



Ministerium des Innern des Landes Brandenburg  
Postfach 601165 C 14411 Potsdam

An alle  
Landräte und  
Oberbürgermeister  
des Landes Brandenburg

Potsdam, 28. Apr. 1994

Gesch.Z.: III/1-23-44  
(Bei Antwort bitte angeben)

Bearbeiter: Herr Keinath

Hausanschluss: 2313

## Runderlass III Nr. 39/1994

Betr.: Öffentlichkeitsarbeit der Kommunen,  
insbesondere in der Vorwahlzeit

### I.

- 1) Die Kommunalwahlen vom 05. Dezember 1993 haben gezeigt, dass bei vielen Gemeinden und Landkreisen des Landes Brandenburg eine gewisse Unsicherheit über die Zulässigkeit und die Grenzen der kommunalen Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere im Vorfeld von Wahlen, besteht.  
Dieser Runderlass verfolgt deshalb das Ziel, die vom Bundesverfassungsgericht (vgl. BVerfGE 44, S. 125) gezogenen und in der Nachfolge von mehreren Oberverwaltungsgerichten (vgl. OVG Münster in NVwZ-RR 1989, S. 149) für die kommunale Ebene bestätigten Grenzen der Öffentlichkeitsarbeit von Hoheitsträgern darzustellen und damit die Erwartung zu verbinden, dass diese Grundsätze künftig in der Praxis der kommunalen Öffentlichkeitsarbeit - insbesondere im Vorfeld von Kommunal-, Landtags-, Bundestags- oder Europawahlen - strikt beachtet werden.
- 2) Die unter Abschnitt II dargestellten Grundsätze für die kommunale Öffentlichkeitsarbeit stehen in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Recht eines jeden Kandidaten und einer jeden Partei, politischen Vereinigung, Wählergruppe oder Listenvereinigung auf chancengleiche Wahlteilnahme.

Die Mitglieder der kommunalen Vertretungen werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt.

Hieraus folgt für den einzelnen Wahlbewerber ein Recht auf chancengleiche Teilnahme an der Kommunalwahl, das auch für die Wahlvorbereitung einschließlich der Wahlwerbung Geltung beansprucht (Wettbewerbsgleichheit im Wahlkampf). Dieses Recht steht gemäß Artikel 21 Abs. 1 Satz 1 GG in gleicher Weise und im selben Umfang auch den politischen Parteien zu. Setzt der von einer bestimmten Partei getragene Hauptverwaltungsbeamte öffentliche Mittel ein, um im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit einer Partei oder Wählervereinigung Druckwerke für Wahlzwecke zur Verfügung zu stellen, so wird damit die Chancengleichheit empfindlich gestört.

## II.

- 1) Die Öffentlichkeitsarbeit von Kommunen ist in Grenzen nicht nur verfassungsrechtlich zulässig, sondern auch notwendig. Die Gemeinden, Ämter und Landkreise sind verpflichtet, zum Zwecke sachbezogener Information ihren Einwohnern gegenüber Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben. Ich verweise in diesem Zusammenhang auf die §§ 16, 49 Abs. 5 GO und 15, 43 Abs. 5 LKrO.

Sinn und Zweck der Öffentlichkeitsarbeit ist es, den Einwohner nicht auf die Rolle des bloßen Zuschauers zu beschränken, sondern ihn an den von der Kommune zu treffenden Entscheidungen im Rahmen des Möglichen zu beteiligen. Grundvoraussetzung dieses Anliegens ist eine sachgerechte und wertneutrale Unterrichtung der Einwohner über die kommunalen Angelegenheiten. Wird diese Pflicht erfüllt, so ist damit zugleich die Möglichkeit gegeben, einer anderenfalls zu befürchtenden Entfremdung zwischen der Verwaltung der Kommune und ihren Einwohnern entgegenzuwirken.

- 2) Die Grenzen einer zulässigen Öffentlichkeitsarbeit, die zugleich der oben dargestellten Funktion gerecht wird, sind wie folgt zu ziehen:
  - a) Die Öffentlichkeitsarbeit der Kommunen muss sich im Rahmen der gesetzlichen Aufgaben- und Zuständigkeitsordnung halten. Die Kompetenzaufteilung zwischen Bund, Ländern, Landkreisen und Ämtern bzw. Gemeinden ist zu beachten, Einmischung in die Aufgabenbereiche eines anderen Hoheitsträgers ist zu vermeiden. Dieser Schranke kommt in zeitlicher Nähe zu Wahlen eine besondere Bedeutung zu.
  - b) Die Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung muss sich stets der offenen oder verdeckten Werbung für einzelne Parteien oder Wählervereinigungen enthalten. Dies schließt nicht aus, dass sich die Aussagen der Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung mehr oder minder mit denen von Programmen einzelner politischer Kräfte decken.

Dennoch muss die für alle Einwohner gleichermaßen betriebene Öffentlichkeitsarbeit schon den Eindruck einer werbenden Einflussnahme zugunsten einzelner Parteien ebenso wie willkürliche, ungerechtfertigt herabsetzende und polemische Äußerungen über andere Parteien oder Kandidaten vermeiden. Die Öffentlichkeitsarbeit darf nicht durch Einsatz öffentlicher Mittel den Mehrheitsparteien zu Hilfe kommen oder die Oppositionsparteien bekämpfen.

- c) Anzeichen dafür, dass die Grenze zwischen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit und verbotener Wahlwerbung überschritten wird, können sich aus Inhalt sowie äußerer Form und Aufmachung von Druckschriften ergeben.

Inhaltlicher Beleg für den parteiergreifenden Charakter einer Veröffentlichung kann sein, dass die Kommunalverwaltung sich als von bestimmten Parteien getragen darstellt, für diese oder für ihr Verbleiben im Amt wirbt oder sich über oppositionelle Bewerber negativ äußert. Indiz für ein parteiergreifendes Hineinwirken in den Wahlkampf kann es ferner sein, wenn die Kommunalverwaltung deutlich ihre Absicht zum Ausdruck bringt, im Amt bleiben zu wollen, indem sie zum Beispiel im Vorfeld der Wahl eine Bilanz der von ihr in ihrer Amtszeit erbrachten positiven Leistungen verbreitet.

Der Form nach kann unzulässige Wahlwerbung deutlich werden durch die reklamehafte Aufmachung von Druckschriften mit spärlichem Informationsgehalt oder durch eine Häufung amtlicher Veröffentlichungen, die mehr der Sympathiewerbung für den Hauptverwaltungsbeamten als der Befriedigung eines sachorientierten Informationsbedürfnisses dienlich sind. Das wird insbesondere dann anzunehmen sein, wenn die Druckschriften in der Vorwahlzeit mit Abbildungen der leitenden Verwaltungsbeamten versehen und deren persönliche Qualitäten besonders herausgestellt werden.

- d) Unzulässig kann darüber hinaus ein Anwachsen der Öffentlichkeitsarbeit in Wahlkampfnähe sein, beispielsweise durch eine größere Zahl von Publikationen ohne akuten Anlass.

In der unmittelbaren Vorwahlzeit können auch nach Inhalt und Form neutral gehaltene Veröffentlichungen zur unzulässigen Wahlwerbung werden. Dies gilt insbesondere für Arbeits-, Leistungs- oder Erfolgsberichte, die mit beträchtlichem Aufwand und in erheblicher Menge veröffentlicht werden oder gegen deren Verbreitung die Verwaltung keine ausreichenden Vorkehrungen trifft, um die Verwendung durch Parteien oder Wählervereinigungen zu wahlwerbenden Zwecken zu unterbinden.

In der heißen Phase des Wahlkampfes tritt die Aufgabe, die Einwohner zu informieren, hinter das Gebot äußerster Zurückhaltung zurück, da nicht ausgeschlossen werden kann, dass solche an sich neutralen Schriften wahlwerbend eingesetzt werden.

Die hier genannte heiße Phase des Wahlkampfes setzt ein, wenn der Wahltag bestimmt wird. Während der so eingegrenzten Vorwahlzeit darf die Verwaltung sich nicht unmittelbar durch Anzeigen oder durch die Versendung von Druckschriften, Faltblättern, Postwurfsendungen oder ähnliche Maßnahmen in den Wahlkampf einschalten.

- e) Zulässig bleibt jedoch auch im Vorfeld der Wahl eine rein informierende, wettbewerbsneutrale Veröffentlichung, die aus akutem Anlass erfolgt (z. B. Information zum Wahlverfahren). Den leitenden Verwaltungskräften der Kommune ist es im Übrigen nicht versagt, sich in amtlicher Funktion über Rundfunk und Fernsehen an die Öffentlichkeit zu wenden oder Presseerklärungen abzugeben, weil in diesen Fällen nicht unmittelbar auf die Meinungsbildung der Gemeindegewohner Einfluss genommen wird, sondern eine Öffentlichkeitswirkung erst in der Gestalt erfolgt, die sie nach ihrer Umsetzung durch die Medien erhält. Auch die Teilnahme von Verwaltungskräften am Wahlkampf außerhalb ihrer amtlichen Funktion ist unbedenklich.

3. Werden diese dargestellten verfassungsrechtlichen Grenzen nicht beachtet und lässt sich infolgedessen bei gravierenden Verstößen nicht mehr ausschließen, dass dadurch die Mandatsverteilung beeinflusst worden ist, so kann das im Wahlprüfungsverfahren nicht ohne Konsequenzen bleiben und die Gültigkeit der Wahl gefährden.

Verstöße sind dann gravierend, wenn sie entweder mit einer deutlichen Häufung festzustellen sind oder wenn ein einmaliger Verstoß von besonderem Gewicht das Gebot der Chancengleichheit im Wahlkampf verletzt hat.

### III.

Die Landräte werden gebeten, diesen Runderlass den amtsfreien Gemeinden und Ämtern zur Kenntnis zu bringen.

Im Auftrag

gez. Muth  
(Dr. Muth)

---

*Bemerkung:*

*Die Datei wurde nach den neuen Rechtschreibregeln erstellt.*