

Informationen für Kommunen zur Neutralitätspflicht und Karenzzeit vor Wahlen

Neutralitätspflicht der Gemeinden im Wahlkampf

Für Staatsorgane besteht im Vorfeld von Wahlen eine Neutralitätspflicht. Diese ergibt sich aus dem Demokratieprinzip und dem Recht der Parteien auf Chancengleichheit.

Aufgrund der Neutralitätspflicht ist es Staatsorganen verboten, sich in amtlicher Funktion im Hinblick auf Wahlen mit politischen Parteien oder Wahlbewerber:innen zu identifizieren und sie unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen. Insbesondere ist es ihnen untersagt, durch Werbung die Entscheidung der Wähler:innen zu beeinflussen.

Diese Grundsätze gelten auch bei Kommunalwahlen für die kommunalen Organe und Amtsträger:innen aller Verwaltungsebenen. Ein Verstoß gegen das Neutralitätsgebot kann eine gegen ein Gesetz verstoßende Wahlbeeinflussung darstellen, die zur Ungültigkeit der Wahl führt, wenn dadurch das Wahlergebnis beeinflusst werden konnte (§ 32 des Kommunalwahlgesetzes).

Oberbürgermeister:innen und Bürgermeister:innen als Organe der Gemeinden müssen die Neutralitätspflicht beachten. Sie dürfen sich jedoch im Rahmen der Meinungsfreiheit unter Berücksichtigung der öffentlichen Wahrnehmung als Privatpersonen an Wahlkämpfen beteiligen. Sie haben dabei auf eine klare Trennung zwischen Amt und persönlichem Engagement im Wahlkampf zu achten.

Für sonstige Beamte und Beamtinnen (einschließlich Beigeordnete sowie Ehrenbeamt:innen wie z. B. Ortsvorsteher:innen) und Arbeitnehmer:innen der Gemeinde gilt die Neutralitätspflicht in gleicher Weise. Da sie in ihrer dienstlichen Funktion weisungsgebunden sind, kann der bzw. die (Ober-)Bürgermeister:in hierzu nähere Anordnungen erlassen, z. B. dass Gemeindebedienstete in einem bestimmten Zeitraum vor der Wahl nicht dienstlich an Wahlveranstaltungen von Parteien und Wählervereinigungen (z. B. als Referent:innen, Sachverständige, Teilnehmer:innen von Podiumsdiskussionen) teilnehmen dürfen. Für ein privates Engagement von Gemeindebediensteten im Wahlkampf gilt das Gleiche wie für den oder die Bürgermeister:in.

Der Gemeinderat als Organ ist ebenfalls zur Neutralität im Wahlkampf verpflichtet. Die einzelnen Gemeinderät:innen dürfen sich aber natürlich außerhalb der Gremienarbeit am Wahlkampf beteiligen. Insbesondere dürfen sie für ihre Wiederwahl werben bzw. für die Partei oder Wählervereinigung, für die sie kandidieren.

Wann beginnt die Karenzzeit?

Einen allgemein vorgeschriebenen Zeitpunkt vor einer Wahl, ab dem zur Vermeidung einer Wahlbeeinflussung die strenge Neutralitätspflicht zu beachten ist (sog. „Karenzzeit“), gibt es nicht. Der Staatsgerichtshof hat für die Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung einen Zeitraum von fünf bis sechs Monaten vor einer Parlamentswahl für angemessen erachtet. Die Gemeinden müssen die Einhaltung des Neutralitätsgebots für ihren Einflussbereich sicherstellen. Dabei spielen auch die örtlichen Verhältnisse eine Rolle. Von daher kann es vertretbar sein, dass die Kommunen eine etwas kürzere Karenzzeit festlegen. Für Fraktionsbeiträge im Amtsblatt hält das Innenministerium eine Karenzzeit von drei Monaten für noch vertretbar (LT-Drucksachen 16/909, Seite 3 und 17/357, Seite 7). Soweit Gemeinden aus Gründen der Rechtssicherheit den Zeitraum von sechs Monaten vor der Wahl ausschöpfen, ist dies nicht zu beanstanden.

Überlassung von kommunalen Räumen für Wahlveranstaltungen

Die Einwohner:innen sind im Rahmen des geltenden Rechts berechtigt, die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde (also z. B. Hallen und andere Räumlichkeiten) nach gleichen Grundsätzen zu nutzen (§ 10 Absatz 2 Satz 2 GemO). Dies gilt für juristische Personen und nicht rechtsfähige Personenvereinigungen mit Sitz in der Gemeinde entsprechend (§ 10 Absatz 4 GemO). Davon sind grundsätzlich auch die örtlichen Gruppierungen von Parteien und Wählervereinigungen umfasst.

Einschränkend zu diesem Grundsatz kann die Gemeinde ihre öffentlichen Einrichtungen einem bestimmten Zweck widmen, z. B. durch Satzung oder Benutzungsverordnung. Es genügt auch eine durch die tatsächliche Vergabepraxis geformte konkludente Widmung. Bei der Widmung müssen die Gemeinden den Gleichheitsgrundsatz beachten und dürfen nicht willkürlich handeln. Zulässig ist nur eine Beschränkung nach der Art der Nutzung, nicht aber nach der Person des Nutzers. Stellt eine Gemeinde danach ihre kommunalen Einrichtungen auch politischen Parteien zur Verfügung, muss sie alle Parteien gleichbehandeln (Artikel 21 in Verbindung mit Artikel 3 des Grundgesetzes und § 5 Absatz 1 des Parteiengesetzes). Bei Kommunalwahlen gilt dies auch hinsichtlich der örtlichen Wählervereinigungen, die als Wahlvorschlagsträger im baden-württembergischen Kommunalwahlrecht den Parteien gleichgestellt sind.

Eine Widmung dahingehend, alle politischen Veranstaltungen von der Nutzung einer öffentlichen Einrichtung auszuschließen, ist grundsätzlich zulässig. Gemeinden sind also nicht generell zur Überlassung von Räumlichkeiten an Parteien und Wählervereinigungen verpflichtet. Die Neutralitätspflicht im Wahlkampf (s. o.) hindert Gemeinden jedoch auch nicht daran, kommunale Veranstaltungsräume für Wahlveranstaltungen zur Verfügung zu stellen.

Was gilt für Jugendvertretungen?

Auch sonstige Einrichtungen und Institutionen der Gemeinde sowie Dritte, deren Handeln der Gemeinde zugerechnet werden kann, haben sich an die Neutralitätspflicht zu halten. Jugendvertretungen nach § 41a GemO sind Institutionen der Gemeinde und unterliegen als solche der Neutralitätspflicht.

Wahlveranstaltungen von Jugendvertretungen

Für Wahlveranstaltungen zu den Kommunalwahlen, die von der Gemeinde selbst organisiert werden, gibt es keine Rechtsgrundlage (anders als für Bürgermeisterwahlen, § 47 Absatz 2 Satz 2 GemO). Es ist aber auch nicht ausgeschlossen, dass die Gemeinde den Kandidatinnen und Kandidaten für die Gemeinderatswahl die Möglichkeit gibt, sich den Bürger:innen vorzustellen.

Es ist daher auch möglich, dass kommunale Jugendvertretungen Veranstaltungen, z. B. Podiumsdiskussionen mit den Kandidat:innen zur Gemeinderatswahl durchführen. Ob hierfür kommunale Veranstaltungsräume genutzt werden können, hängt von den örtlichen Regelungen ab.

Bei solchen Veranstaltungen muss sorgsam auf Gleichbehandlung geachtet werden. Alle Kandidat:innen für die Gemeinderatswahl werden oftmals schon aufgrund der großen Zahl nicht eingeladen werden können. Die örtlichen Parteien und Wählervereinigungen, deren Wahlvorschläge zugelassen wurden, müssen aber angemessen berücksichtigt werden:

- Soweit organisatorisch möglich, sollten Kandidat:innen aller Parteien und Wählervereinigungen, die in der Gemeinde mit einem Wahlvorschlag antreten, eingeladen werden. Bei gemeinsamen Wahlvorschlägen von Parteien bzw. Wählervereinigungen genügt ein:e Vertreter:in des Wahlvorschlags.

- Ist dies aufgrund der Vielzahl der zugelassenen Wahlvorschläge nicht möglich (was nur in großen Städten der Fall sein dürfte), kann eine Auswahl getroffen werden, die sich an der örtlichen Bedeutung der Parteien und Wählervereinigungen orientieren muss. Kriterien für die Bedeutung in diesem Sinne sind
 - die Ergebnisse der letzten Kommunalwahlen (sind sie im bisherigen Gemeinderat vertreten?)

 - die aktuellen Prognosen bzw. die damit verbundenen konkreten Aussichten für die kommende Wahl (ist ein Einzug in den Gemeinderat wahrscheinlich?). Dieses Kriterium können auch Parteien und Wählervereinigungen erfüllen, die bisher nicht im Gemeinderat vertreten sind.

Außerdem ist es erforderlich, dass sich der Veranstalter (Gemeinde, Jugendvertretung) bei der Veranstaltung neutral verhält. Dies sicherzustellen ist Aufgabe der Leitung bzw. Moderation der Veranstaltung. Das schließt nicht aus, dass den Vertreter:innen der Parteien und Wählervereinigungen kritische Fragen gestellt werden.

Wahlaufrufe

Öffentliche Wahlaufrufe kommunaler Organe und Amtsträger, mit denen kurz vor dem Wahltag zur Teilnahme an der Wahl aufgerufen wird, sind unter strikter Beachtung der Neutralität zulässig.

Wahlaufrufe können sich auch an bestimmte Bevölkerungsgruppen richten (z. B. die Erstwähler:innen), sofern sie öffentlich erfolgen, also von jedermann wahrgenommen werden können. Dass bestimmte Medien (z.B. Social Media), über die der Wahlaufruf erfolgt, von bestimmten Bevölkerungsgruppen mehr oder weniger genutzt werden, ist insoweit unerheblich. Dabei ist auf strikte Neutralität zu achten; insbesondere darf nicht dazu aufgerufen werden, bestimmte Kandidat:innen zu wählen (oder nicht zu wählen), auch wenn diese nicht namentlich benannt, sondern sachlich umschrieben werden.

Dagegen ist es problematisch, wenn bestimmte Gruppen von Wahlberechtigten (z. B. Erstwähler:innen) von der Gemeinde (oder ihr zuzurechnenden Institutionen) persönlich angeschrieben werden, um sie zur Wahlteilnahme zu animieren. Denn eine (amtlich veranlasste) Steigerung der Wahlbeteiligung nur bestimmter Wählergruppen kann durchaus Einfluss auf das Wahlergebnis haben und damit eine unzulässige Wahlbeeinflussung darstellen.

Nichtstaatliche Organisationen sind bei Wahlaufrufen nicht zur Neutralität verpflichtet (es sei denn, ihre innerorganisatorischen Regelungen verlangen dies). Selbstverständlich können auch die Parteien und Wählervereinigungen selbst zur Wahl aufrufen. Sie sind auch nicht daran gehindert, bestimmte Wahlberechtigte anzuschreiben. Nach § 50 des Bundesmeldegesetzes (BMG) können Parteien, Wählergruppen und andere Träger von Wahlvorschlägen Auskünfte aus dem Melderegister zu Gruppen von Wahlberechtigten erhalten, für deren Zusammensetzung das Lebensalter bestimmend ist. Für die Datenübermittlung an andere Organisationen ist diese Vorschrift jedoch nicht anwendbar. Hier könnte eine Gruppenauskunft nach § 46 BMG in Frage kommen, wenn diese im öffentlichen Interesse liegt.

Text für die LpB BW (Fachbereich Jugend und Politik) zusammengestellt aus verschiedenen Dokumenten der Ministerien in Baden-Württemberg

Stand: Januar 2024

