



Wissenschaftlicher Dienst

Aktenzeichen
WD 6/52-1510
Datum
21. Dezember 2004

**Besuch von Behörden durch Mitglieder der Landesregierung,
Staatssekretäre und Abgeordnete vor Wahlen**

A. Auftrag:

Die Fraktion der CDU hat den Wissenschaftlichen Dienst um Prüfung der Frage gebeten, in welchem Umfang Mitglieder der Landesregierung und Staatssekretäre unter Beachtung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1977 zu Fragen der Öffentlichkeitsarbeit öffentliche Einrichtungen besuchen dürfen, wenn gleichzeitig Abgeordnete aufgrund einer Vereinbarung mit der Staatskanzlei acht Wochen vor entsprechenden Wahlen öffentliche Dienststellen nicht mehr besuchen dürfen.

B. Gutachtliche Stellungnahme

I. Vorbemerkung

Da die Fragestellung auf eine Vereinbarung der Landesregierung mit den im Landtag vertretenen Fraktionen und Parteien Bezug nimmt, soll diese der gutachtlichen Stellungnahme vorangestellt werden.

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

1. Vereinbarung zwischen der Landesregierung und den im Landtag vertretenen Fraktionen und Parteien

Die aus dem Jahr 1976 datierende Vereinbarung der Landesregierung mit den im Landtag vertretenen Fraktionen und Parteien wurde erstmals mit dem Rundschreiben der Staatskanzlei vom 29. Juli 1976¹ bekannt gemacht. Der Text des Rundschreibens lautete:

„Im Einvernehmen mit den Ministerien wird folgendes mitgeteilt:

Zwischen der Landesregierung und den im Landtag vertretenen Fraktionen und Parteien ist vereinbart worden, daß acht Wochen vor Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen keine Besuche von Abgeordneten und Vertretern von Parteien bei staatlichen Dienststellen stattfinden sollen. Hiervon ausgenommen sind Besuche, die Abgeordnete als bevollmächtigte Vertreter von Bürgern vornehmen. Für die Bundestagswahlen am 3.10.1976 beginnt die Frist somit am 9.8.1976.

Diese Regelung gilt entsprechend für Besuche von Abgeordneten oder Vertretern von nicht im Landtag vertretenen Parteien.“

Seither wird von der Staatskanzlei zur Information der staatlichen Dienststellen regelmäßig vor Wahlen im Ministerialblatt auf das Rundschreiben der Staatskanzlei vom 29. Juli 1976 hingewiesen.

2. Prüfungsumfang der gutachtlichen Stellungnahme

Nachdem die vorliegende Fragestellung maßgeblich auf die dargestellte Vereinbarung Bezug nimmt, wird davon ausgegangen, dass sich die gutachtliche Prüfung nur auf „staatliche Dienststellen“ beziehen soll, denn nur dort sollen nach der Vereinbarung acht Wochen vor einer Wahl keine Besuche von Abgeordneten oder Vertretern von Parteien mehr stattfinden.

Die Begriffe „Öffentliche Einrichtung“ bzw. „öffentliche Dienststelle“ – wie sie in der Fragestellung verwendet wurden - sind nicht synonym mit dem Begriff der „staatlichen Dienststelle“. Der Begriff der „Öffentlichen Einrichtung“ umfasst dauerhafte organisatorische Einheiten höchst unterschiedlicher Art, denen die Funktion zukommt, die Voraussetzungen für die Daseinsvorsorge der Bevölkerung zu schaffen². „Öffentliche Dienststellen“ sind von einem Träger öffentlicher Gewalt eingerichtete, organisatorisch selbstständige Verwaltungseinheiten³. Der Begriff der „staatlichen Dienststellen“ ist hingegen enger zu verstehen; zu ihnen zählen nur solche organisatorisch selbstständigen Verwaltungseinheiten, deren Träger der Staat - d.h. der Bund oder ein Land – ist, während Dienststellen in kommunaler Trägerschaft nicht hierzu gehören.

Im Hinblick auf die Fragestellung wird im Rahmen der gutachtlichen Stellungnahme nur zu Besuchen bei letzteren Stellung genommen, wobei es angezeigt erscheint, zunächst die Kernpunkte des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1977 darzustellen (vgl. unter Punkt II.). Sodann werden unter Punkt III. die Folgeentscheidungen der

¹ Veröffentlicht im MinBl. 1976, Sp. 1125

² Tilch [Hrsg.], Deutsches Rechts-Lexikon, Band 2, 2. Aufl. 1992, S. 1215

³ Tilch [Hrsg.], Deutsches Rechts-Lexikon, Band 1, 2. Aufl. 1992, S. 981; Eichhorn et al. [Hrsg.], Verwaltungslexikon, 3. Auflage, 2002, S. 265

Landesverfassungsgerichte kurz zusammengefasst. Die sich daraus ergebenden Folgerungen für den Besuch staatlicher Dienststellen durch Mitglieder der rheinland-pfälzischen Landesregierung und Staatssekretäre sowie Abgeordnete werden unter Punkt IV. diskutiert.

Bereits an dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass sich die nachfolgende gutachtliche Stellungnahme aufgrund der Fragestellung auf eine allgemeine Darstellung der rechtlichen Gegebenheiten beschränken muss.

II. Kernpunkte des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1977⁴

Das Bundesverfassungsgericht hat sich in der Vergangenheit mehrfach mit Zulässigkeit, Erforderlichkeit und Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung befasst⁵. Grundlegende Aussagen – insbesondere zur Problematik der Öffentlichkeitsarbeit in der Vorwahlzeit enthält die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1977. Im Folgenden sollen die Kernpunkte dieser Entscheidung zusammenfassend dargestellt werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat aus Artikel 20 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 2 GG (Demokratieprinzip) und Artikeln 21 Abs. 1 und 38 Abs. 1 GG (Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen) Grundsätze für die Öffentlichkeitsarbeit der (Bundes-) Regierung vor Wahlen abgeleitet.

Danach erfordert der Grundsatz der Freiheit der Wahl nicht nur, dass der Akt der Stimmabgabe frei von Zwang und unzulässigem Druck bleibt, sondern ebenso sehr, dass die Wähler ihr Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen und fällen können⁶. Der Bedeutung, die in diesem Prozess der Meinungs- und Willensbildung den politischen Parteien zukommt, hat das Grundgesetz dadurch Ausdruck verliehen, dass es ihnen in Artikel 21 GG einen verfassungsrechtlichen Status zuerkannt hat. Dieser gewährleistet den Parteien neben der freien Gründung und Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes auch gleiche Rechte und Chancen bei der Wahl⁷.

Ausgehend hiervon bedarf der Grundakt demokratischer Legitimation, die Wahl der Abgeordneten der Volksvertretung, eines besonderen Schutzes. Entsprechend dem Sinn des Artikels 20 Abs. 2 GG muss sich im Wahlakt die Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen hin vollziehen und nicht umgekehrt⁸. Auch wenn von dem Verhalten der Staatsorgane Wirkungen auf die Meinungs- und Willensbildung des Wählers ausgehen und dieses Verhalten mit Gegenstand des Urteils des Wählers ist, so ist es den Staatsorganen in amtlicher Funktion doch verwehrt, durch besondere Maßnahmen auf die Willensbildung des Volkes bei Wahlen einzuwirken, um dadurch Herrschaftsmacht in Staatsorganen zu erhalten oder zu verändern⁹. Mit dem Verfassungsprinzip, dass Parlament und Regierung nur einen zeitlich begrenzten Auftrag haben, ist es nicht zu vereinen, dass die im Amt befindliche Regierung als Verfassungsorgan im Wahlkampf sich gleichsam zur Wiederwahl stellt und dafür wirbt, dass sie „als Regierung wiedergewählt“ wird¹⁰.

⁴ Az.: 2 BvE 1/76, BVerfGE 44, 125 ff. = NJW 1977, S. 751 ff.

⁵ Siehe Darstellung bei Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, Kommentar, 7. Aufl. 2002, § 1 Rn. 23w

⁶ BVerfG, NJW 1977, S. 751

⁷ BVerfG, NJW 1977, S. 751

⁸ BVerfG, NJW 1977, S. 751/752

⁹ BVerfG, NJW 1977, S. 752

¹⁰ BVerfG, NJW 1977, S. 752

Auch ist es Staatsorganen von Verfassungen wegen untersagt, sich im Hinblick auf Wahlen mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern zu identifizieren und sie unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen¹¹. Denn eine auf Wahlbeeinflussung gerichtete, parteiergreifende Einwirkung von Staatsorganen als solchen zu Gunsten oder zu Lasten einzelner oder aller am Wahlkampf beteiligten politischen Parteien oder Bewerbern verstößt gegen das Gebot der Neutralität des Staates im Wahlkampf und verletzt die Integrität der Willensbildung des Volkes durch Wahlen und Abstimmungen, weshalb sie mit Artikel 20 Abs. 2 GG unvereinbar ist¹².

Darüber hinaus liegt in einer Parteinahme des Staates zu Gunsten oder zu Lasten bestimmter politischer Parteien und von Wahlbewerbern auch eine Verletzung des verfassungsmäßigen Rechts auf Chancengleichheit bei Wahlen¹³. Damit die Wahlentscheidung in voller Freiheit gefällt werden kann, ist es unerlässlich, dass die Parteien, möglichst mit gleichen Chancen in den Wahlkampf eintreten. Dabei gilt das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit nicht nur für den Wahlvorgang selbst, sondern auch für die Wahlvorbereitung und die damit einher gehende Wahlwerbung, soweit sie durch Maßnahmen der öffentlichen Gewalt beeinflusst wird¹⁴.

Ein parteiergreifendes Einwirken von Staatsorganen in die Wahlen zur Volksvertretung ist auch nicht zulässig in der Form von Öffentlichkeitsarbeit¹⁵. Zur Abgrenzung zulässiger Öffentlichkeitsarbeit der Regierung von einem unzulässigen parteiergreifenden Einwirken auf den Wahlkampf hat das Bundesverfassungsgericht folgende Kriterien aufgestellt. So ist Öffentlichkeitsarbeit nur im Rahmen des der Bundesregierung zugewiesenen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs zulässig, wobei insbesondere auch die föderale Kompetenzverteilung zu beachten ist. Weder dürfen die Verfassungsorgane des Bundes anlässlich von Wahlen in den Ländern noch dürfen Verfassungsorgane der Länder anlässlich von Wahlen zum Bundestag parteiergreifend in den Wahlkampf hineinwirken¹⁶.

Zudem muss sich die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung stets der offenen oder versteckten Werbung für einzelne der miteinander konkurrierenden politischen Parteien oder sonstigen an der politischen Meinungsbildung beteiligten Gruppen enthalten¹⁷; sie findet dort ihre Grenze, wo die Wahlwerbung beginnt. Anzeichen dafür, dass die Grenze von zulässiger Öffentlichkeitsarbeit zu unzulässiger Wahlwerbung überschritten ist, können sich nicht nur aus dem Inhalt einer Veröffentlichung ergeben, sondern auch die äußere Form und Aufmachung eines Druckwerks sowie ein deutliches Anwachsen einer von Inhalt und Form her unbedenklichen Öffentlichkeitsarbeit in der „heißen Wahlkampfphase“¹⁸ ohne akuten Anlass können nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Indizien für unzulässige Wahlwerbung sein¹⁹. Hingegen bleiben informierende, wettbewerbsneutrale Veröffentlichungen, die aus akutem Anlass geboten sind, auch im Vorfeld der Wahl zulässig²⁰.

¹¹ BVerfG, NJW 1977, S. 752

¹² BVerfG, NJW 1977, S. 752

¹³ BVerfG, NJW 1977, S. 752

¹⁴ BVerfG, NJW 1977, S. 753

¹⁵ BVerfG, NJW 1977, S. 753

¹⁶ BVerfG, NJW 1977, S. 753

¹⁷ BVerfG, NJW 1977, S. 753

¹⁸ Eine genaue Eingrenzung, wann die „heiße Wahlkampfphase“ beginnt, nimmt das Bundesverfassungsgericht nicht vor. Als Orientierung nimmt es den Zeitpunkt an, an dem der Bundespräsident den Wahltag bestimmt.

¹⁹ BVerfG, NJW 1977, S. 754

²⁰ BVerfG, NJW 1977, S. 754

Darüber hinaus betont das Bundesverfassungsgericht, die für die Vorwahlzeit aufgezeigten Einschränkungen regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit schließe es nicht aus, dass sich Mitglieder der Bundesregierung in ihrer amtlichen Funktion über Rundfunk und Fernsehen an die Öffentlichkeit wendeten oder Presseerklärungen abgaben²¹.

III. Folgeentscheidungen der Landesverfassungsgerichte

Die Verfassungsgrundsätze, aus denen das Bundesverfassungsgericht die Grenzen der Betätigung der Bundesregierung in Wahlkampfzeiten hergeleitet hat, haben ihre Entsprechung in den Verfassungen der Bundesländer. So haben sich verschiedene Landesverfassungsgerichte den vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätzen angeschlossen²².

Die den Entscheidungen zu Grunde liegenden Sachverhalte betrafen zu einem großen Teil²³ ebenfalls die Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung durch die Verbreitung von Druckerzeugnissen unterschiedlicher Art in der sogenannten „heißen Vorwahlphase“.

In dem vom Staatsgerichtshof des Landes Baden-Württemberg entschiedenen Fall waren darüber hinaus weitere Maßnahmen der Landesregierung streitgegenständlich. So hat der Staatsgerichtshof zu einer Teilnahme von Ministerpräsident, Sozialministerin und Staatssekretär an vier, im Vorfeld einer Landtagswahl stattfindenden Eröffnungsveranstaltungen einer kontinuierlich durchgeführten „Aktion Familie“ entschieden, dass dies zwar zu einer gewissen Sympathiewerbung beitragen könne, sich jedoch noch in dem Freiraum bewege, den Regierungsmitglieder auch in der Vorwahlzeit hätten²⁴. Gleiches gelte für eine Kreisbereisung des Ministerpräsidenten in der Vorwahlzeit; der Staatsgerichtshof habe sich nicht überzeugen können, dass dabei unzulässige Wahlwerbung betrieben worden sei²⁵.

IV. Folgerungen für den Besuch staatlicher Dienststellen durch Mitglieder der rheinland-pfälzischen Landesregierung und Staatssekretäre sowie Abgeordnete

Die Verfassungsbestimmungen des Grundgesetzes, denen das Bundesverfassungsgericht die dargestellten Verhaltensgrundsätze für die Bundesregierung in der Vorwahlzeit entnommen hat, finden ihre Entsprechung auch in der Verfassung für Rheinland-Pfalz (LV): Artikel 20 Abs. 1 GG entspricht Artikel 74 Abs. 1 LV; Artikel 20 Abs. 2 Satz 2 GG findet seine Entsprechung in Artikel 75 Abs. 1 und Artikel 77 Abs. 2 LV; eine dem Artikel 38 Abs. 1 GG vergleichbare Regelung findet sich in den Artikeln 76 Abs. 1 und 79 Abs. 2 LV. Artikel 21 GG ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Bestandteil aller Länderverfassungen der Bundesrepublik Deutschland, auch wenn – wie in Rheinland-Pfalz – eine inhaltsgleiche Bestimmung in die Landesverfassung nicht ausdrücklich aufgenommen wurde²⁶.

²¹ BVerfG, NJW 1977, S. 755

²² Vgl. SaarIVerfGH, Urt. v. 26.3.1980, Az.: Lv 1/80, NJW 1980, S. 2181 ff.; NRWVerfGH, Urt. v. 15.2.1985, Az.: VerfGH 8/84, NVwZ 1986, S. 463 f.; BadWürttStGH, Urt. v. 27.2.1981, Az.: GR 1/80, ESVGH 31, S. 81 ff.; StGH Bremen, Urt. v. 30.11.1983, Az.: St 1/83, DVBl. 1984, S. 221 ff.

²³ Vgl. SaarIVerfGH, NJW 1980, S. 2181 ff.; NRWVerfGH, NVwZ 1986; BadWürttStGH, ESVGH 31, S. 81 ff.; StGH Bremen, DVBl. 1984, S. 221 ff.

²⁴ BadWürttStGH, ESVGH 31, S. 81 (90)

²⁵ BadWürttStGH, ESVGH 31, S. 81 (90)

²⁶ BVerfGE 1, 208 (227); 66, 107 (114) m. w. N. zur Rspr. des BVerfG, vgl. auch Jutzi in: Grimm/Caesar [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001, Einleitung C, Rn. 28 m.w.N.

Dem entsprechend lassen sich die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätze auf die rheinland-pfälzische Verfassungslage übertragen.

Hieraus können Folgerungen für den Besuch von Mitgliedern der rheinland-pfälzischen Staatsregierung und Staatssekretären sowie Abgeordneten bei staatlichen Dienststellen gezogen werden. Dabei soll in der Darstellung auf die üblicherweise relevante Konstellation eines Besuchs bei Dienststellen in Trägerschaft des Landes eingegangen werden. Dies ist im Hinblick auf die abstrakte Fragestellung allerdings nur in genereller Form möglich, im Einzelfall muss eine an den konkreten Umständen orientierte Abwägung erfolgen.

1. Besuch von Mitgliedern der rheinland-pfälzischen Landesregierung und Staatssekretären bei staatlichen Dienststellen in der Vorwahlzeit

Soweit Besuche staatlicher Dienststellen durch Mitglieder der Landesregierung und Staatssekretäre durch deren regierungsamtliche Aufgaben bzw. ihre Funktion als Vertreter der obersten Dienstbehörde begründet sind, dürften sie unter Berücksichtigung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts auch in der „heißen Vorwahlphase“ regelmäßig zulässig sein. Denn die Regierung hat bis zum letzten Tag ihrer Amtszeit ihre verfassungsrechtlichen Pflichten zu erfüllen²⁷ und muss die eigene Funktionsfähigkeit und die ihrer nachgeordneten Dienststellen aufrecht erhalten.

So sind etwa Besuche, die ausschließlich zu Zwecken interner dienstlicher Gespräche – beispielsweise mit dem Dienststellenleiter – stattfinden, jedenfalls unbedenklich, weil hier die Gefahr unzulässiger Wahlwerbung nicht gegeben ist.

Denkbar sind aber auch anlassbezogene dienstliche Besuche, beispielsweise um die Mitarbeiter der Dienststelle über wichtige oder umfassende verwaltungstechnische Neuerungen, Projekte oder ähnliches in Kenntnis zu setzen.

Bedenken könnten sich dann ergeben, wenn der Besuch einer Dienststelle zwar in amtlicher Funktion erfolgt, aber vornehmlich repräsentativen Zwecken dient, etwa bei einem Besuch des Ministerpräsidenten oder des zuständigen Ministers/Staatssekretärs anlässlich der Eröffnung einer neuen Dienststelle oder ähnlicher Ereignisse. Denn regelmäßig sind solche Veranstaltungen geeignet, zu einer gewissen Sympathiewerbung beizutragen. Andererseits ist es auch außerhalb von Wahlkampfzeiten durchaus üblich, dass bei derartigen Ereignissen die zuständigen Vertreter der Landesregierung oder Staatssekretäre anwesend sind. Ähnlich wie in dem vom Staatsgerichtshof des Landes Baden-Württemberg entschiedenen Fall²⁸ dürfte daher auch hier grundsätzlich der Freiraum, den Regierungsmitglieder und Staatssekretäre auch in der Vorwahlzeit noch haben, nicht überschritten sein.

Mit dem Demokratiegebot und den Grundsätzen der Wahlgleichheit und –freiheit nicht zu vereinbaren sein dürfte hingegen der Besuch von Dienststellen durch ein Mitglied der Landesregierung oder einen Staatssekretär, dem kein dienstlicher Anlass zugrunde liegt, sondern der der Werbung für eine Partei oder der eigenen Wiederwahl bei den Mitarbeitern der Dienststelle dient²⁹. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht³⁰ zu Ansprachen von Regierungsmitgliedern vor Belegschaftsversammlungen ausgeführt, insoweit sei entscheidend, ob durch die Ansprachen die Grundsätze der Wahlfreiheit und Wahlgleichheit

²⁷ Hückstädt in: Macke [Hrsg.], Verfassung und Verfassungsgerichtsbarkeit auf Landesebene, 1998, S. 13 (26)

²⁸ BadWürttStGH, ESVGH 31, S. 81 (90)

²⁹ Vgl. Schreiber, a. a. O., (Fn. 4), § 1 Rn. 23v zu Ansprachen von Regierungsmitgliedern bei Betriebsversammlungen.

³⁰ BVerfGE 40, 11 (39/40)

verletzt worden seien, denn nur dann läge eine unzulässige Wahlbeeinflussung vor. Dies könne etwa durch Ausübung mittelbaren oder unmittelbaren Drucks auf Betriebsangehörige zur Teilnahme an den Versammlungen (Beeinträchtigung der Wahlfreiheit) oder Ausklammerung anderer Parteien bei der Einladung (Verletzung der Chancengleichheit) geschehen³¹.

Im Fall des Besuchs von Mitgliedern der Landesregierung in einer Dienststelle, deren Träger das Land ist, dürfte zumindest einer dieser beiden Aspekte einer unzulässigen Wahlbeeinflussung regelmäßig gegeben sein. Denn es kann davon ausgegangen werden, dass in einem solchen Fall auf die Mitarbeiter der Dienststelle zumindest ein mittelbarer Druck ausgeübt wird, an einer Veranstaltung teilzunehmen, bei der der „oberste Dienstherr“ die Dienststelle besucht, so dass insoweit jedenfalls eine Beeinträchtigung der Wahlfreiheit anzunehmen sein dürfte.

2. Besuch von Abgeordneten bei staatlichen Dienststellen in der Vorwahlzeit

Geht es um den Besuch von Abgeordneten bei staatlichen Dienststellen in der Vorwahlzeit, stellt sich in diesem Zusammenhang nicht die Frage, ob und inwieweit Abgeordnete an die vom Bundesverfassungsgericht zur Öffentlichkeitsarbeit der Regierung aufgestellten Kriterien gebunden sind. Denn sie sind in diesem Fall nicht in der Position der Regierung, sondern in der des potenziellen Wahlbewerbers bzw. des „Interessenvertreters“ einer Partei, so dass für sie die in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1977 in Bezug auf die Regierung aufgestellten Kriterien nicht gelten³².

Daher ist auch bei Besuchen von Abgeordneten in staatlichen Dienststellen nicht das „Verhalten“ der Abgeordneten an den Maßstäben der vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten Kriterien zu messen, sondern wiederum das der Landesregierung.

Besuchen Abgeordnete oder Parteivertreter staatliche Dienststellen in Trägerschaft des Landes wird sich daher regelmäßig nicht die Frage einer unmittelbaren Wahlwerbung oder Wahlbeeinflussung durch die Landesregierung bzw. ihre Mitglieder stellen.

Finden unmittelbar³³ vor Wahlen Besuche von Abgeordneten bei staatlichen Dienststellen statt, könnte dies vielmehr den Anschein erwecken, dass die Regierung die sich zur Wiederwahl stellenden Abgeordneten oder die von ihnen vertretenen Parteien im Rahmen des Wahlkampfes unterstützt, indem sie Besuche, die parteipolitischen Zielen dienen könnten oder als parteipolitisch verstanden werden könnten, in nachgeordneten Dienststellen duldet und so mittelbar parteiergreifend auf den Wahlkampf einwirkt. Die vor der Bundestagswahl 1976 geschlossene Vereinbarung zwischen der rheinland-pfälzischen Landesregierung und den im Landtag vertretenen Fraktionen und Parteien³⁴, nach der acht Wochen vor Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen keine Besuche von Abgeordneten und Vertretern von Parteien bei staatlichen Dienststellen mehr stattfinden sollen, ist vor diesem Hintergrund zu sehen und ist durchaus geeignet, bereits dem bösen Schein einer solchen möglichen Einflussnahme der Regierung entgegen zu wirken.

Zudem ist zu sehen, dass ein Besuch von Abgeordneten in der unmittelbaren Vorwahlphase die Gefahr in sich bergen könnte, die politischen Auseinandersetzungen des Wahlkampfes in die staatlichen Dienststellen hineinzutragen. Nach § 67 Abs. 4 Landespersonal-

³¹ BVerfGE 40, 11 (39/40)

³² Inwieweit sich im Einzelfall – etwa bei Besuchen der Fraktions-Arbeitskreise – unter dem Gesichtspunkt zulässiger Öffentlichkeitsarbeit oder Mittelverwendung der Fraktionen gewissen Einschränkungen für Abgeordnete ergeben könnten, ist hier nicht zu erörtern.

³³ Die Vereinbarung zwischen den Fraktionen des Landtags und der Landesregierung nennt einen Zeitraum von acht Wochen vor den Wahlen.

³⁴ MinBl. 1976, Spalte 1125

vertretungsgesetz (LPersVG)³⁵ haben Dienststelle und Personalrat jedoch jede Werbung zugunsten politischer Parteien sowie sonstige Betätigungen, die dazu bestimmt sind, die Ziele politischer Parteien unmittelbar zu fördern, in der Dienststelle zu unterlassen³⁶. Die Gefahr eines Verstoßes gegen dieses Verbot, das die Erhaltung des Friedens in der Dienststelle und die Wahrung der Neutralität der Dienststelle und der Personalratsmitglieder zum Ziel hat³⁷, könnte sich ergeben, wenn der Dienststellenleiter als Vertreter der Dienststelle unmittelbar vor Wahlen Besuche von Abgeordneten oder Vertretern von Parteien zuließe, die parteipolitischen Zielen dienen könnten oder als parteipolitisch verstanden werden könnten. Berücksichtigt man ferner, dass die Landesregierung im Rahmen ihrer Aufsichtspflichten gegenüber den ihr nachgeordneten staatlichen Dienststellen auf die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen zu achten hat, ist eine Vereinbarung, die grundsätzlich Besuche im unmittelbaren Vorfeld (acht Wochen) vor der Wahl ausschließt, geeignet, der dargestellten Gefahr eines Verstoßes gegen § 67 Abs. 4 Landespersonalvertretungsgesetz entgegenzuwirken.

Selbst wenn es eine derartige Vereinbarung, wie sie zwischen der Landesregierung und den im Landtag vertretenen Fraktionen und Parteien geschlossen wurde, nicht gäbe, könnte (ggf. müsste) die Landesregierung im Rahmen ihrer Aufsichtspflicht aus den dargelegten Gründen durch entsprechende Weisungen Besuche von Abgeordneten oder Parteivertretern in den ihnen nachgeordneten staatlichen Dienststellen verhindern.

3. Schlussbemerkung

Soweit in der Fragestellung eine scheinbare „Ungleichbehandlung“ von Abgeordneten gegenüber Regierungsmitgliedern und Staatssekretären anklingt, ist abschließend darauf hinzuweisen, dass die zuständigen Mitglieder der Landesregierung bzw. die zuständigen Staatssekretäre gegenüber den ihnen nachgeordneten Dienststellen aufsichts- und weisungsberechtigte Vertreter der obersten Dienstbehörde sind und die damit verbundenen Rechte und Pflichten - insbesondere auch ein Zutrittsrecht zu den staatlichen Dienststellen - haben.

Demgegenüber haben Abgeordnete grundsätzlich keinen rechtlichen Anspruch darauf, bestimmte staatliche Dienststellen zu besuchen. Die Landesverfassung kennt solche Zutritts- und Informationsrechte der Abgeordneten lediglich in besonders gelagerten Fällen, etwa für den Petitionsausschuss nach Artikel 90 a LV³⁸, wobei insofern der Anspruch auch nicht dem einzelnen Abgeordneten, sondern dem Ausschuss zusteht.

Soweit die – nicht durch die Vereinbarung geregelte – Frage nach Besuchen bei Dienststellen kommunaler Träger gestellt werden sollte, ist zu beachten, dass Gemeinden und Landkreise bzw. die für sie handelnden Organe ebenso wie die Landesregierung an die vom Bundesverfassungsgericht zur Zulässigkeit der Wahlwerbung der Regierung aufgestellten

³⁵ In der Fassung vom 24. November 2000, GVBl. S. 529, zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Juli 2003

³⁶ Eine Ausnahme gilt nach § 67 Abs. 4 Satz 2 LPersVG für die Behandlung von Angelegenheiten tarif-, besoldungs- oder sozialpolitischer Art, die die Dienststelle oder ihre Beschäftigten unmittelbar oder mittelbar betreffen.

³⁷ Vgl. BVerfGE 42, 133 (140/141); Ilberts/Widmaier, Bundespersonalvertretungsgesetz, Kommentar, 16. Auflage 2004, § 67 Rn. 18

³⁸ Nach § 90 a Abs. 2 Satz 1 LV sind die Landesregierung und alle Behörden des Landes sowie die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, soweit sie der Aufsicht des Landes unterstehen, verpflichtet, dem Petitionsausschuss jederzeit Zutritt zu den von ihnen verwalteten öffentlichen Einrichtungen zu gestatten, die notwendigen Auskünfte zu erteilen und die erforderlichen Akten zugänglich zu machen.

Grundsätze gebunden sind³⁹. Entsprechend gelten die unter Punkt IV. 2. angestellten Erwägungen auch für Besuche von Abgeordneten bei Dienststellen in kommunaler Trägerschaft.

Wissenschaftlicher Dienst

³⁹ Vgl. statt vieler: BVerwGE 104, 323 (326/327)