

Text der Anhörung vom 16.11.2011 (gekürzt)

Mit dem Wahleinspruch wird sowohl die Vorbereitung der Wahl als auch deren Durchführung gerügt.

Gegenstand des Wahleinspruches ist die Überzeugung, dass ein Verstoß gegen den § 55 des Brandenburgischen Wahlgesetzes (BbgKWahlG) vorliegt.

Ich rüge, dass Bürgermeister Horn das Bekanntmachungsblatt zu verfassungswidriger verbotener Wahlwerbung vom März bis August 2011 mißbraucht hat.

Insbesondere mache ich geltend, dass durch Handlungen des Bürgermeisters der Stadt Werneuchen, die Wahl in unzulässiger Weise beeinflusst worden ist. Hierzu führe ich an, dass die Veröffentlichungen des Bürgermeisters der Stadt Werneuchen im nichtamtlichen Teil des „Amtsblatt der Stadt Werneuchen“ vor der Wahl ein Verstoß gegen diese Regelung darstellt.

Unbeschadet der Prüfung der formellen und materiellen Rechtmäßigkeit des Einspruchs, bezieht sich die Argumentation in der Hauptsache, auf die Frage, inwieweit die Veröffentlichungen im nichtamtlichen Teil des „Amtsblatt der Stadt Werneuchen“ durch die Stadtverwaltung im Zuge der Wahlvorbereitungszeit rechtes sind oder hier der Stadtverwaltung Werneuchen Schranken auferlegt sind. Außer Frage steht, dass die Stadt Werneuchen eine Informationspflicht gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern wahrzunehmen hat. Sie bedient sich hier vor allem des Instrumentes des „Amtsblatt der Stadt Werneuchen“. Grundlage für Veröffentlichungen in diesem Amtsblatt ist die „Verordnung über die öffentlichen Bekanntmachungen von Satzungen und sonstigen ortsrechtlichen Vorschriften in den Gemeinden, Ämtern und Landkreisen (Bekanntmachungsverordnung -BekanntmV)“. Die Veröffentlichungen der Stadt Werneuchen, sowohl im amtlichen wie auch im nichtamtlichen Teil des „Amtsblatt der Stadt Werneuchen“ sind unzweifelhaft unter dem Begriff der Öffentlichkeitsarbeit zu subsumieren.

Der Wahleinspruch ist als Widerspruch nach § 55 Abs. 1 BbgKWahlG zu werten und entsprechend dem § 57 BbgKWahlG zu entscheiden.

kurze Begriffsklärung: „Mit der Festsetzung des Wahltermins durch den Erlass des Innenministeriums vom 14. März beginnt die so genannte Vorwahlzeit oder Zeit des heißen Wahlkampfes.

Im Runderlass III Nr. 39/1994, Betr.: Öffentlichkeitsarbeit der Kommunen, insbesondere in der Vorwahlzeit der Regierung des Landes Brandenburg heißt es:

Absatz c: Anzeichen dafür, dass die Grenze zwischen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit und verbotener Wahlwerbung überschritten wird, können sich aus Inhalt sowie äußerer Form und Aufmachung von Druckschriften ergeben. Indiz für ein parteiergreifendes Hineinwirken in den Wahlkampf kann es sein, wenn die Kommunalverwaltung deutlich ihre Absicht zum Ausdruck bringt, im Amt bleiben zu wollen, indem sie zum Beispiel im Vorfeld der Wahl

eine Bilanz der von ihr in ihrer Amtszeit erbrachten positiven Leistungen verbreitet.

Dies ist der Fall. Bürgermeister Horn hat u.a. direkt noch in den beiden letzten vor der Wahl erscheinenden Bekanntmachungsblättern ein jeweils ganzseitiges Resümee einer gemeinsamen Arbeit gezogen und damit eine erstes "Indiz" für ein parteiergreifendes Hineinwirken in den Wahlkampf gegeben.

Nimmt man BVerfGE 44, 125 (160) und BVerfGE 44, 125 (161) hinzu, dass die Berichte in die kritische Zeit der Wahl fielen und sich infolge ihrer Häufung und Massivität auswirken konnten, so ist evident, dass der Bürgermeister durch diese Maßnahmen gegen das Gebot der Neutralität und äußerster Zurückhaltung im Vorfeld der Wahl verstoßen und das Recht auf Chancengleichheit verletzt hat.

Die Häufung und die Massivität traten folgendermaßen auf: Im Jahr 2010 veröffentlichte Horn in 12 Monaten 7 Text und einen Bildbeitrag auf der Titelseite, insgesamt 8 Beiträge. In nur 5 Monaten von März bis August 2011, in der heißesten Phase des Wahlkampfes veröffentlichte Horn 5 Text und 3 Bildbeiträge, insgesamt 8 Beiträge. Als nominierter Bürgermeisterkandidat steigerte er in den 5 Monaten vor der Wahl die Anzahl seiner Beiträge um mehr als das Doppelte, im Vergleich zum Durchschnitt des Vorjahres 2010.

Runderlass III Nr. 39/1994 sagt: Der Bürgermeister hat durch Maßnahmen gegen das Gebot der Neutralität und äußerster Zurückhaltung im Vorfeld der Wahl verstoßen und das Recht auf Chancengleichheit verletzt, wenn insbesondere "Druckschriften in der Vorwahlzeit mit Abbildungen der leitenden Verwaltungsbeamten versehen und deren persönliche Qualitäten besonders herausgestellt werden."

Herr Horn wurde am 4.3.2011 nominiert. Die Bekanntgabe des Wahltermins erfolgte durch den Minister am 14.3. Schon im Amtsblatt März (Erscheinungsdatum 16. März) und dann im Juni und Juli wurde das Amtsblatt mit großformatigen werbenden Abbildungen versehen. Insgesamt gesehen steht die Sympathiewerbung für den Bürgermeister hier eindeutig im Vordergrund. Ein besonderer Anlass, gerade zu diesem Zeitpunkt, kurz vor der Bürgermeisterwahl, solche Bildberichte in Bekanntmachungsblättern zu verbreiten, lässt sich den Anlässen nicht entnehmen. Die Absicht, auf die Meinungsbildung der Wähler Einfluss zu nehmen, ist unverkennbar.

Das Amtsblatt ist vom Bürgermeister als Werbemittel eingesetzt worden. Maßgebend dafür war offenbar die Erwägung, dass der Wähler durch die monatliche kostenlose Aushändigung solcher redaktionell gestalteter Druckerzeugnisse "einen praktischen Service", eine kostenlose Monatszeitung mit bunten Bildern, redaktionellen Beiträgen erhalte und ihm dadurch der Eindruck vermittelt werde, "dass der Bürgermeister Politik zum Nutzen der Bürger macht. (vgl. BVerfGE 44, 125 (165) BVerfGE 44, 125 (166))

Der Einsatz des amtlichen Bekanntmachungsblattes im Wahlkampf erfolgte planmäßig. Diese Art der Verwendung durch den Bürgermeister ist aus dem Zeitpunkt der Häufung in der heißesten Wahlzeit (März bis August 2011) und der Höhe der Auflage (monatlich 4.500 Stück) und der im Vergleich zum Vorjahr enorm in Massivität gestiegenen Anzahl der Text- und Bildbeiträge, teilweise auch aus deren ausdrücklich mitgeteiltem Zweck durch die Bildunterschriften und der Artikelüberschriften klar erkennbar.

Runderlass III Nr. 39/1994, insbesondere in der Vorwahlzeit sagt genau dazu: Absatz d: Unzulässig kann darüber hinaus ein Anwachsen der Öffentlichkeitsarbeit in Wahlkampfnähe sein, beispielsweise durch eine größere Zahl von Publikationen ohne akuten Anlass. Auch das Bundesverfassungsgericht sagt: "Anzeichen für eine Wahlwerbung ist weiterhin ein quantitatives Anwachsen der Öffentlichkeitsarbeit in Wahlnähe (BVerfGE 44, 150f.)
Genau dies ist hier der Fall.

Nach Runderlass III Nr. 39/1994, Absatz d: In der unmittelbaren Vorwahlzeit können auch nach Inhalt und Form neutral gehaltene Veröffentlichungen zur unzulässigen Wahlwerbung werden. Dies gilt insbesondere für Arbeits-, Leistungs- oder Erfolgsberichte, die mit beträchtlichem Aufwand und in erheblicher Menge veröffentlicht werden oder gegen deren Verbreitung die Verwaltung keine ausreichenden Vorkehrungen trifft, um die Verwendung zu wahlwerbenden Zwecken zu unterbinden.

Dies ist hier der Fall. Bürgermeister Horn hat, um nur ein Beispiel zu nennen, in den beiden letzten vor der Wahl erscheinenden amtlichen Bekanntmachungsblättern ein jeweils ganzseitiges Resümee einer gemeinsamen Arbeit gezogen und hatte damit bereits auch nach Absatz c bereits ein Indiz für ein parteiergreifendes Hineinwirken in den Wahlkampf gegeben und hat nach Absatz d auch nach Inhalt und Form neutral gehaltenen Veröffentlichungen seines bisher umfangreichsten mehrteiligen Arbeits-, Leistungs- bzw. Erfolgsberichtes in der Geschichte des Amtsblattes überhaupt, eindeutig unzulässige Wahlwerbung betrieben.

Zur Unterstreichung veröffentliche er dazu im zweiten Teil seines Resümees noch 2 kommentierte positive Erfolgsbilanzen über die Investitionen seiner Amtszeit 2010 und 2011.

Dabei tritt (Runderlass III Nr. 39/1994, Betr.: Öffentlichkeitsarbeit der Kommunen, insbesondere in der Vorwahlzeit), Absatz d: in der heißen Phase des Wahlkampfes die Aufgabe, die Einwohner zu informieren, hinter das Gebot äußerster Zurückhaltung zurück, da nicht ausgeschlossen werden kann, dass solche an sich auch neutrale Schriften wahlwerbend eingesetzt werden. Die hier genannte heiße Phase des Wahlkampfes setzt ein, wenn der Wahltag bestimmt wird. Während der so eingegrenzten Vorwahlzeit darf die Verwaltung sich nicht

unmittelbar durch die Verteilung von Druckschriften, Faltblättern, Postwurfsendungen oder ähnliche Maßnahmen in den Wahlkampf einschalten.

Bürgermeister Horn hat sich nicht an das oberste Gebot äußerster Zurückhaltung gehalten.

Der Runderlass III Nr. 39/1994, sagt eindeutig: Absatz e: Zulässig bleibt im Vorfeld der Wahl eine rein informierende, wettbewerbsneutrale Veröffentlichung, die aus akutem Anlass erfolgt (z. B. Information zum Wahlverfahren).

Bürgermeister Horn hat sich nicht daran gehalten.

Der Runderlass III Nr. 39/1994, verrät die notwendig zu ziehende Konsequenz: Werden diese dargestellten verfassungsrechtlichen Grenzen nicht beachtet und lässt sich infolgedessen bei gravierenden Verstößen nicht mehr ausschließen, dass dadurch die Wahl beeinflusst worden ist, so kann das im Wahlprüfungsverfahren nicht ohne Konsequenzen bleiben und die Gültigkeit der Wahl gefährden.

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

Es kommt im BVerfGE 44, 125 (169) BVerfGE 44, 125 (170) insbesondere nicht allein auf den Inhalt einer Anzeige oder einer Schrift an - sie mag "objektiv" oder "nichtssagend" sein -; es kommt auch nicht allein entscheidend auf die "Aufmachung" an - sie mag den einen negativ motivieren und den anderen positiv beeindrucken -; es kommt einfach auch auf die "Menge Papier" an, mit der der Bürger überschüttet wird, - dann nämlich, wenn die eine Seite einen Aufwand an Propaganda treibt, den die andere schlicht nachmachen muss, damit sie nicht den Eindruck erweckt, sie sei der anderen unterlegen. Wenn Bürgermeister Horn in 5 Monaten jeweils 4.500 Exemplare verschüttet, also 22.500 Exemplare, dann hätten Mitbewerber um beispielsweise Flyer zu verbreiten, ebenfalls 6 verschieden Flyer a 4.200 Exemplare drucken und auch noch selbst verteilen müssen. Alles zu privaten Kosten, während es bei Bürgermeister Horn der Werneuchner Steuerzahler getan hat.

Gerade im Zusammenhang mit diesen Überlegungen und dem Umstand, dass relativ kleine Stimmenverschiebungen von der einen zur anderen Partei Mehrheiten ändern können, kann keine - isoliert noch so kleine - Aktivität eines Kandidaten, der im Wahlkampf gegen den anderen Kandidaten um die Stimmen der Wähler ringt, von vorneherein als nicht ins Gewicht fallend, als unbedeutend bagatellisiert werden. Der Bürgermeister hat nicht erst bei der Bürgermeisterwahl 2011 damit angefangen, in den Wahlkampf einzugreifen. Seinem Verhalten geht eine viele Jahre hindurch zu beobachtende, allerdings von Mal zu Mal aufwendigere, drastischere und umfangreichere Praxis bei Veröffentlichungen im Amtsboten voraus, die mittlerweile bei den dafür unmittelbar Verantwortlichen offensichtlich zu einer selbstverständlichen

Gewohnheit geworden ist. Weder können Verfassungsgrundsätze dadurch aber einen Bedeutungswandel erfahren haben, noch kann sich eine Rechtsüberzeugung gebildet haben, die Grundlage eines Verfassungsgewohnheitsrechts sein könnte, so wie Herr Siebenmorgen dies in seiner Stellungnahme gern möchte.

Die durch Wahleinspruch beanstandete Einwirkung des Bürgermeisterkandidaten in den Wahlkampf ist unter mehreren unabhängig voneinander durchgreifenden verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten unzulässig:

Jeder Bürgermeister ist nach dem Grundgesetz ein auf Zeit bestelltes Organ. Er ist nicht Repräsentant einer Mehrheit, sondern der Repräsentant des als Stadt Werneuchen organisierten Gemeinwesens, in der Demokratie also der Repräsentant aller Bürger.

Mit dieser Stellung im Verfassungsgefüge des Grundgesetzes ist es unvereinbar, dass Bürgermeisterkandidaten während des Wahlkampfes amtlich für ihre "Wiederwahl" werben. Das tun sie aber, wenn sie im Bekanntmachungsblättern auf Zwischenbilanzen, Leistungen und Erfolge hinweisen (Resümee zweiter Teil vor der Wahl), sich im heißen Wahlkampf mehrfach ganzseitig und in Farbe abbilden lassen, um zu suggerieren, dass ihre Wahl und ihr Amt bisher die für das Gemeinwohl vorteilhafteste Entscheidung gewesen sei. Das Resümee einer gemeinsamen Entwicklung etwa.

Der Bürgermeisterwahlkampf ist in einer Demokratie eine Auseinandersetzung zwischen Wahlbewerbern, die miteinander offen konkurrieren, ein Ringen, in dem besondere Charaktereigenschaften, fachliche Kompetenzen etc. welche im Interesse der Bürger verwirklicht werden sollen, dem Wähler angeboten werden, damit er dem ihm am meisten zusagenden Kandidaten seine Stimme gebe. Dieser Wahlkampf wird verfälscht, wenn gleichzeitig mit der angedeuteten Auseinandersetzung der politischen Kräfte innerhalb Werneuchens der Bürgermeister gleichsam seinen eigenen Wahlkampf um seine Wiederwahl führt.

Die Demokratie des Grundgesetzes beruht darauf und lebt davon, daß die Leitung der Stadtverwaltung mittelbar abhängt und kontrolliert wird durch das Volk, insbesondere im regelmäßig wiederkehrenden Grundakt der politischen Wahl, der den Ursprung für die Neubestimmung der Inhaber von Macht aber auch von Verantwortung bildet. Das ist ein fortdauernder ununterbrochener, offener politischer Prozess, welcher u.a.

verfassungsrechtlich garantiert wird (durch Art. 20 Abs. 2 Satz 2, Art. 21 und Art. 38 GG).

Frei und offen ist dieser demokratische Prozess nur, wenn jedes Mal jener Grundakt der politischen Wahl bestimmt wird (BVerfGE 44, 125 (173)BVerfGE 44, 125 (174)

durch die bei den wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürgern lebendigen verschiedenen Meinungen, Einstellungen und sympathien. Das heißt: Wahlen sind nach dem Demokratiegebot des Grundgesetzes die rechtserheblichen

politischen Vorgänge, in denen die Willensbildung frei von gezielter Einwirkung auf die Wahl von den Organen des verfassten Staates her stattfinden.

Amtliche Wahlwerbung ist eine massive Einmischung "von oben" in einen Vorgang, der in unserer Demokratie "von unten her" den Anfang eines Prozesses setzen soll, an dessen Ende erst die Neubestimmung des "Oben" im organisierten Staat steht.

Gewiss gibt es eine mittelbare Wirkung auf die Wahlentscheidung des Bürgers, die unvermeidbar ausgeht als Reflex von Veröffentlichungen des Bürgermeisters, die von dem Persönlichkeitsbild des Bürgermeisters und dem Prestige und dem Ansehen des Amtes, das sie innehaben, ausgeht. Das ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Zu beanstanden als vom Verfassungsrecht untersagt ist allerdings, dass der Bürgermeister dieses Ansehen des Amtes ganz bewusst zur Wahlwerbung einsetzt. Gerade "objektive", den Standpunkt sozusagen jenseits der "Parteienstreitereien" wählende, mit der Autorität und dem Prestige des Amtes ausgestattete Äußerungen des Bürgermeisters in Leistungsberichten knapp vor der Wahl stellen besonders wirksame Wahlwerbung dar.

Das Verhalten des Bürgermeisters Horn im Wahlkampf 2011 ist schließlich unvereinbar mit dem Verfassungsgrundsatz der Chancengleichheit der Kandidaten im Wahlkampf (Art. 21 Abs. 1, 38 Abs. 1 GG), wie ihn das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung entwickelt hat. Die Chancen der Bürgermeisterkandidaten, die im Wahlkampf aus der Opposition heraus antreten, und die Chancen des Kandidaten, welcher zuletzt das Amt getragen hat, sind im Ringen um die Wählerstimmen tatsächlich nicht gleich. Das ist hinzunehmen; davon ist auszugehen. Um so stärkeres Gewicht gewinnt die aus dem Grundsatz der Chancengleichheit zu entwickelnde Forderung, dass alles zu unterbleiben hat, was diese tatsächlich bestehende Ungleichheit noch verstärkt (vgl. BVerfGE 8, 51 [66f]).

Stattdessen hat Amtsinhaber Horn alles unternommen und in der Zeit des heißen Wahlkampfes in jedem zweiten Amtsboten professionelle ganzseitige und farbige Abbildungen seiner Person auf den Titelseiten des amtlichen Bekanntmachungsblattes der Stadt Werneuchen platziert. Ein Bekanntmachungsblatt, welches auf Kosten des Steuerzahlers mit einer Auflage von 4500 Stück erscheint und nicht kostenlos sondern auf Steuerkosten an alle Haushalte verteilt wird.

Dass aus Haushaltsmitteln Wahlkampfwerbung in Text und Bild bezahlt und kostenlos verteilt wird, die einseitig der Partei oder dem Kandidaten zugute kommt, die bereits das Amt innehat, ist also nicht der einzige Gesichtspunkt, der im Zusammenhang mit dem Verfassungsgrundsatz der Chancengleichheit der Parteien eine Rolle spielt; aber es ist genau der im Vordergrund stehende Gesichtspunkt.

Der amtierende Bürgermeisterkandidat Horn hat in großem Umfang mit Mitteln aus dem Haushalt der Stadt Werneuchen etwa 20.000 Exemplaren Bilder und Artikel im Bekanntmachungsblatt in der heißen Wahlkampfzeit platziert und es durch kostenlose Verteilung an alle Haushalte im Wahlkampf verwendet, was einseitig oder ausschließlich zugunsten seiner Kandidatur wirkte. (vgl. BVerfGE 44, 125 (175), BVerfGE 44, 125 (176) und wirken konnte.

Dass jedenfalls hier aus Haushaltsmitteln der Stadt Werneuchen Wahlkampfwerbung betrieben worden ist, noch dazu von der Partei, die bereits das Amt innehat, verletzt auch den Gesichtspunkt, der im Zusammenhang mit dem Verfassungsgrundsatz der Chancengleichheit der Parteien eine Rolle spielt; aber es ist genau wieder der immer im Vordergrund stehende Gesichtspunkt.

Ergebnis:

Unter Würdigung des Runderlasses des MI Brandenburg und unter Hinzuziehung der Urteile des BVerfG und der OVG Entscheidungen, sind meine Einwendungen nach § 55 Abs. 1 BbgKWahlG hinreichend begründet.

Ich empfehle eine Entscheidung nach § 57 Abs. 1 Nr. 4b BbgKWahlG, zu treffen. Die Wahl ist für ungültig zu erklären.