



VERFASSUNGSGERICHTSHOF  
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

VerfGH 8/84

Verkündet am: 15. Februar 1985  
Faber

Verwaltungsgerichtsangestellte als  
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

1. der Christlich Demokratischen Union Deutschlands,  
Landesverband Rheinland, vertreten durch den Landesvorstand,  
Landesvorsitzender ..... und Landesschatzmeister
2. der Christlich Demokratischen Union Deutschlands,  
Landesverband Westfalen-Lippe, vertreten durch den Landesvor-  
sitzenden

Verfahrensbevollmächtigte:

Antragsteller,  
Rechtsanwälte

g e g e n

die Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen,  
vertreten durch den Ministerpräsidenten,  
4000 Düsseldorf,

Antragsgegnerin,

Verfahrensbevollmächtigter:

wegen Wahleinwirkung durch Erstellung und Verbreitung einer gemeindebezogenen  
Zusammenstellung von Leistungen des Landes

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung

vom 14. Dezember 1984

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. Bischoff  
Präsident des Oberlandesgerichts Hamm Tiebing  
Präsident des Oberlandesgerichts Düsseldorf Dr. Wiesen  
Professor Dr. Brox  
Professor Dr. Kriele  
Rechtsanwältin Schwarz  
Professor Dr. Stern

für Recht erkannt:

Die Anträge werden zurückgewiesen.

## Gründe:

### A.

In den ersten Monaten des Jahres 1984 ließ die Antragsgegnerin eine nach Regierungsbezirken gegliederte, fünf Bände mit insgesamt 1.500 Seiten umfassende Zusammenstellung mit dem Titel "Leistungen des Landes Nordrhein-Westfalen in den Gemeinden 1975 - 1983" fertigen. Die Zusammenstellung wurde am 19. April 1984 vorläufig abgeschlossen; sie soll ohne Veränderung der Grundanlage erweitert und fortgeschrieben werden.

In der Zusammenstellung wird jede einzelne Gemeinde gesondert abgehandelt. Die Darstellung beginnt jeweils mit der wortgleichen "Vorbemerkung":

"Diese Darstellung vermittelt einen Überblick über die finanziellen Leistungen des Landes in den Gemeinden von 1975 bis 1983. Die Leistungen des Landes sind nach Art und Höhe von Gemeinde zu Gemeinde verschieden. Das liegt einmal daran, daß die Ausstattung der Gemeinden mit vielerlei Einrichtungen für den Bürger 1975 ein unterschiedliches Niveau hatte; zum anderen auch an den Aufgaben, die die Gemeinden im Rahmen der zentralörtlichen Gliederung wahrnehmen: als Oberzentrum, Mittel- oder Grundzentrum. Vor allem aber liegt es an der unterschiedlichen Prioritätensetzung durch die Gemeinden und Städte selbst.

Die exakte Summe aller Leistungen des Landes von 1975 bis 1983 ist aus dem vorliegenden Datenmaterial aus erklärlichen Gründen nicht ablesbar. Vor allem bei der Unterhaltung von gemeindlichen Einrichtungen durch laufende Zuschüsse liegen Zahlen auf lokaler Ebene nur unvollständig vor, so daß zum Teil lediglich eine exemplarische Ausweisung für einen kürzeren Zeitraum möglich war. Weil die Zahlen auf Bewilligungsbasis beruhen, kann es zu Abweichungen bei den tatsächlich abgeflossenen Mitteln nach oben und unten kommen. Auch bei den Einzelmaßnahmen konnten aus der Fülle der in neun Jahren geförderten Maßnahmen nur einige wichtige herausgestellt werden. Alle Leistungen des Landes, die die Bürger täglich in Anspruch nehmen, hier aufzuführen, ist wegen des Umfangs nicht möglich. Auch die Eigenleistungen der Gemeinden sind nicht ausgewiesen. Das heißt also, daß die mit Landesmitteln geförderten Maßnahmen für den Bürger in ihrem Gesamtvolumen erheblich umfangreicher waren, als dies aus den Daten ersichtlich ist. Schließlich mußte auch aus Datenschutzgründen eine Ausweisung der Landesleistungen in vielen Fällen unterbleiben."

Es schließen sich Ausführungen zu den Finanzzuweisungen des Landes an die Gemeinden an, die gleichlautend wie folgt beginnen:

"Mit seinen Finanzzuweisungen an die Gemeinden ist das Land auch in wirtschaftlich schwieriger Zeit bis an die Grenzen der eigenen Leistungsfähigkeit gegangen. Bestätigt wird die traditionell gemeindefreundliche Haltung des Landes dadurch, daß Nordrhein-Westfalen im Vergleich aller Flächenländer

- . seine Gemeinden über den höchsten Steuerverbandsatz beteiligt,
- . auch im Jahre 1983 - trotz zwischenzeitlicher Absenkung des Verbandsatzes auf 25,5 % - mit 726 DM je Einwohner die höchsten Nettoleistungen an seine Gemeinden erbringt (Quelle: Bundesminister der Finanzen)."

Die weitere Darstellung ist unterteilt in Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik, Agrar- und Forstwirtschaft, Verkehr, Wohnungs- und Städtebau, Freizeit und Sport, Umweltpolitik, Sozialpolitik, Bildung und Kultur sowie Staatliche und kommunale Verwaltung, öffentliche Sicherheit und Ordnung. Dargestellt werden nur die kommunalpolitisch relevanten Sachbereiche sowie einzelne Maßnahmen, die für die Gemeinde bzw. die Bürger von herausragender Bedeutung sind. Die Auswahl ist nach den konkreten gemeindespezifischen Verhältnissen beurteilt worden. Die Daten sind nicht in statistischen Übersichten zusammengestellt, sondern in Sätzen wiedergegeben.

Die Zusammenstellung wurde durch ein 1983/84 in der Staatskanzlei geschaffenes Referat "Bestandsaufnahme und Entwicklung", dem noch weitere Aufgaben übertragen wurden, unter Inanspruchnahme allgemeiner Sachmittel erstellt. Dem Referat arbeiteten andere Landesbehörden und Kommunalverwaltungen zu. Weitere Vorarbeiten wurden aufgrund eines privatrechtlichen Vertrages geleistet; sie verursachten Kosten in Höhe von 11.800,- DM.

Dem Präsidenten des Landtages wurde ein Gesamtexemplar der Leistungszusammenstellung zugeleitet. Auszüge für ihren Wohnort erhielten die Mitglieder des Hauptausschusses des Landtages Anfang Mai 1984. Den übrigen Mitgliedern des Landtages wurde und wird auf Anforderung "für Ihre weitere parlamentarische Arbeit" jeweils ein Auszug für ihre Stadt bzw. ihren (Wahl-)Kreis zur Verfügung gestellt. Bis zum 14. Dezember 1984 hatten 78 Landtagsabgedordnete einen Auszug angefordert. Im Hinblick auf das anhängige Verfahren erhielt die CDU-Landtagsfraktion auf entsprechende Anfragen zunächst ein, später fünf weitere vollständige Exemplare. Auch der SPD-Landtagsfraktion wurde ein vollständiges Exemplar zur Verfügung gestellt. Weitere Gesamtexemplare oder Auszüge sind an Stellen oder Personen außerhalb der Landesregierung nicht herausgegeben worden.

Die Antragsteller sehen in der gemeindebezogenen Leistungszusammenstellung und ihrer auszugsweisen Überlassung an Landtagsabgeordnete eine Verletzung des Demokratiegebots, des Grundsatzes der Chancengleichheit politischer Parteien und des Grundrechts auf Schutz der personenbezogenen Daten.

Sie beantragen mit dem am 24. Juli 1984 eingeleiteten Organstreitverfahren,

festzustellen, daß die Antragsgegnerin das Recht von Parteien auf chancengleiche Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes gem. Art. 1, 4, 30, 31 LV, Art. 3, 21 Abs. 1, 28 Abs. 1 GG (Chancengleichheit) und das Verfassungsgebot der grundsätzlich staatsfreien Meinungs- und Willensbildung des Volkes gem. Art. 2, 30, 31 LV, Art. 20, 28 Abs. 1, 38 Abs. 1 GG (Demokratiegebot) sowie das Grundrecht auf Schutz der personenbezogenen Daten (Art. 4 Abs. 2 LV) dadurch verletzt hat, daß die Antragsgegnerin eine gemeindebezogene Leistungsbilanz über "Leistungen des Landes in den Gemeinden 1975 - 1983" hat erstellen lassen, sie den Landtagsabgeordneten zur freien Verfügung gestellt und dadurch unzulässig parteiergreifend und unter Verletzung des Datenschutzes in den Prozeß der Meinungs- und Willensbildung des Volkes anläßlich der Kommunalwahlen vom 30.9.1984 und der Landtagswahl vom 12.5.1985 eingegriffen hat,

hilfsweise

festzustellen, daß die Verwendung der von der Landesregierung mit Haushaltsmitteln finanzierten Leistungsbilanz zum Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit verfassungswidrig ist und die Landesregierung Vorkehrungen dagegen treffen muß, daß die Leistungsbilanz von den Landtagsabgeordneten, den Parteien oder von anderen sie bei der Wahl unterstützenden Organisationen oder Gruppen zur Wahlwerbung eingesetzt wird.

Zur Begründung tragen die Antragsteller vor:

Die Antragsgegnerin habe unzulässig, nämlich parteiergreifend, in den Prozeß der Meinungs- und Willensbildung anläßlich der Kommunal- und Landtagswahlen eingegriffen. Das zusammengestellte Material sei gewollt unvollständig, einseitig politisch ausgewählt und geschönt. Werbewirksamkeit und Überzeugungskraft seien wichtiger gewesen als Vollständigkeit und zutreffende Detailbeschreibung. Defizite würden durch Verweise auf andere Förderungsbereiche oder Nachbargemeinden kaschiert. Ein Vergleich verschiedener Gemeinden sei daher nicht möglich. Fehlplanungen und

Fehlinvestitionen blieben unerwähnt. Das in den Gemeinden erwirtschaftete Steueraufkommen werde nicht genannt und demgemäß auch nicht mit den Leistungen des Landes verglichen. Es handele sich nicht um eine wertneutrale Bestandsaufnahme, sondern um eine politisch gefilterte Datenzusammenstellung. Sie diene nicht der sachlichen Information der Abgeordneten, sondern der Verwendung im Wahlkampf. Das mache auch der Herausgabezeitpunkt deutlich. Das Material sei in eine leicht lesbare mediengerechte sprachliche Form gebracht, die eine unmittelbare Verwertung in Presse, Funk und Fernsehen, bei Ansprachen oder ähnlichem gestatte. Die Antragsgegnerin habe keine ausreichenden Vorkehrungen gegen die Verbreitung des Materials getroffen, um seine Verwendung zu wahlwerbenden Zwecken zu verhindern. Der Ministerpräsident habe die Verbreitung sogar als wünschenswert bezeichnet. Aus zwei Fernschreiben des Innenministers gehe hervor, daß mit der Leistungsbilanz die Bürger angesprochen werden sollten. Der von der Antragsgegnerin angeführte Beweggrund für die Erstellung der Leistungsbilanz, sie sei wegen der Darstellung der regionalen und sektoralen Verteilung eine wichtige Entscheidungshilfe für künftige Planungen, überzeuge nicht. Als Entscheidungsgrundlage sei die Zusammenstellung sowohl für die Regierung als auch für die Landtagsabgeordneten ungeeignet. Der Zeitraum 1975 bis 1983 sei ausschließlich mit der Regierungszeit der Antragsgegnerin zu erklären. Die Wahlwerbung mit der Leistungsbilanz habe schon begonnen. Dies ergebe sich aus den vorgelegten Veröffentlichungen, insbesondere den Presseartikeln, die zum Teil eine wörtliche Wiedergabe enthielten. Zu Lasten des Steuerzahlers seien Haushaltsmittel für Personal- und Sachkosten in Millionenhöhe in Anspruch genommen worden.

Die Antragsgegnerin habe zudem durch die Ausweisung von Förderungen an private Träger, Einrichtungen und Organisationen das Grundrecht auf Schutz der personenbezogenen Daten nicht beachtet.

Die Antragsgegnerin beantragt,

die Anträge, soweit sie auf Verletzung des Art. 4 Abs. 2 der Landesverfassung gestützt sind, als unzulässig und im übrigen als unbegründet zurückzuweisen.

Zur Begründung trägt sie vor:

Die Anträge seien unzulässig, soweit sie auf die Verletzung des Grundrechts auf Schutz der personenbezogenen Daten gestützt seien, denn die Antragsteller könnten nur Rechte aus ihrem verfassungsrechtlichen Status geltend machen; dazu gehöre das Grundrecht auf Datenschutz nicht. Im übrigen seien die Anträge unbegründet. Sie habe weder gegen das Demokratiegebot verstoßen, noch das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit verletzt. Erfassung und Bewertung der Finanzströme in die Gemeinden dienen der Planung insbesondere im Hinblick auf den künftigen Einsatz von Landesmitteln, der Vollzugskontrolle und der Beurteilung der Frage, ob der kommunale Bereich auch in der räumlichen Verteilung angemessen mit Landesmitteln bedacht sei. Die Erstellung der Leistungsbilanz und ihre auszugswise Überlassung an die Landtagsabgeordneten sei keine Öffentlichkeitsarbeit; sie sei vielmehr ein gewöhnliches Regierungsgeschäft. Sie, die Antragsgegnerin, verbreite die Zusammenstellung nicht. Inhalt und äußere Form ließen keine Werbung für eine bestimmte Partei und auch keine negativen Äußerungen über Oppositionsparteien erkennen. Das Jahr 1975 sei wegen des Abschlusses der kommunalen Neugliederung als Anfangszeitpunkt gewählt worden.

Der Datenschutzbeauftragte hat zu den datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten ausgeführt:

Die zur Erstellung der Leistungsbilanz verwendeten Formblätter und die Zusammenstellung selbst enthielten personenbezogene Daten. Da es an einer dem Gebot der Normenklarheit entsprechenden gesetzlichen Grundlage fehle, verstoße die Übermittlung dieser Daten durch das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik und andere öffentliche Stellen an die Staatskanzlei gegen Art. 4 Abs. 2 LV. Gleiches gelte für die Speicherung der Daten bei der Staatskanzlei und die Weitergabe der in der Leistungsbilanz noch enthaltenen personenbezogenen Daten an den Landtag und seine Mitglieder. Gegen die Verwendung einer bereinigten, keine personenbezogenen Daten enthaltenden Leistungszusammenstellung habe er keine Bedenken.

Wegen der Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens wird auf die Akten Bezug genommen.

B.

- I. Die Anträge sind zulässig, soweit die Antragsteller eine Verletzung des Demokratiegebots und des Grundsatzes der Chancengleichheit geltend machen. Unzulässig sind sie, soweit sie auf die Verletzung des Grundrechts auf Schutz der personenbezogenen Daten (Art. 4 Abs. 2 LV) gestützt sind.

Die Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs ergibt sich aus Art. 75 Nr. 2 LV, § 13 Nr. 5 VerfGHG. Danach entscheidet der Verfassungsgerichtshof in Organstreitverfahren über die Auslegung der Verfassung aus Anlaß von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Landesorgans oder anderer Beteiligter, die durch die Verfassung oder in der Geschäftsordnung eines obersten Landesorgans mit eigenen Rechten ausgestattet sind.

Antragsteller im Organstreitverfahren können auch politische Parteien und ihre Landesverbände sein (BVerfGE 6, 367 [372] u. 27, 10 [17]; StGH Bad.-Würt., ESVGH 31, 81 [81 ff.]).

Die Antragsteller sind antragsbefugt, soweit sie behaupten, "durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in ihren ihnen durch die Verfassung übertragenen Rechten und Pflichten verletzt oder unmittelbar gefährdet zu sein" (§ 42 Abs. 1 VerfGHG). Deshalb können sie sich zwar auf eine Verletzung ihres verfassungsrechtlichen Status durch Verstoß gegen das Demokratiegebot oder das Gebot der Chancengleichheit berufen (BVerfGE 44, 125 [137]). Ihre Rüge, das Grundrecht der Bürger auf Schutz der personenbezogenen Daten (Art. 4 Abs. 2 LV) sei verletzt, ist im vorliegenden Verfahren jedoch unzulässig. Eine solche Rüge könnte in das Organstreitverfahren nur dann einbezogen werden, wenn die behauptete Grundrechtsverletzung auf den verfassungsrechtlichen Status der Antragsteller einwirken könnte (vgl. entspr. für den Bund-Länder-Streit BVerfGE 12, 205 [259]). Das wird jedoch von den Antragstellern nicht geltend gemacht; zumal die behauptete Grundrechtsverletzung nicht sie selbst betrifft (vgl. dazu auch BVerfG EuGRZ 1984, 593 [611]). Die vorstehenden Erwägungen gelten auch dann, wenn die Rüge im Zusammenhang mit einer im Organstreitverfahren zulässigen Berufung der Antragsteller auf das Demokratieprinzip sowie auf das Gebot der Chancengleichheit der politischen Parteien erhoben wird und ihre Überprüfung in keinem anderen Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof möglich ist. Der Organstreit nach Art. 75 Nr. 2 LV, §§ 41 - 44 VerfGHG dient im Gegensatz zur abstrakten Normenkontrolle



nach Art. 75 Nr. 3 LV, §§ 45 - 47 VerfGHG der Wahrung und Klärung des objektiven Verfassungsrechts, wenn zugleich Rechtspositionen von antragsbefugten Organen betroffen sind. Eine Verfassungsbeschwerde wegen der Verletzung von Grundrechten zum Verfassungsgerichtshof des Landes kennt das nordrhein-westfälische Recht nicht.

## II. Die zulässigen Anträge sind unbegründet.

1. Das Bundesverfassungsgericht hat zur Abgrenzung von verfassungsrechtlich zulässiger Öffentlichkeitsarbeit und verfassungswidrigem parteiergreifendem Einwirken von Staatsorganen in Wahlkämpfe allgemeine Grundsätze entwickelt (BVerfGE 44, 125 ff.; 63, 230 ff.), denen sich der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes (NJW 1980, 2181 ff.), der Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg (ESVGH 31, 81 ff.) und der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen (DVBl. 1984, 221 ff.) angeschlossen haben. Nach dieser Rechtsprechung ergibt sich aus dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 S. 2 GG) sowie aus dem Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen (Art. 21 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 GG), die auch für das Landesverfassungsrecht maßgeblich sind, im wesentlichen folgendes:

Öffentlichkeitsarbeit der Regierung ist nicht nur zulässig, sondern auch notwendig, um Staatsbewußtsein und Identifikation der Bürger mit dem Staat im demokratischen Gemeinwesen lebendig zu erhalten. In den Rahmen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit fällt auch, die Politik der Regierung und ihre Maßnahmen darzulegen.

Den Staatsorganen ist jedoch von Verfassungs wegen versagt, 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, insbesondere durch Werbung die Entscheidung des Wählers zu beeinflussen. Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit wird verletzt, wenn Staatsorgane einseitig zugunsten oder zu Lasten einer politischen Partei oder von Wahlbewerbern auf den Wahlkampf einwirken. Ein parteiergreifendes Einwirken ist auch in Form von Öffentlichkeitsarbeit nicht zulässig. Die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung findet dort ihre Grenze, wo die Wahlwerbung beginnt.

Die Regierung kann ihre Pflicht, die Wahlentscheidung des Bürgers zugunsten einer Partei oder im Interesse ihrer eigenen Machterhaltung nicht zu beeinflussen, auch dadurch verletzen, daß sie im nahen Vorfeld der Wahl ihrem Inhalt und ihrer Aufmachung nach nicht zu beanstandende Veröffentlichungen, insbesondere in Form von sog. Arbeits-, Leistungs- oder Erfolgsberichten mit beträchtlichem Aufwand und in erheblicher Menge veröffentlicht oder gegen eine wahlbeeinflussende Verbreitung keine ausreichenden Vorkehrungen trifft. Ob diese Grenze überschritten ist, hängt von den Umständen des Einzelfalls, insbesondere von Zahl und Umfang solcher Maßnahmen, der Nähe des Wahlzeitpunktes und der Intensität des Wahlkampfes ab.

2. Die Antragsgegnerin hat diese Verfassungsprinzipien nicht dadurch verletzt, daß sie eine gemeindebezogene Zusammenstellung über "Leistungen des Landes in den Gemeinden 1975 bis 1983" erstellt hat. Dies war zunächst nur ein regierungs- und verwaltungsinterner Vorgang, der mangels Außenwirkung nicht in Rechte der Antragsteller eingreifen konnte. Soweit diese die Erarbeitung der Leistungszusammenstellung unter jedem Regierungs- oder Verwaltungsaspekt für sinnlos oder wegen des Verwaltungs- und Finanzaufwandes unter dem Gesichtspunkt der sparsamen Haushaltsführung für verfehlt halten, liegt darin allein keine Verletzung der von der Verfassung gewährten spezifischen Organrechte. Den Antragstellern bleibt es unbenommen, diese Beanstandungen im Rahmen der politischen Auseinandersetzungen geltend zu machen.
3. Auch dadurch, daß die Antragsgegnerin die Leistungszusammenstellung den Landtagsabgeordneten in Auszügen zur Verfügung gestellt hat, sind die verfassungsrechtlichen Rechtspositionen der Antragsteller nicht verletzt worden.
  - a) Es kann nicht festgestellt werden, daß der Zweck der Zusammenstellung sich ausschließlich darin erschöpft, im Rahmen von Öffentlichkeitsarbeit in der Vergangenheit erbrachte Leistungen der Regierung darzustellen. Nach der Darlegung der Antragsgegnerin dient die Erfassung und Bewertung der Finanzströme in den

Gemeinden der Planung des künftigen Einsatzes von Landesmitteln, der Vollzugs- und Erfolgskontrolle sowie der Beurteilung der Frage, ob der kommunale Bereich, auch in der räumlichen Verteilung, angemessen mit Landesmitteln ausgestattet ist. Sie kann im Rahmen der Diskussion um die Gemeindefinanzierung auch zur Darstellung der Leistungen des Landes gegenüber den einzelnen Gemeinden verwendet werden. Die Brauchbarkeit zu diesen Zwecken mag wegen der von den Antragstellern gerügten Mängel beschränkt sein. Trotzdem kann nicht ausgeschlossen werden, daß die aus der Leistungszusammenstellung ablesbaren Informationen für die Arbeit der Antragsgegnerin als Regierung und ihre Zusammenarbeit mit den Gemeinden nützlich sein können, insbesondere wenn sie - wie vorgetragen - fortgeschrieben und vervollständigt werden.

Die Weitergabe der Leistungszusammenstellung fällt indes nicht unter Öffentlichkeitsarbeit von der Art, wie sie in der bisherigen Verfassungsrechtsprechung behandelt worden ist. In diesen Fällen hatten Regierungen in Tageszeitungen und Zeitschriften Anzeigenserien über die von ihr erreichten Leistungen veröffentlicht oder ausschließlich für die Öffentlichkeitsarbeit hergestellte Druckschriften an die Bevölkerung direkt oder durch Behörden oder über Parteien verteilen lassen. Mit der Weitergabe der Leistungszusammenstellung an die Landtagsabgeordneten wendet die Landesregierung sich demgegenüber weder unmittelbar an die Öffentlichkeit, noch stellt sie Informationsmaterial, das aus sich heraus die Leistungen der von einer bestimmten Partei getragenen Landesregierung plakativ und wahlwerbewirksam darstellt, zur bloßen Verteilung an die Öffentlichkeit zur Verfügung.

Zwar hat die Landesregierung mit der Weitergabe der Leistungszusammenstellung die im Rahmen des Demokratiegebots zu sichernde freie Meinungsbildung und die Chancengleichheit zwischen den den Antragstellern angehörenden Landtagsabgeordneten und ihren politischen Gegnern durch mittelbares Hineinwirken in die Öffentlichkeit beeinflußt und dies auch bezweckt. Dabei hat sie die Grenze des verfassungsrechtlich noch Zulässigen jedoch nicht überschritten.

Nach der Beschaffenheit der Leistungszusammenstellung und dem Ergebnis der mündlichen Verhandlung geht der Verfassungsgerichtshof davon aus, daß die der SPD angehörenden Landtagsabgeordneten die Leistungszusammenstellung im Wahlkampf umfassender verwenden können als die den beiden antragstellenden Landesverbänden der CDU angehörenden Landtagsabgeordneten. Die letzteren können nur darauf hinweisen, daß sie - und gegebenenfalls ihre Fraktion - an den gemeindebegünstigenden Beschlüssen des Landtags mitgewirkt oder auf die Regierung und die Verwaltung eingewirkt haben, um eine finanzielle Forderung der Gemeinden ihres Wahlkreises zu erreichen. Die ersteren können darüber hinaus auf die Erfolge der sozialdemokratisch - und bis 1980 auch freidemokratisch - geführten Landesregierung und damit den Einfluß der beiden Parteien bei den finanziellen Leistungen hinweisen. Dies ist um so leichter möglich, als die Zusammenstellung durch die Methode der Einzelaufzählung, des Weglassens von mißglückten Vorhaben oder Problemfällen sowie der sachlich zurückhaltenden Darstellung objektiv und abgerundet erscheint und daher besonders leicht für Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere die Wahlwerbung auswertbar ist. Hierdurch kann die Meinungsbildung der Wähler zugunsten der SPD beeinflusst und können die Chancen sozialdemokratischer Wahlwerber stärker gefördert werden als die ihrer politischen Gegner.

- b) Das Verhalten der Landesregierung ist indes nicht verfassungswidrig. Dies ergibt sich aus der Abwägung zwischen widerstreitenden verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten.
- aa) Die Beeinflussung der freien Meinungsbildung und der Chancengleichheit in der Öffentlichkeitsarbeit und Wahlwerbung zwischen den der CDU und den der SPD angehörenden Landtagsabgeordneten hat bei weitem nicht die Bedeutung und das Ausmaß, wie die vom Bundesverfassungsgericht und dem Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg festgestellten Verfassungsverletzungen. Die dortigen Fälle waren durch ein massives Aufgebot direkt auf die Öffentlichkeit einwirkender Werbematerialien gekennzeichnet, was hier nicht der Fall ist. Die Landtagsabgeordneten

können sich die in der Leistungszusammenstellung enthaltenen Informationen - wenn auch unter deutlich größerem Arbeitsaufwand und auf gelegentlich lückenhaftere Weise - von Landes- und Gemeindebehörden auch auf andere Weise beschaffen. Außerdem ist die Ausgabe der Leistungszusammenstellung an die Landtagsabgeordneten nicht auf den Zeitpunkt konzentriert worden, der in der Rechtsprechung als "heiße-Phase" des Wahlkampfes gewürdigt wird, in der besondere Zurückhaltung geboten ist. Wenn die Leistungszusammenstellung im Frühjahr 1984 an alle Landtagsabgeordneten gleichzeitig ausgegeben worden wäre, wäre dies vor den "heißen Phasen" des Kommunalwahlkampfes und des Landtagswahlkampfes geschehen. Die Tatsache, daß die Landesregierung die Leistungszusammenstellung zurückhaltend, nämlich nur auf Anforderung herausgegeben hat und herausgibt, kann die Chancengleichheit nicht stärker beeinflussen, als wenn dies im Frühjahr 1984 gleichzeitig an alle Landtagsabgeordneten geschehen wäre. Der von der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung berücksichtigte Gesichtspunkt der Wahlkampfnähe von Öffentlichkeitsarbeit ist im vorliegenden Fall zudem kaum verwertbar, weil - ohnehin nicht ganz vollständige - Leistungszusammenstellungen dieser Art nur langsam veralten und daher von den Landtagsabgeordneten für eine spätere Verwendung im Wahlkampf schon in nicht wahlkampfträchtigen Zeiten zurückgelegt werden könnten.

- bb) Bei der Abwägung aller verfassungsrechtlichen Gesichtspunkte ist die Weitergabe der Leistungszusammenstellung an die Landtagsabgeordneten aus sachlichen und rechtlichen Gründen zulässig. Durch die Weitergabe erhalten die Landtagsabgeordneten einen Überblick über die finanziellen Zuwendungen an die Gemeinden ihres Wahlkreises. Dadurch wird ihnen die Wahrnehmung ihrer Kontrollfunktion gegenüber der vollziehenden Gewalt erleichtert.
  
- cc) Schon die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts vom 23. Februar 1983 (BVerfGE 63, 230 ff.) und des Verfassungsgerichtshofs des Saarlandes vom 26. März 1980 (NJW 80, 2181 ff.) zeigen, daß der grundsätzlich gebotene verfassungsrechtliche

Schutz für oppositionelle Parteien im Wahlkampf nicht zu einer Beeinträchtigung der legitimen Aufgaben der Regierung und des Informations- und Identifikationsbedürfnisses der Bürger führen darf.

Insgesamt läßt sich feststellen, daß die Beeinflussung der Chancengleichheit sich in dem Rahmen hält, in dem eine Regierungspartei aus den unvermeidlichen Vorteilen ihrer Position heraus (Amtsbonus) im Wahlkampf immer begünstigt ist. Es obliegt der Antragsgegnerin allerdings, ihre Vorteile mit Fairneß zu nutzen.

4. Auch der Hilfsantrag hat keinen Erfolg. Die von den Antragstellern begehrte Feststellung, daß die Verwendung der Leistungszusammenstellung zum Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit verfassungswidrig ist, kann aus den dargelegten Gründen nicht getroffen werden.

Dr. Bischoff

Tiebing

Dr. Wiesen

Dr. Brox

Dr. Kriele

Schwarz

Dr. Stern