



Open Access Repository

www.ssoar.info

Wahlwerbung durch den Ministerpräsidenten für seine Partei

Wendt, Janine

Veröffentlichungsversion / Published Version

Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Wendt, J. (2010). *Wahlwerbung durch den Ministerpräsidenten für seine Partei*. (Wahlperiode Brandenburg, 5/8). Potsdam: Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-52594-5>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/1.0>

Parlamentarischer Beratungsdienst

Wahlwerbung durch den Ministerpräsidenten für seine Partei

Bearbeiterin: Janine Wendt

Datum: 12. Februar 2010

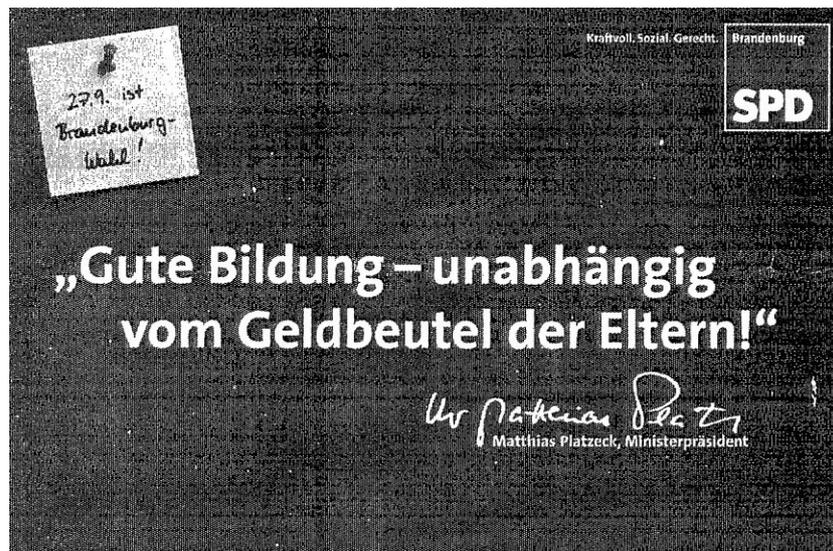
Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

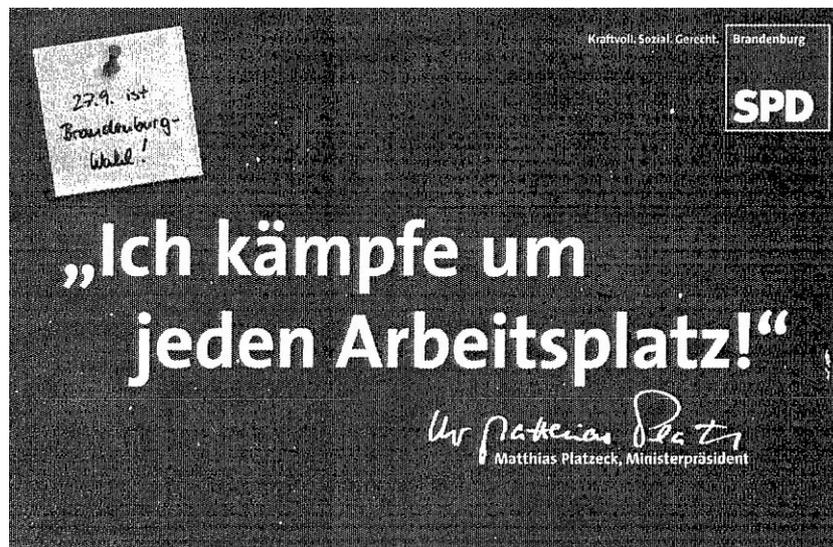
I.	Auftrag.....	2
II.	Stellungnahme.....	3
	1. Grundsatz der Wahlfreiheit	4
	2. Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen.....	4
	3. Verstoß von Staatsorganen gegen das Neutralitätsgebot.....	5
	a) Wahlwerbung/Wahlpropaganda.....	5
	b) Beurteilungskriterien.....	6
	4. Einzelfallbetrachtung.....	7
	a) Wahlplakat 1.....	7
	b) Wahlplakat 2.....	8
	aa) Rechtsprechung.....	8
	bb) Neutralitätspflichtverstoß des Ministerpräsidenten?.....	9
III.	Ergebnis und Zusammenfassung.....	10

I. Auftrag

Gegenstand der folgenden Prüfung ist die Frage, ob der Landesvorsitzende der SPD in seiner Eigenschaft als Ministerpräsident für seine Partei im Wahlkampf auftreten darf. Diesem Rechtsgutachten liegt ein Wahleinspruch gegen die Gültigkeit der Wahlen zum Landtag Brandenburg am 27. September 2009 zugrunde. Der Beschwerdeführer legte Bilder zweier Wahlplakate der SPD vor. Darauf waren die Wahlaussagen „Gute Bildung – unabhängig vom Geldbeutel der Eltern!“ (Bild 1) und „Ich kämpfe um jeden Arbeitsplatz!“ (Bild 2) jeweils mit „Matthias Platzeck, Ministerpräsident“ unterzeichnet.



(Bild 1, Quelle: Einspruchsvorlage)



(Bild 2, Quelle: Einspruchsvorlage)

Zu prüfen ist, ob diese Art der Unterzeichnung unter Nennung der amtlichen Stellung einen begründeten Einspruch im Sinne des § 4 Abs. 1 Nr. 3 Wahlprüfungsgesetz Brandenburg (WPrüfG) darstellt. Dies wäre gegeben, wenn ein Verstoß gegen das Grundgesetz (GG) bzw. gegen die Verfassung des Landes Brandenburg (LV) vorläge.

II. Stellungnahme

Die Entscheidung des Landtages über einen Einspruch richtet sich nach § 9 WPrüfG. Bei Begründetheit des Einspruchs lautet sie gemäß § 9 Nr. 3 WPrüfG auf Erklärung der Ungültigkeit der Wahl im betreffenden Wahlgebiet. Voraussetzung hierfür ist, dass ein Ein-

spruchsgrund nach § 4 Abs. 1 Nr. 3 WPrüfG vorliegt. Danach kann ein Einspruchsgrund unter anderem darauf gestützt werden, dass Vorschriften des GG oder der LV in einer Weise verletzt worden sind, dass dadurch die Verteilung der Sitze beeinflusst wurde. Als verletzte Vorschriften bzw. Verfassungsprinzipien kommen vorliegend der Grundsatz der Freiheit der Wahl sowie das Recht der Parteien auf Chancengleichheit im Wahlkampf in Betracht.

1. Grundsatz der Wahlfreiheit

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können Wahlen demokratische Legitimation im Sinne des Art. 20 Abs. 2 GG nur verleihen, wenn sie frei sind.¹ Die durch Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG und Art. 22 Abs. 3 Satz 1 LV gewährleistete Freiheit der Wahl besteht unter anderem darin, dass jeder Wähler sein Wahlrecht in einem freien und offenen Prozess der Meinungsbildung ohne jede unzulässige Beeinflussung von staatlicher oder nichtstaatlicher Seite ausüben kann.² Dabei ist es Staatsorganen in amtlicher Funktion verwehrt, auf die Willensbildung des Volkes bei Wahlen einzuwirken, um dadurch Herrschaftsmacht in Staatsorganen zu erhalten oder zu verändern.³ Eine auf Wahlbeeinflussung gerichtete, parteiergreifende Einwirkung von Staatsorganen zugunsten oder zulasten einzelner oder mehrerer am Wahlkampf beteiligten politischen Parteien oder Bewerber ist unvereinbar mit Art. 20 Abs. 2 GG. Sie verstößt gegen das Gebot der Neutralität des Staates im Wahlkampf und verletzt die Integrität der Willensbildung des Volkes durch Wahlen und Abstimmungen.⁴

2. Recht der Parteien auf Chancengleichheit bei Wahlen

Eine parteiergreifende Einwirkung von Staatsorganen kann gleichfalls dazu führen, dass die davon betroffenen politischen Parteien oder Wahlbewerber in ihrem verfassungsmäßigen Recht auf Chancengleichheit bei Wahlen verletzt sind (Art. 21 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 GG). Demokratische Gleichheit fordert, dass der jeweils herrschenden Mehrheit und der oppositionellen Minderheit bei jeder Wahl aufs Neue die grundsätzlich gleichen Chancen im Wettbewerb um die Wählerstimmen offengehalten werden.⁵ Das Recht der politischen

1 BVerfGE 44, 125 (139) – juris Rn. 46; Hess. VGH, Urteil vom 25. Februar 1999, Az. 8 UE 4368/98 – juris Rn. 85.

2 BVerfGE 66, 369 (380) – juris Rn. 32; BVerwGE 104, 323 (327) – juris Rn. 17.

3 BVerfGE 44, 125 (141) – juris Rn. 49.

4 VG Osnabrück, Urteil vom 23. April 2002, Az. 1 A 126/01 – juris Rn. 21.

5 BVerfGE 44, 125 (145) – juris Rn. 58; BVerfGE 21, 196 (199 f.).

Parteien auf Chancengleichheit, das zunächst für den Wahlvorgang selbst entwickelt worden ist, hat das Bundesverfassungsgericht auf die Wahlvorbereitung, insbesondere auf Wahlwerbung, ausgedehnt. Wird diese durch Maßnahmen der öffentlichen Gewalt beeinträchtigt, ist das Recht auf Chancengleichheit der Parteien im Wahlkampf verletzt.⁶

3. Verstoß von Staatsorganen gegen das Neutralitätsgebot

Sowohl bei dem Grundsatz der Wahlfreiheit als auch bei dem Recht der Parteien auf Chancengleichheit im Wahlkampf stellt sich also die zentrale Frage, ob das Gebot der amtlichen Neutralität des Staates gewahrt wurde. Von einer unzulässigen amtlichen Wahlbeeinflussung ist dann zu sprechen, wenn von staatlichen Stellen oder von Inhabern eines staatlichen Amtes in amtlicher Eigenschaft oder unter Hinweis auf ihren Amtscharakter im Vorfeld einer Wahl in mehr als nur unerheblichem Maße parteiergreifend auf die Willensbildung der Wahlberechtigten Einfluss genommen wird.⁷ Es ist dem Amtsinhaber insbesondere versagt, sich in amtlicher Funktion mit politischen Parteien oder anderen Wahlbewerbern zu identifizieren und sie unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen. Dabei bleibt es dem Amtsträger jedoch unbenommen, sich als Bürger aktiv am Wahlkampf zu beteiligen.⁸

a) Wahlwerbung/Wahlpropaganda

Entscheidend ist die Art und Weise der Öffentlichkeitsarbeit. Öffentlichkeitsarbeit von Regierungen und gesetzgebenden Körperschaften ist grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig, sollte aber in Wahlkampfzeiten mit größter Zurückhaltung erfolgen. Sie findet dort ihre Grenzen, wo die Partei- und Wahlwerbung beginnt.⁹

Wahlwerbung/Wahlpropaganda als Werbung für eine gezielte Stimmabgabe ist in einer Massendemokratie für das Funktionieren einer Wahl unerlässlich. Sie ist in der Regel nicht gegen die Willensbildung und Entschließungsfreiheit der Wahlberechtigten gerichtet, sondern dient gerade deren Realisierung. Erst durch den Wahlkampf werden viele Wahlberechtigte veranlasst, zur Wahl zu gehen und ihre Wahlentscheidung reflektiert zu treffen.¹⁰ Dabei ist die Wahlwerbung im öffentlichen Straßenraum ein etabliertes Mittel im Wahl-

6 BVerfGE 44, 125 (146) – juris Rn. 61; BVerfGE 14, 121 (132 f.); BVerfGE 7, 99 (107).

7 BVerfGE 103, 111 (132).

8 Schreiber, BWahlG, Kommentar, 8. Auflage, 2009, § 1 Rn. 31.

9 Schreiber (Fn. 8), § 1 Rn. 90.

10 Schreiber (Fn. 8), § 1 Rn. 28.

kampf der Wahlvorschlagsträger. Sie ist ein wichtiger Bestandteil der nichtamtlichen Wahlvorbereitung. Zu ihr gehören auch Werbeplakate¹¹, wie die beiden dem Wahleinspruch zugrundeliegenden Wahlplakate der SPD.

b) Beurteilungskriterien

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Grundsatzentscheidung im Jahr 1977¹² beispielhaft Kriterien aufgezeigt, anhand deren eine Abgrenzung der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit gegenüber der verfassungswidrigen, parteiergreifenden Einwirkung in den Wahlkampf vorgenommen werden kann. Anzeichen für das Überschreiten der Grenze können unter anderem der Inhalt sowie die äußere Form und Aufmachung von Anzeigen und Druckschriften sein. Auch Zahl und Umfang der Maßnahmen, Intensität des Wahlkampfes und der Zeitfaktor stellen bei der Beurteilung relevante Größen dar. In der „heißen Phase“ der Wahlkampfes ist äußerste Zurückhaltung geboten. Erlaubt sind lediglich informierende, wettbewerbsneutrale Veröffentlichungen, die aus akutem Anlass herausgegeben werden. So hat beispielsweise der Bundestag einen Einspruch in Bezug auf eine Äußerung der amtierenden Bundesregierung zum Zuwanderungsgesetz in einer Zeitungsbeilage als offensichtlich unbegründet angesehen, weil sie eine sachliche Information zum Inhalt hatte, inhaltlich keinen Bezug zur Bundestagswahl aufwies und in keiner reklamehaften Aufmachung erschienen war.¹³

Häufen sich dagegen im Vorfeld der Wahl Druckschriften oder Anzeigen, die bei unbefangener Betrachtung mehr der Steigerung des Bekanntheitsgrades und der Sympathiewerbung einer Bundes-/Landesregierung als der Befriedigung eines von der Sache her gerechtfertigten Informationsbedürfnisses der Bürger dienen, kann die Grenze zur unzulässigen Wahlwerbung überschritten sein. Das wird insbesondere dann anzunehmen sein, wenn die regierungsamtlichen Veröffentlichungen in der Vorwahlzeit mit Abbildungen der Mitglieder der Regierung versehen und deren persönliche Qualitäten besonders herausgestellt werden.¹⁴

11 Schreiber (Fn. 8), § 1 Rn. 79.

12 BVerfGE 44, 125 (150 f.) – juris Rn. 71.

13 BT-Drucks. 15/1850 (Anlage 10, S. 53 ff.).

14 BVerfGE 44, 125 (150 f.) – juris Rn. 74.

4. Einzelfallbetrachtung

Diese von der Rechtsprechung allgemein entwickelten Kriterien, sind im Folgenden auf den konkreten Einzelfall anzuwenden. Die Angabe der Amtsbezeichnung auf beiden Wahlplakaten ist im Zusammenhang mit der jeweils vorangestellten Wahlaussage zu beurteilen. Es ist zu überprüfen, ob durch die Wahlplakate jeweils gegen die Neutralitätspflicht von Staatsorganen verstoßen wurde und damit in die Wahlfreiheit und/oder die Chancengleichheit der Parteien im Wahlkampf in verfassungswidriger Weise eingegriffen wurde. Aufgrund der inhaltlichen Verschiedenheit beider Wahlplakate, sollen beide unabhängig voneinander überprüft werden.

a) Wahlplakat 1

Das erste Wahlplakat (Bild 1) ist geprägt durch die Verwendung des Wahlslogans und die Unterschrift mit der Amtsbezeichnung „Ministerpräsident“. Die Verwendung der Amtsbezeichnung tritt nicht lediglich in den Hintergrund. Denn auffällig ist gerade der nicht ohne Weiteres lesbare Namenszug, der erst durch die darunter stehende Wiederholung in Druckbuchstaben verdeutlicht wird. Gleichzeitig wird das Auge des Betrachters auf die Amtsbezeichnung gelenkt, die auf diese Weise, trotz der relativ kleinen Schrift, in den Vordergrund rückt. Dennoch kann die Verwendung der Amtsbezeichnung auf dem Wahlplakat letztlich nicht beanstandet werden. Das Plakat erhält durch die Amtsbezeichnung keinen amtlichen Charakter, was für die Annahme eines Verstoßes gegen das Neutralitätsgebot von Staatsorganen gefordert wird. Der Wahlslogan ist eine allgemeine Aussage, die keinerlei persönliche Beziehung zum Amtsträger selbst in gerade dieser Eigenschaft entfaltet. Inhaltlich sind keine Anzeichen erkennbar, dass der Ministerpräsident als Amtsträger parteiübergreifend auf diesem Plakat für die SPD werben will. Darüber hinaus lässt auch die äußerliche Aufmachung keinerlei Amtsbezogenheit erkennen. Es sind keine Zusätze bzw. Hinweise auf sein Amtsbüro oder etwa ein Wappen ersichtlich, die für eine Amtsbezogenheit sprechen könnten. Außerdem darf der Ministerpräsident gemäß § 1 Abs. 3 Brandenburgisches Ministergesetz (BbgMinG) i.V.m. § 69 Abs. 3 Satz 1, 2. Halbsatz Landesbeamtengesetz (LBG) seine Amtsbezeichnung auch außerhalb des Dienstes verwenden. Demzufolge ist eine Verletzung des Neutralitätsgebotes und damit eine Wahlbeeinflussung durch dieses Wahlplakat abzulehnen.

b) Wahlplakat 2

Problematischer ist hingegen das zweite Wahlplakat (Bild 2). Denn durch die Wahlaussage in der Ich-Form mit anschließendem Namenszug und die darunter stehende Amtsbezeichnung, erhält die Aussage des Plakates eine persönlichere Note, die so ausgelegt werden könnte, dass Matthias Platzeck sich als Ministerpräsident (zusammen mit der SPD) für jeden Arbeitsplatz einsetzt und weiterhin einsetzen wird und damit parteiergreifend im Wahlkampf mitwirkt.

aa) Rechtsprechung

Die in diesem Bereich ergangene Rechtsprechung ist sehr umfangreich, aber ein vergleichbarer Fall ist nicht ersichtlich. So befassen sich die meisten Urteile hauptsächlich mit dem Verstoß gegen die Neutralitätspflicht von Amtsträgern, die in umfangreichen Broschüren, Faltblättern, Briefen oder Zeitungsinseraten amtlich gehandelt haben.¹⁵

Beispielsweise war beim Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes für die streitgegenständliche Wahlwerbung kennzeichnend, dass inhaltlich umfangreich über die bisher erfolgte Tätigkeit als Amtsperson in Form eines „Rechenschaftsberichtes“ berichtet und für eine Stimmabgabe für die eigene Partei geworben wurde. Dies stellte nach Auffassung des Gerichts eine unzulässige Wahlbeeinflussung des Wahlbewerbers als Amtsperson dar. Denn gerade die Angabe der Amtsbezeichnung im Zusammenhang mit den Ausführungen im folgenden Text ließen den Schluss auf ein Handeln als Amtsperson zu.¹⁶ In einem ähnlich gelagerten Fall, den das Bundesverwaltungsgerichts zu entscheiden hatte, wurde eine Wahlempfehlung von mehreren Amtsträgern, die sich auch als solche eingangs vorstellten, in einer Anzeige in einer Tageszeitung veröffentlicht. Dies stellte nach Auffassung des Gerichts ebenfalls eine Überschreitung der der Öffentlichkeitsarbeit durch das Neutralitätsgebot gezogenen Grenzen dar.¹⁷

Auch die Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts befasste sich mit einer inhaltlich umfangreicheren Wahlwerbung der Bundesregierung. Die amtierende Bundesre-

15 So bspw. Bay. VGH, Beschluss vom 13. Februar 1991, Az. 4 CE 91.404 – juris; BVerwGE 104, 323 ff.; Hess. VGH, Urteil vom 25. Februar 1999, Az. 8 UE 4368/98 – juris; VG Chemnitz, Urteil vom 30. November 2005, Az. 1 K 1145/05 – juris; Hess. VGH, Urteil vom 22. September 2005, Az. 8 UE 609/05 – juris.

16 Hess. VGH, Urteil vom 25. Februar 1999, Az. 8 UE 4368/98 – juris.

17 BVerwGE 104, 323 ff.

gierung schaltete in der „heißen Wahlkampfphase“ in Tageszeitungen und Zeitschriften zahlreiche aus Haushaltsmitteln finanzierte Anzeigen, in denen sie auf ihre positiven Leistungen hinwies, ohne dass ein gebotener, akuter Anlass dafür bestanden hätte. Ebenfalls gab sie Bücher, Broschüren, Faltblätter und ähnliche Publikationen in teilweise sehr hohen Auflagen (1 Mio. Exemplare) heraus. Auch diese enthielten zum Teil reine Sympathiewerbung und wirkten damit parteiergreifend in die Wahlauseinandersetzung ein.¹⁸ Angesichts dieses Umfangs musste das Bundesverfassungsgericht mit seiner Entscheidung der ausufernden, umfangreichen, nicht entziehbaren, parteiergreifenden Wahlwerbung eines Staatsorgans Einhalt gebieten.

Neben den zahlreichen Urteilen, in denen ein Neutralitätspflichtverstoß in solch eindeutigen Fällen bejaht wird, gibt es genauso ablehnende Rechtsprechung. So hatte sich beispielsweise das Verwaltungsgericht Dresden mit einem Fall zu befassen, in dem ein Wählerbrief des amtierenden Ministerpräsidenten davor warnt, für „Radikale von rechts“ zu stimmen. In dem Brief war die Amtsbezeichnung erst nach dem hervorgehobenen Namen sowie der Mitgliedschaft im Landtag aufgeführt, im Text war die Amtsinhaberschaft noch einmal erwähnt. Im Briefkopf war das Landeswappen enthalten. Jedoch sah das Gericht dies nicht als Verstoß an. Eine Gesamtschau aller formalen und inhaltlichen Elemente des Schreibens ergäbe, dass der Umstand, dass der Absender auch Ministerpräsident sei, kein besonderes Gewicht habe.¹⁹

In einem weiteren Fall auf kommunaler Ebene wurde die Verwendung der Amtsbezeichnung nicht als Verstoß gegen die Neutralitätspflicht gewertet, obwohl ein amtierender Bürgermeister als solcher dafür warb, eine Wahlbewerberin zu wählen. Begründet wurde das damit, dass eine Bezugnahme auf amtliche Tätigkeiten oder Aufgaben, die ein Bürgermeister wahrzunehmen hat, nicht enthalten war.²⁰

bb) Neutralitätspflichtverstoß des Ministerpräsidenten?

In Anbetracht dieser Rechtsprechung dürfte das zweite Wahlplakat ebenfalls nicht als wahlbeeinflussend anzusehen sein. Auch wenn das Wahlplakat höchstwahrscheinlich in ganz Brandenburg in einer hohen Anzahl plakatiert wurde, kann in der kurzen Wahlaussage im Zusammenhang mit der Amtsbezeichnung noch keine Verletzung der Neutralitäts-

18 BVerfGE 44, 125 ff.

19 VG Dresden, Urteil vom 4. August 2005, Az. 12 K 127/05 – juris Rn. 13.

20 VG Gießen, Urteil vom 23. März 2007, Az. 8 E 4139/05 – juris Rn. 44 f.

pflicht durch den Amtsträger „Ministerpräsident“ gesehen werden. Sowohl der Inhalt als auch die äußerliche Aufmachung des Plakates sprechen eher gegen einen solchen Verstoß. Es fehlen umfangreiche Beschreibungen der bisherigen Tätigkeit als Ministerpräsident. Das Plakat selbst enthält weder ein Foto des Ministerpräsidenten noch das Landeswappen noch sonst einen Hinweis auf die Landesregierung. Nicht näher feststellbar ist zwar, wann das Plakat aufgestellt wurde. Sofern den übrigen Parteien genügend Zeit blieb, auf das Plakat zu reagieren, kann auch deshalb kein Verstoß angenommen werden. Dass der „Amtsbonus“ ins Spiel gebracht wird, ist noch hinnehmbar, denn der Ministerpräsident dürfte hier in erster Linie als Vertreter seiner Partei wahrgenommen worden sein.²¹ Die bloße Verwendung der Amtsbezeichnung hebt den sonst privaten Charakter einer Äußerung nicht auf.²² Insofern kann davon ausgegangen werden, dass Matthias Platzeck als Parteimitglied und Landesvorsitzender lediglich unter zulässiger Verwendung der Amtsbezeichnung gemäß § 1 Abs. 3 BbgMinG i.V.m. § 69 Abs. 3 Satz 1, 2. Halbsatz LBG für die SPD warb.

Schließlich unterscheiden sich die Wahlplakate von dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts auch insoweit, als Ausmaß und Umfang der Wahlwerbung vergleichsweise gering ausfielen.

III. Ergebnis und Zusammenfassung

Die Verwendung der Amtsbezeichnung „Ministerpräsident“ auf den beiden in Rede stehenden Wahlplakaten dürfte nicht gegen die Neutralitätspflicht des Staates verstoßen. Damit liegt auch kein Verstoß gegen den Grundsatz der Freiheit der Wahl und das Recht der Parteien auf Chancengleichheit im Wahlkampf vor. Obwohl die Verwendung der Amtsbezeichnung in diesem Zusammenhang grundsätzlich problematisch ist, kann angesichts des Inhalts und der Aufmachung der Wahlplakate noch nicht von einer unzulässigen, parteiergreifenden Beeinflussung der Willensbildung der Wahlberechtigten gesprochen werden. Der zu prüfende Wahleinspruch ist folglich unbegründet.

gez. Janine Wendt

21 Vgl. auch Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Art. 41 Rn. 125.

22 Oebbecke, NVwZ 2007, 30 (31); VG Chemnitz, Urteil vom 30. November 2005, Az. 1 K 1145/05 – juris Rn. 60; Hess. VGH, Urteil vom 22. September 2005, Az. 8 UE 609/05 – juris Rn. 41 f.