# Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung:

## Chancengleichheit

**Alexandra Bäcker**[1]

Die Corona-Pandemie und die damit einhergehenden Kontaktverbote in unterschiedlichsten Ausgestaltungen in diversen Coronaschutzverordnungen haben auch die politischen Parteien im zurückliegenden Berichtsjahr 2020 vor große Herausforderungen gestellt[2]. Parteiarbeit ist zu einem großen Teil auf Kommunikation unter Anwesenden ausgerichtet. Diesem Leitbild folgte bislang nicht nur die politische Praxis, sondern auch das Parteiengesetz und das Wahlrecht setzen diese Form der Parteiarbeit als typisch voraus. Dies gerät notwendig in Konflikt mit dem in Zeiten einer Pandemie geltenden Abstandsgebot: Denn demokratische Teilhabe in den und vermittels der politischen Parteien darf – generell, aber gerade auch in Krisenzeiten – nicht schlechthin suspendiert werden.

Wenn es um die Teilnahme an staatlichen Wahlen geht, liegt die Notwendigkeit, auch in Pandemie-Zeiten grundsätzlich Parteiversammlungen zu ermöglichen, auf der Hand. Demokratie ist stets nur „Herrschaft auf Zeit". Läuft der Zeitraum ab, für den bei der letzten Wahl der Legitimationszusammenhang zwischen Volk und gewählten Volksvertretern vermittelt wurde, ist die notwendige Legitimation der Volksvertretung zu erneuern. Mag der Zeitpunkt – etwa pandemiebedingt – auch noch so unpassend sein: die Parteien haben dann ihre Funktion als Wahlvorbereitungsorganisationen zu erfüllen. Zentral ist in diesem Zusammenhang ihre Aufgabe, aus ihren Reihen Wahlbewerber zu nominieren. Das hatte im Berichtsjahr nach allen geltenden Wahlgesetzen allerdings auf Kandidatenaufstellungsversammlungen zu erfolgen, die zwingend als Präsenzveranstaltungen durchzuführen sind. Rechtlich ermöglicht wurde dies durch Ausnahmeregelungen in diversen Coronaschutzverordnungen, die Kandidatenaufstellungsversammlungen ausdrücklich vom Veranstaltungsverbot ausgenommen haben. Praktisch stellte es sich mitunter als schwierig dar, Zugang zu hinreichend großen Veranstaltungsräumen zu erhalten, in denen eine Aufstellungsversammlung unter Einhaltung der Abstands- und Hygieneregeln durchgeführt werden konnte. Die AfD Baden-Württemberg versuchte über Monate, einen geeigneten Veranstaltungsort für einen kombinierten Programm- und Aufstellungsparteitag zu finden. Zwar konnte sie sich vor dem **VG Stuttgart**[3] gegen die Stadt Heilbronn mit dem Anspruch durchsetzen, die geplante Kandidatenaufstellung mit 1200 Delegierten auf der Heilbronner Theresienwiese in einem Zelt abhalten zu dürfen, ließ diese Möglichkeit dann aber ungenutzt verstreichen, weil für den Parteitag stattdessen die EWS-Arena in Göppingen bevorzugt wurde. Der private Hallenbetreiber kündigte der AfD allerdings den Mietvertrag wieder, weil er dazu von der Stadt Göppingen wegen der Verschärfung des Infektionsgeschehens unter Androhung eines Zwangsgelds per Email aufgefordert worden war[4], so dass die AfD auch diesen Parteitag letztlich absagte. Weil die in Pandemie-Zeiten unerlässlichen Hygiene-Auflagen nicht eingehalten werden konnten, scheiterten auch diverse weitere Versuche, den Landesparteitag in Präsenz abzuhalten[5].

Durchsetzen konnte sich die AfD auch vor dem **VG Kassel**[6], das dem Kreisverband der AfD Werra-Meißner die Kandidatenaufstellung für die hessischen Kommunalwahlen in der mit 323 Quadratmetern größten öffentlichen Einrichtung in der dem Werra-Meißner-Kreis angehörenden Gemeinde Meinhard ermöglichte. Da die einschlägigen kommunalrechtlichen Bestimmungen einen Anspruch auf Zugang zu den öffentlichen Einrichtungen einer Gemeinde nur Ortsansässigen vorbehalten, schied danach zwar ein originärer Überlassungsanspruch des AfD-Kreisverbandes aus: Der AfD-Kreisverband hat seinen Sitz zwar im Kreisgebiet, aber nicht in der Gemeinde Meinhard. Eröffnet aber eine Gemeinde generell den Zugang zu ihren Einrichtungen auch für Ortsfremde, ist sie nach Maßgabe ihrer Überlassungspraxis an den Gleichbehandlungsgrundsatz gebunden, der für politische Parteien in Art. 21 Abs. 1 GG i.V.m. § 5 Abs. 1 PartG Ausdruck gefunden hat. Ein daraus re-

[1] Dr. Alexandra Bäcker ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

[2] S. grundlegend dazu *Sophie Schönberger*, Zwischen Parteitag und Fernsehshow – Parteienrecht in Zeiten der Corona-Pandemie, in diesem Heft, S. 16 ff., und *Fabian Michl*, Anything goes! – Zur Aufstellung von Wahlbewerbern in der Covid-19-Pandemie, in diesem Heft, S. 23 ff.

[3] VG Stuttgart, Beschluss vom 18.11.2020 – 7 K 5102/20, juris.

[4] https://www.pressreader.com/germany/geislinger-zeitung/20201201/281487868913416, abgerufen am 19.02.2021.

[5] S. etwa die Zusammenstellung unter https://www.bw24.de/stuttgart/coronavirus-baden-wuerttemberg-afd-parteitag-messe-stuttgart-februar-alice-weidel-baden-wuerttemberg-absage-90168269.html, abgerufen am 19.02.2021.

[6] VG Kassel, Beschluss vom 25.11.2020 – 3 L 2106/20.KS, juris.

doi:10.24338/mip-202167-79

sultierender derivativer Zugangsanspruch[7] bestand auch zugunsten des AfD-Kreisverbandes, da das Bürgerhaus nach der Gebührenordnung sowohl Ortsansässigen wie auch Auswärtigen zur Nutzung überlassen wird und auch in der Vergangenheit bereits politischen Parteien zur Verfügung gestellt worden war. Mit anderen Worten: Die Widmung der öffentlichen Einrichtung stand einer Überlassung an den AfD-Kreisverband jedenfalls nicht entgegen. Zwar bestand nach der Verordnung zur Beschränkung von sozialen Kontakten und des Betriebes von Einrichtungen und von Angeboten aufgrund der Corona-Pandemie (CoKoBeV) grundsätzlich ein Nutzungsverbot für das Bürgerhaus zu Versammlungszwecken, von dem aber auch Ausnahmen vorgesehen waren. Zusammenkünfte von Personen, die aus geschäftlichen, beruflichen, dienstlichen, schulischen oder betreuungsrelevanten Gründen unmittelbar zusammenarbeiten müssen, sowie Sitzungen und Gerichtsverhandlungen waren von dem Verbot ausgenommen. Ein Ergänzungserlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 3. November 2020 stellte klar, dass Parteiveranstaltungen, die zur Durchführung und Vorbereitung von allgemeinen Wahlen erforderlich sind (wie die Kandidatenaufstellung nach § 12 KWahlG Hessen) unter die Ausnahmeregelung der CoKoBeV fallen. Der Überlassung stand folglich auch insofern kein rechtlicher Hinderungsgrund entgegen. Seiner konkreten Beschaffenheit nach war das Bürgerhaus auch geeignet, die Kandidatenaufstellungsversammlung unter Einhaltung der Abstands- und Hygieneregeln durchzuführen. Bewegte sich die begehrte Benutzung der öffentlichen Einrichtung damit insgesamt im Rahmen des geltenden Rechts, konnte dem Anspruch auf Benutzung allein noch die Kapazitätserschöpfung als Grund für die Verweigerung des Zugangs entgegengehalten werden. Unabhängig davon, nach welchen Kriterien unter den Bewerbern auszuwählen ist, wenn die Kapazität einer öffentlichen Einrichtung nicht ausreicht, um der Nachfrage uneingeschränkt gerecht zu werden[8], ist eine Auswahlentscheidung aber jedenfalls nur und erst dann zu treffen, wenn eine Kapazitätsüberschreitung auch konkret gegeben ist. Daran fehlt es, wenn weder bereits bestehende Reservierungen noch anderweitige Nutzungsanfragen der Verfügbarkeit der öffentlichen Einrichtung entgegenstehen. Allein der „fromme“ Wunsch des Bürgermeisters, das Bürgerhaus im Falle einer – zudem pandemiebedingt sehr unwahrscheinlichen – möglichen Öffnung auch für andere Veranstaltungen prioritär den ortsansässigen Sportvereinen wieder zur Nutzung überlassen zu wollen, taugt allerdings nicht als rechtlicher Maßstab für die Entscheidung über den Zugangsanspruch. Mangels tatsächlich bestehender Kapazitätsauslastung war dem AfD-Kreisverband der Zugang zum Bürgerhaus daher zu gewähren.

Demgegenüber scheiterte der AfD-Kreisverband Coesfeld vor dem **VG Münster**[9] mit dem Versuch, einen Anspruch gegen die Gemeinde Nottuln auf Überlassung einer gemeindeeigenen öffentlichen Einrichtung zur Kandidatenaufstellung für die nordrhein-westfälischen Kommunalwahlen durchzusetzen. Zwar erlaubte auch die nordrhein-westfälische Coronaschutzverordnung, Aufstellungsversammlungen als gesetzlich gefordertem Bestandteil eines demokratischen Wahlverfahrens durchzuführen. Erlaubt heißt aber nur, dass es nach den geltenden Sonderregelungen im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie nicht verboten ist. Ob zugleich ein Rechtsanspruch auf Zugang zu geeigneten Räumlichkeiten besteht, ist nach den dafür jeweils geltenden weiteren Regelungen zu beurteilen. Ein originärer Zugangsanspruch zu dem von der Gemeinde Nottuln als öffentliche Einrichtung betriebenen Bürgerhaus scheiterte jedoch an der auch in der nordrhein-westfälischen Gemeindeordnung zur Voraussetzung gemachten Ortsansässigkeit. Der antragstellende AfD-Kreisverband hatte seinen Sitz in Coesfeld und nicht in der Gemeinde Nottuln. Ein derivativer Zugangsanspruch nach Maßgabe der Überlassungspraxis unter Beachtung des Gleichbehandlungsgrundsatzes scheiterte daran, dass die Gemeinde Nottuln am 27. März 2020 ihre Richtlinien für die Nutzung von Liegenschaften und Räumen in rechtlich zulässiger Weise – vor Antragstellung durch den AfD-Kreisverband – dahingehend geändert hatte, dass politischen Parteien in den letzten sechs Monaten vor einer Wahl keine gemeindeeigenen Räumlichkeiten für Veranstaltungen gleich welcher Art zur Verfügung gestellt werden. Es mag – bei Lichte betrachtet – für eine solche Änderung der Verwaltungspraxis nicht der ideale Zeitpunkt gewesen sein: Das Pandemie-Geschehen hatte bereits deutlich an Fahrt aufgenommen und eine unter diesen erschwerten Bedingungen durchzuführende

[7] Anders *Friedrich Schoch*, Rechtsprechungsentwicklung – Zugang zu kommunalen öffentlichen Einrichtungen, in: NVwZ 2016, 257 (262), plädiert demgegenüber dafür, die „Einwohnerklausel“ der Gemeindeordnungen der Länder für die durch § 9 PartG verpflichtend vorgeschriebenen Parteitage und die nach Art. 21 Abs. 1 GG geschützten Wahlkampfveranstaltungen durch Bundesrecht partiell als derogiert zu behandeln und nimmt insoweit einen originären Zugangsanspruch an; offen gelassen bei *Andreas Heusch*, Demokratischer Wettbewerb auf kommunaler Ebene, in: NVwZ 2017, 1325 (1330 f., Fn. 52).

[8] Ausführlich dazu jüngst *Thomas Spitzlei*, Die Auswahlkriterien beim Zugang zu öffentlichen Einrichtungen im Fall der Kapazitätserschöpfung, in: JA 2020, 372 ff.

[9] VG Münster, Beschluss vom 23.07.2020 – 1 L 598/20, juris.


doi:10.24338/mip-202167-79

Kommunalwahl stand vor der Tür. Aber formal steht es „einem Träger öffentlicher Gewalt [...] grundsätzlich frei, seine Vergabepraxis aus wichtigem Grund für die Zukunft zu ändern, solange vor der Änderung der Vergabepraxis gestellte Anträge noch auf der Grundlage der bisherigen Praxis bearbeitet werden. [...] Ein wichtiger Grund für die Änderung ist in dem Bestreben [...] zu sehen, durch die Regelung jeglichen Eindruck einer parteipolitischen Stellungnahme oder Bevorzugung einer Partei oder Wählergruppe [...] fortan zu vermeiden.“[10] Zwar hätte die Gemeinde Nottuln eine zeitlich befristete Ausnahme von ihrer Richtlinie beschließen oder deren Geltung bis zum Kommunalwahltermin aussetzen können, um den schwierigen Bedingungen, unter denen in Zeiten einer Pandemie eine Kommunalwahl zu organisieren ist, Rechnung zu tragen. Rechtlich verpflichtet war sie dazu jedoch nicht. Dass dies zwar wünschenswert gewesen wäre, aber nicht zwingend, hat auch das nordrhein-westfälische Innenministerium mit Hinweisen zum weiteren Wahlverfahren vom 20. Mai 2020 – zeitlich nach der Änderung der Richtlinie durch die Gemeinde Nottuln – deutlich gemacht, indem es die Gemeinden dazu aufforderte, die Parteien bei der Erfüllung der notwendigen infektionsschutzrechtlichen Voraussetzungen insbesondere durch das Angebot geeigneter Räumlichkeiten zu unterstützen, zugleich aber auch darauf hinwies, dass Wahlvorschlagsträger insofern nicht ausschließlich auf die Kommune angewiesen seien, sondern nach der Coronaschutzverordnung nunmehr auch wieder alternative Tagungsräume wie Gaststätten suchen könnten[11].

Um den mit dem Pandemie-Geschehen verbundenen Schwierigkeiten bei der Kandidatenaufstellung in Präsenzveranstaltungen entgehen zu können, hat der Bundestag am 9. Oktober 2020 mit Blick auf die in diesem Jahr am 26. September stattfindende Bundestagswahl vorsorglich das Bundeswahlgesetz geändert. Unter der Voraussetzung, dass der Bundestag „im Falle einer Naturkatastrophe oder eines ähnlichen Ereignisses höherer Gewalt“ feststellt, dass Kandidatenaufstellungsversammlungen ganz oder teilweise unmöglich sind, wird das Bundesinnenministerium ermächtigt, eine Verordnung zu erlassen, die die Berufung von Wahlkandidaten ohne Präsenzversammlungen erlaubt (§ 52 Abs. 4 BWahlG). Sofern der Bundestag der Verordnung zustimmt, können dann Kandidatenaufstellungsversammlungen auch digital durchgeführt werden, wobei aber die „Schlussabstimmung über einen Wahlvorschlag“ von der elektronischen Kommunikation ausgeschlossen ist und stattdessen im Wege der Briefwahl oder Urnenwahl stattfinden muss[12].

Am 14. Januar 2021 stellte der Bundestag formal fest, dass die Durchführung von Wahlveranstaltungen derzeit zumindest teilweise unmöglich ist[13]. Daraufhin ist am 3. Februar 2021 nach Zustimmung des Bundestages die Verordnung des Bundesinnenministeriums über die Aufstellung von Wahlbewerbern und die Wahl der Vertreter für die Vertreterversammlungen für die Wahl zum 20. Deutschen Bundestag unter den Bedingungen der COVID-19-Pandemie vom 28. Januar 2021 in Kraft getreten[14]. Diese COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung ermöglicht aufgrund der derzeitigen pandemiebedingten Beschränkungen, von der Pflicht zur Durchführung von Präsenzversammlungen zur Wahl der Bewerber und der Vertreter für Vertreterversammlungen abzuweichen. Zugelassen sind die Durchführung einer Versammlung ausschließlich im Wege elektronischer Kommunikation, die Teilnahme einzelner oder eines Teils der Parteimitglieder an einer Versammlung im Wege elektronischer Kommunikation, die Durchführung einer Versammlung durch mehrere miteinander im Wege der elektronischen Kommunikation verbundene gleichzeitige Teilversammlungen an verschiedenen Orten sowie die Wahlbewerberaufstellung im schriftlichen Verfahren. Dies gilt allerdings nur für die Vorauswahl unter den Bewerbern, die Schlussabstimmung über einen Wahlvorschlag kann nur im Wege der Urnenwahl, der Briefwahl oder einer Kombination aus Brief- und Urnenwahl durch-

[10] VG Münster, Beschluss vom 23.07.2020 – 1 L 598/20, juris Rn. 22, 24.

[11] https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/200520_2coronaerlass.pdf, abgerufen am 11.02.2021.

[12] Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Gesetzes über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie vom 28.10.2020, BGBl. I 2020 Nr. 49, S. 2264 f.; kritisch zur Verordnungsermächtigung *Anna von Notz*, It’s Democracy, Stupid!: Von einem Gesetzgeber, der dem Bundesinnenministerium in Demokratiefragen mehr zutraut als den politischen Parteien, VerfBlog, 2020/10/19, https://verfassungsblog.de/its-democracy-stupid/, DOI: 10.17176/20201019-233516-0; *Fabian Michl*, Bundestag macht Unmögliches möglich: Aufstellung von Kandidaten für die Bundestagswahl 2021, VerfBlog, 2021/1/14, https://verfassungsblog.de/bundestag-macht-unmogliches-moglich/, DOI: 10.17176/20210115-061729-0; zur entsprechenden Verordnungsermächtigung im nordrhein-westfälischen Gesetzentwurf, *Sophie Schönberger*, Stellungnahme zum Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes, LT NRW, Stellungnahme 17/3423, S. 2 ff., https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-3423.pdf, abgerufen am 16.02.2021.

[13] BT-Drs 19/25816 (Antrag), http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/258/1925816.pdf.

[14] COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung, BGBl. I 2021 Nr. 4, S. 115 f.

geführt werden, dies allerdings selbst dann, wenn dies nach der Satzung der Partei nicht vorgesehen ist.

Den Erläuterungen des Bundeswahlleiters zufolge dient die Regelung zur Schlussabstimmung „der Einhaltung der Wahlgrundsätze im Verfahren der Wahlbewerberaufstellung. Der Wahlgrundsatz der Öffentlichkeit der Wahl aus Artikel 38 in Verbindung mit Artikel 20 Absatz 1 und 2 Grundgesetz gebietet nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass alle wesentlichen Schritte der Wahl öffentlicher Überprüfbarkeit unterliegen. Elektronische Abstimmungsverfahren sind darum im Verfahren der Wahlbewerberaufstellung nicht für die Schlussabstimmung über die Wahlbewerber und die Vertreter zugelassen. Bei der Wahlbewerberaufstellung können elektronische Verfahren nur zur Vorermittlung, Sammlung und Vorauswahl der Bewerbungen benutzt werden. Sie sind also nur im Vorfeld und als Vorverfahren zur eigentlichen, schriftlich mit Stimmzetteln geheim durchzuführenden Abstimmung der Stimmberechtigten zulässig“[15]. Als Schlussabstimmung soll dabei nur die endgültige Abstimmung über einen Wahlvorschlag zu verstehen sein und damit „die verbindliche Abstimmung über denjenigen Kandidaten, den die Mehrheit im elektronischen Abstimmungsverfahren als Wahlkreisbewerber gewählt hat, oder über die im elektronischen Abstimmungsverfahren durch die Mehrheit aufgestellte Landesliste mit sämtlichen Bewerbern und deren Reihenfolge“[16].

Eine so verstandene Schlussabstimmung birgt jedoch ein Problem: Darf die Schlussabstimmung „en bloc“ über die Landesliste im Ganzen („mit sämtlichen Bewerbern und deren Reihenfolge“) erfolgen[17], stößt ein solches Verfahren durchaus auf Bedenken: Sofern die Abstimmungsberechtigten gezwungen sind, entweder auch Kandidaten „mit“ zu wählen, denen sie bei einer Einzelwahl ihre Stimme nicht gegeben hätten, oder stattdessen auf eine Stimmabgabe zu verzichten und damit auch den von ihnen gewünschten Kandidaten ihre Zustimmung zu entziehen, gerät dies in Konflikt mit den Wahlrechtsgrundsätzen der Freiheit und Gleichheit der Wahl[18].

Auch der Bundeswahlleiter geht in seinen aktuellen Hinweisen vom 3. Februar 2021 zur Durchführung von Aufstellungsversammlungen für Bundestagswahlen von der Unzulässigkeit der strikten Blockwahl aus[19], und zwar ohne die nach der COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung offenbar vorgesehene Ausnahme zu erwähnen. Zwar wurden die Hinweise augenscheinlich in erster Linie für die nach wie vor möglichen Präsenzversammlungen erstellt. Für die daneben möglichen weiteren Verfahren der Kandidatenaufstellung wird explizit auf die Hinweise zur Anwendung der COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung verwiesen. Dort allerdings findet sich zu dieser Frage nichts.

Zugegebenermaßen hätte es dazu auch nicht viel zu sagen gegeben, außer, dass – sofern eine Partei dieses Verfahren der Kandidatenaufstellung zur Anwendung bringt – der in der strikten Blockwahl liegende Verstoß gegen die Freiheit und Gleichheit der Wahl durch Verkürzung der aktiven Statusrechte der Parteimitglieder[20] per Verordnung (!) für hinnehmbar erklärt wurde. In der Beschlussempfehlung des Ausschusses für Inneres und Heimat zur COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung heißt es dazu auch lediglich, dass es organisatorisch und zeitlich nur schwer durchführbar sei, den in der elektronischen Abstimmung unterlegenen Bewerbern die Möglichkeit der Teilnahme an der Schlussabstimmung zu ermöglichen. „Die Aufstellung der Landesliste einer Partei gemäß § 27 BWahlG mit streitigen Abstimmungen für einzelne Listenplätze und der Möglichkeit der Bewerbung für mehrere Listenplätze ist als Briefwahl oder einer Kombination aus Brief- und Urnenwahl aus praktischen Gründen unmöglich.“[21]

[15] Bundeswahlleiter, Hinweise zur Anwendung der COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung vom 08.02.2021, S. 25, https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/3798f833-2590-4843-9a7d-6e17de63c0f2/btw21_hinweise-covid-19-wahlbewerberaufstellungs-vo.pdf, abgerufen am 12.02.2021.

[16] Bundeswahlleiter, Hinweise zur Anwendung der COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung vom 08.02.2021, S. 24, https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/3798f833-2590-4843-9a7d-6e17de63c0f2/btw21_hinweise-covid-19-wahlbewerberaufstellungs-vo.pdf, abgerufen am 12.02.2021.

[17] Dass die Regelung in dieser Weise zu verstehen sein soll, ergibt sich aus einem Redebeitrag des Abgeordneten *Friedrich Straetmanns* im Rahmen der Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Inneres und Heimat zur COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung, Plenarprotokoll des Bundestages 19/206 vom 28.02.2021, 26026, https://dip21.bundestag.de/dip21/btp/19/19206.pdf.

[18] *Johann Hahlen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 21 Rn. 41 § 27 Rn. 21b.

[19] Bundeswahlleiter, Hinweise zur Durchführung von Aufstellungsversammlungen für Bundestagswahlen vom 03.02.2021, S. 34, https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/42eac9e4-856c-42f6-94c1-4503e8d5f878/btw_leitfaden_aufstellungsversammlung.pdf, abgerufen am 12.02.2021.

[20] So schon Jürgen Seifert, „Blockwahlsystem“ und innerparteiliche Demokratie, in: Kritische Justiz 1969, 284 (287 ff.), https://doi.org/10.5771/0023-4834-1969-3-184; ähnlich *Sophie-Charlotte Lenski*, Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung, 2011, § 15 PartG Rn. 9, § 21 BWahlG Rn. 82.

[21] Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Inneres und Heimat zur COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung, BT-Drs 19/26244, S. 6.

 doi:10.24338/mip-202167-79

In der Tat: So denn Kandidatenaufstellungsversammlungen in Präsenz verzichtbar sein sollen bzw. müssen, lässt das vorherrschende Verständnis von einer dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl genügenden Wahlhandlung, deren wesentlichen Schritte öffentlicher Überprüfbarkeit unterliegen müssen, wohl tatsächlich keine andere Wahl: Danach sind Brief- und/oder Urnenwahl derzeit „alternativlos". Die Einbuße der Möglichkeit, den bei der – wenngleich „unverbindlichen" – Vorauswahl unterlegenen Kandidatinnen und Kandidaten eine Teilnahme an der schriftlichen Schlussabstimmung zu ermöglichen, ist aufgrund der limitierenden Wirkung des Faktors Zeit bei der Organisation und Durchführung des Massenverfahrens Wahl unvermeidbar.

Unter dem Gesichtspunkt der Einhaltung elementarer Verfahrensgrundsätze einer demokratischen Wahl ist das Verfahren der (strikten) Blockwahl allerdings verfassungsrechtlich bedenklich, weil die freie Auswahlmöglichkeit der wahlberechtigten Parteimitglieder unter den Bewerbern und damit der dem demokratischen Prinzip innewohnende Minderheitenschutz beschnitten wird[22]. Eine „Wahl en bloc", die den Wahlberechtigten keinerlei Einfluss auf die konkrete Zusammensetzung und Reihenfolge der Listenkandidaten belässt, ist keine Wahl, sondern eine Akklamation und genügt nicht dem Gebot innerparteilicher Demokratie[23].

Letztlich entspräche also weder die „unverbindliche Vorauswahl" unter den Bewerbern – die wegen der Verwendung elektronischer Abstimmungsverfahren dem Wahlgrundsatz der Öffentlichkeit der Wahl nicht genügt – noch eine als strikte Blockwahl durchgeführte Schlussabstimmung – die mit den Wahlgrundsätzen der Freiheit und Gleichheit der Wahl kollidiert – dem Demokratieprinzip. Die Kandidatenaufstellung wird auch nicht dadurch demokratisch, dass sie in zwei unzulänglichen Verfahren erfolgt, die nur „zusammengerechnet" möglicherweise allen Wahlgrundsätzen gerecht werden. Auch soweit dadurch den besonderen Bedingungen in Pandemie-Zeiten gegenständlich und zeitlich begrenzt Rechnung getragen wird, wäre eine strikte Blockwahl, die nach der Verordnung aber zulässig sein soll, wohl nicht hinnehmbar.

Ob überhaupt Parteien von den durch die Verordnung eingeräumten Möglichkeiten Gebrauch machen, bleibt abzuwarten[24]. Dringend anzuraten ist jedoch, die Schlussabstimmung dann nicht als Ja-Nein-Abstimmung über die Liste „mit sämtlichen Bewerbern und deren Reihenfolge" auszugestalten. Wenn in der Schlussabstimmung aus tatsächlichen Gründen wegen der bei einer Briefwahl gegebenen zeitlichen Restriktionen schon kein Einfluss auf die Zusammensetzung der Liste genommen werden kann, muss die Stimmabgabe wenigstens die Reihung der Kandidaten auf der Liste zumindest potentiell verändern können. Auch damit wäre aber das Risiko nicht ausgeräumt, dass schon in der Vorauswahl unterlegene und damit unzufriedene Bewerber gerichtlich erfolgreich gegen die Kandidatenaufstellung vorgehen, nachgängig im Wege der Wahlprüfung, aber unter Umständen auch schon vor der Wahl mit einer Verfassungsbeschwerde[25]. Verfassungsrechtlich weist die Beschneidung der Geltung der Wahlgrundsätze durch den Verordnungsgeber jedenfalls reichlich Konfliktpotential auf.

Letztlich darf diese demokratiewesentliche Entscheidung über das Verfahren der Kandidatenaufstellung auch nicht dem Verordnungsgeber überlassen bleiben. Das Berufen auf die eine Notfalllösung erfordernden besonderen Bedingungen der Corona-Pandemie verliert immer mehr an Rechtfertigungspotential und kann den parlamentarischen Gesetzgeber nicht auf Dauer aus seiner Verantwortung entlassen, die aktuell entwickelten Notfallmechanismen verfassungskonform gesetzlich nachzuzeichnen.

Deutlich geworden ist zudem, dass der Gesetzgeber sich verstärkt um die Entwicklung elektronischer Wahlverfahren bemühen sollte, die „ein auf Nachvollziehbarkeit gegründetes Vertrauen des Wahlvolks in die Korrektheit des Verfahrens bei der Ermittlung des Wahlergebnisses ermöglichen und damit dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl genügen"[26]. Wahlen sind Massenverfahren, die in einem überschaubaren Zeitraum ein verbindliches le-

[22] BVerfGE 89, 243 (264).

[23] So ausdrücklich das Bundesparteigericht der CDU, Beschluss vom 06.03.1992 – BPG 3/91, im Volltext abrufbar unter https://docserv.uni-duesseldorf.de/servlets/DerivateServlet/Derivate-34178/CDU91-03.pdf, abgerufen am 15.02.2021.

[24] Innerhalb der FDP besteht offensichtlich kein Bedarf, so der Bundestagsabgeordnete *Konstantin Kuhle* im Rahmen der Beratung der Beschlussempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Inneres und Heimat zur COVID-19-Wahlbewerberaufstellungsverordnung, Plenarprotokoll des Bundestages 19/206 vom 28.02.2021, 26025, https://dip21.bundestag.de/dip21/btp/ 9/19206.pdf.

[25] Den Weg dazu bereitet hat der VerfGH Sachsen, Urteil vom 25.07.2019 – Vf. 77-IV-19 (e.A.), Vf. 82-IV-19 (e.A.), juris, der im Falle der teilweisen Nichtzulassung der AfD-Landesliste zur Landtagswahl ausnahmsweise keinen Vorrang der nachgängigen Wahlprüfung vor der Verfassungsbeschwerde annahm und so Rechtsschutz auch schon vor der Wahl ermöglichte; kritisch und mit anderer Auffassung *Alexander Brade*, Präventive Wahlprüfung?, in: NVwZ 2019, 1814 ff.

gitimationsverschaffendes Ergebnis hervorbringen müssen. Die Corona-Pandemie hat die limitierende Wirkung des Faktors Zeit hierfür noch einmal unterstrichen. Auch Demokratie muss mit dem vielbeschworenen Aufbruch einer Gesellschaft in die digitale Zukunft Schritt halten können.

Dies gilt nicht nur für die dem staatlichen Wahlverfahren zugehörige Kandidatenaufstellung, sondern auch die „rein" innerparteiliche Willensbildung, der die Parteitage dienen. Auch diese sind nach den parteiengesetzlichen Regelungen als Präsenzveranstaltungen gedacht und auch für diese hat der Gesetzgeber anlässlich der Corona-Pandemie inzwischen Ausnahmeregelungen geschaffen, die aber bestimmte Gegenstände der Willensbildung von der grundsätzlich eingeräumten Möglichkeit zur Entscheidung per elektronischem Abstimmungsverfahren ausnehmen. Dies betrifft generell die Beschlussfassung über die Satzung und – wie bei den Ausnahmereglungen zur Kandidatenaufstellung – die Schlussabstimmung bei allen innerparteilichen Wahlen nach § 9 Abs. 4 PartG[27]. Alternativ zur Präsenzveranstaltung sind hier lediglich die Abstimmung oder Wahl per Brief- und/oder (auch zeitlich versetzter) Urnenwahl an verschiedenen Orten erlaubt. Da aber die Parteien nach dem Parteiengesetz verpflichtet sind, in regelmäßigen Abständen, mindestens in jedem zweiten Kalenderjahr, Parteitage abzuhalten (§ 9 Abs. 1 S. 3 PartG), Vorstände (§ 11 Abs. 1 PartG), Delegierte (§ 8 Abs. 1 PartG) und Mitglieder von allgemeinen Parteiausschüssen und ähnlichen Einrichtungen (§ 12 Abs. 3 PartG) zu wählen, stellen die in Pandemie-Zeiten geltenden Kontaktverbote auch für diesen Bereich der innerparteilichen Willensbildung eine große Herausforderung dar. Die Parteien sind in zentralen Fragen der innerparteilichen Demokratie wie der Besetzung von Wahlämtern und gegebenenfalls notwendiger Anpassungen der in der Satzung niedergelegten Organisations- und Entscheidungsregeln gezwungen, entweder das langwierige und begrenzt praktikable Verfahren der (auch kombinierbaren) Brief- und/oder Urnenwahl zu wählen oder zu versuchen, der Pandemie zum Trotz Präsenzparteitage abzuhalten. Zu ersterem entschloss sich nach langem Ringen und pandemiebedingt mehrfacher Verschiebung[28] des eigentlich geplanten Parteitages die CDU, um so den vakanten Posten des Vorsitzenden neu zu besetzen und turnusmäßig den Bundesvorstand neu zu wählen[29]. Die AfD hielt demgegenüber, unbeeindruckt von der Entwicklung des Infektionsgeschehens, an der Überzeugung von auch unter Pandemiebedingungen realisierbaren Präsenzparteitagen fest und versuchte mehrfach, sich dafür gerichtlich Zugang zu öffentlichen Einrichtungen zu erstreiten. So ersuchte die bayerische AfD vor dem **VG Ansbach**[30] und in zweiter Instanz vor dem **VGH Bayern**[31] jeweils erfolglos um Eilrechtsschutz, um einen mit 751 Teilnehmern am 21. November 2020 geplanten Landesparteitag durchführen zu können. Die ursprünglich auf Grundlage der zu diesem Zeitpunkt gültigen Sechsten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung erteilte Ausnahmegenehmigung hatte das Landratsamt Roth widerrufen und gleichzeitig die Neuerteilung einer Ausnahmegenehmigung auf der Grundlage der nunmehr geltenden Achten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung versagt. Bei der im Rahmen des Eilrechtsschutzes vorzunehmenden Interessenabwägung kamen die Gerichte zu dem Schluss, dass die Erfolgsaussichten der gegen den angegriffenen Bescheid gerichteten Klage in der Hauptsache zwar als offen anzusehen

[26] Nicht mehr, aber auch nicht weniger verlangt das BVerfG in seiner Wahlcomputer-Entscheidung, BVerfGE 123, 39 (74).

[27] Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Gesetzes über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie vom 28.10.2020, BGBl. I 2020 Nr. 49, S. 2264 f.

[28] Zu den Problemen pandemiebedingter Verschiebungen parteiengesetzlich geforderter innerparteilicher Wahlen *Jendrik Wüstenberg*, „Verschieberitis": Verstoß gegen das innerparteiliche Demokratieprinzip?, JuWissBlog Nr. 128/2020 vom 04.11.2020, https://www.juwiss.de/128-2020/, abgerufen am 17.02.2021.

[29] Die praktischen Probleme der auf Grundlage der neuen gesetzlichen Regelung durchgeführten Briefwahl nach einem digitalen Parteitag löste die CDU zwar einfallsreich, aber angreifbar: Bei ihrem Parteitag auf elektronischem Wege wurden zwar nur unverbindliche „Probeabstimmungen" durchgeführt. Das so ermittelte „Stimmungsbild" setzte sich bei der formal gesetzeskonform als Briefwahl durchgeführten Schlussabstimmung allerdings insofern durch, als dass die Kandidaten sich vor der „Probeabstimmung" dazu verpflichten ließen, bei Unterliegen in der Probeabstimmung für die eigentliche Abstimmung im Wege der Briefwahl nicht mehr anzutreten. Dass darin ein Verstoß gegen das passive Wahlrecht der Bewerber und eine bewusste Umgehung von Sinn und Zweck der gesetzlichen Regelung zu sehen ist, moniert zu Recht *Sophie Schönberger*, Stellungnahme zum Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Landeswahlgesetzes, LT NRW, Stellungnahme 17/3423, S. 2 ff., https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-3423.pdf, abgerufen am 16.02.2021; *dies.*, Zwischen Parteitag und Fernsehshow – Parteienrecht in Zeiten der Corona- Pandemie, in diesem Heft, S. 16 (21).

[30] VG Ansbach, Beschluss vom 19.11.2020 – AN 18 S 20.02484, juris.

[31] VGH Bayern, Beschluss vom 20.11.2020 – 20 CS 20.2729, juris.


doi:10.24338/mip-202167-79

sind, aber die Belange der AfD bei der danach im Eilrechtsschutz allein gebotenen Abwägung der jeweils berührten Interessen hier zurücktreten müssen[32]. Das veränderte Infektionsgeschehen in Bayern erfülle tatbestandlich die Voraussetzungen des in der ursprünglich erteilten Ausnahmegenehmigung enthaltenen Widerrufsvorbehalts für den Fall einer Verschärfung des COVID-19-Pandemiegeschehens und verhindere zugleich die Neuerteilung einer Genehmigung. Vor dem Hintergrund des tatsächlichen Infektionsgeschehens und der damaligen Lagebeurteilung des Robert-Koch-Instituts erschien die Gefahr, einen Infektionsherd zu schaffen, der zu einer räumlichen Verbreitung von Infektionen im gesamten Gebiet Bayerns führen könnte, besonders groß: Angesichts einer auf eine etwa neunstündige gleichzeitige Anwesenheit von bis zu 751 Personen eines bayernweiten Teilnehmerkreises in geschlossenen Räumlichkeiten ausgelegten Tagesordnung, sei dem Gesundheitsschutz der Bevölkerung der Vorrang vor den Interessen des AfD-Landesverbandes einzuräumen, zumal auch das Infektionsschutzkonzept der AfD für den geplanten Parteitag Mängel aufwies.

Auch das **VG Schleswig-Holstein**[33] entschied im Eilverfahren, dass die Stadt Neumünster der AfD Schleswig-Holstein eine Ausnahmegenehmigung für die Abhaltung ihres Landesparteitags mit über 100 Teilnehmern verweigern durfte. Während die Corona-Verordnung der Landesregierung für die am Folgetag geplante und auch genehmigte Kandidatenaufstellungsversammlung eine Ausnahme vom Verbot für Veranstaltungen mit mehr als 100 Teilnehmern vorsah, war dies für Parteitage nicht der Fall. Bei anderen als den nach der Corona-Verordnung privilegierten Veranstaltungen bestand zwar die Möglichkeit, in besonderen Härtefällen eine Ausnahmegenehmigung zu erteilen, wenn die Belange des Infektionsschutzes nicht überwiegen. Die Stadt Neumünster lehnte die Erteilung einer solchen Ausnahmegenehmigung für den AfD-Landesparteitag jedoch ab. Wegen der nach wie vor bestehenden Möglichkeit, Kandidaten für bevorstehende Wahlen bei Veranstaltungen ohne Beschränkung der Teilnehmerzahl aufzustellen, hielt das VG die mit der Versagung der Ausnahmegenehmigung verbundenen Beschränkungen der Betätigungsfreiheit der Parteien für verhältnismäßig: „Dabei verstößt es nicht gegen Art. 3 Abs. 1 GG, dass die Aufstellung von Kandidat*innen als Kernbereich der politischen Betätigungsfreiheit privilegiert wird, während der Landesparteitag an dieser Privilegierung nicht teilnimmt und nur mit einer beschränkten Personenzahl stattfinden kann. Es handelt sich mit Blick auf die verfassungsrechtliche Relevanz beider Veranstaltungen bereits nicht um gleiche Sachverhalte, denn Aufstellungsveranstaltungen von Bewerber*innen für anstehende Wahlen sichern die in Art. 20 Abs. 2 und Art. 38 GG verankerte Souveränität des Volkes im Rahmen der repräsentativen Demokratie durch die uneingeschränkte Ermöglichung und Abhaltung freier Wahlen. Im Rahmen dessen sind die Parteien für Wahlen und die politische Willensbildung unabdingbar. Dem trägt Art. 21 GG Rechnung. Der Landesparteitag dient hingegen vornehmlich der inneren Parteiorganisation, vgl. § 9 Abs. 3 bis 5 PartG. Es ist auch nicht ersichtlich, dass die Aufgaben nach § 9 Abs. 3 ff. PartG nicht durch ein kleineres Mitgliedergremium oder unter Verzicht auf eine Präsenzveranstaltung wahrgenommen werden können. Es wäre denkbar, dass ein Landesparteitag mit den anwesenden Mitgliedern online live übertragen und den übrigen Mitgliedern Beteiligungsmöglichkeiten eingeräumt werden. Selbst wenn Wahlen von Vorstandsmitgliedern [...] aufgrund des [...] Grundsatzes der Öffentlichkeit der Wahl [...] nicht per Computer stattfinden könnten, könnte eine dem Landesparteitag nachfolgende Abstimmung grundsätzlich per Briefwahl erfolgen“[34].

Mit Wahlen untrennbar verbunden ist der Wahlkampf, der bei innerparteilichen Wahlen auf innerparteilichen Kommunikationswegen gezielt an die jeweiligen Mitglieder gerichtet werden kann. Bei staatlichen Wahlen müssen sich die Parteien jedoch an die gesamte Bevölkerung richten. Die Wahlsichtwerbung im öffentlichen Straßenraum ist, trotz zunehmender Nutzung auch digitaler Wahlkampfmittel, dafür nach wie vor von großer Bedeutung[35]. Dies gilt gerade auch in Pandemie-Zeiten, in denen die Wahlkampfaktivitäten der Parteien weitgehend auf kontaktlose Werbung für die eigenen Ziele beschränkt sind. Dabei ist die Wahlsichtwerbung poli-

[32] „Dabei können allerdings – eben wegen des summarischen Charakters des Eilverfahrens und seiner nur begrenzten Erkenntnismöglichkeiten – weder schwierige Rechtsfragen vertieft oder abschließend geklärt, noch komplizierte Tatsachenfeststellungen getroffen werden“, so zu Recht das VG Ansbach, Beschluss vom 19.11.2020 – AN 18 S 20.02484, juris Rn. 20.

[33] VG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 17.11.2020 – 1 B 152/20, juris.

[34] VG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 17.11.2020 – 1 B 152/20, juris Rn. 27.

[35] Dazu etwa *Eva-Maria Lessinger/Christina Holtz-Bacha*, Nicht von gestern – Die Parteienplakate im Bundestagswahlkampf 2017, in: Holtz-Bacha (Hrsg.), Die (Massen-)Medien im Wahlkampf, 2019, S. 125 ff., https://doi.org/10.1007/978-3-658-24824-6_6.

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**[36]. 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[37] 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 Ermessen 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"[38].

[36] VG Regensburg, Beschluss vom 20.02.2020 – RN 2 E 20.209, juris.

[37] *Karl-Ludwig Strelen*, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rn. 79.

[38] VG Regensburg, Beschluss vom 20.02.2020 – RN 2 E 20.209, juris Rn. 33.


doi:10.24338/mip-202167-79

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**[39] 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"[40] und die Nutzung bereits „belegter" Straßenlaternen als Verstoß gegen die Auflage und die Ordnungsverfügung daher als „offensichtlich rechtmäßig"[41] 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"[42]. 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"[43].

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**[44] zu Recht betont. Ein Anspruch auf die im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes beantragte Zuteilung weiterer Wahlwerbeflächen 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[45]. 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-

[39] OVG NRW, Beschluss vom 10.09.2020 – 11 B 1353/20, juris.

[40] VG Münster, Beschluss vom 07.09.2020 – 8 L 746/20, juris Rn. 7.

[41] VG Münster, Beschluss vom 07.09.2020 – 8 L 746/20, juris Rn. 5.

[42] OVG NRW, Beschluss vom 10.09.2020 – 11 B 1353/20, juris Rn. 15.

[43] OVG NRW, Beschluss vom 10.09.2020 – 11 B 1353/20, juris Rn. 24.

[44] VG Köln, Beschluss vom 28.08.2020 – 18 L 1510/20, juris, Rn. 29.

[45] 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[46]. Dass dies insbesondere auch für das dauerhafte Aufstellen von Schaukästen im öffentlichen Straßenraum gilt, hat das **VG Berlin**[47] 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"[48]. 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[49]. 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"[50]. 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-

[46] 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 Wahlsichtwerbung, 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 Sondernutzungsnutzungebühr für Plakatwerbung politischer Parteien auch außerhalb von Wahlkampfzeiten niederschlagen soll; in der Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages zur Gebührenpflichtigkeit einer Plakatiergenehmigung 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.

[47] VG Berlin, Urteil vom 24.08.2020 – 1 K 11.18, juris.

[48] VG Berlin, Urteil vom 24.08.2020 – 1 K 11.18, juris Rn. 25.

[49] VG Berlin, Urteil vom 24.08.2020 – 1 K 11.18, juris Rn. 19.

[50] VG Berlin, Urteil vom 24.08.2020 – 1 K 11.18, juris Rn. 23.


doi:10.24338/mip-202167-79

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

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[52]. 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 Mönchengladbach angeordnete Entfernung oder Unkenntlichmachung der im Stadtgebiet plakatierten Wahlsichtwerbung mit dem Wortlaut „Stoppt die Invasion: Migration tötet!“ zurückwies[53]. 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**[54] 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“[55]. „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.“[56] Gerade deshalb gewinnt eine richterliche Entscheidung Überzeugungskraft aus ihrer Begründung, die – wie hier – mal mehr oder – wie im Falle des Urteils des VG Gießen[57] zu demselben Wahlplakat – auch mal weniger tragfähig ausfallen kann. Das

[51] VG Berlin, Urteil vom 24.08.2020 – 1 K 11.18, juris Rn. 27.

[52] So schon BVerfGE 47, 130 (139 f.).

[53] 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.).

[54] VG Düsseldorf, Urteil vom 29.04.2020 – 20 K 3926/19, juris.

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

[56] *Ingo Kraft*, Die Regulierungsfunktion der Obersten Verwaltungsgerichte, 2016, S. 2, http://www.verdif.de/fileadmin/verwaltungsrichter/pdf/Kraft_-_Regulierungsfunktion_BVerwG.pdf, abgerufen am 24.02.2021.

[57] 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/, 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[58].

Einig waren sich das **VG München**[59] und in zweiter Instanz der **VGH Bayern**[60] 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 Münchner 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[61]. Davon ausgehend kamen die Gerichte zur der Überzeugung, dass „ungeachtet der polemischen und auch ehrverletzenden Kritik des Flugblatts (noch) die politische Auseinandersetzung im Kommunalwahlkampf mit den anderen Stadtratsparteien und nicht die bloße Diffamierung der in der Bilddarstellung karikierten fünf Personen im Vordergrund steht“[62].

Die Kontaktbeschränkungen im Zuge der Corona-Pandemie 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**[63]. 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 angemessen Rechnung zu tragen[64]. 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

[58] *Ingo Kraft*, Die Regulierungsfunktion der Obersten Verwaltungsgerichte, 2016, S. 4, http://www.verdif.de/fileadmin/verwaltungsrichter/pdf/Kraft_-_Regulierungsfunktion_BVerwG.pdf, abgerufen am 24.02.2021.

[59] VG München, Beschluss vom 05.03.2020 – M 22 S 20.780, nicht veröffentlicht.

[60] VGH Bayern, Beschluss vom 09.03.2020 – 10 CS 20.465, juris.

[61] VGH Bayern, Beschluss vom 09.03.2020 – 10 CS 20.465, juris Rn. 11.

[62] VGH Bayern, Beschluss vom 09.03.2020 – 10 CS 20.465, juris Rn. 14.

[63] VG Stuttgart, Beschluss vom 26.10.2020 – 7 K 5192/20, juris.

[64] VG Stuttgart, Beschluss vom 26.10.2020 – 7 K 5192/20, juris Rn. 20.

 doi:10.24338/mip-202167-79

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[65].

[65] VG Stuttgart, Beschluss vom 26.10.2020 – 7 K 5192/20, juris Rn. 18.

doi:10.24338/mip-202167-79