



Globale Zivilgesellschaft

ifs Analyse

Wolfgang Gerz

Die Information der Öffentlichkeit durch die parlamentarischen Fraktionen

Ist die Regelung in § 47 Abs. 3 Abgeordnetengesetz von Bedeutung?

Institut für Sozialstrategie

Laichingen – Jena – Berlin

Bleichwiese 3, 89150 Laichingen

www.institut-fuer-sozialstrategie.de

kontakt@institut-fuer-sozialstrategie.org

September 2017, Berlin

Abstract:

Staatliche Öffentlichkeitsarbeit wird als notwendiger Bestandteil wahrhaftiger demokratischer Kultur betrachtet. Die Fraktionen des Deutschen Bundestages und die Bundesregierung wenden erhebliche Finanzmittel auf, um ihre politischen Vorstellungen den Bürgerinnen und Bürgern näher zu bringen. Während regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit bisher im Fokus von Öffentlichkeit und Medien stand, erscheint es nicht unwahrscheinlich, dass in Zukunft die Unterrichtung der Öffentlichkeit durch die parlamentarischen Fraktionen wesentlich größere Aufmerksamkeit verdient als ihr bisher zugekommen ist. Parlamentarische Kommunikation vollzieht sich auf drei Ebenen: des Parlaments in seiner verfassungsrechtlichen Gesamtfunktion, der parlamentarischen Fraktionen und auch der einzelnen Abgeordneten. Zusammengenommen repräsentieren alle Ebenen eine beträchtliche kommunikative Macht, die allerdings nicht monolithisch ist.

Dem gegenübergestellt ist die - herkömmliche - regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit, deren potentielle Konfliktrichtigkeit mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1977 in den Vordergrund trat. Die damals vom Verfassungsgericht erarbeiteten Leitlinien vermochten es, den Verantwortlichen in der Kommunikationspolitik hilfreiche Anleitungen zu geben, welche diese Art von Öffentlichkeitsarbeit weitestgehend aus der Gefahrenzone der Rechtswidrigkeit herauszuhalten vermochte. Hinsichtlich der fraktionellen Unterrichtung der Öffentlichkeit wartet nach Auffassung des Autors noch eine ähnlich verdienstvolle Aufgabe auf den Gesetzgeber.

[EN] Information policy is considered an essential part of a truly democratic culture. The factions of the Federal German Parliament and the Federal German Government provide substantial financial means for the purpose of informing its citizens about political concepts. While governmental information policy found itself in the center of media attention, a change seems rather probable: parliamentary factions may attract much more public attention in future than they received until now. As parliamentary communication is performed on three levels: the parliament as such in its constitutional function, the parliamentary factions and the singular Member of Parliament, it represents quite a communicational force - without being monolithic.

On the opposite, one finds the - conventional - governmental information policy. Its potential for conflict grew quite obvious as the decision of the Federal Constitutional Court of March 2, 1977 was handed down. The Constitutional Court's advisory had provided helpful guidelines by which governmental information policy was - mostly - kept out of the danger zone of being illegal. According to the author, a similar task has still to be fulfilled concerning parliamentary information policy of factions. It's the Federal German Parliament which should take up this challenge!

Einleitung

Das 16. Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes wurde zum 11. März 1994 verkündet und trat zum 1. Januar 1995 in Kraft.¹ Nach § 47 Abs. 3 AbgG können die Fraktionen und ihre Mitglieder die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten. Die hierfür aufgewandten Ausgaben dürfen nach § 50 Abs. 4 Satz 2 AbgG nicht für Parteaufgaben verwendet werden. Sie haben nach § 53 Abs. 2 Nr. 2 f) AbgG über ihre Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit öffentlich Rechenschaft zu geben. Der Bundesrechnungshof prüft nach § 53 Abs. 1 AbgG deren wirtschaftliche und ordnungsgemäße Verwendung. Die finanziellen Mittel werden für die Erstellung von Broschüren und den Betrieb der fraktionellen Webpages verwendet.² Um Beispiele aus zurückliegenden Legislaturperioden zu nennen: Die FDP-Fraktion gab Infomaterial etwa zu den Themen "Altersklug – Liberale Rentenpolitik" oder „Auf Augenhöhe – Gleiches Entgelt für Männer und Frauen“ heraus. Bündnis90/Die Grünen eine Broschüre zur „Eurokrise: Fragen und Antworten“ und die SPD-Fraktion die Broschüre „Sozialdemokratische Industriepolitik: Impulse für Deutschland 2020“.

Im Jahr 2015 setzten die Bundestagsfraktionen für ihre Kommunikation mit der Öffentlichkeit folgende Beträge ein: CDU/CSU - Euro 1.040 639; Die Linke - Euro 1.266 023; Bündnis90/Die Grünen - Euro 727.888 und SPD – Euro 1.227 720.³ Die Kommunikation der Fraktionen des Deutschen Bundestages wie der Fraktionen in den Landtagen der Bundesländer steht insbesondere in der Vorwahlzeit unter aufmerksamer Beobachtung durch die Medien und die Öffentlichkeit. Deren Erwartung ist, dass Fraktionen die sie tragenden politischen Parteien durch kommunikative Maßnahmen unterstützen und so das Wahlkampfbudget der Parteien finanziell entlasten. Ob das so zutrifft, mag dahinstehen. Nehmen Sie beispielsweise die Webpage der Fraktion <https://www.cducsu.de/> und die dort angesprochenen Themen und vergleichen Sie diese mit <https://www.cdu.de/>, der Webpage der Bundespartei.⁴ Die tagespolitischen Themen der fraktionellen Kommunikation flankieren keinesfalls das Wahlprogramm.

Im Folgenden soll ein kurzer Abriss zu den rechtlichen Rahmenbedingungen zweier Formen staatlicher Öffentlichkeitsarbeit gegeben werden und hier im Besonderen über die der parlamentarischen Fraktionen. Die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit wird zu Vergleichszwecken hinzugenommen. Anlass der Abhandlung ist allein der Beginn der sog. engeren Vorwahlzeit Mitte August 2017, nicht etwa eine kritische Berichterstattung der Medien über zweifelhafte Kommunikationspraktiken parlamentarischer Fraktionen des Deutschen Bundestages.

Das Urteil des Verfassungsgerichtshofes von Rheinland-Pfalz vom August 2002

Der Verfassungsgerichtshof entschied im August 2002 einen Fall fraktioneller Kommunikation, dem folgender Sachverhalt zugrunde lag: Im September 1997 hatte der Vorsitzende der CDU Fraktion des Landtages eine Werbeagentur beauftragt, ein gemeinsames Er-

¹ Vgl. BGBl. vom 19. März 1994, Teil I, Nr. 17, S. 526.

² Vgl. www.cducsu.de; www.gruene.bundestag.de; www.linksfraktion.de; www.spdfraktion.de.

³ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 18/9490, 25.08.2016, „Unterrichtung durch den Präsidenten, Bekanntmachung der geprüften Rechnungen 2015 der Fraktionen“.

⁴ Zugriff auf beide am 13.08.2017.

scheinungsbild für den Landesverband der Partei und die Fraktion zu schaffen.⁵ Die Agentur entwarf zu diesem Zweck zwei Plakate zur Verwendung durch Partei und Fraktion. Darüber hinaus entwickelte sie einen achtseitigen Prospekt zur Fußball-Weltmeisterschaft in Frankreich, der nach Inhalt und Aufmachung als Sympathiewerbung für den Fraktionsvorsitzenden gedacht war. Der Vorsitzende war als Herausgeber des Prospekts benannt, wobei auf seine beiden Funktionen als Fraktions- wie als Parteivorsitzender hingewiesen wurde. Die Agenturkosten teilten sich Fraktion und Landespartei. Der Verfassungsgerichtshof stellte u. a. fest, dass sich zwar die Darstellung der parlamentarischen Arbeit auf die Persönlichkeit des Fraktionsvorsitzenden beziehen könne, eine reine Sympathiewerbung ohne Bezug zur sachlichen Arbeit der Fraktion jedoch unzulässig sei.

Die Prüfberichte des Landesrechnungshofes Rheinland-Pfalz

Der Rechnungshof – stellvertretend für alle Landesrechnungshöfe - betonte, dass die Kommunikation der Fraktionen keinesfalls auf Wahlwerbung ausgerichtet sein dürfe. Er verwies auf den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien. Zur Abgrenzung der Öffentlichkeitsarbeit von unzulässiger Wahlwerbung verwies der Rechnungshof auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit vom März 1977.⁶ Die Prüfungen bezogen sich u. a. auf die Einrichtung gemeinsamer Pressestellen von Fraktion und Partei, die gemeinsame Herausgabe von Zeitschriften wie gemeinsame Internetauftritte.⁷

Die Richtlinien zur fraktionellen Kommunikation

Bundes- und Landesrechnungshöfe verfassten Richtlinien, an welchen sich die parlamentarischen Fraktionen des Deutschen Bundestages wie der deutschen Landtage sich bei ihrer Kommunikation mit der Öffentlichkeit ausrichten sollten. Diese Kriterien sagten:

1. Die Finanzierung von Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen aus Haushaltsmitteln ist grundsätzlich zulässig, wenn sie allgemeinen formalen und zugleich inhaltlichen Kriterien genügt, die den Bezug zur parlamentarischen Arbeit der Fraktion begründen. Die Öffentlichkeitsarbeit muss sich unmittelbar auf die vergangene, gegenwärtige oder aktuell zukünftige Tätigkeit der Fraktion im Parlament beziehen.

2. Die Fraktion muss bei allen Formen der Öffentlichkeitsarbeit deutlich als Fraktion in Erscheinung treten.

3. Die Öffentlichkeitsarbeit aus Fraktionszuschüssen darf in der engeren Vorwahlzeit fortgesetzt, aber unter Beachtung des Gebotes der Zurückhaltung nicht gezielt verstärkt werden. Sie muss einen konkreten Bezug zur aktuellen parlamentarischen Arbeit aufweisen und darf nicht auf Wahlwerbung ausgerichtet sein. In der Schlussphase des Wahlkampfes sind für den Einsatz öffentlicher Mittel besonders strenge Maßstäbe anzulegen.

4. Die Grenze zwischen der zulässigen und der unzulässigen Finanzierung von Öffentlichkeitsarbeit ist überschritten, wenn der Sachinhalt eindeutig hinter die werbende Form

⁵ Vgl. Die Öffentliche Verwaltung 2002, S. 992 – 997.

⁶ Vgl. Urteil v. 02.03.1977, Az. 2 BvE 1/76, Link: <http://tlmd.in/u/404> (Zugriff am 2.08.2017)

⁷ Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 15/4476, 16.04.2010, S. 20 ff.

zurücktritt, insbesondere bei Sympathiewerbung für die Fraktion oder für einzelne Fraktionsmitglieder.

5. Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion muss beim Bürger bereits den Eindruck einer werbenden Einflussnahme zugunsten einer Partei oder eines Wahlbewerbers/-bewerberin vermeiden.

6. Die Fraktionen müssen Vorkehrungen treffen, dass die für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit hergestellten Druckwerke oder andere Erzeugnisse der Fraktion nicht von den Parteien (z. B. zur Wahlwerbung) eingesetzt werden. Druckerzeugnisse sollten daher den Hinweis enthalten, dass sie nicht für Zwecke der Partei verwendet werden dürfen.

7. Die anteilige Finanzierung von gemeinsamen Publikationen und gemeinsamen Veranstaltungen von Fraktion und Partei stößt in besonderem Maße an die Grenzen der Zulässigkeit. Die Grundsätze der Trennung von Partei und organisierter Staatlichkeit, der Zweckbestimmung der Fraktionszuschüsse und des Verbotes der Parteifinanzierung durch die Fraktion werden hier nicht eingehalten. Hinzu kommt, dass gemeinsame Aktivitäten von der Öffentlichkeit in der Regel allein der Partei zugeordnet werden.

8. Von den Fraktionen im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit veranstaltete Umfragen müssen der Informationsgewinnung für die parlamentarische Arbeit dienen. Die „Sonntagsfrage“ und die Ermittlung von Sympathiewerten für Politiker gehören z. B. nicht zu den Fraktionsaufgaben.

Die Haltung der Fraktionen des Deutschen Bundestages

Die Fraktionen betrachten ihre Kommunikation mit der Öffentlichkeit als Ausdruck der im Parlament zu findenden unterschiedlichen Sichtweisen und als Beitrag zur Transparenz der parlamentarischen Arbeitsvorgänge. Sie sind nicht der Auffassung, dass die vom Bundesverfassungsgericht erarbeiteten Leitlinien zur regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit die Fraktionen binden. Eine „pauschale Übernahme der Beschränkungen des Bundesverfassungsgerichts für die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung auf die Fraktionen negiere die Unterschiede“.⁸ Insbesondere könne es – bezogen auf die engere Vorwahlzeit etwa – keine Karenzzeiten in der öffentlichen Kommunikation der Fraktionen geben.

Der 14. August 2017: Beginn der engeren Vorwahlzeit

Ob sich die Fraktionen mit ihrer öffentlichen Kommunikation nach dem 14. August 2017 in die Grauzone zwischen zulässiger und unzulässiger fraktioneller Kommunikation wagen, bleibt abzuwarten. Bisher jedenfalls liegen keine Medienberichte vor, die Anstoß an einzelnen kommunikativen Maßnahmen nehmen. Die Wähler und die Medien werden die fraktionellen Aktivitäten in der heißen Wahlkampfphase aufmerksam verfolgen. Allerdings heißt es in der jüngsten Unterrichtung des Präsidenten des Deutschen Bundestages zur Rechnungslegung der Parteien, dass „im Berichtszeitraum die Prüfung von Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit von Parlamentsfraktionen einen Schwerpunkt“ bildete.⁹ Erinnerung sei in diesem Zusammenhang an einen zweiseitigen Brief nebst Infoblatt, den eine Fraktion des

⁸ Vgl. Schreiben der CDU/CSU Fraktion vom 17.05.2017 an Verfasser.

⁹ Vgl. Deutscher Bundestag, Drucksache 18/10710, 22.12.2016, S. 40 ff.

Deutschen Bundestages im Frühjahr 2012 im Rahmen einer Informationskampagne an Haushalte in ganz Deutschland verteilen ließ. Die von einer Agentur vorbereitete Kampagne fand im zeitlichen Umfeld der für den 13. Mai 2012 geplanten Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen statt. Die mit der Postwurfsendung befasste Verwaltung des Deutschen Bundestages stellte bei ihrer parteifinanzierungsrechtlichen Prüfung keinen ausdrücklich werbenden Bezug auf die Partei, ihr Grundsatz- und Wahlprogramm fest.

Der Deutsche Bundestag als Verfassungsorgan und höchste demokratische Legitimationsinstanz und seine Fraktionen stehen in einer kommunikationspolitisch – ergänzenden - Konkurrenz zu den anderen Institutionen. Die Herstellung von Öffentlichkeit ist auch deshalb ein schwieriges Geschäft, weil sich die Öffentlichkeit nicht so leicht dazu verleiten lässt, vom parlamentarischen Geschehen Kenntnis zu nehmen. Ohne die Hilfestellung der Medien ist die Aufgabe, Transparenz herzustellen, schwierig.¹⁰

Macht man die Unterrichtung der Öffentlichkeit durch die Fraktionen des Deutschen Bundestages und der Parlamente der Bundesländer zum Thema, so ist diese Betrachtung sicherlich unvollständig, wenn man eine andere Form staatlicher Kommunikation unbeachtet lässt - die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung. Vor allem aber lassen sich die rechtlichen Herausforderungen fraktioneller Kommunikation nur verstehen, wenn man diese vor dem Hintergrund regierungsamtlicher Kommunikation betrachtet.

Regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit

Staatliche Kommunikation findet ebenfalls ihren Ausdruck in der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit. Deren Legitimität war immer unbestritten. Sie ist im Verfassungsrecht und hier im Demokratiegebot des Grundgesetzes verankert. Zwar hatte der Richter am Bundesverfassungsgericht Rottmann festgestellt, dass „dieser Primitivklame“¹¹ – d. h. dem im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1977 verhandelten Sachverhalt regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit - kaum die Qualität zuerkannt werden könne, die Chancengleichheit der Parteien zu beeinträchtigen. Auch - so hatte er hinzugefügt - sei die Wirksamkeit von Regierungsreklame auf den Wahlbürger völlig unbewiesen. Doch dieser kritische Ansatz ist in Rechtsprechung und Literatur nicht mehr aufgegriffen worden.

Die Leitsätze des Bundesverfassungsgerichts sagen Folgendes:¹²

1. Den Staatsorganen ist es von Verfassungswegen versagt, sich in amtlicher Funktion im Hinblick auf Wahlen mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern zu identifizieren und sie unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen, insbesondere durch Werbung die Entscheidung des Wählers zu beeinflussen.

2. Es ist mit dem Verfassungsprinzip, dass Bundestag und Bundesregierung nur einen zeitlich begrenzten Auftrag haben, unvereinbar, dass die im Amt befindliche Bundesregierung als Verfassungsorgan im Wahlkampf sich gleichsam zur Wiederwahl stellt und dafür wirbt, dass sie als "Regierung wiedergewählt" wird.

¹⁰ Vgl. Ismayr, Wolfgang, „Der Deutsche Bundestag: Funktionen – Willensbildung – Reformansätze“, 1992, S. 345.

¹¹ Wertung bezieht sich auf die Öffentlichkeitsarbeit der sozialliberalen Bundesregierung 1976.

¹² Urteil v. 02.03.1977, Az. 2 BvE 1/76, Link: <http://tmd.in/u/404> (Zugriff am 2.08.2017)

3. Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit wird verletzt, wenn Staatsorgane als solche parteiübergreifend zugunsten oder zu Lasten einer politischen Partei oder von Wahlbewerbern in den Wahlkampf einwirken.

4. Ein parteiübergreifendes Einwirken von Staatsorganen in die Wahlen zur Volksvertretung ist auch nicht zulässig in der Form von Öffentlichkeitsarbeit. Die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung findet dort ihre Grenze, wo die Wahlwerbung beginnt.

5. Weder dürfen die Verfassungsorgane des Bundes anlässlich von Wahlen in den Ländern, noch dürfen die Verfassungsorgane der Länder anlässlich von Wahlen zum Bundestag parteiübergreifend in den Wahlkampf hineinwirken.

6. Tritt der informative Gehalt einer Druckschrift oder Anzeige eindeutig hinter die reklamehafte Aufmachung zurück, so kann das ein Anzeichen dafür sein, dass die Grenze zur unzulässigen Wahlwerbung überschritten ist.

7. Als Anzeichen für eine Grenzüberschreitung zur unzulässigen Wahlwerbung kommt weiterhin ein Anwachsen der Öffentlichkeitsarbeit in Wahlkampfnähe in Betracht, das sowohl in der größeren Zahl von Einzelmaßnahmen ohne akuten Anlass, wie in deren Ausmaß und dem gesteigerten Einsatz öffentlicher Mittel für derartige Maßnahmen zum Ausdruck kommen kann.

8. Aus der Verpflichtung der Bundesregierung, sich jeder parteiübergreifenden Einwirkung auf die Wahl zu enthalten, folgt schließlich für die Vorwahlzeit das Gebot äußerster Zurückhaltung und das Verbot jeglicher mit Haushaltsmitteln betriebener Öffentlichkeitsarbeit in Form von sogenannten Arbeitsberichten, Leistungsberichten und Erfolgsberichten.

9. Die Bundesregierung muss Vorkehrungen dagegen treffen, dass die von ihr für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit hergestellten Druckwerke nicht von den Parteien selbst oder von anderen sie bei der Wahl unterstützenden Organisationen oder Gruppen zur Wahlwerbung eingesetzt werden.

Die Essenz der Leitlinien

Das Bundesverfassungsgericht führte hier u. a. aus, dass die Bundesregierung und andere Staatsorgane – oder deren Teile wie die parlamentarischen Fraktionen – sich nicht in amtlicher Funktion mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern identifizieren dürfen. Auch darf sich eine Regierung als solche nicht zur Wiederwahl stellen und dafür werben, als Regierung wiedergewählt zu werden.¹³ Für die Vorwahlzeit gilt ein Gebot äußerster Zurückhaltung.¹⁴ Die vom Bundesverfassungsgericht erarbeiteten Maßstäbe rechtmäßiger regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit orientieren sich an einer tatsächlich eklatanten missbräuchlichen Verwendung staatlicher Gelder für regierungsamtliche Kommunikation während der Vorwahlzeit. Das erscheint heute tatsächlich nicht mehr vorstellbar. Seitdem haben sich aber vielfältige Formen elektronischer Öffentlichkeitsarbeit herausgebildet. So stellte die Bundesregierung in einer Antwort auf eine Kleine Anfrage fest, dass die Verfas-

¹³ Vgl. stellvertretend für viele Quellen die Ausführungen von Hufen, Friedhelm, „Legitimität und Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit von Landesregierungen: Der Streit um den ‚Tag der offenen Tür‘ in der rheinland-pfälzischen Staatskanzlei“, LKRZ 2007, 41 -47.

¹⁴ Vgl. Graf Kerksenbrock, Trutz, „Das Gebot „äußerster Zurückhaltung in Wahlkämpfen“ für Bundes- und Landesregierungen“, NordÖR 2008, S. 58 – 61.

sungsrechtsprechung zur Vorwahlzeit auch auf die regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit im Internet-Auftritt angewendet werde, soweit die „Rechtsprechung die Eigenart und Spezifika des Internets dem Sinn nach“ erfasse.¹⁵ In der juristischen Literatur haben sich bisher jedoch nur zwei Autoren eingehend mit den rechtlichen Fragen auseinandergesetzt, welche sich mit dem technischen Fortschritt verbinden.¹⁶ Denjenigen, die sich für Fragen dieser Art interessieren und gleichzeitig noch mit den vielfältigen technischen Möglichkeiten vertraut sind, eröffnet sich hier ein interessantes Betätigungsfeld.

Zur Legitimation regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit

Ihre Legitimation liegt in der Verpflichtung des Verfassungsorgans Bundesregierung bzw. Landesregierung, ihre politischen Vorhaben den Bürgerinnen und Bürgern zu erläutern, damit diese sich eine Meinung bilden können, welche in ihre Wahlentscheidung einfließt. Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. März 1977 ist das Spannungsverhältnis zwischen zulässiger staatlicher Öffentlichkeitsarbeit und unzulässiger staatlicher Einflussnahme auf den Wahlkampf zugunsten einer die Regierungsfractionen tragenden Partei augenfällig geworden. Die - aus heutiger Sicht - dreist zu nennende Art und Weise der Grenzüberschreitung im Wahlkampf 1976 der Bundesregierung, auf den Wahlkampf Einfluss zu nehmen, war ein Weckruf, der nicht ungehört verhallt ist.

Zur Mandatsrelevanz unzulässiger regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit

Zwar legt eine Regierung in ihrem Informationsangebot dar, welche politischen Vorhaben anstehen und welche Gründe hierfür maßgeblich sind. Eine Feststellung der Art etwa, dass die Politik der Bundesregierung bzw. Landesregierung bei den Bürgern ankomme, steht staatlicher Öffentlichkeitsarbeit aber noch immer nicht zu. Denn dies entscheiden die Bürger für sich selbst oder lassen sich durch die öffentlichen Medien auf diesem Weg hin zu einem eigenen politischen Urteil begleiten. Man präjudiziert nicht die Bürger. Wäre eine solche einzelne - fehlgeleitete - Formulierung relevant? Nein, denn es fehlt ihr mit Blick auf den Ausgang einer Wahl an „Mandatsrelevanz“. Der Begriff ist ein „terminus technicus“ der Verfassungsgerichtsbarkeit, mit dessen Hilfe und auf hypothetischer Basis ein möglicher Wahlverlauf unter Einbezug unzulässiger Öffentlichkeitsarbeit bestimmt wird.

Die Herausforderungen politischer Öffentlichkeitsarbeit

Über das „Ob“ staatlicher Öffentlichkeitsarbeit bestehen keine Zweifel, fraglich ist, wie das „Wie“ gestaltet werden darf. Das liegt allein im Ermessen der Verantwortlichen. Sicher spielt die sprachliche Verständlichkeit der Botschaft eine große Rolle. Will man das Informationsniveau der Adressaten höher oder tiefer anvisieren?¹⁷ Oder soll man – wie Weinrich mit Blick auf „mediengewandte Politiker“ ausführt – mit großen Worten nichts sagen?¹⁸ Auf keinen Fall darf die Sprache nach dem Grundsatz „simplify, simplify, simplify“¹⁹ aus-

¹⁵ Vgl. Antwort auf eine Kleine Anfrage - Deutscher Bundestag, DrS 14/9152: Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung in der Vorwahlzeit – Anzeigen, Internet-Auftritt etc. -.

¹⁶ Vgl. Mandelartz, Herbert/Grotelüsch/Henning, „Das Internet und die Rechtsprechung des BVerfG zur Öffentlichkeitsarbeit der Regierung“, NVwZ 2004, 647-650; Mandelartz, „Öffentlichkeitsarbeit der Regierung – Begriff, Instrumente und Begrenzungen in der Vorwahlzeit“, DÖV 2009, 509 -517.

¹⁷ Vgl. Weinrich, Harald, „Wege der Sprachkultur“, S. 23, dtv 1988.

¹⁸ Vgl. Weinrich, a. a. O., S. 20.

¹⁹ Vgl. Lepore, Jill, „The Lie Factory: How Politics became a Business“, S. 50 – 59 (55), The New Yorker, September 24, 2012.

gerichtet werden, das sie die Sprache der politischen Kampagne ist und eine solche im Bereich der politischen Parteien angesiedelt ist. Den Verantwortlichen muss der interessierte und kenntnisreiche Bürger vor Augen stehen. Öffentlichkeitsarbeit darf interesseweckende „Show“-Elemente enthalten, ohne zu einem politikfreien Entertainment zu verkommen:²⁰ in der Verpackung muss immer die politische Botschaft des Verfassungsorgans enthalten sein.²¹ Die Herausforderung politischer Öffentlichkeitsarbeit ist, die Öffentlichkeit als Adressatin zu erreichen und zur Befassung mit dem Dargebotenen zu interessieren. Mit den Worten von Max Frisch über die Verbindung zwischen dem Schriftsteller und seinem Publikum: „Das Schlimmste ist wohl die gleichgültige Öffentlichkeit, der Partner, der überhaupt nicht zuhört, der nicht daran denkt, eine Partnerschaft mit uns anzutreten, und der uns alles schreiben lässt... Die Gleichgültigkeit macht mich zum Schreihals, und der Stil vergrößert sich...“²².

Staatliche Öffentlichkeitsarbeit im Medienspiegel

Die Medien spiegeln die Konfliktlage, in der sich staatliche Presse – und Öffentlichkeitsarbeit befinden kann, in ihrer Berichterstattung durchaus wider. So hatte die CDU Schleswig-Holstein vor der jüngsten Landtagswahl beim Landesverfassungsgericht Organklage eingereicht, weil Regierungsmitglieder aus ihrer Sicht unerlaubte Wahlwerbung für die SPD gemacht habe. Die Frankfurter Rundschau brachte im Juli 2013 einen Artikel unter dem Titel „Werbung oder Wahlkampf? Bundesregierung gibt doppelt so viel Geld für PR-Maßnahmen aus wie im Vorjahr“.²³ Die Frankfurter Allgemeine schrieb im Dezember 2012 „Lammert: Parteiengesetz ändern – Gegen indirekte Wahlunterstützung durch Regierungen“.²⁴ Man müsse, so Lammert, „bereits den Anschein einer Verquickung staatlichen Regierungshandelns mit Aufgaben und Tätigkeiten einer politischen Partei“ vermeiden. Oder „Die Welt“ vom August 2010, die über eine Anzeigenserie der Regierung und einen Brief der Regierung an alle Landesbediensteten unter „Saar-SPD legt Ministerpräsident Müller den Rücktritt nahe – Angeblich 100.000 Euro für illegale Wahlwerbung“.²⁵

Schluss

Die Unterrichtung der Öffentlichkeit über die parlamentarische Arbeit der Fraktionen, gerade diese Kommunikation dient der Legitimation von demokratischer Herrschaft und deren Kontrolle.²⁶ § 47 Abs. 3 AbgG ist eine Norm, deren bescheidene Platzierung ihrem verfassungsrechtlichen Stellenwert und ihrer praktischen Bedeutung verbirgt. Die eigentlich Frage fraktioneller Öffentlichkeitsarbeit ist aber, ob ihr Rechtsrahmen ausreichend konkretisiert und ihre Kontrolle durch die Rechnungshöfe hinreichend sind.

In der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit hat in jüngster Zeit die mittelbare Ansprache der Bevölkerung über Pressemitteilungen von Ressorts eine gewisse Rolle gespielt. Ressourcen eines Ministeriums dürfen nicht für den politischen Meinungskampf - hier stan-

²⁰ Vgl. Graf Kerksenbrock, „Das Gebot ‚äußerster Zurückhaltung in Wahlkämpfen‘ für Bundes- und Landesregierungen“, NordÖR 2008, 58-61 (59)

²¹ Vgl. Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz – VG O 17/05., LKRZ 2007, S. 60 ff. oder NVwZ 2007, 200 ff.

²² Vgl. Frisch, Max, „Öffentlichkeit als Partner“, S. 181 – 187, in: Lesebuch, hrsg. Von Klaus Wagenbach, 1972.

²³ Vgl. Vates, Daniela, „Frankfurter Rundschau“ vom 8.07.2013.

²⁴ Vgl. „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ vom 27.12.2011.

²⁵ Vgl. „Die Welt“ vom 13.08.2010.

²⁶ Vgl. Oberreuter, Heinrich, „Parlament und Öffentlichkeit“, 63-78 (67), in: „Politik und Kommunikation – Über die öffentliche Meinungsbildung“, hrsg. Von Wolfgang Langenbacher, 1979.

den Äußerungen einer Bundesministerin zur NPD (2014) und zur AfD (2015) im Fokus - genutzt und eine politische Partei damit möglicherweise in ihrem Recht auf Chancengleichheit verletzt werden. E-Mails von Mitgliedern einer Landesregierung an Schulleiter, Lehrer und Schüler über die schulpolitischen Erfolge ihrer Regierung wiederum fallen eher in den klassischen Bereich der positiven Bilanz einer Regierung, die zur unrechten Zeit verbreitet wird. Dass die politischen Akteure an all dem Anstoß nehmen, zeigt, wie fein ihr politisches Sensorium mittlerweile geworden ist.

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten des Instituts für Sozialstrategie ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

Publikationen des IfS unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung. Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorinnen und Autoren wieder.