



---

## Sachstand

---

## Rechtmäßigkeitsanforderungen an die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung



**Rechtmäßigkeitsanforderungen an die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung**

Verfasser/in: [REDACTED]  
Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 042/14  
Abschluss der Arbeit: 21. Februar 2014  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung  
Telefon: [REDACTED]

## 1. Einleitung

Es gibt eine aktuelle Werbekampagne des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales für das geplante „Rentenpaket“ (Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung<sup>1</sup>). Gefragt wird nach der Rechtmäßigkeit einer solchen Kampagne.

Das Ministerium hat die Kampagne nach eigenen Angaben initiiert, um über die Vorhaben der Regierung (sog. Mütterrente und abschlagsfreie Rente mit 63) zu informieren. Die Rentenkampagne soll insgesamt 1,15 Millionen Euro kosten und aus Mitteln der Öffentlichkeitsarbeit des Ministeriums bezahlt werden.<sup>2</sup>

Dieser Sachstand geht der Frage nach, ob der Umstand, dass das beworbene Gesetz noch nicht in Kraft getreten ist, zur Rechtswidrigkeit der Kampagne führt.

Angesichts der Kürze der für die Bearbeitung zur Verfügung stehenden Zeit beschränkt sich dieser Sachstand auf eine **summarische Prüfung** der Rechtslage.

## 2. Anforderungen der Rechtsprechung an die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist Öffentlichkeitsarbeit der Regierung in Grenzen nicht nur verfassungsrechtlich zulässig, sondern auch notwendig.<sup>3</sup> Denn eine verantwortliche Teilhabe der Bürger an der politischen Willensbildung setze voraus, dass der Einzelne von den zu entscheidenden Sachfragen, von den durch die Staatsorgane getroffenen Entscheidungen, Maßnahmen und Lösungsvorschlägen genügend wisse, um sie beurteilen, billigen oder verwerfen zu können.<sup>4</sup> In den Bereich zulässiger Öffentlichkeitsarbeit falle daher, dass die Regierung der Öffentlichkeit ihre Politik, ihre Maßnahmen und Vorhaben sowie künftig zu lösende Fragen darlege und erläutere.<sup>5</sup>

Zur Bestimmung der **Grenzen** grundsätzlich zulässiger Öffentlichkeitsarbeit hat das Bundesverfassungsgericht folgende Kriterien aufgestellt.

### 2.1. Wahrung der Kompetenzordnung

Öffentlichkeitsarbeit durch die Bundesregierung ist nach dem Bundesverfassungsgericht nur insoweit zulässig, als sie sich innerhalb des der Bundesregierung vom Grundgesetz zugewiesenen

---

1 BR-Drs. 25/14.

2 Das Parlament vom 17. Februar 2014: „Rechnungshof soll überprüfen“.

3 BVerfGE 44, 125, 147.

4 BVerfGE 44, 125, 147.

5 BVerfGE 44, 125, 147.

Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs hält.<sup>6</sup> Die föderale Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern ist zu wahren.<sup>7</sup>

## 2.2. Gebot der inhaltlichen Neutralität

Ferner unterliegt die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung in inhaltlicher Hinsicht einem **Neutralitätsgebot**.<sup>8</sup> Sie muss sich der offenen oder versteckten Werbung für einzelne Parteien oder sonstige an der politischen Meinungsbildung beteiligten Gruppen enthalten und den Eindruck einer werbenden Einflussnahme zugunsten einzelner Parteien vermeiden.<sup>9</sup> Zulässige Öffentlichkeitsarbeit endet dort, wo die Wahlwerbung beginnt.<sup>10</sup> Insbesondere darf die Bundesregierung durch die Öffentlichkeitsarbeit nicht ihre Absicht zum Ausdruck bringen, „im Amt bleiben zu wollen“.<sup>11</sup>

## 2.3. Formale Anforderungen

Weitere Anhaltspunkte für eine Überschreitung der Grenze hin zur unzulässigen Wahlwerbung ergeben sich aus der äußeren Form und der Aufmachung der Informationsmaterialien. Ein Anzeichen für eine Grenzüberschreitung kann sich ergeben, wenn der **informative Gehalt** der Öffentlichkeitsarbeit eindeutig hinter der **reklamhaften Aufmachung** zurücktritt.<sup>12</sup>

## 2.4. Besonderheiten in Vorwahlzeiten

Auch eine ihrem Inhalt und ihrer Aufmachung nach nicht zu beanstandende Öffentlichkeitsarbeit kann im Einzelfall unzulässig sein, wenn sie im nahen Vorfeld der Wahl erfolgt. Ein Anzeichen für eine Grenzüberschreitung zur Wahlwerbung besteht bei einem Anwachsen der Öffentlichkeitsarbeit in Wahlkampfnähe, das sowohl in der größeren Anzahl der Einzelmaßnahmen ohne akuten Anlass sowie in deren Ausmaß und dem gesteigerten Einsatz öffentlicher Mittel zum Ausdruck kommen kann.<sup>13</sup> Insoweit gilt in **Vorwahlzeiten** das **Gebot äußerster Zurückhaltung**.<sup>14</sup> Die Regierung hat sich jeglicher mit Haushaltsmitteln betriebenen Öffentlichkeitsarbeit in Form von Arbeits-, Leistungs- oder Erfolgsberichten zu enthalten.<sup>15</sup> Unberührt von diesen Beschrän-

---

6 BVerfGE 44, 125, 147.

7 BVerfGE 44, 125, 149.

8 RhPfVerfGH, Urteil vom 23. Oktober 2006, NVwZ 2007, 200, 201.

9 BVerfGE 44, 125, 149 f.

10 BVerfGE 44, 125, 150.

11 BVerfGE 44, 125, 150.

12 BVerfGE 44, 125, 151.

13 BVerfGE 44, 125, 151.

14 BVerfGE 44, 125, 152.

15 BVerfGE 44, 125, 152.

---

kungen bleiben dagegen auch in Vorwahlzeiten informierende, wettbewerbsneutrale Veröffentlichungen aus akutem Anlass.<sup>16</sup>

Als Orientierungspunkt für den Beginn der Vorwahlzeit soll nach dem Bundesverfassungsgericht die Wahlordnung des Bundespräsidenten gemäß § 16 Bundeswahlgesetz (BWahlG)<sup>17</sup> dienen.<sup>18</sup>

### 3. Schlussfolgerungen

Aus den dargestellten Leitlinien der Rechtsprechung lässt sich kein Verbot der Öffentlichkeitsarbeit der Regierung zu noch nicht in Kraft getretenen Gesetzen ableiten. Vielmehr umfasst die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung, wie oben dargestellt, gerade auch die Erläuterung künftiger Vorhaben.<sup>19</sup> Überdies liegt bereits eine „Maßnahme der Regierung“, über die informiert werden darf, vor. Denn die aktuelle Kampagne bezieht sich auf einen Gesetzentwurf der Bundesregierung, den das Kabinett am 29. Januar 2014 beschlossen und anschließend dem Bundesrat nach Art. 76 Abs. 2 GG zugeleitet hat. Der Umstand, dass das Gesetz noch nicht zustande gekommen ist, führt für sich genommen nicht zur Rechtswidrigkeit diesbezüglicher Öffentlichkeitsarbeit.

---

16 BVerfGE 44, 125, 153.

17 Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzes vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1084) geändert worden ist.

18 BVerfGE 44, 125, 153.

19 BVerfGE 44, 125, 147.