



---

**Ausarbeitung**

---

**Zulässigkeit und Grenzen von Wahlkampfbeschränkungen der Parteien**



---

## Zulässigkeit und Grenzen von Wahlkampfbeschränkungen der Parteien

Verfasser/in:

[REDACTED]

Aktenzeichen:

WD 3 - 3000 - 315/14

Abschluss der Arbeit:

22. Januar 2015

Fachbereich:

WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon:

+ [REDACTED]

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Beschränkungen der Wahlplakatwerbung und weitere Wahlkampfmaßnahmen</b>	<b>4</b>
2.1.	Wahlplakatwerbung	4
2.1.1.	Verfassungsrechtliche Vorgaben	4
2.1.2.	Einschränkungen durch einfachgesetzliche Regelungen	4
2.1.3.	Erforderlichkeit einer Sondernutzungserlaubnis	5
2.1.4.	Einschränkungen und Umfang der Sondernutzungserlaubnis	6
2.2.	Beschränkungen anderer Wahlkampfmittel	10
2.2.1.	Flugblattverteilung und Aufstellen von Informationsständen	10
2.2.2.	Zugang zu kommunalen öffentlichen Einrichtungen (bspw. Stadthallen und Messehallen)	10
<b>3.</b>	<b>Teilnahme „öffentlichen Personals“ an Diskussionsveranstaltungen der Parteien</b>	<b>12</b>
3.1.	Staatliche Neutralitätspflicht bei Wahlen	12
3.1.1.	Überblick	12
3.1.2.	Tätigkeit in amtlicher Funktion – Abgrenzung zum Wahlkampf als Privatperson	13
3.1.3.	Freiheit der Wahl	15
3.1.4.	Chancengleichheit der Parteien	18
3.2.	Pflicht zur politischen Zurückhaltung der Beamten	18

## 1. Einleitung

Die nachfolgende Darstellung hat zwei Fragestellungen zum Gegenstand. Zum einen geht es um die (verfassungs-)rechtliche Zulässigkeit und die Grenzen (gemeindefestsetzungsrechtlicher) Beschränkungen des Wahlkampfes (2.). Im Fokus steht dabei die Reglementierung der Wahlplakataufstellung.<sup>1</sup> Zum anderen soll der Frage nachgegangen werden, inwieweit „öffentlichem Personal“ (z.B. Ausländer- und Gleichstellungsbeauftragten) die Teilnahme als Diskussionspartner an politischen Veranstaltungen im direkten zeitlichen Umfeld von Wahlen untersagt werden kann (3.). Zentrale Grundlage der Begutachtung der angesprochenen Sachverhalte ist die Auswertung der einschlägigen Rechtsprechung.

## 2. Beschränkungen der Wahlplakatwerbung und weitere Wahlkampfmaßnahmen

### 2.1. Wahlplakatwerbung

#### 2.1.1. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Gemäß **Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG** haben die politischen Parteien die Aufgabe, bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Die Parteien können diesen Auftrag des Grundgesetzes nur dann wirksam wahrnehmen, wenn sie nicht nur innerparteilich arbeiten, sondern auch nach außen tätig und sichtbar werden. Nach außen wirkende Tätigkeiten der verschiedensten Art wie der Straßenwahlkampf mit Plakatwerbung fallen daher in den Schutzbereich der Parteienfreiheit.<sup>2</sup> Die Wahlkämpfe vor den Bundestagswahlen sind aufgrund der aus **Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG** folgenden Wahlfreiheit zufolge grundsätzlich frei und unterliegen weder nach Beginn und Dauer noch nach Art und Menge der Wahlwerbung noch im Umfang der dafür aufgewendeten Geldmittel einer gesetzlichen Beschränkung.<sup>3</sup> Da **Art. 5 GG** (Meinungsfreiheit) die Freiheit zum Wahlkampf konstituiert, weil durch ihn die überwiegende Anzahl von Wahlkampfaktivitäten geschützt wird, finden diese Aktivitäten allerdings ihre Schranken in den Vorschriften der „allgemeinen Gesetze“.<sup>4</sup>

#### 2.1.2. Einschränkungen durch einfachgesetzliche Regelungen

Plakatwerbung kann somit aufgrund **öffentlich-rechtlicher Normen** verschiedenen **Reglementierungen** unterliegen. Denkbar sind insbesondere bauordnungsrechtliche, straßen- und straßenverkehrsrechtliche Vorschriften, die – je nach Größe und Dauer der Plakatwerbung – unterschiedliche

---

1 Die Ausarbeitung ist hinsichtlich des Aspekts der Wahlplakatwerbung im Wesentlichen eine Aktualisierung von [REDACTED] Gebührenpflichtigkeit einer Plakatierungsgenehmigung für Parteien im Wahlkampf, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 041/13, [REDACTED] Verbot der Aufstellung von Wahlplakaten und Zulässigkeit von Gebühren für das Aufstellen von Wahlplakaten im Wahlkampf, Ausarbeitung WD 3 - 3000 - 325/09 und [REDACTED], Wahlkampfplakatierung. Rechtliche Rahmenbedingungen im Überblick, Sachstand WD 3 - 3000 - 107/13.

2 Morlok, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage 2006, Band II, Art. 21, Rn. 60.

3 Seifert, Bundeswahlrecht, Kommentar, 3. Auflage 1976, S. 159.

4 Walther, Wahlkampfrecht, 1989, S. 99.

---

Zulässigkeitsvoraussetzungen und Grenzen normieren. Allgemein lässt sich feststellen, dass diese Grenzen ganz überwiegend auf **gefahrenabwehrrechtlichen Gründen** beruhen.

### 2.1.3. Erforderlichkeit einer Sondernutzungserlaubnis

Am praktisch bedeutsamsten dürften **straßenrechtliche Regelungen** sein. Die Straßen- und Wegegesetze der Länder regeln den Umfang der Nutzung des öffentlichen Straßenraums. Dabei wird regelmäßig unterschieden zwischen erlaubnisfreiem Gemeingebrauch und erlaubnispflichtiger Sondernutzung. Die Abgrenzung zwischen dem Gemeingebrauch und der Sondernutzung von Straßen ist immer eine Frage des Einzelfalls.<sup>5</sup>

Gemeingebrauch ist der Gebrauch der öffentlichen Straßen, der jedermann im Rahmen der Widmung und der Straßenverkehrsvorschriften innerhalb der verkehrsüblichen Grenzen gestattet ist. Reichweite und Umfang des Gemeingebrauchs bestimmen sich in erster Linie nach dem Widmungszweck. Der schlichte Gemeingebrauch der Straße durch Nichtanlieger (anders liegen die Dinge bei Anliegern) ist vorwiegend auf Verkehrszwecke beschränkt, d. h. auf Fortbewegung. Zwar ist insbesondere in Fußgängerzonen und innerörtlichen Straßen auch ein darüber hinausgehender sog. „kommunikativer Gemeingebrauch“ anerkannt. Danach zählt zum Gemeingebrauch nicht nur die reine Fortbewegung, sondern auch die Nutzung der Straße zur Begegnung und Kommunikation mit anderen Verkehrsteilnehmern. Diese kommunikativen Aktivitäten unterfallen aber nur als Nebenzweck der Straßennutzung, und damit dem Gemeingebrauch. Mit anderen Worten: Die Straßennutzung muss zumindest auch der Fortbewegung dienen. Dies ist bei ortsfesten Plakatwerbungen offensichtlich nicht der Fall, weshalb diese Nutzung als Sondernutzung einzustufen ist. Auch die Rechtsprechung geht einstimmig davon aus, dass das Aufstellen von Plakatträgern eine Sondernutzung ist und die Erteilung einer **Sondernutzungserlaubnis** erforderlich ist.<sup>6</sup>

Gemäß den insoweit übereinstimmenden landesrechtlichen Regelungen liegt die Entscheidung über die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis im pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Behörde.<sup>7</sup> Bei dem Aufstellen von Wahlsichtwerbung hat das Bundesverwaltungsgericht festgestellt, dass das Ermessen der Behörde durch verfassungsrechtlich garantierte Grundsätze begrenzt wird.<sup>8</sup> Die Bedeutung von Wahlen für einen demokratischen Staat (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 und Art. 38 Abs. 1 GG) und die Bedeutung der Parteien für solche Wahlen, wie sie sich aus Art. 21 GG und §§ 1 f. Parteiengesetz (ParteiG) ergibt, schränken das behördliche Ermessen bei der Entscheidung

---

5 Ausführliche Nachweise bei von Danwitz, Straßen- und Wegerecht, in: Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 15. Auflage 2013, 7. Kapitel, Rn. 774-781.

6 BVerwGE 47, 280 (282); BVerwGE 56, 63 ff.; BVerwG, Urteil vom 7. Juni 1978, Az. 7 C 5/78, in: NJW 1978, S. 1933 ff., S. 1934; VG München, Beschluss vom 26. Mai 2006, Az. M22 E 06.1484, in: BayVBl. 2007, S. 732 ff.

7 Vgl. z.B. § 11 BerlStrG, § 18 StrWG NRW, § 19 HWG.

8 BVerwGE 47, 280 ff.

---

über die Erlaubnis zum Aufstellen von Wahlplakaten durch Parteien in so erheblichem Umfang ein, dass jedenfalls **für den Regelfall ein Anspruch einer Partei** auf Erteilung der Erlaubnis **besteht**.<sup>9</sup>

Die **Einzelheiten** der Gewährung von Sondernutzungserlaubnissen können die **Gemeinden durch Satzungen** regeln. Dies betrifft auch die Sonderbehandlung von Wahlkampfwerbung einschließlich der Ausgestaltung der auch dort geltenden Beschränkungsmöglichkeiten.

#### 2.1.4. Einschränkungen und Umfang der Sondernutzungserlaubnis

Der grundsätzlich anerkannte Anspruch auf die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis besteht jedoch nicht unbegrenzt. Zulässige Einschränkungen ergeben sich aus den folgenden Fallgruppen.<sup>10</sup>

In zeitlicher Hinsicht soll sich das Ermessen bei Wahlsichtwerbung nur in **unmittelbaren Wahlkampfzeiten** in einen Anspruch auf Erteilung der Sondernutzungserlaubnis verdichten.<sup>11</sup> Wie lang dieser Zeitraum allerdings sein soll, wird vom Bundesverwaltungsgericht nicht ausdrücklich benannt und von den Gerichten uneinheitlich bewertet. Zum Teil werden konkrete Zeitspannen genannt wie beispielsweise „regelmäßig jedenfalls die letzten vier Wochen vor dem Wahltermin“<sup>12</sup> oder „jedenfalls in den letzten sechs Wochen vor dem festgesetzten Wahltermin“.<sup>13</sup> Regelmäßig stützen sich die Gerichte aber auf ungefähre Zeiträume, wie beispielsweise „in Zeiten unmittelbarer Wahlvorbereitung“<sup>14</sup>, „Schlussphase des Wahlkampfes“, „verhältnismäßig kurze Wahlkampfzeiten“<sup>15</sup>, „wenige Wochen“<sup>16</sup>. Aus dieser Uneinheitlichkeit lässt sich folgern, dass die Kommunen als Satzungsgeber bezüglich des Wahlkampfzeitraumes über einen relativen Spielraum für die örtliche Wahlwerbung verfügen. Beispielhaft benennt § 2 Abs. 1 der „Satzung der Stadt Schwarzenberg zur Verfahrensregelung über die Werbung für politische Zwecke auf öffentlichen Straßen während der Wahlkampfzeit (Wahlwerbesatzung)“ vom 6. März 2014 folgenden Zeitraum:

---

9 BVerwGE 47, 280, 283.

10 Vgl. hierzu auch den Überblick bei Hagmann, Politische Wahlwerbung im öffentlichen Straßenraum, in: DÖV 2006, S. 323 ff.

11 Morlok, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage 2006, Band II, Art. 21, Rn. 60, m.w.N.

12 OVG Saarlouis, Beschluss vom 5. August 1998, Az. 2 V 14–98, in: NVwZ-RR 1999, S. 218 f.

13 OVG Greifswald, Beschluss vom 24. August 2011, 1 M 127/11, BeckRS 2011, 54032; VG Saarland, Beschluss vom 25. August 1999, 2 F 21/99, BeckRS 2009, 33186; VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 02. September 1998, 14 L 2689/98, BeckRS 1998, 12082; VG Gießen, Beschluss vom 27. Februar 2001, Az. 8 G 335/01, in: NVwZ-RR 2001, S. 418.

14 BVerwGE 47, 280, 293; 47, 293, 300.

15 BVerwGE 56, 56, 59, 61.

16 VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 31. Januar 1987, Az. 5 S 33/87, in: DÖV 1987, S. 874 f.

---

*„Die Wahlkampfzeit beginnt mit der amtlichen Festsetzung des Wahltermins, jedoch frühestens 3 Monate vor der Wahl und endet am Wahltag mit Schließung der Wahllokale. Die Vorwahlzeit beginnt 6 Wochen vor der Wahl. Sie dauert bis zum Wahltag und ist Bestandteil der Wahlkampfzeit.“*

Der Antrag auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis kann zudem abgelehnt werden, wenn die beabsichtigte Wahlwerbung zu einer **Verkehrgefährdung** führen würde.<sup>17</sup> Aus Gründen der Verkehrssicherheit kann die Aufstellung von Wahlplakaten an Standorten unterbunden werden, wo die konkrete Gefahr einer Beeinträchtigung der Verkehrssicherheit gegeben ist, etwa, wenn die Sicht auf eine gefährliche Kreuzung oder eine Ampelanlage versperrt wird.<sup>18</sup> Hingegen genügt es für die Annahme einer Verkehrgefährdung nicht, wenn die zuständige Behörde eine solche allein, auf die abstrakte Möglichkeit der Ablenkung von Verkehrsteilnehmern stützt.<sup>19</sup>

Schließlich kann der Anspruch der Parteien auf Erteilung der Sondernutzungserlaubnis durch schützenswerte Interessen der kommunalen Körperschaften begrenzt werden. Um eine wochenlange Verschandelung und Verschmutzung des Stadtbildes durch „wildes Plakatieren“ zu verhindern<sup>20</sup> und um etwa einen besonders schützenswerten historischen Stadtkern von einer Sichtwerbung für Wahlzwecke gänzlich freizuhalten,<sup>21</sup> können die **Anzahl der Wahlplakate** und deren **Aufstellungsort** von der zuständigen Behörde bestimmt werden.<sup>22</sup>

Darüber hinaus ist es den Gemeinden grundsätzlich möglich, die Erlaubnis für das Plakatieren von dem Nachweis einer **Haftpflichtversicherung** abhängig zu machen.<sup>23</sup> Auch die Erhebung einer **Gebühr** ist grundsätzlich zulässig. Diese darf jedoch nicht dazu führen, dass politische Werbung wesentlich erschwert oder gar unmöglich gemacht wird.<sup>24</sup> Insoweit wirkt Art. 21 GG bei der Bemessung der Gebührenhöhe dahingehend, dass grundsätzlich eine Ermäßigung der Sondernutzungsgebühr vorzusehen ist.<sup>25</sup>

Nach Ansicht der Gerichte ist der Anspruch auf die Gestattung von Wahlsichtwerbung ferner gegenständlich darauf beschränkt, dass lediglich eine für die Selbstdarstellung der jeweiligen

---

17 BVerwGE 47, 280, 284.

18 VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 31. Januar 1987, Az. 5 S 33/87, in: DÖV 1987, S. 874 f.

19 VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 31. Januar 1987, Az. 5 S 33/87, in: DÖV 1987, S. 874 f.

20 BVerwGE 47, 293, 296.

21 BVerwGE 47, 280, 284; OVG Bremen, Urteil vom 30. Januar 1968, Az. II A 154/67, in: NJW 1968, S. 2078.

22 BVerwGE 47, 280, 285.

23 VGH Kassel, Beschluss vom 17. September 2013, Az. 2 B 1963/13, in: NVwZ-RR 2014, S. 86 ff.

24 BVerwGE 58, 63, 71.

25 VG Dresden, Urteil vom 19. Dezember 2001, Az. 12 K 149/00, in: LKV 2003, S. 148.

---

Partei **notwendige und angemessene Wahlwerbung** ermöglicht werden muss.<sup>26</sup> Hierbei obliegt es den Gemeinden festzulegen, in welcher Weise sie dem verfassungsrechtlichen Gebot auf Einräumung von Stellplätzen in einem für die Selbstdarstellung der jeweiligen Partei notwendigen und angemessenen Umfang Rechnung tragen.<sup>27</sup>

Was als Mindestmaß einer angemessenen Wahlwerbung anzusehen ist, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab. Im Ergebnis muss die Gemeinde den Parteien jeweils eine nach Umfang (Gesamtzahl der Stellplätze) und Aufstellungsort (Werbewirksamkeit des Anbringungsortes) wirksame Wahlpropaganda ermöglichen.

Für die Frage, welche **Gesamtzahl an Stellplätzen** die Gemeinden zur Verfügung stellen bzw. gewähren müssen, existiert keine einheitliche Rechtsprechung. Zu berücksichtigende Faktoren sind die Art der Wahl, die Größe der Gemeinde sowie die Anzahl der an der Wahl teilnehmenden Parteien und Wählergruppen.<sup>28</sup> Die Plakatierungsmöglichkeiten müssen jedoch hinreichend dicht sein, um den Parteien und Wählergruppen „gewissermaßen flächendeckend“ Wahlwerbung im gesamten Gemeindegebiet zu ermöglichen.<sup>29</sup> Zudem darf die Gesamtzahl nicht so gering sein, dass kleinere oder erstmals zugelassene Parteien sich nicht ausreichend repräsentieren können.<sup>30</sup> Sofern sich die Gerichte auf feste Zahlen festlegen, wurden als ausreichend angenommen, wenn jede Partei rechnerisch in jedem Wahl- bzw. Stimmbezirk mindestens eine Möglichkeit zur Wahlwerbung besitzt und jedenfalls in Großstädten einen Aufstellungsort für ein Plakat je 100 Einwohner für alle Parteien<sup>31</sup> bzw. je kandidierende Partei zur Verfügung steht.<sup>32</sup> Nach Ansicht des OVG Bremen soll die Festlegung einer Obergrenze an Stellplätzen nur zulässig sein, wenn die Gemeinde hierfür tragfähige Sachgründe (etwa die begrenzte Kapazität an Flächen) vorweisen kann.<sup>33</sup>

---

26 BVerwGE 47, 280, 284 f.; VG München, Beschluss vom 26. Mai 2006, Az. M22 E 06.1484, in: BayVBl. 2007, S. 732 ff.

27 BVerwGE 47, 280, 285.

28 OVG Greifswald, Beschluss vom 24. August 2011, Az. 1 M 127/11, BeckRS 2011, 54032; VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 9. September 2013, Az. 14 L 1127/13, in: NVwZ-RR 2014, S. 161 f.

29 OVG Greifswald, Beschluss vom 24. August 2011, Az. 1 M 127/11, BeckRS 2011, 54032.

30 OVG Bremen, Beschluss vom 9. Mai 2003, Az. 1 B 181/03, BeckRS 2003, 11814.; OVG Greifswald, Beschluss vom 24. August 2011, BeckRS 2011, 54032.

31 VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 9. September 2013, Az. 14 L 1127/13, in: NVwZ-RR 2014, S. 161 f.; VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 18. August 2009, Az. 14 L 842/09, BeckRS 2009, 38106; VG Aachen, Beschluss vom 1. Dezember 2006, Az. 6 L 628/06, BeckRS 2006, 27704; VG München, Beschluss vom 26. Mai 2006, Az. M22 E 06.1484, in: BayVBl. 2007, S. 732 ff.

32 VG Gießen, Beschluss vom 27. Februar 2001, Az. 8 G 335/01, in: NVwZ-RR 2001, 417 f.

33 OVG Bremen, Beschluss vom 9. Mai 2003, Az. 1 B 181/03, BeckRS 2003, 11814.

Die Beurteilung der **Werbewirksamkeit des Aufstellungsortes** hängt ebenfalls von einer Vielzahl an Parametern ab. Berücksichtigt wurden hierbei von der Rechtsprechung etwa die Straßenfrequenzierung und das nähere Umfeld etwa im Hinblick auf sonstige Werbung.<sup>34</sup>

Bei der **Verteilung der Werbeflächen** auf die verschiedenen Parteien haben die Gemeinden den speziell für Parteien in Art. 28 Abs. 1 Satz 2, Art. 38 Abs. 1 GG und in § 5 PartG niedergelegten Gleichheitssatz zu berücksichtigen. § 5 PartG geht dabei von einer „**abgestuften Chancengleichheit**“ aus.<sup>35</sup> Dies bedeutet, dass bei der Gewährung einer öffentlichen Leistung, wie hier bei der Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen, alle Parteien gleich behandelt werden sollen, der Umfang der Gewährung aber abgestuft werden kann.<sup>36</sup> Nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts ist es nicht nur zulässig, sondern sogar notwendig, die Parteien bei der Gewährung öffentlicher Leistungen ungleich zu behandeln. Andernfalls entstehe für den Wähler ein verfälschender Eindruck über die wahre Bedeutung der einzelnen Parteien, wenn staatliche Träger sämtliche Parteien, ungeachtet ihres tatsächlichen Gewichts, formal gleichbehandeln würden.<sup>37</sup> Als Differenzierungskriterium nennt § 5 Abs. 1 Satz 2 PartG explizit (aber nicht abschließend) die Bedeutung der Parteien. Die Bedeutung bemisst sich insbesondere auch nach den Ergebnissen vorangegangener Wahlen zu Volksvertretungen. Die Abstufung nach der Bedeutung der Parteien ist jedoch nur in engen Grenzen zulässig. Wirksame Wahlwerbung muss für alle kandidierenden Parteien möglich sein und das bestehende Stärkeverhältnis der Parteien darf nicht bestätigt und verfestigt werden. Das Bundesverwaltungsgericht leitet hieraus in einer grundlegenden Entscheidung konkrete Vorgaben für die Verteilung ab. So sei es geboten, jeder Partei, die Stellplätze für Wahlplakate beansprucht, mindestens fünf Prozent der bereitgestellten Plätze zur Verfügung zu stellen.<sup>38</sup> Ferner sei den kleinen Parteien eine überproportional große Mindestzahl zuzuerkennen, die bei den großen Parteien entsprechend zu kürzen sei.<sup>39</sup> Eine Obergrenze sieht es ferner erreicht, wenn der größten Partei mehr als etwa das Vier- bis Fünffache an Stellplätzen eingeräumt wird als der kleinsten Partei. Innerhalb dieser Unter- und Obergrenze habe die Verteilung der restlichen Plätze auf die Parteien anhand von deren Bedeutung zu erfolgen.<sup>40</sup>

---

34 OVG Greifswald, Beschluss vom 24. August 2011, Az. 1 M 127/11, BeckRS 2011, 54032.

35 BVerwGE 47, 280, 285 ff.; VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 2. September 1998, Az. 14 L 2689/98, in: NWVBl 1999, S. 106 ff., S. 107; OVG Bremen, Beschluss vom 9. Mai 2003, Az. 1 B 181/03, in: NordÖR 2003, S. 251 f.

36 BVerwGE 47, 280, 286.

37 BVerwGE 47, 280, 289.

38 BVerwGE 47, 280, 291. Von diesem Sockel geht das Gericht bei einer Verteilung auf sechs Parteien aus. Bei einer sehr viel größeren Anzahl an Parteien kommt eine anteilige Reduzierung dieses Sockels in Betracht, BVerwGE 47, 280, 292.

39 BVerwGE 47, 280, 290 f.

40 BVerwGE 47, 280, 291 f.

## 2.2. Beschränkungen anderer Wahlkampfmittel

### 2.2.1. Flugblattverteilung und Aufstellen von Informationsständen

Ebenso wie die Plakatwerbung werden auch Informationsstände und die Flugblattverteilung von der Parteienfreiheit nach Art. 21 Abs. 1 GG erfasst.<sup>41</sup>

Das Verteilen von **Flugblättern** oder politischem Informationsmaterial und das (damit gezielte) Ansprechen von Passanten unterfällt dem „kommunikativen Gemeingebrauch“ und bedarf daher keiner gesonderten Sondernutzungserlaubnis.<sup>42</sup> Hierbei wird die Straße zur Begegnung und Kommunikation mit anderen Verkehrsteilnehmern genutzt aber auch zur Fortbewegung. Einschränkungen ergeben sich insoweit aus der Einhaltung des individuellen Gemeingebrauchs und den Vorschriften des Verkehrsrechts.

Eine Sondernutzungserlaubnis ist demgegenüber erforderlich, wenn zu politischen Wahlwerbezwecken **Informationsstände** oder -tische im öffentlichen Straßenraum aufgestellt werden.<sup>43</sup> Insofern beanspruchen die Ausführungen unter 2.3. hinsichtlich eines grundsätzlichen Anspruchs auf Erlaubnis und hinsichtlich der zeitlichen Einschränkung auf die unmittelbare Wahlkampfzeit sowie einer möglichen Einschränkung aus Gründen der Verkehrssicherheit auch hier Geltung.<sup>44</sup>

### 2.2.2. Zugang zu kommunalen öffentlichen Einrichtungen (bspw. Stadthallen und Messehallen)

Als Träger der hoheitlichen Daseinsvorsorge stellen die Gemeinden den Einwohnern öffentliche Einrichtungen zur Verfügung. Die **Gemeindeordnungen der Länder** sehen daher übereinstimmend einen Zulassungsanspruch der Einwohner gegenüber der Gemeinde vor. Einen Anspruch haben auch juristische Personen und Personenvereinigungen und damit auch politische Parteien.<sup>45</sup> Dieses generelle Nutzungsrecht kann von den Gemeinden hinsichtlich Voraussetzungen, Bedingungen und Nutzungsart konkretisiert werden. Maßgeblich ist vor allem die Widmung der Einrichtung, die Zweckbestimmung und äußerer Rahmen der möglichen Nutzung ist.<sup>46</sup> Der Widmungszweck kann sich dabei ausdrücklich etwa aus einer **Gemeindesatzung** ergeben oder aus der ständigen Vergabepaxis der Gemeinde folgen.

---

41 BVerfG, Beschluss vom 10. Dezember 2001, Az. 2 BvR 408/01, in: NVwZ 2002, S. 467.

42 OVG Münster, Beschluss vom 3. Juni 2014, Az. 11 A 2020/12, in: NJW 2014, S. 2892.

43 VGH München, Beschluss vom 27. Juli 2007, Az. 8 CE 07.1820, BeckRS 2007, 30158; OVG Münster, Beschluss vom 3. Juni 2014, Az. 11 A 2020/12, in: NJW 2014, S. 2892; Morlok, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2. Auflage 2006, Band II, Art. 21, Rn. 60.

44 OVG Saarlouis, Beschluss vom 5. April 1994, Az. 2 W 18/94, BeckRS 1994, 14190.

45 Vgl. etwa § 8 Abs. 2 i. V. m. Abs. 4 GO NRW; § 20 Abs. 1 Hess.GO.

46 Köster, Zugang der politischen Parteien zu öffentlichen Einrichtungen der Kommunen, in: KommJur 2007, 244 (245).

Zugangs- und Nutzungseinschränkungen können sich daher zunächst aus dem **Widmungszweck** selbst ergeben. So kann die Gemeinde etwa die Nutzung zu politischen Zwecken gänzlich ausschließen.<sup>47</sup> Die Gemeinde ist zudem berechtigt, den Widmungszweck und die Vergabep Praxis grundsätzlich jederzeit zu ändern. Sie hat hierbei jedoch den durch Art. 21 GG und Art. 38 GG<sup>48</sup> gewährleisteten Grundsatz der Chancengleichheit politischer Parteien zu berücksichtigen. Dieser erfährt durch § 5 Abs. 1 PartG eine Konkretisierung dahingehend, dass bei der Zulassung zu einer öffentlichen Einrichtung grundsätzlich alle Parteien gleich behandelt werden sollen.<sup>49</sup> Übersteigt die Zahl der Zulassungsanträge politischer Parteien das verfügbare Angebot und sind Ausweichtermin- und -orte nicht verfügbar, kann die Zulassung durch die Gemeinde auch nach der Bedeutung der Parteien, abgestuft erfolgen (§ 5 Abs. 1 S. 2, 3 PartG).<sup>50</sup>

Mit der Chancengleichheit unvereinbar ist es etwa, wenn die Gemeinde die Zulassung an bestimmte politische Zielsetzungen knüpft.<sup>51</sup> Unzulässig ist es, wenn die Änderung der Vergabep Praxis oder des Widmungszwecks gezielt erfolgt, um den Nutzungsantrag einer bestimmten Partei zu untersagen.<sup>52</sup> Für diesen Fall hat das Bundesverwaltungsgericht entschieden, dass ein bereits gestellter Zulassungsantrag einer politischen Partei für eine öffentliche Einrichtung, die bisher politischen Parteien zur Verfügung gestellt wurde, nach den bisher geltenden Grundsätzen beschieden werden muss, auch wenn die Gemeinde die Überlassungspraxis nach Antragsstellung ändert.<sup>53</sup>

Einschränkungen können sich naturgemäß aus der begrenzten **Kapazität** ergeben. Terminkollisionen hat die Gemeinde grundsätzlich nach dem Prioritätsprinzip zu lösen.<sup>54</sup>

Denkbar sind auch Einschränkungen aus **ordnungsrechtlichen Gesichtspunkten**, etwa weil durch die Zulassung Gefahren oder Schäden drohen. Nach der Rechtsprechung ist eine Ablehnung des Zulassungsantrags aus ordnungsrechtlichen Gründen nur in engen Grenzen zulässig. Eine Ablehnung kommt dabei nur in Betracht, wenn eine ernste Gefahr droht und Schäden nicht auf andere Weise abgewehrt werden können.<sup>55</sup> Befürchtete Ausschreitungen von Gegendemonstranten,

---

47 OVG Lüneburg, Beschluss vom 14. April 2011, Az. 10 ME 47/11, BeckRS 2011, 51184; VG Bayreuth, Beschluss vom 16. Februar 2009, Az. B 2 E 08.1234, BeckRS 2014, 48293.

48 Die verfassungsrechtliche Verortung der Chancengleichheit ist streitig, hierzu weiterführend: Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 6. Aufl. 2010, Art. 21 Rn. 119.

49 OVG Lüneburg, Beschluss vom 14. April 2011, Az. 10 ME 47/11, BeckRS 2011, 51184.

50 BVerwG, Beschluss vom 27. August 1991, Az. 7 B 19/91, in: NVwZ 1992, S. 263.

51 OVG Saarlouis, Beschluss vom 18. Februar 2009, Az. 3 B 33/09, in: NVwZ-RR 2009, S. 533 ff.

52 OVG Lüneburg, Beschluss vom 14. April 2011, Az. 10 ME 47/11, BeckRS 2011, 51184; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 3. April 2009, Az. 3 S 36/09, BeckRS 2009, 32784.

53 BVerwGE 31, 368, 370.

54 VGH München, Beschluss vom 13. Juni 2008, Az. 4 CE 08.726, BeckRS 2008, 28055.

55 BVerwGE 22, 333, 337.

rechtfertigen die Ablehnung nur, wenn eine Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sicher zu erwarten ist und keine andere Möglichkeit der Gefahrenabwehr besteht.<sup>56</sup>

### 3. Teilnahme „öffentlicher Personals“ an Diskussionsveranstaltungen der Parteien

Maßgeblich für die rechtliche Bewertung einer Teilnahmeuntersagung sind die grundlegenden Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seiner Entscheidung zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung in Wahlkampfzeiten<sup>57</sup>, die von der Verwaltungsgerichtsbarkeit bei der Bewertung vergleichbarer Sachverhalte auf der Ebene der Länder und Kommunen aufgegriffen wurde.<sup>58</sup> Bei der Betrachtung ist jedoch im Hinblick auf den weiten Begriff des „öffentlichen Personals“ u. a. zu differenzieren, ob es sich um Mitglieder der Bundes- oder Landesregierung, um kommunale Organe oder sonstige Amtsträger oder um Beamte, Angestellte des öffentlichen Dienstes oder sonstige für eine öffentliche Bundes-, Landes- oder Kommunalverwaltung Tätige handelt, die bei den in Rede stehenden Veranstaltungen als Diskussionspartner teilnehmen.

#### 3.1. Staatliche Neutralitätspflicht bei Wahlen

##### 3.1.1. Überblick

Zentraler Gesichtspunkt ist die **staatliche Neutralitätspflicht in Zeiten des Wahlkampfes**. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu in seiner oben genannten Entscheidung festgestellt, dass es Staatsorganen von Verfassungen wegen versagt sei, sich in amtlicher Funktion im Hinblick auf Wahlen mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern zu identifizieren und sie unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen, insbesondere durch Werbung die Entscheidung des Wählers zu beeinflussen.<sup>59</sup> Denn das Gebot der **freien Wahl** (Art. 20 Abs. 2, Art. 38 Abs. 1 GG) verlange, dass der Wähler in einem freien und offenen Prozess der Meinungsbildung ohne jede unzulässige Beeinflussung von staatlicher oder nicht staatlicher Seite zu einer Wahlentscheidung kommen müsse.<sup>60</sup> Das **Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit** (Art. 21 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 GG) werde ebenfalls verletzt, wenn Staatsorgane als solche parteiergreifend zugunsten oder zu Lasten einer politischen Partei oder von Wahlbewerbern in den Wahlkampf einwirkten.<sup>61</sup>

Ein parteiergreifendes Einwirken von Staatsorganen in die Wahlen zur Volksvertretung sei demzufolge auch nicht zulässig in der Form von Öffentlichkeitsarbeit. Die **Öffentlichkeitsarbeit** der Regierung finde dort ihre **Grenze**, wo die **Wahlwerbung** beginne. Weder dürften die Verfassungsorgane

---

56 VGH München, Beschluss vom 21. Februar 2008, Az. 4 ZB 07.3489, BeckRS 2008, 27582.

57 BVerfGE 44, 125, bestätigt durch das neueste Urteil des BVerfG zur Äußerungsbefugnis von Mitgliedern der Bundesregierung vom 16. Dezember 2014, Az. 2 BvE 2/14, abzurufen unter: <http://www.juris.de>.

58 So etwa für die kommunale Ebene: BVerwG, Urteil vom 18. April 1997, Az. 8 C 5/96, JurionRS 1997, 12419 Rn. 17.

59 BVerfGE 44, 125 (Leitsatz).

60 BVerfGE 44, 125, 141.

61 BVerfGE 44, 125, 144.

des Bundes anlässlich von Wahlen in den Ländern, noch dürften die Verfassungsorgane der Länder anlässlich von Wahlen zum Bundestag parteiergreifend in den Wahlkampf hineinwirken.

Aus der Verpflichtung der Bundesregierung, sich jeder parteiergreifenden Einwirkung auf die Wahl zu enthalten, folge schließlich für die **Vorwahlzeit** („heiße Phase“) das Gebot **äußerster Zurückhaltung** und das **Verbot** jeglicher mit Haushaltsmitteln betriebener Öffentlichkeitsarbeit **in Form von sogenannten Arbeitsberichten, Leistungsberichten und Erfolgsberichten**.<sup>62</sup>

Die Anwendbarkeit des Grundsatzes der freien Wahl ergibt sich für **Landes- und Kommunalwahlen** aus den spezifischen Homogenitätsvorgaben des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG.<sup>63</sup> Für die Wahl des Bürgermeisters können die Grundsätze der freien und gleichen Wahl - jedenfalls folgend aus dem allgemeinen Homogenitätsprinzip gemäß Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG, das auch die Strukturvorgabe des Demokratieprinzips nach Art. 20 Abs. 1 und 2 GG einschließt - Geltung beanspruchen.<sup>64</sup> Gleiches gilt für die Beachtung der Chancengleichheit der Parteien.

Mittels des beschriebenen allgemeinen Rahmens lässt sich allerdings noch nicht abschließend bewerten, ob die Teilnahme von „öffentlichem Personal“ an Wahlkampfveranstaltungen eine Verletzung der Neutralitätspflicht des Staates darstellte. Hierzu bedarf es noch **weiterer begrifflicher Konkretisierungen**. Zudem hängt die Beantwortung der Frage entscheidend von dem im Einzelfall **zugrundeliegenden Sachverhalt** ab.

### 3.1.2. Tätigkeit in amtlicher Funktion – Abgrenzung zum Wahlkampf als Privatperson

Das Bundesverfassungsgericht macht deutlich, dass eine unzulässige Wählerbeeinflussung nur dann vorliegt, wenn Staatsorgane **in amtlicher Funktion** durch besondere Maßnahmen darüber hinaus auf die Willensbildung des Volkes bei Wahlen einwirken, um so die Entscheidung des Wählers zu beeinflussen.<sup>65</sup>

**Nicht** dagegen ist es **untersagt**, dass z. B. die Mitglieder der Bundesregierung **außerhalb ihrer amtlichen Funktionen** für eine Partei **als Privatperson** in den Wahlkampf eingreifen.<sup>66</sup> Gleiches gilt für die Mitglieder der Landesregierung und kommunale Amtsträger wie z.B. Bürgermeister.<sup>67</sup> Amtsträger dürfen sich außerhalb ihrer Amtsfunktion wie jeder andere politisch engagierte Bürger

---

62 BVerfGE 44, 125, 152.

63 So z. B.: BVerwG, Urteil vom 18. April 1997 – Az. 8 C 5/96, in: NVwZ 1997, S. 1220 ff., S. 1221.

64 Oebbecke, Amtliche Äußerungen im Bürgermeisterwahlkampf, in: NVwZ 2007, S. 30 ff., S. 31.

65 BVerfGE 44, 125, 141.

66 BVerfGE 44, 125, 142.

67 So z. B.: VG Meiningen, Urteil vom 11. August 2008, Az. 2 K 221/09, BeckRS 2009, 38474 - beck-online.

im Wahlkampf äußern und von ihrem **Recht auf Meinungsfreiheit** (Art. 5 Abs. 1 GG) Gebrauch machen.<sup>68</sup>

Die **Abgrenzung**, ob die Tätigkeit privates Wahlkampfauftreten ohne Amtsbezug darstellt oder in amtlicher Funktion erfolgt, kann **im Einzelfall** schwierig sein. Es ist bei der Beurteilung des Sachverhalts zu ermitteln, ob das in Rede stehende Verhalten nach Inhalt und Form nicht den Eindruck vermittelt, dass die **amtliche Autorität in Anspruch genommen** wird, um einer Wahlaussage Nachdruck zu verleihen.<sup>69</sup> Ist der organisatorische Rahmen dienstlich, wird eine Äußerung in amtlicher Funktion angenommen.<sup>70</sup>

Ob die Teilnahme an einer Diskussionsveranstaltung einer Partei im Wahlkampf für „öffentliches Personal“ als Handeln in amtlicher Funktion zu werten ist, ist in der Rechtsprechung vom VGH Kassel explizit behandelt worden.<sup>71</sup> Zu entscheiden war u.a. über die Frage, ob der Oberbürgermeister einer Stadt im Wahlkampf, in dem er wieder als Kandidat bei der Bürgermeisterwahl antrat, im Rahmen einer Veranstaltung des SPD-Ortsvereins zur Vorstellung eines bestimmten Neubaukomplexes in amtlicher Funktion tätig war, als er dort zum Bauprojekt Rede und Antwort stand. Das Gericht lehnte dies im Ergebnis mit folgender Begründung ab:<sup>72</sup> Mit dem Auftritt des Oberbürgermeisters sei nicht der Anschein erweckt worden oder hätte erweckt werden können, dass er eine amtliche Tätigkeit ausübe. Vielmehr habe es sich erkennbar um eine Wahlveranstaltung gehandelt. Dass der Oberbürgermeister Fragen zum Neubaukomplex in seiner Gemeinde beantwortet habe, ändere nichts am Charakter einer Wahlveranstaltung. Nur wenn sich – zumindest beim Auftritt des Oberbürgermeisters – ein Wandel zur amtlichen Veranstaltung vollzogen hätte, wäre der Sachverhalt anders zu bewerten gewesen. Für ein Auftreten in amtlicher Funktion reiche es nicht aus, wenn ein Bürgermeister bei Gelegenheit eines Wahlkampfauftritts Informationen erteile, von denen er amtlich Kenntnis erlangt habe und die nicht geheimhaltungsbedürftig seien. Vielmehr müsse darüber hinaus deutlich werden, dass er nun als Amtsperson auftrete, was z. B. der Fall wäre, wenn er während der Wahlveranstaltung Verwaltungsakte unterzeichne oder noch vor Ort im Zusammenwirken mit weiteren städtischen Bediensteten sonstige amtliche Tätigkeiten durchführe.<sup>73</sup>

---

68 Siehe hierzu: BVerwG, Urteil vom 18. April 1997 – Az. 8 C 5/96, in: NVwZ 1997, S. 1220 ff., S. 1220; OVG Lüneburg, Beschluss vom 29. Januar 2009, Az. 10 LA 316/08, abzurufen unter: <http://www.rechtsprechung.niedersachsen.de>, Rn. 20.

69 BVerwG, Urteil vom 18. April 1997 – Az. 8 C 5/96, in: NVwZ 1997, S. 1220 ff., S. 1220; OVG Lüneburg, Beschluss vom 29. Januar 2009, Az. 10 LA 316/08, abzurufen unter: <http://www.rechtsprechung.niedersachsen.de>, Rn. 20; Oebbecke, Amtliche Äußerungen im Bürgermeisterwahlkampf, in: NVwZ 2007, S. 30 ff., S. 31.

70 Oebbecke, Amtliche Äußerungen im Bürgermeisterwahlkampf, in: NVwZ 2007, S. 30 ff., S. 31.

71 VGH Kassel, Urteil vom 10. Juli 2003 – 8 UE 2947/01, in: NVwZ-RR 2004, S. 58 ff., S. 59.

72 Anders noch vorinstanzlich: VG Darmstadt, Urteil vom 11. September 2000, Az. 3 E 955/99 (1), in: NVwZ –RR 2001, S. 173 ff., S. 173 u. 175.

73 VGH Kassel, Urteil vom 10. Juli 2003 – 8 UE 2947/01, in: NVwZ-RR 2004, S. 58 ff., S. 59.

An anderer Stelle wurde die Äußerung, die ein Bürgermeister in Wahlkampfzeiten bei einer Veranstaltung der Kreissparkasse machte und die vom VGH Mannheim<sup>74</sup> in einer älteren Entscheidung als Auftritt bei einer „privaten Veranstaltung“ und nicht in Amtseigenschaft gewertet wurde, allerdings als „Grenzfall“ bezeichnet.<sup>75</sup>

Im Hinblick auf die hier zu prüfende Fragestellung der Teilnahme „öffentlichen Personals“ an Diskussionsveranstaltungen einer Partei im Wahlkampf, ist danach festzuhalten, dass der Auftritt eines **Amtsträgers, der zugleich Wahlkampfkandidat** ist, unter Zugrundelegung der Rechtsprechung für diese Konstellation in der Regel wohl zumeist nicht als Handeln in amtlicher Funktion zu werten ist und somit nicht von der Neutralitätspflicht erfasst sein dürfte. Ein so eingeschätztes Auftreten könnte nicht unterbunden oder im Wege der Wahlanfechtung angegriffen werden.

Dies kann jedoch für weiteres „**öffentliches Personal**“, das selbst nicht kandidiert und damit offensichtlich **nicht im Rahmen seines persönlichen Wahlkampfes agiert**, nicht ohne weitere Differenzierung identisch bewertet werden. Ein rein privates Auftreten dürfte nur zu bejahen sein, wenn es dabei – obgleich auch nicht die eigene Kandidatur betreffend – offenkundig um ein **parteilich-politisch privates Engagement der geladenen Amtsperson** geht, weil diese z. B. eine bestimmte Funktion im Ortsverein der Partei einnimmt, in welcher sie auch Stellung in der Wahlkampfveranstaltung bezieht, d. h. beispielsweise als Ortsvereinsvorsitzende und nicht als Gleichstellungsbeauftragte der Gemeinde X.

Wird das „öffentliche Personal“ aber gerade in und **wegen seiner Amtsfunktion eingeladen**, so hängt die Bewertung des Sachverhalts im Hinblick auf die Neutralitätspflicht noch von weiteren Faktoren ab.

### 3.1.3. Freiheit der Wahl

In der Konstellation des **nicht rein privaten Wahlkampfauftritts** kommt es darauf an, ob die Person das ihr aufgrund der amtlichen Tätigkeit zufallende Gewicht und die ihr kraft Amtes gegebenen Einflussmöglichkeiten in einer Weise verwendet, die mit ihrer der Allgemeinheit verpflichteten Aufgaben unvereinbar wäre.<sup>76</sup> Das Verhalten muss im Ergebnis eine **Eignung zur Wahlbeeinflussung** besitzen.<sup>77</sup> Hier kommt es vor allem auf **zwei Gesichtspunkte** an:

**Erstens** hat eine **Abgrenzung von Wahlwerbung und reiner Information** zu erfolgen.<sup>78</sup> Auch wenn – wie bereits unter 3.1.1 erwähnt – in der hier in Rede stehenden direkten Vorwahlzeit große

---

74 VGH Mannheim, Urteil vom 22. März 1983, Az. 1 S 2540/82, in: VBlBW 1983, S. 376 f.

75 Oebbecke, Amtliche Äußerungen im Bürgermeisterwahlkampf, in: NVwZ 2007, S. 30 ff., S. 31.

76 BVerwG, Urteil vom 18. April 1997 – Az. 8 C 5/96, in: NVwZ 1997, S. 1220 ff., S. 1221.

77 Siehe: BVerfGE 44, 125, 163; HessVGH, Beschluss vom 11. Januar 1991, Az. P.St.1079, in: NVwZ 1992, S. 465 ff., S. 466; Oebbecke, Amtliche Äußerungen im Bürgermeisterwahlkampf, in: NVwZ 2007, S. 30 ff., S. 31.

78 Oebbecke, Amtliche Äußerungen im Bürgermeisterwahlkampf, in: NVwZ 2007, S. 30 ff., S. 32.

Zurückhaltung gefordert ist, so wird die rein inhaltliche Information nicht per se als unzulässig angesehen, sondern erst dann, wenn sie objektiv zur Wählerbeeinflussung taugt.<sup>79</sup> **Informierende, wettbewerbsneutrale Veröffentlichungen**, die **aus akutem Anlass** gerade zu einem bestimmten Zeitpunkt geboten sind, verstoßen dagegen nicht gegen die Neutralitätspflicht.<sup>80</sup> Gleiches dürfte wohl auch in dem Falle gelten, dass z. B. eine Gleichstellungs- oder Migrationsbeauftragte lediglich sachlich befragt wird zu einem bestimmten Themenkomplex, ohne dass Erfolgsbilanzen ihrer Arbeit abgefordert werden. Bei einer Diskussionsrunde könnte sich allerdings die rein sachliche Äußerung im Einzelfall mitunter schwierig gestalten.

**Zweitens** ist es von Bedeutung, welches **Amt** das „öffentliche Personal“, das im Rahmen einer Wahlkampfveranstaltung auftritt, im Einzelfall bekleidet. Eine klare Begrifflichkeit, wer Adressat im Sinne der oben beschriebenen Neutralitätspflicht ist, existiert in der Rechtsprechung nicht.<sup>81</sup> Es ist die Rede von „Staatsorganen“<sup>82</sup>, „Amtsträgern“<sup>83</sup>, „Gemeinden und ihren Organen“<sup>84</sup>. Entscheidend ist hier, wie bedeutsam der jeweilige Amtsträger ist, um **kraft Amtsstellung** tatsächlich mit seinem Tätigwerden im Wahlkampf eine **wahlbeeinflussende Rolle** spielen zu können.<sup>85</sup>

Dies wurde von der Rechtsprechung etwa in dem Fall eines **Ortsbürgermeisters** im Kommunalwahlkampf verneint. So hat das VG Meiningen ausgeführt, dass nicht alle Personen, die ein Amt oder eine amtliche Funktion innehaben, der Neutralitätspflicht unterlägen. Das ergebe sich für den Kommunalbereich aus den jeweiligen gesetzlichen Aufgabenzuweisungen. Beim Bürgermeister seien das erforderliche zufallende **Gewicht des Amtes** und die entsprechenden **Einflussnahmemöglichkeiten** zu bejahen. Er leite nach dem in der Entscheidung einschlägigen thüringischen Kommunalrecht die Gemeindeverwaltung und bestimme die Geschäftsverteilung, vollziehe Beschlüsse des Gemeinderats und der Ausschüsse usw. Anders sei dies beim Ortsbürgermeister, dessen Aufgaben, Pflichten und Einflussnahmemöglichkeiten nach der Kommunalordnung von untergeordneter Bedeutung seien. Ebenso sei die erforderliche Erheblichkeit der Wählerbeeinflussung aufgrund der Amtsträgereigenschaft bei **Gemeinderatsmitgliedern** abzulehnen, da diese nicht befugt seien, für das Hauptverwaltungsorgan der Gemeinde zu sprechen.<sup>86</sup>

---

79 Siehe hierzu: HessVGH, Beschluss vom 11. Januar 1991, Az. P.St.1079, in: NVwZ 1992, S. 465 ff., S. 465; Oebbecke, Amtliche Äußerungen im Bürgermeisterwahlkampf, in: NVwZ 2007, S. 30 ff., S. 32.

80 HessVGH, Beschluss vom 11. Januar 1991, Az. P.St.1079, in: NVwZ 1992, S. 465 ff., S. 465.

81 VG Meiningen, Urteil vom 11. August 2008, Az. 2 K 221/09, BeckRS 2009, 38474 - beck-online.

82 BVerfGE 44, 125 (Leitsatz).

83 So etwa: BVerwG, Urteil vom 18. April 1997 – Az. 8 C 5/96, in: NVwZ 1997, S. 1220 ff., S. 1221.

84 BVerwG, Beschluss vom 30. März 1992 – Az. 7 B 29/92 (München), NVwZ 1992, S. 795.

85 VG Meiningen, Urteil vom 11. August 2008, Az. 2 K 221/09, BeckRS 2009, 38474 - beck-online.

86 VG Meiningen, Urteil vom 11. August 2008, Az. 2 K 221/09, BeckRS 2009, 38474 - beck-online – unter Verweis auf VG Freiburg/Breisgau, Az. 1 K 1844/05 – in: NVwZ 2007, 271 (Leitsatz).

Wie dagegen die wahlbeeinflussende Bedeutung eines **Beigeordneten**, der im Kommunalwahlkampf auftritt, einzuschätzen ist, hat die zitierte Entscheidung des VG Meiningen dagegen im Ergebnis offen gelassen.<sup>87</sup> Es bezeichnete die Funktion lediglich als zwischen Gemeinderatsmitglied und Gemeindeorganen (Bürgermeister und Gemeinderat) liegend.

Im Ergebnis ist danach für die hier zu prüfende Teilnahme an einer Parteiveranstaltung in der Vorwahlzeit festzuhalten, dass das **Bestehen der Neutralitätspflicht in Relation zur Bedeutung des konkret in Rede stehenden Amtes zu prüfen** ist.

So dürfte man die Regel aufstellen können: Je unbedeutender die amtliche Funktion in Bezug auf die jeweiligen Wahlen ist, desto eher ist die Neutralitätspflicht des auftretenden „öffentlichen Personals“ zu verneinen. Dies dürfte etwa gelten, wenn **Beamte oder Angestellte des öffentlichen Dienstes** aus den Fachreferaten der jeweiligen Verwaltung um sachverständige Auskunft im Rahmen einer Parteiveranstaltung gebeten werden. Allerdings kann sich hier das Recht zur Untersagung des Auftritts aus dem **öffentlichen Dienstrecht** ergeben (siehe hierzu im Einzelnen 3.2).

Im Falle des Auftritts von **Beauftragten** bei Parteiveranstaltungen (z. B. Gleichstellungs-, Migrations-/Ausländerbeauftragte) spielt es möglicherweise auch eine Rolle, dass diesen mitunter nach dem Kommunalrecht explizit eine bestimmte Rechtstellung zugewiesen wird, die u.U. die Bedeutung des Amtes im Hinblick auf die Einflussnahmemöglichkeiten auf das Wählerverhalten erhöht und zur Neutralitätspflicht in diesem Amt führt. Im Ergebnis dürfte es wohl aber abzulehnen sein, dass diese Amtsträger der staatlichen Neutralitätspflicht im Hinblick auf Wahlen unterliegen, weil ihre Funktion auf einen bestimmten Tätigkeitsbereich beschränkt (z.B. (themenbezogenes) Vortragsrecht im Gemeinderat, aber kein Antrags- und Stimmrecht) und damit nicht ausreichend bedeutsam im Hinblick auf eine mögliche Wahlbeeinflussung ist.<sup>88</sup>

Es ist jedoch eine **mögliche Zurechnungsproblematik** zu beachten, wenn z.B. der Auftritt eines Beamten geschieht in Vertretung staatlicher Organe, die ihrerseits wegen ihrer Bedeutung zu einer Wählerbeeinflussung in der Lage sind und so durch den Auftritt des untergeordneten Amtsträgers **mittelbar** ihre **Neutralitätspflicht verletzen**. Gleiches gilt auch für den Auftritt von Beauftragten. Ein solcher Fall wurde z. B. im Rahmen einer Kleinen Anfrage im Niedersächsischen Landtag erörtert. Es wurde gefragt, ob die Landesregierung – hier das maßgebliche Staatsorgan für die Neutralitätspflicht – versucht habe, in den Oberbürgermeisterwahlkampf der Landeshauptstadt Hannover einzugreifen, in dem sich der OB-Kandidat der SPD von dem Referatsleiter der Landesbeauftragten für Migration und Teilhabe öffentlichkeitswirksam bei einer Diskussionsveranstaltung einer Stiftung habe vertreten lassen. Die Landesregierung verneinte dies in ihrer Antwort, weil es sich nicht um eine Veranstaltung mit Oberbürgermeisterkandidaten gehandelt habe und der Mitarbeiter auch nicht als Amtsträger aufgetreten sei.<sup>89</sup>

---

87 VG Meiningen, Urteil vom 11. August 2008, Az. 2 K 221/09, BeckRS 2009, 38474 - beck-online.

88 Siehe z. B. zum sächsischen Kommunalrecht: KFS – Kommunalpolitisches Forum Sachsen e.V., Beauftragte in den Kommunen, in: Kommunal-Info 4/2013, S. 1 ff., S. 3.

89 Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung mit Antwort, Anfrage des Abg. Dirk Toepffer (CDU), eingegangen am 1. Oktober 2013, Niedersächsischer Landtag, Drs. 17/905. Die Anfrage erörtert zudem die beamtenrechtliche Pflicht zur politischen Zurückhaltung.

### 3.1.4. Chancengleichheit der Parteien

Gegebenenfalls ist die Teilnahme von „öffentlichem Personal“ an Wahlveranstaltungen einer Partei auch im Hinblick auf die **Chancengleichheit der Parteien** relevant. Wie bereits unter 3.1.1 dargelegt, wird das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit verletzt, wenn Staatsorgane als solche parteiergreifend zugunsten oder zu Lasten einer politischen Partei oder von Wahlbewerbern in den Wahlkampf einwirken. Sofern das oben dargestellte Verhalten von „öffentlichem Personal“ bei einem Auftritt in der Parteiversammlung geeignet ist, wählerbeeinflussend einzugreifen (Bedeutung des Amtes, Auftreten in Amtsfunktion, keine reine Information), verstößt diese nicht nur gegen die die Freiheit der Wahl, sondern verletzt zugleich auch die Chancengleichheit der Parteien.

Darüber hinaus dürfte aber auch bei der rein informativen Teilnahme von Amtsträgern an einer Diskussionsveranstaltung einer Partei die Chancengleichheit der Parteien dann betroffen sein, wenn die Teilnahme der Person bei einer entsprechenden Anfrage für eine Wahlkampfveranstaltung einer anderen Partei abgelehnt würde.

### 3.2. Pflicht zur politischen Zurückhaltung der Beamten

Ein weiterer Aspekt der Teilnahmeuntersagung an Parteiveranstaltungen ist für „öffentliches Personal“ in jedem Fall zu beachten, das in einem Beamtenverhältnis steht. Für Bundes-, Landes- und Kommunalbeamte gilt gleichermaßen die Pflicht, **bei politischer Betätigung** diejenige **Mäßigung und Zurückhaltung** zu wahren, die sich aus ihrer Stellung gegenüber der Allgemeinheit und aus der Rücksicht auf die Pflichten ihres Amtes ergibt. Für Bundesbeamte ergibt sich dies aus § 60 Bundesbeamtengesetz (BBG), für Landes- und Kommunalbeamte aus § 33 Beamtenstatusgesetz (BStG). Danach ist eine klare Trennung zwischen dem Amt und der Teilnahme am politischen Meinungskampf zu wahren.<sup>90</sup> Eine Verletzung der Pflicht zur politischen Zurückhaltung wird z.B. angenommen, wenn der Beamte das Amt und die sich hieraus ergebende Beurteilungskompetenz ausdrücklich in Anspruch nimmt und einsetzt, um einer von ihm selbst geteilten politischen Auffassung größere Beachtung zu verschaffen.<sup>91</sup> Danach dürfte es wohl als zulässig zu betrachten sein, wenn ein Beamter allein als **politisch engagierte Privatperson** an einer Wahlkampfveranstaltung einer Partei in seiner Eigenschaft als Parteimitglied teilnimmt. Dies ist ihm unter Berufung auf die Meinungsfreiheit auch als Beamter möglich.

Wird der Beamte aber in seiner Eigenschaft **als Amtsträger** von einer Partei in der unmittelbaren Vorwahlzeit zu einer Diskussionsveranstaltung eingeladen, so könnte er allenfalls rein **informativ** tätig werden dürfen und allenfalls die offizielle Position des Dienstherrn wiedergeben. **In die politische Diskussion** dürfte er sich dagegen **nicht einbringen**. Andernfalls läge ein Verstoß gegen das Gebot der politischen Zurückhaltung vor. Die Teilnahme könnte vom Dienstherrn untersagt werden. Da die **Grenzen** zwischen rein informativem Auftreten und dem Vertreten von Parteipositionen in einer Diskussionsrunde in der Praxis mitunter **schwierig** zu bestimmen sein dürften, zumal eine

---

90 Reich, Beamtenstatusgesetz, 2. Aufl. 2012, § 33 Rn. 9.

91 Reich, Beamtenstatusgesetz, 2. Aufl. 2012, § 33 Rn. 9, siehe hierzu auch Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung mit Antwort, Anfrage des Abg. Dirk Toepffer (CDU), eingegangen am 1. Oktober 2013, Niedersächsischer Landtag, Drs. 17/905.

---

Positionierung bei einem solchen Veranstaltungsformat gerade erwünscht ist, erscheint es allerdings zumindest als **opportun**, die **Teilnahme von Beamten** in ihrer Amtsfunktion an Wahlkampfveranstaltungen einer Partei **zu vermeiden**, um diese und ihren jeweiligen Dienstherrn nicht dem Vorwurf der Missachtung beamtenrechtlicher Pflichten auszusetzen.<sup>92</sup>

**Sonstige Beschäftigte des öffentlichen Dienstes** unterliegen diesen strengen Maßstäben nicht. So ist beispielsweise im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder nur die politische Treuepflicht zur freiheitlich demokratischen Grundordnung festgelegt (vgl. § 3 Abs. 1 S. 2 TV-L).<sup>93</sup>



---

92 So z. B. im Ergebnis auch die Antwort des damaligen niedersächsischen Innenministers Uwe Schünemann auf die mündliche Anfrage der Abgeordneten Ingrid Eckel und Ingolf Viereck (SPD) zum Neutralitätsgebot von Kommunal- und Landesbediensteten im Kommunalwahlkampf, Artikel-Information vom 13. Juli 2006, abzurufen unter: <http://www.mi.niedersachsen.de>; siehe zum Vorwurf der beamtenrechtlichen Pflichtverletzung auch: Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung mit Antwort, Anfrage des Abg. Dirk Toepffer (CDU), eingegangen am 1. Oktober 2013, Niedersächsischer Landtag, Drs. 17/905.

93 Siehe hierzu: Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung mit Antwort, Anfrage des Abg. Dirk Toepffer (CDU), eingegangen am 1. Oktober 2013, Niedersächsischer Landtag, Drs. 17/905.