



Landeshaus, Düsternbrooker Weg 70, 24105 Kiel

An den  
Parlamentarischen Geschäftsführer  
der FDP-Fraktion  
Herrn Dr. Heiner Garg, MdL

im Hause

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 18/7581

Ihr Zeichen:

Ihre Nachricht vom: 09.03.2017

Mein Zeichen: L 207 - 272/18

Meine Nachricht vom:

Bearbeiter: Dr. Mathias Schubert

Telefon (0431) 988-1109

Telefax (0431) 988-1250

mathias.schubert@landtag.ltsh.de

21.03.2017

## Wahlwerbung durch Regierungsmitglieder

Sehr geehrter Herr Dr. Garg,

Sie haben mit Schreiben vom 9. März 2017 den Wissenschaftlichen Dienst gebeten zu prüfen, ob in den von Ihnen zitierten Passagen zum einen des Mitarbeiterbriefes von Minister Stefan Studt vom 30. Januar 2017, zum anderen des Schreibens der Ministerin Britta Ernst vom 2. März 2017 ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip sowie die Grundsätze der freien Wahl und der Chancengleichheit der Parteien bzw. eine Verletzung des Neutralitätsgebots durch eine unzulässige Wahlwerbung seitens der Landesregierung liege.

Dem kommen wir gern nach und nehmen wie folgt Stellung:

### I. Verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab

Der vorliegend heranzuziehende Prüfungsmaßstab und seine Ableitung aus dem Verfassungsrecht sind in der Rechtsprechung zunächst des Bundesverfassungsgerichts, sodann zahlreicher Landesverfassungsgerichte umfänglich dargelegt worden und beanspruchen seit der Leitentscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1977<sup>1</sup> im Wesentlichen unverändert Geltung. Entscheidend für die Beantwortung

<sup>1</sup> BVerfG, Urteil vom 2.3.1977, Az. 2 BvE 1/76, BVerfGE 44, 125; bestätigt in BVerfG, Beschluss vom 23.2.1983, Az. 2 BvR 1765/82, BVerfGE 63, 230.

der hier gestellten Frage ist daher die Anwendung der durch die Rechtsprechung entwickelten Kriterien (dazu unter II.), und kann es somit hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Grundlagen mit einer knappen Darstellung sein Bewenden haben (dazu im Folgenden).

1.

Das Bundesverfassungsgericht hat in der besagten Leitentscheidung zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung eingehend dargelegt, dass und inwieweit das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG), der Grundsatz der freien Wahlen (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) sowie das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit (Art. 21 Abs. 1 GG) einem *parteiergreifenden Einwirken* von Staatsorganen auf die Wahlen zur Volksvertretung Grenzen ziehen.<sup>2</sup> Das Gericht hat diesen Verfassungsgehalten entnommen, es sei den Staatsorganen in amtlicher Funktion verwehrt, durch besondere Maßnahmen auf die Willensbildung des Volkes bei Wahlen Einfluss zu nehmen, um dadurch Herrschaftsmacht in Staatsorganen zu erhalten oder zu verändern. Es sei ihnen daher 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.<sup>3</sup> Die amtierende Bundesregierung dürfe sich im Wahlkampf nicht gleichsam zur Wiederwahl stellen und dafür werben, dass sie „als Regierung wiedergewählt“ werde.<sup>4</sup> Das Grundgesetz verbiete zudem – insbesondere im Vorfeld der Wahl zur Volksvertretung –, die von der Allgemeinheit erbrachten und getragenen finanziellen Mittel und Möglichkeiten des Staates zugunsten oder zu Lasten von politischen Parteien oder Bewerbern in partei ergreifender Weise einzusetzen.<sup>5</sup>

2.

Auf der anderen Seite hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung anerkannt, dass *Öffentlichkeitsarbeit* der Regierung nicht nur zulässig, sondern auch notwendig sei, um den Grundkonsens im demokratischen Gemeinwesen lebendig zu erhalten.<sup>6</sup> In den Rahmen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit falle danach, die Politik der Regierung, ihre Maßnahmen und Vorhaben sowie künftig zu lösende Fragen darzule-

---

<sup>2</sup> BVerfG, Urteil vom 2.3.1977, Az. 2 BvE 1/76, juris, Rn. 44 ff.

<sup>3</sup> BVerfG, Urteil vom 2.3.1977, Az. 2 BvE 1/76, juris, Rn. 49.

<sup>4</sup> BVerfG, Urteil vom 2.3.1977, Az. 2 BvE 1/76, juris, Rn. 50.

<sup>5</sup> BVerfG, Urteil vom 2.3.1977, Az. 2 BvE 1/76, juris, Rn. 54.

<sup>6</sup> BVerfG, Beschluss vom 23.2.1983, Az. 2 BvR 1765/82, juris, Rn. 53.

gen und zu erläutern. Das gelte etwa für die sachgerechte, objektiv gehaltene Information über Rechtsfragen, die den Bürger unmittelbar angingen.<sup>7</sup>

3.

Das Nebeneinander der Befugnis zur Öffentlichkeitsarbeit einerseits und des Gebots der Neutralität im Wahlkampf andererseits birgt Konfliktpotential und zwingt zur Abgrenzung. Das Bundesverfassungsgericht hat dies anschaulich zum Ausdruck gebracht: „Zulässige Öffentlichkeitsarbeit findet [...] dort ihre Grenze, wo die Wahlwerbung beginnt.“<sup>8</sup> Entscheidend kommt es daher – auch im hier zu würdigenden Fall – auf die Kriterien an, anhand deren zulässige Öffentlichkeitsarbeit von verfassungswidrig parteiergreifendem Einwirken auf den Wahlkampf abzugrenzen ist. Das Bundesverfassungsgericht hat jene Grenze anhand folgender umfänglicher Maßgaben näher bestimmt:

- Öffentlichkeitsarbeit müsse sich innerhalb des der Bundesregierung verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiches halten.<sup>9</sup>
- Um eine offene oder versteckte Werbung für einzelne Parteien zu vermeiden, dürfe sich die Bundesregierung nicht als von bestimmten Parteien getragen darstellen oder sich mit negativem Akzent oder gar herabsetzend über die Oppositionsparteien und ihre Wahlbewerber äußern.<sup>10</sup>
- Indiz für ein parteiergreifendes Hineinwirken in den Wahlkampf könne es ferner sein, wenn die Bundesregierung deutlich ihre Absicht zum Ausdruck bringe, „im Amt bleiben zu wollen“. Dafür könne sprechen, dass sie im Vorfeld der Wahl eine Bilanz der von ihr in ihrer Amtszeit erbrachten positiven Leistungen verbreite, verbunden mit der Versicherung, sie allein biete die Gewähr für eine gesicherte Zukunft.<sup>11</sup>
- Des Weiteren könnten sich Hinweise dafür, dass ein Hineinwirken in den Wahlkampf bezweckt sei, aus der *äußeren Form* und der Aufmachung von Anzeigen, Broschüren, Faltblättern und anderen Druckschriften ergeben. Trete der informative Gehalt einer Druckschrift oder Anzeige eindeutig hinter die reklamehafte Auf-

<sup>7</sup> BVerfG, Urteil vom 2.3.1977, Az. 2 BvE 1/76, juris, Rn. 66; Beschluss vom 23.2.1983, Az. 2 BvR 1765/82, juris, Rn. 53.

<sup>8</sup> BVerfG, Beschluss vom 23.2.1983, Az. 2 BvR 1765/82, juris, Rn. 54; bereits BVerfG, Urteil vom 2.3.1977, Az. 2 BvE 1/76, juris, Rn. 71.

<sup>9</sup> BVerfG, Urteil vom 2.3.1977, Az. 2 BvE 1/76, juris, Rn. 68 ff.

<sup>10</sup> BVerfG, Urteil vom 2.3.1977, Az. 2 BvE 1/76, juris, Rn. 72.

<sup>11</sup> BVerfG, Urteil vom 2.3.1977, Az. 2 BvE 1/76, juris, Rn. 73.

machung zurück, so könne das ein Anzeichen dafür sein, dass die Grenze zur unzulässigen Wahlwerbung überschritten sei.<sup>12</sup>

- Entsprechendes gelte, wenn sich im Vorfeld der Wahl Druckschriften oder Anzeigen häuften, die bei unbefangener Betrachtung mehr der Steigerung des Bekanntheitsgrades und der Sympathiewerbung für Mitglieder der Bundesregierung als der Befriedigung eines von der Sache her gerechtfertigten Informationsbedürfnisses der Bürger dienten. Das werde insbesondere dann anzunehmen sein, wenn die regierungsamtlichen Veröffentlichungen in der Vorwahlzeit mit Abbildungen der Mitglieder der Bundesregierung versehen und deren persönliche Qualitäten besonders herausgestellt würden.<sup>13</sup>
- Als Anzeichen für eine Grenzüberschreitung zur unzulässigen Wahlwerbung komme weiterhin 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 könne.<sup>14</sup>
- In der *Vorwahlzeit* könne die Grenze zur unzulässigen Wahlwerbung auch dann überschritten sein, wenn die Regierung ihrem Inhalt und ihrer Aufmachung nach nicht zu beanstandende Veröffentlichungen, insbesondere in Form von *sogenannten Arbeitsberichten, Leistungsberichten oder Erfolgsberichten* mit beträchtlichem Aufwand und in erheblicher Menge veröffentliche oder gegen ihre Verbreitung keine ausreichenden Vorkehrungen treffe, die ihre Verwendung zu wahlwerbenden Zwecken verwehrt. Wann diese Grenze überschritten sei, lasse sich nicht allgemeingültig festlegen; dies hänge vor allem von Zahl und Umfang solcher Maßnahmen, der Nähe des Wahlzeitpunktes und der Intensität des Wahlkampfes ab.<sup>15</sup>
- Je näher die Veröffentlichungen an den Beginn der „heißen Phase“ des Wahlkampfes heranrückten, desto weniger könnten ihre Auswirkungen auf das Wahlergebnis ausgeschlossen werden. Deshalb trete hier die Aufgabe und Kompetenz der Regierung, den Bürger auch über zurückliegende politische Tatbestände, Vorgänge und Leistungen sachlich zu informieren, zunehmend hinter das Gebot zu-

<sup>12</sup> BVerfG, Urteil vom 2.3.1977, Az. 2 BvE 1/76, juris, Rn. 74.

<sup>13</sup> BVerfG, Urteil vom 2.3.1977, Az. 2 BvE 1/76, juris, Rn. 74.

<sup>14</sup> BVerfG, Urteil vom 2.3.1977, Az. 2 BvE 1/76, juris, Rn. 75.

<sup>15</sup> BVerfG, Urteil vom 2.3.1977, Az. 2 BvE 1/76, juris, Rn. 76 f.

rück, die Willensbildung des Volkes vor den Wahlen nach Möglichkeit von staatlicher Einflussnahme freizuhalten.<sup>16</sup>

- In der Vorwahlzeit gelte für die Regierung das Gebot äußerster Zurückhaltung und das Verbot jeglicher mit Haushaltsmitteln betriebenen Öffentlichkeitsarbeit in Form von sogenannten Arbeitsberichten, Leistungsberichten oder Erfolgsberichten. Denn während der „heißen Phase“ des Wahlkampfes gewöhnen solche Veröffentlichungen in aller Regel den Charakter parteiischer Werbemittel in der Wahlausinandersetzung, in die einzugreifen der Regierung verfassungskräftig versagt sei.<sup>17</sup>
- Von diesen Beschränkungen der Öffentlichkeitsarbeit unberührt blieben dagegen auch im Vorfeld der Wahl informierende, wettbewerbsneutrale Veröffentlichungen, die aus akutem Anlass geboten seien.<sup>18</sup>

#### 4.

In seiner Leitentscheidung tritt das Bundesverfassungsgericht in die konkrete Prüfung der verfahrensgegenständlichen Maßnahmen der Bundesregierung mit folgender Bemerkung ein:<sup>19</sup>

„Die Abgrenzung zwischen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit und verfassungswidriger, parteiergreifender Einwirkung auf die Bundestagswahl kann im Einzelfall schwierig sein. Deshalb setzt die Feststellung eines Verfassungsverstößes eine ins Gewicht fallende Häufung und Massivität offenkundiger Grenzüberschreitungen voraus.“

Dem ist zu entnehmen, dass Überschreitungen der Grenze zur regierungsamtlichen Wahlwerbung nicht als solche, sondern nur unter den zusätzlichen Voraussetzungen der Häufung, Massivität und Offenkundigkeit als verfassungswidrig zu werten seien.

Gegen ein derartiges Verständnis hat sich indessen der Saarländische Verfassungsgerichtshof gewandt und wie folgt ausgeführt:<sup>20</sup>

„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 zu-

<sup>16</sup> BVerfG, Urteil vom 2.3.1977, Az. 2 BvE 1/76, juris, Rn. 77.

<sup>17</sup> BVerfG, Urteil vom 2.3.1977, Az. 2 BvE 1/76, juris, Rn. 77.

<sup>18</sup> BVerfG, Urteil vom 2.3.1977, Az. 2 BvE 1/76, juris, Rn. 77.

<sup>19</sup> BVerfG, Urteil vom 2.3.1977, Az. 2 BvE 1/76, juris, Rn. 87.

<sup>20</sup> VerfGH des Saarlandes, Urteil v. 1.7.2010, Az. Lv 4/09, juris, Rn. 76.

lässige 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.“

Der Wissenschaftliche Dienst hält dieses Argument für überzeugend. Ergänzend sei angemerkt, dass sich seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 1977 die technischen Voraussetzungen der Öffentlichkeitsarbeit der Regierung grundlegend verändert haben. Hatte das Bundesverfassungsgericht in jenem Jahr noch über Anzeigen in Tageszeitungen und Zeitschriften sowie Druckschriften zu entscheiden, stehen den Regierungen heute elektronische Kommunikationswege offen, mit denen unter vergleichsweise geringem Ressourceneinsatz ein großer Adressatenkreis erreicht werden kann. Unter diesen gewandelten Voraussetzungen erscheint fraglich, ob die Kriterien der Häufung und Massivität als notwendige Bedingungen für ein verfassungswidriges Einwirken auf den Wahlkampf noch aufrecht zu erhalten sind. Im Folgenden wird daher mit dem Saarländischen Verfassungsgerichtshof davon ausgegangen, dass es dieser Merkmale als kumulativ erforderlicher Voraussetzungen für einen Verfassungsverstoß nicht bedarf.

5.

Die vorstehend unter 1.–4. umrissenen Grundsätze beanspruchen auch auf der *Ebene des Landesverfassungsrechts* uneingeschränkt Geltung. Dementsprechend haben sich zahlreiche Landesverfassungsgerichte der Leitentscheidung des Bundesverfassungsgerichts angeschlossen und an den darin entwickelten Maßstäben öffentlichkeitswirksame Maßnahmen der jeweiligen Landesregierung in zeitlicher Nähe zum Landtagswahlkampf gemessen.<sup>21</sup> Eine einschlägige Entscheidung des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts liegt zwar bislang nicht vor, doch finden auch in der hiesigen Landesverfassung, namentlich im Demokratieprinzip (Art. 2 Abs. 1 und 2 LV) und im Grundsatz der freien Wahlen (Art. 4 Abs. 1 LV), die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Maßgaben eine entsprechende verfassungsrechtli-

---

<sup>21</sup> Siehe etwa StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 27.02.1981, Az. GR 1/80, ESVGH 31, 81; BremStGH, Entscheidung vom 30.11.1983, Az. St 1/83, NVwZ 1985, 649; HessStGH, Urteil vom 20.12.1990, Az. P.St. 1114, NVwZ 1992, 465; VerfGH NRW, Urteil vom 15.10.1991, Az. 12/90, NVwZ 1992, 467; VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 23.10.2006, Az. VGH O 17/05, NVwZ 2007, 200; VerfGH des Saarlandes, Urteil v. 1.7.2010, Az. Lv 4/09, NVwZ-RR 2010, 785.

che Grundlage. Im Übrigen gilt Art. 21 Abs. 1 GG unmittelbar.<sup>22</sup> An jenen Maßgaben sind daher im Folgenden die zur Prüfung gestellten Ministerschreiben zu messen.

## II. Verfassungsrechtliche Würdigung der Ministerschreiben

### 1. Mitarbeiterbrief des Innenministers

Das Schreiben des Innenministers vom 30. Januar 2017 enthält zunächst allgemeine Ausführungen zur aktuellen Gefahrenlage im Land Schleswig-Holstein angesichts einer verschärften Bedrohung durch den internationalen Terrorismus. Im Anschluss dankt der Minister den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für die im Jahr 2016 geleisteten Dienste, geht sodann auf die zunehmenden Angriffe auf Polizeibeamte ein und nimmt im Weiteren Stellung zu der hohen Belastung der Landespolizei im Allgemeinen und der im Wechselschichtdienst tätigen Beamtinnen und Beamten im Besonderen. In diesem Zusammenhang findet sich die folgende Passage:

„Ich bin sehr froh, dass ich jetzt mit unserem Ministerpräsidenten grundsätzliche Einigkeit erzielen konnte, dass wir die monatliche und wöchentliche Arbeitszeit in mehreren Schritten reduzieren werden. Und dies nicht erst ab 2019, sondern beginnend noch in diesem Jahr auf Basis des von der Behördenleiterrunde vorgeschlagenen Vorgehens. Ministerpräsident Albig hat anlässlich der Ernennungsfeier der frisch gebackenen Polizeiobermeisterinnen und -obermeister am 20. Januar zugesagt, dass dieses Projekt das erste in einem nächsten Koalitionsvertrag sein wird, das wir umsetzen. Die Polizeibehörde in meinem Hause habe ich beauftragt, die erforderlichen Umsetzungsschritte zu skizzieren und interne Abstimmungsgespräche – auch mit anderen betroffenen Ressorts wie z.B. Justiz – zu führen.“

Vorab ist zu klären, ob es sich bei dem Schreiben überhaupt um „Öffentlichkeitsarbeit“ handelt, denn hierauf beziehen sich die dargelegten verfassungsrechtlichen Beschränkungen des Regierungshandelns im Vorfeld der Wahl. Zweifel an der Einordnung als Öffentlichkeitsarbeit könnten deshalb bestehen, weil es sich um ein an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Landespolizei adressiertes und ausdrücklich als „Mitarbeiterbrief“ bezeichnetes Schreiben handelt, das nicht der unbegrenzten Öffentlichkeit zugänglich gemacht, sondern im Intranet der Landespolizei Schleswig-Holstein veröffentlicht worden ist.

---

<sup>22</sup> Caspar, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack, Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 2006, Art. 12 Rn. 16.

Der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes hat anhand eines Briefes, den der Ministerpräsident an die im öffentlichen Dienst des Saarlandes Beschäftigten gerichtet hatte, entschieden, dass auch für ein solches Schreiben die Grenzen zwischen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit und parteiergreifender Werbung im Wahlkampf zu gelten hätten, weil auch der öffentliche Dienst eines Landes Teil der Öffentlichkeit sei.<sup>23</sup> Das erscheint überzeugend, zumal anderenfalls der Landesregierung die Möglichkeit offen stünde, durch gezielte Ansprache mehrerer „Teilöffentlichkeiten“ eine insgesamt nicht unerhebliche Werbewirkung zu erzielen, ohne den durch die Rechtsprechung gezogenen Grenzen zu unterliegen. Auch wenn der Mitarbeiterbrief des Innenministers nicht an alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes, sondern nur an jene der Landespolizei gerichtet ist, handelt es sich bei diesem Personenkreis gleichwohl um eine „Teilöffentlichkeit“ und ist das Mitarbeiterschreiben daher als Öffentlichkeitsarbeit anzusehen.

Dem wird in der Literatur entgegen gehalten, es handele sich bei Anschreiben an Landesbedienstete um interne, also gerade nicht öffentliche Maßnahmen, so dass man insoweit auch nicht von „Öffentlichkeitsarbeit“ sprechen könne.<sup>24</sup> Auch gegenüber den im öffentlichen Dienst Beschäftigten darf indessen die Landesregierung als Dienstherr nicht für die sie tragenden politischen Parteien werben.<sup>25</sup> Darüber hinaus lässt sich mit dem Saarländischen Verfassungsgerichtshof bereits die Frage aufwerfen,

„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 [...], Dienstvorgesetzte seinen Angehörigen gegenüber daher zu keiner Zeit und in keiner Weise anregen dürfen, eine politische Partei zu unterstützen.“<sup>26</sup>

Letztlich kann dies aber dahinstehen, da gegenüber dem öffentlichen Dienst zumindest die o.g. Maßstäbe für die Abgrenzung von Öffentlichkeitsarbeit und Wahlwerbung gelten.

<sup>23</sup> VerfGH des Saarlandes, Urteil v. 1.7.2010, Az. Lv 4/09, juris, Rn. 87.

<sup>24</sup> Mandelartz, LKRZ 2010, 371 (373 f.).

<sup>25</sup> So denn auch Mandelartz, LKRZ 2010, 371 (374), der mit dieser Begründung ebenso zum Ergebnis der Verfassungswidrigkeit des entsprechenden Anschreibens kommt.

<sup>26</sup> VerfGH des Saarlandes, Urteil v. 1.7.2010, Az. Lv 4/09, juris, Rn. 87, der Gerichtshof hat diese Frage offen gelassen.

### a) Form des Anschreibens

Aus der äußeren Gestaltung des Mitarbeiterbriefes erwachsen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. So kann keine Rede davon sein, dass der informative Gehalt des Schreibens eindeutig hinter eine „reklamehafte Aufmachung“ zurücktritt<sup>27</sup>.

Als formales Indiz für eine Absicht, mit dem Anschreiben Wahlwerbung zu betreiben, ließe sich allenfalls anführen, dass der Brief mit einer Abbildung des Ministers versehen ist. Wie dargelegt, misst das Bundesverfassungsgericht diesem Umstand Bedeutung bei, allerdings im Kontext einer erkennbar beabsichtigten Steigerung des Bekanntheitsgrades und der Sympathiewerbung für Regierungsmitglieder, die über den Zweck, ein sachlich gerechtfertigtes Informationsbedürfnis zu befriedigen, hinausgehen.<sup>28</sup> Für eine derartige Absicht ist vorliegend nichts ersichtlich; im Ergebnis reicht die Bebilderung für sich genommen nicht aus, den Eindruck zu erwecken, es handle sich bei dem Mitarbeiterbrief schon der äußeren Form nach um Wahlwerbung.

### b) Inhalt des Anschreibens

Seinem Inhalt nach verstößt der Mitarbeiterbrief nicht gegen die Maßgabe, dass sich Mitglieder der Regierung nicht als von bestimmten Parteien getragen darstellen oder sich negativ über die Oppositionsparteien und ihre Wahlbewerber äußern dürfen.<sup>29</sup> Das Anschreiben erwähnt weder direkt noch indirekt die Parteizugehörigkeit des Ministers noch anderer Regierungsmitglieder, es nimmt zudem keinerlei Bezug auf konkurrierende Parteien und deren Kandidaten.

Wie dargelegt, sieht es die Rechtsprechung indessen auch als Indiz für ein parteiergreifendes Hineinwirken in den Wahlkampf an, wenn die Regierung deutlich ihre Absicht zum Ausdruck bringt, „im Amt bleiben zu wollen“, wofür sprechen könne, dass sie im Vorfeld der Wahl eine Bilanz der von ihr in ihrer Amtszeit erbrachten positiven Leistungen verbreite und dies mit der Versicherung verbinde, sie allein biete die Gewähr für eine gesicherte Zukunft.<sup>30</sup> In diese Richtung geht der Verweis des Innenministers auf die Zusage des Ministerpräsidenten Albig, das Projekt der Reduzierung der Arbeitszeit werde „das erste in einem nächsten Koalitionsvertrag sein [...], das wir umsetzen“; Gleiches gilt für die Aussage des Innenministers, er habe die Polizeiabteilung in seinem Hause beauftragt, die hierzu erforderlichen Umsetzungsschritte zu skizzieren und interne Abstimmungsgespräche – auch mit anderen betroffenen Ressorts – zu führen. Mit diesen Äußerungen macht der Innenminister zwar nicht aus-

<sup>27</sup> Dazu oben bei Fn. 12.

<sup>28</sup> Dazu oben bei Fn. 13.10

<sup>29</sup> Siehe oben Fn. 10.

<sup>30</sup> Siehe oben Fn. 11.

drücklich, aber doch unmissverständlich klar, dass der amtierende Ministerpräsident und er auch der nächsten Landesregierung angehören wollen und kündigt zugleich – aus Sicht der Adressaten positive – Maßnahmen an, die unter ihrer künftigen Regierungsbeteiligung Gegenstand des Koalitionsvertrages sein würden. Mit diesem Verweis auf den Koalitionsvertrag – dessen Abschluss den an der Regierungsbildung beteiligten politischen Parteien bzw. deren Landesverbänden vorbehalten ist – findet sich überdies ein deutlicher parteipolitischer Bezug in dem Mitarbeiterschreiben. Darüber hinaus weist der Innenminister auf von ihm bereits angeordnete Schritte zur Vorbereitung der erwähnten, nach der Wahl umzusetzenden politischen Maßnahmen hin. Insgesamt bringt damit der Minister seine Absicht, „im Amt bleiben zu wollen“ deutlich zum Ausdruck und überschreitet folglich die Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen.

### c) Zeitpunkt des Anschreibens

Auch aus dem Zeitpunkt regierungsamtlicher Verlautbarungen kann sich eine verfassungsrechtliche Grenzüberschreitung ergeben. So gilt nach der Rechtsprechung für die sog. *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.“<sup>31</sup>

Das wirft hier zunächst die Frage auf, ob die Veröffentlichung des Ministerbriefes im Intranet am 30. Januar 2017 in die „Vorwahlzeit“ im Sinne der Rechtsprechung fällt. Zieht man die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts entsprechend heran, ist dies der Fall: Das Gericht benennt als „Orientierungspunkt“ für den Beginn der Vorwahlzeit, in der auch regierungsamtliche Veröffentlichungen unzulässig sind, 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, den Zeitpunkt, an dem der Bundespräsident den Wahltag bestimmt.<sup>32</sup> Dem entspricht in Schleswig-Holstein die Bestimmung des Wahltags durch die Landesregierung gem. § 4 LWahlG. Diese erfolgte allerdings bereits Ende Februar 2016, also mehr als 14 Monate vor dem Wahltermin.

<sup>31</sup> VerFGH des Saarlandes, Urteil v. 1.7.2010, Az. Lv 4/09, juris, Rn. 72 unter Verweis auf BVerfG, Urteil vom 2.3.1977, Az. 2 BvE 1/76, juris, Rn. 76 – Hervorhebungen nicht im Original; dazu bereits oben bei Fn. 17.

<sup>32</sup> BVerfG, Urteil vom 2.3.1977, Az. 2 BvE 1/76, juris, Rn. 78.

Die landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung hat angesichts der langen Vorwahlzeiten, die sich bei einer Übertragung der Berechnungsmethode des Bundesverfassungsgerichts jeweils aus dem Landesrecht ergäben,<sup>33</sup> kürzere Zeiträume in Ansatz gebracht, zumal das Gericht selbst keinen genauen Stichtag, sondern nur einen für das Bundesrecht passenden Orientierungspunkt benannt hat. So hat der Saarländische Verfassungsgerichtshof die Vorwahlzeit auf einen Zeitraum von drei Monaten vor dem Wahltag festgelegt, ohne dies allerdings näher zu begründen.<sup>34</sup> Aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1977 hatten allerdings die Sprecher der Bundesregierung und der Landesregierungen vereinbart, die Vorwahlzeit einheitlich auf fünf Monate festzulegen.<sup>35</sup> Zudem haben der Baden-Württembergische Staatsgerichtshof und der Hessische Staatsgerichtshof ihren Entscheidungen eine Vorwahlzeit von fünf bis sechs Monaten<sup>36</sup> bzw. von fünf Monaten<sup>37</sup> zugrunde gelegt.

Vor diesem Hintergrund ist vorliegend davon auszugehen, dass das Schreiben des Innenministers vom 30. Januar 2017 in die Vorwahlzeit der am 7. Mai 2017 stattfindenden Landtagswahl fällt. Daraus folgt: Auch wenn man der fraglichen Passage des Ministerbriefes den werbenden Charakter nicht beimessen und das Schreiben als rein sachlichen Arbeits-, Leistungs- und Erfolgsbericht ansehen wollte, änderte dies nichts an der Beurteilung als Verstoß gegen das während der Vorwahlzeit geltende Gebot äußerster Zurückhaltung und das damit einhergehende Verbot jeglicher mit Haushaltsmitteln betriebenen regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit in Form von sogenannten Arbeitsberichten, Leistungsberichten oder Erfolgsberichten.

Eine andere Beurteilung ist auch nicht aufgrund der Ausnahme für „informierende, wettbewerbsneutrale Veröffentlichungen, die aus akutem Anlass geboten sind“<sup>38</sup> möglich; ein akuter Anlass für das Schreiben ist nicht erkennbar.

#### d) Ergebnis

Im Ergebnis überschreitet der Mitarbeiterbrief des Innenministers die von der Rechtsprechung gezogenen Grenzen zur unzulässigen Wahlwerbung bereits aufgrund seines Inhalts, weil unzulässigerweise die Absicht der Regierung zum Ausdruck ge-

<sup>33</sup> Dazu VerfGH des Saarlandes, Urteil v. 1.7.2010, Az. Lv 4/09, juris, Rn. 75, wonach eine zehnmönatige Vorwahlzeit angesichts der damit für die Landesregierung verbundenen Einschränkungen zu lang sei.

<sup>34</sup> VerfGH des Saarlandes, Urteil v. 1.7.2010, Az. Lv 4/09, juris, Rn. 75; kritisch zu diesem unbegründeten Abweichen von der langjährigen Staatspraxis *Mandelartz*, LKRZ 2010, 371 (373).

<sup>35</sup> Vgl. BT-Drs. 9/2184, S. 12.

<sup>36</sup> Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg, Urteil vom 27.2.1981, Az. GR 1/80, juris, Ls.

<sup>37</sup> Staatsgerichtshof des Landes Hessen, Urteil vom 20.12.1990, Az. P.St. 1114, juris, Rn. 46.

<sup>38</sup> BVerfG, Urteil vom 2.3.1977, Az. 2 BvE 1/76, juris, Rn. 77.

bracht wird, „im Amt bleiben zu wollen“, sowie für den Fall der Wiederwahl positive Entwicklungen für die Zukunft in Aussicht gestellt werden. Aber auch dann, wenn man in dem Schreiben lediglich einen sachlichen Arbeits-, Leistungs- und Erfolgsbericht erkennen wollte, wäre es nach der Rechtsprechung allein aufgrund seiner Veröffentlichung in der Vorwahlzeit als ein unzulässiges parteiergreifendes Hineinwirken in den Wahlkampf anzusehen.

## 2. Schreiben der Bildungsministerin

Auch das Schreiben der Bildungsministerin vom 2. März 2017, gerichtet an die Schulleiterinnen und Schulleiter, die Lehrerinnen und Lehrer sowie die Eltern, Schülerinnen und Schüler im Land Schleswig-Holstein und versandt per E-Mail, berichtet im Wesentlichen über die Arbeit, die Leistungen und Erfolge im Bereich des Schulwesens und richtet Dank an die daran Beteiligten.

Im ersten Absatz findet sich folgende Passage:

„Im Landeshaushalt 2017 – und damit für das Schuljahr 2017/18 – stehen unseren Schulen 22.816 Lehrkräftestellen zu Verfügung. Das sind 80 mehr als im Vorjahr und 2.056 mehr als von der Vorgängerregierung für 2017 vorgesehen.“

Das Anschreiben, bei dem es sich unzweifelhaft um Öffentlichkeitsarbeit handelt, begegnet zwar nicht seiner äußeren Form nach, wohl aber aufgrund seines Inhalts und Zeitpunkts verfassungsrechtlichen Bedenken:

Zwar nimmt die Ministerin keinen Bezug auf ihre Parteizugehörigkeit und stellt auch nicht die Landesregierung als von bestimmten Parteien getragen dar. Wenn sie allerdings die Anzahl der im Landeshaushalt 2017 ausgewiesenen Lehrkräftestellen ins Verhältnis zu der um etwa 10% niedrigeren Stellenzahl setzt, die die Vorgängerregierung für 2017 vorgesehen hatte, so wird damit die Botschaft vermittelt, die Parteien, die gegenwärtig die Regierung tragen, hätten für eine deutlich höhere Personalausstattung und damit bessere Unterrichtsversorgung an den Schulen gesorgt als die derzeit der Opposition angehörigen früheren Regierungsparteien.<sup>39</sup> Auch wenn diese Parteien nicht ausdrücklich genannt werden, so ist doch jedenfalls für die wahlberechtigten Adressaten des Schreibens ohne weiteres erkennbar, dass sich die Ministerin über die Leistungen der vormals regierungstragenden Parteien mit einem negativen

<sup>39</sup> Eine Broschüre (Auflage: 5000 Exemplare) mit einer vergleichbaren Äußerung („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 der VerfGH des Saarlandes, Urteil v. 1.7.2010, Az. Lv 4/09, juris, Rn. 80, als verfassungswidrig angesehen; zustimmend *Mandelartz*, LKRZ 2010, 371 (373).

Akzent äußert. Ob dies gewollt ist oder nicht, spielt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine Rolle für die Einordnung als wahlbeeinflussende Maßnahme.<sup>40</sup>

Hinzu kommt, dass in dem Schreiben die Verstärkung im Bereich Sonderpädagogik als „eine wichtige Aufgabe für die kommende Wahlperiode“ bezeichnet wird (S. 2 unten). Hierbei handelt es sich nicht lediglich um eine objektive Feststellung, sondern um eine aus dem in Bezug genommenen Klemm-Gutachten abgeleitete politische Wertung; zugleich werden damit allgemein entsprechende politische Maßnahmen für den Fall der Regierungsbeteiligung der Ministerin auch in der kommenden Wahlperiode in Aussicht gestellt und wird damit die Absicht zum Ausdruck gebracht, „im Amt bleiben zu wollen“.

Selbst wenn man den inhaltlichen Bedenken nicht folgen wollte, verstößt das Schreiben, das aufgrund seines Versands etwa zwei Monate vor der Wahl eindeutig in die Vorwahlzeit fällt, jedenfalls gegen das Gebot äußerster Zurückhaltung im Wahlkampf und das daraus verfassungsgerichtlich abgeleitete Verbot jeglicher mit Haushaltsmitteln betriebenen Öffentlichkeitsarbeit in Form von Arbeits-, Leistungs- und Erfolgsberichten.<sup>41</sup> Ein akuter Anlass, der das Schreiben während der Vorwahlzeit rechtfertigen könnte, ist auch hier nicht ersichtlich.

Dagegen verfängt auch der öffentlich geltend gemachte Einwand der Ministerin, sie habe bereits in der Vergangenheit regelmäßig derartige Schreiben zum Halbjahresbeginn herausgeschickt,<sup>42</sup> nicht. Dem steht die insoweit eindeutige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entgegen, die sachlichen Informationen in der Vorwahlzeit eine gänzlich andere (Werbe-)Wirkung beimisst als außerhalb dieser Zeit und aus diesem Grund die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung zunehmend strengeren Grenzziehungen unterwirft, je näher der Wahltermin rückt.<sup>43</sup>

### III. Ergebnis

Festzuhalten ist, dass beide Schreiben, soweit es die hier gewürdigten Passagen angeht, die verfassungsrechtlichen Grenzen zulässiger regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit überschreiten und somit als parteiergreifendes Hineinwirken in den Wahlkampf gegen das aus dem Demokratieprinzip, dem Grundsatz freier Wahlen und dem

<sup>40</sup> BVerfG, Urteil vom 2.3.1977, Az. 2 BvE 1/76, juris, Rn. 71.

<sup>41</sup> Siehe allgemein oben bei Fn. 17.

<sup>42</sup> Siehe etwa Lübecker Nachrichten vom 10.3.2017, S. 5.

<sup>43</sup> Deutlich BVerfG, Urteil vom 2.3.1977, Az. 2 BvE 1/76, juris, Rn. 76 f.

Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit abgeleitete „Gebot äußerster Zurückhaltung“ staatlicher Organe im Wahlkampf verstoßen.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Mathias Schubert