die bremische Landesverfassung relativiert die Pflicht der Landesregierung, das Demokratiegebot und das Gebot, die Chancengleichheit der Parteien bei der Wahl zu wahren, nicht mit Rücksicht auf die geringe Wählerzahl Bremens. Vielmehr verpflichtet sie die Staatsorgane, die genannten Verfassungsgrundsätze im Lande Bremen – und hier auch für die Bundestagswahl – strikt einzuhalten. Das hat der Senat der Freien Hansestadt Bremen bei der Veröffentlichung der drei beanstandeten Beiträge in der Zeitung „Für Bremen“ nicht in dem verfassungsrechtlich erforderlichen Maße beachtet.

Die Entscheidung ist mit sechs gegen eine Stimme ergangen.

Pottschmidt

Dr. Dodenhoff

Dr. Großmann

Heinrichs

Prenzel

Dr. Rinke

Sturmheit