



Wissenschaftlicher Dienst

Aktenzeichen
WD 7/52-1544

Datum
1. Februar 2007

Auswertung der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz vom 23. Oktober 2006 betreffend die Durchführung des „Tags der offenen Tür 2005“ in der Staatskanzlei (Az.: VGH O 17/05)

A. Auftrag

In seiner Entscheidung vom 23. Oktober 2006 zur Durchführung des „Tags der offenen Tür 2005“ in der Staatskanzlei befasst sich der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz mit den verfassungsrechtlichen Grenzen der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit.¹

Am 10. September 2005 und damit acht Tage vor der Bundestagswahl veranstaltete die Staatskanzlei Rheinland-Pfalz in Mainz einen „Tag der offenen Tür“, zu dem der Ministerpräsident in einem Faltblatt und auf der Homepage des Landes eingeladen hatte. Neben Informationsständen zu verschiedenen Sachthemen wurde den Besuchern auch ein Unterhaltungsprogramm geboten. Die Gesamtausgaben für den „Tag der offenen Tür 2005“ beliefen sich nach Angaben der Landesregierung auf ca. 42.500,-- €, wobei für das kulturelle Rahmenprogramm insgesamt 6.504,-- € aufgewendet wurden.

Die CDU-Landtagsfraktion beantragte daraufhin im Rahmen eines Organstreitverfahrens gegen den Ministerpräsidenten des Landes die Feststellung, der Ministerpräsident habe mit der Durchführung des „Tags der offenen Tür 2005“ gegen das in Art. 74 Abs. 1 Landesverfassung (LV) festgelegte Demokratieprinzip sowie gegen die Grundsätze der freien Wahl und der Chancengleichheit der Parteien gemäß Art. 76 Abs. 1 LV verstoßen.

Diesen Antrag hat der rheinland-pfälzische Verfassungsgerichtshof mit Urteil vom 23. Oktober 2006 zurückgewiesen. In seinem Urteil ging der Verfassungsgerichtshof grundlegend auf die verfassungsrechtlichen Grenzen der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit ein.

Mit Schreiben vom 1. Dezember 2006 beauftragte die CDU-Fraktion den Wissenschaftlichen Dienst des Landtags mit der Auswertung der Entscheidung unter Berücksichtigung der folgenden Fragestellungen:

¹ Az.: VGH O 17/05. Die Entscheidung ist noch nicht in der amtlichen Sammlung des Verfassungsgerichtshofs veröffentlicht, jedoch im Internet abrufbar unter www.justiz.rlp.de, Rubrik Verfassungsgerichtshof/Urteile. Zitiert wird im Folgenden aus diesem Original-Vorabdruck.

Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes sind parlamentsinterne Stellungnahmen, die nicht für die öffentliche Diskussion außerhalb des Landtags bestimmt sind. Eine - auch nur auszugsweise - Veröffentlichung oder Verbreitung bedarf der Zustimmung des Direktors beim Landtag.

1. In welchen Punkten schreibt die Entscheidung des VGH die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts fort bzw. knüpft sie daran an und wo weicht sie eventuell von der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ab?
2. Findet insbesondere die Annahme des Gerichts, dass das Gebot äußerster Zurückhaltung für die Landesregierung im nahen Vorfeld von Bundestagswahlen nicht gilt, eine Stütze in Rechtsprechung und Literatur?
3. Inwieweit können nach den Maßstäben des Urteils die bundespolitischen Funktionen und Aufgaben des Ministerpräsidenten bei einem „Tag der offenen Tür“ oder bei vergleichbaren Veranstaltungen im Vorfeld künftiger Bundestags- sowie Kommunal- und Europawahlen von Bedeutung sein?
4. Bestehen unter Einbeziehung des Urteils des Verfassungsgerichtshofs zur Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen Unterschiede im Vergleich zu übrigen staatlichen Stellen, namentlich der Landesregierung?
5. Ergeben sich aus dem Urteil auch Anhaltspunkte für finanzielle Schranken, die der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung vor dem Hintergrund der finanziellen Situation des Landes gesetzt sind? Wenn nein, wäre eine solche Grenzziehung verfassungsrechtlich möglich bzw. geboten?

B. Gutachtliche Stellungnahme

Das vorliegende Gutachten orientiert sich an der Reihenfolge der im Auftrag genannten Fragestellungen.

I.

In welchen Punkten schreibt die Entscheidung des VGH die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts fort bzw. knüpft sie daran an und wo weicht sie eventuell von der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ab?

In Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geht der rheinland-pfälzische Verfassungsgerichtshof davon aus, dass die Öffentlichkeitsarbeit von Regierung und gesetzgebenden Körperschaften nicht nur verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig, sondern auch notwendig ist.² Dies wird damit begründet, dass zum Gelingen repräsentativer Demokratie die Teilhabe der Bürger an ihren Entscheidungsprozessen notwendig sei.³

² BVerfGE 44, 125 (147); 63, 230 (242f); RhPfVerfGH RP, AS 29, 362 (374); RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 8 – Zif. C I).

³ RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 7 – Zif. C I).

Die verfassungsrechtlichen Grenzen der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit leiten sowohl der Verfassungsgerichtshof als auch das Bundesverfassungsgericht unmittelbar aus dem Demokratieprinzip ab (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG bzw. Art. 74 Abs. 1 und 2 LV).⁴

Kriterien für die Zulässigkeit regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit

Als Kriterien für die Zulässigkeit regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit stellt der Verfassungsgerichtshof auf, dass sich diese innerhalb des dem jeweiligen Verfassungsorgan zugewiesenen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs halten muss, parteipolitisch neutral sein muss und in Vorwahlzeiten noch weitergehender Zurückhaltung unterliegen kann.⁵ Letzteres Kriterium wird allerdings dann für die Landesebene relativiert, wenn es sich um Vorwahlzeiten einer Bundestagswahl handelt.

Während die beiden erstgenannten Kriterien die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätze aufgreifen,⁶ findet sich das Kriterium, dass regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit in Vorwahlzeiten noch weitergehender Zurückhaltung unterliegen kann, nicht in dieser Form in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Auf die einzelnen Kriterien wird im Folgenden näher eingegangen.

1. Öffentlichkeitsarbeit nur innerhalb des zugewiesenen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss sich die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit innerhalb des vom Grundgesetz der Bundesregierung zugewiesenen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs halten.⁷ Dies statuiert der Verfassungsgerichtshof nun ausdrücklich auch für die Öffentlichkeitsarbeit der Verfassungsorgane auf Landesebene. Diese muss demzufolge nicht nur formal, sondern auch inhaltlich von dem durch die Landesverfassung vermittelten Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich bestimmt sein.⁸

In Bezug auf die dem Ministerpräsidenten zugeordnete Staatskanzlei stellte der Verfassungsgerichtshof fest, dass diese aufgrund ihrer die Politik der Landesregierung koordinierenden Stellung sowie ihrer übergreifenden administrativen Befugnisse berechtigt

⁴ BVerfGE 44, 125 (141ff); 65, 230 (243f); RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 7 – Zif. C I).

Ob bei unzulässiger Öffentlichkeitsarbeit auf Landesebene im Vorfeld von Bundestagswahlen zusätzlich der Grundsatz der Chancengleichheit bei Wahlen oder der Freiheit der Wahl nach der landesverfassungsrechtlichen Regelung des Art. 76 Abs. 1 LV verletzt sein kann, dessen Gewährleistungen nur Wahlen von Rheinland-Pfalz erfassen, hat der Verfassungsgerichtshof ausdrücklich offen gelassen. Hieraus ergäben sich keine weitergehenden rechtlichen Anforderungen an die Zulässigkeit regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit als aus dem Demokratieprinzip. RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 7 - Zif. C I).

⁵ RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 8 – Zif. C I).

⁶ Diese Grundsätze wurden von den Verfassungsgerichten anderer Bundesländer, die mit der Problematik befasst waren, übernommen. Siehe u.a. VerfGH NRW, Urteil vom 15. Oktober 1991 – VerfGH 12/90, veröffentlicht in: OVG MülLü 42, S. 304 (306ff); VerfGH Saarland, NJW 1980, S. 2181ff; Staatsgerichtshof Baden-Württemberg, ESVG 31, 81ff; Staatsgerichtshof Bremen, DVBl. 1984, S. 221 (223).

⁷ BVerfGE 44, 125 (149); 63, 230 (243 f).

⁸ RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 8 – Zif. C I 1).

sei, die Aufgaben, Verantwortlichkeiten und Handlungsabläufe der Landesregierung und ihrer Teilorgane transparent zu machen. Darüber hinaus falle es in den durch den Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich der Landesregierung vorgegebenen äußeren Rahmen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit, ihre Politik sowie künftig zu lösende Fragen darzulegen und zu erläutern.⁹

2. Parteipolitische Neutralität / Verbot der Wahlwerbung

In Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stellt der Verfassungsgerichtshof zudem das Gebot der parteipolitischen Neutralität als Kriterium für die Zulässigkeit regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit auf.

Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit darf nicht durch Einsatz öffentlicher Mittel den Regierungsparteien zu Hilfe kommen oder die Oppositionsparteien bekämpfen. Dies wäre mit den Grundsätzen eines freien und offenen Prozesses der Meinungs- und Willensbildung des Volkes und der Gleichberechtigung der politischen Parteien nicht vereinbar, wie der Verfassungsgerichtshof in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts feststellt.¹⁰ Hier unterscheidet der Verfassungsgerichtshof zwischen Öffentlichkeitsarbeit der Regierung und der Fraktionen.¹¹ Zur Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen hatte der Verfassungsgerichtshof in einem früheren Urteil festgestellt, dass die Eingliederung der Fraktionen in die organisierte Staatlichkeit nicht verlange, ihre Öffentlichkeitsarbeit einem Neutralitätsgebot zu unterwerfen.¹²

Die Öffentlichkeitsarbeit des Ministerpräsidenten und der Landesregierung findet nach dem Verfassungsgerichtshof ihre zusätzliche Grenze dort, wo die Parteien- und Wahlwerbung beginnt.¹³ Diese Abgrenzung vertritt auch das Bundesverfassungsgericht¹⁴. Die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit muss sich deshalb stets der offenen oder versteckten Werbung für einzelne der miteinander konkurrierenden politischen Parteien oder sonstigen an der politischen Meinungsbildung beteiligten Gruppen enthalten.¹⁵

Hierzu stellt der Verfassungsgerichtshof in Übereinstimmung mit dem Bundesverfassungsgericht jedoch klar, dass dies nicht ausschließt, dass sich Aussagen der Öffentlichkeitsarbeit der Regierung mehr oder minder mit denen von Programmen und

⁹ RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 8 – Zif. C I 1).

¹⁰ BVerfGE 44, 125 (141, 145, 19f); 63, 230 (243 f); RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 8 – Zif. C I 2).

¹¹ Zur Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen RhPfVerfGH RP, AS 29, 362 (380), worauf der Verfassungsgerichtshof mit der Formulierung „anders zur Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen“ ausdrücklich hinweist, RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 8 – Zif. C I 2).

¹² RhPfVerfGH RP, AS 29, 362 (380).

¹³ RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 8f – Zif. C I 2).

¹⁴ BVerfGE 63, 230 (243).

¹⁵ RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 9 – Zif. C I 2).

Stellungnahmen der sie stützenden Parteien decken können und häufig decken werden.¹⁶ Beide Gerichte betonen indes, dass die auf das Staatsganze bezogene Öffentlichkeitsarbeit auch schon den Eindruck einer werbenden Einflussnahme zugunsten einzelner Parteien ebenso wie abwertende oder gar ungerechtfertigt herabsetzende und polemische Äußerungen über andere Parteien vermeiden muss.¹⁷

Tritt der informative Gehalt von Öffentlichkeitsarbeit eindeutig hinter der reklamehaften Aufmachung zurück, kann das nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein Anzeichen dafür sein, dass die Grenze zur unzulässigen Parteien- und Wahlwerbung überschritten ist¹⁸. Der Verfassungsgerichtshof nimmt dieses Kriterium auf.¹⁹

Im Hinblick auf „moderne Formen der Öffentlichkeitsarbeit“ zeigt sich der Verfassungsgerichtshof ausdrücklich offen. Nach seinen Ausführungen stehen die verfassungsrechtlich vorgegebenen Grenzen des Inhalts und der äußeren Form zulässiger Öffentlichkeitsarbeit der notwendigen Anpassung an die Kommunikationsformen der heutigen "Mediendemokratie" nicht entgegen. Da die Öffentlichkeitsarbeit potentiell an alle Bürger adressiert sei, müsse sie auch die unterschiedlichen Wahrnehmungsmuster der Menschen berücksichtigen.²⁰ Im Folgenden stellt der Verfassungsgerichtshof jedoch explizit klar, dass auch bei neuen Kommunikationsformen die Grundlagen sachbezogener Information im Rahmen der Organzuständigkeit nicht verlassen werden dürfen.²¹ Soweit öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen auch Unterhaltungscharakter zukomme, dürfe dieser nicht im Vordergrund stehen.²² Das Bundesverfassungsgericht hat die Thematik der „modernen Formen der Öffentlichkeitsarbeit“ in seinen Urteilen nicht angesprochen.

Während Gegenstand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit in Form von Druckerzeugnissen (Zeitungsanzeigen, Broschüren etc.) gewesen war,²³ war der Verfassungsgerichtshof durch den „Tag der offenen Tür 2005“ in der Staatskanzlei mit einer anderen Form der Öffentlichkeitsarbeit befasst.

¹⁶ BVerfGE 44, 125 (149); RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 9 – Zif. C I 2).

¹⁷ BVerfGE 44, 125 (149f); RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 9 – Zif. C I 2).

¹⁸ BVerfGE 44, 125 (149 f); 63, 230 (243 f).

¹⁹ RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 9 – Zif. C I 2).

²⁰ RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 9f – Zif. C I 2).

²¹ RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 10 – Zif. C I 2).

²² RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 10 – Zif. C I 2).

²³ Dem Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts zur Öffentlichkeitsarbeit von Staatsorganen in Bund und Ländern vom 2. März 1977 (BVerfGE 44, 125ff) lag folgender Sachverhalt zugrunde: In der Zeit von Mai 1976 bis zu den Bundestagswahlen am 3. Oktober 1976 hatte die Bundesregierung in Tageszeitungen und Zeitschriften Anzeigenserien veröffentlicht, die aus Haushaltsmitteln finanziert wurden und deren Gesamtkosten ca. 10 Millionen Euro betragen hatten. Hiergegen hatte die CDU-Fraktion im Wege des Organstreitverfahrens die Feststellung beantragt, dass die Bundesregierung durch geldwerte Leistungen an die Regierungsparteien SPD und FDP sowie durch die Serien ihrer Propagandaanzeigen, -beilagen, -faltblätter u.ä. gegen Art. 21 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 2 GG verstoßen habe.

Bei der Beurteilung der Zulässigkeit von Inhalt und der Form dieser Art von Öffentlichkeitsarbeit standen die im Programm des Tags der offenen Tür enthaltenen reinen Unterhaltungselemente im Vordergrund. Die Bewertung solcher Unterhaltungselemente als Teil regierungsamtlicher Öffentlichkeit war bisher gerichtlich nicht geklärt.

Nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs zählt ein "Tag der offenen Tür" zu den nach heutigen Maßstäben üblichen Mitteln der Amtsrepräsentation durch den Ministerpräsidenten sowie der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit.²⁴ Als solcher müsse er in erster Linie der sachlichen Information im Rahmen des jeweiligen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs dienen.²⁵ Mit diesen Anforderungen ließe sich die Durchführung einer Veranstaltung nicht vereinbaren, deren Unterhaltungselementen mehr als eine lediglich dienende Funktion bei der in erster Linie gebotenen Informationsvermittlung zukäme und deren Unterhaltungscharakter im Vordergrund stünde.²⁶

Die Frage, ob der Tag der offenen Tür in seiner konkreten Ausgestaltung die Grenzen zulässiger Amtsrepräsentation und regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit überschritt, ist nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofs im Wege einer Gesamtbetrachtung der Veranstaltung unter Einschluss der Informationselemente zu klären.²⁷

Für die Gewichtung des Informations- und Unterhaltungsanteils der Veranstaltung berücksichtigte der Verfassungsgerichtshof, dass die bloße Information über die „der Sache nach eher unspektakulären Aufgaben der Staatskanzlei“ ein besonderes öffentliches Interesse nicht schon aus sich heraus wecken konnte. Zudem habe es einer gezielten Ansprache potentiell interessierter Bevölkerungskreise bedurft, da die Teilnehmer des "Tags der offenen Tür 2005" erst zu einem Besuch motiviert werden mussten. Hier sieht der Verfassungsgerichtshof einen Unterschied zu Druckerzeugnissen, die ihren Adressaten überreicht oder übersandt werden.²⁸

Des Weiteren prüfte das Gericht, ob eine unzulässige Werbewirkung für den Ministerpräsidenten durch das Unterhaltungsprogramm bezweckt worden war. Eine mittelbare Sympathiewerbung kann nach dem Urteil des Gerichts bewirkt worden sein, wobei dieses im Anschluss daran feststellt, es könne nicht erkennen, dass diese Werbewirkung den wesentlichen Zweck des Unterhaltungsprogramms dargestellt habe.²⁹ Die Verwendung der

Der Beschluss vom 23. Februar 1983 (BVerfGE 63, 230ff) erging auf die Verfassungsbeschwerde eines Bundestagsabgeordneten. Gegenstand der Verfassungsbeschwerde waren wiederum Zeitungsanzeigen der Bundesregierung in überregionalen Zeitungen, die aus Haushaltsmitteln finanziert worden waren. Der Antragsteller machte geltend, die Anzeigenkampagne verletze ihn in seinem Recht auf Chancengleichheit bei der bevorstehenden Bundestagswahl 1983.

²⁴ RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 12 – Zif. C II 1).

²⁵ RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 13 – Zif. C II 1).

²⁶ RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 13 – Zif. C II 1).

²⁷ RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 14 – Zif. C II 1).

²⁸ RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 14f – Zif. C II 1).

²⁹ RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 15 – Zif. C II 1).

Formulierung „wesentlicher Zweck“ spricht dafür, dass an das Vorliegen einer – unzulässigen – Absicht der Werbewirkung hohe Anforderungen gesetzt werden.

Im Einzelnen berücksichtigte das Gericht hierbei, ob im Unterhaltungsprogramm die Person oder die persönlichen Qualitäten des Ministerpräsidenten oder anderer Mitglieder der Landesregierung besonders herausgestellt worden sind und die – in diesem Fall kurze – Dauer der persönlichen Teilnahme des Ministerpräsidenten.³⁰

Hinsichtlich der bei dem Tag der offenen Tür präsentierten Sachthemen prüfte das Gericht ebenfalls, ob bei der Information eindeutig parteiergreifende Aussagen gemacht wurden.³¹

Diesbezüglich prüfte das Gericht auch deren Bezug zu den Aufgaben des Ministerpräsidenten und kam zu dem Ergebnis, dass dieser gegeben sei. Die Staatskanzlei sei innerhalb der Landesregierung für die präsentierten Bereiche zuständig.

Eine Beschränkung der Öffentlichkeitsarbeit auf Themen der aktuellen politischen Auseinandersetzung ist dem Verfassungsgerichtshof zufolge verfassungsrechtlich nicht geboten. Sie könnte im Gegenteil gerade in Vorwahlzeiten Zweifel an ihrer Zulässigkeit hervorrufen.

3. Das Gebot äußerster Zurückhaltung in Vorwahlzeiten

Das Bundesverfassungsgericht postuliert zudem das Gebot äußerster Zurückhaltung für die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung in Vorwahlzeiten.³² Das Urteil des Verfassungsgerichtshofs greift diese Voraussetzung auf, modifiziert sie jedoch in Bezug auf zulässige Maßnahmen der Landesregierung im Vorfeld von Bundestagswahlen.³³

Gemeinsamer Ausgangspunkt von Bundesverfassungsgericht und Verfassungsgerichtshof

Im nahen Vorfeld einer Wahl tritt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der sich der Verfassungsgerichtshof in diesem Punkt anschließt, die Befugnis der Regierung, den Bürger auch über zurückliegende politische Tatbestände, Vorgänge und Leistungen sachlich zu informieren, zunehmend hinter das Gebot zurück, die Willensbildung des Volkes vor den Wahlen nach Möglichkeit von staatlicher Einflussnahme freizuhalten.³⁴

Auch wenn die Öffentlichkeitsarbeit sich weder durch ihren Inhalt noch durch ihre äußere Form als Werbemaßnahme zu erkennen gebe, könne sie dennoch unzulässig sein, wenn sie im nahen Vorfeld der Wahl ohne akuten Anlass in so massivem Umfang erfolge, dass Auswirkungen auf das Wahlergebnis nicht mehr ausgeschlossen werden könnten. Aus dieser Verpflichtung folge etwa das Verbot jeglicher mit Haushaltsmitteln betriebener Öffentlichkeitsarbeit in Form von sog. Arbeits-, Leistungs- oder Erfolgsberichten. Denn in der "heißen Phase" des Wahlkampfes gewöhnen solche Veröffentlichungen in aller Regel den

³⁰ RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 15 – Zif. C II 1).

³¹ RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 15 – Zif. C II 1).

³² BVerfGE 44, 125 (152); 63, 230 (244).

³³ RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 10ff – Zif. C I 3).

³⁴ BVerfGE 44, 125 (152); 63, 230 (244); RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 10 – Zif. C I 3).

Charakter parteiischer Werbemittel in der Wahlauseinandersetzung, in die einzugreifen der Regierung versagt ist.³⁵

Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit im Verhältnis von Bund und Ländern

Zur Frage, in welchem Umfang diese Grundsätze zur regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit auch im Verhältnis von Bund und Ländern zu wahren sind, stellt der Verfassungsgerichtshof mit dem Bundesverfassungsgericht fest, dass sie grundsätzlich für das wechselseitige Verhältnis Geltung hätten.³⁶ Der Verfassungsgerichtshof verwendet die Formulierung, dieses Verhältnis sei durch den Grundsatz eigenständiger Verfassungsräume geprägt.³⁷

Wortgleich mit dem Bundesverfassungsgericht statuiert der Verfassungsgerichtshof, weder dürften die Verfassungsorgane des Bundes anlässlich von Wahlen in den Ländern noch dürften die Verfassungsorgane der Länder anlässlich von Wahlen zum Bundestag parteiergreifend in den Wahlkampf hineinwirken³⁸ Dieser wechselseitigen Schranke messen beide Gerichte in zeitlicher Nähe zu Parlamentswahlen besondere Bedeutung zu.³⁹

Diesen gemeinsamen Ansatz modifiziert der Verfassungsgerichtshof in Bezug auf die Anforderungen an die Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung im Vorfeld von Bundestagswahlen.

Verhalten der Landesregierung im Vorfeld von Bundestagswahlen

Der Verfassungsgerichtshof modifiziert das Gebot äußerster Zurückhaltung in Vorwahlzeiten für das Verhalten der Landesregierung im nahen Vorfeld von Bundestagswahlen. Anders als bei Landtagswahlen gelte das Verbot äußerster Zurückhaltung für außerhalb von Vorwahlzeiten zulässige Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung im nahen Vorfeld von Bundestagswahlen nicht zwangsläufig.⁴⁰ Für die Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung gilt nach diesem Urteil, dass außerhalb von Vorwahlzeiten zulässige Maßnahmen mit Blick auf den eigenständigen Verfassungsraum des Landes auch im Vorfeld einer Bundestagswahl grundsätzlich zulässig bleiben können; allerdings dürfen sie nicht in den Bundestagswahlkampf hineinwirken.

In der Begründung führt der Verfassungsgerichtshof aus, maßgeblich sei, ob die Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung parteiergreifend in den Bundestagswahlkampf hineinwirke. Anders als bei Maßnahmen der Bundesregierung im unmittelbaren Vorfeld einer Bundestagswahl lasse sich nämlich bei Maßnahmen der Landesregierung in der "heißen

³⁵ BVerfGE 44, 125 (152); 63, 230 (244); RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 10f – Zif. C I 3).

³⁶ BVerfGE 44, 125 (149); RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 11 – Zif. C I 3).

³⁷ RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 11 – Zif. C I 3).

³⁸ BVerfGE 44, 125 (149); RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 11 – Zif. C I 3).

³⁹ BVerfGE 44, 125 (149); RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 11 – Zif. C I 3).

⁴⁰ RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 11f – Zif. C I 3).

Phase" eines Bundestagswahlkampfes nicht ohne weiteres die vom Bundesverfassungsgericht für die Bundesregierung angenommene Regel begründen, solche Maßnahmen gewöhnen in dieser Zeit den Charakter parteiischer Werbemittel in der Wahlauseinandersetzung.⁴¹ Die Wähler gäben bei Wahlen zum Bundestag grundsätzlich kein Votum zur Politik der Landesregierung ab, sie seien sich des unterschiedlichen Verantwortungs- und Wirkungsbereichs von Landes- und Bundesregierung durchaus bewusst.⁴²

Eine andere Beurteilung erachtet der Verfassungsgerichtshof allerdings dann für angezeigt, wenn parteibezogene Sympathieeffekte für die Bundestagswahl nicht nur Nebenwirkung, sondern geradezu Ziel der Öffentlichkeitsarbeit auf Landesebene sind.⁴³ Diese Betrachtungsweise werde bestätigt durch ihre entsprechende Übertragung auf die Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung. Angesichts der großen Anzahl von Landtagswahlen während einer Bundestagswahlperiode bestünde anderenfalls die Gefahr ihrer unverhältnismäßigen, weil praktisch dauerhaften Beschränkung.⁴⁴

Ob sich das Bundesverfassungsgericht dieser Auffassung anschließen wird, ist offen.

Seinen Kriterien entsprechend prüfte der Verfassungsgerichtshof, ob die Art und Weise der Durchführung des Tags der offenen Tür 2005 als parteiergreifendes Hineinwirken in den Bundestagswahlkampf zu qualifizieren war.

Dabei berücksichtigte das Gericht die Tatsache, dass der Ministerpräsident für die Bundestagswahl nicht selbst als Kandidat zur Wahl stand sowie das Amt des Ministerpräsidenten als stellvertretenden Bundesvorsitzenden der Bundes-SPD, das dieser damals innehatte.⁴⁵ Deshalb sei nicht auszuschließen, dass eine gewisse Sympathiewerbung auch für die Bundes-SPD eingetreten sei. Das Gericht betrachtet diese – indirekte – Sympathiewerbung unter dem Gesichtspunkt, ob der wesentliche Zweck der Veranstaltung auf eine solche Werbewirkung für die Bundestagswahl abgezielt habe.⁴⁶ Es kommt zu dem Schluss, dass hierfür keine hinreichenden Anhaltspunkte bestehen.

Des Weiteren stellte das Gericht die Häufigkeit der Veranstaltung, d.h. im konkreten Fall ihre Einmaligkeit, als Kriterium für die Betrachtung auf.⁴⁷ Hier findet sich eine Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das ebenfalls die Anzahl der Maßnahmen als Bewertungsfaktor berücksichtigt.

II.

⁴¹ RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 12 – Zif. C I 3).

⁴² RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 12 – Zif. C I 3).

⁴³ RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 12 – Zif. C I 3).

⁴⁴ RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 12 – Zif. C I 3).

⁴⁵ RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 17 – Zif. C II 3).

⁴⁶ RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 17 – Zif. C II 3).

⁴⁷ RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 17f – Zif. C II 3).

Findet insbesondere die Annahme des Gerichts, dass das Gebot äußerster Zurückhaltung für die Landesregierung im nahen Vorfeld von Bundestagswahlen nicht gilt, eine Stütze in Rechtsprechung und Literatur?

Wie bereits dargelegt, schränkt das Bundesverfassungsgericht das von ihm entwickelte Gebot äußerster Zurückhaltung der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit in Vorwahlzeiten nicht für die Landesregierungen in Bundestagswahlkämpfen und die Bundesregierung in Landtagswahlkämpfen ein. Es betont – in Übereinstimmung mit dem Verfassungsgerichtshof – dass sich die Bundesorgane jeden Eingriffs in den Länderbereich enthalten müssen, ebenso wie die Landesorgane in den Bundesbereich. Dieser wechselseitigen Schranke komme in zeitlicher Nähe zu Parlamentswahlen besondere Bedeutung zu.⁴⁸

Die Problematik, dass angesichts der Vielzahl von Landtagswahlkämpfen aus dem Gebot der Zurückhaltung in der Vorwahlzeit heraus nur wenige Monate eines Jahres ohne Beschränkung der Öffentlichkeitsarbeit bleiben, wurde bereits in der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht am 9. September 1977 angesprochen⁴⁹. In seinem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht dies allerdings nicht aufgegriffen, sondern vielmehr das Gebot äußerster Zurückhaltung regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit in Vorwahlzeiten postuliert. Eine Einschränkung dieses Gebots für die Landesregierungen vor Bundestagswahlen bzw. die Bundesregierung vor Landtagswahlen wurde nicht formuliert.

Außer dem rheinland-pfälzischen Verfassungsgerichtshof, der nun erstmals mit dieser Frage befasst war, hat sich bisher noch kein Landesverfassungsgericht mit dieser konkreten Fragestellung beschäftigt.

In der Literatur findet sich die Überlegung, das Gebot äußerster Zurückhaltung in Vorwahlzeiten im Bund-Länder-Verhältnis zu modifizieren, bei *Schürmann* angedeutet.⁵⁰ Dieser kritisiert allgemein das Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts zur Öffentlichkeitsarbeit in Bezug auf die Beschränkung der Öffentlichkeitsarbeit in der Vorwahlphase. Diese erschwere eine didaktisch und langfristig angelegte Öffentlichkeitsarbeit. *Schürmann* vertritt, in der Vorwahlphase müsse eine Abwägung danach erfolgen, ob eine Information zur Überwindung einer Informationslücke erforderlich sei oder Problembewusstsein erst schaffen solle. In diesem Fall müssten die Bedenken einer möglichen Wählerbeeinflussung zurücktreten. Andererseits müsse das Publizitätsgebot dann zurücktreten, wenn eine Maßnahme keinem nachweisbaren Gemeinwohlinteresse diene oder die Maßnahme ohne weiteres verschiebbar war, aber wegen ihres Nebeneffektes der

⁴⁸ BVerfGE 44, 125 (149).

⁴⁹ Stellungnahme von Dr. Redeker, abgedruckt in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.), Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1977 zur Öffentlichkeitsarbeit von Staatsorganen in Bund und Ländern, Dokumentation des Verfahrens und Materialien, 1978, S. 119f.

⁵⁰ Frank Schürmann, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung: Strukturen, Medien, Auftrag und Grenzen eines informalen Instruments der Staatsleitung, 1992, S. 350; *derselbe*, Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit im Wahlkampf – kritische Anmerkungen zu dem Müllkampagnen-Urteilen des NRWVerfGH, in: NVwZ 1992, 852 (854f).

Sympathiebildung an einem Wahltermin ausgerichtet worden sei.⁵¹ Er betont die Mündigkeit der Bürger. Den Staat an seinen informationellen Tätigkeiten zu hindern, bedeute, den Aktivbürger eines Teils seines Beurteilungsspielraums zu berauben.⁵²

Schürmann befasst sich auch – allerdings mit dem Fokus auf die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung – mit der Frage, ob eine modifizierende Betrachtungsweise des Gebots der äußersten Zurückhaltung in Vorwahlzeiten für den Fall gilt, dass die Vorwahlzeiten mehrerer unmittelbar aufeinander folgender Wahlen in Bund und Ländern sich addieren. Es wird dort argumentiert, die Bundesregierung würde an der Erfüllung ihrer Informationsaufgabe in unverhältnismäßiger Weise gehindert, wenn sie bundesweit auf Landtagswahlen Rücksicht zu nehmen hätte. Es liege in einer solchen Situation ein zwingender sachlicher Grund vor, die gebotene effektive Unterrichtung auch während der Landtagswahlen fortzuführen. Dies schließe eine Unterrichtung werblicher und leistungsbilanzierender Natur ein.

Allerdings werden diese Ausführungen in seiner Veröffentlichung zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung von Schürmann selbst modifiziert, indem er abschließend anmerkt, allenfalls könne ein Werbeverbot während der heißen Phase, also etwa zwei bis drei Monate vor der Wahl, hingenommen werden.⁵³

Insofern wird dort eine andere Argumentationslinie verfolgt als im hier untersuchten Urteil des Verfassungsgerichtshofs, der in erster Linie auf den unterschiedlichen Verantwortungs- und Wirkungsbereich von Bundes- und Landesregierung abstellt, dessen sich die Wähler bewusst seien.

Am Ende seiner Begründung nimmt der Verfassungsgerichtshof jedoch auch die oben genannte Argumentation als Bestätigung seiner These auf:

„Diese Betrachtungsweise wird bestätigt durch ihre entsprechende Übertragung auf die Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung. Angesichts der großen Anzahl von Landtagswahlen während einer Bundestagswahlperiode bestünde andernfalls die Gefahr ihrer unverhältnismäßigen, weil praktisch dauerhaften Beschränkung.“⁵⁴

Eine Analyse der weiteren Literatur ergibt, dass diese sich weitgehend auf die Wiedergabe der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beschränkt. Die Argumentation des Verfassungsgerichtshofs zur Öffentlichkeitsarbeit auf Landesebene im Vorfeld von Bundestagswahlen findet sich außer in den bereits zitierten Werken nicht.

III.

Inwieweit können nach den Maßstäben des Urteils die bundespolitischen Funktionen und Aufgaben des Ministerpräsidenten bei einem „Tag der offenen Tür“ oder bei vergleichbaren Veranstaltungen im Vorfeld künftiger Bundestags- sowie Kommunal- und Europawahlen von Bedeutung sein?

⁵¹ Schürmann, Urteilsanmerkung, (Fn. 50), S. 855.

⁵² Schürmann, Urteilsanmerkung, (Fn. 50), S. 855.

⁵³ Schürmann, Öffentlichkeitsarbeit, (Fn. 50), S. 350.

⁵⁴ RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 12 – Zif. C I 3).

Ausgehend von dem Grundsatz getrennter Verfassungsräume nennt der Verfassungsgerichtshof für die Beurteilung der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung vor einem Bundestagswahlkampf als maßgebliches Kriterium, ob diese parteiergreifend in den Bundestagswahlkampf hineinwirke.⁵⁵

Als Begründung für diese Rechtsprechung gibt der Verfassungsgerichtshof an, dass die Wähler bei Wahlen zum Bundestag grundsätzlich kein Votum für die Landesregierung abgaben und sich der unterschiedlichen Verantwortungs- und Wirkungsbereiche von Landes- und Bundesregierung durchaus bewusst seien.

Eine andere Beurteilung ist dem Verfassungsgerichtshof zufolge allerdings dann angezeigt, wenn parteibezogene Sympathieeffekte für die Bundestagswahl nicht nur Nebenwirkung, sondern geradezu Ziel der Öffentlichkeitsarbeit auf Landesebene sind.⁵⁶

Unter dem Aspekt der Art und Weise der Durchführung des „Tags der offenen Tür 2005“ prüft der Verfassungsgerichtshof, ob diese ein parteiergreifendes Hineinwirken eines Verfassungsorgans in den Bundeswahlkampf dargestellt hatte.⁵⁷

Hierbei berücksichtigt der Verfassungsgerichtshof zum einen, dass der Ministerpräsident zur Bundestagswahl 2005 weder als Wahlkreisbewerber noch auf der Landesliste seiner Partei angetreten war: Daher sei ein für ihn als Person bewirkter mittelbarer Sympathieeffekt unbedenklich.⁵⁸ Der Verfassungsgerichtshof verwendet die Formulierung: „*Ob unter anderen Voraussetzungen eine anderweitige Beurteilung angezeigt wäre, kann hier dahinstehen*“.⁵⁹ Dies lässt jedoch die Möglichkeit offen, dass die Beurteilung seitens des Verfassungsgerichtshofs dann anders ausfallen könnte.

Zum anderen geht der Verfassungsgerichtshof darauf ein, dass eine gewisse Sympathiewirkung für die Bundes-SPD eingetreten sein könnte, deren stellvertretender Bundesvorsitzender er damals war.⁶⁰

Auch hier stellt der Verfassungsgerichtshof darauf ab, ob der wesentliche Zweck der Veranstaltung auf eine solche Werbewirkung für die Bundestagswahl abgezielt habe.⁶¹

Als Anhaltspunkte für die Bewertung zieht der Verfassungsgerichtshof die Anzahl der Veranstaltungen (hier nur eine) und die Rolle des Ministerpräsidenten im Unterhaltungsprogramm heran sowie die Tatsache, dass es sich nur um einen mittelbaren Zusammenhang zwischen Veranstaltung, Ministerpräsident und Bundespartei gehandelt hatte.⁶² Der Verfassungsgerichtshof gelangt hier zu dem Ergebnis, dass die Art und Weise der

⁵⁵ RhPFVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 11 – Zif. C I 3).

⁵⁶ RhPFVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 12 – Zif. C I 3).

⁵⁷ RhPFVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 17 – Zif. C II 3).

⁵⁸ RhPFVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 17 – Zif. C II 3). Die mittelbare Sympathiewirkung wird auch bei der Beurteilung des Unterhaltungsprogramms angesprochen, allerdings ohne expliziten Bezug auf eine bundespolitische Funktion des Ministerpräsidenten, siehe RhPFVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 15 – Zif. C II 1).

⁵⁹ RhPFVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 17 – Zif. C II 3).

⁶⁰ RhPFVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 17f – Zif. C II 3).

⁶¹ RhPFVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 17 – Zif. C II 3).

⁶² RhPFVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 17f – Zif. C II 3).

Durchführung des Tags der offenen Tür nicht als parteiergreifendes Hineinwirken eines Landesverfassungsorgans in den Bundestagswahlkampf zu bewerten war.

Im Hinblick auf den Termin des Tags der offenen Tür 2005 prüft der Verfassungsgerichtshof die Gründe für die Terminierung auch unter dem Aspekt einer bewussten Durchführung des Tags der offenen Tür zum Zweck einer zielgerichteten Einflussnahme im unmittelbaren Umfeld der Bundestagswahl.⁶³ Er kommt zu dem Schluss, dass ein solcher Vorwurf nicht belegt werden kann.

IV.

Bestehen unter Einbeziehung des Urteils des Verfassungsgerichtshofs zur Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen Unterschiede im Vergleich zu übrigen staatlichen Stellen, namentlich der Landesregierung?

In § 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 des Landesgesetzes zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen (FraktionsG)⁶⁴ wird die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen ausdrücklich als eine Aufgabe der Fraktionen anerkannt.⁶⁵ Der Verfassungsgerichtshof hat in seinem Urteil zur Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen vom 19. August 2002 darauf hingewiesen, dass zu dem staatsfinanzierten Aufgabenbereich der Fraktionen nur eine solche Öffentlichkeitsarbeit gehört, die in der Unterrichtung über die parlamentarische Arbeit besteht.⁶⁶ Er legt § 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 FraktionsG dahingehend aus, dass dieser Regelung erkennbar ein Verständnis von Öffentlichkeitsarbeit zugrunde liege, das auf die Darstellung parlamentarischer Aktivitäten beschränkt sei. Kennzeichen einer solchen Öffentlichkeitsarbeit sei die Information über vergangene, gegenwärtige oder bevorstehende Tätigkeiten der Fraktionen.⁶⁷

Die Hauptfunktion der Fraktionen sieht das Gericht darin, an der Willensbildung im Parlament mitzuwirken.⁶⁸

Die Eingliederung der Fraktionen in die organisierte Staatlichkeit verlange jedoch nicht, ihre Öffentlichkeitsarbeit einem Neutralitätsgebot zu unterwerfen. Der Verfassungsgerichtshof begründet diese von dem Neutralitätsgebot für die regierungsamtliche Öffentlichkeit abweichenden Anforderungen⁶⁹ damit, dass die Fraktionen ihre Aufgabe innerhalb des

⁶³ RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 16 – Zif. C II 2).

⁶⁴ Vom 21. Dezember 1993, GVBl. S. 642, zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Februar 2004.

⁶⁵ Zur Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen, die in der Literatur inzwischen weitgehend unbestritten ist, siehe das Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes zum Thema „Tag der offenen Tür einer Landtagsfraktion vor Landtagswahlen“ vom 14. September 2004, Az.: WD 6/52-1516, Ziff. II, mit weiteren Nachweisen.

⁶⁶ Az.: VGH O 3/02, veröffentlicht in: RhPfVerfGH AS 29, 362 (373).

⁶⁷ RhPfVerfGH AS 29, 362 (373).

⁶⁸ RhPfVerfGH AS 29, 362 (376).

⁶⁹ RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 8 – Zif. C I 2). Hier verweist der Verfassungsgerichtshof unter dem Hinweis „anders zur Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen“ auf sein diesbezügliches Urteil, RhPfVerfGH AS 29, 362 (380).

Staates (Parlament) gerade dadurch erfüllen, dass sie ihre eigenen politischen Standpunkte, Zielsetzungen und Lösungsalternativen herausarbeiten und präsentieren, und so in der Auseinandersetzung mit den anderen Fraktionen und vor allem mit der Regierung zu gemeinwohldienlichen Entscheidungen beitragen.⁷⁰

In den Rahmen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung fällt hingegen, ihre Politik, d.h. ihre Maßnahmen und Vorhaben, sowie künftig zu lösende Fragen, darzulegen und zu erläutern, ohne dass dies partei- oder wahlwerbenden Charakter hat.⁷¹

Die Grenzen für die öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen von Landtagsfraktionen formuliert der Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil zur Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen. Danach ist die mit staatlichen Zuschüssen finanzierte Öffentlichkeitsarbeit von Parlamentsfraktionen nur dann zulässig, wenn sie einen hinreichenden Bezug zur parlamentarischen Arbeit aufweist und auf eine ausdrückliche, gezielte Werbung für die Partei und deren Personal verzichtet.

„Dies verlangt sowohl eine Zurückhaltung in der Art der Präsentation der Informationen als auch eine Mäßigung in der Zeit von Wahlkämpfen. Letzteres gilt insbesondere in der Schlussphase des Wahlkampfes, ohne dass die Fraktionen gezwungen wären, auf sog. Arbeitsberichte oder Bilanzbroschüren über die Leistungen während der vergangenen Legislaturperiode zu verzichten.“⁷²

Das Sachlichkeits- und Mäßigungsgebot gilt für die Öffentlichkeitsarbeit der Opposition ebenso wie für die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit.⁷³

Zur Form der Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen stellte der Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil zur Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen klar, dass die vorgegebene Beschränkung auf die Unterrichtung über die parlamentarische Arbeit der notwendigen Anpassung an die Kommunikationsformen in der modernen Mediendemokratie nicht entgegenstehe.⁷⁴ Dies stellt der Verfassungsgerichtshof nun auch für die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung fest.⁷⁵

Um die Abgrenzung zur Parteienwerbung herzustellen, müssten die Parlamentsfraktionen bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit jedoch die typischen Formen der Wahlwerbung vermeiden. Die Unterrichtung über die parlamentarische Arbeit zwingt nicht zum Verzicht auf Originalität und medienwirksame Aufmachung. Dabei sei auch nicht verboten, die im Landtag handelnden Personen, insbesondere das Führungspersonal der Fraktionen, mit ihrem persönlichen und beruflichen Hintergrund darzustellen und auf diese Weise einen Zusammenhang zwischen den Volksvertretern und der von ihnen repräsentierten Politik herzustellen.⁷⁶ Dies sei von solchen Maßnahmen zu unterscheiden, die typischerweise parteiwerbende, insbesondere wahlwerbende, Wirkung entfalten.

Eine trennscharfe Abgrenzung ist letztlich selbst dann nicht immer möglich.

⁷⁰ RhPVerfGH AS 29, 362 (380).

⁷¹ RhPVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 8 – Zif. C I 1 und 2).

⁷² RhPVerfGH AS 29, 362 (377f).

⁷³ BVerfGE 44, 135 (141, 145, 151); 63, 230 (243f); RhPVerfGH AS 29, 362 (381).

⁷⁴ RhPVerfGH AS 29, 362 (381).

⁷⁵ VerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 9 – Zif. C I 2).

⁷⁶ RhPVerfGH AS 29, 362 (383).

V.

Ergeben sich aus dem Urteil auch Anhaltspunkte für finanzielle Schranken, die der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung vor dem Hintergrund der finanziellen Situation des Landes gesetzt sind? Wenn nein, wäre eine solche Grenzziehung verfassungsrechtlich möglich bzw. geboten?

1.

Dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs lassen sich keine konkreten Anhaltspunkte zu finanziellen Schranken entnehmen, die der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung vor dem Hintergrund der finanziellen Situation des Landes gesetzt sind. Der Verfassungsgerichtshof spricht diese Thematik an, äußert sich unter dem Hinweis auf den dem Organstreitverfahren zugrunde liegenden Antrag jedoch nicht inhaltlich:

„Inwieweit die Durchführung des "Tags der offenen Tür 2005" in der gewählten Form dem Grundsatz einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der für Öffentlichkeitsarbeit vom Parlament bewilligten Mittel entspricht, ist vom Verfassungsgerichtshof nicht zu prüfen.“⁷⁷

2.

Verfassungsrechtlich gebotene finanzielle Schranken für die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung können sich aus den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ergeben.

a) Rechtliche Einordnung des Prinzips der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit

Dem Gebot der Wirtschaftlichkeit wird überwiegend Verfassungsrang zuerkannt.⁷⁸

Auf landesverfassungsrechtlicher Ebene⁷⁹ wird das Wirtschaftlichkeitsgebot als Verfassungsgebot angesehen, das in dem Gemeinwohlprinzip des Art. 1 Abs. 2, 3 und 4 LV wurzelt, an dem sich jegliches staatliches Handeln zu orientieren hat.⁸⁰ Mittelbar kann der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit auch aus der Prüfungskompetenz des Rechnungshofs gemäß Art. 120 Abs. 2 LV abgeleitet werden.⁸¹

Das Bundesverfassungsgericht betont in seiner Grundsatzentscheidung zur Öffentlichkeitsarbeit, dass sich das staatliche Handeln am Gemeinwohl zu orientieren habe. Denn die finanziellen Mittel zur Erhaltung des Staates würden grundsätzlich von allen

⁷⁷ RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 15 – Zif. C II 1).

⁷⁸ Paul J. Glauben, Wirtschaftliche Betätigung der Kommunen in Privatrechtsform, in: Zeitschrift für Gesetzgebung 1997, S. 148 (160); Hans Herbert von Arnim, Wirtschaftlichkeit als Rechtsprinzip, 1988, S. 71ff mw.N.

⁷⁹ Zum Grundgesetz siehe von Arnim (Fn. 78), S. 71ff.

⁸⁰ RhPfVerfGH AS 19, 339 (342); AS 25, 387 (403) m.w.N.; zum Gemeinwohlprinzip siehe auch RhPfVerfGH, DVB. 1969, S. 799 (802); Paul Georg Schneider, in: Christoph Grimm/ Peter Caesar (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Art. 120 Rn. 19; von Arnim (Fn.78), S. 180.

⁸¹ Siegfried Jutzi, in: Richard Ley/ Siegfried Jutzi (Hrsg.), Staats- und Verwaltungsrecht für Rheinland-Pfalz, 4. Aufl. 2005, S. 112, lit. B Rn. 136. Hierzu auch RhPfVerfGH AS 25, 387 (403).

Staatsbürgern ohne Ansehen ihrer politischen Anschauungen oder Zugehörigkeiten erbracht. Diese Mittel seien dem Staat für die Verwendung für das Gemeinwohl anvertraut.⁸²

b) Konkretisierung des Wirtschaftlichkeitsprinzips

Das Wirtschaftlichkeitsprinzip ist in der Verfassung nicht näher beschrieben. Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat das Wirtschaftlichkeitsprinzip jedoch in seiner Rechtsprechung konkretisiert: Danach begründet es die verfassungsrechtliche Verpflichtung, die zur Verwirklichung eines Ziels verfügbaren knappen Mittel so zweckmäßig wie möglich einzusetzen. Ökonomisch handelt demnach, „wer entweder einen bestimmten Ertrag mit geringstmöglichen Mitteln erzielt (Sparsamkeits- oder Minimalprinzip) oder mit gegebenen Mitteln einen größtmöglichen Ertrag erreicht (Ergiebigkeits- oder Maximalprinzip).“⁸³

Das Gebot der Sparsamkeit ist nach herrschender Meinung Bestandteil des Wirtschaftlichkeitsprinzips und entspricht dem Minimalprinzip.⁸⁴

c) Anwendung auf die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit

Bei der Anwendung der Wirtschaftlichkeitsgrundsätze auf den Bereich der Öffentlichkeitsarbeit ist problematisch, dass hier der „Ertrag“ schwer messbar ist.⁸⁵ Es ist jedoch nicht ersichtlich, dass die Öffentlichkeitsarbeit vom Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ausgenommen ist. Vielmehr umfasst dieses Gebot, das - wie oben aufgezeigt - als Verfassungsprinzip eingeordnet wird, alles staatliche Handeln. Hierfür spricht auch, dass der Verfassungsgerichtshof in dem vorliegend untersuchten Urteil die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erwähnt. Er äußert sich hierzu allerdings nur dahingehend, dass von ihm nicht zu prüfen sei, inwieweit die Durchführung des "Tags der offenen Tür 2005" in der gewählten Form dem Grundsatz einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der für die Öffentlichkeitsarbeit vom Parlament bewilligten Mittel entspreche.⁸⁶ Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass der Antrag des Organsteitverfahrens darauf gerichtet war, festzustellen, dass ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip sowie gegen die Grundsätze der freien Wahl und der Chancengleichheit der Parteien vorliege.

In der Literatur wird teilweise ausdrücklich vertreten, dass die Regierung das Gebot der Wirtschaftlichkeit auch bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit zu achten habe.⁸⁷ Der Einsatz finanzieller Mittel für bezahlte Öffentlichkeitsarbeit stehe in unmittelbarem Zusammenhang mit der Effizienz. Die Etatmittel müssten so genutzt werden, dass eine möglichst breite und intensive Unterrichtung der Bevölkerung gewährleistet sei.⁸⁸

⁸² BVerfGE 44, 125 (143f). Zur Gemeinwohlverpflichtung der Staatstätigkeit auch RhPfVerfGH, DVBl. 1969, S. 799 (800); Glauben (Fn. 78), S. 161; von Arnim (Fn. 78), S. 71ff.

⁸³ RhPfVerfGH AS 25, 387 (403).

⁸⁴ Schneider, in: Grimm/ Caesar (Fn. 80), Art. 120 Rn. 20 m.w.N.

⁸⁵ Schürmann (Fn. 50), S. 313.

⁸⁶ RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, Az.: O 17/05 (Vorabdruck, S. 15 – Zif. C II 1).

⁸⁷ Schürmann (Fn. 50), S. 313; siehe auch Sondervotum Geiger, BVerfGE 44, 125 (167).

⁸⁸ Schürmann (Fn. 50), S. 313 m.w.N.

Es wird hierzu vorgebracht, allein die reklamehafte Aufmachung einer Maßnahme könne nicht als Verstoß gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu werten sein. Dies gelte eher umgekehrt für eine nachweislich ineffektive nüchterne Sachinformation, die mit großem finanziellem Aufwand vertrieben werde.⁸⁹ Letztlich müsse die Effizienz anhand des jeweiligen Kommunikationsgesamtkonzeptes im Einzelfall beurteilt werden. Dabei müsse der Regierung eine „Grauzone des werblichen Experimentierens“ zuzubilligen sein.⁹⁰

In der Rechtsprechung ist die Prüfung einer Öffentlichkeitsmaßnahme der Regierung anhand des Wirtschaftlichkeitsprinzips bisher nicht erfolgt.

d) Begrenzte Überprüfbarkeit

Dies dürfte auch daran liegen, dass die Regierung bei der Wahl der Kommunikationsmittel und -maßnahmen einen Beurteilungsspielraum hat, der einer gerichtlichen Prüfung nur eingeschränkt unterliegt.⁹¹ Damit wird der Prüfungsumfang der Gerichte und des Rechnungshofes auf eine Vertretbarkeitsprüfung reduziert.⁹² Sie dürfen nicht an Stelle der politisch verantwortlichen Staatsorgane entscheiden.⁹³

Zusammenfassend lässt sich folgern, dass aus dem Gebot der Wirtschaftlichkeit verfassungsrechtliche Grenzen für die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit bestehen können. Die Regierung hat bei der Verwendung der ihr im Haushaltsplan zugewiesenen Finanzmittel für die Öffentlichkeitsarbeit jedoch einen Beurteilungsspielraum bezüglich der Maßnahmen. Dieser ist gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar.

⁸⁹ Schürmann (Fn. 50), S. 314.

⁹⁰ Schürmann (Fn. 50), S. 314.

⁹¹ VerfGH NRW, Urteil vom 15. Oktober 1991, abgedruckt in: OVG MülL 42, S. 304ff, betont in seinem Urteil zu einer Anzeigenserie zur Müllvermeidung des nordrhein-westfälischen Umweltministers in Tageszeitungen vor einer Wahl das politische Ermessen des Ministers. Die Ausübung des politischen Ermessens sei gerichtlich nur begrenzt überprüfbar, nämlich darauf, ob äußerste verfassungsrechtliche Grenzen eingehalten oder überschritten worden sind, S. 313; Hinsichtlich der Beurteilung des Gemeinwohls siehe auch Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz: *„Bei der Konkretisierung dessen, was das Gemeinwohl fordert, steht dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum zu, dessen Ausfüllung vom Verfassungsgerichtshof – entsprechend dem jeweiligen Regelungsgegenstand – nur in beschränktem Umfang nachgeprüft werden kann“*, RHPfVerfGH AS 25, 387 (403f); Dahingehend ebenfalls RHPfVerfGH AS 19, 339 (342). Zum Beurteilungsspielraum auch Schürmann (Fn. 50), S. 314 m.w.N.

⁹² Schürmann (Fn. 50), S. 314.

⁹³ Gunter Kisker, Sicherung von „Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“ durch den Rechnungshof, NJW 1983, S. 2167 (2168).

C. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

Das Urteil des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz zum „Tag der offenen Tür 2005“ knüpft grundsätzlich an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit an. Für die Öffentlichkeitsarbeit einer Landesregierung im unmittelbaren Vorfeld einer Bundestagswahl modifiziert der Verfassungsgerichtshof allerdings das vom Bundesverfassungsgericht aufgestellte Kriterium, wonach die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung in Vorwahlzeiten äußerster Zurückhaltung unterliegt: Zulässige Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung bleiben nach dem Urteil des Verfassungsgerichtshofs im Vorfeld einer Bundestagswahl weiterhin zulässig.

Diese Argumentationslinie des Gerichts findet sich nur in Ansätzen in der Literatur.

Inwieweit die bundespolitischen Funktionen des Ministerpräsidenten bei künftigen – dem Tag der offenen Tür vergleichbaren – Veranstaltungen im Vorfeld künftiger Wahlen von Bedeutung sein können, führt das Urteil nicht explizit aus. Dem Urteil lässt sich als Maßstab entnehmen, dass die Art und Weise der Durchführung einer Veranstaltung nicht parteiergreifend in den Wahlkampf hineinwirken darf. Als Kriterien berücksichtigte der Verfassungsgerichtshof u. a., ob der Ministerpräsident als Kandidat in der Bundestagswahl 2005 angetreten war. Im Hinblick auf die Übertragung einer gewissen Sympathiewirkung auf die Bundes-SPD, deren stellvertretender Vorsitzender der Ministerpräsident damals war, stellt der Verfassungsgerichtshof darauf ab, ob der wesentliche Zweck der Veranstaltung auf eine solche Werbewirkung für die Bundestagswahl abgezielt habe. Er verneinte dies im vorliegenden Fall.

Der Vergleich der Urteile des Verfassungsgerichtshofs zur regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit und zur Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen führt zu dem Ergebnis, dass der Verfassungsgerichtshof das Neutralitätsgebot für die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit aufstellt, nicht jedoch für die fraktionelle. Diese Unterscheidung wird mit den Aufgaben der Fraktionen innerhalb des Staates begründet.

In dem Urteil wird die Frage, ob die Durchführung des „Tags der offenen Tür 2005“ dem Grundsatz einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwendung der Mittel entspricht, offen gelassen.

Die Auswertung der Rechtsprechung und Literatur spricht in hohem Maße dafür, dass das Wirtschaftlichkeitsgebot auch bei der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit zu beachten ist. Die Regierung hat bei der Wahl der Kommunikationsmittel und –maßnahmen im Rahmen des ihr bewilligten Haushaltstitels für die Öffentlichkeitsarbeit einen Beurteilungsspielraum. Damit wird der Prüfungsumfang der Gerichte auf eine Vertretbarkeitsprüfung reduziert.