

VERFASSUNGSGERICHTSHOF
des Saarlandes
Lv 1/80

Verkündet am 26. März 1980
gez.: Diesel Justizamtsin-
spektor als Urkundsbeamter de
Geschäftsstelle

IM NAMEN DES VOLKES!

U R T E I L

In dem Organstreit

der Sozialdemokratischen Partei Deutschland, Landesverband
Saar, Hohenzollernstraße 45, 6600 Saarbrücken, vertreten durch
ihren Landesvorstand,

-Antragstellerin-

-Prozeßbevollmächtigter: Rechtsanwalt Otto Dietz, Neunkirchen -

g e g e n

die Regierung des Saarlandes, vertreten durch den Minister-
präsidenten, Am Ludwigsplatz 14, 6600 Saarbrücken,

-Antragsgegnerin-

-Prozeßbevollmächtigter: Dr. jur. H. Schiedermaier, o. Professor
für Staats-, Verwaltungs- und Völker-
recht an der Universität des Saar-
landes, Saarbrücken -

wegen verfassungswidriger Wahlwerbung

hat der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes
unter Mitwirkung

des Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs Gehrlein,
des Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Kretschmer,
des Universitätsprofessors Dr. Geck,
des Universitätsprofessors Dr. Knies,
des Rechtsanwalts Justizrat Dr. Benssfelder,
des Rechtsanwalts Dr. Walter,
des Rechtsanwalts Dr. Winter

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 19. 3. 1980

f ü r R e c h t e r k a n n t :

Der Hauptantrag wird als unzulässig verworfen;
der Hilfsantrag wird als unbegründet zurückge-
wiesen.

G R O N D E :

A.

Am 27. 4. 1980 finden im Saarland Landtagswahlen statt. Der Termin hierzu wurde im Herbst 1979 festgesetzt. Mitte Januar 1980 hat die Regierung des Saarlandes eine -wie eine Zeitung aufgemachte- Druckschrift "Saarland Heute, Nr. 24, Januar 1980, 7. Jahrgang" herausgegeben. Sie ist als Beilage zu verschiedenen Zeitungen und Anzeigenblättern in einer Auflage von mindestens 300 000 Exemplaren verbreitet worden. Die mehrfarbige, mit zahlreichen Fotos versehene Schrift, die insgesamt 8 Seiten im Form 60 x 40 cm umfaßt, enthält auf das Saarland bezogene Artikel, z.B. ^{über} die Zukunft der Kohle ("Die Kohle hat wieder Zukunft"), über Entwicklungen in der Stahlindustrie ("Keine Krise mehr in der Stahlindustrie"), über den Bau von Fernstraßen und Schienenwegen in Vergangenheit und Zukunft und über den Ausbau der Saar zur Großschiffahrtsstraße ("Sprung über alle Grenzen"), über Bemühungen im Umweltschutz in Vergangenheit und Zukunft ("Region mit gesunden Umweltverhältnissen"), über Familien- und Jugendpolitik, über Maßnahmen des Innenministers im Bereich der Verkehrssicherheit und anderes. Auf Seite 1 der Druckschrift ist ein "Unser Land auf gutem Wege" überschriebener Artikel veröffentlicht, in dem der Ministerpräsident des Saarlandes "einige Schwerpunkte seiner Politik für die 80iger Jahre" darstellt. Der Artikel umfaßt ca. 2/3 der Titelseite. Auf Seite 2 ist auf etwa 1/6 der Seite der Landeshaushalt unter Anführung einzelner Positionen

positiv herausgestellt. Dabei heißt es an einer Stelle:
"Gegen die Stimmen der SPD-Opposition wurde das wichtigste Gesetz eines jeden Jahres nach zweitägigen Beratungen von den Koalitionsfraktionen CDU und FDP verabschiedet". Auf mehreren der 22 Fotos des Druckwerks ist der Ministerpräsident abgebildet außerdem sind der Finanzminister, der Wirtschaftsminister, die Ministerin für Arbeit, Gesundheit und Soziales, der Kultusminister, der Innenminister und der Rechtspflegeminister zu sehen. Die Kosten zur Herausgabe und Verbreitung von "Saarland Heute"-Nr. 24 im Januar 1980 beliefen sich auf ca. 85.000 DM. Sie wurden aus einem Haushaltstitel bestritten, der der Antragsgegnerin für Öffentlichkeitsarbeit zur Verfügung steht und der für das Jahr 1980 mit DM 650 000 veranschlagt ist.

Die Druckschrift "Saarland Heute" erscheint seit 1974 in unregelmäßigen Abständen; zuletzt ist sie im Mai 1979 (Nr. 23) und Januar 1980 (Nr. 24) erschienen.

Die Antragstellerin hat mit einem am 23.1.1980 eingegangenen Schriftsatz ein Organstreitverfahren eingeleitet. Sie macht unter Berufung auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. 3. 1977 (BVerfGE 44, 125) geltend, die Antragsgegnerin habe in verfassungswidriger Weise werbend und parteiergreifend in den Wahlkampf eingegriffen. "Saarland Heute" erscheine bevorzugt in Vorwahlzeiten und in der heißen Phase von Wahlkämpfen. Die Antragsgegnerin betreibe mit der Herausgabe der Druckschrift offen und versteckt Werbung für die CDU und FDP. Sie identifiziert sich in der Druckschrift mit diesen beiden Parteien. Für die Ausgabe Januar 1980 ergebe sich dies aus zahlreichen in der Druckschrift enthaltenen Aussagen sowie aus der Auswahl der Bilder. Das gleiche gelte für die Ausgabe Mai 1979. Alle früheren Ausgaben seien in gleicher Weise zu beanstanden. Die Ausgabe Januar 1980 dürfe nicht isoliert gesehen werden. Sie seien nur ein Glied in einer langen Kette. Betrachte man die Zahl der im Januar 1980 herausgegebenen Exemplare von "Saarland Heute" im Verhältnis zur Zahl der Einwohner des Saarlandes, so errechnet sich, auf die Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik bezogen, ein

Auflage von über 16 Millionen, eine Zahl, welche von der Bundesregierung vor der Bundestagswahl 1976 bei einer einzelnen Verlautbarung nie erreicht worden sei.

"Zum weiteren Beweis für die bisher behaupteten Tatsachen" hat die Antragstellerin den 111-seitigen "Bericht 1979 zum Umweltprogramm Saarland" des Ministers für Umwelt, Raumordnung und Bauwesen sowie eine 4-seitige "Steuerinformation" des Finanzministers über die steuerliche Behandlung von Unterhaltsleistungen an geschiedene oder getrenntlebende Ehegatten vorgelegt. Sie beanstandet die Herausgabe des "Jugendlexikons" sowie einer -in der CDU-Werbefchrift "Saar Extra" vorgestellten- Broschüre des Wirtschaftsministers "Sonnen-Seiten des Saarlandes", in welcher laut Mitteilung in "Saar Extra" sieben Tagestouren im Saarland und sechs Tagestouren zu den Nachbarn beschrieben werden. Schließlich hat die Antragstellerin in der mündlichen Verhandlung eine Beilage der Saarbrücker Zeitung vom 10.3.1980 vorgelegt, auf deren Seite XXVIII eine halbseitige Anzeige der Antragsgegnerin veröffentlicht ist. Die Anzeige enthält -wiederum etwa zur Hälfte- eine bunte Saarlandkarte und einen kurzen Text unter der Überschrift "Eine bessere Scholle find'st Du nicht".

Der Prozeßbevollmächtigte der Antragstellerin hat auf ihn lautende schriftliche Vollmachten aller 19 Vorstandsmitglieder der Antragstellerin vorgelegt, in denen ihm Prozeßvollmacht erteilt worden ist "zur Führung des Rechtsstreits des SPD-Landesverbandes Saar gegen die Regierung des Saarlandes wegen Feststellung des Verstoßes gegen Normen der Verfassung durch Herausgabe der Druckschrift Nr. 24 "Saarland Heute". In der mündlichen Verhandlung hat die Antragstellerin zunächst -wie bereits mit Schriftsatz vom 5. Februar 1980-

b e a n t r a g t,

festzustellen, daß die Antragsgegnerin durch Herausgabe und Verbreitung der Druckschrift "Saarland Heute Nr. 24, 1980, 7. Jahrgang" in unzulässiger Weise werbend in den Wahlkampf eingegriffen und damit gegen die Art. 60, 61 Abs. 1 S. 2, 63 Abs. 1, 66 Abs. 2 S. 1

der Verfassung des Saarlandes in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 S. 1, 20 Abs. 1, Abs. 2 S. 2, 21 Abs. 1 und 38 Abs. 1 GG verstoßen hat.

Im weiteren Verlauf der mündlichen Verhandlung hat der Prozeßbevollmächtigte der Antragstellerin den Antrag umformuliert.

Er b e a n t r a g t nunmehr,

festzustellen, daß die Antragsgegnerin durch wiederholte Herausgabe und Verbreitung der Druckschrift "Saarland Heute", letztlich durch Nr. 24, 1980, 7. Jahrgang, in unzulässiger Weise werbend in den Wahlkampf eingegriffen und damit gegen die Art. 60, 61 Abs. 1 S. 2, 63 Abs. 1, 66 Abs. 2 S. 1 der Verfassung des Saarlandes in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 S. 1, 20 Abs. 1, Abs. 2 S. 2, 21 Abs. 1 und 38 Abs. 1 GG verstoßen hat.

H i l f s w e i s e.

stellt er den ursprünglichen Antrag.

Er b e a n t r a g t weiter vorsorglich,

ihn wegen des jetzigen Hauptantrages als vollmachtlosen Vertreter zuzulassen.

Die Antragsgegnerin

b e a n t r a g t,

den Hauptantrag als unzulässig zu verwerfen und den Hilfsantrag zurückzuweisen.

Sie macht geltend, der nunmehr in erster Linie zur Entscheidung gestellte Antrag sei unzulässig. Mit ihm werde ein neuer Streitgegenstand in das Verfahren eingeführt. Dagegen erhebe sie Widerspruch. Der Hilfsantrag sei unbegründet. Die Herausgabe der Druckschrift "Saarland Heute" im Januar 1980 bewege sich im Rahmen zulässiger und sogar gebotener Öffentlichkeitsarbeit. Öffentlichkeitsarbeit gehöre zu den Aufgaben der Regierung; sie sei damit ein Stück Regierungstätigkeit, für die das Prinzip der

Gewaltenteilung der Regierung einen eigenen politischen Handlungs- und Gestaltungsfreiraum einräume. Dieser von der Verfassung eingeräumte Gestaltungsfreiraum schränke das richterliche Prüfungsrecht prinzipiell ein. Dem Verfassungsgerichtshof sei es deshalb verwehrt, die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung auf den Vorwurf der angeblichen Wahlwerbung umfassend zu kontrollieren. Die verfassungsrechtliche Kontrolle der von der Regierung betriebenen Öffentlichkeitsarbeit beschränke sich vielmehr auf die Feststellung eindeutiger Verfassungsverstöße. Mit den vom Bundesverfassungsgericht kumulativ verwandten Begriffen "Häufung", "Massivität" und "offenkundige Grenzüberschreitungen" seien die entscheidenden Merkmale für eine verfassungswidrige Öffentlichkeitsarbeit der Regierung gewonnen. Gemessen hieran könne der Antragstellerin keine Verletzung verfassungsrechtlicher Pflicht vorgeworfen werden. Mit der Wahlwerbung der Bundesregierung in der heißen Phase des Wahlkampfes 1976 könne die Herausgabe von "Saarland Heute" im Januar 1980 nicht verglichen werden. Dort sei es um eine gigantische Flut von Anzeigen und Anzeigenserien gegangen. Demgegenüber sei die Verbreitung von "Saarland Heute" im Januar 1980 sowohl vom tatsächlichen Ausmaß her als auch unter Berücksichtigung der hierfür eingesetzten Geldmittel unerheblich. Auch vom Inhalt der Druckschrift her ergäben sich keine Beanstandungen. Es handele sich um eine typische Informationsschrift, die in faßlicher und leicht verständlicher Form die Bürger des Saarlandes über aktuelle landespolitische Fragen aufkläre. Das Erscheinen einer weiteren Ausgabe vor dem 27. 4. 1980 sei nicht vorgesehen und auch nicht vorgesehen gewesen. Wenn gegen die Antragsgegnerin der Vorwurf der unzulässigen Wahlwerbung zu erheben wäre, so träfe dies für die Landeshauptstadt Saarbrücken, deren Oberbürgermeister der Landesvorsitzende der Antragstellerin sei, ebenfalls zu.

Im übrigen erklärt die Antragsgegnerin, daß sie zu dem Schriftsatz der Antragstellerin vom 11.3.1980 und den nachfolgenden Schriftsätzen vom 13. und 17. 3. 1980 aus Zeitgründen nicht habe Stellung nehmen können. Wenn die Antragsgegnerin gleichwohl keine Vertagung beantrage, so unter dem Vorbehalt, daß die Entscheidung des Gerichts nicht auf Fakten gestützt sein werde, zu denen sie sich nicht habe äußern können.

Wegen des weiteren Vorbringens beider Parteien wird auf den Inhalt der Schriftsätze nebst Anlagen sowie die Sitzungsniederschrift vom 19.3.1980 verwiesen.

Die Antragstellerin hat während der Spruchfrist -mit Schriftsatz vom 24.3.1980- 14 neue Prozeßvollmachten ihrer Vorstandsmitglieder vorgelegt, mit welchen ihrem Prozeßbevollmächtigten bestätigt wird, daß ihm durch Beschluß des Landesvorstandes Prozeßvollmacht für das Organstreitverfahren erteilt worden ist.

Der Landtag des Saarlandes hat von der Einleitung des Verfahren Kenntnis erhalten.

B.

I.

Der Hauptantrag ist unzulässig.

1.) Was die Frage der Beteiligtenfähigkeit der Antragstellerin angeht, so bestehen keine Bedenken gegen die Zulässigkeit des Antrags. Insoweit wird auf die Ausführungen des Verfassungsgerichtshofs in seinem Beschluß vom 21. 2. 1980 in dem Verfahren über den Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung Bezug genommen. Der Hauptantrag genügt auch der besonderen Formvorschrift des § 38 Abs. 2 VGHG.

2.) Der Antrag ist jedoch unzulässig, weil die Frist des § 38 Abs. 3 VGHG verstrichen ist. Nach dieser Vorschrift muß ein Antrag binnen drei Monaten, nachdem die beanstandete Maßnahme der Antragsteller bekannt geworden ist, gestellt werden. Die "Maßnahme", welche die Antragstellerin in ihrem Hauptantrag beanstandet, ist die nach ihrem Vorbringen seit dem Jahre 1974 erfolgte kontinuierliche Herausgabe des Druckwerkes "Saarland Heute" mit dem angeblichen Ziel, einseitige Parteinahme zugunsten der Regierungsparteien zu betreiben. Die Antragstellerin sieht darin einen einheitlichen Vorgang, der in der im Januar 1980 erschienenen Ausgabe lediglich erneut in Erscheinung getreten sei.

Jedoch zeigt sich nach der eigenen Darlegung der Antragstellerin dieser angebliche Zusammenhang schon seit Jahren, nicht erst seit Januar 1980. Dem entspricht, daß die Antragstellerin ihre Informationen über die genauen Herausgabetermine des Druckwerks vor Mai 1977 aus der Beantwortung der Anfrage zweier Landtagsabgeordneter und Mitglieder ihres Landesvorstandes bezogen hat, die bereits aus dem Jahre 1977 stammt. "Bekannt" im Sinne von § 38 Abs. 3 VGHG war der Antragstellerin der von ihr behauptete Gesamtcharakter des Druckwerks "Saarland Heute" nach ihrem eigenen Sachvortrag somit schon seit Jahren, nicht erst seit dem Erscheinen der Ausgabe Januar 1980. Damit ist die Frist, innerhalb deren eine in der kontinuierlichen Herausgabe von "Saarland Heute" seit 1974 möglicherweise liegende einheitliche Maßnahme der Antragstellerin als verfassungswidrig im Organstreitverfahren hätte gerügt werden können, längst verstrichen. Das gleiche gilt, wenn entgegen der Auffassung der Antragstellerin ein Gesamtzusammenhang verneint und jede Ausgabe als einzelne Maßnahme im Sinn von § 38 Abs. 3 VGHG gewertet wird.

Bei diesem Ergebnis braucht weiteren Zweifeln an der Zulässigkeit des Hauptantrages, insbesondere im Hinblick auf die Prozeßvollmacht und die Antragsänderung, nicht nachgegangen zu werden.

II.

Der Hilfsantrag, der sich allein auf die im Januar 1980 erschienene Ausgabe Nr. 24 von "Saarland Heute" bezieht, ist zwar zulässig; er ist jedoch unbegründet.

1.) Das Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 2. 3. 1977 (BVerfGE 44, 125) anläßlich der Bundestagswahl 1976 zur Abgrenzung von verfassungsrechtlich zulässiger Öffentlichkeitsarbeit und verfassungswidrigem parteiergreifendem Einwirken von Staatsorganen in Wahlkämpfe allgemeine Grundsätze und Maßstäbe entwickelt:

a) Hiernach ergibt sich aus Art. 20 Abs. 1 und 2 S. 2 GG: Es ist den Staatsorganen von Verfassungs wegen versagt, sich als Staatsorgane im Hinblick auf Wahlen mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern zu identifizieren und sie unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen, insbesondere durch Werbung die Entscheidung des Wählers zu beeinflussen. Unabhängig davon ist es mit dem Verfassungsprinzip, das Bundestag und Bundesregierung nur einen zeitlich begrenzten Auftrag haben, unvereinbar, daß die im Amt befindliche Bundesregierung als Verfassungsorgan im Wahlkampf sich gleichsam zur Wiederwahl stellt und dafür wirbt, daß sie "als Regierung wieder gewählt" wird (BVerfGE 44, 125 (141)). Das Grundgesetz verwehrt dem Staat, durch Parteinahme im Wahlkampf auf die Wettbewerbsverhältnisse zwischen den politischen Kräften Einfluß zu nehmen. Die Staatsorgane haben als solche allen zu dienen und sich im Wahlkampf neutral zu verhalten (BVerfGE 44, 125 (144)).

b) Weiterhin stellt das Bundesverfassungsgericht unter Bezugnahme auf Art. 21 Abs. 1 und Art. 38 Abs. 1 GG fest: Zu den Prinzipien, die das Grundgesetz unter dem Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zusammenfaßt, gehört auch das Prinzip der Chancengleichheit für alle politischen Parteien (BVerfGE 44, 125 (145)). Damit die Wahlentscheidung in voller Freiheit gefällt werden kann, ist es unerläßlich, daß die Parteien, soweit irgend möglich, mit gleichen Chancen in den Wahlkampf eintreten. Der öffentlichen Gewalt ist jede unterschiedliche Behandlung der Parteien, durch die deren Chancengleichheit bei Wahlen verändert werden kann, verfassungskräftig untersagt, sofern sie sich nicht durch einen zwingenden Grund rechtfertigen läßt. Mit der in Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG gesicherten Freiheit der Gründung politischer Parteien ist im Grundsatz auch die freie Auswirkung bei der Wahl, daß heißt die volle Gleichberechtigung aller Parteien, notwendigerweise verbunden. Dieses Recht wird verletzt, wenn Staatsorgane als solche parteiergreifend zugunsten oder zu Lasten einer politischen Partei oder von Wahlbewerbern in den Wahlkampf einwirken (BVerfGE 44, 125 (146)).

c) Das Bundesverfassungsgericht hat Öffentlichkeitsarbeit der Regierung als Darlegung und Erläuterung ihrer Maßnahmen, Vorhaben und künftiger Probleme schon in BVerfGE 20, 56 (100) für zulässig erklärt. BVerfGE 44, 125 (147 f.) hat diese Feststellung nicht nur ausdrücklich bestätigt, sondern die Öffentlichkeitsarbeit auch für notwendig erklärt. In der freiheitlich Demokratie des Grundgesetzes müssen Regierung und gesetzgebende Körperschaften den Grundkonsens der Bürger mit dem Staat lebend erhalten. Dazu gehört die Information über wesentliche Sachfragen, staatliche Entscheidungen, Maßnahmen und Lösungsvorschläge. Auch gilt es, bei unpopulären Maßnahmen mittels Öffentlichkeitsarbeit Zusammenhänge offen zu legen und um Verständnis für sie zu werben. Die zulässige Öffentlichkeitsarbeit der Regierung findet jedoch dort ihre Grenze, wo die Wahlwerbung beginnt (BVerfGE 44, 125 (150)). Ob Öffentlichkeitsarbeit zugleich Wahlwerbung ist, kann sich aus Inhalt und Aufmachung von Veröffentlichungen ergeben. Vom Inhalt her kann Indiz für ein parteiergreifendes Hineinwirken in den Wahlkampf sein, wenn die Regierung deutlich ihre Absicht zum Ausdruck bringt, "im Amt bleiben zu wollen". Von der äußeren Form her kann es ein Anzeichen für die Überschreitung der Grenze zur Wahlwerbung sein, wenn der informative Gehalt einer Druckschrift eindeutig hinter der reklamehaften Aufmachung zurückbleibt (BVerfGE 44, 125 (150)). Als Anzeichen für eine Grenzüberschreitung zur Wahlwerbung kommt weiterhin schon ein Anwachsen der Öffentlichkeitsarbeit in Wahlkampfnähe in Betracht, das sowohl in der größeren Zahl von Einzelmaßnahmen ohne akuten Anlaß, wie in deren Ausmaß und dem gesteigerten Einsatz öffentlicher Mittel für derartige Maßnahmen zum Ausdruck kommen kann (BVerfGE 44, 125 (151)).

d) Die Abgrenzung zwischen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit und verfassungswidriger, parteiergreifender Einwirkung auf die Wahl kann im Einzelfall schwierig sein. Deshalb setzt die Feststellung eines Verfassungsverstoßes eine ins Gewicht fallende Häufung und Massivität offenkundiger Grenzüberschreitungen voraus (BVerfGE 44, 125 (155)).

2.) Die Verfassungsbestimmungen, aus denen das Bundesverfassungsgericht die Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung in Wahlkämpfen herleitet, haben ihre Entsprechung in der Verfassung des Saarlandes: Art. 20 Abs. 1 GG entspricht Art. 60 SVerf; Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG findet sich mit gleichem Wortlaut in Art. 61 Abs. 1 S. 2 SVerf. Art. 21 GG ist Bestandteil aller Länderverfassungen der Bundesrepublik Deutschland auch dort, wo -wie im Saarland- eine inhaltsgleiche Bestimmung in der Verfassung nicht ausdrücklich enthalten ist (BVerfGE 1, 208 (227); 4, 375 (378); 6, 367 (375); 23, 33 (39); 27, 10 (17)). Dem Art. 38 GG entspricht Art. 63 Abs. 1 SVerf. Der Verfassungsgerichtshof hat daher im vorliegenden Verfahren nach inhaltsgleichen Vorschriften der Verfassung des Saarlandes zu entscheiden. Bei der Auslegung des saarländischen Verfassungsrechts schließt sich der Verfassungsgerichtshof den Grundsätzen und Maßstäben an, die das Bundesverfassungsgericht an Hand des Grundgesetzes entwickelt hat.

3.) Danach kann ein Verfassungsverstoß der Antragsgegnerin durch die Herausgabe und Verbreitung der Ausgabe Nr. 24 der Druckschrift "Saarland Heute" im Januar 1980 nicht festgestellt werden. Der Verfassungsgerichtshof versteht das Urteil des Bundesverfassungsgerichts dahin, daß bei Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit und verfassungswidriger Wahlwerbung auf zusätzliche Kriterien abzustellen ist, nämlich auf "eine ins Gewicht fallende Häufung und Massivität offenkundiger Grenzüberschreitungen" (BVerfGE 44, 125 (155 f.)). Der Verfassungsgerichtshof schließt sich dieser Auffassung an. Ist die beanstandete Maßnahme überhaupt keine Öffentlichkeitsarbeit, so bedarf es keiner weiteren Prüfung von Häufung, Massivität oder Offenkundigkeit dieser verfassungsrechtlichen Grenzüberschreitungen, um eine Verfassungswidrigkeit festzustellen. Läßt sich die Maßnahme jedoch grundsätzlich unter "Öffentlichkeitsarbeit" einordnen, so kann ihre Verfassungswidrigkeit nur unter Zuhilfenahme der erwähnten zusätzlichen Kriterien ermittelt werden.

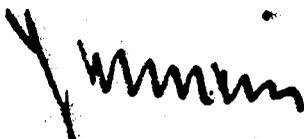
Von der Ausgabe Nr. 24 der Druckschrift "Saarland Heute" kann nicht gesagt werden, daß sie keinerlei Maßnahme der Öffentlichkeitsarbeit sei. Elemente der Öffentlichkeitsarbeit finden sich in verschiedenen Artikeln, z.B. in "Die Kohle hat wieder Zukunft", "Keine Krise mehr in der Stahlindustrie", "Der Tod auf der Straße ist durchaus vermeidbar". Zur Öffentlichkeitsarbeit gehört auch die Sympathiewerbung für das Saarland im allgemeinen, die an verschiedenen Stellen der Druckschrift betrieben wird. Somit ist zusätzlich zu fragen, ob eine ins Gewicht fallende Häufung und Massivität offenkundiger Grenzüberschreitungen zwischen Öffentlichkeitsarbeit und Wahlwerbung festgestellt werden kann. Dies ist zu verneinen.

Eine Häufung verfassungsrechtlicher Grenzüberschreitungen kann schon deshalb nicht angenommen werden, weil die Herausgabe und Verbreitung nur der Nr. 24 "Saarland Heute" in Rede steht. Auch von "Massivität" kann nicht gesprochen werden. Zwar ist davon auszugehen, daß die Druckschrift wegen ihrer hohen Auflage und der Art ihrer Verbreitung die meisten Bürger des Landes erreichen konnte. Dies allein bedeutet jedoch noch nicht Massivität in dem hier maßgeblichen Sinn. Wesentlich sind inhaltliche Momente zu berücksichtigen. Die von der Antragstellerin gerügten Artikel und Bilder reichen nach dem Gesamteindruck der Schrift für sich nicht aus, das Merkmal der Massivität von Grenzüberschreitungen in diesem Sinne zu begründen.

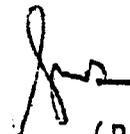
An dem Ergebnis, daß wegen Fehlens häufiger und massiver Grenzüberschreitungen in der Herausgabe der Nr. 24 des Druckwerks "Saarland Heute" im Januar 1980 kein verfassungswidriges Handeln der Antragsgegnerin gesehen werden kann, ändert sich auch dann nichts, wenn man in gewissem Umfang Veröffentlichungen von "Saarland Heute" aus der Zeit davor ins Blickfeld rückt. Dies könnte möglicherweise trotz der Vorschrift des § 38 Abs. 3 VGHG als zulässig erwogen werden, wenn die innerhalb der 3-Monatsfrist noch rügefähige Maßnahme als Fortsetzung eines bereits vorher begonnenen planvollen Vorgehens anzusehen wäre. Davon kann hier keine Rede sein. Es fehlt bereits an einem substantiierten

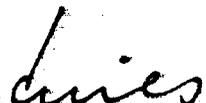
Sachvortrag der Antragstellerin. Für die Zeit vor Mai 1979 beschränkt sie sich darauf, eine Verbindung zwischen Erscheinungsdaten von "Saarland Heute" seit 1974 und dem Datum von Wahlen zu behaupten. Für einen die Ausgabe Nr. 24 "Saarland Heute", Januar 1980, einschließenden Gesamtplan der Antragsgegnerin sind keine Anhaltspunkte ersichtlich und auch nicht vorgetragen. Hinzu kommt, daß auch schon nach den Darlegungen der Antragstellerin eine nicht unerhebliche Anzahl von Ausgaben des Druckwerks eindeutig in Zeiten nach und zwischen Wahlen erschienen ist.

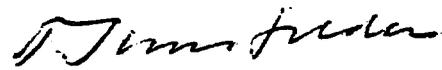
Auch die von der Antragstellerin unterstützend ins Feld geführten, auf Seite 4 dieses Urteils genannten Herausgaben weiterer Schriftwerke (Umweltbericht pp.) rechtfertigen keine abweichende Entscheidung. Diese Schriftwerke sind mit dem Hilfsantrag nicht zur Nachprüfung des Gerichts gestellt, sondern nur die Ausgabe Nr. 24 von "Saarland Heute".


(Gehrlein)

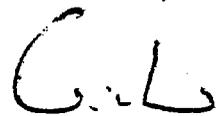

(Kretschmer)


(Dr. Geck)


(Dr. Knies)


(Dr. Senssfelder)


(Dr. Walter)


(Dr. Winter)