



Ausarbeitung

**Die zahlenmäßige Beschränkung von Werbeanzeigen von Parteien in
gemeindlichen Amtsblättern im Vorfeld von Wahlen**

Die zahlenmäßige Beschränkung von Werbeanzeigen von Parteien in gemeindlichen Amtsblättern im Vorfeld von Wahlen

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 041/16
Abschluss der Arbeit: 8. Februar 2016
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

1. Einleitung

Es wird gefragt, ob es zulässig ist, wenn Gemeinden für ihre Amts- und Mitteilungsblätter die Anzahl von bezahlten Anzeigen der Parteien im Vorfeld von Wahlen beschränken. Eingangs ist festzuhalten, dass die Frage nur auf **grundsätzlicher Ebene** beantwortet werden kann, da die Zulässigkeit einzelner Handlungen in Bezug auf Veröffentlichungen von Anzeigen in Amts- und Mitteilungsblättern stets eine Frage des **Einzelfalls** und seiner Umstände ist. Sie unterscheidet sich nach der jeweiligen Rechtslage in den einzelnen Bundesländern und hängt zudem von der konkreten Handhabung von Veröffentlichungen in Amtsblättern der jeweiligen Gemeinde ab.¹ In der kurzen zur Verfügung stehenden Zeit konnte nur eine **kursorische Prüfung** vorgenommen werden.

2. Die Neutralitätspflicht der Gemeinden im Vorfeld von Wahlen

Die aus der Chancengleichheit der Parteien² und aus der Freiheit der Wahl³ hergeleitete Neutralitätspflicht von Staatsorganen gilt aufgrund des Homogenitätsprinzips aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG auch auf kommunaler Ebene.⁴ Dementsprechend ist es insbesondere kommunalen Organen verboten, sich in amtlicher Funktion im Hinblick auf Wahlen mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern zu identifizieren oder sie unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen.⁵ Die zulässige Betätigung ist überschritten, wenn ein Amtsträger das ihm aufgrund seiner amtlichen Tätigkeit zufallende Gewicht und die ihm kraft seines Amtes gegebenen Einflussmöglichkeiten in einer Weise nutzt, die mit seiner der Allgemeinheit verpflichteten Aufgabe unvereinbar ist.⁶

Ähnliches gilt nach **Rechtsprechung** und **Literatur** auch für die Veröffentlichung von Anzeigen in Amts- und Mitteilungsblättern von Gemeinden: Für erforderlich wird erachtet, dass Anzeigen zur Wahlwerbung im Amtsblatt von den von der Gemeinde zu verantwortenden Teilen – also den amtlichen Mitteilungen – **klar getrennt** würden.⁷ „Dem Neutralitätsgebot wird dann genügt,

1 Vgl. für Nachweise auch zu den einzelnen Kommunalverfassungen der Bundesländer, aus denen sich teilweise ergibt, dass die Veröffentlichung von Wahlwerbung in Amtsblättern insgesamt unzulässig ist Buhren, Das Amtsblatt der Gemeinde als Veröffentlichungsorgan und Mitteilungsblatt, LKV 2001, 303 (303 f.).

2 BVerfG, NJW 1977, 751 (752 ff.); RhPfVerfGH, NVwZ 2002, 78 (79).

3 BVerwG, NVwZ 1997, 1220 f.; BVerwG, NVwZ 2001, 928 (929); VGH Mannheim, NVwZ-RR 1998, 126 (127); RhPfVerfGH, NVwZ 2002, 78 (79); OVG Rheinland-Pfalz, DÖV, 2001, 830; VG Gera, LKV 2004, 46 (47).

4 Siehe dazu BVerfG, NVwZ-RR 2014, 538 (539 f.); BVerwG, NVwZ 1997, 1220 (1221); vgl. BVerwG, NVwZ 1992, 795; VGH München, NVwZ 1992, 287 f.

5 BVerwG, NVwZ 1997, 1220 f.

6 BVerwG, NVwZ 1997, 1220 (1221); VG Gera, LKV 2004, 46 (47); siehe auch VGH München, NVwZ 1992, 287 (288).

7 RhPfVerfGH, NVwZ 2002, 78 (79); siehe auch OVG Rheinland-Pfalz, DÖV, 2001, 830 (831); vgl. dazu auch VG Gera, LKV 2004, 46 (47); Glaser, Praxis der Kommunalverwaltung, Gesetz über die Wahlen im Land Mecklenburg-Vorpommern (Landes- und Kommunalwahlgesetz-LKWG M-V), Band A 27, Stand der Kommentierung: Februar 2014, § 28 S. 49.

wenn die Anzeigen hinreichend erkennen lassen, dass sie nicht von der das Amtsblatt herausgebenden Gemeindeverwaltung stammen.“⁸ Bisher wird es damit grundsätzlich als zulässig angesehen, dass Parteien überhaupt Wahlwerbeanzeigen in Amtsblättern schalten.⁹ Die Möglichkeit, dementsprechende Anzeigen zu veröffentlichen, muss allerdings nach Rechtsprechung und Literatur jedem Interessenten offenstehen.¹⁰

3. Der Grundsatz der Gleichbehandlung

Soweit aus der Überprüfung der Rechtsprechung ersichtlich, wurde bisher nicht entschieden, ob Parteien **generell** einen **Anspruch** auf (unbeschränkte) Wahlwerbung in gemeindlichen Amtsblättern haben oder ob gegebenenfalls ein gewichtiger Unterschied gegenüber anderen Werbenden besteht, der eine Ungleichbehandlung insoweit rechtfertigt.¹¹

Allerdings lassen sich aus den Entscheidungen zwei Erwägungen hinsichtlich möglicher Beschränkungen ableiten: Zum einen müssen Parteien in Bezug auf die Veröffentlichung ihrer Wahlwerbung grundsätzlich **gleichen Bedingungen** unterworfen werden, d. h. die Beschränkung müsste prinzipiell für alle gelten. Inwieweit in diesem Zusammenhang bei der Werbung in Amtsblättern eine Privilegierung von bereits bei Wahlen erfolgreichen Parteien, wie sie beispielsweise in Bezug auf Sendezeiten grundsätzlich als zulässig erachtet wird,¹² möglich oder gar geboten ist, ergibt sich aus Rechtsprechung und Literatur bisher nicht.

Zum anderen dürfen Wahlanzeigen in Amtsblättern nicht als Äußerung der Gemeinde verstanden werden. Dem dürfte grundsätzlich dadurch Rechnung getragen werden, dass sie in den **redaktionellen Teil** des Amtsblattes aufgenommen werden, wodurch die von der Rechtsprechung geforderte **Trennung** umgesetzt wird, ohne dass es im Regelfall wohl einer Kontingentierung bedürfte. Eine zahlenmäßige Beschränkung von Parteiwerbung erscheint jedoch im Einzelfall nicht gänzlich

8 RhPfVerfGH, NVwZ 2002, 78 (79); vgl. in diese Richtung auch BVerwG NVwZ 2001, 928 (929); siehe überdies Mehde, in: Maunz /Dürig (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band 4, Stand der Kommentierung: 73. EL 2014, Art. 28 Rn. 55.

9 Siehe auch BVerwG NVwZ 2001, 928 (929); vgl. in diese Richtung auch Oebbecke, Amtliche Äußerungen im Bürgermeisterwahlkampf, NVwZ 2007, 30 (31).

10 BVerwG NVwZ 2001, 928 (929); OVG Rheinland-Pfalz, DÖV, 2001, 830 (831); Glaser (Fn. 7), § 28 S. 49; vgl. in diese Richtung auch Oebbecke (Fn. 9), NVwZ 2007, 30 (31).

11 Als zulässig bewertet es bspw. Buhren (Fn. 1), LKV 2001, 303 (304 f.), wohl, wenn eine Gemeinde gar keine Werbeanzeigen von Parteien in das Amtsblatt aufnimmt. Er führt aus, es sei „unter dem Aspekt der Gleichbehandlung nicht zu beanstanden, wenn der Bürgermeister als Herausgeber grundsätzlich Beiträge politischer Parteien oder Wählergruppen, sowie Beiträge die auf politische Auseinandersetzungen oder Meinungen aufmerksam machen sollen, generell im Amtsblatt zum Abdruck nicht zulässt.“

12 Siehe dazu schon BVerfGE 7, 99 (108); 14, 121 (138); vgl. OVG Hamburg, NJW 1987, 3023; eine Differenzierung aus Gründen der Chancengleichheit fordernd bspw. OVG Rheinland-Pfalz, NVwZ 2006, 109; VG Hannover, NVwZ-RR 1994, 519 (520); siehe dazu auch BVerfGE 34, 160 (163 f.).

unmöglich, um zu verhindern, dass ein Amtsblatt den Eindruck erweckt, bloße Werbung einer Partei zu sein.¹³

Ob darüber hinaus die Chancengleichheit der Parteien gebietet, ein ausgewogenes Verhältnis von Wahlwerbeanzeigen herzustellen und daher im **Einzelfall** zahlenmäßige Beschränkungen vorzunehmen, ist fraglich, soweit es sich um **kostenpflichtige Inhalte** handelt. Es lassen sich insoweit in der Literatur für die Aufnahme von „Wahlpropaganda“ (ob hiermit **bezahlte** Werbung gemeint ist, ergibt sich aus dem Kontext der Äußerung nicht) in Gemeindeblätter die Ausführungen finden, die Neutralitätspflicht sei nur dann gewahrt, „wenn alle sich bei der Wahl bewerbenden Parteien oder Wählervereinigungen an der Veröffentlichung beteiligt werden.“¹⁴ Bei dem zur Verfügung gestellten Umfang müsse der Gleichheitsgrundsatz gewahrt werden.¹⁵ Damit wäre eine Beschränkung gegebenenfalls sogar notwendig, um die gleiche Präsenz im Amtsblatt sicherzustellen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es nicht als von vornherein unzulässig erscheint, wenn Gemeinden für ihre Amts- und Mitteilungsblätter die Anzahl von bezahlten Anzeigen der Parteien im Vorfeld von Wahlen beschränken. Sie sind jedoch verpflichtet, sich bei der Beschränkung an die aufgezeigten verfassungsrechtlichen Vorgaben der Neutralitätspflicht und Gleichbehandlung zu halten.

Ende der Bearbeitung

13 Das BVerfG hält in Bezug auf Druckschriften der Bundesregierung fest, dass es ein Anzeichen zur für die Überschreitung der Grenze zur unzulässigen Wahlwerbung sein könne, wenn „der informative Gehalt einer Druckschrift oder Anzeige eindeutig hinter der reklamehaften Aufmachung“ zurücktrete, BVerfGE 63, 230 (244). Die Maßstäbe dafür dürften vorliegend jedoch – wenn überhaupt – hoch anzusetzen sein, da es sich im Gegensatz zu den in Frage stehenden Druckwerken nur um Anzeigen in einem Gemeindeblatt handelt, die in einem werbenden Teil aufgenommen sind. Zu Anforderungen an Druckwerke in diesem Zusammenhang allgemein siehe BVerfGE 44, 125 (150 ff.).

14 Faiß, Praxis der Kommunalverwaltung, Kommunalwahlgesetz Baden-Württemberg, Band A 27 BW, Stand der Kommentierung: Mai 2009, § 32 S. 195.

15 Faiß (Fn. 14), § 32 S. 195.