Dazu will der Städte- und Gemeindetag mit der KGSt, wissenschaftlichen Vertretern und Vertretern aus den Gemeinden zusammenarbeiten. Interessenten aus den Ämtern, Städten und Gemeinden an der Entwicklung des Kennzahlensets sind gebeten, sich in der Geschäftsstelle des Verbandes zu melden.

(StGT M-V 3/2011)

Schlagworte: Kommunalen Kennzahlenvergleich

Aus der Rechtsprechung

Az.: 0.55.3

VG Greifswald: Wahlwerbung im amtlichen Mitteilungsblatt führt nicht zur Ungültigkeit der Bürgermeisterwahl

Verwaltungsgericht Greifswald, Urteil vom 23.11.2010, 2 A 728/10 (noch nicht rechtskräftig (Januar 2011))

Aus dem Tatbestand:

Am 25.04.2010 fand in der Stadt die Wahl des hauptamtlichen Bürgermeisters statt. Der Beigeladene, der bereits vor der Wahl das Amt des Bürgermeisters bekleidete, erzielte die Stimmenmehrheit.

Am 05.05.2010 wurde das Wahlergebnis bekannt gegeben. Gegen die Gültigkeit der Wahl wurden mehrere Einsprüche erhoben. Der Kläger erhob als wahlberechtigter Bürger der Stadt Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl.

Er begründete seinen Einspruch unter näherer Darlegung damit, dass der Beigeladene offensichtlich seine Einflussmöglichkeiten als Bürgermeister auf das amtliche Mitteilungsblatt der Stadt – die Nachrichten – genutzt habe, um Einfluss auf den Wahlausgang zu nehmen. So sei in der Mitte des Stadtanzeigers vom 27.03.2010 ein Flyer des Amtsinhabers eingeklebt gewesen, mit dem der Beigeladene auch mit seinem Amt als Bürgermeister geworben habe, und der den Anschein eines amtlichen Beitrages wecke. In der April-Ausgabe vom 24.04.2010 sei eine überdimensionale Berichterstattung über den Beigeladenen als Bürgermeister erfolgt. In dieser Ausgabe seien auch den Amtsinhaber positiv darstellende Auszüge eines mehr als vier Monate alten Briefes des Wirtschaftsministers veröffentlicht worden. Die Wahlwerbung des Beigeladenen auf der letzten Seite erwecke den Eindruck einer amtlichen Darstellung. Das regelmäßige Erscheinungsdatum der Nachrichten sei so verschoben worden, dass die April-Ausgabe mit dem 24.04.2010 genau einen Tag vor der Wahl, anstelle einer Woche vorher, erschienen und verteilt worden sei. Auch mit den Stimmzetteln sei noch unzulässiger Weise Werbung für den Beigeladenen betrieben worden. Während alle anderen Kandidaten nur mit ihrem Beruf aufgeführt worden seien, habe sich beim Beigeladenen neben dessen offizieller Berufsbezeichnung noch der Zusatz „Bürgermeister“ befunden.

Am 24.06.2010 beschloss die Stadtvertretung die Gültigkeit der Wahl des Bürgermeisters und die Zurückweisung der eingegangenen Einsprüche.

Der Kläger hat Klage erhoben.

Er macht geltend, dass es bei der Vorbereitung der Wahl Unregelmäßigkeiten gegeben habe, die das Wahlergebnis beeinflusst haben könnten. Die Unregelmäßigkeiten würden sich aus rechtswidrigem Verhalten des Amtsinhabers

im Vorfeld der Wahl ergeben. Aufgrund des knappen Wahlergebnisses sei nicht hinreichend sicher auszuschließen, dass der Amtsinhaber auch ohne unzulässige Beeinflussung die absolute Mehrheit der Stimmen erzielt hätte. Wahlanfechtungsgründe könnten sich ergeben, wenn ein Bürgermeister das ihm aufgrund seiner amtlichen Tätigkeit zufallende Gewicht und die ihm kraft seines Amtes gegebenen Einflussmöglichkeiten in einer Weise nutze, die mit seiner der Allgemeinheit verpflichteten Aufgabe unvereinbar sei. Das Verwaltungsgericht Kassel habe mit seinem Urteil vom 19.06.2002 in diesem Zusammenhang entschieden, dass Amtsträger bei der Wahl nicht den Titel „Bürgermeister“ verwenden dürfen. Der Beigeladene habe mehrfach gegen diese ihm auferlegte sogenannte Neutralitätspflicht verstoßen. Im Wahlkampfflyer – Anlage 1 zur Klageschrift – werbe der Amtsinhaber mit dem Amt, indem schon auf der ersten Seite von „Bürgermeister“ die Rede sei und auch auf allen weiteren Seiten auf die Tätigkeit als Bürgermeister Bezug nehme und das Amt ausdrücklich nenne. Auch die Aufforderung „Kontinuität und Stabilität für X“ zu wählen verweise auf das Amt und suggeriere darüber hinaus, dass es notwendig sei, den Amtsinhaber wieder zu wählen, da nur dann „Kontinuität und Stabilität“ gesichert seien. Das Titelbild zeige den Beigeladenen darüber hinaus auf einer Stadtvertretersitzung, was an dem vor ihm befindlichen Mikrofon deutlich zu erkennen sei. Der Beigeladene habe seine Neutralitätspflicht auch verletzt, indem er den Wahlkampfflyer zusammen mit den „Nachrichten“ vom 27.03.2010 habe verteilen lassen. Der Flyer habe sich genau in der Mitte der Zeitung befunden, sei also quasi – aus Sicht der Bürger – deren Bestandteil gewesen. Im Zusammenhang mit den „unabhängigen und amtlichen“ Nachrichten verteilt, sei bei jedem Bürger der Eindruck erweckt worden, es würde sich tatsächlich um eine objektive Darstellung der ersten Amtsperiode des Amtsinhabers handeln. Der Flyer des Mitbewerbers habe sich zwar am selben Tag wie die März-Ausgabe der Nachrichten im Briefkasten befunden, habe sich jedoch anders als der Flyer des Beigeladenen nicht innerhalb der Nachrichten befunden.

Der Beigeladene habe den Titel „Bürgermeister“ auch in einer Anzeige in der Zeitung „Blitz am Sonntag“ vom 18.04.2010 – Anlage 2 zur Klageschrift – mehrfach rechtswidrig ausgenutzt. In der Anzeige werde auch auf den Internetauftritt des Beigeladenen verwiesen. Auch in dieser Internetpräsenz werbe der Beigeladene im Wahlkampf mit seinem Amt. Die Anzeige vom 18.04.2010 und die Homepage des Beigeladenen seien zwar in seinem Einspruch vom 11.05.2010 nicht ausdrücklich erwähnt worden. Es handle sich aber nicht um neue Gründe, sondern um ergänzende nachträgliche weitere Untermauerung der bereits mit dem Einspruch geltend gemachten Einwendungen, soweit es die missbräuchliche Werbung mit dem Titel „Bürgermeister“ betreffe.

Eine weitere Verletzung der Neutralitätspflicht des Amtsinhabers ergebe sich auch aus der ausgenutzten Einflussnahme auf die „Nachrichten“ als offizielles, amtliches und angeblich unabhängiges Mitteilungsblatt der Stadt. Der Beigeladene habe in seiner Funktion als Bürgermeister erheblichen Einfluss auf den Inhalt des Mitteilungsblattes genommen, was der Kläger näher ausführt. Die vom Verlag vorgesehene Veröffentlichung eines Beitrags über ein zwanzig-jähriges Firmenjubiläum eines Mitglieds der Stadtvertreterfraktion sei durch den Beigeladenen untersagt worden. Die Stadtvertreterfraktion, insbesondere das betreffende Mitglied, hätte sich in der Vergangenheit kritisch mit der politischen Arbeit des Beigeladenen auseinandergesetzt. Der Höhepunkt der unzulässigen Einflussnahme sei aber die April-Ausgabe 2010 gewesen. An einen Zufall hin-

sichtlich der Verschiebung des regelmäßigen Erscheinungsdatums auf einen Tag vor der Wahl könne er – der Kläger – angesichts der übrigen massiven Einflussnahmen des Beigeladenen nicht glauben. Der Amtsinhaber habe in geradezu unerträglicher Weise diesen wahltaktisch so wichtigen Stadtanzeiger vom 24.04.2010 dazu genutzt, um sich weit über das Normale hinaus besonders positiv darzustellen. Ohne zusätzliche Kosten für ihn persönlich und unter Ausnutzung seines Amtes habe er sich gegenüber seinen Mitbewerbern einen Vorteil verschafft, den diese nicht hätten aufholen können, was der Kläger insbesondere unter näherer Erläuterung der Bild- und Wortbeiträge in der April-Ausgabe der Zeitung und unter statistischem Vergleich mit den Inhalten vorangegangener Ausgaben näher ausführt. In der Einspruchsentscheidung der Beklagten werde – offenkundig vom Amtsinhaber, denn diese Kenntnisse könne die Beklagte nicht haben – ausgeführt, dass es Zufall sei, dass so viele Dienstverpflichtungen des Amtsinhabers ausgerechnet in die Zeit vor seiner Wahl fallen würden. Diese Darstellung sei unglaublich und unwahr.

Nachdem der Amtsinhaber den Stadtanzeiger vom März 2010 für sich dahingehend genutzt habe, dass er seinen persönlichen Wahlkampf flyer unter Verwendung des Titels „Bürgermeister“ in der Mitte des Stadtanzeigers habe verteilen lassen, und darüber hinaus der letzte Stadtanzeiger vor der Wahl vom 24.04.2010 dem Amtsinhaber einseitig positiv und überproportional dargestellt habe, falle auch noch erschwerend ins Gewicht, dass auf der letzten Seite der Ausgabe vom 24.04.2010 zusätzlich noch eine Annonce des Amtsinhabers gemeinsam mit den ihn unterstützenden drei Fraktionen der Stadtvertretung geschaltet worden sei. Die Annonce sei für viele Betrachter nicht als gewerbliche Anzeige zu erkennen und erwecke den Eindruck, als würden in dem „unabhängigen und amtlichen“ Mitteilungsblatt noch einmal die Leistungen des Amtsinhabers in objektiver Art und Weise dargestellt.

Schließlich habe der Beigeladene sich auch mit der Amtsbezeichnung auf dem Stimmzettel einen unzulässigen Vorteil verschafft. Die Darstellung von Beruf und Tätigkeit widerspreche auch § 34 Abs. 2 Satz 4 KWO M-V, wonach Beruf oder Tätigkeit aufzuführen seien.

Die Beklagte ist der Auffassung, dass es keine unzulässige Wahlbeeinflussung gegeben habe. Auch Amtsinhabern hinsichtlich des Bürgermeisteramtes stehe im Wahlkampf grundsätzlich das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung zu. Sie dürften sich insbesondere mit Auftritten, Anzeigen und Wahlaufufen aktiv am Wahlkampf beteiligen. Unzulässig sei lediglich die Abgabe von Wahlempfehlungen zugunsten einer Partei oder eines Wahlbewerbers in amtlicher Eigenschaft. Darüber hinaus sei es Bürgermeistern untersagt, das ihnen aufgrund ihrer amtlichen Tätigkeit zufallende Gewicht und die ihnen kraft ihres Amtes gegebenen Einflussmöglichkeiten in einer Weise zu nutzen, die mit ihrer der Allgemeinheit verpflichteten Aufgabe unvereinbar sei. Gemessen an diesen Grundsätzen habe der Beigeladene nicht gegen das Neutralitätsgebot verstoßen. Veröffentlichungen von Wahlanzeigen in gemeindlichen Amtsblättern seien jedenfalls dann zulässig, wenn diese Möglichkeit jedem Interessenten offen stehe und die Neutralitätspflicht der Gemeinde gewahrt sei. Dass die Möglichkeit der Wahlwerbung in den Nachrichten jedem Wahlbewerber offen gestanden habe, werde für die Ausgabe 27.03.2010 schon dadurch belegt, dass in dieser Ausgabe neben dem Flyer des Beigeladenen auch ein Flyer des Mitbewerbers enthalten gewesen sei. Die auch den anderen Mitbewerbern offen gestandene

Möglichkeit ergebe sich auch aus den Nachrichten vom 24.04.2010, in denen bereits auf Seite 2 ebenfalls eine Anzeige des Mitbewerbers vorhanden sei. Der in der Ausgabe der Nachrichten vom 27.03.2010 eingelegte Wahlkampf flyer sei deutlich als Wahlwerbung zu erkennen und vermöge nicht den Eindruck einer Äußerung eines Amtsträgers in amtlicher Eigenschaft zu erwecken. Dieser Eindruck werde auch nicht durch die Tatsache erweckt, dass in dem Flyer auf die Amtseigenschaft des Beigeladenen hingewiesen werde. Es sei dem Wahlkampfteilnehmenden Amtsinhaber nicht verboten, darauf hinzuweisen, dass er Amtsinhaber ist. Er müsse seine Amtsinhaberschaft nicht verleugnen. Anderes folge auch nicht aus der durch den Kläger zitierten Entscheidung des VG Kassel.

Die durch den Kläger angeführte Wahlempfehlung der Wählerinitiative „Wir in X“ sei nicht die eines Amtsinhabers und unterliege nicht dem Neutralitätsgebot. Selbstverständlich sei es Parteien und Initiativen erlaubt darauf hinzuweisen, welche Amtspositionen ihre Kandidaten bisher hatten. Zudem sei die Anzeige eindeutig als Wahlwerbung zu erkennen.

Die Tätigkeit des Bürgermeisters als Redaktionsmitglied der Nachrichten sei, soweit es den nicht-amtlichen Teil betreffe, keine amtliche Tätigkeit. Aber selbst wenn man dies anders sehen wollte, wäre der Bürgermeister jedenfalls nicht verpflichtet, Beiträge, die ihn in einem positiven Licht darstellen zu verhindern. Nach dem Redaktionsstatut habe er gar keine Möglichkeit Beiträge zu verhindern. Für eine Zurückweisung von Beiträgen bedürfe es triftiger Gründe. In seiner amtlichen Eigenschaft habe der Beigeladene auch keine Befugnisse gehabt, auf das Erscheinen für ihn positiver Berichte hinzuwirken. Er habe dies auch nicht getan. Eine Einflussnahme des Beigeladenen auf das Erscheinungsdatum der Nachrichten sei zu keinem Zeitpunkt erfolgt. Die Erscheinungsdaten seien bereits im Oktober 2009 nach Abstimmung zwischen der Stadt und dem Amt als Mitherausgeber festgelegt worden. Zudem stelle sich bereits die Frage, inwieweit die behauptete Einflussnahme des Erscheinungsdatums Einfluss auf das Wahlergebnis gehabt haben sollte. Wahlwerbung in den Nachrichten sei jedem Bewerber möglich. Die Ausgabe vom 24.04.2010 enthalte auch die Wahlwerbung des Mitbewerbers.

Entscheidungsgründe:

Die Klage ist zulässig (1.), aber unbegründet (2.).

1.
Die Klage ist als Verpflichtungsklage statthaft. Mit dieser Klageart kann die Verurteilung zum Erlass eines abgelehnten oder unterlassenen Verwaltungsakts begehrt werden (§ 42 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO).

Gegenstand der gerichtlichen Anfechtung einer Gemeindevahl ist die Entscheidung der Gemeinde- bzw. Stadtvertretung über einen Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl.

Diese Wahlprüfungsentscheidung der Stadtvertretung ist ein feststellender, rechtsgestaltender Verwaltungsakt (Glaser in: Schröder u. a., Kommunalverfassungsrecht Mecklenburg-Vorpommern, Erläuterungen zu §§ 45, 46 Kommunalwahlgesetz – KWG M-V).

Die Klage des Wahlberechtigten ist deshalb auf Aufhebung der Einspruchsentscheidung und Verpflichtung der Stadtvertretung, die Wahl für ungültig zu erklären und eine Wiederholung dieser Wahlen anzuordnen (vgl. § 71

Abs. 1 Nr. 2 KWG M-V) bzw. – unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts – eine neue Festlegung des Wahlergebnisses anzuordnen (vgl. § 71 Abs. 1 Nr. 3 KWG M-V), zu richten (VGH Mannheim, Urt. v. 18.02.1964 – III 405/61 – JURIS). Die Vertretung wird als Behörde tätig. Eine Klage ist unmittelbar gegen die Stadtvertretung zu richten (Glaser, a.a.O.; Leuschner/Helmers, Kommunalwahlen in Mecklenburg-Vorpommern, § 45 zu Abs. 2).

2.

Die Klage ist unbegründet.

Es liegen zwar die formellen Voraussetzungen für eine Wahlanfechtung vor.

Die materiellen Voraussetzungen für eine Wahlanfechtung sind jedoch nicht gegeben. Der Kläger hat keinen Anspruch darauf, dass auf seinen Einspruch der Beschluss der Beklagten vom 24.06.2010 aufgehoben und die Wahl des Beigeladenen für ungültig zu erklären werde.

Nach § 71 Abs. 1 Nummer 5 KWG M-V ist die Vertretung über die Gültigkeit der Wahl und über Einsprüche nach § 43 und 70 dahingehend zu beschließen, dass wenn keiner der unter Nummer 1 bis 4 genannten Fälle vorliegt, die Wahl zu gültig zu erklären ist.

Soweit der Kläger mit seiner Behauptung, der Beigeladene habe an der Vorbereitung der Einspruchsentscheidung der Beklagten vom 24.05.2010 mitgewirkt, einen formellen Fehler des Beschlusses der Beklagten geltend machen wollen sollte, würde dies keinen der in § 71 Abs. 1 Nummer 1 bis 4 KWG M-V abschließend geregelten Wahlanfechtungsgründe begründen können. Dies gilt auch für § 71 Abs. 1 Nr. 4 KWG M-V, wonach eine Feststellung des Wahlergebnisses aufzuheben und eine neue Feststellung anzuordnen ist, wenn die Feststellung des Wahlergebnisses unrichtig ist. Mängel im Wahlprüfungsverfahren können nur dann beachtlich sein, wenn sie wesentlich sind und der Entscheidung (hier die Stadtvertretung) die Grundlage entziehen (vgl. zur Entscheidung des Bundestags über die Gültigkeit der Bundestagswahl: BVerfG 121, S. 266 [289]). Allein ein formeller Fehler der Beschlussfassung könnte mithin bei fehlender Auswirkung auf den Entscheidungsinhalt keinen Wahlanfechtungsgrund begründen. Vorliegend bestehen zudem auch keine Anhaltspunkte für das Vorliegen eines formellen Fehlers der Feststellung des Wahlergebnisses. Die Beschlussfassung vom 26.04.2010 ist durch die dafür zuständige Beklagte durch eigene Willensbildungsentscheidung erfolgt. Auf Fragen der Mitwirkung bei Erstellung der Beschlussvorlage kommt es insoweit nicht an. Im Übrigen bestehen aber auch keine Anhaltspunkte für eine Mitwirkung des Beigeladenen an der durch den Gemeindevahlleiter eingereichten Beschlussvorlage.

Auch der Wahlanfechtungsgrund des § 71 Abs. 1 Nr. 2 KWG M-V, auf den sich der Kläger beruft, liegt nicht vor. Eine Wahlanfechtung hat danach Erfolg, wenn bei der Vorbereitung der Wahl oder bei der Wahlhandlung Unregelmäßigkeiten vorgekommen sind, die das Wahlergebnis beeinflusst haben können. Unter diesen Voraussetzungen hat die Stadtvertretung zu beschließen, dass die Wahl der Entscheidung entsprechend zu wiederholen ist.

Unregelmäßigkeiten bei der Vorbereitung der Wahl oder bei der Wahlhandlung sind alle Verstöße gegen Vorschriften des Kommunalwahlgesetzes, der Kommunalwahlord-

nung, der Verordnung über die gleichzeitige Durchführung von Kommunalwahlen und Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments in Mecklenburg-Vorpommern sowie gegen allgemeine verfassungsrechtliche Wahlgrundsätze (Leuschner/Helmers, Kommunalwahlen in Mecklenburg-Vorpommern, § 71 KWG, Anm. zu Nr. 2).

Zu den allgemeinen verfassungsrechtlichen Wahlgrundsätzen gehört die Einhaltung der Neutralitätspflicht staatlicher Stellen. Dies betrifft auch den Amtsinhaber, der sich um seine Wiederwahl in das Bürgermeisteramt bewirbt.

Die von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz (GG) auf bundesrechtlicher Ebene und für die Länder, Kreise und Gemeinden durch Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG für die Gemeindevertretungen gewährleistete Freiheit der Wahl, die einfachgesetzlich nach § 3 Abs. 1 KWG M-V auch für die Direktwahlen festgeschrieben ist, besteht u. a. darin, dass jeder Wähler sein Wahlrecht ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben kann. Er soll sein Urteil in einem freien, offenen Prozess der Meinungsbildung gewinnen können. Der Wähler soll nach dem Grundsatz der Freiheit der Wahl schon vor Beeinflussungen geschützt werden, die geeignet sind, seine Entscheidungsfreiheit trotz bestehenden Wahlheimnisses ernstlich zu beeinträchtigen (BVerfG, Urt. v. 10.04.1984 – 2 BvC 2/83 – BVerfGE 66, S. 369).

Hierzu gehört der unzulässige Druck von Seiten anderer Bürger oder gesellschaftlicher Gruppen (BVerfG, a.a.O.) oder eine Verletzung des Neutralitätsgebots durch staatliche Stellen (Nieders. OVG, Urt. v. 26.03.2008 – 10 LC 203/07 – JURIS), um die es hier allein geht. Der Grundsatz der Freiheit der Wahl ist ferner verletzt, wenn amtliche Stellen das ihnen obliegende Wahrheitsgebot nicht einhalten (BVerfG, Urt. v. 08.04.2003 – 8 C 14/02 – BVerfGE 118, S. 101).

Der Schutz des Wahlrechts erfordert bei kommunalen Direktwahlen von allen mit der Durchführung der Wahlen betrauten Behörden, aber auch von anderen Organen der Kommunal- und Kreisverwaltung eine strikte Neutralität während des gesamten Wahlverfahrens; den Organen der Gemeinde- und Kreisverwaltung ist danach jede Art von Wahlbeeinflussung untersagt (Nieders. OVG, a.a.O.).

So verstoßen etwa Wahlempfehlungen zu Gunsten einer Partei oder eines Wahlbewerbers, die ein Bürgermeister in amtlicher Eigenschaft abgibt, gegen die Neutralitätspflicht (BVerfG, Urt. v. 18.04.1997 – BVerfG 8 C 5.96 – BVerfGE 104, S. 323).

Das Gebot der freien Wahlen untersagt es staatlichen und gemeindlichen Organen, sich in amtlicher Funktion vor Wahlen mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern zu identifizieren und sie als Amtsträger zu unterstützen oder zu bekämpfen. Eine zulässige amtliche Öffentlichkeitsarbeit findet ihre Grenze dort, wo offene oder versteckte Wahlwerbung beginnt. Lediglich Wahlen, die ohne Verstoß gegen das Gebot strikter staatlicher und gemeindlicher Neutralität und ohne Verletzung der Integrität der Willensbildung des Volkes und der Wahlbürger erfolgt sind, können demokratische Legitimation verleihen. Die sich daraus ergebenden Grenzen für die zulässige Betätigung eines Bürgermeisters das ihm aufgrund seiner amtlichen Tätigkeit zufallende Gewicht und die ihm kraft seines Amtes gegebenen Einflussmöglichkeiten in einer Weise nutzt, die mit seiner der Allgemeinheit verpflichte-

ten Aufgabe unvereinbar ist (BVerfG, Urt. v. 18.04.1997, a.a.O.).

Es kommt für diese Fallgruppe unzulässiger Wahlbeeinflussung entscheidend darauf an, dass die Einflussnahme auf das Wahlverhalten in Ausübung des jeweiligen Amtes geschieht. Denn Bürgermeister dürfen nicht nur als Wähler an der Wahl teilnehmen, sondern sich auch im Wahlkampf als Bürger des Rechts der freien Meinungsäußerung bedienen. Wie jeder anderer Bürger dürfen sie sich insbesondere mit Auftritten, Anzeigen oder Wahlaufufen aktiv am Wahlkampf beteiligen. Sie müssen dabei ihr Amt nicht verleugnen (BVerfG, Urt. v. 18.04.1997, a.a.O.; unklar dagegen VG Kassel, Urt. v. 19.06.2002 – 3 E 1175/01 – Juris Rn. 28).

Bei der Frage, ob sich der betreffende Amtsinhaber in einem Wahlkampf in amtlicher Funktion oder nur als Privatperson oder Parteimitglied geäußert hat, liegt eine amtliche Äußerung regelmäßig dann vor, wenn sie ausdrücklich in einer amtlichen Eigenschaft abgegeben worden ist oder wenn sich aus anderen Umständen ergibt, dass die Äußerung im Wahlkampf amtlichen Charakter hat. Schließlich ergibt sich ein amtlicher Charakter einer Äußerung auch aus ihrem Inhalt, insbesondere dann, wenn amtliche Autorität oder eine durch das Amt erworbene Beurteilungskompetenz in Anspruch genommen werden, um einer Wahlaussage oder -empfehlung Nachdruck zu verleihen (Nieders. OVG, a.a.O.).

Einwirkungen auf den Wähler durch private Dritte sowie „Wahlmanöver“ der im Wahlkampf stehenden Parteien oder einzelner Wahlbewerber, einschließlich der Verbreitung von Täuschungen und Lügen, sind danach grundsätzlich auch dann nicht zu beanstanden, wenn sie sittlich zu missbilligen sind. Hingegen werden amtliche Wahlbeeinflussungen als Wahlungültigkeitsgrund generell anerkannt, wie sie auch von Organen der Gemeindeverwaltung ausgehen können, welche auf die Wahl zu einer Gemeindevertretung in erheblicher Weise einwirken. Die grundsätzliche Anerkennung der amtlichen Wahlbeeinflussung als Wahlfehler bei gleichzeitiger Zurückhaltung, Einwirkungen Dritter auf die Willensbildung des Wählers als Wahlungültigkeitsgrund anzusehen, beruht maßgebend darauf, dass die vollziehende Gewalt dem Gebot der Freiheit der Wahl unterworfen ist (Art. 20 Abs. 3 GG), also zu ihrer Gewährleistung verpflichtet ist, während die Wahlbeeinflussung aus dem nichtstaatlichen bzw. nichtkommunalen Bereich unter den Bedingungen des Wahlwettbewerbs grundsätzlich hingenommen wird. Der zur Wahl aufgerufene Bürger als Subjekt und der Mandatsträger als Objekt der demokratischen Legitimation stehen hingegen in einem Legitimationsverhältnis. Das bedeutet, dass der Mandatsträger (etwa im kommunalen Bereich) den (potentiellen) Wähler nicht erheblich in seiner freien Entscheidung über die Ausübung und die inhaltliche Festlegung seines Stimmrechts behindern darf. Aus dem Prinzip der demokratischen Repräsentation folgt die generelle Pflicht staatlicher Stellen zur Achtung der Integrität der Wählerwillensbildung (BVerfG, Urt. 08.04.2003, a.a.O.).

Die durch den Kläger geltend gemachten Sachverhalte lassen keine unzulässige Wahlbeeinflussung erkennen.

Bei dem mit der Ausgabe der Nachrichten vom 27.03.2010 verteilten Flyer (Anlage 1 zur Klageschrift) handelt es sich ersichtlich um eine Wahlwerbung des Beigeladenen als Privatperson. Bereits auf dem Titelbild ist erstmals ein

Wahlaufuf vorhanden, der auf der letzten Seite nochmals wiederholt wird und der keine Zweifel darüber entstehen lässt, dass es sich bei dem gesamten Druckwerk nicht um eine amtliche Darstellung, sondern um eine Wahlwerbung handelt, mit der sich der Beigeladene als Kandidat für die anstehende Wahl präsentiert. Dies wird dadurch, dass auf dem Titelblatt des Flyers mit dem Titel „Bürgermeister“ die bisherige Amtsinhaberschaft des Beigeladenen herausgestellt wird, ebenso wenig in Frage gestellt, wie durch den sonstigen Inhalt. Die Erkennbarkeit als Wahlwerbung ist auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass der Beigeladene auf den Fotos des Flyers teilweise in Ausübung seiner Amtstätigkeit als Bürgermeister gezeigt wird. Insofern kommt es nicht darauf an, ob auch das Titelbild des Flyers, welches den Beigeladenen vor einem Mikrofon zeigt, den Beigeladenen bei Ausübung einer Amtstätigkeit zeigt.

Die deutliche Erkennbarkeit als Wahlwerbung ist auch nicht dadurch in Zweifel gezogen, dass der Flyer mit einer Ausgabe des amtlichen Bekanntmachungsblattes „Nachrichten“ verteilt wurde. Der Flyer unterscheidet sich schon nach Format, Papierart, Farbgebung und Druckbild deutlich von den amtlichen Mitteilungsblatt und hebt sich ungeachtet des Umstandes, an welcher Stelle er in das Mitteilungsblatt eingelegt war, damit auch nach seinem äußeren Erscheinungsbild deutlich von den amtlichen Mitteilungen der „Nachrichten“ ab. Auch auf dem Flyer abschließend angegebene Kontaktadresse „...@web.de“ hebt die nicht-amtliche Urheberschaft deutlich hervor.

Ebenso deutlich als private Wahlwerbung erkennbar ist auch die auf der letzten Seite der Nachrichten vom 24.04.2010 veröffentlichte Anzeige. Sie ist nicht nur als gewerbliche Anzeige überschrieben, sondern vor allem auch mit den farblich hervorgehobenen Logos der Wählerinitiative und der Parteien gekennzeichnet, die sich für den Inhalt der Wahlwerbung verantwortlich zeichnen.

Um private Wahlwerbung handelt es sich schließlich auch bei der in der Zeitung „Blitz am Sonntag“ vom 18.04.2010 veröffentlichten Anzeige der Wählerinitiative „Wir in X“. Insofern kann dahingestellt bleiben, ob der Kläger mit dem sich aus der Wahlanzeige vom 18.04.2010 ergebenden Sachverhalt im vorliegenden Klageverfahren präkludiert ist, da er diesen Sachverhalt nicht bereits im Einspruchsverfahren geltend gemacht hat. Präkludiert ist der Kläger jedenfalls mit seinem erstmals mit der Klageschrift geltend gemachten Vortrag zum Internetauftritt des Klägers. Maßgeblich für die fristwahrende Geltendmachung der Gründe im Einspruchsverfahren ist der geltend gemachte Sachverhalt, aus dem sich ein Wahlanfechtungsgrund ergeben soll. Bei der Hinzufügung eines neuen Sachverhalts nach Ablauf der Einspruchsfrist handelt es sich auch dann nicht um eine bloße Ergänzung des binnen der Einspruchsfrist geltend gemachten Anfechtungsgrundes, wenn mit diesem das vorliegen derselben rechtlichen Norm begründet werden soll, die – auf andere Lebenssachverhalte gestützt – bereits im Einspruchsverfahren geltend gemacht worden ist (vgl. Urt. d. Kammer v. 13.04.2010 – 2 A 1339/09 m. w. Nw.). Es muss für die Wahlprüfungsorgane binnen der Einspruchsfrist deutlich werden, welche Aspekte sie auf die Einwendungen des Wahlberechtigten zu prüfen haben (OVG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 28.11.1996 – 1 L 145/96 – Der Überblick 1997, S. 73).

Auf die durch den Kläger für den Zeitraum vor der Wahl festgestellte verstärkte Berichterstattung über Tätigkeiten

des Beigeladenen als amtierender Bürgermeister im nicht amtlichen Teil der „Nachrichten“ kommt es für die Gültigkeit der Wahl nicht an. Die Veröffentlichungen im nicht amtlichen Teil sind gerade als „nicht amtlich“ gekennzeichnet und als durch Dritte ausgeübte Pressetätigkeit erkennbar. Die Berichte unterfallen bereits aus diesem Grund keinem der Tatbestände, bei deren Vorliegen nach den in der Rechtsprechung entwickelten Kriterien eine Verletzung der Wahlgrundsätze anzunehmen wäre. Anderes folgt auch nicht daraus, wenn die Berichte aufgrund der Mitherausgeberschaft der Stadt bzw. des Bürgermeisters als deren Vertreter als Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Stadt angesehen werden würden. Gemeindliche Öffentlichkeitsarbeit unterliegt auch in der Vorwahlzeit grundsätzlich keinen Einschränkungen (VGH Kassel, Urt. v. 22.09.2005 – 8 UE 609/05- Juris Rn. 42 m. w. Nw.). Die durch den Kläger mit der April-Ausgabe der „Nachrichten“ vorgelegten und gerügten Presseberichte betreffen inhaltlich Tätigkeiten des Bürgermeisters als Vertreter der Stadt ohne mit einer Wahlempfehlung verbunden zu sein oder auch nur einen inhaltlichen Zusammenhang zur anstehenden Wahl herzustellen und haben damit keinen weitergehenden Inhalt als allgemeine gemeindliche Öffentlichkeitsarbeit. Ob der Beigeladene, wie der Kläger meint, in amtlicher Eigenschaft Einfluss auf Inhalt, Umfang und Erscheinungsdatum der Berichte ausgeübt habe, war mangels Entscheidungserheblichkeit durch die Kammer nicht zu prüfen. Begründen schon die als möglicher Bezugspunkt einer unzulässigen Einflussnahme auf den Wählerwillen allein in den Blick zu nehmenden Berichte selbst unter keinem denkbaren Gesichtspunkt einen Wahlanfechtungsgrund, so gilt dies erst recht für die behauptete Einflussnahme darauf.

Keinen Wahlanfechtungsgrund begründet schließlich der durch den Kläger gerügte Umstand, dass für den Beigeladenen auf dem Stimmzettel zur Wahl neben seinem erlernten Beruf auch die Bezeichnung „Bürgermeister“ aufgeführt war. In dieser Gestaltung der verwendeten Stimmzettel liegt keine Unregelmäßigkeit der Wahlhandlung i. S. v. § 44 Abs. 1 Ziff. 2 KWG M-V. Ein Verstoß gegen zwingende Vorschriften über Inhalt und Beschaffenheit der Stimmzettel, der eine Unregelmäßigkeit in diesem Sinne annehmen ließe, ist nicht zu verzeichnen. § 34 Abs. 2 Satz 4 der aufgrund der Verordnungsermächtigung des § 77 KWG M-V ergangenen Kommunalwahlordnung (KWO M-V) führt insoweit aus, dass die Bewerber mit Beruf oder Tätigkeit aufgeführt werden. Die Vorschrift schließt weder die Nennung der (noch) ausgeübten Tätigkeit als Bürgermeister für sich noch neben der gleichzeitigen Nennung des erlernten Berufs aus:

Die persönlichen Angaben auf den Stimmzetteln dienen in erster Linie einer eindeutigen Identifizierung der Bewerber durch die Wähler und nicht der Darstellung ihrer Fähigkeiten und Qualifikationen (Glaser, KWG-MV, § 27). Mit welcher Berufs- oder Tätigkeitsbezeichnung sie auf dem Stimmzettel geführt werden wollen, bleibt jedoch grundsätzlich dem Selbstverständnis des jeweiligen Bewerbers überlassen (Glaser a.a.O.; VGH Kassel, Urt. v. 22.09.2005 a.a.O. Rn. 52 f. zur vergleichbaren landesrechtlichen Regelung).

Insofern bestehen keine Bedenken gegen die Angabe der Bürgermeistertätigkeit auf dem Stimmzettel, zumal diese jedenfalls bei hauptamtlich ausgeübter Tätigkeit auch eine Berufsausübung ist (vgl. ebenso GH Kassel a.a.O. unter Zitierung der dies ausdrücklich erwähnenden Gesetzesbegründung der vergleichbaren dortigen landesrecht-

lichen Regelung). Eine unzulässige Wählerbeeinflussung ist in der Angabe des – noch ausgeübten – Funktionsamtes auf dem Stimmzettel ebenso wenig zu sehen, wie auch sonst in der Führung des Funktionstitels des sich um die Wiederwahl bewerbenden Amtsinhabers. Dass der auf dem Stimmzettel genannte Amtsinhaber insoweit nicht in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit auftritt, sondern als Bewerber um die Wiederwahl, bedarf keiner weiteren Erläuterung.

Auch die gleichzeitige Benennung von erlerntem Beruf und ausgeübter Bürgermeistertätigkeit bzw. -beruf ist zulässig. Insofern ist das „oder“ zwischen „Beruf“ und „Tätigkeit“ in § 34 Abs. 2 Satz 4 KWO nicht im Sinne eines alternativen Ausschlusses, sondern als Verknüpfung eines mit zwei Begriffspaaren gebildeten einheitlichen Tatbestandsmerkmals zu verstehen, welches erfordert, dass jedenfalls Beruf oder Tätigkeit anzugeben sind (vgl. zu zulässigen Doppelnennungsmöglichkeiten auch Glaser a.a.O.). Allein dieses Verständnis entspricht dem Regelungszweck der Vorschrift, einerseits die für die Identifizierung der Bewerber erforderlichen Angaben auf dem Stimmzettel sicher zu stellen und andererseits dem Bewerber eine Entscheidungsfreiheit hinsichtlich der insoweit aufzunehmenden Angabe(n) einzuräumen.

Dieses Verständnis der Vorschrift entspricht auch der durch den des Verordnungsgeber der Kommunalwahlordnung, das Innenministerium M-V, in einem früheren Erlass vom 17.03.1994 (Az.: II-220 a- 115.4-2 Amtsblatt M-V 1994, S. 345 ff.) zum Ausdruck gebrachten Auffassung. Der Erlass war als Anwendungshilfe zur damaligen Kommunalwahlordnung M-V vom 25.01.1994 (GVOB. M-V S. 33) ergangen, die hinsichtlich der Berufs- oder Tätigkeitsangaben des Bewerbers auf dem Stimmzettel noch keine Vorgaben enthielt. Der Erlass führt aus, dass sich die Berufsbezeichnung in der Regel nach der gegenwärtig ausgeübten Tätigkeit oder Stellung im Arbeits- und Erwerbsleben richten und der erlernte Beruf nur ausnahmsweise angegeben werden solle. Übt der Bewerber zwei Berufe aus, so könnten im Wahlvorschlag beide Berufe angegeben werden, was jedoch auf Ausnahmefälle beschränkt werden solle (Ziff. 6.6 des Erlasses). Anhaltspunkte, die annehmen ließen, dass das Innenministerium mit der späteren Aufnahme einer entsprechenden Regelung in die Kommunalwahlordnung, wie sie erstmals mit § 35 Abs. 2 Satz 4 der Kommunalwahlordnung vom 12.01.1999 erfolgte, und in den späteren Kommunalwahlordnungen inhaltlich unverändert beibehalten worden ist, eine Begrenzung dahingehend regeln wollte, dass nunmehr zwingend und ausnahmslos nur entweder Beruf oder Tätigkeit angegeben werden dürften, bestehen nicht.

Lag nach alledem kein Wahlanfechtungsgrund vor, ist der Beschluss der Beklagten über die Gültigkeit der Wahl rechtmäßig und war die Klage des Klägers abzuweisen.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Es entspricht der Billigkeit (§ 162 Abs. 3 VwGO), der Beklagten die außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen aufzuerlegen, denn dieser hat einen Antrag gestellt und sich damit auch einem Kostenrisiko ausgesetzt (§ 154 Abs. 3 VwGO).

(StGT M-V 3/2011)

Schlagworte: Bürgermeisterwahlen, Wahlanfechtung, Neutralität, Stimmzettel