Stadt Leipzig

Informationsvorlage Nr. VI-DS-04385

Status: **öffentlich**

Eingereicht von
Dezernat Allgemeine Verwaltung

Betreff:
Neutralitätspflicht in Wahlkampfzeiten für das Wahljahr 2017

Beratungsfolge (Änderungen vorbehalten): **Gremium**	**voraussichtlicher Sitzungstermin**	**Zuständigkeit**
Dienstberatung des Oberbürgermeisters		Information zur Kenntnis

Die Information wird zur Kenntnis genommen und folgendem Verteiler zur Kenntnis gegeben

- Beigeordnete
- Amts- und Referatsleiter/innen
- Fraktionen des Stadtrates
- Leiter/innen der Eigenbetriebe

Übereinstimmung mit strategischen Zielen:

Finanzielle Auswirkungen			X	nein		wenn ja,
Kostengünstigere Alternativen geprüft		nein		ja, Ergebnis siehe Anlage zur Begründung	
Folgen bei Ablehnung		nein		ja, Erläuterung siehe Anlage zur Begründung	
Handelt es sich um eine Investition (damit aktivierungspflichtig)?		nein		ja, Erläuterung siehe Anlage zur Begründung	

Im Haushalt wirksam		von	bis	Höhe in EUR	wo veranschlagt
Ergebnishaushalt	Erträge				
	Aufwendungen				
Finanzhaushalt	Einzahlungen				
	Auszahlungen				
Entstehen Folgekosten oder Einsparungen?			nein		wenn ja,

Folgekosten Einsparungen wirksam		von	bis	Höhe in EUR (jährlich)	wo veranschlagt
Zu Lasten anderer OE	Ergeb. HH Erträge				
	Ergeb. HH Aufwand				
Nach Durchführung der Maßnahme zu erwarten	Ergeb. HH Erträge				
	Ergeb. HH Aufwand (ohne Abschreibungen)				
	Ergeb. HH Aufwand aus jährl. Abschreibungen				

Auswirkungen auf den Stellenplan		X nein	wenn ja,
Beantragte Stellenerweiterung:	Vorgesehener Stellenabbau:		
Beteiligung Personalrat		X nein	ja,

Sachverhalt

1. Neutralitätspflicht der Gemeinde und ihrer Organe

Die kommunale Öffentlichkeitsarbeit in Wahlzeiten ist an strenge Maßstäbe gebunden. Die Gemeinde und ihre Organe, das heißt der Gemeinderat und der Oberbürgermeister, die Ausschüsse des Gemeinderats, die Fraktionen, die kommunalen Wahlbeamten (Beigeordneten), die Beamten und alle Mitarbeiter der Verwaltung sind in **Wahlzeiten zur Neutralität** verpflichtet.

Ihnen ist es untersagt in ihrer Funktion Wahlwerbung zu betreiben. Nur außerhalb ihrer amtlichen Funktion steht ihnen das Recht im Rahmen des Art. 5 GG zu.

Diese Neutralitätsverpflichtung gilt insbesondere auch für die Teilnahme von städtischen Mitarbeitern an Veranstaltungen (z.B. Wahlveranstaltungen u.ä., Einladungen von Parteien etc.). In Zweifelsfällen ist die Entscheidung durch den Vorgesetzten (gegebenenfalls nach Rücksprache mit dem Rechtsamt) zu treffen.

Die Neutralitätspflicht der Gemeinde als solche, und ihrer Organe, ergibt sich aus dem Wahlgrundsatz der Wahlfreiheit gemäß § 30 Abs. 1 SächsGemO.
Die Wahlfreiheit besteht darin, dass jeder Wähler sein Wahlrecht frei, d. h. ohne Zwang oder sonstige unzulässige **Wahlbeeinflussung** von außen ausüben kann (BVerfGE 7, 69 ff, 15, 166).

Wahlbeeinflussung sind alle öffentlichen oder veröffentlichten Äußerungen und Handlungen von Bewerbern und Dritten, die bei objektiven Verständnis dazu geeignet sind, unmittelbar auf die Wahlentscheidung der Wähler einzuwirken. Unzulässig ist die Wahlbeeinflussung, wenn sie durch Rechtsvorschrift ausdrücklich oder konkludent untersagt ist. Speziell sind die Gemeinden unter diesen Voraussetzungen bei ihrer an sich zulässigen Öffentlichkeitsarbeit (zu Wahlzeiten) zur Neutralität verpflichtet.

Nach einem Urteil des VGH Kassel (NVwZ 1992, 284) ist es zum Beispiel verboten in Wahlzeiten Erfolgs- und Leistungsberichte zu veröffentlichen.
Im Urteil heißt es *„... Aus der Verpflichtung, sich jeder parteiergreifenden Einwirkung auf die Wahl zu enthalten, folge das Gebot äußerster Zurückhaltung und das Verbot **jeglicher mit Haushaltsmitteln** betriebenen Öffentlichkeitsarbeit in Form von sogenannten Arbeits-, Leistungs- oder Erfolgsberichten. Denn in der „heißen Phase des Wahlkampfes“ gewönnen solche Veröffentlichungen in aller Regel den Charakter parteiischer Werbemittel in der Wahlauseinandersetzung, in die einzugreifen der Regierung verfassungskräftig versagt sei.“*

Die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen

Entsprechend § 35 a Abs. 2 SächsGemO dürfen die Fraktionen ihre Auffassungen öffentlich darstellen. Auch bisher gilt, dass die Außendarstellung aber immer im Zusammenhang mit der Fraktionstätigkeit stehen muss und sich nicht auf allgemeine parteipolitische Arbeit erstreckt werden darf.

Das Gebot der äußersten Zurückhaltung erfordert auch von den Fraktionen in der „heißen Wahlkampfphase“ - sechs Wochen vor dem Wahltag- ein Verzicht auf jegliche Öffentlichkeit in der Form sog. Arbeits-, Leistungs- und Erfolgsberichte.
Darüber hinaus sind die Fraktionen auch in der Vorwahlzeit – sechs Monate vor dem Wahltag- daran gebunden, dass ihre Öffentlichkeitsarbeit sich im Rahmen des Aufgaben und Zuständigkeitsbereiches der Gemeinde bewegt und sich jeder offenen oder versteckten Werbung für die eine oder andere Seite der miteinander konkurrierenden politische Kräfte enthalten muss.

Das Neutralitätsgebot gilt im übrigen auch bei der **Zulassung von Anzeigen in Amtsblättern** (VGH BW ESVGH 33,275) !

2. Neutralitäts -und Loyalitätspflicht eines kommunalen Wahlbeamten

Der Beigeordnete als kommunaler Wahlbeamter ist zur parteipolitischen Neutralität und Loyalität verpflichtet.

Hiernach hat der Beamte bei politischer Betätigung diejenige Mäßigung und Zurückhaltung zu wahren, die sich aus seiner Stellung gegenüber der Allgemeinheit und aus Rücksicht auf die Pflichten seines Amtes ergeben.

Der Grundsatz der parteipolitischen Neutralität gehört zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums i. S. v. Art. 33 V GG und gilt gleichermaßen für den kommunalen Wahlbeamten.
Dieser Grundsatz verbietet es dem Beamten, sich bei seiner Amtsführung auf eine bestimmte parteipolitische Richtung festzulegen.

Der kommunale Wahlbeamte steht wegen seiner kommunalverfassungsrechtlich zugewiesenen Leitung der hauptamtlichen Gemeindeverwaltung im Schnittpunkt politischer Willensbildung und fachlicher Verwaltung.

Die politische Betätigung des Beigeordneten in Wahlzeiten unterliegen im Ergebnis wahlprüfungsrechtlichen Vorschriften wie z. B. Wahlanfechtungen unter Hinweis auf unzulässige Wahlbeeinflussung gemäß §§ 25 – 27 KomWG.

In der Anwendungspraxis wird hier zwischen **privater Parteinahme** und **amtlicher Beeinflussung** unterschieden. Die private Parteinahme wie Einwirkungen auf den Wähler, „Wahlmanöver" der im Wahlkampf stehenden Parteien oder einzelner Wahlbewerber sowie die Verbreitung von Täuschungen und Lügen, reichen i.d.R. für eine erfolgreiche Wahlanfechtung nicht aus, auch wenn sie sittlich zu missbilligen sind.

Hingegen werden **amtliche Wahlbeeinflussungen** als Wahlungültigkeitsgrund generell anerkannt, vor allem wenn sie von Organen der Gemeindeverwaltung ausgehen.

Die Anerkennung der amtlichen Wahlbeeinflussung als Wahlungültigkeitsgrund beruht maßgeblich darauf, dass die vollziehende Gewalt dem Gebot der Freiheit der Wahl unterworfen ist (Art. 20 III GG), also zu ihrer Gewährleistung verpflichtet ist, während die Wahlbeeinflussung aus dem nichtstaatlichen bzw. nichtkommunalen Bereich unter den Bedingungen des Wahlwettbewerbes grundsätzlich hingenommen wird.

3. Vorwahlzeit und „Heiße- Wahlkampf- Phase"

Eine ausdrückliche gesetzliche Regelung des Wahlkampfes bzw. der „heißen Wahlkampfphase" gibt es nicht. Es ist auch kein Rechtsbegriff bzw. ein unbestimmter Rechtsbegriff. Der Begriff kommt überwiegend aus dem politischen Sprachgebrauch.
Allerdings wird in einigen Entscheidungen der Begriff „heiße Phase" erwähnt. So in einer Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs in seinem Urteil vom 10.Oktober 1991 (Az: 6 UE 2578/90) zum Thema - Unzulässige Öffentlichkeitsarbeit des Magistrats in der „heißen Phase" des Kommunalwahlkampfs-.

Im Leitsatz wurde ausgeführt:

*„1. Es ist den Amtsträgern einer Gemeinde verwehrt, in ihrer amtlichen Eigenschaft während der **„heißen Phase"** des Kommunalwahlkampfes Erfolgsberichte an wahlberechtigte Bürger zu versenden (im Anschluss an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 02.März 1977- 2 BvE 1/76-BverfGE 44,125,138 ff).*
2. Kann sich diese verbotene amtliche Wahlwerbung auf die Sitzverteilung in der Gemeindevertretung ausgewirkt haben, so muss die Wahl zur Gemeindevertretung wiederholt werden".
Der Begriff der „heißen Phase" wird in der Entscheidung auch umschrieben mit „im nahen Vorfeld".

Die Sächsische Staatsregierung hat am 03.02.2014 eine Verwaltungsvorschrift für die Sächsische Staatsregierung und ihre Behörden über die Öffentlichkeitsarbeit während der Vorwahlzeit (VwV Öffentlichkeitsarbeit, SächsAmtsbl. Nr. 8, S. 415) beschlossen und sie zum 01.04.2014 in Kraft gesetzt (Anlage1).

Obgleich diese Verwaltungsvorschrift anhand des Geltungsbereiches nicht explizit für die Gemeinden gilt, sind die enthaltenen, vom Bundesverfassungsgericht für die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung in der Vorwahlzeit entwickelten Grundsätze durch die Gemeinden entsprechend anzuwenden (Quecke/Schmid, Kommentar SächsGemO zu § 35 a, Rdnr. 56).

Als „Vorwahlzeit" bezeichnet man die Zeit sechs Monate vor dem Wahltag und als „heiße Wahlkampfphase" bezeichnet man den Zeitraum sechs Wochen vor den Wahltag.

Hingegen kann man das Ende des Wahlkampfes aus den Regelungen des Kommunalwahlgesetzes herleiten. Danach ist gemäß §17 KomWG während der Wahlzeit (08.00 Uhr - 18.00 Uhr) in und an dem Gebäude, in dem sich der Wahlraum befindet, am Wahltag jede Beeinflussung der Wähler durch Wort, Ton, Schrift oder Bild sowie jede Unterschriftensammlung verboten.
Der allgemeine Wahlkampf/Heiße- Wahlkampf- Phase endet so gesehen einen Tag vor dem Wahltag.

Verteiler:
- Beigeordnete
- Amts- und Referatsleiter/innen
- Fraktionen des Stadtrates
- Leiter/innen der Eigenbetriebe