















tischer Parteien im öffentlichen Straßenraum nach einhelliger Rechtsprechung eine erlaubnispflichtige Sondernutzung. Es entspricht gefestigter Rechtsprechung, dass in Wahlkampfzeiten das den zuständigen Gemeindebehörden eingeräumte Ermessen bei der Entscheidung über Anträge auf Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen für Wahlsichtwerbung hinsichtlich des „Ob“ auf Null reduziert ist, weshalb dann ein Anspruch besteht, in angemessener Weise Wahlsichtwerbung auf öffentlichen Straßen zu ermöglichen. Dies gilt auch für Wählervereinigungen auf kommunaler Ebene, da ihr Wahlvorschlagsrecht und die Chancengleichheit ihrer Kandidaten ebenfalls gewährleistet sein müssen, so jetzt auch das **VG Regensburg**<sup>36</sup>. Bezogen auf das „Wie“, also darauf, in welcher Weise dieser Anspruch zu erfüllen ist, haben die Gemeinden allerdings durchaus einen Gestaltungsspielraum, bei dem sie aber an den Grundsatz der Chancengleichheit gebunden sind<sup>37</sup> und ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten haben (s. z.B. § 40 VwVfG NRW, Art. 40 BayVwVfG). Es ist den Gemeinden dabei grundsätzlich unbenommen, Wahlsichtwerbung z.B. aus Gründen der Verkehrssicherheit oder zur Bewahrung des Stadtbildes vor Verschandelung und Verschmutzung nur unter Auflagen zu erlauben und dies auch in allgemeinen Richtlinien oder Satzungen festzulegen. Derlei Auflagen für die Plakatwerbung müssen aber erstens rechtsverbindlich angeordnet werden und sich zweitens innerhalb der gesetzlichen Grenzen der Ermessensausübung halten. An beidem fehlte es im Fall der seitens der Stadt Passau zwar „gewollten“, aber nicht kommunizierten Beschränkung der Wahlsichtwerbung auf Plakate im Format DIN A1. Das VG Regensburg gab deshalb der Stadt Passau im Wege der einstweiligen Anordnung auf, der erstmals zur bayerischen Kommunalwahl antretenden Wählergruppe „Zukunft Passau“ die beantragte Aufstellung von Plakaten im DIN A2-Format zu genehmigen. Die Vorgabe, dass Wahlplakate nur im DIN A1-Format zugelassen werden, war nicht ausdrücklich in der Plakatierungsverordnung enthalten, sondern entsprach lediglich der geübten Verwaltungspraxis, die allerdings der Wählergruppe im Vorfeld der Antragstellung nicht mit der notwendigen Klarheit mitgeteilt wurde. Vor der Beantragung der Sondernutzungserlaubnis hatte sich die Wählergruppe „Zukunft Passau“ per E-Mail danach

erkundigt, ob für das Anbringen von Plakaten an Laternen eine Sondernutzungserlaubnis benötigt werde und welche sonstigen Vorschriften/Satzungen etc. für die Wahlwerbung zu beachten seien. Die Wählergruppe erhielt hierauf die Antwort, dass „für das Anbringen von DIN A1-Plakaten im Stadtgebiet das beigefügte Formular“ zu verwenden sei. Das beigefügte Formular führte jedoch unter „Art der Plakatierung“ auch das Format DIN A2 auf. Zudem übersandte die Stadt Passau die Plakatierungsverordnung und eine Übersicht, in der ein „Sperrgebiet“ für Wahlplakate eingezeichnet war. Ein Hinweis darauf, dass ausschließlich DIN A1-Plakate verwendet werden dürfen, erfolgte nicht. Die Wählergruppe stellte daraufhin einen Antrag auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis für die Plakatierung von Wahlsichtwerbung im Format DIN A2 und gab den Druck ihrer Wahlplakate in Auftrag. Erst danach wies die Stadt Passau erstmalig ausdrücklich darauf hin, dass Plakate nur im Format DIN A1 zugelassen seien und erteilte letztlich auch nur eine insoweit beschränkte Sondernutzerlaubnis. Dabei hat die Stadt Passau im Rahmen der Ausübung des ihr zustehenden Ermessens aber die in der Verweigerung einer Sondernutzungserlaubnis für das Format DIN A2 liegende Erschwernis der Teilnahme am Wahlkampf nicht hinreichend berücksichtigt. Die der Wählergruppe entstehenden zusätzlichen Kosten und der zusätzliche Aufwand hätte insbesondere im Hinblick auf die Kürze der noch zur Verfügung stehenden Zeit zu einer mit dem Chancengleichheitsgrundsatz nicht zu vereinbarenden Benachteiligung geführt, die sich auch nicht mit dem Schutz des Stadtbildes vor einer Vielzahl unterschiedlicher Formate von Wahlplakaten rechtfertigen lässt. Die von der Stadt Passau bezweckte Einheitlichkeit der Plakatformate für Wahlwerbung war nach Ansicht des VG Regensburg für sich genommen nicht geeignet, einer Beeinträchtigung des Stadtbildes entgegenzuwirken, wenn andere Plakate, die nicht der Wahlwerbung dienen, auch in anderen Formaten zugelassen werden und zudem auf das Stadtbild nicht nur die Plakate auf gewidmeten Flächen einwirken, sondern auch Plakate auf privaten Flächen, die jedoch ebenfalls auch in anderen Formaten als DIN A1 möglich sind. „Damit ist, auch wenn man die besondere Massivität der Plakatierung im Wahlkampf berücksichtigt, nicht nachvollziehbar, wie mit dem Verbot kleinerer Wahlplakate noch eine weitere Beeinträchtigung des Stadtbildes verhindert werden soll“<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> VG Regensburg, Beschluss vom 20.02.2020 – RN 2 E 20.209, juris.

<sup>37</sup> *Karl-Ludwig Strelen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rn. 79.

<sup>38</sup> VG Regensburg, Beschluss vom 20.02.2020 – RN 2 E 20.209, juris Rn. 33.

Der Ideenreichtum der Gemeinden, wie einer aus ihrer Sicht übermäßigen Plakatierung durch Limitierung der Plakatierungsmöglichkeiten mit Hilfe von Nebenbestimmungen zu Sondernutzungserlaubnissen entgegengewirkt werden könnte, scheint allerdings fast unerschöpflich. Dass auch die Stadt Ahaus dabei die Grenzen des Rechts überschritten hat, hat das **OVG NRW**<sup>39</sup> in zweiter Instanz entschieden. Die Stadt hatte die Partei „BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN“ per Ordnungsverfügung aufgefordert, ihre Wahlplakate an Laternen, an denen sich jeweils bereits ein Wahlplakat anderer Parteien (AFD und Linke) befindet, abzuhängen und sich dabei auf eine Auflage in der Sondernutzungserlaubnis bezogen, derzufolge eine Plakatierung an nur jeder sechsten Straßenlaterne zugelassen ist, wobei zwischen zwei Plakaten einer Partei mindestens fünf Straßenlaternen für andere Parteien freizuhalten sind. Das **VG Münster** hatte in erster Instanz die Auflage ihrem „Wortlaut nach“ in dem Sinne verstanden, dass „innerorts an einer Straßenlaterne nur ein Wahlplakat angebracht werden darf“<sup>40</sup> und die Nutzung bereits „belegter“ Straßenlaternen als Verstoß gegen die Auflage und die Ordnungsverfügung daher als „offensichtlich rechtmäßig“<sup>41</sup> gewertet. Einem solchen Verständnis erteilte das OVG NRW zu Recht gleich in zweifacher Hinsicht eine Absage. Erstens enthielt die Auflage nach dem maßgeblichen Empfängerhorizont ein entsprechendes Verbot nicht: „Die Auflage führt in dem erläuternden Klammerzusatz den Abstand zwischen zwei eigenen Plakaten und nicht den Abstand zu Plakaten von anderen Parteien an; damit regelt sie bei verständiger Betrachtung lediglich eine die verschiedenen Parteien und Wählergruppierungen treffende Verknappung von Werbeträgern, wohl um möglichst jeden Wahlbewerber mit Wahlplakaten zum Zuge kommen zu lassen. Von einem Verbot der Doppel- oder ‚Vollplakatierung‘ ist hingegen in der Auflage nicht die Rede. Sie lässt sich auch nicht sinnvoll dahin verstehen. Die Auslegung der Auflage in der von der Antragsgegnerin und dem Verwaltungsgericht vorgenommenen Weise führte dazu, dass von dem Antragsteller etwas Unmögliches verlangt würde. Denn es ist angesichts der neun Parteien bzw. Wählergruppierungen, die in Ahaus zur Kommunalwahl am 13. September 2020 antreten, schon nach den Gesetzen der Mathematik nicht möglich, Doppelbelegungen von Laternen zu vermeiden, wenn jeder

Konkurrent nur die jeweils sechste Straßenlaterne nutzen darf“<sup>42</sup>. Zweitens ist das von der Stadt Ahaus der Ordnungsverfügung und vom VG Münster seiner Entscheidung zugrunde gelegte Verständnis der Auflage rechtswidrig: „In dem Fall, dass sechs Parteien jeweils ein Sechstel der zur Verfügung stehenden Laternen für ihre Wahlplakate nutzten, bliebe – unabhängig von der Anzahl der Straßenlaternen – kein Platz mehr, um auch nur je ein Mindestmaß von 5% der für Parteiwerbung zur Verfügung stehenden Straßenlaternen den übrigen Parteien für ihre Wahlwerbung zu überlassen. Auch würde ein solches Szenario, das die in Frage stehende Auflage ermöglichte, dazu führen, dass sechs Parteien in völlig gleichwertigem Umfang am Straßenwahlkampf durch Plakatieren von Straßenlaternen teilnehmen könnten, ohne dass ihre Bedeutung und Größe berücksichtigt würde, was aber einen Verstoß gegen den Grundsatz der abgestuften Chancengleichheit bedeuten würde“<sup>43</sup>.

Dass eine strikt formale Gleichbehandlung aller Parteien bei der Zuteilung von Plakatierungsmöglichkeiten für Wahlsichtwerbung eine Verfälschung des Parteienwettbewerbs mit sich bringt, weil damit der Anschein des gleichen Gewichts der verschiedenen Parteien und Wählergruppen erweckt und der Wähler über die wahre Bedeutung der einzelnen Parteien und Wählergruppen getäuscht wird, hat auch das **VG Köln**<sup>44</sup> zu Recht betont. Ein Anspruch auf die im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes beantragte Zuteilung weiterer Wahlwerbflächen bestand gleichwohl nicht, da die bislang im Stadtrat noch nicht vertretene Wählergruppe auf Grundlage der ihr bereits erteilten Sondernutzungserlaubnis Wahlsichtwerbung im öffentlichen Straßenraum betreiben durfte, die das ihr zustehende Maß der Selbstdarstellung im Verhältnis zu den anderen wahlwerbenden Parteien und Wählergruppen bereits überschritt<sup>45</sup>. Der Chancengleichheitsgrundsatz schützt vor Benachteiligungen im Wettbewerb, rechtfertigt aber keine Bevorzugung.

Für eine erlaubnispflichtige Sondernutzung des öffentlichen Straßenraums kann auch von politischen Parteien eine Sondernutzungsgebühr erhoben werden, sofern sich die Gebühr innerhalb eines vertret-

<sup>39</sup> OVG NRW, Beschluss vom 10.09.2020 – 11 B 1353/20, juris.

<sup>40</sup> VG Münster, Beschluss vom 07.09.2020 – 8 L 746/20, juris Rn. 7.

<sup>41</sup> VG Münster, Beschluss vom 07.09.2020 – 8 L 746/20, juris Rn. 5.

<sup>42</sup> OVG NRW, Beschluss vom 10.09.2020 – 11 B 1353/20, juris Rn. 15.

<sup>43</sup> OVG NRW, Beschluss vom 10.09.2020 – 11 B 1353/20, juris Rn. 24.

<sup>44</sup> VG Köln, Beschluss vom 28.08.2020 – 18 L 1510/20, juris, Rn. 29.

<sup>45</sup> VG Köln, Beschluss vom 28.08.2020 – 18 L 1510/20, juris, Rn. 31.

baren Gebührenrahmens hält, so dass die beabsichtigte Meinungskundgabe dadurch nicht wesentlich erschwert oder gar unmöglich gemacht wird<sup>46</sup>. Dass dies insbesondere auch für das dauerhafte Aufstellen von Schaukästen im öffentlichen Straßenraum gilt, hat das **VG Berlin**<sup>47</sup> entschieden und gab dem Berliner Bezirksamt Reinickendorf Recht, das von einem Kreisverband einer politischen Partei – anders als in der Vergangenheit gehandhabt – Sondernutzungsgebühren in Höhe von 4.988,16 Euro für den Zeitraum von einem Jahr forderte. An 27 Standorten im Kreisgebiet nutzte die Partei seit mehreren Jahrzehnten fest mit dem Boden verbundene Metall-Schaukästen im öffentlichen Straßenraum ganzjährig für Informationen der Partei. Dabei handelte es sich nach dem Berliner Straßengesetz (BerlStrG) um eine erlaubnispflichtige Sondernutzung, für die auch keine Gebührenbefreiung oder -ermäßigung nach der Sondernutzungsgebührenverordnung vorgesehen war. Zwar sieht das BerlStrG vor, dass Werbeanlagen auf der Straße in unmittelbarem Zusammenhang mit Wahlen gebührenfrei sind. Dauerhafte und unabhängig von Wahlkampfzeiten für parteipolitische Werbung eingesetzte Schaukästen sind davon jedoch nicht erfasst, auch wenn diese in Wahlkampfzeiten Wahlwerbung enthalten mögen. Diese gebührenrechtliche „Differenzierung zwischen Wahlkampf- und sonstigen Zeiten – wie sie der Sondernutzungsgebührenverordnung zugrunde liegt – [ist] zulässig. ‚Gipfel‘ bzw. ‚Kernstück‘ der parteipolitischen Betätigung ist

der zeitlich begrenzte Wahlkampf. Dies macht die sonstigen von Art. 21 Abs. 1 GG garantierten und in § 1 PartG näher umschriebenen ständigen öffentlichen Aufgaben der Parteien, dauernd an der öffentlichen Meinungsbildung und Willensbildung mitzuwirken, weniger gewichtig. Es ist auch einsichtig, dass das Recht der politischen Parteien, ihre Tätigkeit werbewirksam zu erfüllen, zwischen den Wahlen weniger vordringlich ist als im Wahlkampf, der den Höhepunkt parteipolitischer Tätigkeit bildet und alle Parteien gleichzeitig zum gesteigerten Wettbewerb um die Wählerstimmen zwingt<sup>48</sup>. Auch handelte es sich bei den fest im Boden verankerten, dauerhaft aufgestellten Schaukästen nicht um gebührenfreie (mobile) Informationsstände, die begrifflich nur für begrenzte Zeit eingerichtete Werbeanlagen (z.B. einen Tisch) erfassen<sup>49</sup>. Unter der Voraussetzung, dass die Sondernutzung im besonderen öffentlichen Interesse liegt oder die Gebührenerhebung auf Grund der Besonderheit des Einzelfalls zu einer Härte führen würde, hätte das Bezirksamt die Sondernutzungsgebühren auch ermäßigen oder sogar erlassen können. Nach Ansicht des VG Berlin war der Anwendungsbereich dieser Ausnahmeregelung der Sondernutzungsgebührenverordnung aber nicht eröffnet, da es weder Anhaltspunkte für eine besondere Härte gab, noch die Sondernutzung im besonderen öffentlichen Interesse liegt. Dafür genüge es nicht, dass ein besonderes öffentliches Interesse an der Mitwirkung von Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes besteht. Nicht jede Sondernutzung, die in irgendeiner Form auch der Allgemeinheit dient, eröffne den Anwendungsbereich der Vorschrift, sondern gerade die Sondernutzung selbst müsse im öffentlichen Interesse liegen. Trotz der hohen Bedeutung der Mitwirkung von Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes sei jedoch nicht erkennbar, dass die Inanspruchnahme öffentlicher Straßen mit Schaukästen, die zur Information über Veranstaltungen und politische Initiativen sowie Einladungen zu Mitgliederversammlungen genutzt werden, diese Voraussetzung erfüllt. Politische Parteien seien für diese Tätigkeiten nicht in besonderem Maße auf Schaukästen angewiesen, sondern es „stehen diverse andere Informationskanäle – etwa in Gestalt der Nutzung sozialer Medien – offen“<sup>50</sup>. Letztlich habe das Bezirksamt Reinickendorf sein Recht zur Gebührenerhebung auch nicht verwirkt, obwohl es aufgrund der bereits im Jahr 2006 in Kraft getretenen Sondernutzungsgebührenverordnung be-

<sup>46</sup> So schon BVerfG, Beschluss vom 22.12.1976 – 1 BvR 306/76, in: NJW 1977, 671; BVerwGE 56, 63 (68 ff.); ebenso *Karl-Ludwig Strelen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rn. 79 a.E.; *Martin Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, 3. Auflage 2015, Art. 21 Rn. 62 Fn. 214; s. auch das Gutachten von *Marc Lechleitner*, Straßenrechtliche Sondernutzungsgebühren für Wahlwerbung, LT Brandenburg (Wahlperiode 6/37), Parlamentarischer Beratungsdienst, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-54356-8>; a.A. *Matthias Friehe*, Straßenrechtliche Wahlkampflenkung?, in: NVwZ 2016, 887 (891), demzufolge Sondernutzungserlaubnisse für Wahlwerbemöglichkeiten politischer Parteien im öffentlichen Raum gebührenfrei zu erteilen sind; das VG Dresden, Urteil vom 19.12.2001 – 12 K 149/00, juris Rn. 14, geht von einem „gebührenrechtlichen Parteienprivileg“ aus, das sich in einer Ermäßigung der Sondernutzungsgebühren für Plakatwerbung politischer Parteien auch außerhalb von Wahlkampfzeiten niederschlagen soll; in der Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages zur Gebührenpflichtigkeit einer Plakatiertgenehmigung für Parteien im Wahlkampf, WD 3 – 3000 – 041/13, S. 9 (online verfügbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/412536/b50dffa59c4f452e4f626b0ec3a1d960/WD-3-041-13-pdf-data.pdf>), wird unter Bezugnahme auf das VG Dresden ein solches „gebührenrechtliches Parteienprivileg“ zumindest für den Bereich der Wahlwerbung politischer Parteien angenommen.

<sup>47</sup> VG Berlin, Urteil vom 24.08.2020 – 1 K 11.18, juris.

<sup>48</sup> VG Berlin, Urteil vom 24.08.2020 – 1 K 11.18, juris Rn. 25.

<sup>49</sup> VG Berlin, Urteil vom 24.08.2020 – 1 K 11.18, juris Rn. 19.

<sup>50</sup> VG Berlin, Urteil vom 24.08.2020 – 1 K 11.18, juris Rn. 23.

rechtigt und auch verpflichtet gewesen sei, Gebühren zu erheben, hiervon aber keinen Gebrauch gemacht habe. Besondere Umstände, die ein schützenswürdiges Vertrauen darauf hätten schaffen können, dass das Bezirksamt auch künftig auf eine Gebührenerhebung verzichten würde, seien nicht erkennbar<sup>51</sup>.

Die Öffentlichkeit über die Parteiarbeit und die eigenen politischen Ziele zu informieren, gehört zur Aufgabe der Parteien, auf die Gestaltung der öffentlichen Meinung Einfluss zu nehmen (§ 1 Abs. 1 PartG) und unter anderem so im Sinne des Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Die Parteienfreiheit gewährleistet dabei größtmöglichen Gestaltungsspielraum bei der Entscheidung darüber, wann und wie die Parteien diese Aufgabe erfüllen. Welcher Kommunikationsmittel sie sich zu welchem Zeitpunkt bedienen und welche Inhalte sie kommunizieren, bleibt ihnen überlassen. Dabei dienen der „Erreichung des Ziels, auf die politische Willensbildung des Bürgers einzuwirken, [...] im demokratischen System des Grundgesetzes [...] neben der Information die Mittel der Behauptung, der Wertung und vor allem des Arguments in Wort, Schrift und Bild. Information, Argument und Überzeugung sind die wesentlichen Bezugspunkte, die in der freiheitlichen demokratischen Grundordnung unserer Verfassung das Verhältnis der politischen Parteien zum Bürger zu kennzeichnen haben. Dies gilt unabhängig davon, ob eine Partei, die nicht [...] für verfassungswidrig erklärt worden ist, nach ihren Zielen oder nach dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgeht, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden. Auch solche Parteien sind, solange keine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über ihre Verfassungswidrigkeit ergangen ist, berechtigt, ihre Ziele in der erwähnten Weise zu verfolgen“, jedenfalls soweit sie mit allgemein erlaubten Mitteln arbeiten und insbesondere nicht gegen die allgemeinen Strafgesetze verstoßen<sup>52</sup>. Diese Grenzen der durch das Parteienprivileg garantierten äußerst weiten Spielräume parteipolitischer Betätigung werden allerdings immer wieder und zuletzt gehäuft überschritten. Im Jahr 2019 beschäftigten Rundfunk- und Fernsehwerbespots wie auch Wahlplakate der sog. „Schutzzonen-Kampagne“ der NPD für den Europa-Wahlkampf die Gerichte und unter anderen auch das VG Düsseldorf, das einen Eilantrag der NPD gegen die von der Stadt Mön-

chengladbach angeordnete Entfernung oder Unkenntlichmachung der im Stadtgebiet plakatierten Wahlsichtwerbung mit dem Wortlaut „Stoppt die Invasion: Migration tötet!“ zurückwies<sup>53</sup>. Schon im Eilverfahren bescheinigte das Gericht dem Wahlwerbeplakat einen evidenten und ins Gewicht fallenden Verstoß gegen den Straftatbestand der Volksverhetzung (§ 130 Abs. 1 Nr. 2 StGB). Die NPD führte das zugleich eingereichte Hauptsachverfahren als Fortsetzungsfeststellungsklage weiter, die aber zu keinem anderen Ergebnis führte. Das **VG Düsseldorf**<sup>54</sup> hielt an seiner rechtlichen Bewertung des Wahlplakates als volksverhetzend fest. Dass andere Gerichte in anderen Verfahren zu einer anderen rechtlichen Bewertung desselben Wahlplakates gefunden haben, darf nicht überraschen: Es gehört „nur in juristischen Wunschträumen zum Wesen des Gesetzesbegriffes [...], dass er inhaltlich zweifelsfrei bestimmt, jedenfalls jederzeit unstreitig bestimmbar ist“<sup>55</sup>. „Die verfassungsrechtliche Rechtsbindung des Richters vermag nicht zu leugnen, dass die Differenz zwischen abstrakt-generellem Rechtssatz und dessen Konkretisierung auf den Einzelfall eine beträchtliche Spannbreite möglicher Ergebnisse bei der Rechtsanwendung eröffnet. Das liegt bei selbst völlig identischen Sachverhalten zum einen an Auslegungsspielräumen einzelner Tatbestandsmerkmale, d.h. einem unterschiedlichen Verständnis des Norminhalts, und zum anderen an einer unterschiedlichen Handhabung der normativen Maßstäbe durch den jeweils zur Entscheidung berufenen Spruchkörper, nicht zuletzt abhängig von Vorverständnissen der beteiligten Richter.“<sup>56</sup> Gerade deshalb gewinnt eine richterliche Entscheidung Überzeugungskraft aus ihrer Begründung, die – wie hier – mal mehr oder – wie im Falle des Urteils des VG Gießen<sup>57</sup> zu demselben Wahlplakat – auch mal weniger tragfähig ausfallen kann. Das

<sup>51</sup> VG Berlin, Urteil vom 24.08.2020 – 1 K 11.18, juris Rn. 27.

<sup>52</sup> So schon BVerfGE 47, 130 (139 f.).

<sup>53</sup> VG Düsseldorf, Beschluss vom 21.05.2019 – 20 L 1449/19, dazu schon *Alexandra Bäcker*, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung: Chancengleichheit, in: MIP 2020, 61 (63 f.).

<sup>54</sup> VG Düsseldorf, Urteil vom 29.04.2020 – 20 K 3926/19, juris.

<sup>55</sup> *Hans-Joachim Strauch*, Die Bindung des Richters an Recht und Gesetz – eine Bindung durch Kohärenz, in: KritV 2002, 311 (317).

<sup>56</sup> *Ingo Kraft*, Die Regulierungsfunktion der Obersten Verwaltungsgerichte, 2016, S. 2, [http://www.verdif.de/fileadmin/verwaltungsrichter/pdf/Kraft\\_-\\_Regulierungsfunktion\\_BVerwG.pdf](http://www.verdif.de/fileadmin/verwaltungsrichter/pdf/Kraft_-_Regulierungsfunktion_BVerwG.pdf), abgerufen am 24.02.2021.

<sup>57</sup> VG Gießen, Urteil vom 09.08.2019 – 4 K 2279/19.GI, juris; dazu schon *Alexandra Bäcker*, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung: Chancengleichheit, in: MIP 2020, 61 (67 ff.); s.a. *Pia Lorenz*, VG Gießen zu NPD-Wahlplakat: „Migration tötet“ stellt die Realität dar, in: Legal Tribune Online, 02.12.2019, [https://www.lto.de/persistent/a\\_id/38987/](https://www.lto.de/persistent/a_id/38987/), abgerufen am 24.02.2021.

Rechtsmittelrecht und der Instanzenzug wirken diesen Divergenzen bei der Auslegung und Anwendung des Rechts entgegen und tragen so letztlich auch zur Sicherung einer einheitlicheren Rechtsprechung bei<sup>58</sup>.

Einig waren sich das **VG München**<sup>59</sup> und in zweiter Instanz der **VGH Bayern**<sup>60</sup> jedenfalls darin, dass ein von der Bürgerinitiative Ausländerstopp (BIA) im bayerischen Kommunalwahlkampf verbreitetes Flugblatt, auf dem das Münchner Kindl mit Hilfe eines Besens verschiedene als Karikatur dargestellte Mitglieder des Münchener Stadtrates vom Marienplatz kehrte und auf dessen Rückseite sich die Aussage fand „Deshalb: Volksverräter raus aus dem Rathaus!“, keinen strafbaren Inhalt hat. Zu einer anderen Auffassung war zuvor das Kreisverwaltungsreferat der Stadt München gelangt und hatte der Bürgerinitiative die weitere Verbreitung untersagt, da es den Begriff "Volksverräter" als unzulässige Schmähkritik und damit als Beleidigung ansah. Auch nach Auffassung der Gerichte kann der Begriff „Volksverräter“ zwar durchaus angesichts seiner historischen Belastung eine besondere Herabsetzung eines so bezeichneten Personenkreises beinhalten. Allerdings kommt es insoweit auf den konkreten Anlass und den Kontext der Äußerung an, wobei auch zu berücksichtigen ist, dass im Rahmen des politischen Meinungskampfs – zumal in Wahlkampfzeiten – auch überspitzte und polemische Kritik möglich sein muss. Die inhaltliche Aussage des Flugblattes erschöpft sich hier nicht in der Bezeichnung der karikierten Personen als Volksverräter, sondern es fand auch eine inhaltliche politische Auseinandersetzung mit den etablierten Parteien des Münchener Stadtrats statt, indem „einzelne politische Themenfelder – Zuwanderung und ihre (behaupteten) Auswirkungen, Klimawandel, political correctness bei Minderheitenförderung etc., Umgang mit ‚Politisch Andersdenkenden‘ – angesprochen und die diesbezügliche Politik der Stadt bzw. der ‚Volksparteien‘ oder ‚Rathausparteien‘ – teils sehr polemisch – kritisiert“ werden<sup>61</sup>. Davon ausgehend kamen die Gerichte zur Überzeugung, dass „ungeachtet der polemischen und auch ehrverletzenden Kritik des Flugblattes (noch) die politische Auseinandersetzung im Kommunalwahl-

kampf mit den anderen Stadtratsparteien und nicht die bloße Diffamierung der in der Bilddarstellung karikierten fünf Personen im Vordergrund steht“<sup>62</sup>.

Die Kontaktbeschränkungen im Zuge der Coronapandemie haben sich natürlich auch auf die gewohnten Wahlkampfveranstaltungen ausgewirkt: Gesprächs- und Diskussionsrunden in Hallen oder Fernsehstudios konnten pandemiebedingt nicht vor physisch präsentem Publikum stattfinden. Es mussten also neue Formate gefunden werden. Ob Facebook, Instagram oder Online-Meetings und Videokonferenzen, der Wahlkampf hat sich notgedrungen von der realen in die virtuelle Welt verlagert. Auch die Stuttgarter Elefantenrunde zur Oberbürgermeisterwahl wurde per Livestream im Internet übertragen. Über die Chatfunktion im Livestream bei YouTube und Facebook hatten Zuschauer die Möglichkeit, den an der Podiumsdiskussion teilnehmenden Kandidaten und der Kandidatin Fragen zu stellen. Auch in diesem neuen Format stellte sich allerdings ein altbekanntes Problem: Welche Kandidaten sollen und müssen die Möglichkeit erhalten, sich den Fragen zu stellen? Der SWR, die Landeszentrale für Politische Bildung, die Stuttgarter Zeitung und die Stuttgarter Nachrichten sowie die Volkshochschule Stuttgart als Veranstalter der Podiumsdiskussion hatten von den insgesamt 14 antretenden Bewerbern sechs aus ihrer Sicht genügend aussichtsreiche Oberbürgermeisterkandidaten eingeladen. Ein siebter Bewerber erstritt sich seine Teilnahme mit einem entsprechenden Eilantrag vor dem **VG Stuttgart**<sup>63</sup>. Das im Grundsatz der Chancengleichheit wurzelnde Gebot der abgestuften Leistungsgewährung gilt auch bei der Berücksichtigung von Wahlbewerbern in konzeptionell vorgeprägten Veranstaltungen wie redaktionell gestalteten und moderierten Podiumsdiskussionen. Die Veranstalter sind daher verpflichtet, bei der Entscheidung über die Einladung der Bedeutung der Kandidaten einer Persönlichkeitswahl wie der Oberbürgermeisterwahl angemessene Rechnung zu tragen<sup>64</sup>. Das Gericht stufte nach Würdigung aller Umstände des Einzelfalls die Wahlchancen dieses parteilosen Einzelkandidaten höher ein als die Veranstalter und verpflichtete diese, den Kandidaten als Siebten in der Runde aufzunehmen. Dabei ging das Gericht zu Recht davon aus, dass die fünf Veranstalter zusammen eine Gesellschaft bürgerlichen Rechts als informelle Gelegenheitsgesellschaft bilden, die

<sup>58</sup> Ingo Kraft, Die Regulierungsfunktion der Obersten Verwaltungsgerichte, 2016, S. 4, [http://www.verdif.de/fileadmin/verwaltungsrichter/pdf/Kraft\\_-\\_Regulierungsfunktion\\_BVerwG.pdf](http://www.verdif.de/fileadmin/verwaltungsrichter/pdf/Kraft_-_Regulierungsfunktion_BVerwG.pdf), abgerufen am 24.02.2021.

<sup>59</sup> VG München, Beschluss vom 05.03.2020 – M 22 S 20.780, nicht veröffentlicht.

<sup>60</sup> VGH Bayern, Beschluss vom 09.03.2020 – 10 CS 20.465, juris.

<sup>61</sup> VGH Bayern, Beschluss vom 09.03.2020 – 10 CS 20.465, juris Rn. 11.

<sup>62</sup> VGH Bayern, Beschluss vom 09.03.2020 – 10 CS 20.465, juris Rn. 14.

<sup>63</sup> VG Stuttgart, Beschluss vom 26.10.2020 – 7 K 5192/20, juris.

<sup>64</sup> VG Stuttgart, Beschluss vom 26.10.2020 – 7 K 5192/20, juris Rn. 20.

aufgrund einer beherrschenden Stellung der öffentlichen Hand an den grundrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz gebunden ist. Zwar waren an dieser Gesellschaft bürgerlichen Rechts zwei private Zeitungsverlage und mit der Volkshochschule ein privater – wenn auch öffentlich geförderter – Verein beteiligt. Den beiden staatlichen Akteuren – der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt SWR und der Landeszentrale für Politische Bildung – kam für die Durchführung der Veranstaltung aber eine derart tragende Rolle zu, dass diese ohne deren Beteiligung in ihrer konkreten Gestalt nicht denkbar war<sup>65</sup>.

<sup>65</sup> VG Stuttgart, Beschluss vom 26.10.2020 – 7 K 5192/20, juris Rn. 18.