



**Gutachtens- und Beratungsaufträge der Staatskanzlei
zur Erforschung der öffentlichen Meinung**

6 1 8
7 5 3
2 9 4

**Beratende Äußerung
Januar 2011**

BAYERISCHER OBERSTER RECHNUNGSHOF

Beratende Äußerung zu den Ausgaben für Öffentlichkeitsarbeit,
Gutachtens- und Beratungsaufträge, Erforschung der
öffentlichen Meinung im Einzelplan 02

Beratung des Bayerischen Landtags
gemäß Art. 88 Abs. 2 BayHO



Inhaltsverzeichnis

Verzeichnis der Abkürzungen	3
1. Gegenstand und Umfang der Prüfung.....	6
2. Prüfungsmaßstab	7
3. Stellungnahme der Staatskanzlei.....	11
4. Bemerkung des ORH.....	14
5. Einzelfeststellungen zu den Inhalten der Resonanzstudien	17
5.1 Frage nach den Wahlabsichten (Sonntagsfrage)	17
5.1.1 Feststellungen des ORH.....	17
5.1.2 Stellungnahme der Staatskanzlei	18
5.1.3 Bemerkung des ORH.....	20
5.2 Abstand der Resonanzstudien zu Wahlen	21
5.2.1 Feststellungen des ORH.....	21
5.2.2 Stellungnahme der Staatskanzlei	22
5.2.3 Bemerkung des ORH.....	23
5.3 Frage nach der Beliebtheit einzelner Politiker	23
5.4 Frage nach Lösungskompetenzen.....	23
5.4.1 Feststellungen des ORH.....	23
5.4.2 Stellungnahme der Staatskanzlei	24
5.4.3 Bemerkung des ORH.....	25
5.5 Trennung zwischen Partei- und Regierungsbelangen.....	25
5.5.1 Feststellungen des ORH.....	25
5.5.2 Stellungnahme der Staatskanzlei	26
5.5.3 Bemerkung des ORH.....	27
6. Würdigung und Empfehlungen	27

Verzeichnis der Abkürzungen

BayFraktG	Bayerisches Fraktionsgesetz
BayHO	Bayerische Haushaltsordnung
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BV	Bayerische Verfassung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
GG	Grundgesetz
LRH	Landesrechnungshof
LVerfG	Landesverfassungsgericht
ORH	Bayerischer Oberster Rechnungshof
OVG	Oberverwaltungsgericht
ParteiG	Parteiengesetz
RH	Rechnungshof
RNr.	Randnummer
StGH	Staatsgerichtshof
TNr.	Textnummer
VerfGH	Verfassungsgerichtshof

Bei der Bereitstellung und Verwendung von Haushaltsmitteln für Maßnahmen zur Erforschung der öffentlichen Meinung sind nach Auffassung des ORH die nachfolgenden Grundsätze zu berücksichtigen:

- Die Staatsregierung darf grundsätzlich die öffentliche Meinung durch demoskopische Umfragen erforschen lassen und dazu entsprechende Haushaltsmittel verwenden.
- Voraussetzung ist aber, dass die Inhalte der Umfragen zu ihrem Aufgabenbereich gehören und im staatlichen Interesse liegen. Dies ist Ausprägung des verfassungsrechtlichen Neutralitätsgebots und der Verpflichtung zur Chancengleichheit im Wettbewerb der Parteien. Deshalb ist auf eine strikte Trennung zwischen Aufgaben und Interessen zu achten. Parteipolitisch relevante Fragestellungen sind nicht von den Aufgaben einer Staatsregierung umfasst und dürfen nicht Gegenstand der von ihr in Auftrag gegebenen Meinungsumfragen sein.
- Fragen der Staatsregierung nach der den verschiedenen Parteien zugesprochenen Lösungskompetenz berühren nicht ihre Aufgaben und dürfen nicht aus Haushaltsmitteln finanziert werden.
- Die Staatsregierung ist immer nur für eine Wahlperiode im Amt. Wahlabsichten und -aussichten für kommende Wahlen (sog. Sonntagsfrage) dürfen daher nicht Gegenstand ihrer Meinungsumfragen sein.
- Das aus Art. 21, 38 GG abgeleitete Gebot der Chancengleichheit bei Wahlen erfordert, dass Meinungsumfragen in engem zeitlichen Zusammenhang zu Wahlen weder intensiviert noch im Hinblick auf die Wahlen in Auftrag gegeben werden dürfen.
- Wo eine genaue Abgrenzung zwischen den Interessen der Staatsregierung und der Parteien nicht eindeutig möglich ist, muss die Notwendigkeit für die Beauftragung und Durchführung von Meinungsumfragen nachvollziehbar begründet und dokumentiert werden.

Der ORH hat im Herbst 2010 die Ausgaben der Staatskanzlei für Teilbereiche der Öffentlichkeitsarbeit, nämlich für Aufträge zur Erforschung der öffentlichen Meinung - insbesondere für die sog. Resonanzstudien - geprüft und die Ergebnisse in einer Prüfungsmitteilung vom 19.10.2010 zusammengefasst. Darin hat er festgestellt, dass die von der Staatskanzlei in Auftrag gegebenen Resonanzstudien nicht aus Haushaltsmitteln hätten finanziert werden dürfen, soweit sie

- nach den Wahlabsichten und -aussichten,
- nach den den verschiedenen Parteien zugesprochenen Lösungskompetenzen
- und nach dem Bekanntheitsgrad von Parteipolitikern fragten oder
- eine Intensivierung im Wahljahr darstellten.

Die Staatskanzlei hat hierzu am 25.11.2010 Stellung genommen und in fast allen Punkten widersprochen. Da die Thematik weiterreichende Bedeutung hat, legt der ORH dem Landtag seine Auffassung abschließend in einer Beratenden Äußerung dar.

Denn für die Bereitstellung und Verwendung von Haushaltsmitteln zur Erforschung der öffentlichen Meinung ist die Abgrenzung zwischen Partei- und Regierungsarbeit von zentraler Bedeutung. Wegen der unterschiedlichen, von der Verfassung vorgegebenen Aufgaben von Parteien und Regierungen sind verschiedene Formen der Finanzierungen vorgesehen. Dies betrifft auch nicht nur die Staatskanzlei; die Abgrenzungskriterien können auf andere Staatsorgane (z. B. Fraktionen) entsprechend Anwendung finden, wenn sie die Erforschung der öffentlichen Meinung aus öffentlichen Mitteln finanzieren.

1. Gegenstand und Umfang der Prüfung

Die Staatskanzlei hat seit dem Jahr 2000 eine Firma bzw. deren Geschäftsführer wiederholt mit der Durchführung von demoskopischen Studien, sog. Resonanzstudien, und Beratungsleistungen beauftragt. Die folgende Übersicht stellt die Beauftragungen im Einzelnen dar:

Projekt Nr.	Bezeichnung	Datum der Präsentation	Gesamtauftragsvolumen (in €) (einschließlich etwaiger Zusatzkosten) ¹
290107	Resonanzstudie	Anfang 2000 ²	150.647,04
210137	Resonanzstudie	16.01.2002	161.630,98 ³
230155	Resonanzstudie	26.02.2003	38.298,00
240101	Resonanzstudie	26.03.2004	38.355,67
240119	Resonanzstudie	abgebrochen	7.609,60
260117	Untersuchung zur Familienpolitik	05.09.2006 ⁴	47.420,80
270140	Resonanzuntersuchung	07.01.2008	42.066,50
280151	Resonanzuntersuchung	26.01.2009	41.078,80
Zwischensumme Studien			527.107,39
230620	monatliche Beratungsleistungen	2003	18.415,00
230156	Berichte „Demoskopische Lage“	2003	8.120,00
	Teilnahme an Klausurtagung der Staatskanzlei	Januar 2001	1.278,19
	Teilnahme an Klausurtagung der Staatskanzlei	Februar 2002	2.134,90
	Tegernseer Runde	Oktober 2007	1.247,03
Gesamtsumme			558.302,51

1 DM-Beträge wurden in Euro umgerechnet und erscheinen in der Übersicht als Euro-Beträge.

2 Bei der ersten Resonanzstudie wurden die Gesamtkosten in die Aufstellung aufgenommen, obwohl die erste Abschlagszahlung bereits im Jahr 1999 erfolgt ist.

3 Die Staatskanzlei weist in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass die vergleichsweise hohen Kosten der Resonanzstudien 1999 und 2002 darauf zurückzuführen seien, dass diese Umfragen noch durch persönliche Befragungen vor Ort geführt worden seien, während die späteren Umfragen telefonisch erfolgt seien.

4 Erste „Ergebnisse mit Kurzbericht“ lagen hier bereits am 31.07.2006 vor.

Der Regierungsentwurf für den Haushalt 2011/2012 sieht für die Erforschung der öffentlichen Meinung (Kapitel 02 03, Titel 526 22-9) nur jeweils 17.500 € pro Jahr vor, für die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung (Kapitel 02 03, Titel 531 21-3) allerdings 1.989.200 €.

2. Prüfungsmaßstab

Bei seiner Prüfung hat der ORH die Ausgaben für die Erforschung der öffentlichen Meinung auch unter buchungstechnischen und vergaberechtlichen Gesichtspunkten betrachtet.¹ Im Vordergrund stand aber für ihn die Frage, welchen Inhalt und welche Schwerpunkte Maßnahmen zur Erforschung der öffentlichen Meinung haben dürfen, wenn sie von der Regierung aus öffentlichen Mitteln finanziert werden. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Abgrenzung zwischen den Aufgaben und Interessen der Regierung einerseits und den Aufgaben und Interessen der sie tragenden Partei(en) andererseits.

In einer Demokratie geht - wie Art. 20 Abs. 1 und 2 GG bzw. Art. 2 Abs. 1 und 2 BV zum Ausdruck bringen - alle Staatsgewalt vom Volke aus und wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen sowie durch besondere Organe der Gesetzgebung, vollziehenden Gewalt und Rechtsprechung ausgeübt.² Dies setzt einen freien und offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung des Volkes voraus. Darin spielen die politischen Parteien eine besondere Rolle, die ihren Ausdruck in Art. 21 Abs. 1 GG gefunden hat.³ Daraus ergibt sich der verfassungsmäßige Auftrag der Parteien, an der politischen Willensbildung mitzuwirken.⁴ Mitwirkung an der politischen Willensbildung bedeutet, dass die politischen Parteien die auf die politische Macht und ihre Ausübung gerichteten Meinungen, Interessen und Bestrebungen sammeln, sie in sich ausgleichen, formen und versuchen, ihnen auch im Bereich der staatlichen Willensbildung Geltung zu verschaffen.⁵ In den Perioden zwischen den Wahlen sind vor allem sie es, die im Sinne der von ihnen mitgeformten Meinung des Volkes auf die Entscheidungen der Verfassungsorgane - Parlament und Regierung - Einfluss nehmen; sie „transformieren“⁶ durch die personelle Besetzung in Parlament und Regierung den Willen des Volkes in den Staatswillen.⁷

Der Willensbildungsprozess ist nicht einseitig angelegt, sondern vollzieht sich - wie das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) in seiner Entscheidung vom 02.03.1977 festgestellt

¹ Die formalen Aspekte wurden in der Prüfungsmitteilung vom 19.10.2010 abgehandelt.

² BVerfG v. 02.03.1977 - Az. 2 BvE 1/76 - alle Entscheidungen, auch im Folgenden, jeweils zitiert nach juris-Datenbank.

³ BVerfG v. 19.07.1966 - Az. 2 BvF 1/65; BVerfG v. 02.03.1977 - Az. 2 BvE 1/76; BVerfG v. 23.02.1983 - Az. 2 BvR 1765/82; BVerfG v. 09.04.1992 - Az. 2 BvE 2/89.

⁴ BVerfG v. 02.03.1977 - Az. 2 BvE 1/76; VerfGH Berlin v. 15.03.1995 - Az. 12 A/95; Jarass/Pieroth, GG, 11. Aufl., München 2011, Art. 21, RNr. 19; Klein in Maunz/Dürig, GG, Loseblatt-Sammlung, München, Art. 21, RNr. 162; Kunig in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl., Heidelberg 2005, § 40, RNr. 16; Streinz in v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl., München 2010, Art. 21, RNr. 76.

⁵ BVerfG v. 19.07.1966 - Az. 2 BvF 1/65; ähnlich auch Henke in Bonner Kommentar zum GG, Loseblatt-Sammlung, Heidelberg, Art. 21, RNr. 71; Klein in Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 21, RNr. 159 ff.; Kunig in Isensee/Kirchhof, a.a.O., § 40, RNr. 16.

⁶ Streinz in v. Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., Art. 21, RNr. 21.

⁷ BVerfG v. 19.07.1966 - Az. 2 BvF 1/65; Henke in Bonner Kommentar zum GG, a.a.O., Art. 21, RNr. 72.

hat - in vielfältiger und täglicher Wechselwirkung zwischen Volk und Staatsorganen. Entsprechend haben die Regierung und die sie tragenden politischen Kräfte im Parlament bei ihrem Verhalten stets auch den Wähler im Blick; das ist Teil des politischen Prozesses einer freiheitlichen Demokratie.⁸

Um den Prozess der freien Willensbildung zu schützen, sind den wechselseitigen Einwirkungsmöglichkeiten jedoch Grenzen gezogen. Da in einer freiheitlichen Demokratie Minderheitengruppen die Möglichkeit haben müssen, zur Mehrheit zu werden, müssen der jeweils herrschenden Mehrheit und der jeweiligen oppositionellen Minderheit im Wettbewerb um die Wählerstimmen grundsätzlich die gleichen Chancen offengehalten werden. Die aus Art. 21, 38 GG abgeleitete Chancengleichheit ist „ein unabdingbares Element des vom Grundgesetz gewollten freien und offenen Prozesses der Meinungsbildung und Willensbildung des Volkes.“⁹ Die Staatsorgane - namentlich die Regierung - unterliegen deshalb einer Neutralitätspflicht, die es ihnen untersagt, sich in amtlicher Funktion im Hinblick auf Wahlen - aber auch in Zeiträumen dazwischen -¹⁰ mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern zu identifizieren und sie unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen.¹¹ Das Gebot der Chancengleichheit der Parteien und die Neutralitätspflicht der Staatsorgane ergeben sich nicht nur aus dem Grundgesetz, sondern auch aus den Art. 2 Abs. 1 und 2, Art. 14 Abs. 1 BV.¹² Ihren einfachgesetzlichen Ausdruck haben sie in § 5 Abs. 1 ParteiG gefunden.

Die Regierung ihrerseits ist ein Staatsorgan und als solches dem Gemeinwohl verpflichtet; ungeachtet der oft bestehenden Personenidentität der Handelnden muss daher zwischen der Regierungs- und der Parteipolitik unterschieden werden.¹³ Dies ist die Grundbedingung für das Vertrauen des Bürgers - vor allem desjenigen, der einer in der jeweils letzten Wahl unterlegenen Partei nahesteht - in die Staats- und Regierungsform der Demokratie.¹⁴ Wegen der oft bestehenden Personalunion in Partei und Regierung besteht umso mehr die Notwendigkeit, der Gefahr einer Bevorzugung der Regierungsparteien mit geeig-

⁸ BVerfG v. 02.03.1977 - Az. 2 BvE 1/76.

⁹ BVerfG v. 02.03.1977 - Az. 2 BvE 1/76.

¹⁰ LVerfG Sachsen-Anhalt v. 22.02.1996 - Az. 8/95; OVG Schleswig v. 30.09.1997 - Az. 2 K 9/97; VerfGH Rheinland-Pfalz v. 23.10.2006 - Az. VGh O 17/05; Jarass/Pieroth, a.a.O., Art. 21, RNr. 16.

¹¹ BVerfG v. 02.03.1977 - Az. 2 BvE 1/76; VerfGH NRW v. 15.02.1985 - Az. 8/84; StGH Hessen v. 20.12.1990 - Az. P.St. 1114; BayVerfGH v. 19.01.1994 - Az. Vf 89-III-92 und 92-III-92; BayVerfGH v. 11.03.1994 - Az. Vf. 22-VI-92; Badura in Bonner Kommentar zum GG, a.a.O., Anh. zu Art. 38, RNr. 16; Klein in Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 21, RNr. 297 ff.; Streinz in v. Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., Art. 21, RNr. 121.

¹² BayVerfGH v. 19.01.1994 - Az. Vf 89-III-92 und 92-III-92; BayVerfGH v. 11.03.1994 - Az. Vf. 22-VI-92. Zur Geltung von Art. 21 GG für die Länder siehe Klein in Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 21, RNr. 148; Kunig in Isensee/Kirchhof, a.a.O., § 40, RNr. 14.

¹³ Henke in Bonner Kommentar zum GG, a.a.O., Art. 21, RNr. 143 f.; Streinz in v. Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., Art. 21, RNr. 88.

¹⁴ Streinz in v. Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., Art. 21, RNr. 83.

neten Mitteln zu begegnen, wie dies das BVerfG u. a. in seinen Entscheidungen zur Öffentlichkeitsarbeit¹⁵ zum Ausdruck gebracht hat.¹⁶ Darin hat das BVerfG folgende Leitlinien für die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung aufgestellt, die in seinen späteren Entscheidungen - und auch denen weiterer Gerichte - bestätigt wurden:¹⁷

- Öffentlichkeitsarbeit der Regierung ist nur zulässig, soweit sie sich im Rahmen des zugewiesenen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereiches hält.
- Öffentlichkeitsarbeit der Regierung findet dort ihre Grenzen, wo Wahlwerbung beginnt.
- In Wahlkampfnähe darf auch bei rein sachlicher Information die Öffentlichkeitsarbeit nicht anwachsen.

Denn in einer Demokratie muss sich die Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen, nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk hin, vollziehen.¹⁸ Damit darf die Regierung in Sachfragen durchaus Stellung beziehen, Öffentlichkeitsarbeit betreiben und auf die Meinungsbildung Einfluss nehmen.¹⁹ Sie darf aber nicht in den Wettbewerb zwischen den Parteien eingreifen,²⁰ und sie darf keine staatlichen Mittel einsetzen, um parteiische Auffassungen bekannt zu machen.²¹ Die Regierung unterliegt insoweit einem „Sachlichkeitsgebot“.²²

Auch Maßnahmen zur Erforschung der öffentlichen Meinung sind ein Teil des Prozesses zur Meinungs- und Willensbildung. Sie stehen in dem bereits geschilderten Spannungsverhältnis der Wechselwirkungen zwischen Volk, Partei und Staatsorganen. Die Voraussetzungen, unter denen Regierungen die öffentliche Meinung erforschen und dafür öffent-

¹⁵ BVerfG v. 02.03.1977 - Az. 2 BvE 1/76; BVerfG v. 23.02.1983 - Az. 2 BvR 1765/82.

¹⁶ Henke in Bonner Kommentar zum GG, a.a.O., Art. 21, RNr. 154; Klein in Maunz/Dürig, a.a.O., Art. 21, RNr. 300 ff.; Streinz in v.Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., Art. 21, RNr. 89.

¹⁷ BVerfG v. 02.03.1977 - Az. BvE 1/76; später bestätigt durch BVerfG v. 23.02.1983 - Az. 2 BvR 1765/82; VerGH Saarland v. 26.03.1980 - Az. Lv 1/80; StGH Baden-Württemberg v. 27.02.1981 - Az. GR 1/80; StGH Bremen v. 30.11.1983 - Az. St 1/83; VerGH NRW v. 15.02.1985 - Az. 8/84; StGH Hessen v. 20.12.1990 - Az. P.St. 1114; LVerfG Sachsen-Anhalt v. 22.02.1996 - Az. 8/95; OVG Schleswig v. 30.09.1997 - Az. 2 K 9/97; VerGH Rheinland-Pfalz v. 19.08.2002 - Az. VGH O 3/02; VerGH Rheinland-Pfalz v. 23.10.2006 - Az. VGH O 17/05.

¹⁸ BVerfG v. 19.07.1966 - Az. 2 BvF 1/65.

¹⁹ VerGH Berlin v. 21.09.1995 - Az. 12/95; BVerfG v. 29.04.1996 - Az. 2 BvR 797/96; Jarass/Pieroth, a.a.O., Art. 21, RNr. 19.

²⁰ BVerfG v. 02.03.1977 - Az. 2 BvE 1/76; BVerfG v. 23.02.1983 - Az. 2 BvR 1765/82; BVerfG v. 29.04.1996 - Az. 2 BvR 797/96; StGH Hessen v. 20.12.1990 - Az. P.St. 1114; OVG Schleswig v. 30.09.1997 - Az. 2 K 9/97; VerGH Rheinland-Pfalz v. 23.10.2006 - Az. VGH O 17/05.

²¹ OVG Berlin-Brandenburg v. 23.04.2009 - Az. OVG 3 S 43.09.

²² BayVerfGH v. 19.01.1994 - Az. Vf 89-III-92 und 92-III-92.

liche Mittel aufwenden dürfen, sind bislang noch nicht höchstrichterlich konkretisiert worden.

Der ORH hat die Leitlinien des BVerfG zur Öffentlichkeitsarbeit von Regierungen allgemein und als weiteren Maßstab die von den Landesrechnungshöfen (LRH) entwickelten Grundsätze zu Meinungsumfragen von Fraktionen herangezogen.²³ Die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder haben 2001 einheitliche Abgrenzungskriterien für die Öffentlichkeitsarbeit von Parlamentsfraktionen aufgestellt und dabei u. a. festgelegt:²⁴

- „Die Öffentlichkeitsarbeit aus Fraktionszuschüssen darf in der engeren Vorwahlzeit (etwa sechs Monate vor dem Wahltag) fortgesetzt, aber nicht gezielt verstärkt werden. (...)“
- Die anteilige Finanzierung von gemeinsamen Publikationen und gemeinsamen Veranstaltungen von Fraktion und Partei stößt an die Grenzen der Zulässigkeit (Verbot der Parteifinanzierung).
- 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 nicht zu den Fraktionsaufgaben.“

Auch der ORH hatte in seinen Fraktionenprüfungen in den Jahren 1995 und 2001/2002 Meinungsumfragen, die auch im Interesse der betreffenden Partei erfolgt waren, beanstandet und damals empfohlen, auf solche Umfragen ganz zu verzichten, zumindest aber eine angemessene Kostenaufteilung vorzunehmen.²⁵

Entsprechend hat der ORH diese Kriterien bei der Prüfung von Aufträgen zur Erforschung der öffentlichen Meinung durch die Staatsregierung zugrunde gelegt.

²³ LRH NRW, Jahresbericht 2005, TNr. 32.1.3; RH der Freien Hansestadt Bremen, Jahresbericht 2006, RNr. 257 ff.; RH Baden-Württemberg, Beratende Äußerung vom Nov. 2008, Landtags-Drs. 14/3531, TNr. 8.6.3; Sächsischer RH, Beratende Äußerung v. 16.09.2009, Landtags-Drs. 4/15930, TNr. 3; LRH Schleswig-Holstein, Bemerkungen 2010, TNr. 8.2.3.

²⁴ Beschluss der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder auf der gemeinsamen Konferenz in Neuss vom 07.05. - 09.05.2001, TOP 9.

²⁵ Jahresbericht 2002, TNr. 46.4.

3. **Stellungnahme der Staatskanzlei**

Die Staatskanzlei hält die grundsätzlichen Entscheidungen des BVerfG zur Öffentlichkeitsarbeit der Regierungen und die Leitlinien der LRH für die Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen auf den vorliegenden Fall für nicht anwendbar. Denn Meinungsumfragen seien nicht Teil der Öffentlichkeitsarbeit, die Aufgaben der Staatsregierung auch nicht mit denen von Fraktionen vergleichbar und ihr seien - entsprechend dem Haushaltsvermerk - zur Gestaltung ihrer politischen Arbeit weite Spielräume eröffnet. Im Einzelnen:

Die Erforschung der öffentlichen Meinung mithilfe demoskopischer Untersuchungen stelle bereits deshalb keine Öffentlichkeitsarbeit dar, weil es an einer nach außen gerichteten Tätigkeit der Informationsvermittlung fehle. Die Resonanzstudien seien nicht zur Veröffentlichung, sondern zur internen Information und politischen Planung der Regierung bestimmt und damit das Gegenteil von Öffentlichkeitsarbeit. Bei der Nutzung der Demoskopie durch die Regierung gehe es gerade nicht darum, unmittelbar auf die Willensbildung des Volkes einzuwirken, wie es die Öffentlichkeitsarbeit zum Ziel habe. Die Demoskopie diene hier unmittelbar zur Analyse der Akzeptanz und Durchsetzungschancen und damit der Willensbildung der Regierung.

Die Staatskanzlei führt weiter aus, die für die Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen entwickelten Leitlinien der LRH könnten nicht entsprechend auf Regierungen angewendet werden, weil zwischen der Öffentlichkeitsarbeit von Parlamentsfraktionen einerseits und der von Regierungen andererseits substantielle Unterschiede bestünden, die eine Vergleichbarkeit nicht zuließen. Zum einen sei es bis heute ständige Praxis der Fraktionen in den Parlamenten, in Meinungsumfragen u. a. nach Wahlabsichten zu fragen; die Auffassung der jeweiligen LRH werde von den verschiedenen Parlamentsfraktionen ausdrücklich bestritten. Zum anderen seien Fraktionen und Staatsregierungen in ihrer Stellung und ihren Aufgaben nicht vergleichbar. Denn Fraktionen gehörten als Organteile des Parlaments zur Legislative und nähmen allein parlamentsinterne Aufgaben wahr. Daher sei es ihnen verwehrt, in lenkender oder parteiergreifender Weise auf die im gesellschaftspolitischen Bereich sich vollziehende Herausbildung einer öffentlichen Meinung einzuwirken. Entsprechend sei die Befugnis der Fraktionen zur Öffentlichkeitsarbeit z. B. in Art. 1 Abs. 1 Satz 4 BayFraktG auf die Unterrichtung der Öffentlichkeit über ihre Tätigkeiten beschränkt. Im Gegensatz dazu sei die Regierung als oberstes Leitungsorgan der Exekutive nicht nur berechtigt, sondern sogar verpflichtet, der Öffentlichkeit ihre Politik, d. h. ihre Maßnahmen und Vorhaben sowie künftig durch die Regierung zu lösende Fragen, darzulegen und zu erläutern. Sie dürfe - unter Beachtung der gebotenen Sachlichkeit und der parteipolitischen Neutralität - auch werbend für ihre Positionen ein-

treten und damit gezielt die politische Willensbildung in der Öffentlichkeit beeinflussen.²⁶ Ihr Einschätzungsspielraum für die Durchführung und inhaltliche Ausgestaltung der Öffentlichkeitsarbeit sei auf ein viel breiteres Spektrum angelegt.

Dass sich Meinungsumfragen im Rahmen der Aufgaben der Staatsregierung bewegen müssten, darin gebe es eine grundsätzliche Übereinstimmung mit dem ORH. Auch dass das Neutralitätsgebot zu beachten sei, werde nicht bestritten. Aber der Staatsregierung sei hier ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt.

Aufgabe der Staatskanzlei sei es gem. Art. 52 BV, den Ministerpräsidenten und die Staatsregierung in ihren verfassungsmäßigen Aufgaben zu unterstützen. Dazu gehöre insbesondere die Ausübung der Richtlinienkompetenz gem. Art. 47 Abs. 2 BV, durch die der Ministerpräsident die allgemeinen politischen Ziele der Staatsregierung und die Grundsätze zu ihrer Erreichung festlege. Das Spektrum der Richtlinienkompetenz reiche von der Konzeption der allgemeinen politischen Grundausrichtung bis zur Entscheidung politisch sensibler Einzelfragen, die in hohem Maße die Bürgerinnen und Bürger beschäftigten oder berührten. Die Unterstützungsfunktion der Staatskanzlei setze voraus, dass sie sich mit allen wichtigen politischen Fragen in grundsätzlicher Hinsicht und zu jedem Zeitpunkt befassen können müsse. Die Auswahl der Themen und Schwerpunkte sei dabei ihrer alleinigen Organisationsentscheidung überlassen. Eine Beschränkung der Unterstützungsfunktion etwa auf die Dauer einer Wahlperiode sei der Verfassung fremd. Viele politische Konzeptionen, Strategien und Zielsetzungen wirkten naturgemäß über eine Wahlperiode hinaus. Daran müsse sich auch die Unterstützungsfunktion, zu der das demoskopische Instrumentarium gehöre, orientieren. Zum politischen Willensbildungsprozess in einer freiheitlichen Demokratie zähle es, dass das Meinungsbild der Bevölkerung in den Staatsorganen - auch innerhalb der Staatsregierung - aufgenommen und dort verarbeitet werde. Die Bestimmung der Richtlinien der Politik bedürfe der ständigen Rückkoppelung und Überprüfung auf die messbare Resonanz in der Bevölkerung. Die von der Staatskanzlei in Auftrag gegebenen Meinungsumfragen dienten der Erforschung der allgemeinen Meinungsbildung in der Bevölkerung. Sie verfolgten damit das legitime Ziel, die Richtlinienentscheidungen des Ministerpräsidenten, aber auch andere Entscheidungen der Staatsregierung sachgerecht vorzubereiten. Als Instrument der Planung und Vorbereitung von Regierungsentscheidungen, auch über eine Wahlperiode hinaus, entsprächen sie dem aus Art. 52 BV abgeleiteten Auftrag der Staatskanzlei.

²⁶ BVerfG v. 02.03.1977 - Az. 2 BvE 1/76; Engel in Isensee/Kirchhof, a.a.O., § 80, RNr. 5 und RNr. 7.

Deshalb sei auch in den Haushaltsplänen des Prüfungszeitraums im Einzelplan 02 jeweils ausdrücklich ein gesonderter Titel mit der Zweckbestimmung „Erforschung der öffentlichen Meinung durch demoskopische Umfragen“ enthalten gewesen. In den Erläuterungen dazu sei ausgeführt worden: „Die Ausgaben dienen einer allgemeinen Meinungsforschung als Unterlage für die politische Arbeit der Staatsregierung.“ Das mache deutlich, dass die demoskopischen Untersuchungen nicht ausschließlich auf bestimmte Sachthemen beschränkt bleiben sollten, sondern der Staatskanzlei offenkundig ein weiterer Spielraum für Inhalt und Umfang der Meinungsumfragen eingeräumt werde. Die Haushaltsmittel mit dieser Zweckbindung seien vom Haushaltsgesetzgeber in all den Jahren - soweit ersichtlich ohne Beanstandung durch die Landtagsfraktionen oder den ORH - bewilligt worden.

Die Neutralitätspflicht gegenüber den Parteien sei auch nicht schon dann verletzt, wenn eine Fragestellung grundsätzlich auch für eine Partei von Interesse sein könnte. Inhaltliche Überschneidungen zwischen den Interessen von Parteien und den Interessen einer von Parteien getragenen Regierung ließen sich in einer maßgeblich von den Parteien geprägten parlamentarischen Demokratie nicht vermeiden. Auch der Umstand, dass die Mitglieder einer Regierung - wie im Bund und in den Ländern weithin üblich - zugleich Ämter und Funktionen in ihrer jeweiligen Partei ausübten und dass sie ihre im Amt erhaltenen Informationen daher auch im Rahmen ihrer Parteitätigkeit oder im Rahmen der parteipolitischen Auseinandersetzung nutzen könnten, führe nicht dazu, dass Informationen, die von der Staatskanzlei im Rahmen der Wahrnehmung von Regierungsaufgaben bereitgestellt würden, generell als unzulässige Beeinträchtigung der Chancengleichheit der Parteien anzusehen seien. Verletzt sei die Chancengleichheit der Parteien nur dann, wenn eine von der Regierung beauftragte Meinungsumfrage den Parteien für eigene Zwecke zur Verfügung gestellt werde. Ebenso seien Fragen nach dem Wahlverhalten unzulässig, die allein den Zweck verfolgten, die Erfolgsaussichten von Parteien bei bevorstehenden Wahlen zu ergründen. Anders hingegen zu beurteilen seien Meinungsumfragen zu den Wahlabsichten der Bürgerinnen und Bürger, wenn sie dazu dienten, die Haltung der Bevölkerung zu Sachthemen und ihre Einstellung hierzu zu ermitteln,

welche Gegenstand der staatsleitenden Tätigkeit und der Regierungsplanung seien.²⁷
Die Staatskanzlei folgert daraus in ihrer Stellungnahme:²⁸

„Dieser Zusammenhang von parteipolitischer Prägung und Regierungsentscheidungen ist auch beim Instrumentarium der Demoskopie für die Willensbildung der Regierung von Bedeutung. Diesem Zusammenhang wird durch die Ermittlung von Kompetenzzuweisungen und Präferenzen an die politischen Kräfte in der vorparlamentarischen und parlamentarischen Auseinandersetzung Rechnung getragen. Ebenso wie die oben dargestellte Umsetzung parteipolitisch geprägter Vorgaben in staatliche Regierungstätigkeit in der Konsequenz der Inkorporierung der Parteien-
demokratie in die Verfassung der repräsentativen Demokratie liegt, ist es verfassungsmäßig zulässig, im staatlichen Bereich zur internen Willensbildung nach diesen Wirkungszusammenhängen zu fragen.

Deshalb sind die demoskopischen Untersuchungen, die von der Staatskanzlei im Prüfungszeitraum in Auftrag gegeben wurden, inhaltlich nicht zu beanstanden.“

4. Bemerkung des ORH

Der ORH hält an seiner Auffassung fest, dass die von der Rechtsprechung zur Öffentlichkeitsarbeit entwickelten Grundsätze und die Leitlinien der LRH zur Öffentlichkeitsarbeit von Fraktionen entsprechend auf die Erforschung der öffentlichen Meinung anwendbar sind.

Meinungsumfragen sind insoweit Teil der Öffentlichkeitsarbeit, als sie die von der Öffentlichkeitsarbeit zu beeinflussende oder beeinflusste öffentliche Meinung ermitteln. Entscheidend ist dabei nicht, ob die Umfrageergebnisse veröffentlicht wurden. Sie dienen nämlich nicht nur der Kontrolle der erfolgten Öffentlichkeitsarbeit, sondern bieten eine Grundlage für weiteres Handeln. Konsequenterweise rechtfertigt die Staatskanzlei selbst die von ihr in Auftrag gegebenen Resonanzstudien damit, dass sie gezielt die politische Willensbildung beeinflussen dürfe.

²⁷ Die Staatskanzlei zitiert zur Abgrenzung von Regierungshandeln und Parteiarbeit aus dem Schlussbericht des Landtags zum Untersuchungsausschuss „Führungshilfen“ vom 08.12.1992 (Landtags-Drs. 12/9539, S. 27) wie folgt: „Jedes Mitglied der Staatsregierung ... wird aus dem Bereich seiner politischen Partei, aus dem dort gebildeten Willen zumindest einen Teil jener Ziele mitbringen, die für den Bereich ‚politische Richtungsbestimmung‘ der Regierungsarbeit maßgeblich sind. In diesem Sinne werden die politischen Vorgaben des Ministerpräsidenten sowie der Staatsminister für ihren Geschäftsbereich vielfach auch parteipolitisch geprägt sein. Das bedeutet aber keineswegs, dass deswegen das Umsetzen dieser Ziele nicht staatliche Tätigkeit, sondern (reine) Parteiarbeit wäre.“

²⁸ Stellungnahme vom 25.11.2010, S. 13.

Es kommt auf die Einordnung als „Öffentlichkeitsarbeit“ auch gar nicht an; maßgeblich sind die der Rechtsprechung zugrunde liegenden Erwägungen zur Chancengleichheit und zum Neutralitätsgebot. Wie das BVerfG ausgeführt hat, werden die finanziellen Mittel des Staates von allen Staatsbürgern ohne Ansehen ihrer politischen Anschauungen oder Zugehörigkeiten erbracht und sind dem Staat zur Verwendung für das gemeine Wohl anvertraut. Daher dürfen die den einzelnen staatlichen Organen zur Verfügung gestellten Mittel auch nur im Rahmen ihrer Aufgaben eingesetzt werden.²⁹ Das gilt - wie für alle staatliche Betätigung - auch für Meinungsumfragen. Deshalb gelten die Grundsätze entgegen der Ansicht der Staatskanzlei auch nicht nur in Wahlkampf- oder Vorwahlkampfzeiten, sondern beanspruchen unabhängig davon Geltung.³⁰ Verfolgt eine Meinungsumfrage die Interessen einer bestimmten politischen Partei, so werden die anderen Parteien benachteiligt, das Gleichbehandlungsgebot also nicht gewahrt.

Das BVerfG hat im Zusammenhang mit der Verwendung von Haushaltsmitteln für parteinahe Stiftungen ausgeführt,³¹ dass es diesen verwehrt sei, in den Wettbewerb zwischen den Parteien einzugreifen. Stiftungen müssen daher bei Meinungsumfragen darauf achten, dass sich die Fragestellungen in den Wahluntersuchungen nicht an einem aktuellen Informationsbedürfnis einer Partei orientieren. Wenn schon parteinahe Stiftungen bei Meinungsumfragen das Neutralitätsgebot achten müssen, so muss dies für Regierungen umso mehr gelten.

Auch die Ausführungen der Staatskanzlei zur Abgrenzung zwischen Fraktionen und Regierungen vermögen nicht zu überzeugen. Fraktionen unterscheiden sich von Regierungen in ihren Aufgaben, aber in der Verwendung der Haushaltsmittel werden sie jeweils durch ihre Aufgaben begrenzt. Fraktionen sind die parlamentarische Erscheinungsform der Partei,³² somit also zwangsläufig parteinäher als die von ihnen getragene Regierung. Und doch müssen selbst sie bei der Mittelverwendung zwischen den Interessen der Partei und denen der Fraktion unterscheiden.³³ Unerheblich ist der Hinweis auf eine „ständige Praxis“ der Fraktionen, denn aus einer unrechtmäßigen Mittelverwendung in

²⁹ BVerfG v. 02.03.1977 - Az. 2 BvE 1/76.

³⁰ LVerfG Sachsen-Anhalt v. 22.02.1996 - Az. 8/95; OVG Schleswig v. 30.09.1997 - Az. 2 K 9/97; VerfGH Rheinland-Pfalz v. 23.10.2006 - Az. VGH O 17/05; Jarass/Pieroth, a.a.O., Art. 21, RNr. 16.

³¹ BVerfG v. 14.07.1986 - Az. 2 BvE 5/83.

³² Henke in Bonner Kommentar zum GG, a.a.O., Art. 21, RNr. 119; Kunig in Isensee/Kirchhof, a.a.O., § 40, RNr. 85; Streinz in v.Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., Art. 21, RNr. 85.

³³ VerfGH Rheinland-Pfalz v. 19.08.2002 - Az. VGH O 3/02; Beschluss der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder auf der gemeinsamen Konferenz in Neuss vom 07.05. - 09.05.2001, TOP 9; LRH NRW, Jahresbericht 2005, TNr. 32.1.3; RH der Freien Hansestadt Bremen, Jahresbericht 2006, RNr. 257 ff.; RH Baden-Württemberg, Beratende Äußerung vom Nov. 2008, Landtags-Drs. 14/3531, TNr. 8.6.3; Sächsischer RH, Beratende Äußerung v. 16.09.2009, Landtags-Drs. 4/15930, TNr. 3; LRH Schleswig-Holstein, Bemerkungen 2010, TNr. 8.2.3.

der Praxis ergibt sich keine Loslösung von haushalts- und verfassungsrechtlichen Vorgaben.

Die Staatskanzlei hat die besondere Aufgabe, die Staatsregierung und den Ministerpräsidenten zu unterstützen. Diese Unterstützungsfunktion kann jedoch nicht weiter gehen, als die Aufgaben der Regierung reichen. Auch aus der Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten ergibt sich nichts anderes, denn diese besteht wiederum nur innerhalb der Aufgaben der Staatsregierung. Sie eröffnet kein „Mehr“ an Befugnissen und Aufgaben, sondern stellt eine Kompetenz des Ministerpräsidenten im Verhältnis zu den Ressortministern innerhalb der Regierung dar. Maßgeblich ist in jedem Fall, dass die Staatskanzlei sich im Rahmen der Aufgaben und Interessen des Staates bewegt und nicht das Neutralitätsgebot und das Gebot der Chancengleichheit für Parteien verletzt. Sachthemen, die über eine Legislaturperiode hinausreichen, dürfen deshalb auch Gegenstand von Meinungsumfragen sein. Anders ist es aber mit Fragen nach Wahlabsichten und -aussichten von Parteien, denn dies gehört nicht zu den Aufgaben einer Staatsregierung, sondern fällt in die Interessensphäre der Parteien. Zu der von der Staatskanzlei angeführten „parteipolitischen Prägung“ der Regierungsarbeit hat das LVerfG Sachsen-Anhalt festgestellt:³⁴

„Wesentlich ist dabei, dass der Staat durch eine Parteinahme nicht auf die 'Wettbewerbsverhältnisse zwischen den politischen Kräften Einfluss' nehmen darf. Dieses Verbot ist aber nur ein besonderer Anwendungsfall der 'Grundverpflichtung', dass die Staatsgewalt jederzeit nur im Interesse aller und nicht im Einzelinteresse ausgeübt werden darf. Es ist nicht auf Wahlkampfzeiten beschränkt.“

Zu dem von der Staatskanzlei reklamierten weiten Spielraum für Inhalt und Umfang von Meinungsumfragen kann sie sich auch nicht auf den Haushaltsplan (02 03/526 22-9 - „Erforschung der öffentlichen Meinung“) berufen. Das Haushaltsgesetz schafft keine zusätzlichen Befugnisse, die über die verfassungsmäßigen Aufgaben der Staatskanzlei hinausgehen. Entsprechend bestand auch weder für die Landtagsfraktionen noch den ORH Anlass, die grundsätzliche Mittelbewilligung für die Erforschung der öffentlichen Meinung zu beanstanden.

³⁴ LVerfG Sachsen-Anhalt v. 22.02.1996 - Az. 8/95.

5. Einzelfeststellungen zu den Inhalten der Resonanzstudien

5.1 Frage nach den Wahlabsichten (Sonntagsfrage)

5.1.1 Feststellungen des ORH

In allen Resonanzstudien von 2002 bis 2008 wurden die Interviewpartner nach ihrem Abstimmungsverhalten bei der zurückliegenden Landtagswahl sowie nach ihren Wahlabsichten im Falle einer am kommenden Sonntag stattfindenden Landtagswahl (sog. Sonntagsfrage) befragt. Mit Ausnahme der Studie zur Familienpolitik von 2006 enthielten alle Studien die gleichen Fragen auch zur Bundestagswahl. Die Resonanzstudie von 2004 befasste sich zudem mit der politischen Stimmung hinsichtlich der Wahlen zum Europäischen Parlament.

Die Fragen nach dem bisherigen Abstimmungsverhalten und den künftigen Wahlabsichten waren regelmäßig bereits als Untersuchungsthemen in den Untersuchungsvorschlägen der beauftragten Firma enthalten. Die Fragen nach den Wahlabsichten sind auch in den von der Firma mit der Staatskanzlei abgestimmten Fragebögen als vom Auftrag umfasste Fragen enthalten. Lediglich in dem Fragebogen für die Resonanzstudie von 2009 waren die Fragen bzgl. der Bundestagswahl als zusätzliche, nicht von der Staatskanzlei beauftragte, sondern von der beauftragten Firma für die eigene Grundlagenforschung eingefügte Fragen blau markiert. Allerdings wurden auch in diesem Fall die Erkenntnisse aus diesen Fragen in die Auswertung und Präsentation der Studie aufgenommen.

Auch bei der Auswertung der Umfrageergebnisse wurden jeweils unter Punkt 2.1 der Präsentation die politische Stimmung, die Wahlabsichten und die Projektion für kommende Wahlen dargestellt und in den Schlussfolgerungen parteibezogene Empfehlungen ausgesprochen, etwa hinsichtlich des Wahlziels oder der Auswahl und Fokussierung auf einzelne konkurrierende Parteien. Besonders augenfällig tritt das parteipolitische Interesse an diesen Schlussfolgerungen zutage, wenn in der Resonanzstudie von 2009 eine Empfehlung an die CSU für die Auseinandersetzung mit der FDP ausgesprochen wird, obwohl beide Parteien die Regierung bilden. Auch in den Antworten zur Untersuchung zur Familienpolitik aus dem Jahr 2006 wird jeweils gesondert der Anteil der CSU-Anhänger ausgewiesen. Dies ist aber eine isolierte, parteibezogene Information, die insbesondere für die CSU als Partei von Bedeutung ist.

Erfolgsaussichten bei künftigen Wahlen gehören nach den o. g. Abgrenzungskriterien nicht zum Aufgabenbereich einer Staatsregierung. Entsprechend hätten sie nicht Ge-

genstand der Resonanzstudien der Jahre 2002, 2003, 2004, 2006, 2008 und 2009 sein dürfen.

5.1.2 Stellungnahme der Staatskanzlei

Die Staatskanzlei teilt die Auffassung des ORH nicht, dass die Sonntagsfrage in Meinungsumfragen einer Regierung generell unzulässig sei.

Die Staatskanzlei zitiert Presseberichte, wonach andere Landesregierungen und Staatskanzleien im Rahmen von Meinungsumfragen auch die Sonntagsfrage hätten stellen lassen, ohne dass dies von den jeweiligen LRH beanstandet worden sei.³⁵ Die Staatspraxis zeige, dass derartige Sonntagsfragen als Instrument der politischen Planung von Regierung und Fraktionen vielfach eingesetzt worden seien.

Die Sonntagsfrage habe auch nicht der Erforschung des voraussichtlichen Ausgangs einer bestimmten anstehenden Wahl gedient. Das zeige schon das Beispiel der jüngsten Resonanzstudie, die am 11.12.2008 - also etwa zweieinhalb Monate nach der Landtagswahl am 28.09.2008 - in Auftrag gegeben worden sei. Die Annahme, es könnte das Ziel der in dieser Studie enthaltenen Sonntagsfrage gewesen sein, den Ausgang der nächsten Landtagswahl (die im Jahr 2013 anstehe) vorherzusagen, sei schon vor dem Hintergrund der aufgezeigten zeitlichen Abfolge ersichtlich lebensfremd.

Nicht einmal die demoskopische Forschung schreibe der Sonntagsfrage als solcher eine relevante Prognosekompetenz im Hinblick auf den Ausgang von Wahlen zu. Sie sei nämlich nicht geeignet, belastbare Aussagen zum Ausgang von Wahlen zu treffen, noch dazu, wenn diese erst in geraumer Zeit anstünden. Ihre Halbwertszeit sei extrem kurz, diese währe oft nur wenige Tage. Für die Bundesebene und für die Länder sei dokumentiert,³⁶ dass selbst bei Umfragen wenige Tage vor einer Wahl das Wahlergebnis nicht getroffen wurde. Die Sonntagsfrage stelle daher lediglich eine Momentaufnahme zum Befragungszeitpunkt dar.

Diese Frage diene somit - vor allem im Zusammenhang mit bestimmten Sachthemen und Kompetenzzuweisung auf bestimmten Politikfeldern - anderen Zwecken: In der Ant-

³⁵ Schwarzwälder Bote v. 16.08.2010 bzgl. der Landesregierung von Baden-Württemberg; Hamburger Abendblatt v. 12.08.2010 bzgl. der Studie „Mecklenburg-Vorpommern Monitor 2008“; http://www.regionen.sachsen.de/download/Ergebnisbericht_Umfrage_2010.pdf und http://www.regionen.sachsen.de/download/1-PK1_Sonntagsfrage.pdf bzgl. der Sächsischen Staatskanzlei; www.thueringen.de/de/tsk/aktuell/presse/34211/uindex.html und [/www.thueringen.de/de/politisch/tm/](http://www.thueringen.de/de/politisch/tm/) bzgl. der Thüringer Staatskanzlei; www.tns-emnid.com/presse/presseinformation.asp?prID=616 bzgl. der Landesregierung NRW.

³⁶ www.wahlrecht.de. Sektion Sonntagsfrage.

wort auf die Frage nach der Parteipräferenz verdichte sich das Gesamturteil der Befragten darüber, wie die Arbeit der Regierung und der Opposition wahrgenommen werde und welchen Themen der politischen Diskussion welche Priorität zugemessen werde. Damit stelle die Sonntagsfrage eine wichtige Kontrollfrage zu den Antworten der Befragten zu einzelnen Sachthemen dar. Diese Kontrollfunktion werde auch dadurch deutlich, dass sie nicht isoliert, sondern im Zusammenhang mit Fragen zu bestimmten Sachthemen gestellt werde.

Dabei sei auch zu berücksichtigen, dass Teile der Bevölkerung über einzelne landespolitische Sachthemen häufig nur wenig informiert seien oder sich dazu noch keine spezifische Meinung gebildet hätten. Gleichwohl bildeten sich auch diese Bürgerinnen und Bürger ein Gesamturteil über die Politik der Regierungs- und der Oppositionsparteien. Ihre Angaben zur Parteipräferenz stellten einen relevanten Faktor in der politischen Auseinandersetzung über Sachthemen dar und seien für die politische Planung und Lagebeurteilung der Regierung von Bedeutung. Die Sonntagsfrage ermögliche es somit, die Aussagekraft der Antworten zu den Sachthemen auf ihre Plausibilität hin zu überprüfen und besser einschätzen zu können, welche Bedeutung diesen Themen von den Wählerinnen und Wählern im Ergebnis tatsächlich zugemessen werde. Es sei nicht ersichtlich, durch welche alternativen Fragestellungen diese Kontrollfunktion ähnlich zuverlässig ausgeübt werden könne wie durch das Stellen der Sonntagsfrage.

Sie liefere daher im Ergebnis eine Momentaufnahme der politischen Gesamtsituation und des Kräfteverhältnisses zwischen den Parteien, die die Regierung tragen, und den Parteien der Opposition. Sie sei ein wichtiger Indikator sowohl für die Akzeptanz der Regierung in der Bevölkerung als auch für ihre politische Durchsetzungsfähigkeit zur Umsetzung ihres Regierungsprogramms. Diese Information sei für die Wahrnehmung der Aufgaben des Ministerpräsidenten, insbesondere für die Ausübung der Richtlinienkompetenz, von besonderer Bedeutung. Die Staatskanzlei halte deshalb daran fest, dass die Sonntagsfrage im Zusammenhang mit Fragen zur Einstellung der Bevölkerung zu bestimmten Sachfragen und Politikfeldern für die politische Planung, die zu den staatsleitenden Aufgaben der Regierung gehöre, relevant sei und deshalb grundsätzlich - so auch hier - legitimer Gegenstand von Meinungsumfragen im Auftrag der Staatskanzlei sein könne.

Soweit der ORH einen Zusammenhang zwischen der Auswertung der Sonntagsfrage und den abschließenden Schlussfolgerungen des Auftragnehmers in dessen Präsentationen herstelle, sei nochmals darauf hinzuweisen, dass die Inhalte dieser Schlussfolge-

rungen nicht von der Staatskanzlei vorgegeben und nicht vorab mit der Staatskanzlei abgestimmt worden seien, sondern deren Formulierung allein vom Auftragnehmer stamme.

Auch bei der Beurteilung der Untersuchung zur Familienpolitik aus dem Jahr 2006 lasse der ORH die Funktionsweise der parlamentarischen Demokratie außer acht. Er berücksichtige nicht, dass die Regierung sowohl aus dem Wettbewerb der Parteien hervorgehe als auch ihre Politik in der parlamentarischen und vorparlamentarischen Auseinandersetzung mit den Parteien der Opposition durchsetzen müsse. Regierungsprogramme würden auf der Grundlage von Parteiprogrammen konzipiert und beschlossen. Im Jahr 2006 habe die CSU allein die Bayerische Staatsregierung gestellt. Naturgemäß sei es für ihre Willensbildung bedeutsam, wie eine bestimmte Thematik im Hinblick auf die politische Präferenz beurteilt werde, ob es sich also eher um ein Anliegen von Bevölkerungsteilen handele, die den die Regierung tragenden Kräften nahestehen, oder ob sie von denjenigen präferiert werde, die der Regierungspolitik kritisch oder ablehnend gegenüberstünden. Erkenntnisse hierzu seien sowohl für die Willensbildung innerhalb der Regierung als auch für die Beurteilung der Durchsetzungsfähigkeit eigener Initiativen oder von Initiativen der Opposition von hoher Bedeutung. Für die Regierung komme es entscheidend darauf an, dass sie mit ihren Entscheidungen und der Umsetzung des Regierungsprogramms Rückhalt bei den Wählern der die Regierung tragenden Fraktionen finde. Ohne diese Information sei eine demoskopische Untersuchung von vornherein nicht hinreichend verwertbar.

5.1.3 Bemerkung des ORH

Der ORH hält daran fest, dass Fragen nach Wahlabsichten und -aussichten, insbesondere die Sonntagsfrage, nicht Gegenstand von Meinungsumfragen im Auftrag der Staatsregierung sein dürfen. Das gilt unabhängig davon, ob andere Landesregierungen in ihren Meinungsumfragen Wahlabsichten und -aussichten ermitteln ließen. Eine rechtfertigende „Staatspraxis“ lässt sich daraus nicht ableiten, denn eine solche müsste sich innerhalb der verfassungsrechtlichen Gebote von Neutralität und Chancengleichheit bewegen.

Soweit die Staatskanzlei selbst die Aussagekraft der sog. Sonntagsfrage in Zweifel zieht, stellt sich die Frage, weshalb sie sich in allen beauftragten Resonanzstudien über mehrere Jahre hinweg wiederfindet und auch jeweils in einem Abschnitt 2.1 der Präsentationen umfangreich ausgewertet und dargestellt wurde.

Unzutreffend ist auch, dass die Sonntagsfrage stets im Zusammenhang mit bestimmten Sachthemen gestellt worden sei. Sie wurde zusammen mit der Frage nach dem Wahlverhalten in der vergangenen Wahl jeweils im Anschluss an die Frage gestellt, welcher Partei für welche Themen besondere Kompetenz zuerkannt werde. In der Auswertung wurde jeweils ein eigener Abschnitt für die Darstellung der politischen Stimmung gewählt. Die Frage nach einzelnen Sachthemen wurde in anderen Abschnitten behandelt. Auch in den Fragebögen standen sie nicht in unmittelbarer Verbindung zur Sonntagsfrage.

Berücksichtigt man zudem die Auffassung der Staatskanzlei, dass Teile der Bevölkerung über einzelne landespolitische Sachthemen häufig nur wenig informiert seien oder sich dazu noch keine spezifische Meinung gebildet hätten, so verfehlt die vorgetragene Kontrollfunktion ihr Ziel. Denn dann erfährt die Staatskanzlei aus der Resonanzstudie nicht die Einstellung zu Sachthemen, sondern die Haltung zur Partei.

Fragen zu künftigen Wahlabsichten gehen über den Aufgaben- und Interessensbereich einer Regierung hinaus. Denn ihre Durchsetzungsfähigkeit und Gestaltungskraft enden in jedem Fall mit der nächsten Wahl und das Interesse, nach der nächsten Wahl erneut die Regierung zu stellen, ist dasjenige der die Regierung tragenden Partei bzw. Parteien.

Wenn die Staatskanzlei schließlich darauf hinweist, die Formulierung der Sonntagsfrage und deren Auswertung stamme vom Auftragnehmer, so ist doch festzuhalten, dass die Präsentationen sämtlich ähnlich konzipiert waren und die Staatskanzlei dies so hingenommen hat. Wäre die Konzeption gegen den Willen der Regierung erfolgt, dann hätte diese spätestens nach der ersten Präsentation darauf drängen müssen, das abzuändern. Dies ist nicht geschehen.

5.2 Abstand der Resonanzstudien zu Wahlen

5.2.1 Feststellungen des ORH

Im Jahr 2003, in dem am 21.09. die Landtagswahl in Bayern stattfand, wurde die beauftragte Firma neben dem Erstellen einer Resonanzstudie (vom 26.02.2003) noch mit weiteren Leistungen beauftragt. Grundlage war deren „Rahmenangebot zur demoskopischen Betreuung der Bayerischen Staatskanzlei“ vom 17.12.2002. Dieses Angebot besteht aus drei Komponenten: persönliche Beratung der Staatskanzlei in demoskopischen Fragen, regelmäßige Erstellung und Versendung der „Demoskopischen Lage“

und Durchführung von telefonischen Resonanzuntersuchungen in Bayern. Diese Beratungsleistungen wurden im gesamten Jahr 2003 erbracht. Für das Jahr 2004 wurde ein ähnliches Rahmenangebot zwar nicht mehr angenommen. Die Resonanzstudie vom 26.03.2004 lag aber nur wenige Monate vor der Europawahl vom 13.06.2004 und hatte - wie aus der Präsentation der Auswertung hervorgeht - einen Themenschwerpunkt nicht nur auf den Wahlaussichten, sondern auch auf europapolitischen Themen.

Nach Auffassung des ORH stehen diese Beauftragungen in einem engen zeitlichen Zusammenhang zu Wahlen und hätten damit nicht oder zumindest nicht in dieser Form durchgeführt werden dürfen.

5.2.2 Stellungnahme der Staatskanzlei

Die Staatskanzlei weist darauf hin, dass die Studie von 2003 mehr als sechs Monate vor der Landtagswahl abgeschlossen worden sei und damit die Vorwahlzeit nicht berührt habe.

Die vom ORH thematisierte „Intensivierung“ von demoskopischen Aktivitäten im Jahr 2003 hänge nicht ursächlich mit der Landtagswahl 2003 zusammen. Grund für die regelmäßigen Beratungsleistungen sei der Versuch der Staatskanzlei gewesen, auf andere, kostengünstigere Art und Weise als durch eigene Umfragen demoskopische Leistungen zu erhalten. Die beauftragte Firma habe der Staatskanzlei einen möglichst vollständigen Überblick über die aktuelle demoskopische Lage geben sollen. Hierzu habe die Firma zunächst demoskopische Daten auch anderer Institute - u. a. zu speziellen Sachthemen wie Familie, Bildung etc. - zusammengetragen. Etwaige widersprüchliche Ergebnisse unterschiedlicher Untersuchungen habe sie überprüft, bewertet und eingeordnet. Schließlich habe sie die gesammelten Daten verständlich zusammengefasst und in einer Zusammenschau ausgewertet. Die so erstellte „Demoskopische Lage“ sei in der Regel in München in einem Gespräch vorgetragen und erläutert worden. Diese Gespräche seien als Beratungsleistung abgerechnet worden. Durch die gewählte Vorgehensweise hätten also Aufwendungen der Staatskanzlei für etwaige eigene demoskopische Untersuchungen vermieden werden sollen. Keinesfalls aber seien die zusätzlichen Beratungsleistungen speziell im Hinblick auf die Landtagswahl 2003 in Anspruch genommen worden.

5.2.3 Bemerkung des ORH

Die Beratungsleistungen im Jahr 2003 wurden als ein Gesamtpaket angeboten und erbracht. Einzelne Leistungskomponenten können nicht isoliert betrachtet werden. Die demoskopischen Betreuungsleistungen für die Staatskanzlei waren umfangreicher und langfristiger angelegt als in den Jahren davor und danach. Damit liegt eine Intensivierung im Wahljahr vor.

Das Argument der Staatskanzlei, durch die „demoskopische Lage“ Aufwendungen für eigene demoskopische Untersuchungen vermeiden zu wollen, geht an der Sache vorbei. Denn entscheidend ist allein, dass ein Teil der Leistungen in zeitlicher Nähe zum Wahltermin erbracht wurde.

5.3 Frage nach der Beliebtheit einzelner Politiker

Die Fragebögen zur Resonanzstudie von 2008 und zur Resonanzstudie von 2009 thematisierten als Fragen Nr. 19a und 19b (2008) bzw. 12a und 12b (2009) jeweils den Bekanntheits- und Beliebtheitsgrad einzelner, namentlich genannter Politiker. In beiden Fragebögen wurde - mit einer Ausnahme - nur nach Politikern einer Partei gefragt. Allerdings handelte es sich jeweils um zusätzliche, nicht beauftragte Fragen, die die Firma für die eigene „Grundlagenforschung“ stellte. Die Antworten wurden in der Ergebnispräsentation nicht verwertet.

Trotzdem begegnet dies nach Auffassung des ORH Bedenken. Bereits der Schein einer Verknüpfung zwischen Regierungs- und Parteiinteressen sollte vermieden werden.

Die Staatskanzlei hat dazu keine Stellung genommen.

5.4 Frage nach Lösungskompetenzen

5.4.1 Feststellungen des ORH

In allen Resonanzstudien von 2002 bis 2008 - mit Ausnahme der Untersuchung zur Familienpolitik von 2006 - wurde nicht nur nach der Relevanz einzelner Sachthemen für die Interviewpartner gefragt, sondern auch nach der Lösungskompetenz, die sie den einzelnen Parteien für diese Themen zusprechen. In der Frage Nr. 22 zur Resonanzstudie von 2009 wurden z. B. verschiedene Sachthemen (Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Familienpolitik, Finanz- und Haushaltspolitik, innere Sicherheit u. a.) genannt mit der Aufforde-

rung an die Befragten anzugeben, welche Parteien in Bayern am ehesten die Aufgaben zu ihrer Zufriedenheit lösen könnten.

Entsprechend enthielten die Resonanzstudien auch in ihren Auswertungen Ausführungen zu der den einzelnen Parteien zuerkannten Lösungskompetenz. In den Schlussfolgerungen befassten sich die Präsentationen dann mit Empfehlungen oder Hinweisen an die CSU aus diesen Erkenntnissen. So wird z. B. in den Schlussfolgerungen der Resonanzstudie von 2004 festgestellt, dass die CSU „deutliche Kompetenzeinbußen“ erlitten habe, und in den Schlussfolgerungen der Resonanzstudie von 2009 werden „begrenzte Abkoppelungs- und Konfliktstrategien mit der Bundesebene“ als „weiterhin sinnvoll“ erachtet.

Dies macht die enge Verflechtung der Fragestellungen in den Resonanzstudien mit parteipolitischen Belangen deutlich. Nach der Auffassung des ORH hätten die jeweiligen Fragen daher nicht Gegenstand der Resonanzstudien der Jahre 2002, 2003, 2004, 2008 und 2009 sein dürfen.

5.4.2 Stellungnahme der Staatskanzlei

Die Staatskanzlei weist darauf hin, dass vergleichbare Fragen auch in Studien anderer Landesregierungen, z. B. Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen und Sachsen, gestellt worden seien, ohne dass dies von den dortigen LRH grundsätzlich beanstandet worden wäre. Derartige Fragen seien für die politische Planung von Bedeutung, weil sie zeigten, auf welchen Gebieten der politischen Auseinandersetzung die Regierung auf einen „Vertrauensvorschuss“ bauen könne und wo sich Akzeptanz- oder Glaubwürdigkeitsprobleme abzeichneten, die zu Änderungen der politischen Prioritätensetzung Anlass geben könnten. Es liege auf der Hand, dass z. B. eine demoskopisch festgestellte Kompetenzeinbuße der CSU in einem bestimmten Politikbereich erhebliche Auswirkungen auf die Gestaltungs- und Durchsetzungsfähigkeit einer von der CSU getragenen Staatsregierung, deren Politik von der Öffentlichkeit mit der CSU identifiziert werde, in diesem Politikbereich haben könne.

Theoretisch sei es zwar denkbar, lediglich nach der Problemlösungskompetenz „der Regierung“ als solcher zu fragen. Dies würde aber der Wahrnehmung der Bürger und der Medien vom politischen Geschehen, in der die Auseinandersetzung zwischen den einzelnen Parteien - auch dort, wo sie miteinander eine Koalitionsregierung bildeten - im Vordergrund stehe, nicht gerecht. Die Bürger identifizierten sich mit Auffassungen der Parteien, die die Regierung trügen (nicht etwa der „Regierung“ als solcher), und machten

ihre eigene politische Bewertung an deren Standpunkten fest. Eine Frage nach der Kompetenz der Regierung als solcher wäre zwar keinen rechtlichen Bedenken ausgesetzt, würde aber in der Praxis kaum zu demoskopisch brauchbaren Ergebnissen führen und besäße für das Regierungshandeln nur geringen Wert.

5.4.3 Bemerkung des ORH

Wie bei den anderen Fragestellungen, so ist es auch hier in den Augen des ORH nicht ausschlaggebend, ob andere Landesregierungen in ihren Meinungsumfragen die den Parteien zugesprochenen Kompetenzen ermitteln ließen. Eine rechtfertigende „Staatspraxis“ lässt sich daraus - wie bereits ausgeführt - nicht ableiten.

Im Übrigen vermengt die Staatskanzlei in ihrer Argumentation wiederum Regierung und Partei. Wenn sie die Akzeptanz der Regierung ermitteln lassen möchte, sind die den verschiedenen Parteien zugesprochenen Lösungskompetenzen spätestens dann nicht mehr aussagekräftig, wenn die Regierung von mehr als einer Partei getragen wird. Entgegen den Ausführungen der Staatskanzlei scheint es keineswegs stets erforderlich, nach den Parteien statt nach der Regierung zu fragen, um verwertbare Antworten zu bekommen. Denn in der Resonanzstudie von 2009 wird ausdrücklich nach der „Zufriedenheit mit der Arbeit der neuen Bayerischen Staatsregierung aus CSU und FDP“ bzw. nach der „Zufriedenheit mit der Arbeit der Bundesregierung aus CDU/CSU und SPD“ gefragt.

5.5 Trennung zwischen Partei- und Regierungsbelangen

5.5.1 Feststellungen des ORH

Die Resonanzstudien behandeln darüber hinaus einige Fragestellungen, bei denen abstrakt eine thematische Abgrenzung zwischen den Interessen der Staatsregierung und Parteiinteressen nicht eindeutig möglich ist. Das gilt namentlich für bundes- und europapolitische Themen.

Auch in der Ausgestaltung der vertraglichen Beziehungen zwischen der Staatskanzlei und dem Auftragnehmer wurden die unterschiedlichen Interessen nicht eindeutig gegeneinander abgegrenzt:

- Dem „Rahmenangebot zur demoskopischen Betreuung der Bayerischen Staatskanzlei“ liegt als Anlage eine „Gesamtübersicht der von der Bayerischen Staatskanzlei,

von der CSU und von der Hanns-Seidel-Stiftung für 2003 geplanten demoskopischen Untersuchungen“ bei. Darin sind acht Untersuchungsaufträge (sechs Studien und zwei Veranstaltungen „Focus Groups“) für die beauftragte Firma von den drei genannten Auftraggebern verzeichnet. Die Schlussanmerkung dieser Anlage lautet: „Zur fundierten Bewertung der Zahlen der anderen Institute ist eigentlich ein regelmäßiges monatliches Politikbarometer erforderlich, dessen Durchführung bisher noch nicht geklärt ist.“

- In einem Schreiben der Firma vom 07.09.2004 hinsichtlich der geplanten und in Auftrag gegebenen - später dann allerdings stornierten - Resonanzuntersuchung im Herbst 2004 werden der Staatskanzlei die Terminvorstellungen und -möglichkeiten mitgeteilt. Die gegenüber der Staatskanzlei dargestellten Terminplanungen sind mit dem Hinweis versehen, dass „damit die Ergebnisse noch in die Vorbereitungen für den Parteitag am 19. und 20. November einfließen können“.
- In der Resonanzstudie von 2003, die eine der Leistungen des Rahmenangebots vom 17.12.2002 darstellt, wird in dem Abschnitt Zusammenfassung und Schlussfolgerungen die Feststellung getroffen: „Die Bayerische Staatsregierung kann ganz besonders durch zielgerichtete Vorschläge zu Bürokratieabbau und Steuersenkung für Arbeitnehmer wie Unternehmen ihr Image als kompetenteste Partei in den Bereichen Arbeit und Wirtschaft ausbauen.“

Die genannten Sachverhalte und Feststellungen lassen den Rückschluss zu, dass zwischen den Interessen der Staatsregierung und den Parteiinteressen nicht immer strikt getrennt wurde und teilweise eine gewisse Vermengung zwischen den Interessenslagen stattgefunden hat.

5.5.2 Stellungnahme der Staatskanzlei

Die als Hinweise auf Berührungspunkte mit Parteibelangen genannten Zitate seien durchweg Äußerungen vonseiten des Auftragnehmers. Soweit dieser möglicherweise die Interessen der Staatsregierung und die Interessen anderer Auftraggeber wie der CSU und der Hanns-Seidel-Stiftung nicht in der gebotenen Weise voneinander getrennt betrachtet habe, sei dies nicht von der Staatskanzlei veranlasst.

Die Staatskanzlei werde aber in künftigen Fällen darauf achten, dass unpräzise und missverständliche Formulierungen von Auftragnehmern, wie sie etwa aus den Schlussfolgerungen zur Resonanzstudie 2003 zitiert worden seien, konsequent vermieden würden.

Im Übrigen werde sie künftig eine ausreichende Dokumentation des Bedarfs und der Zielrichtung von einschlägigen Fragestellungen sicherstellen.

5.5.3 Bemerkung des ORH

Unabhängig vom Erfordernis einer nachvollziehbaren Dokumentation hält der ORH es sowohl inhaltlich als auch in den vertraglichen Beziehungen zum Auftragnehmer für unerlässlich, auf eine deutliche Abgrenzung zu etwaigen Parteiinteressen zu achten. Dazu gehört auch, diese Abgrenzung dem jeweiligen Auftragnehmer zu verdeutlichen und gegebenenfalls korrigierend einzugreifen. Damit kann der Anschein einer Parteinahme von vornherein vermieden werden.

Das gilt umso mehr, weil die oft bestehende Personenidentität der Handelnden bei Regierung und Partei erfordert, dass zwischen Regierungs- und Parteipolitik umso sorgfältiger getrennt wird.³⁷

6. Würdigung und Empfehlungen

Nach Auffassung des ORH ist die Erforschung der öffentlichen Meinung durch demoskopische Umfragen im Auftrag der Staatsregierung grundsätzlich zulässig. Entsprechend dürfen auch Haushaltsmittel dafür verwendet werden. Voraussetzung ist jedoch, dass die Inhalte der Umfragen zu den Aufgaben der Staatsregierung gehören und im staatlichen Interesse liegen. Parteipolitisch relevante Fragestellungen sind nicht von den Aufgaben der Staatsregierung umfasst und dürfen nicht Gegenstand von ihr in Auftrag gegebener Meinungsumfragen sein. Solche Aktivitäten sind in der Verantwortung und auf Kosten der Parteien zu realisieren.

Der ORH fordert, dies bei der Bereitstellung und Verwendung von Haushaltsmitteln zu berücksichtigen.

München, den 28. Januar 2011


Dr. Heinz Fischer-Heidlberger
Präsident


Harald Fischer
Vizepräsident


Dr. Hans Neubauer
Ltd. Ministerialrat

³⁷ Henke in Bonner Kommentar zum GG, a.a.O., Art. 21, RNr. 142; Streinz in v. Mangoldt/Klein/Starck, a.a.O., Art. 21, RNr. 88.