

Antrag

der Abg. Dr. Erik Schweickert FDP/DVP

und

Stellungnahme

**des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung
und Migration**

Karenzzeit in Amtsblättern vor Wahlen

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. weshalb es keine Mindestempfehlung einer Karenzzeit in der Gemeindeordnung gibt;
2. auf Grundlage welcher Fakten und Einschätzungen das Innenministerium zu dem Resultat kommt, dass trotzdem die Karenzzeit mindestens drei Monate betragen soll;
3. ob sie es für vertretbar hält, dass bei einer Karenzzeit von drei Monaten und zwei unterschiedlichen Wahlen im Jahr die Unterrichtung der Einwohner über politische Geschehnisse in der Gemeinde für die Hälfte des Jahres nicht stattfindet;
4. wie sie die übliche Praxis sieht, bei der die Karenzzeit eines wöchentlich erscheinenden Amtsblatts eine Woche beträgt und somit immer noch gewährleistet ist, dass eine juristisch notwendige Gegendarstellung vor der Wahl erfolgen kann (analog zu der Regelung von Leserbriefen in Tageszeitungen, eine Woche vor der Wahl) bzw. respektive einer dementsprechend größeren Karenzzeit mit dem Puffer zur Gegendarstellung bei nicht wöchentlich erscheinenden Medien;
5. welche Mindestkarenzzeit eine Gemeinde festschreiben sollte, um die jeweilige Wahl nicht anfechtbar zu machen;
6. ob sie die Gefahr sieht, dass zwischen der Abgabefrist für die Kandidatenliste der Kommunalwahl und dem Beginn der Karenzzeit eine Vorstellung der Kandidaten in den Amtsblättern nicht mehr möglich ist, wenn z. B. wie üblicherweise praktiziert pro Ausgabe jeweils zwei Kandidaten vorgestellt werden;

7. welche Anfechtungsgründe sie bei einer Karenzzeit von weniger als drei Monaten sieht;
8. ob sie in der Festsetzung einer Mindestkarenzzeit von drei Monaten das kommunale Selbstbestimmungsrecht und die eigentlich gewünschte Stärkung des kommunalpolitischen Engagements eingeschränkt sieht;
9. ob diese Regelung auch für den redaktionellen Teil eines Mitteilungsblattes gilt, welches von einem privaten Herausgeber redaktionell selbst verantwortet wird und die amtlichen Mitteilungen nur einen Teil des Mitteilungsblattes darstellen.

28. 10. 2016

Dr. Schweickert, Dr. Goll, Dr. Timm Kern, Weinmann, Dr. Rülke,
Hoher, Keck, Haußmann, Reich-Gutjahr FDP/DVP

Begründung

§ 20 Gemeindeordnung für Baden-Württemberg schreibt eine Karenzzeit vor Wahlen von höchstens sechs Monaten vor, jedoch keine Mindestkarenzzeit. Nach der Empfehlung des Innenministeriums sollte die Karenzzeit mindestens drei Monate betragen, was die politischen Informationen für ein Viertel des Jahres stilllegen würde. Gemeinden, die bisher eine geringere Karenzzeit in ihrer Hauptsatzung hatten, sind nun verunsichert, was rechtlich richtig ist.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 25. November 2016 Nr. 2-2202.4/4 nimmt das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag möge beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,*

1. weshalb es keine Mindestempfehlung einer Karenzzeit in der Gemeindeordnung gibt;
2. auf Grundlage welcher Fakten und Einschätzungen das Innenministerium zu dem Resultat kommt, dass trotzdem die Karenzzeit mindestens drei Monate betragen soll;

Zu 1. und 2.:

Durch das Gesetz zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften vom 28. Oktober 2015 (GBl. S. 870) wurde die Stellung der Fraktionen im Gemeinderat gesetzlich geregelt. § 20 Absatz 3 der Gemeindeordnung (GemO) regelt einen Rechtsanspruch der Gemeinderatsfraktionen, ihre Auffassungen zu Angelegenheiten der Gemeinde im eigenen Amtsblatt der Gemeinde darzulegen, wenn das Amtsblatt zur regelmäßigen Unterrichtung der Einwohner über die allgemein bedeutsamen Angelegenheiten der Gemeinde genutzt wird. Dieser Anspruch wird durch § 20 Absatz 3 Satz 3 GemO eingeschränkt. Danach ist die Veröffentlichung von Beiträgen der Fraktionen innerhalb eines bestimmten Zeitraums von höchstens sechs Monaten vor Wahlen auszuschließen (sogenannte Karenzzeit).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 44, 125) und des Verfassungsgerichtshofs Baden-Württemberg (ESVGH 31, 81) besteht für Staatsorgane im Vorfeld von Wahlen eine Neutralitätspflicht. Dies gilt auch für kommunale Organe und sowohl hinsichtlich kommunaler Wahlen als auch für

Parlamentswahlen. Hinsichtlich des Amtsblatts als amtlichem Verkündungsorgan der Gemeinde ist dabei dem Gebot der parteipolitischen Neutralität in besonderem Maße Rechnung zu tragen. An dieser sich aus Verfassungsrecht ergebenden Rechtslage hat sich durch das o. g. Gesetz nichts geändert. Auch das den Fraktionen eingeräumte Äußerungsrecht im Amtsblatt ist daher entsprechend den Grundsätzen der Rechtsprechung beschränkt. Wie in der Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung (Drucksache 15/7265, Seite 34) ausgeführt wird, wurde in den neuen § 20 Absatz 3 GemO eine Regelung aufgenommen, nach der Beiträge von Fraktionen im Amtsblatt für einen bestimmten Zeitraum vor Wahlen generell ausgeschlossen werden müssen, um Streitigkeiten über Inhalt und Umfang des Äußerungsrechts und schwierige Abgrenzungsfragen zwischen sachlicher Information und werbenden Äußerungen von vornherein zu vermeiden.

Einen allgemein vorgeschriebenen Zeitpunkt vor einer Wahl, ab dem staatliche und kommunale Stellen die Neutralitätspflicht zu beachten haben, hat die Rechtsprechung bisher nicht bestimmt. Der Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg hat im Zusammenhang mit der Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung einen Zeitraum von fünf bis sechs Monaten für angemessen erachtet. In Anlehnung daran wurde in § 20 Absatz 3 Satz 3 GemO nur eine Obergrenze von sechs Monaten festgelegt. Der Städtetag Baden-Württemberg und der Gemeindetag Baden-Württemberg haben ihren Mitgliedsstädten und -gemeinden zur Frage der Karenzzeit ausführliche Hinweise und Erläuterungen gegeben. In diesem Zusammenhang hat das Innenministerium gegenüber den kommunalen Landesverbänden auf die rechtlichen Risiken einer zu kurzen Karenzzeit hingewiesen. Dabei hat das Innenministerium unter Berücksichtigung der Rechtsprechung und der erforderlichen Vorlaufzeiten vor Wahlen die Auffassung vertreten, dass grundsätzlich ein Zeitraum von drei Monaten noch vertretbar erscheint. Eine kürzere Karenzzeit muss allerdings stets von der Gemeinde selbst verantwortet werden. Aber auch die Festlegung einer dreimonatigen Karenzzeit kann vor dem Hintergrund der Rechtsprechung keine Garantie bedeuten, dass eine erfolgreiche Wahlanfechtung dadurch ausgeschlossen ist.

Für die Veröffentlichungen von örtlichen Parteien und Wählervereinigungen im redaktionellen Teil eines Amtsblatts gilt die Vorschrift des § 20 Absatz 3 GemO nicht. Wie bisher liegt es in der Entscheidung der Gemeinde, ob und in welchem Umfang sie den örtlichen Parteien, Vereinen, Kirchen und anderen Organisationen die Möglichkeit einräumt, im gemeindlichen Amtsblatt Beiträge zu veröffentlichen und inwieweit diese Möglichkeit eingeschränkt wird. Hierbei ist die geltende Rechtslage zu beachten, also auch die Pflicht zur Gleichbehandlung aller Parteien (§ 5 des Parteiengesetzes) und die Neutralitätspflicht der öffentlichen Hand im Vorfeld von Wahlen.

3. ob sie es für vertretbar hält, dass bei einer Karenzzeit von drei Monaten und zwei unterschiedlichen Wahlen im Jahr die Unterrichtung der Einwohner über politische Geschehnisse in der Gemeinde für die Hälfte des Jahres nicht stattfindet;

Zu 3.:

Die Vorschrift des § 20 Absatz 3 Satz 3 GemO bezieht sich nur auf Äußerungen der Gemeinderatsfraktionen im Amtsblatt. Die Unterrichtung der Einwohner über die allgemein bedeutsamen Angelegenheiten der Gemeinde und über wichtige Planungen und Vorhaben der Gemeinde (§ 20 Absätze 1 und 2 GemO) im Amtsblatt durch den Gemeinderat, den Bürgermeister oder die Gemeindeverwaltung ist auch in Vorwahlzeiten unter Beachtung der Neutralitätspflicht möglich. Auch sind die Gemeinderatsfraktionen nicht daran gehindert, sich zu politischen Geschehnissen in der Gemeinde auf andere Weise (z. B. auf einer eigenen Homepage oder durch Pressemitteilungen an die örtlichen Medien) zu äußern.

4. wie sie die übliche Praxis sieht, bei der die Karenzzeit eines wöchentlich erscheinenden Amtsblatts eine Woche beträgt und somit immer noch gewährleistet ist, dass eine juristisch notwendige Gegendarstellung vor der Wahl erfolgen kann (analog zu der Regelung von Leserbriefen in Tageszeitungen, eine Woche vor der Wahl) bzw. respektive einer dementsprechend größeren Karenzzeit mit dem Puffer zur Gegendarstellung bei nicht wöchentlich erscheinenden Medien;

5. welche Mindestkarenzzeit eine Gemeinde festschreiben sollte, um die jeweilige Wahl nicht anfechtbar zu machen;

Zu 4. und 5.:

Nach § 32 Absatz 1 des Kommunalwahlgesetzes ist eine Wahl u. a. dann für ungültig zu erklären, wenn ihr Ergebnis dadurch beeinflusst werden konnte, dass Bewerber oder Dritte gegen ein Gesetz verstoßende Wahlbeeinflussung begangen haben. Auch bei Parlamentswahlen kommt es darauf an, ob bei Vorliegen einer unzulässigen Wahlbeeinflussung die Verteilung der Abgeordnetenmandate beeinflusst worden sein konnte. Ob Verlautbarungen im Amtsblatt der Gemeinde eine unzulässige Wahlergebnisbeeinflussende Wirkung haben können, kann nur anhand der konkreten Umstände des jeweiligen Einzelfalls beurteilt werden und wird in der Regel durch ein Gericht entschieden werden müssen. Die Gefahr einer relevanten Wahlbeeinflussung ist dabei umso größer, je näher der Wahltag rückt. Dabei kommt es nicht darauf an, ob Anderen, insbesondere der politischen Konkurrenz noch Zeit für eine Gegenreaktion bleibt, sondern ob die Wähler in ihrer Wahlentscheidung beeinflusst werden konnten. So hat das Verwaltungsgericht Freiburg mit Urteil vom 10. November 2015, Az. 5 K 1472/15, einen Erfolgsbericht zugunsten des amtierenden Bürgermeisters im Amtsblatt fünf Wochen vor der Bürgermeisterwahl für eine Verletzung des Neutralitätsgrundsatzes erachtet, obwohl sich zum Zeitpunkt der Veröffentlichung noch kein Gegenkandidat beworben hatte.

Einen allgemein vorgeschriebenen Zeitpunkt vor einer Wahl, ab dem zur Vermeidung einer Wahlbeeinflussung die strenge Neutralitätspflicht zu beachten ist, gibt es nicht. Die Festlegung einer Karenzzeit kann eine Wahlanfechtung auch nicht verhindern. Unter dem Aspekt der Rechtssicherheit bleibt es der Gemeinde unbenommen, eine Karenzzeit von sechs Monaten vorzusehen.

6. ob sie die Gefahr sieht, dass zwischen der Abgabefrist für die Kandidatenliste der Kommunalwahl und dem Beginn der Karenzzeit eine Vorstellung der Kandidaten in den Amtsblättern nicht mehr möglich ist, wenn z. B. wie üblicherweise praktiziert pro Ausgabe jeweils zwei Kandidaten vorgestellt werden;

Zu 6.:

Der Wahlkampf bei Kommunalwahlen ist grundsätzlich Sache der Parteien und Wählervereinigungen bzw. der Kandidatinnen und Kandidaten. Eine Kandidatenvorstellung im Rahmen der Fraktionsbeiträge nach § 20 Absatz 3 GemO ist unabhängig von der Karenzzeit nicht möglich, da diese Rubrik im Amtsblatt der Information der Einwohner über die Auffassung der Fraktionen in Gemeindeangelegenheiten, nicht aber Wahlkampfzwecken dient. Da Gruppierungen ohne Fraktionsstatus und bisher nicht im Gemeinderat vertretene Parteien und Wählervereinigungen diese Möglichkeit nicht haben, ist eine Kandidatenvorstellung im Rahmen der Fraktionsbeiträge auch aus Gleichbehandlungsgründen ausgeschlossen.

Die in manchen, vor allem kleinen Gemeinden übliche Praxis, den Kandidatinnen und Kandidaten für die Gemeinderats- und Ortschaftsratswahl eine Vorstellung im Amtsblatt der Gemeinde zu ermöglichen, ist aus Sicht des Innenministeriums rechtlich vertretbar, wenn dabei eine strikte Gleichbehandlung aller Kandidatinnen und Kandidaten gewährleistet ist und sich die Vorstellung auf sachliche Informationen zur Person beschränkt. Bei Kandidatenvorstellungen, die über verschiedene Amtsblattausgaben verteilt sind, erscheint es allerdings fraglich, ob eine Gleichbehandlung gewährleistet ist, da die Wahrscheinlichkeit, dass die Wähler diese Informationen in ihre Wahlentscheidung einfließen lassen, umso größer ist, je zeitnäher zum Wahltag die Kandidatenvorstellung erfolgt.

7. welche Anfechtungsgründe sie bei einer Karenzzeit von weniger als drei Monaten sieht;

Zu 7.:

Auf die Antwort zu Nummern 4 und 5 wird verwiesen.

8. ob sie in der Festsetzung einer Mindestkarenzzeit von drei Monaten das kommunale Selbstbestimmungsrecht und die eigentlich gewünschte Stärkung des kommunalpolitischen Engagements eingeschränkt sieht;

Zu 8.:

Die gesetzliche Festlegung einer für alle Gemeinden geltenden einheitlichen Mindestkarenzzeit von drei Monaten ist nach Auffassung des Innenministeriums bereits mit Blick auf die geltenden Grundsätze der Rechtsprechung nicht unproblematisch. Aus diesem Grund wurde in § 20 Absatz 3 GemO nur eine Höchstgrenze von sechs Monaten festgelegt. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Nummern 1 und 2 verwiesen.

9. ob diese Regelung auch für den redaktionellen Teil eines Mitteilungsblattes gilt, welches von einem privaten Herausgeber redaktionell selbst verantwortet wird und die amtlichen Mitteilungen nur einen Teil des Mitteilungsblattes darstellen.

Zu 9.:

Die Neutralitätspflicht bei Wahlen und die Karenzzeit nach § 20 Absatz 3 Satz 3 GemO beziehen sich nur auf das eigene Amtsblatt der Gemeinde. Für örtliche Zeitungen, Mitteilungs- oder Anzeigenblätter, die von einem privaten Verleger herausgegeben und inhaltlich verantwortet werden, sind sie nicht verbindlich. Bei einem kombinierten Mitteilungsblatt, das aus einem von der Gemeinde verantworteten Teil und einem von einem privaten Herausgeber verantworteten Teil besteht, gilt diese Unterscheidung entsprechend, wenn für die Leserinnen und Leser die unterschiedliche Verantwortlichkeit eindeutig erkennbar ist. Dies ist beispielsweise bei Anzeigen im Anzeigenteil eines Mitteilungsblatts in der Regel der Fall.

Strobl

Minister für Inneres, Digitalisierung
und Migration