



Wissenschaftliche Dienste

Abteilung II

Wissenschaftlicher Dienst, Parlamentsdienst und Informationsdienste

Aktenzeichen WD 2-1/52-1606

20. Dezember 2010

Umfang und Grenzen politischer Information und politischer Werbung

A. Auftrag

Die Fraktion der CDU hat den Wissenschaftlichen Dienst um eine gutachtliche Stellungnahme zu Umfang und Grenzen politischer Information und politischer Werbung gebeten. Im Einzelnen soll die Stellungnahme eine Definition der einschlägigen Begriffe vornehmen, Umfang und Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit einer Regierung in Abgrenzung zu unzulässiger Wahlwerbung aufzeigen sowie Umfang und Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen darstellen.

B. Stellungnahme

Nachfolgend erfolgt zunächst eine Darstellung von Umfang und Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit der Regierung (unter I). Anschließend werden Umfang und Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen aufgezeigt (unter II).

I. Umfang und Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit der Regierung

1. Begriff der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit

a) Übersicht über Literatur und Rechtsprechung

Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit hat in den letzten Jahrzehnten nicht nur in quantitativer Hinsicht zugenommen, sondern sich auch qualitativ professionalisiert und dabei den medialen und technologischen Wandel aufgegriffen.¹ Vor diesem Hintergrund mag es überraschen, dass der Begriff der „regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit“ nach wie vor inhaltlich nicht abschließend geklärt ist; weder in der einschlägigen rechtswissenschaftlichen oder

¹ Vgl. im Näheren Mandelartz, DÖV 2009, 509 f. m.w.N.

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.

kommunikationswissenschaftlichen Literatur noch in der Rechtsprechung existiert eine allgemein anerkannte, subsumtionsfeste Definition.²

Im juristischen Schrifttum reicht das Spektrum von der Annahme eines (im Kern) feststehenden Begriffs³ bis hin zu einem „begrifflichen Sammelbecken“⁴, das teilweise durch Aufzählungen ausgefüllt wird.⁵ Immerhin ist sich die Mehrzahl der Autoren dahingehend einig, dass regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit im Kern der Informationsvermittlung an die Öffentlichkeit dient.⁶ So verstanden ist Öffentlichkeitsarbeit Teil der Staatskommunikation.⁷ In diesem Sinne begreift auch die Kommunikationswissenschaft Öffentlichkeitsarbeit als Teil der politischen Kommunikation, die dem Ziel dient, die öffentliche Meinung zu beeinflussen⁸; Öffentlichkeitsarbeit wird hier mit Public Relations gleichgesetzt.⁹

Auch das Bundesverfassungsgericht hat in seinen Grundsatzentscheidungen aus den Jahren 1977¹⁰ und 1983¹¹ eine Definition des Begriffs „regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit“ vermieden.¹² Allerdings stellt das Gericht fest, dass es in den Rahmen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit fällt, wenn die Regierung - bezogen auf ihre Organtätigkeit - der Öffentlichkeit ihre Politik, ihre Maßnahmen und ihre Vorhaben sowie die künftig zu lösenden Fragen darlegt und erläutert.¹³ Eine verantwortliche Teilhabe der Bürger an der politischen Willensbildung des Volkes setze voraus, dass der Einzelne von den zu entscheidenden Sachfragen, von den durch die verfassten Staatsorgane getroffenen Entscheidungen, Maßnahmen und Lösungsvorschlägen genügend wisse, um sie zu beurteilen, billigen oder verwerfen zu können.¹⁴ Jede verantwortliche Politik könne zu unpopulären Maßnahmen gezwungen sein, insbesondere im Bereich der staatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik. Aufgabe staatlicher Öffentlichkeitsarbeit

² Vgl. zum Ganzen *Schürmann*, Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, 1992, S. 53 ff., 73 f.; *Mandelartz*, DÖV 2009, 509, 510.

³ Nach *Gröschner*, DVBl. 1990, 619, 620, umfasst der Begriff der Öffentlichkeitsarbeit das Recht und die Pflicht der Regierung zur Information über ihre Tätigkeit und ihre politischen Ziele. Abzugrenzen sei Öffentlichkeitsarbeit als Information über die Regierungstätigkeit von verbraucherbezogener Öffentlichkeitsaufklärung.

⁴ *Gramm*, Der Staat 30 (1991), 51, 53.

⁵ So bei *Engel*, Öffentlichkeitsarbeit, in: HStR IV, 3. Aufl. 2006, § 80 Rn. 3. Danach fallen unter Öffentlichkeitsarbeit alle Äußerungen an die Öffentlichkeit, seien sie erläuternden oder auch werbenden Charakters, und zwar unabhängig davon, ob sie der Vorbereitung oder der Umsetzung von Regierungshandeln dienen oder ob das Regierungshandeln sich (wie bei einer Warnung) auf die Äußerung beschränkt. Keine Rolle soll es spielen, ob die Regierung selbst spricht oder ob sich „auf ihr Geheiß“ Parlamentarier, Behörden, Parteien oder Verbände zu Wort melden.

⁶ Vgl. *Schürmann* (Fn. 2), S. 74, der allerdings eine „werthafte Anreicherung“ dieses Begriffes im Rahmen der Prüfung der verfassungsrechtlichen Legitimation zur Öffentlichkeitsarbeit der Regierung und ihrer Grenzen für erforderlich hält. Vgl. auch *Gröschner*, DVBl. 1990, 619, 620 und *Mandelartz*, DÖV 2009, 509, 512 ff.; *ders.*, LKRZ 2010, 371, 372.

⁷ Vgl. *Mandelartz*, DÖV 2009, 509, 512; *ders.*, LKRZ 2010, 371, 372.

⁸ Vgl. *Jarren*, ZParl 1994, 653 ff.; *Sarcinelli*, ZParl 1993, 464, 469.

⁹ Vgl. *Jarren*, ZParl 1994, 653 ff.

¹⁰ BVerfGE 44, 125 ff.

¹¹ BVerfGE 63, 230 ff.

¹² Dies wird aus dem Sondervotum des Richters *Geiger*, E 44, 125, 167 f., deutlich.

¹³ BVerfGE 44, 125, 147; 63, 230, 243. Vgl. bereits BVerfGE 20, 56, 100.

sei es dann, die Zusammenhänge offenzulegen, Verständnis für erforderliche Maßnahmen zu wecken oder um ein konjunkturgerechtes Verhalten zu werben.¹⁵ Überdies werde der Bürger durch Informationen, die ihm in allgemein verständlicher Weise den Inhalt von Gesetzen und deren Änderungen nahebringen, über seine Rechte und Pflichten aufgeklärt und instand gesetzt, von dem ihm durch die Rechtsordnung eröffneten Möglichkeiten im persönlichen Bereich in angemessener Weise Gebrauch zu machen.¹⁶

Im Jahre 2002 konstatierte das Bundesverfassungsgericht in zwei Entscheidungen, die staatliche Warnungen vor verbotenen Zusatzstoffen in Wein¹⁷ bzw. vor Jugendsekten¹⁸ zum Gegenstand hatten, einen grundlegenden Wandel.¹⁹ Öffentlichkeitsarbeit als Teilhabe an öffentlicher Kommunikation verändere sich unter den gegenwärtigen Bedingungen fortlaufend weiter.²⁰ Die gewachsene Rolle der Massenmedien, der Ausbau moderner Informations- und Kommunikationstechniken sowie die Entwicklung neuer Informationsdienste wirkten sich auch auf die Art der Aufgabenerfüllung durch die Regierung aus.²¹ Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit, so das Gericht, war herkömmlich insbesondere auf die Darstellung von Maßnahmen und Vorhaben der Regierung, die Darlegung und Erläuterung ihrer Vorstellung über künftig zu bewältigende Aufgaben und die Werbung um Unterstützung bezogen.²² Informationshandeln unter heutigen Bedingungen gehe über solche Öffentlichkeitsarbeit vielfach hinaus. So gehöre es in einer Demokratie zur Aufgabe der Regierung, die Öffentlichkeit über wichtige Vorgänge auch außerhalb oder weit im Vorfeld ihrer eigenen gestaltenden politischen Tätigkeit zu unterrichten. In einer auf ein hohes Maß an Selbstverantwortung der Bürger bei der Lösung gesellschaftlicher Probleme ausgerichteten politischen Ordnung sei von der Regierungsaufgabe auch die Verbreitung von Informationen erfasst, welche die Bürger zur eigenverantwortlichen Mitwirkung an der Problembewältigung befähigten. Dementsprechend erwarteten die Bürger für ihre persönliche Meinungsbildung und Orientierung von der Regierung Informationen, wenn diese andernfalls nicht verfügbar wären. Dies könne insbesondere Bereiche betreffen, in denen die Informationsversorgung der Bevölkerung auf interessengeleiteten, mit dem Risiko der Einseitigkeit verbundenen Informationen beruhe und die gesellschaftlichen Kräfte nicht ausreichten, um ein hinreichendes Informationsgleichgewicht herzustellen.²³ Von der Staatsleitung in diesem Sinne werde deshalb, so das Gericht weiter, nicht nur die Aufgabe erfasst, durch rechtzeitige öffentliche Information die Bewältigung von Konflikten in Staat und

¹⁴ BVerfGE 44, 125, 147; 63, 230, 243.

¹⁵ BVerfGE 44, 125, 148. In der Entscheidung BVerfGE 63, 230, 243 spricht das Gericht nicht mehr von „werben“, sondern nur noch davon, „Zusammenhänge mit Hilfe staatlicher Öffentlichkeitsarbeit offenzulegen und zu erläutern.“

¹⁶ BVerfGE 44, 125, 148; 63, 230, 243.

¹⁷ BVerfGE 105, 252 ff.

¹⁸ BVerfGE 105, 279 ff.

¹⁹ BVerfGE 105, 252, 268; 105, 279, 301, jeweils unter Bezugnahme auf VerfGH NW, NWVBl. 1992, 14, 15 f.

²⁰ BVerfGE 105, 252, 268; 105, 279, 301.

²¹ BVerfGE 105, 252, 268 f.; 105, 279, 301 f.

²² BVerfGE 105, 252, 269; 105, 279, 302.

²³ BVerfGE 105, 252, 269; 105, 279, 302.

Gesellschaft zu erleichtern, sondern auch, auf diese Weise neuen, oft kurzfristig auftretenden Herausforderungen entgegenzutreten, auf Krisen schnell und sachgerecht zu reagieren sowie den Bürgern zu Orientierungen zu verhelfen.²⁴ Verzichtete die Regierung in Krisensituationen darauf, den Bürgern durch Aufklärung, Beratung und Verhaltensempfehlungen Orientierung zu geben und beschränkte sich stattdessen auf Gesetzesinitiativen, fehlte ein wichtiges Element schneller, wirkungsvoller und auf möglichst geringe Beeinträchtigung Dritter gerichteter Krisenbewältigung.²⁵ Im Übrigen würde das Schweigen der Regierung von vielen Bürgern als Versagen bewertet werden, was zu Legitimationsverlusten führen könne.²⁶

Auch in seinen Entscheidungen aus dem Jahr 2002 versteht das Bundesverfassungsgericht somit unter Öffentlichkeitsarbeit Informationsvermittlung, die allerdings - im Unterschied zu den früheren Entscheidungen - losgelöst von der zeitlichen Nähe zu beabsichtigten staatlichen Maßnahmen gesehen wird.²⁷

Der grundlegende und fortwährende Wandel, dem Öffentlichkeitsarbeit als Teilhabe an öffentlicher Kommunikation unterworfen ist, wurde auch vom Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in seiner Entscheidung aus dem Jahr 2006 zum „Tag der offenen Tür 2005“ in der Staatskanzlei betont.²⁸ Öffentlichkeitsarbeit müsse nicht auf Originalität und Interesse weckende Aufmachung verzichten.²⁹ Die verfassungsrechtlich vorgegebenen Grenzen des Inhalts und der äußeren Form zulässiger Öffentlichkeitsarbeit stünden der notwendigen Anpassung an Kommunikationsformen heutiger „Mediendemokratie“ nicht entgegen. Die Vielfalt des Informations- und Unterhaltungsangebotes mache es zunehmend schwerer, Aufmerksamkeit für politische Inhalte und Handlungsabläufe zu erlangen. Dies führe häufig zu einer Verkürzung der öffentlichen Debatte mit dem Zwang, politische Botschaften so knapp, einfach und pointiert wie möglich zu formulieren. Zudem stiegen der Einfluss politischer „Marketingkonzepte“ und die Bedeutung der „kommunikativen Verpackung“. Diese Bedingungen moderner Politikdarstellung müsse derjenige bedenken, der an einer effektiven Vermittlung politischer Inhalte interessiert sei. Auch die Öffentlichkeitsarbeit von Staatsorganen könne sich dem nicht gänzlich verschließen. Da die Öffentlichkeitsarbeit potentiell an alle Bürger adressiert sei, müsse sie auch die unterschiedlichen Wahrnehmungsmuster der Menschen berücksichtigen.³⁰

Als Zwischenergebnis lässt sich festhalten, dass regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit staatliche Teilhabe an öffentlicher Kommunikation ist.³¹ Die Teilhabe besteht konkret darin, getroffene und bevorstehende Entscheidungen zu vermitteln und um Konsens und Zustimmung

²⁴ BVerfGE 105, 252, 269; 105, 279, 302.

²⁵ BVerfGE 105, 252, 269 f.; 105, 279, 302 f.

²⁶ BVerfGE 105, 252, 270; 105, 279, 302 f.

²⁷ Vgl. *Mandelartz*, DÖV 2009, 509, 511 f., der indessen in dieser zeitlichen Komponente keinen Unterschied zu den Entscheidungen aus den Jahren 1977 und 1983 sieht.

²⁸ VerfGH RP, AS 33, 376, 382 f. Zustimmend *Hufen*, LKRZ 2010, 41, 44 ff.

²⁹ VerfGH RP, AS 33, 376, 382.

³⁰ VerfGH RP, AS 33, 376, 383.

zu werben. Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit leistet mithin nicht nur Informations-, sondern auch Überzeugungsarbeit.³² Welcher kommunikativer Mittel sich regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit bedient, ist dabei nicht maßgeblich. Instrumente sind beispielsweise Broschüren, Anzeigen, Faltblätter, Beilagen, Postwurfsendungen, Handzettel, Plakate und sonstige Druckwerke³³, Kinospots und zunehmend auch das Internet, etwa in Form des Internet-Angebots der Regierung, Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit auf Websites außerhalb dieses Internet-Angebots oder auch des elektronischen Newsletters³⁴; und auch ein Tag der offenen Tür kann eine zulässige Maßnahme regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit sein.³⁵ Letztlich ist eine abschließende Aufzählung der denkbaren Formen von Öffentlichkeitsarbeit angesichts des fortlaufenden Wandels, dem die staatliche Teilhabe an der öffentlichen Kommunikation unterliegt³⁶, nicht möglich.

b) Aufklärung, Warnungen und Empfehlungen als Unterfall regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit

Nach den Maßstäben des Bundesverfassungsgerichts und einem Teil des juristischen Schrifttums ist auch die sogenannte verbraucherbezogene Öffentlichkeitsarbeit ein Unterfall der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit.³⁷ Wenn also die Regierung in Wahrnehmung ihrer entsprechenden Aufgaben verbraucher- oder marktbezogene Öffentlichkeitsaufklärung betreibt, etwa in Form von Aufklärung, Warnungen oder Empfehlungen, dann ist dies nach dieser Auffassung auch als eine Form regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit anzusehen und unterfällt damit deren Grenzen (dazu unten, 2).³⁸

Nach anderer Auffassung unterscheidet sich die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit von verbraucher- oder marktbezogener Öffentlichkeitsaufklärung, da sie nicht der Vermittlung von politischen Entscheidungen dient, sondern selbst Sachpolitik ist.³⁹ Eine Abgrenzung wird teilweise in der Form vorgenommen, dass es sich dann um regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit handelt, wenn es mehr um die Vermittlung einer getroffenen politischen Entscheidung geht und wenn die Aufklärung oder die Warnung etc. hinter die Vermittlung und das sachliche Werben für diese politische Entscheidung zurücktreten. Steht dagegen die einseitige

³¹ BVerfGE 105, 252, 268; 105, 279, 301; *Mandelartz*, DÖV 2009, 509, 512.

³² BVerfGE 63, 230, 242 f.; *Schürmann* (Fn. 2), S. 154; *ders.*, NJW 1992, 1072, 1074 f.; *Mandelartz*, DÖV 2009, 509, 512.

³³ Vgl. BVerfGE 44, 125, 154; *Mandelartz*, DÖV 2009, 509, 515 f.

³⁴ Vgl. im Einzelnen *Ladeur*, DÖV 2002, 1 ff.; *Mandelartz/Grotelüschen*, NVwZ 2004, 647 ff.; *Mandelartz*, DÖV 2009, 509, 515 f.

³⁵ VerFGH RP, AS 33, 376, 381 ff.

³⁶ BVerfGE 105, 252, 268; 105, 279, 301.

³⁷ Vgl. BVerfGE 105, 252, 268 ff.; 105, 279, 301 ff.; *Schürmann* (Fn. 2), S. 122 ff.; 252 ff.; *ders.*, NJW 1992, 1072, 1074 f.

³⁸ *Schürmann* (Fn. 2), S. 122 ff.; 252 ff.; *ders.*, NJW 1992, 1072, 1074 f.

³⁹ Vgl. *Mandelartz*, DÖV 2009, 509, 513; *ders.*, LKRZ 2010, 371, 372; *Heintzen*, VerwArch 1990, 532, 552. In diese Richtung wohl auch VerFGH NW, NWVBl. 1992, 14, 15; kritisch dazu *Schürmann*, NVwZ 1992, 852, 853 f.

(sachliche) Aufklärung oder Warnung im Vordergrund, soll es sich um verbraucherbezogene Öffentlichkeitsarbeit handeln mit der Folge, dass die strengen Grenzen regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere in der Vorwahlzeit, nicht gelten.⁴⁰

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat in seiner Entscheidung betreffend die Herausgabe des Verfassungsschutzberichtes nicht explizit zu der Frage Stellung genommen, ob es sich insoweit um einen Fall regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit handelt; er stellt allerdings fest, dass die Darstellung im Bericht keine Werbung zu Gunsten der die Landesregierung tragenden Partei enthalte⁴¹ und kommt damit auf zumindest eine der für regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit geltenden Grenzen (dazu unter 2) zu sprechen.

c) Medien- und Pressearbeit

Medien- und Pressearbeit unterscheidet sich von der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit in dem bislang diskutierten Sinn insoweit, als sich letztere mit ihren Maßnahmen (Broschüren, Plakaten, Anzeigen, Tag der offenen Tür etc.) unmittelbar an die Öffentlichkeit wendet, wohingegen Maßnahmen der Medienarbeit (z.B. Presseerklärungen, Pressekonferenzen, sendefertige Hörfunkberichte) sich an die Medien richten und somit auf deren Vermittlung angewiesen sind, sollen sie die Bürger erreichen.⁴²

Ob dieser Unterschied so wesentlich ist, dass er zu einer eigenständigen rechtlichen Qualifizierung der Medien- und Pressearbeit führt, ist umstritten. Einer Auffassung zufolge ist der Umstand entscheidend, dass es die Regierung bei der Medien- und Pressearbeit nicht unmittelbar selbst in der Hand hat, ob der Inhalt einer Presseerklärung oder einer Pressekonferenz vollständig oder unvollständig wiedergegeben oder von einem positiven oder negativen Kommentar begleitet wird; entsprechende Maßnahmen seien daher nicht der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit zuzurechnen und unterfielen damit auch nicht deren Grenzen.⁴³ Die Gegenauffassung unterscheidet nicht zwischen Medienarbeit und Öffentlichkeitsarbeit und unterwirft erstere in vollem Umfang den für letztere geltenden Grenzen.⁴⁴ Das Bundesverfassungsgericht scheint einer vermittelnden Lösung zuzuneigen: So unterscheidet es zwischen unter Einsatz von Haushaltsmitteln finanzierten Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit einerseits und der Medienarbeit von Mitgliedern der Regierung andererseits.⁴⁵ Jedoch zeigen Zusammenhang und Aufbau der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, insbesondere der Bezug dieser Unterscheidung auf die speziellen Beschränkungen der Vorwahlzeit (dazu unter 2 c), dass lediglich die zusätzlichen quantitativen und qualitativen Beschränkungen für

⁴⁰ So Mandelartz, DÖV 2009, 509, 513.

⁴¹ VerfGH RP, DVBl. 2008, 193, 196.

⁴² Vgl. Mandelartz, DÖV 2009, 509, 513 f.; ders., LKRZ 2010, 371, 372.

⁴³ So Mandelartz, DÖV 2009, 509, 513 f.; ders./Grotelüschen, NVwZ 2004, 647, 649.

⁴⁴ So VerfGH NW, DVBl. 1985, 691, 692; im Ergebnis wohl auch OVG NW, NVwZ-RR 1989, 152; Ladeur, DÖV 2002, 1, 3 f.

⁴⁵ BVerfGE 44, 125, 154 f.

die Vorwahlzeit auf die Medienarbeit keine Anwendung finden. Dagegen liegt es in der Konsequenz der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, dass die allgemein geltenden Grenzen für regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit hinsichtlich Zuständigkeit sowie Inhalt und Form der Verlautbarungen auch im Rahmen der Medienarbeit zu beachten sind.⁴⁶

2. Grenzen regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit

Unmittelbar aus dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes (Artikel 20 Abs. 1 und 2 GG) bzw. der Landesverfassung (Artikel 74 Abs. 1 LV) folgt, dass regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit nicht nur verfassungsrechtlich zulässig, sondern auch notwendig ist. Allerdings hat sie die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grenzen zu beachten, die für Rheinland-Pfalz durch den hiesigen Verfassungsgerichtshof präzisiert worden sind⁴⁷: Sie muss sich innerhalb des von der (Landes-)Verfassung der Regierung zugewiesenen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs halten (unter a), ist dem Gebot parteipolitischer Neutralität verpflichtet (unter b) und kann in Vorwahlzeiten noch weitergehender Zurückhaltung unterliegen (unter c).

a) Einhaltung des Kompetenzbereichs

Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit muss sich innerhalb des von der (Landes-)Verfassung der Regierung zugewiesenen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs halten.⁴⁸ Auch innerhalb der Regierung ist die jeweilige Organkompetenz zu beachten.⁴⁹ So hatte etwa der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz zu prüfen, inwieweit ein „Tag der offenen Tür 2005“ in der Staatskanzlei zu den nach heutigen Mitteln üblichen Mitteln der Amtsrepräsentation durch den Ministerpräsidenten zählt; im Ergebnis bejahte er diese Frage.⁵⁰

Neben der landesinternen Kompetenzordnung hat regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit auch die föderale Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern zu wahren.⁵¹ Ebenso wie die Regierungen der Länder ihre Öffentlichkeitsarbeit auf den Aufgaben- und Kompetenzbereich des jeweiligen Landes zu beschränken haben, muss sich die Bundesregierung – soweit sie nicht zuständig ist – jedes Eingriffs in den Länderbereich enthalten.⁵² Die Entscheidung über die Verbandskompetenz hängt somit davon ab, ob die jeweils zu erfüllende Informationsaufgabe dem Bund oder den Ländern zukommt oder ob parallele Kompetenzen bestehen.⁵³ Dieser wechselseitigen Schranke kommt in zeitlicher Nähe zu Parlamentswahlen besondere Bedeutung zu. Weder darf die Bundesregierung anlässlich von Wahlen in den Ländern

⁴⁶ So Mandelartz, DÖV 2009, 509, 514; ders./Grotelüschen, NVwZ 2004, 647, 650.

⁴⁷ VerFGH RP, AS 33, 376, 381 ff.

⁴⁸ BVerfGE 44, 125, 149; 63, 230, 243 f.; 105, 252, 270 ff.; VerFGH RP, AS 33, 376, 381 f., 384.

⁴⁹ BVerfGE 105, 252, 270; VerFGH RP, AS 33, 376, 384 f.

⁵⁰ VerFGH RP, AS 33, 376, 384 f.

⁵¹ BVerfGE 44, 125, 149; 105, 252, 270; VerFGH RP, AS 33, 376, 384 f.

⁵² BVerfGE 44, 125, 149.

⁵³ BVerfGE 105, 252, 270.

noch dürfen die Regierungen der Länder anlässlich von Wahlen zum Bundestag parteiergreifend in den Wahlkampf hineinwirken.⁵⁴

Speziell mit Blick auf die Bundesregierung ist zu sehen, dass sie überall dort zur Informationsarbeit berechtigt ist, wo ihr eine gesamtstaatliche Verantwortung der Staatsleitung zukommt, die mit Hilfe der Information erfüllt werden kann.⁵⁵ Wie das Bundesverfassungsgericht entschieden hat, ist der Bund zur Staatsleitung insbesondere berechtigt, wenn Vorgänge wegen ihres Auslandsbezugs oder ihrer länderübergreifenden Bedeutung überregionalen Charakter haben und eine bundesweite Informationsarbeit der Regierung die Effektivität der Problembewältigung fördert.⁵⁶ Wie das Gericht weiter feststellt, endet die Informationskompetenz der Bundesregierung nicht schon dort, wo zur Bewältigung der Krise zusätzlich ein Handeln von Staatsorganen mit anderer Verbandskompetenz in Betracht kommt, etwa das der Landesregierungen im Zuge der Wahrnehmung ihrer eigenen staatsleitenden Aufgabe.⁵⁷ Die problemangemessene und gegebenenfalls Kompetenzen anderer Staatsorgane übergreifende Unterrichtung durch die Bundesregierung sei unter dem Aspekt der föderalen Kompetenzaufteilung unbedenklich, da dieses Informationshandeln weder das der Landesregierungen für ihren Verantwortungsbereich ausschließe oder behindere noch den Verwaltungsbehörden verwehre, ihre administrativen Aufgaben zu erfüllen.⁵⁸

Die aus dem Demokratieprinzip des Artikel 20 Abs. 1 und 2 GG abgeleitete bundesverfassungsrechtliche Pflicht der Verfassungsorgane der Länder findet für Rheinland-Pfalz ihre Entsprechung in einer inhaltsgleichen landesverfassungsrechtlichen Pflicht.⁵⁹ Aus Artikel 74 Abs. 1 LV, wonach Rheinland-Pfalz ein demokratischer Gliedstaat Deutschlands ist, folgt, dass die Organe des Landes das Demokratieprinzip nicht nur landesintern zu beachten, sondern seine Anforderungen auch im gesamten Verfassungsleben der Bundesrepublik Deutschland zu wahren haben.⁶⁰ Wie der Verfassungsgerichtshof entschieden hat, gilt allerdings für außerhalb von Vorwahlzeiten zulässige Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung im nahen Vorfeld von Bundestagswahlen – anders als bei Landtagswahlen – nicht zwangsläufig das Gebot äußerster Zurückhaltung (dazu noch unter c); maßgeblich ist in diesem Fall vielmehr, ob die Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung parteiergreifend in den Bundestagswahlkampf hineinwirkt.⁶¹ Der Verfassungsgerichtshof hat insoweit festgestellt, dass sich im Unterschied zu Maßnahmen der Bundesregierung im unmittelbaren Vorfeld einer Bundestagswahl bei Maßnahmen der Landesregierung in der „heißen Phase“ eines Bundestagswahlkampfes nicht ohne weiteres die vom Bundesverfassungsgericht für die Bundesregierung angenommene Regel

⁵⁴ BVerfGE 44, 125, 149; VerfGH RP, AS 33, 376, 384.

⁵⁵ BVerfGE 105, 252, 270.

⁵⁶ BVerfGE 105, 252, 271.

⁵⁷ BVerfGE 105, 252, 271.

⁵⁸ BVerfGE 105, 252, 271 f.

⁵⁹ VerfGH RP, AS 33, 376, 384; *Hufen*, LKRZ 2010, 41, 45, 46 f.

⁶⁰ VerfGH RP, AS 33, 376, 384.

⁶¹ VerfGH RP, AS 33, 376, 384.

begründen lässt, solche Maßnahmen gewöhnen in dieser Zeit den Charakter parteiischer Werbemittel in der Wahlauseinandersetzung. Die Wähler seien sich der unterschiedlichen Verantwortungs- und Wirkungsbereiche von Landes- und Bundesregierung durchaus bewusst. Für die Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung gelte daher, dass außerhalb von Vorwahlzeiten zulässige Maßnahmen mit Blick auf den eigenständigen Verfassungsraum des Landes auch im Vorfeld einer Bundestagswahl grundsätzlich zulässig bleiben. Eine andere Beurteilung, so das Gericht, ist allerdings dann geboten, wenn parteibezogene Sympathieeffekte für die Bundestagswahl nicht nur Nebenwirkung, sondern geradezu Ziel der Öffentlichkeitsarbeit auf Landesebene sind.⁶²

b) Gebot parteipolitischer Neutralität

Die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung unterliegt dem Neutralitätsgebot. Sie findet ihre Grenze dort, wo die Wahlwerbung beginnt.⁶³ Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit muss sich deshalb stets der offenen und versteckten Werbung für einzelne der miteinander konkurrierenden politischen Parteien oder sonstigen an der politischen Meinungsbildung beteiligten Gruppen enthalten.⁶⁴ Wie das Bundesverfassungsgericht entschieden hat, schließt dies nicht aus, dass sich die Aussagen der Öffentlichkeitsarbeit der Regierung mehr oder minder mit denen von Programmen und Stellungnahmen der die Regierung tragenden Parteien decken können und häufig decken werden. Dennoch muss regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit auch schon den Eindruck einer werbenden Einflussnahme zu Gunsten einzelner Parteien ebenso wie willkürliche, ungerechtfertigt herabsetzende und polemische Äußerungen über andere Parteien vermeiden.⁶⁵ Die Rücksicht auf einen freien und offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung des Volkes sowie auf die Chancengleichheit der Parteien und Wahlbewerber verbietet es staatlichen Organen, sich in amtlicher Funktion im Hinblick auf Wahlen mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern zu identifizieren oder sie unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen.⁶⁶ Dessen ungeachtet ist es mit dem Verfassungsprinzip, dass Parlament und Regierung nur einen zeitlich begrenzten Auftrag haben, nicht vereinbar, wenn die im Amt befindliche Regierung im Wahlkampf dafür wirbt, dass sie „als Regierung wiedergewählt“ wird. Das schließt allerdings nach dem Bundesverfassungsgericht nicht aus, dass Mitglieder der Regierung außerhalb ihrer amtlichen Funktion für eine Partei in den Wahlkampf eingreifen.⁶⁷

Das Bundesverfassungsgericht hat die Grenze von der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit der Regierung zur verfassungswidrigen, parteiergreifenden Einwirkung in den Wahlkampf anhand

⁶² VerFGH RP, AS 33, 376, 385. Zustimmend *Hufen*, LKRZ 2010, 41, 46 f.

⁶³ BVerfGE 44, 125, 141, 149 f.; 63, 230, 243; VerFGH RP, AS 33, 376, 382.

⁶⁴ BVerfGE 44, 125, 149; VerFGH RP, AS 33, 376, 382. Vgl. auch VerFGH des Saarlandes, LKRZ 2010, 376, 378 ff.

⁶⁵ BVerfGE 44, 125, 149 f.

⁶⁶ BVerfGE 44, 125, 141, 145, 149 f.; 63, 230, 243; VerFGH RP, AS 33, 376, 382.

⁶⁷ BVerfGE 44, 125, 141; 63, 230, 243.

von Inhalt sowie äußerer Form und Aufmachung bestimmt.⁶⁸ Inhaltlich könne der parteiergreifende Charakter daran erkennbar werden, dass sich die Regierung - offen oder versteckt - als eine von bestimmten Parteien getragene Regierung darstellt, für sie wirbt oder sich mit negativem Akzent oder gar herabsetzend über die Oppositionsparteien und deren Wahlbewerber äußert.⁶⁹ Indiz für ein parteiergreifendes Hineinwirken in den Wahlkampf kann es nach dem Bundesverfassungsgericht ferner sein, wenn die Regierung deutlich ihre Absicht zum Ausdruck bringt, „im Amt bleiben zu wollen“, etwa in Form von im Vorfeld der Wahl veröffentlichten Bilanzen der von ihr in ihrer Amtszeit erbrachten positiven Leistungen, verbunden mit der Zusicherung, sie allein biete die Gewähr für eine gesicherte Zukunft.⁷⁰ Hinweise für ein parteiergreifendes Hineinwirken in den Wahlkampf können sich ferner aus der äußeren Form und der Aufmachung von Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit ergeben: Tritt der informative Gehalt einer Druckschrift oder Anzeige eindeutig hinter die reklamehafte Aufmachung zurück, so kann das nach dem Bundesverfassungsgericht ein Anzeichen dafür sein, dass die Grenze zur unzulässigen Wahlwerbung überschritten ist.⁷¹ Entsprechendes gelte, wenn sich im Vorfeld der Wahl Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit häufen, die bei unbefangener Betrachtung mehr der Steigerung des Bekanntheitsgrades und der Sympathiewerbung für Regierungsmitglieder als der Befriedigung eines von der Sache her gerechtfertigten Informationsbedürfnisses der Bürger dienen. Dies werde insbesondere dann anzunehmen sein, wenn die regierungsamtlichen Veröffentlichungen in der Vorwahlzeit mit Abbildungen der Regierungsmitglieder versehen und deren persönliche Qualitäten besonders herausgestellt werden.⁷²

Mit Blick auf die rheinland-pfälzische Regierung hat der Verfassungsgerichtshof diese Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts dahingehend ergänzt, dass die Abgrenzung gegenüber Formen der Öffentlichkeitsarbeit, die sich von den Aufgaben und Zuständigkeiten des Ministerpräsidenten oder der Landesregierung lösen oder typischerweise eine parteiwerbende, insbesondere wahlvorbereitende Wirkung entfalten, nicht zum Verzicht auf Originalität und Interesse weckende Aufmachung zwingt.⁷³ Wie oben (unter 1 a) dargestellt, stehen die verfassungsrechtlich vorgegebenen Grenzen des Inhalts und der äußeren Form zulässiger Öffentlichkeitsarbeit nach Auffassung des Gerichts der notwendigen Anpassung an Kommunikationsformen heutiger „Mediendemokratie“ nicht entgegen.⁷⁴ Indessen zwingt dies, wie der Verfassungsgerichtshof betont, nicht dazu, sämtliche im politischen Wettbewerb auch nur förderlichen Aktionsformen als verfassungsrechtlich hinzunehmende Wirkungsmöglichkeit der Regierung in der Öffentlichkeit anzuerkennen.⁷⁵ Vielmehr dürfe die Grundlage sachbezogener Information im Rahmen der Organzuständigkeit nicht verlassen werden, die Rationalität des

⁶⁸ BVerfGE 44, 125, 149 ff.

⁶⁹ BVerfGE 44, 125, 150.

⁷⁰ BVerfGE 44, 125, 150.

⁷¹ BVerfGE 44, 125, 150 f.; 63, 230, 244.

⁷² BVerfGE 44, 125, 151.

⁷³ VerfGH RP, AS 33, 376, 382.

⁷⁴ VerfGH RP, AS 33, 376, 382 f.; zustimmend *Hufen*, LKRZ 2010, 41, 45 f.

⁷⁵ VerfGH RP, AS 33, 376, 383.

Informationsprozesses müsse gewahrt bleiben. Soweit öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen auch Unterhaltungscharakter zukomme, dürfe er nicht im Vordergrund stehen.⁷⁶ Dabei kommt es nach dem Verfassungsgerichtshof auf eine Gesamtbetrachtung der in Rede stehenden Maßnahme an. So konstatierte das Gericht mit Blick auf den „Tag der offenen Tür 2005“ in der Staatskanzlei, dass das Programm starke Unterhaltungselemente aufgewiesen habe.⁷⁷ Diese bloßen Unterhaltungsteile, wie etwa ein umfangreiches Musikprogramm, Schriftstellerlesungen, ein Gewinnspiel sowie das Kinderprogramm, die keiner aufgaben- oder zuständigkeitsbezogenen Informationsvermittlung dienen und für sich genommen grundsätzlich nicht als Gegenstand regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit geeignet seien, dürften nicht isoliert betrachtet und wegen ihres Vergnügungscharakters von vornherein als unzulässig erachtet werden.⁷⁸ Vielmehr gebiete der Wandel in der öffentlichen Darstellung politischer Sachverhalte und der steigende Einfluss „kommunikativer Verpackung“ eine Gesamtbetrachtung der Veranstaltung unter Einschluss der vorhandenen Informationselemente, um ein Überschreiten der Grenzen zulässiger Amtsrepräsentation und regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit festzustellen.⁷⁹ Letztlich wird man diese Aussagen des Gerichts dahin deuten können, dass nur die aus öffentlichen Mitteln bezahlte reine Unterhaltungsveranstaltung oder die besonders gezielt auf den gerade laufenden Wahlkampf bezogene Unterhaltung gegen die Chancengleichheit verstoßen. Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit darf nicht zu einem „politikfreien Entertainment“ verkommen. Sie darf immer nur „kommunikative Verpackung“ für die legitime Informationsarbeit sein und darf diese nicht ersetzen.⁸⁰

Die vorgenannten Beschränkungen regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit gelten für deren sämtliche Instrumente (siehe oben, 1 a). Wenn also etwa die Regierung Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit auf ihrer eigenen Internetseite durchführt, muss sie sich im Rahmen ihrer Zuständigkeit halten und das Neutralitätsgebot in inhaltlicher und formaler Hinsicht beachten; beispielsweise darf die Bundesregierung auf ihrer Website weder in den Zuständigkeitsbereich der Länder eingreifen noch für ihre Politik Werbung betreiben oder andere politische Auffassungen diffamieren.⁸¹

c) Weitergehende Zurückhaltung in Vorwahlzeiten

Erhöhte Anforderungen an regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit gelten in Vorwahlzeiten.⁸² Auch wenn sich regierungsamtliche Veröffentlichungen weder durch ihren Inhalt noch durch die Aufmachung als Werbemaßnahme zu erkennen geben, können sie nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der sich der Verfassungsgerichtshof Rheinland-

⁷⁶ VerFGH RP, AS 33, 376, 386.

⁷⁷ VerFGH RP, AS 33, 376, 383.

⁷⁸ VerFGH RP, AS 33, 376, 383 f.

⁷⁹ VerFGH RP, AS 33, 376, 384.

⁸⁰ So *Hufen*, LKRZ 2010, 41, 46; *Mandelartz*, DÖV 2009, 509, 514 f.

⁸¹ Vgl. *Mandelartz*, DÖV 2009, 509, 516.

⁸² BVerfGE 44, 125, 153, 164; 63, 230, 244.

Pfalz angeschlossen hat⁸³, unzulässig sein, wenn sie im nahen Vorfeld von Wahlen ohne akuten Anlass in so großer Zahl erscheinen und in solchem Umfang verbreitet werden, dass Auswirkungen auf das Wahlergebnis nicht mehr ausgeschlossen werden können. In dieser Phase trete 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. Häufen sich in dieser Zeit Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit der Regierung, die eher der Steigerung ihres Bekanntheitsgrades und der Sympathiewerbung als der Befriedigung eines von der Sache her gerechtfertigten Informationsbedürfnisses der Bürger dienen, so kann dies nach dem Bundesverfassungsgericht ein Anzeichen für unzulässige Wahlwerbung sein.⁸⁴ Aus der Verpflichtung der Regierung, sich jeder parteiergreifenden Einwirkung auf die Wahl zu enthalten, folgt schließlich, wie das Bundesverfassungsgericht entschieden hat, das Gebot äußerster Zurückhaltung und das Verbot jeglicher mit Haushaltsmitteln betriebenen Öffentlichkeitsarbeit in Form von sogenannten Arbeits-, Leistungs- oder Erfolgsberichten. Denn in der „heißen Phase“ des Wahlkampfes gewöhnen solche Veröffentlichungen in aller Regel den Charakter parteiischer Werbemittel in der Wahlauseinandersetzung, in die einzugreifen der Regierung verfassungskräftig untersagt ist.⁸⁵ Von diesen Beschränkungen der Öffentlichkeitsarbeit unberührt bleiben dagegen nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts auch im Vorfeld der Wahl informierende, wettbewerbsneutrale Veröffentlichungen, die aus akutem Anlass geboten sind.⁸⁶

Als Orientierungspunkt für den Beginn der Vorwahlzeit für die Bundestagswahl hat das Bundesverfassungsgericht die Wahlanordnung des Bundespräsidenten nach § 16 BWG angesehen.⁸⁷ Im Anschluss an die Entscheidung des Gerichts beschäftigten sich die Regierungschefs des Bundes und der Länder im November 1977 mit den Konsequenzen aus dem Urteil. Indessen wurde keine Entscheidung hinsichtlich des Zeitpunktes getroffen, ab dem die Vorwahlzeit beginnt; vielmehr war man der Auffassung, dass eine Absprache auf der Ebene der Pressesprecher ausreiche. Daraufhin verständigten sich die Pressechefs von Bundesregierung und Landesregierungen im November 1977 auf eine Vorwahlzeit von fünf Monaten, die von der Bundesregierung bis heute als maßgeblich anerkannt wird.⁸⁸

In den Ländern kann die Übertragung des vom Bundesverfassungsgericht für die Bestimmung der Vorwahlzeit genannten Orientierungspunktes zu der Entstehung sehr langer Zeiträume führen. So hat der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes jüngst einen Fall entschieden, bei dem die Bekanntmachung des Wahltermins der Wahl um nahezu zehn Monate vorausging.⁸⁹

⁸³ VerFGH RP, AS 33, 376, 383 f.

⁸⁴ BVerfGE 44, 125, 153, 164; 63, 230, 244; VerFGH RP, AS 33, 376, 383 f.

⁸⁵ BVerfGE 44, 125, 152; VerFGH RP, AS 33, 376, 383 f.

⁸⁶ BVerfGE 44, 125, 153.

⁸⁷ BVerfGE 44, 125, 153.

⁸⁸ Vgl. Schürmann (Fn. 2), S. 347 ff. Mandelartz, LKRZ 2010, 371, 373.

⁸⁹ VerFGH des Saarlandes, LKRZ 2010, 376, 379.

Dieser Zeitraum erschien dem Verfassungsgerichtshof als zu lang. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass Öffentlichkeitsarbeit der Regierung nicht nur zulässig, sondern auch notwendig ist, und in Anerkennung des Umstands, dass ansonsten zulässige Öffentlichkeitsarbeit in der Vorwahlzeit verboten ist, legte der Verfassungsgerichtshof die Vorwahlzeit für das Saarland auf einen Zeitraum von drei Monaten vor dem Wahltag fest.⁹⁰ Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz musste in seiner Entscheidung betreffend den „Tag der offenen Tür 2005“ auf diese Frage nicht eingehen, da die in Rede stehende Veranstaltung am 10. September 2005 und damit acht Tage vor der Bundestagswahl stattfand, das zeitliche nahe Vorfeld zur Bundestagswahl mithin ohne jeden Zweifel zu bejahen war.⁹¹

Diskutiert wird im juristischen Schrifttum, ob die gegenüber den allgemeinen Beschränkungen regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit strengeren Grenzen der Vorwahlzeit für alle Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit gelten sollen. So wird teilweise unterschieden zwischen sogenannter *aufgedrängter* Öffentlichkeitsarbeit, für welche die Grenzen der Vorwahlzeit gelten sollen, und sogenannter *aufgesuchter* Öffentlichkeitsarbeit, die nach Maßgabe der allgemeinen Beschränkungen regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit auch in der Vorwahlzeit möglich sein, also nicht deren strengen Begrenzungen unterliegen soll.⁹² Unter aufgedrängter Öffentlichkeitsarbeit sind solche Instrumente zu verstehen, die sich an die Öffentlichkeit bzw. eine Teilöffentlichkeit wenden, ohne dass die Öffentlichkeit bzw. Teilöffentlichkeit selbst dazu etwas beitragen muss. Typische Fälle solcher aufgedrängter Öffentlichkeitsarbeit sind Plakate im öffentlichen Raum, Anzeigen, Zeitungsbeilagen, Postwurfsendungen oder Broschüren, die unbestellt zugesandt werden, Kinospots, Anzeigen im Internet auf anderen als regierungsamtlichen Seiten sowie Newsletter, die dem Bürger unbestellt per Internet zugesandt werden.⁹³ Von aufgesuchter Öffentlichkeitsarbeit spricht man, wenn es um Instrumente geht, die sich zwar an eine Öffentlichkeit bzw. eine Teilöffentlichkeit wenden, also keiner Vermittlung durch Medien bedürfen (ansonsten läge Medienarbeit vor, siehe oben, 1 c), die aber ein Tätigwerden des Bürgers erfordern, damit er sie wahrnehmen kann. Anwendungsfälle sind etwa ein Tag der offenen Tür oder die regierungsamtlichen Seiten im Internet.⁹⁴ Im Unterschied zur aufgedrängten Öffentlichkeitsarbeit muss sich der Bürger bewusst entscheiden, Kenntnis von dem jeweiligen Angebot zu nehmen; die politisch interessierte, mündige Öffentlichkeit tritt also an die Regierung heran und nicht umgekehrt die Regierung an diese. Mit diesem Argument wird in der Literatur begründet, dass solche Maßnahmen der passiven Öffentlichkeitsarbeit auch in der Vorwahlzeit – freilich unter den allgemein für Öffentlichkeitsarbeit geltenden Beschränkungen – möglich sein sollen.⁹⁵ Etwas anderes kann nach dieser Auffassung aber dann gelten, wenn ein Instrument der aufgesuchten, passiven Öffentlichkeitsar-

⁹⁰ VerFGH des Saarlandes, LKRZ 2010, 376, 379. Kritisch hierzu Mandelartz, LKRZ 2010, 371, 373.

⁹¹ Vgl. VerFGH RP, AS 33, 376, 388 f.

⁹² Vgl. Mandelartz, DÖV 2009, 509, 515 ff.; ders./Grotelüschen, NVwZ 2004, 647, 650; Hufen, LKRZ 2010, 41, 47.

⁹³ Mandelartz, DÖV 2009, 509, 515.

⁹⁴ Mandelartz, DÖV 2009, 509, 515.

⁹⁵ Vgl. Mandelartz, DÖV 2009, 509, 516 f.

beit durch die Regierung aktiv beworben wird, wenn also die Regierung etwa auf einen Tag der offenen Tür durch Plakate, Handzettel etc. aufmerksam macht. Für diese Werbemaßnahmen sollen dann auch die Schranken der Vorwahlzeit gelten.⁹⁶ Soweit ersichtlich, hat die Rechtsprechung die vorgenannte Unterscheidung bislang nicht vorgenommen. Andernfalls hätte beispielsweise der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in seiner Entscheidung zum „Tag der offenen Tür 2005“ in der Staatskanzlei das Problem der zeitlichen Nähe zur Bundestagswahl nicht unter Verweis auf die unterschiedlichen Verfassungsräume von Bund und Ländern lösen müssen.⁹⁷

II. Umfang und Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen

Die nachfolgende Darstellung stellt die allgemein in Rechtsprechung und juristischem Schrifttum erarbeiteten Kriterien für die Öffentlichkeitsarbeit einer Fraktion dar und konzentriert sich dabei auf die rheinland-pfälzische Rechtslage. Im Übrigen liegt ihr die im Auftrag der CDU-Fraktion erstellte gutachtliche Stellungnahme des Wissenschaftlichen Dienstes vom 14. September 2004 (Az.: WD 6/52-1561) zu Grunde.

1. Die Befugnis der Fraktionen zur Öffentlichkeitsarbeit

Die grundsätzliche Zulässigkeit fraktioneller Öffentlichkeitsarbeit ist inzwischen – wenn auch zum Teil mit unterschiedlichen Begründungen - weitgehend unbestritten.⁹⁸ Die entsprechenden Regelungen in den Abgeordneten- bzw. Fraktionsgesetzen des Bundes und der Länder werden mithin als verfassungskonform angesehen.⁹⁹

In Rheinland-Pfalz ergibt sich die Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit (zumindest für die Oppositionsfraktionen) bereits aus Artikel 85 b Abs. 2 der Landesverfassung (LV)¹⁰⁰, wonach die

⁹⁶ Vgl. Mandelartz, DÖV 2009, 509, 517.

⁹⁷ Vgl. VerfGH RP, AS 33, 376, 384 f., 388 f. *Hufen*, LKRZ 2010, 41, 47, geht offenbar davon aus, dass zumindest der Gedanke der Differenzierung zwischen aufgedrängter und aufgesuchter Öffentlichkeitsarbeit in die Entscheidung eingeflossen ist.

⁹⁸ Vgl. VerfGH RP, AS 29, 362, 373 ff. *Koch/Mohring*, ThürVBl. 2010, 199 ff.; *Cancic*, ZG 2007, 349, 357 ff.; *H. H. Klein*, in: *Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel*, Festschrift für Peter Badura, 2004, S. 263, 275 ff., 280; *Kretschmer*, ZG 2003, 1, 8 ff.; *Heintzen*, DVBl. 2003, 706, 708 f.; *Braun/Benterbusch*, ZParl 2002, 653, 660; *P. G. Schneider*, in: *Grimm/Caesar*, Verfassung für Rheinland-Pfalz. Kommentar, 2001, Art. 85 a Rn. 14; *Linde*, *Fraktionsfinanzierung in der parlamentarischen Demokratie*, 2000, S. 159; *Hölscheidt*, *Das Recht der Parlamentsfraktionen*, 2000, S. 604 ff.; *ders.*, DÖV 2000, 712, 716; *G. Ch. Schneider*, *Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe*, 1997, S. 161 ff.; *Martin*, *Staatliche Fraktionsfinanzierung in Rheinland-Pfalz*, 1995, S. 73 ff.; *Fischer*, *Abgeordnetendiäten und staatliche Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Bundesländern*, 1995, S. 182 ff.; *Mardini*, *Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen durch staatliche Mittel und Beiträge der Abgeordneten*, 1990, S. 117/118. Auch der Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz geht von der grds. Zulässigkeit der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen aus, vgl. LT-Drucks. 13/6317, S. 16 ff. *A.A. Meyer*, in: *Zur Lage der parlamentarischen Demokratie*, 1995, S. 17, 36, 37; *Morlok*, NJW 1995, 29, 31.

⁹⁹ Vgl. statt vieler: *Linde* (Fn. 98), S. 159 ff.

¹⁰⁰ VerfGH RP, AS, AS 29, 362, 373 ff.

Fraktionen, welche die Landesregierung nicht stützen, das Recht auf ihrer Stellung entsprechende Wirkungsmöglichkeiten in Parlament und Öffentlichkeit haben. Mit der amtlichen Begründung ist davon auszugehen, dass diese Bestimmung im Wesentlichen klarstellende Funktion hat¹⁰¹, und mithin nicht nur für die Oppositionsfraktionen, sondern - dem Grundsatz der Gleichheit der Fraktionen Rechnung tragend¹⁰² - für alle Fraktionen gilt. Insofern gelten, wie der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz klargestellt hat¹⁰³, die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in dessen Grundsatzentscheidungen zur regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit entsprechend (siehe oben, I 1 a): Danach bedarf es zum Gelingen repräsentativer Demokratie der Teilhabe der Bürger an den parlamentarischen Entscheidungsprozessen. Der Prozess der politischen Willensbildung vollzieht sich im demokratischen Staat nicht einseitig vom Volk hin zu den staatlichen Organen, sondern erfordert eine ständige Rückkopplung zwischen Staatsorganen und Volk. Hierzu bedarf es einer Offenlegung des parlamentarischen Willensbildungsprozesses, um so die Identifikation der Bürger mit dem Staat und – wenn möglich – Akzeptanz seiner Entscheidungen zu ermöglichen. Aus alledem folgt, dass Öffentlichkeitsarbeit von gesetzgebenden Körperschaften ebenso wie diejenige der Regierung nicht nur verfassungsrechtlich zulässig, sondern auch notwendig ist. Um eine möglichst unverfälschte Unterrichtung über die konkurrierenden politischen Standpunkte im Parlament zu erreichen, haben auch die Fraktionen das Recht zur Öffentlichkeitsarbeit.¹⁰⁴

Dementsprechend gehört es nach § 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 und 5 des Landesgesetzes zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen (Fraktionsgesetz - FraktG) unter anderem zu den Aufgaben der Fraktionen, im Meinungs Austausch mit Betroffenen, der Bevölkerung, Organisationen und Vereinigungen Informationen für parlamentarische Entscheidungen und deren Akzeptanz zu gewinnen (Nr. 3) sowie die Öffentlichkeit über ihre parlamentarische Arbeit zu unterrichten (Nr. 5). § 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 FraktG liegt damit, wie der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz ausgeführt hat, erkennbar ein herkömmliches Verständnis von Öffentlichkeitsarbeit zu Grunde, das auf die Darstellung parlamentarischer Aktivitäten beschränkt ist. Kennzeichen einer solchen Öffentlichkeitsarbeit ist nach dem Gericht die Information über vergangene, gegenwärtige und bevorstehende Tätigkeiten der Fraktionen.¹⁰⁵ Indessen erschöpft sich die zulässige Öffentlichkeitsarbeit nicht in der einseitigen Unterrichtung des Volks über die parlamentarische Arbeit der Fraktionen; vielmehr wird man - im Sinne einer echten Rückkopplung - auch den Meinungs Austausch gemäß § 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 FraktG einbeziehen müssen. Insoweit ist zu sehen, dass – wie der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz festgestellt hat¹⁰⁶ – die Beschränkung der Fraktionen auf die Unterrichtung über ihre parlamentarische Arbeit (dazu unter 2) eine hinreichend effektive Wirkung der Fraktionen nicht

¹⁰¹ LT-Drucks. 13/5066, S. 13; so auch VerfGH RP, AS 29, 362, 374.

¹⁰² Vgl. *Edinger*, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz. Kommentar, 2001, Art. 85 b Rn.12.

¹⁰³ VerfGH RP, AS 29, 362, 374.

¹⁰⁴ VerfGH RP, AS 29, 362, 374; BVerfGE 44, 125, 147; 63, 230, 242; vgl. auch G. Ch. Schneider (Fn. 98), S. 163; Linde (Fn. 98), S. 65; Papier, BayVBl. 1998, 513, 522.

¹⁰⁵ VerfGH RP, AS 29, 362, 373; G. Ch. Schneider (Fn. 98), S. 165; Linde (Fn. 98), S. 160.

¹⁰⁶ VerfGH RP, AS 29, 362, 381 f.

unmöglich machen darf. Bei Vermeidung eines zu engen Verständnisses der Unterrichtstätigkeit stehe die Beschränkung auch der notwendigen Anpassung an die Kommunikationsformen in der modernen „Mediendemokratie“ nicht entgegen. Die Vielfalt des Informations- und Unterhaltungsangebotes in der heutigen „Mediendemokratie“ mache es zunehmend schwerer, Aufmerksamkeit für politische Inhalte zu erlangen. Dies führe häufig zu einer Verkürzung der öffentlichen Debatte mit dem Zwang, politische Botschaften so knapp, einfach und pointiert wie möglich zu formulieren. Zudem steigen der Einfluss politischer „Marketingkonzepte“ und die Bedeutung der „kommunikativen Verpackung“. Es komme zu einer Personalisierung der politischen Kommunikation, bis hin zu deren „Entertainisierung“. Personalisierung sei als wichtiges Mittel zur Erregung von Aufmerksamkeit anerkannt. Politische Inhalte und Programme würden von Personen repräsentiert, was in erster Linie durch das Führungspersonal der jeweiligen politischen Gruppierung zu geschehen habe.¹⁰⁷ Diese Bedingungen moderner Politikdarstellung müsse derjenige bedenken, der an einer effektiven Vermittlung politischer Inhalte interessiert ist. Auch die Öffentlichkeitsarbeit von Staatsorganen - beziehungsweise von in die organisierte Staatlichkeit eingegliederten Fraktionen – könne sich dem nicht gänzlich verschließen. Da die Öffentlichkeitsarbeit potentiell an alle Bürger adressiert sei, müsse sie auch die unterschiedlichen Wahrnehmungsmuster der Menschen berücksichtigen.¹⁰⁸

Als Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen kommen deshalb neben Broschüren, Zeitungsanzeigen und Internetauftritten auch die Durchführung von Anhörungen, Pressekonferenzen oder sonstigen Informationsveranstaltungen, die der Vorbereitung der parlamentarischen Arbeit und/oder der Information über die politischen Aktivitäten einer Fraktion dienen, in Betracht.¹⁰⁹ Auch ein Tag der offenen Tür, welcher etwa der Information der Öffentlichkeit über die Fraktion, ihre Akteure und ihre parlamentarische Arbeit und dem Meinungsaustausch mit der Bevölkerung dient, kann aus den vom Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz genannten Gründen grundsätzlich eine zulässige Maßnahme der Öffentlichkeitsarbeit einer Fraktion darstellen.¹¹⁰

2. Grenzen der staatlich finanzierten Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen

Grenzen für die mit staatlichen Fraktionszuschüssen finanzierte Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen ergeben sich aus dem verfassungsrechtlichen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich der Fraktionen¹¹¹ und dem aus Artikel 21 Abs. 1 und 38 Abs. 1 GG hergeleiteten Grundsatz

¹⁰⁷ VerFGH RP, AS 29, 362, 381 f.

¹⁰⁸ VerFGH RP, AS 29, 362, 382.

¹⁰⁹ Ausführlich zu einzelnen Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit: *Linde*, (Fn. 98), S. 165 ff.; *P. G. Schneider*, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz. Kommentar, 2001, Art. 85 a Rn. 14; *Martin* (Fn. 98), S. 74; *Hölscheidt*, (Fn. 98), S. 715; vgl. zu den Einschränkungen unter 2.

¹¹⁰ Vgl. auch VerFGH RP, AS 33, 376, 385 ff. für die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit.

¹¹¹ Vgl. zur Zulässigkeit von Öffentlichkeitsarbeit der Regierung: BVerfGE 44, 125 (149); *P. G. Schneider*, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz. Kommentar, 2001, Art. 85 a Rn. 14.

der Chancengleichheit der Parteien und Wahlbewerber.¹¹² Beides hat seinen Niederschlag im Fraktionsgesetz gefunden.

a) Grenzen nach dem Fraktionsgesetz

So muss sich die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen gemäß § 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 FraktG darauf beschränken, die Öffentlichkeit über ihre parlamentarische Arbeit zu unterrichten. Die Bezugnahme auf die parlamentarische Arbeit der Fraktionen stellt klar, dass diese Öffentlichkeitsarbeit auf die Darstellung parlamentarischer Aktivitäten begrenzt ist, also der Information über vergangene, gegenwärtige oder bevorstehende Tätigkeiten der Fraktionen dienen soll.¹¹³

Dementsprechend sieht § 2 Abs. 1 FraktG vor, dass die für die Aufgabenwahrnehmung zur Verfügung gestellten staatlichen Geld- und Sachleistungen von den Fraktionen nicht für andere Zwecke verwendet werden dürfen. Insbesondere ist eine Verwendung für Zwecke, für die Abgeordnete eine Amtsausstattung erhalten, oder für *Parteiaufgaben*, unzulässig (§ 2 Abs. 1 Satz 2 FraktG).

b) In der Literatur entwickelte Grenzen

Die herrschende Auffassung in der Rechtslehre¹¹⁴ orientiert sich weitgehend an den oben (unter I) dargestellten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, betont dabei aber, dass die Kriterien für eine zulässige Öffentlichkeitsarbeit aufgrund der unterschiedlichen Aufgaben von Regierung und Fraktionen partiell zu modifizieren seien.¹¹⁵ Insbesondere sei zu berücksichtigen, dass Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen keineswegs wettbewerbsneutral zu erfolgen habe.¹¹⁶ Der Funktion einer Fraktion als Träger einer politischen Position innerhalb des Parlaments entspreche es, wenn ihre Öffentlichkeitsarbeit ebenfalls die Gegenposition zu den politischen Standpunkten konkurrierender Fraktionen oder der Regierung deutlich mache.¹¹⁷ Nach dieser Auffassung muss die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen regelmäßig folgende Kriterien erfüllen¹¹⁸:

- die Urheberschaft der Fraktion muss eindeutig sein,
- es muss ein unmittelbarer Bezug zur Parlamentsarbeit bestehen,

¹¹² Vgl. P. G. Schneider, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz. Kommentar, 2001, Art. 85 a Rn. 14, G. Ch. Schneider, (Fn. 98), S. 152.

¹¹³ Vgl. VerfGH RP, AS 29, 363, 373; H. H. Klein, (Fn. 98), S. 285.

¹¹⁴ Vgl. H. H. Klein, (Fn. 98), S. 282; G. Ch. Schneider, (Fn. 98), S. 166; Braun/Benterbusch, ZParl 2002, 653, 662; Linde, (Fn. 98), S. 160 f.

¹¹⁵ Vgl. H. H. Klein, (Fn. 98), S. 282; Linde, (Fn. 98), S. 160.

¹¹⁶ G. Ch. Schneider, (Fn. 98), S. 166.

¹¹⁷ G. Ch. Schneider, (Fn. 98), S. 166.

¹¹⁸ Hölscheidt, (Fn. 98), S. 607; Rösslein, in: E. Schneider, Der Landtag - Standort und Entwicklungen, 1989, S. 131; Linde, (Fn. 98), S. 164; ähnlich: Braun/Benterbusch, ZParl 2002, 653, 662 f.

- es muss ein sachbezogener Stil¹¹⁹ verwendet und auf werbemäßige Aussagen zu Gunsten der Partei verzichtet werden,
- die Verbreitung muss in erkennbarem Bezug zur Fraktion erfolgen.

Indizien für eine Grenzüberschreitung können sich aus dem Inhalt, der äußeren Form und Aufmachung, dem Umfang der Öffentlichkeitsarbeit einer Fraktion (Anzahl der Publikationen, Höhe des Mitteleinsatzes) oder dem Zeitpunkt (fehlender aktueller Anlass, Vorfeld von Wahlen) ergeben.¹²⁰

Wie oben (unter I 2 c) dargestellt, hat das Bundesverfassungsgericht hinsichtlich der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung ein Anzeichen für eine Grenzüberschreitung zur unzulässigen Wahlwerbung angenommen, wenn die Öffentlichkeitsarbeit in Wahlkampfnahe anwächst, entweder durch eine größere Zahl von Einzelmaßnahmen ohne akuten Anlass oder durch einen gesteigerten Einsatz öffentlicher Mittel für derartige Maßnahmen.¹²¹ In Anlehnung an diese Rechtsprechung wird in der Literatur auch bezogen auf Parlamentsfraktionen in einem gesteigerten Einsatz von Fraktionsmitteln und einer konzentrierten Öffentlichkeitsarbeit zur Wahlkampfzeit eine unzulässige Parteienwerbung gesehen, die zu einer Benachteiligung derjenigen politischen Kräfte, die nicht im Parlament vertreten sind, und damit zu einer Beeinträchtigung der Offenheit des politischen Prozesses führt.¹²² So könnten im Zeitraum zwischen der Kandidatenaufstellung und dem Wahltag beispielsweise die Vorteile einer PR-Aktion einer Fraktion - anders als sonst - mehr bei der Partei als bei der Fraktion erwartet werden.¹²³ Die Fraktionen seien allerdings nicht zu einem Stopp jeglicher Öffentlichkeitsarbeit in Wahlkampfzeiten verpflichtet.¹²⁴ Da die parlamentarische Arbeit auch nach Beginn des Wahlkampfes fortgeführt werde, müsse es Fraktionen beispielsweise gestattet sein, auch zum Ende einer Legislaturperiode, die häufig durch eine zunehmende Gesetzgebungstätigkeit gekennzeichnet ist, zur Ausübung ihrer parlamentarischen Kontrollfunktion den Kontakt zur Öffentlichkeit herzustellen.¹²⁵ Allerdings bedürfe es in dieser Situation für eine selbständige Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion eines aktuellen Anlasses bzw. einer geeigneten und nachvollziehbaren Begründung, die beispielsweise in einer ausführlichen Presseerklärung über einen eingebrachten Gesetzentwurf oder sonstigen Antrag zu einem Thema, das noch in der laufenden Wahlperiode im Parlament behandelt werden wird, bestehen könne.¹²⁶

¹¹⁹ H. H. Klein (Fn. 98), S. 285, sieht die Forderung nach einem sachlichen Stil bzw. dem Vermeiden einer plakativen Aufmachung als nicht unproblematisch an, da der Stil der politischen Auseinandersetzung von Polemik geprägt sei und die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen sich den Gegebenheiten der von Informations- und Reizüberflutung geplagten Gesellschaft jedenfalls bis zu einem gewissen Grade anpassen müsse, um Aufmerksamkeit zu finden.

¹²⁰ Braun/Benterbusch, ZParl 2002, 653, 663; Kretschmer, ZG 2003, 1, 24; G. Ch. Schneider, (Fn. 98), S. 166.

¹²¹ BVerfGE 63, 230, 244.

¹²² Vgl. Linde, (Fn.96), S. 161 f., 172; H. H. Klein, (Fn. 98), S. 283; Fischer, (Fn. 98), S. 187.

¹²³ Vgl. Kretschmer, ZG 2003, 1, 24.

¹²⁴ Vgl. Linde, (Fn.96), S. 172.

¹²⁵ Vgl. G. Ch. Schneider, (Fn. 98), S. 166, Linde, (Fn. 98), S. 161.

¹²⁶ Vgl. Kretschmer, ZG 2003, 1, 24; G. Ch. Schneider, (Fn. 98), S. 166.

c) Grenzen nach der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz zur Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz hat mit Urteil vom 19. August 2002 zu der Frage Stellung genommen, ob die Ausgaben der CDU-Landtagsfraktion für die Erstellung eines Prospekts zur Fußballweltmeisterschaft 1998 und von Plakaten eine bestimmungsmäÙe Verwendung staatlicher Fraktionszuschüsse darstellten.¹²⁷ In diesem Zusammenhang hat er auch Umfang und Grenzen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit der im Landtag Rheinland-Pfalz vertretenen Fraktionen verbindlich bestimmt.

Zusammenfassend ist die mit staatlichen Zuschüssen finanzierte Öffentlichkeitsarbeit von Parlamentsfraktionen nach den Feststellungen des Verfassungsgerichtshofs 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.¹²⁸

aa) Abgrenzung der Fraktionsaufgaben von den Aufgaben der Parteien

Was die Abgrenzung der Aufgaben der Fraktionen von denjenigen der Parteien angeht, verweist der Verfassungsgerichtshof darauf, dass die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen gerade wegen deren natürlicher Nähe zu den hinter ihnen stehenden Parteien regelmäßig auch diesen zu Gute kommt.¹²⁹ Dieser mittelbare Effekt liege in der Natur der Sache und sei als solcher im Hinblick auf die Bedeutung der Öffentlichkeitsarbeit für die Transparenz der politischen Willensbildung im demokratischen Staat hinzunehmen.¹³⁰ Um jedoch eine unzulässige verdeckte Parteienfinanzierung mittels staatlich finanzierter Fraktionsarbeit zu vermeiden, sei eine Grenzziehung zwischen den Aufgaben der Fraktionen und denjenigen der Parteien erforderlich, welche sich an deren unterschiedlichen verfassungsrechtlichen Funktionen zu orientieren habe.¹³¹

Für die Fraktionen, so der Verfassungsgerichtshof, sei ihre Einordnung in die Staatlichkeit kennzeichnend. Sie seien Teil des Staatsorgans Landtag. Ihre Hauptfunktion bestehe darin, an der Willensbildung im Parlament mitzuwirken. Auch bei der Öffentlichkeitsarbeit handele es sich daher um eine ergänzende und abgeleitete Funktion. Sie beziehe ihre Legitimation da-

¹²⁷ VerFGH RP, AS 29, 363 ff.; vgl. dazu *Heintzen*, DVBl. 2003, 706 ff.; *H. H. Klein*, (Fn. 98), S. 263 ff.; *Kretschmer*, ZG 2003, 1 ff.; *Cancic*, ZG 2007, 349 ff.

¹²⁸ VerFGH RP, AS 29, 363, 377.

¹²⁹ Vgl. VerFGH RP, AS 29, 363, 375.

¹³⁰ Vgl. VerFGH RP, AS 29, 363, 376 unter Bezugnahme auf BVerfGE 44, 125, 151; vgl. siehe auch: *Hölscheidt*, (Fn. 98), S. 607; *H. H. Klein*, (Fn.96), S. 282.

¹³¹ Vgl. VerFGH RP, AS 29, 363, 376 f.

raus, den Prozess der Willensbildung des Parlaments transparent und damit nachvollziehbar zu machen.¹³²

Demgegenüber sind die Parteien, wie der Verfassungsgerichtshof ausführt, im gesellschaftspolitischen Bereich verwurzelt und nicht in den Staat eingeordnet.¹³³ Ihre Tätigkeit sei unmittelbar darauf gerichtet, die öffentliche Meinung und dadurch die politische Willensbildung des Volkes zu beeinflussen. Hierbei handele es sich indessen um einen permanenten Prozess, so dass Überschneidungen der öffentlichkeitswirksamen Arbeit von Parteien mit derjenigen von Parlamentsfraktionen unvermeidbar seien. Während aber die politische Arbeit der Parteien zu einem wesentlichen Teil auch darauf ausgerichtet sei, sich an den Wahlen zu den Volksvertretungen zu beteiligen, sei die Vorbereitung der Wahl zum künftigen Landtag keine Angelegenheit der Fraktionen im aktuell gewählten Parlament. Die ausdrückliche Werbung für eine Partei sei deshalb eine Aufgabe, die den Parteien vorbehalten bleiben müsse.¹³⁴

bb) Schlussfolgerungen für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen

Der Verfassungsgerichtshof leitet für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen aus der vorgeannten Grenzziehung das Gebot der Zurückhaltung in der Art der Präsentation der Informationen als auch eine Mäßigung in der Zeit der Wahlkämpfe ab.¹³⁵ Letzteres gelte insbesondere in der Schlussphase des Wahlkampfes, ohne dass die Fraktionen gezwungen wären, auf sogenannte Arbeitsberichte oder Bilanzbroschüren über die Leistungen während der vergangenen Legislaturperiode zu verzichten.¹³⁶ Auch die gemeinsame Finanzierung durch Fraktion und Partei sei für sich genommen nicht unzulässig. Sie erfordere jedoch eine besondere Begründung, die eine missbräuchliche Verwendung staatlicher Fraktionszuschüsse ausschließe. Hierzu müsse in nennenswertem Umfang ein Bezug zur parlamentarischen Arbeit der Fraktion bestehen und eine nachvollziehbare Kostenaufteilung vorgelegt werden.¹³⁷

Was den *Inhalt* der fraktionellen Öffentlichkeitsarbeit angeht, so stellt der Verfassungsgerichtshof einen bedeutsamen Unterschied gegenüber der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit fest. Diese muss das Neutralitätsgebot beachten (siehe oben, I 1 b), während jene notwendig parteiisch ist.¹³⁸ Die Eingliederung der Fraktionen in die organisierte Staatlichkeit verlange nicht, ihre Öffentlichkeitsarbeit einem Neutralitätsgebot zu unterwerfen. Denn die Fraktionen erfüllten ihre Aufgaben innerhalb des Staates (Parlamentes) gerade dadurch, dass sie ihre eigenen politischen Standpunkte, Zielsetzungen und Lösungsalternativen herausarbeiten und präsentieren, um so in der Auseinandersetzung mit den anderen Fraktionen und –

¹³² VerFGH RP, AS 29, 363, 376.

¹³³ VerFGH RP, AS 29, 363, 376 f. unter Bezugnahme auf BVerfGE 85, 264, 284 ff.

¹³⁴ VerFGH RP, AS 29, 363, 377.

¹³⁵ VerFGH RP, AS 29, 363, 377.

¹³⁶ VerFGH RP, AS 29, 363, 377 f.

¹³⁷ VerFGH RP, AS 29, 363, 378.

¹³⁸ VerFGH RP, AS 29, 363, 380.

was die Oppositionsfraktionen anbelangt – mit der Regierung zu gemeinwohldienlichen Entscheidungen beizutragen. Gerade die Opposition könne ihre Aufgabe zur parlamentarischen Kontrolle der Regierung nur einseitig erfüllen. Sie müsse deshalb in der Lage sein, ihre sachlichen, aber auch persönlichen Alternativen zur Politik der Regierung und der sie tragenden Fraktionen darzustellen.¹³⁹ Es sei deshalb ein legitimes Anliegen der parlamentarischen Opposition, auch die im Landtag handelnden Personen in der Öffentlichkeit vorzustellen. Dabei komme den Vorsitzenden der Oppositionsfraktionen eine herausgehobene Bedeutung zu.¹⁴⁰ Die Darstellung der parlamentarischen Arbeit der Fraktion umfasse deshalb im Grundsatz auch, die Persönlichkeit dieses Politikers herauszustellen. Hierzu könnten neben Informationen über die Herkunft, die Ausbildung und den beruflichen Werdegang des Politikers auch Mitteilungen über dessen private Lebensumstände zählen, um so dessen politische Sacharbeit nachvollziehbar zu machen.¹⁴¹ Allerdings muss eine solche Präsentation des Führungspersonals der Fraktion, so der Verfassungsgerichtshof, in eine Unterrichtung über deren parlamentarische Arbeit eingebettet sein und auf eine ausdrückliche Werbung für die Partei und ihre Mitglieder verzichten. Dieses Sachlichkeits- und Mäßigungsgebot teile die Öffentlichkeitsarbeit der (Oppositions-)Fraktionen mit derjenigen der Regierung, der sie gegenüber treten solle.¹⁴²

Was die *Form* der Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen angeht, so schließt die Beschränkung auf die Unterrichtung über ihre parlamentarische Arbeit nach Auffassung des Verfassungsgerichtshofs eine hinreichend effektive Wirkung der parlamentarischen (Oppositions-)Fraktion in der Öffentlichkeit nicht aus. Die Unterrichtungstätigkeit stehe bei Vermeidung eines zu engen Verständnisses auch der notwendigen Anpassung an die Kommunikationsformen in der modernen „Mediendemokratie“ nicht entgegen (dazu bereits oben, unter 1).¹⁴³ Indessen verlangen die Bedingungen moderner öffentlicher Auseinandersetzung nach den Feststellungen des Gerichts nicht, sämtliche im politischen Wettbewerb auch nur förderlichen Aktionsformen als verfassungsrechtlich zwingend notwendige Wirkungsmöglichkeiten der (Oppositions-)Fraktionen in der Öffentlichkeit anzuerkennen.¹⁴⁴ Denn gerade diejenigen öffentlichkeitswirksamen Maßnahmen, die ihrem Inhalt und ihrer äußeren Aufmachung nach auf eine große Aufmerksamkeit in den Medien und in breiten Kreisen der Bevölkerung abzielten, gerieten leicht in die Nähe von Formen herkömmlicher Parteien- und Wahlwerbung.¹⁴⁵ Wegen der notwendigen Abgrenzung zu den Aufgaben der Parteien müssen sich die Parlamentsfraktionen daher, wie der Verfassungsgerichtshof betont, bei ihrer Öffentlichkeitsarbeit Zurückhaltung auferlegen. Dadurch werde ihnen jedoch nicht jede Wirkungsmöglichkeit in der Öffent-

¹³⁹ VerFGH RP, AS 29, 363, 380; *Edinger*, in: Grimm/Caesar, Verfassung für Rheinland-Pfalz. Kommentar, 2001, Art. 85 b Rn.12.

¹⁴⁰ VerFGH RP, AS 29, 363, 380; BVerfGE 102, 225, 243.

¹⁴¹ VerFGH RP, AS 29, 363, 380 f.

¹⁴² VerFGH RP, AS 29, 363, 381 unter Verweis auf BVerfGE 44, 125, 141, 145, 151; 63, 230, 243 f..

¹⁴³ VerFGH RP, AS 29, 363, 381.

¹⁴⁴ VerFGH RP, AS 29, 363, 381.

¹⁴⁵ VerFGH RP, AS 29, 363, 382; *Linde*, (Fn. 98), S. 162 f.

lichkeit genommen. Auch wenn typische Formen der Parteienwerbung gemieden würden, sei eine effektive Vermittlung ihrer politischen Arbeit in der Vergangenheit und ihrer zukünftigen Handlungsziele möglich, ohne dass die öffentliche Auseinandersetzung auf einen kleinen Kreis politisch besonders Interessierter begrenzt würde. Die Beschränkung der Öffentlichkeitsarbeit auf eine Unterrichtung über die politische Arbeit, wie sie § 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 5 FraktG vorsehe, zwingt nicht zum Verzicht auf Originalität und medienwirksame Aufmachung.¹⁴⁶ Sie verbiete ebenfalls nicht, 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.¹⁴⁷ Die Forderung nach einem hinreichenden Bezug zur parlamentarischen Arbeit ermögliche jedoch die im Hinblick auf das Recht der Parteienfinanzierung notwendige Abgrenzung gegenüber solchen Maßnahmen und Formen der Öffentlichkeitsarbeit, die typischerweise eine parteiwerbende, insbesondere wahlvorbereitende Wirkung entfalteten. Bei einer derart ausgestalteten Informationstätigkeit, so der Verfassungsgerichtshof abschließend, bleibe der parteiwerbende Effekt ein mittelbarer, der Zweck der Öffentlichkeitsmaßnahme erschöpfe sich nicht in ihrer Werbewirkung.¹⁴⁸

Wissenschaftlicher Dienst

¹⁴⁶ VerfGH RP, AS 29, 363, 382.

¹⁴⁷ VerfGH RP, AS 29, 363, 382 f.

¹⁴⁸ VerfGH RP, AS 29, 363, 383.