


<h1>Bürgermeisteramt</h1> <h2>Gutach im Breisgau</h2> <h3>-Beschlussvorlage-</h3>		
Amt, Sachbearbeiter, Geschäftszeichen: Hauptamt, Barth, 10.1		Datum: 01.03.2020
<input checked="" type="checkbox"/> öffentliche Sitzung	des: (Gremium) Gemeinderates	am: 17.03.2020
<input type="checkbox"/> nichtöffentliche Sitzung		
Tagesordnungspunkt: Änderung des Redaktionsstatutes für das amtliche Mitteilungsblatt der Gemeinde Gutach im Breisgau (Anpassung der Karenzzeit in § 1 Nr.5) -Beschlussfassung-		Anlage-Nr.: <div style="text-align: center; font-size: 2em; font-weight: bold;">2</div>

Sachverhalt:

In § 1 Nr. 5 des Redaktionsstatutes der Gemeinde Gutach im Breisgau v. 20.09.2016 ist folgendes geregelt:

Das Amtsblatt dient als Mittler zwischen dem Bürgermeisteramt und der Bevölkerung. Es ist deshalb von Auseinandersetzungen örtlicher Interessengruppen freizuhalten. Eine über den örtlichen Bezug hinausgehende Berichterstattung bleibt der Tagespresse vorbehalten. Ein örtlicher Bezug ist insbesondere gegeben, wenn die Berichterstattung sich auf ein örtliches Ereignis bezieht, oder wenn Interessen der Gemeinde unmittelbar betroffen werden. **Ausgenommen hiervon sind Wahlbeiträge, die frühestens 8 Wochen vor dem Wahltermin veröffentlicht werden dürfen.** Ebenfalls der Tagespresse vorbehalten bleiben grundsätzliche Beiträge Dritter zur Meinungsbildung in Fragen, die die Allgemeinheit betreffen. Dies gilt auch dann, wenn solche Beiträge in Form von Anzeigen eingereicht werden.

Nach Auffassung des Innenministeriums, des Städte und Gemeindetages sowie des Landtags und der Kommunalaufsicht muss eine sog. Karenzzeit für Wahlen in einem Redaktionsstatut aufgenommen werden. In dieser Karenzzeit müssen Fraktionsveröffentlichungen unterbleiben, um die Chancengleichheit bei den Wahlen und die Neutralität der Kommune in den Wahlkämpfen zu gewährleisten. Das Innenministerium Baden Württemberg hält eine Frist von drei Monaten für rechtssicher. Manche Kommunen praktizieren eine kürzere Karenzzeit von 6-8 Wochen. Die Gemeindeordnung sieht hier in § 20 Abs. 3 einen Zeitraum von höchstens 6 Monaten vor der Wahl vor.

Damit dem Gemeinderat und den Fraktionen noch größtmöglicher Gestaltungsspielraum bei der Veröffentlichung von Wahlveranstaltungen bleibt, schlägt die Gemeindeverwaltung wie auch das Innenministerium einen Karenzzeitraum von drei Monaten vor.

Das Redaktionsstatut muss diesbezüglich berichtigt werden.

Beschlussvorschlag:

Der Gemeinderat möge beschließen, die Karenzzeit in der keine Wahlwerbung der Fraktionen oder sonstiger politischer Parteien erfolgen darf in § 1 Nr. 5 des Redaktionsstatutes der Gemeinde Gutach im Breisgau auf **3 Monate** festzulegen.

2

Aus der Gesetzesbegründung zum Gesetzentwurf zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften (Stand 30.1.2015):

Zur GemO Nummer 2 (§ 20)

Im Zusammenhang mit der gesetzlichen Grundlage für die Bildung von Fraktionen im Gemeinderat (§ 32 a GemO, vgl. Abschnitt II.2 des Allgemeinen Teils und Begründung zu Artikel 1 Nummer 9) wird den Fraktionen das Recht gegeben, ihre Auffassungen im Amtsblatt der Gemeinde darzulegen.

Das Amtsblatt ist ein geeignetes und verbreitet genutztes Medium, um die Einwohnerinnen und Einwohner über die allgemein bedeutsamen Angelegenheiten der Gemeinde zu unterrichten (§ 20 Absatz 1 GemO). Ob die Gemeinde ein eigenes Amtsblatt herausgibt bzw. ob das Amtsblatt neben den öffentlichen Bekanntmachungen der Gemeinde (§ 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 DVO GemO) noch weitere Inhalte hat, obliegt der Entscheidung der Gemeinde. Nutzt die Gemeinde das Amtsblatt, um der Unterrichtspflicht des Gemeinderats nach § 20 Absatz 1 GemO nachzukommen, ist es folgerichtig, dass auch die Fraktionen ihre Auffassungen im Amtsblatt darlegen können, da sie bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung des Gemeinderats mitwirken und insoweit ihre Auffassungen öffentlich darstellen können (§ 32 a Absatz 2 Sätze 1 und 2 GemO). Dieses Recht beschränkt sich auf Angelegenheiten der Gemeinde. Ein Äußerungsrecht der Fraktionen bzw. der sie tragenden Parteien oder Wählervereinigungen im Amtsblatt zu bundes- oder landespolitischen Themen besteht nicht.

Das Nähere ist durch den Gemeinderat in einem Redaktionsstatut zu regeln. Eine Regelung in Rechtsform einer Satzung ist nicht erforderlich. Insbesondere ist im Redaktionsstatut der angemessene Umfang der Beiträge der Fraktionen unter Berücksichtigung des Informationsbedarfs der Einwohner, des Interesses der Fraktionen und der Kapazität des Amtsblatts zu regeln. Eine Staffelung nach Größe der Fraktionen ist möglich.

Im Redaktionsstatut sind auch Beschränkungen zur Sicherstellung der gebotenen Neutralität im Vorfeld von Wahlen zu treffen. Die in der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zur Neutralitätspflicht von Staatsorganen (vgl. insbesondere Bundesverfassungsgericht in BVerfGE 44, 125 und Staatsgerichtshof Baden-Württemberg in ESVGH 31, 81) sind einschlägig, da das Amtsblatt als amtliches Verkündungsorgan der Gemeinde dem Gebot der parteipolitischen Neutralität in besonderem Maße Rechnung tragen muss. Das den Fraktionen eingeräumte Äußerungsrecht ist daher entsprechend den Rechtsprechungsgrundsätzen eingeschränkt. So gilt in der Zeit unmittelbar vor Wahlen ein strenges Neutralitätsgebot. Da in dieser Phase regelmäßig streitig sein wird, ob es sich noch um sachlich neutrale Information oder um

werbende Äußerungen handelt, ist es im Hinblick auf die Neutralität des Amtsblatts und die rechtmäßige Durchführung von Wahlen erforderlich, die Aufnahme von Beiträgen der Fraktionen im Amtsblatt innerhalb eines vom Gemeinderat unter Beachtung der Grundsätze der Rechtsprechung zu bestimmenden Zeitraums auszuschließen. Die Vorschrift bezieht sich sowohl auf Parlamentswahlen (Europawahl, Bundestagswahl und Landtagswahl) als auch auf Kommunalwahlen und die Wahl der Regionalversammlung des Verbands Region Stuttgart. Die Festlegung des maßgeblichen Zeitraums bleibt der Entscheidung des Gemeinderats überlassen. Da der Staatsgerichtshof in seiner Entscheidung den Zeitraum, den das Bundesverfassungsgericht

angenommen hat – etwa fünf bis sechs Monate vor dem Wahltag – für angemessen erachtet hat, wird ein Zeitraum von sechs Monate vor dem Wahltag als Obergrenze festgelegt.

Aus den Hinweisen des Städtetags:

2. Nr. 2 und 11 – §§ 20 Abs. 3 und 32a zu Fraktionen und deren Veröffentlichungsrecht in Amtsblättern

Wiewohl die Gemeindeordnung seither keine Regelungen zu Fraktionen enthielt, sind diese Zusammenschlüsse von Ratsmitgliedern in einer großen Zahl von Städten und Gemeinden seit Jahrzehnten etablierter Bestandteil der Entscheidungsfindung in den Gemeinderäten sowie ggf. Ortschaftsräten und Bezirksbeiräten.

§ 32a Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 entspricht den seitherigen Gepflogenheiten bei der **Fraktionsbildung** und dem seitherigen **Wirken von Fraktionen**. Ferner wird eine Verpflichtung festgeschrieben, die Fraktionsbildung, die Mindestmitgliederzahl für Fraktionen sowie Fraktionsrechte und Fraktionspflichten in der Geschäftsordnung des jeweiligen Gremiums festzulegen. Laut Gesetzesbegründung darf die Mindestfraktionsstärke „unter Berücksichtigung der Größe des Gemeinderats und der Anzahl der auf die Mehrheit der Wahlvorschläge entfallenden Sitze nicht unangemessen hoch sein. Ohne festgelegte Mindestfraktionsstärke muss eine Fraktion aus mindestens zwei Personen bestehen“.

Gemäß § 32a Abs. 2 Satz 2 dürfen Fraktionen ihre **Auffassungen** auch **öffentlich darlegen**. Sie sind in ihrer Öffentlichkeitsarbeit somit nicht an die Mehrheitsauffassung in den jeweiligen Räten gebunden. Eine derartige ausdrückliche Ermächtigung zu eigenständigen Fraktionspublikationen enthielt die Gemeindeordnung bislang nur im Zusammenhang mit Bürgerentscheidens. Im Kontext zu diesem ausdrücklichen öffentlichen **Darlegungsrecht** der Fraktionen steht ihr Anspruch gemäß § 20 Abs. 3, **in einem etwaigen Amtsblatt** der Stadt oder Gemeinde ihre Auffassungen zu Angelegenheiten der Kommune darzulegen. Dieses Darlegungsrecht besteht daher nicht betreffend Angelegenheiten

außerhalb des kommunalen Wirkungskreises und somit unter anderem nicht betreffend landes-, bundes- oder europapolitischer Angelegenheiten. Der Veröffentlichungsanspruch ist zudem auf Amtsblätter begrenzt, die über die reine Veröffentlichung von amtlichen Bekanntmachungen, amtlichen Bekanntgaben und amtlichen Mitteilungen hinaus auch „zur regelmäßigen Unterrichtung der Einwohner über die allgemein bedeutsamen Angelegenheiten der Gemeinde“ im Sinne von § 20 Abs. 1 genutzt werden. Letzteres dürfte regelmäßig der Fall sein. Jede Fraktion hat einen individuellen Anspruch, Beiträge im Amtsblatt zu veröffentlichen. Eine Vereinbarung über den **Verzicht auf dieses**

Veröffentlichungsrecht

kann folglich mit den Fraktionen nur auf freiwilliger Basis getroffen werden. Wegen des individuellen Anspruchs jeder Fraktion wäre auch ein Mehrheitsbeschluss des Gemeinderats zum Verzicht auf Fraktionsveröffentlichungen gegenüber einer Fraktion, die ihn abgelehnt hat, unwirksam. Eine einvernehmliche Vereinbarung bzw. ein einstimmiger Gemeinderatsbeschluss zum Verzicht auf Fraktionsveröffentlichungen kann von einer Fraktion nachfolgend einseitig aufgekündigt werden.

Das Nähere zur Umsetzung des Rechts auf Fraktionsveröffentlichungen hat der Gemeinderat im **Redaktionsstatut** für das Amtsblatt zu regeln bzw. ein vorhandenes Statut ggf. anzupassen. Dabei hat der Gemeinderat insbesondere den „angemessenen Umfang“ der Fraktionsbeiträge zu bestimmen. Der Veröffentlichungsumfang pro Amtsblattausgabe kann entweder für alle

Fraktionen identisch oder unter Berücksichtigung der jeweiligen Fraktionsstärke festgelegt werden („abgestufte Chancengleichheit“). Im letzteren Fall bietet es sich an, die erlaubte Textumfänge der Fraktionen entsprechend ihrer Sitzzahl im Gemeinderat zu staffeln und hierbei durch eine Sockelgröße sicherzustellen,

⁵ Siehe § 21 Abs. 5 Satz 1, der in erweiterter neuer Fassung wie folgt lautet: „Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, muss den Bürgern die *innerhalb der Gemeindeorgane* vertretene Auffassung durch Veröffentlichung oder Zusendung einer schriftlichen Information bis zum 20. Tag vor dem Bürgerentscheid dargelegt werden.“

⁶ Gruppierungen und einzelne Ratsmitglieder haben keinen Darlegungsanspruch. Ihnen können auf freiwilliger Basis allerdings via Redaktionsstatut ggf. ebenfalls Amtsblattveröffentlichungen eingeräumt werden.

6

dass auch den kleineren Fraktionen genügend Raum für verständliche Publikationen eröffnet ist. Beispiel: Jeder Fraktion steht ein Sockel von 800 Zeichen sowie zusätzlich 150 Zeichen je Ratssitz pro Amtsblattausgabe zur Verfügung. Summen werden auf volle Hundert ab- oder aufgerundet.

Im Redaktionsstatut ist ferner eine sogenannte **Karenzzeitregelung** zu treffen, also ein Zeitraum vor Wahlen zu bestimmen, in dem Fraktionsveröffentlichungen unterbleiben, um die Chancengleichheit bei den Wahlen und die Neutralität der Kommune in den Wahlkämpfen zu gewährleisten. Der VGH Baden-Württemberg hat hierzu unmissverständlich festgestellt: „Eine von den Organen der Gemeinde im Wahlkampf ausgehende Beeinflussung der Wähler zugunsten oder zum Nachteil eines Bewerbers stellt insbesondere dann eine unzulässige Wahlbeeinflussung

dar, wenn dies unter Inanspruchnahme des Amtsblatts geschieht. Denn das Amtsblatt ist das amtliche Verkündungsorgan der Gemeinde und muss daher dem Gebot parteipolitischer Neutralität in besonderem Maße Rechnung tragen“ (Urteil vom 17.02.1992, 1 S 2266/91). Die Karenzzeitregelung vermeidet, dass die Stadt oder Gemeinde in Wahlkampfzeiten tun muss, was sich andererseits beinahe von selbst verbietet: Jeden Fraktionsartikel vorab auf Wahlneutralität zu prüfen und ggf. zu untersagen oder zu korrigieren.

Das Karenzzeitfordernis und damit die Karenzzeitregelung gelten im Übrigen selbstredend nicht nur für Beiträge der Fraktionen im Gemeinderat, sondern auch für jedwede anderen Artikel von Parteien, Wählervereinigungen und politischen Gruppierungen, Amtsinhabern sowie Wahlbewerberinnen und Wahlbewerbern. Die in Kommunen praktizierte sachliche Vorstellung aller zugelassenen Wahlbewerberinnen und Wahlbewerber vor Kommunalwahlen unter strenger Beachtung der Gleichbehandlung verstößt hingegen nicht gegen das Karenzzeitfordernis.

Das Karenzzeitfordernis gilt nicht nur für Kommunalwahlen, sondern auch für Parlamentswahlen. Lediglich für die Obergrenze der Karenzzeit ist in Gestalt von sechs Monaten eine gesetzliche Festlegung getroffen. Das ist jener Zeitraum, den der Staatsgerichtshof für die Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung vor Wahlen als angemessen erachtete. Wird diese Obergrenze ausgeschöpft, wäre das Darlegungsrecht der Fraktionen angesichts mehrerer Wahltermine in mehr oder weniger großen Zeitabständen über eine fünfjährige kommunale Wahlperiode hinweg allerdings stark eingeschränkt. Auf eine gesetzliche Fixierung der Sechsmonatsfrist wurde daher bewusst verzichtet. Eine Karenzzeit von drei Monaten ist nach Auffassung des Innenministeriums Baden-Württemberg noch vertretbar. Manche Kommunen haben kürzere Karenzzeiten.

Das **Redaktionsstatut** kann des Weiteren klarstellende Bestimmungen zum Themenkreis von Fraktionsmitteilungen enthalten. Beispiele: Begrenzung der Fraktionspublikationen auf Themen, für die der jeweilige Gemeinderat zuständig

ist, ferner auf sonstige städtische Planungen und Aufgaben, auf Veranstaltungen mit kommunalpolitischem Bezug und auf Stellungnahmen zu Äußerungen anderer Fraktionen und Gruppierungen. Untersagung von Wahlaufrufen und Wahlwerbung, von politischen Stellungnahmen ohne kommunalpolitischen Bezug sowie von strafrechtlich relevanten Angriffen auf Dritte und Verstößen gegen Rechtspflichten. Verpflichtung zur Einhaltung presserechtlicher Bestimmungen.

7

Übernahme der inhaltlichen Verantwortung durch die jeweilige Fraktion und Aufnahme eines entsprechenden Hinweises in das Amtsblatt.

Ob auch Fraktionen der **Ortschaftsräte** die Möglichkeit zur Darlegung ihrer Auffassungen zum jeweiligen Ortsgeschehen im Amtsblatt gemäß § 20 Abs. 3 via das Redaktionsstatut des Amtsblatts erhalten, entscheidet nach § 72 letzter Satz der jeweilige Gemeinderat. Für **Bezirksbeiräte** enthält die Gemeindeordnung keine entsprechende Regelung. Im Rahmen der Kommunalen Selbstverwaltung steht es den Gemeinderäten gleichwohl frei, auch ihnen entsprechende Rechte einzuräumen. Das Redaktionsstatut ist ggf. um Passagen zu Ortschaftsräten und Bezirksbeiräten zu ergänzen.

§ 32a Abs. 3 legitimiert die **Finanzierung der Arbeit von Fraktionen** mit städtischen Haushaltsmitteln. Bereitgestellte Mittel dürfen verwandt werden, um sächliche und personelle Aufwendungen zu bestreiten. Solche Aufwendungen können unter anderem durch das Führen von Fraktionsgeschäftsstellen entstehen. Gewährte Mittel dürfen hingegen nicht zur Finanzierung von Parteien oder Wählervereinigungen und nicht für Fraktionsaktivitäten außerhalb des Wirkungsbereichs von Fraktionen gemäß § 32a Abs. 2 Sätze 1 und 2 eingesetzt werden. Aufwendungen der Fraktionsvorsitzenden und von Fraktionsmitgliedern sind über Entschädigungsleistungen gemäß § 19 abzugelten und zählen daher ebenfalls nicht zur Fraktionsfinanzierung nach § 32a Abs. 3.

Vor diesem Hintergrund hat der Gemeinderat das Ob und ggf. die Höhe von Fraktionsmitteln festzulegen. Sie sind im Haushaltplan zu veranschlagen und zu bewirtschaften. Die Fraktionsgrößen können bei der Bemessung berücksichtigt werden. Ebenso ist eine Beschränkung der Mittelgewährung auf bestimmte Zwecke möglich.

Die „Grundsätze für die Fraktionsfinanzierung aus kommunalen Haushaltsmitteln - Darstellung der Rechtslage, die zwischen Innenministerium, Regierungspräsidien, Gemeindeprüfungsanstalt und kommunalen Landesverbänden“ vom 06.04.1992 können im Übrigen weiterhin zur Beurteilung der Zulässigkeit der Mittelgewährung an Fraktionen herangezogen werden. Deren Wortlaut liegt als Anlage 2 bei.

Fraktionen sind „Organteile“ des Hauptorgans Gemeinderat einer Stadt oder einer Gemeinde. Unter Würdigung dieser besonderen Stellung und ihres damit verbundenen unabhängigen politischen Wirkens für die jeweilige Kommune lässt § 32a Abs. 3 für die Selbstbewirtschaftung der Mittel durch die Fraktionen ausdrücklich einen Nachweis über die bestimmungsgemäße Mittelverwendung in einfacher Form genügen. In der Gesetzesbegründung wird hierzu „eine summarische Darstellung der wesentlichen Ausgabearten mit den darauf entfallenden Beträgen“ beispielhaft genannt. Von örtlichen und überörtlichen Prüfungen bleiben Fraktionsmittel dennoch selbstverständlich nicht ausgenommen.

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 eine gegen ein Gesetz verstößende 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 antretenden 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 Mitteilungsblattes in der Regel der Fall.

Strobl

Minister für Inneres, Digitalisierung
und Migration

