

## **Antrag**

**der Abg. Julia Goll u. a. FDP/DVP**

**und**

## **Stellungnahme**

**des Ministeriums des Inneren, für Digitalisierung  
und Kommunen**

### **Umsetzung des Koalitionsvertrags im Vorhaben Erleichterung des Einwurfs von Wahlwerbung**

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,  
die Landesregierung zu ersuchen  
zu berichten,

1. welche Bedeutung sie physischen Werbemitteln in Zeiten von Social Media zubilligt;
2. welche Rückmeldung sie aus Wahlkämpfen erreicht hat, in welcher Größenordnung Verstöße gegen das Werbeeinwurfsverbot vorkommen;
3. welche Erfahrungen sie hier bei eigenen Werbekampagnen hat;
4. von welcher rechtlichen Ausgangslage sie im Moment zur Frage des Einwurfs von Wahlwerbemitteln ausgeht;
5. welche der dieser Rechtslage zugrundeliegenden Gesetze in der Kompetenz der Landesebene liegen;
6. ob sie davon ausgehend der Meinung ist, das im Koalitionsvertrag genannte Ziel mit diesen landesrechtlichen Kompetenzen erreichen zu können;
7. wenn ja, wann sie dies dem Landtag zuleitet;
8. wenn nein, welche Schritte sie auf Bundesebene unternimmt;
9. welche Rückmeldungen der Bundesregierung bzw. der Bundestagsfraktionen ihr vorliegen;

10. ob sie sich hier in Abstimmung mit anderen Bundesländern befindet und wie hier die Rückmeldungen ausfallen;
11. ob etwaige Schritte auf europäischer Ebene unternommen werden müssen;
12. wenn ja, wie und wann sie dies angeht.

20.6.2023

Goll, Weinmann, Karrais, Bonath, Dr. Timm Kern, Haußmann,  
Dr. Schweickert, Dr. Jung, Brauer, Birnstock, Reith, Hoher, Heitlinger FDP/DVP

### Begründung

Die Koalitionsfraktionen haben im Koalitionsvertrag 2021 folgenden Passus vereinbart: „Wahlwerbung trägt wesentlich zur politischen Willensbildung im Vorfeld von demokratischen Wahlen bei. Wir wollen deshalb den Einwurf von Wahlwerbemitteln im Vorfeld von demokratischen Wahlen rechtlich sicher ermöglichen.“

Dies bezieht sich auf die aktuelle Rechtslage zur Wahlwerbung in Briefkästen, die dieser keinen Sonderstatus im Verhältnis zur kommerziellen Werbung einräumt und daher auch vom Wunsch nach „Keine Werbung“ umfasst ist. Gleiches betrifft das Land selbst mit Kampagnen wie z. B. „The Länd“, bei der u. a. auch z. B. Plakatwerbevorschriften in Gemeinden verletzt wurden.

Offenbar möchte die Koalition die Wahlwerbung der Parteien erleichtern. Im Jahr 2024 finden Europa- und Kommunalwahlen statt. Insofern ist es interessant, wie weit die Koalition mit diesem Vorhaben vorankommt.

### Stellungnahme

Mit Schreiben vom 13. Juli 2023 Nr. IM2-0141.5-404/3 nimmt das Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,  
die Landesregierung zu ersuchen  
zu berichten,*

*1. welche Bedeutung sie physischen Werbemitteln in Zeiten von Social Media zubilligt;*

Zu 1.:

Auch in Zeiten von Social Media dürften physische Werbemittel aus Sicht der Landesregierung ihre Berechtigung haben. Dies schon deshalb, da nach einer Pressemitteilung des Statistischen Bundesamtes vom 11. April 2023 im Jahr 2022 knapp 6 Prozent der Menschen im Alter zwischen 16 und 74 Jahren in Deutschland noch nie das Internet genutzt haben. Das entspricht knapp 3,4 Millionen Menschen in Deutschland, wie das Statistische Bundesamt (Destatis) mitteilte. Am größten war der Anteil derer, die das Internet noch nie genutzt haben, in der Altersgruppe der 65- bis 74-Jährigen: Hier war gut ein Sechstel (17 Prozent) offline. In der Altersgruppe der 45- bis 64-Jährigen hatten 5 Prozent das Internet noch nie genutzt. Bei den unter 45-Jährigen waren es noch 2 Prozent. Laut einer weiteren Umfrage zur Nutzung von Social Media in Deutschland im Jahr 2021/2022 nutzten zudem lediglich 78 Prozent der befragten Internetnutzer über 16 Jahren in Baden-Württemberg soziale Medien (*Quelle: de.statista.com*). Im Übrigen bleibt die Bewertung der Bedeutung und Reichweite der im Wahlkampf eingesetzten Werbemittel den Parteien vorbehalten.

*2. welche Rückmeldung sie aus Wahlkämpfen erreicht hat, in welcher Größenordnung Verstöße gegen das Werbeeinwurfsverbot vorkommen;*

Zu 2.:

Im Vorfeld von Parlamentswahlen melden sich regelmäßig Bürgerinnen und Bürger bei der Landeswahlleitung und teilen mit, dass sie Wahlwerbung einzelner Parteien in ihren Briefkästen vorgefunden hätten, obwohl am Briefkasten ein Aufkleber etwa mit dem Hinweis „keine Werbung und keine kostenlosen Zeitungen“ angebracht sei. Die Anzahl der Meldungen bewegte sich bei den vergangenen Parlamentswahlen jeweils im niedrigen einstelligen Bereich. Im Bereich der Kommunalwahlen wurden in der Vergangenheit vereinzelt entsprechende Anfragen an das Innenministerium gerichtet. Weitergehende Erkenntnisse liegen der Landesregierung nicht vor.

*3. welche Erfahrungen sie hier bei eigenen Werbekampagnen hat;*

Zu 3.:

Werbekampagnen mittels Einwurf von physischen Werbemitteln in Briefkästen hat die Landesregierung in jüngerer Vergangenheit nicht durchgeführt. Dementsprechend liegen der Landesregierung keine Erfahrungen vor.

*4. von welcher rechtlichen Ausgangslage sie im Moment zur Frage des Einwurfs von Wahlwerbemitteln ausgeht;*

*5. welche der dieser Rechtslage zugrundeliegenden Gesetze in der Kompetenz der Landesebene liegen;*

*6. ob sie davon ausgehend der Meinung ist, das im Koalitionsvertrag genannte Ziel mit diesen landesrechtlichen Kompetenzen erreichen zu können;*

*7. wenn ja, wann sie dies dem Landtag zuleitet;*

Zu 4. bis 7.:

Die Ziffern 4 bis 7 werden aufgrund Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Frage, ob politisches Werbematerial der Parteien im Wahlkampf auch dann in Briefkästen eingeworfen werden darf, wenn die Briefkästen mit einem allgemeinen Hinweis auf die Unerwünschtheit von Werbung versehen sind, wurde in der Vergangenheit von den Zivilgerichten unterschiedlich beurteilt. Teilweise wurde ein zivilrechtlicher Unterlassungsanspruch der Bürgerinnen und Bürger bejaht, teilweise wurde ein solcher verneint (vgl. hierzu näher Bundestags-Drucksache 19/29762, Seite 5).

Diese Unsicherheit könnte beseitigt werden, indem durch Gesetz die Pflicht für Bürgerinnen und Bürger geschaffen wird, auch unerwünschte Wahlwerbung zu dulden.

Als Ort für eine solche neue Regelung kommen sachlich sowohl das Parteienrecht als auch das bürgerliche Recht in Betracht. Welcher dieser beiden Rechtsbereiche einschlägig ist, bestimmt sich danach, wozu ein stärkerer sachlicher Bezug besteht. Die genaue Zuordnung kann jedoch im Ergebnis dahinstehen, da in beiden Fällen der Bund die Gesetzgebungskompetenz innehat. Das Land ist daher daran gehindert, eine landesgesetzliche Duldungspflicht zu statuieren.

Für das Parteienrecht hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz inne, dies ergibt sich aus Art. 21 Absatz 5 des Grundgesetzes (GG). Der sachliche Umfang dieser Ausgestaltungskompetenz ist auf die Regelungsgegenstände von Art. 21 Absatz 1 und 2 GG beschränkt, wobei auch Regelungen getroffen werden können, die sich mit Materien überschneiden, die in der Gesetzgebungskompetenz der Länder liegen, wenn sie sich im Schwerpunkt dem Parteiwesen zuordnen lassen (BeckOK GG/Kluth, 55. Ed. 15. Mai 2023, GG Art. 21 Rn. 183). Eine Berührung mit Landeszuständigkeiten ist nur insoweit ersichtlich, als bei der Landtagswahl

nicht von einer Partei vorgeschlagene Wahlkreisbewerber (Einzelbewerber) und bei der Kommunalwahl kommunale Wählervereinigungen betroffen sind, die nach herrschender Meinung nicht als politische Parteien im Sinne von Art. 21 GG qualifiziert werden. Regelungen über Einzelbewerber und über kommunale Wählervereinigungen könnten somit grundsätzlich durch Landesrecht getroffen werden. Eine isolierte Landesregelung für diese ist jedoch nicht zielführend und wäre aufgrund des Gleichbehandlungsgrundsatzes wohl auch rechtlich nicht haltbar.

Für das bürgerliche Recht besteht eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 72 Absatz 1 i. V. m. Art. 74 Absatz 1 Nr. 1 GG. Danach haben die Länder für das bürgerliche Recht die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Grundsätzlich hat der Bundesgesetzgeber durch den Erlass des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) und seiner Nebengesetze das bürgerliche Recht in einer nach seiner Zielintention abschließenden Weise geregelt; es besteht dabei im Rahmen des allgemeinen Privatrechts kein Raum mehr für die Schaffung von Landesprivatrecht, soweit das BGB und seine Nebengesetze den Erlass landesspezifischer Vorschriften zu einzelnen Sondermaterien nicht ausdrücklich zulassen (MüKoBGB BGB Einleitung, Rn. 57, beck-online).

Keine Ermächtigung zum Erlass einer landesgesetzlichen Regelung lässt sich aus Art. 111 des Einführungsgesetzes zum Bürgerlichen Gesetzbuch herleiten; diese für das Eigentum getroffenen Wertungen lassen sich auch auf den bloßen Besitz eines Briefkastens übertragen. Danach bleiben die landesgesetzlichen Vorschriften, welche im öffentlichen Interesse das Eigentum in Ansehung tatsächlicher Verfügungen beschränken, unberührt. Die Eigentumsbeschränkungen dürfen dabei nur in Verfolgung öffentlicher Interessen, nicht aber privater Interessen erfolgen (MüKoBGB/Säcker, 8. Aufl. 2021, EGBGB Art. 111 Rn. 3). Beispiele sind etwa landesgesetzliche Beschränkungen im Interesse des Denkmal-, Natur- und Waldschutzes (BeckOK BGB/Fritzsche, 66. Ed. 1. Februar 2023, BGB § 903 Rn. 52). Parteien auf der einen und Bürgerinnen und Bürger auf der anderen Seite stehen sich grundsätzlich im Verhältnis der Gleichordnung gegenüber; ihnen kommt im Vergleich zu anderen privatrechtlichen Vereinigungen keine Sonderstellung zu (Dürrig/Herzog/Scholz/Klein, 99. EL September 2022, GG Art. 21 Rn. 254). Bei dem Einwurf von Briefkastenwerbung stehen sie sich daher als Privatrechtssubjekte gegenüber, deren Verhältnis nach dem bürgerlichen Recht (hier insbesondere den §§ 903, 862, 823 Absatz 1, 1004 BGB) zu beurteilen ist. Diese Betrachtungsweise schließt ein öffentliches Interesse an einer Duldungspflicht für Briefkastenwerbung aus. Damit verbleibt kein Raum für eine landesgesetzliche Regelung. Auf der anderen Seite sind nach dem Bundesverfassungsgericht Parteien dazu berufen, „bei der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken und in den Bereich der institutionalisierten Staatlichkeit hineinzuwirken“ (BVerfG NJW 2017, 611). Der Einwurf von Wahlwerbung kann deshalb auch als Wahrnehmung dieser verfassungsmäßigen Aufgabe nach Art. 21 Absatz 1 Satz 1 GG verstanden werden, was für ein öffentliches Interesse sprechen könnte. Sobald jedoch auf diese politische Funktion der Parteien abgestellt wird, die durch eine Duldungspflicht abgesichert werden soll, läge der Schwerpunkt einer solchen Regelung nicht mehr im bürgerlichen Recht, sondern im Parteienrecht. In diesem Fall bestünde jedoch eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 21 Absatz 5 GG (s. o.). Auch nach dieser Betrachtungsweise bliebe kein Raum für eine landesgesetzliche Regelung.

Im Gesetzentwurf des Bundes zur Änderung des Parteiengesetzes, des Bundeswahlgesetzes und des Europawahlgesetzes vom 18. Mai 2021 (Bundestags-Drucksache 19/29762; weitere Ausführungen hierzu s. u.) sowie in der Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages vom 1. April 2016 (WD 3 – 3000 – 106/16) wird die Kompetenz des Bundes für Regelungen einer Duldungspflicht bezüglich Briefkastenwerbung durch Parteien im Ergebnis gleich beantwortet.

Der Gesetzentwurf nennt die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Parteienrecht aus Art. 21 Absatz 5 GG. Sollte der Bund eine entsprechende Regelung für Parteien im Parteiengesetz erlassen (dazu s. u.), würde diese auch für die Landtagswahl und die Kommunalwahlen gelten. Nicht von einer Partei vorgeschlagene Wahlkreisbewerber bei der Landtagswahl (Einzelbewerber) und Wählervereinigungen bei den Kommunalwahlen wären davon nicht umfasst.

Für diese verbliebe es bei der Gesetzgebungskompetenz des Landes, von der in der Folge aus Gründen der Chancengleichheit durch entsprechende Regelungen im Landtagswahlgesetz und im Kommunalwahlgesetz Gebrauch zu machen sein dürfte.

*8. wenn nein, welche Schritte sie auf Bundesebene unternimmt;*

*9. welche Rückmeldungen der Bundesregierung bzw. der Bundestagsfraktionen ihr vorliegen;*

*10. ob sie sich hier in Abstimmung mit anderen Bundesländern befindet und wie hier die Rückmeldungen ausfallen;*

*11. ob etwaige Schritte auf europäischer Ebene unternommen werden müssen;*

*12. wenn ja, wie und wann sie dies angeht.*

Zu 8. bis 12.:

Die Ziffern 8 bis 12 werden aufgrund Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Am 18. Mai 2021 wurde von den damaligen Regierungsfractionen CDU/CSU und SPD ein Gesetzentwurf betreffend die Bundestags- und Europawahl in den Bundestag eingebracht, der eine Regelung zur Duldung von Wahlwerbung während der Dauer des Wahlkampfes im Parteiengesetz, Bundestagswahlgesetz und Europawahlgesetz vorsah, sowie für die Wahlwerbung anderer Wahlvorschlagsträger, die keine Parteien sind (Bundestags-Drucksache 19/29762). Der Gesetzentwurf ist der Diskontinuität unterfallen. Der Landesregierung ist nicht bekannt, ob dieser oder ein vergleichbarer Gesetzentwurf von der Bundesregierung oder von Bundestagsfraktionen in der laufenden Legislaturperiode eingebracht werden wird; nach Auskunft des Bundesministeriums des Innern und für Heimat seien jedenfalls aktuell keine Bestrebungen in dieser Hinsicht bekannt.

Eine Abstimmung mit anderen Ländern war bislang nicht erforderlich. Etwaige Schritte auf europäischer Ebene müssen nach Auffassung der Landesregierung nicht unternommen werden.

In Vertretung

Moser

Ministerialdirektor