

Quelle: <https://voris.wolterskluwer-online.de/document/7190cfc-0243-4f54-8436-b79827e3d26e>

#### Bibliografie

Gericht	VG Göttingen
Datum	28.02.2024
Aktenzeichen	1 A 258/21
Entscheidungsform	Urteil
Referenz	WKRS 2024, 12417
Entscheidungsname	[keine Angabe]
ECLI	ECLI:DE:VGGOETT:2024:0228.1A258.21.00

## Verwaltungsgericht Göttingen

### Urt. v. 28.02.2024, Az.: 1 A 258/21

Bürgermeisterwahl; heiße Wahlkampfphase; Neutralitätspflicht; Öffentlichkeitsarbeit; Ortsbegehung; Wahlbeeinflussung; Verletzung des Neutralitätsgebots durch Amtsinhaberin bei Bürgermeisterwahl

### Amtlicher Leitsatz

**Die gehäufte Abhaltung von Ortsterminen in amtlicher Eigenschaft ohne Anlass während der heißen Wahlkampfphase kann eine unzulässige Wahlbeeinflussung darstellen, wenn erkennbar wahlkampfrelevante Themen behandelt werden und eine umfassende mediale Aufbereitung im Rahmen der amtlichen Öffentlichkeitsarbeit erfolgt.**

### [Tatbestand]

Der Kläger ist wahlberechtigter Einwohner der Stadt A-Stadt und wendet sich gegen die dortige Bürgermeisterwahl vom 12.09.2021 nebst Stichwahl vom 26.09.2021.

Bei den genannten Wahlen hatte sich die Beigeladene als bisherige Amtsinhaberin zur Wiederwahl gestellt und letztendlich gegen ihre Mitbewerber durchgesetzt. Dabei erhielt sie zunächst 37,5 % der Stimmen (1.880) und qualifizierte sich somit für die Stichwahl gegen den zweitplatzierten Bewerber, der 32,24 % der Stimmen (1.616) erhielt, während die drittplatzierte Bewerberin mit 30,26 % der Stimmen (1.517) ausgeschieden war. In der Stichwahl vom 26.09.2021 obsiegte die Beigeladene schließlich mit 57,27 % der Stimmen (3.044) gegen den unterlegenen Kandidaten, der 42,73 % der Stimmen (2.271) erhielt.

Bereits im Jahr vor der Wahl, d.h. im Frühjahr und Sommer 2020, hatte die Beigeladene erstmals in amtlicher Eigenschaft sog. "Gespräche über den Gartenzaun" veranstaltet, bei denen sie unter Beteiligung der jeweiligen Ortsvorsteher und teils weiterer Funktionsträger in direkten Kontakt mit den außerhalb der Kernstadt lebenden Bürgern trat und dabei Gelegenheit zu einem offenen Austausch über ortsrelevante Themen gab. Erörtert wurden u.a. Probleme bei Verkehrsbelastung und Hochwasserschutz, die ÖPNV-Anbindung, der Zustand von Straßen und Grünflächen sowie Wünsche der Ortsbewohner nach neuen Bänken und Spielplätzen. Daneben informierte die Beigeladene über aktuelle Planungen zur Ausrichtung der "Landesgartenschau" oder über die Bewerbung für ein Dorferentwicklungsprogramm. Die Termine wurden vorab sowohl über die Facebook-Seite als auch durch Pressemitteilungen der Stadt bekanntgemacht und im Nachgang entsprechend aufbereitet.

Im Wahljahr wiederholte die Beigeladene das genannte Gesprächsformat zwischen dem 10.08.2021 und dem 08.09.2021, wobei sie (erneut) alle 15 in ihrem Zuständigkeitsbereich liegenden Dörfer des Stadtgebiets besuchte. In den wiederum auf Facebook und über Pressemitteilungen der Stadt A-Stadt angekündigten Terminen wurden diese auch als "Sommerreise" bzw. "Info-Dorfrundgänge" bezeichnet. Eine Auflistung der Termine erfolgte außerdem unter der Rubrik "Bürgerservice Rat/Virtuelles Rathaus/Wahlen/Kommunalwahlen Kandidatur" auf der amtlichen Internetseite der Stadt. Auch in diesem Jahr wurden die bereits

abgehaltenen Besuche im Nachgang zum Gegenstand von Pressemitteilungen und Social-Media-Berichten gemacht. Themen der Gesprächstermine waren u.a. die Versorgung mit Kita-Plätzen, die Einführung von Tempo-30-Zonen, der Reparaturbedarf von Gemeinschaftseinrichtungen und Radwegen sowie erneut die Verbesserung von Hochwasserschutzmaßnahmen. Daneben ließ sich die Beigeladene bereits durchgeführte Projekte wie z.B. umgebaute Sanitäreinrichtungen einer Turnhalle zeigen.

Vor der Stichwahl ließ die Beigeladene zudem eine von ihr selbst in Auftrag gegebene und privat finanzierte Anzeige in der örtlichen Presse veröffentlichen, die erzielte Erfolge in einem offenen Brief an die Mitbürger herausstellte und einen "Fünf-Punkte-Katalog" für den Fall der Wiederwahl enthielt. Diese Anzeige trug kein städtisches Abzeichen und war nur mit dem Namen der Beigeladenen ohne Amtsbezeichnung unterschrieben.

Der auf der Homepage der Stadt A-Stadt veröffentlichte Lebenslauf der Beigeladenen, die I. -Mitglied ist, enthielt seit Erstellung der Seite im Jahr 2016 bis kurz nach der Wahl eine Verlinkung auf die Internetseite des I. -Ortsvereins A-Stadt.

Am 01.10.2021 legte der Kläger Wahleinspruch bei der Gemeindegewahlleiterin ein und machte dabei im Wesentlichen geltend, die Beigeladene habe die kraft ihres Amtes gebotene Neutralität missachtet, indem sie während des Wahlkampfes und besonders in der "heißen Wahlkampfphase" Veranstaltungen durchgeführt habe, bei denen dienstliche Belange mit dem wahlkämpferischen Aspekt untrennbar vermischt worden seien. Zudem habe die Beigeladene Ressourcen der Stadtverwaltung genutzt, die den anderen Kandidaten nicht zur Verfügung gestanden hätten, indem sie Wahlwerbung für die I. durch die in ihrem Lebenslauf angebrachte Verlinkung gemacht und über die genannten Wahlkampfveranstaltungen auf dienstlichen Internetseiten und Social-Media-Profilen der Stadt berichtet habe. Die Besuchstermine der Beigeladenen in den Dörfern des Stadtgebiets seien unter einer erkennbar wahlkampfbezogenen Rubrik veröffentlicht worden, obwohl unter einer solchen Rubrik überhaupt keine Termine der Bürgermeisterin in amtlicher Eigenschaft anzugeben seien und andere Bewerber insoweit auch keinen Zugang zur Ankündigung eigener Termine gehabt hätten. Vor der "heißen Wahlkampfphase" und bis zum Ende des Urlaubs am 09.08.2021 hätten keine sichtbaren öffentlichen Auftritte der Beigeladenen stattgefunden. Bei Auftritten in den Dörfern seien in der Regel weitere Vertreter der I. -Ratsfraktion oder andere I. -Politiker anwesend gewesen, so dass es sich letztlich um Parteiveranstaltungen gehandelt habe. Schon die Urlaubsplanung der Beigeladenen sei missbräuchlich gewesen, da sie ihren Urlaub bewusst so gelegt habe, dass sie in der "heißen Wahlkampfphase" im Dienst gewesen sei, anstatt die Termine korrekterweise außerdienstlich während des Urlaubs wahrzunehmen. Die Beigeladene sei auch nicht berechtigt gewesen, für ihren Wahlkampf auf die Ortsvorsteher als Ehrenbeamte zuzugreifen und während der Wahlkampfphase Leistungsbilanzen in der Presse ohne sachbezogenen Anlass zu veröffentlichen. Die Ergebnisrelevanz der gerügten Verfehlungen liege offenkundig vor, weil nur 182 Wähler anstelle der Beigeladenen die drittplatzierte Bewerberin gewählt haben müssten, um eine Teilnahme der Beigeladenen an der Stichwahl zu verhindern.

Aufgrund des Ratsbeschlusses vom 04.11.2021 wurde der Wahleinspruch des Klägers mit Bescheid der Gemeindegewahlleiterin vom 08.11.2021 zurückgewiesen. Zur Begründung hieß es, dass die repräsentative Vertretung der Kommune auch während des Kommunalwahlkampfes wahrzunehmen sei. Die Beigeladene könne und dürfe sich im Wahlkampf nicht in das Rathaus allein auf diejenigen Aufgaben zurückziehen, die den allgemeinen Verwaltungsgeschäften zuzuordnen seien. Vielmehr dürfe sie auch in diesen Zeiten öffentlich in Erscheinung und mit den Bürgern in Kontakt treten. Die "Gespräche über den Gartenzaun" hätten den Sinn, in der direkten Begegnung zu erfahren, was die Menschen bewege und welche Sorgen und Nöte bestünden. Dabei habe es allen politischen Vertretern der Stadt freigestanden, selbst solche Gespräche durchzuführen oder die Beigeladene bei ihren Terminen zu begleiten. Zudem sei das Gesprächsformat in dieser Form schon ein Jahr vor der Wahl eingeführt worden, um den direkten Kontakt mit den Menschen in Pandemie-Zeiten als Ersatz für ausgefallene Feuerweh- und Dorffeste wiederaufzunehmen. Die Bekanntgabe der Termine auf den Internetseiten der Stadt zeige gerade, dass ein transparenter Umgang erfolgt sei, der auch eine kritische Auseinandersetzung zugelassen habe. Dies gelte entsprechend für die im Nachgang veröffentlichten Berichte bzw. Pressemitteilungen, die sich als Beitrag einer Hauptverwaltungsbeamtin zur politischen Willensbildung und damit als eine zulässige Form der Öffentlichkeitsarbeit einordnen ließen. Die Pressemitteilungen seien auch nicht einseitig beeinflussend formuliert gewesen, sondern hätten die Leserschaft lediglich in die Lage versetzt, sich ein Bild über die Arbeit der Verwaltung und der Beigeladenen zu machen. Die Teilnahme der jeweiligen Ortsvorsteher an den Terminen in "ihren" Ortschaften entspreche der guten Ordnung und stelle insoweit eine Selbstverständlichkeit dar. Außerdem seien auch Vertreter anderer Parteien als der I. zugegen gewesen. Generell habe die Beigeladene im Sommer 2021 vor der Wahl diverse weitere repräsentative Termine wahrgenommen, an denen Politiker anderer Parteien teilgenommen hätten.

Die Veröffentlichung der "Leistungsbilanz" und eines "5-Punkte-Katalogs" sei im Rahmen einer privaten Zeitungsanzeige und erkennbar nicht in amtlicher Eigenschaft oder mit amtlichen Mitteln erfolgt. Die bemängelte Verlinkung einer Internetseite der I. im veröffentlichten Lebenslauf der Beigeladenen stelle ebenfalls keine Verletzung der Neutralitätspflicht dar, weil diese bereits seit 2016 und damit lange vor der Wahlkampfphase bestanden habe. Sie sei auf Wunsch der Beigeladenen unverzüglich gelöscht worden. Ohnehin stelle die Mitgliedschaft in der I. jedoch eine Tatsache dar, die allen politisch interessierten Menschen in A-Stadt bekannt sei. Die Urlaubsgestaltung könne ebenfalls nicht im Sinne einer unzulässigen Verquickung von Amtstätigkeit und Wahlkampf gegen die Beigeladene verwendet werden, da der Urlaubszeitraum demjenigen der Vorjahre entsprochen habe. Letztendlich seien auch die vom Kläger angeführten Gerichtsurteile nicht auf den hier vorliegenden Fall übertragbar.

Der Kläger hat am 02.12.2021 Klage erhoben, mit der er seine im Wahleinspruchsverfahren vorgetragenen Argumente wiederholt

und vertieft. Auch wenn ein Bürgermeister sich grundsätzlich mit Auftritten, Anzeigen und sonstigen Aktivitäten am Wahlkampf beteiligen könne, dürfe dies nicht in amtlicher Eigenschaft geschehen. Vorliegend bestehe eine nach der Lebenserfahrung konkrete Möglichkeit, dass die unzulässige Wahlbeeinflussung der Beigeladenen für das Ergebnis der Wahl von entscheidender Bedeutung gewesen sein könne.

Der Kläger beantragt,

die im Bescheid des Beklagten vom 08.11.2021 verkörperte Wahlprüfungsentscheidung vom 04.11.2021 aufzuheben und den Beklagten zu verpflichten, die Bürgermeisterwahl vom 12.09.2021 und die Stichwahl vom 26.09.2021 für ungültig zu erklären.

Der Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er wiederholt und vertieft seinerseits die im Bescheid vom 08.11.2021 dargestellten Argumente. Die "Gespräche über den Gartenzaun" seien Teil der repräsentativen Vertretung, die alle Handlungen des Hauptverwaltungsbeamten umfasse, mit welchen die Teilnahme und Anteilnahme der politischen Körperschaft Kommune am gesellschaftlichen Leben symbolisiert werden solle. Die Wahrnehmung dieser Aufgabe könne eine breite Palette von Aktivitäten und natürlich auch die Begehung von Ortschaften umfassen, um den Kontakt zu den Einwohnern zu suchen, ohne hierfür einen konkreten Grund zu benötigen. Die Kontaktpflege gehöre zu einem guten Verwaltungshandeln der Verwaltungsspitze und sei in dieser Form als Ersatz für pandemiebedingt ausgefallene gesellschaftliche Ereignisse unabhängig von der Wahl eingeführt worden. Es sei auch kein Wahlwerbematerial verteilt worden. Vielmehr hätten gerade auch Kritikpunkte kritischer Bürger aufgenommen und den Fachämtern zugeleitet werden können. Auch in Bezug auf die Ortsvorsteher, die wichtige, von der Kommunalverfassung vorgesehene Bindeglieder zwischen Ortschaft und Verwaltung seien, habe die Bürgermeisterin nicht etwa nur Positives, sondern auch Kritisches mitgeteilt bekommen. Schließlich werde der Charakter eines Arbeitsbesuches auch durch die Begleitung von der Moderatorin des Bewerbungsprozesses um die Aufnahme in das Dorfentwicklungsprogramm oder durch die Beteiligung der Landesgartenschau gGmbH verdeutlicht. Dementsprechend sei auch die folgende Berichterstattung zulässige Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung gewesen. Hinsichtlich der Urlaubsplanung sei außerdem zu berücksichtigen, dass man als Chefin der Verwaltung schlicht im Dienst zu sein habe, wenn eine Wahl anstünde, da gerade in diesem Zusammenhang gravierende organisatorische und rechtliche Fragestellungen auftreten könnten. Selbst im Falle der Annahme von wahlrechtlichen Verstößen hätten diese das Wahlergebnis aber nur unwesentlich beeinflusst und seien damit nicht relevant. Die Ortstermine hätten nur ca. 40 % der Einwohner von A-Stadt potenziell erreicht und seien sehr unterschiedlich stark besucht gewesen. Zudem könnten die Begegnungen ebenso zu Enttäuschung z.B. bei denjenigen Einwohnern geführt haben, deren Anliegen keiner sofortigen Lösung zugeführt worden sei.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Gerichtsakte und den beigezogenen Verwaltungsvorgang verwiesen.

## Entscheidungsgründe

Die Klage ist als Verpflichtungsklage zulässig (vgl.

[Nds. OVG, Urt. v. 26.03.2008 - 10 LC 203/07](#) -, juris Rn. 22) und begründet.

Der Kläger hat einen Anspruch darauf, dass der Beklagte die Wahlen zum Bürgermeister der Stadt A-Stadt und die entsprechende Stichwahl für ungültig erklärt (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Die dem entgegenstehende Wahleinspruchsentscheidung des Beklagten ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten.

Der Anspruch des Klägers, den Beklagten zu verpflichten, die genannten Wahlen für ungültig zu erklären, ergibt sich aus § 48 Abs. 1 und 2 Nr. 2 i.V.m. [§§ 46 Abs. 1 Satz 1](#) und [§ 1 Abs. 1 des Niedersächsischen Kommunalwahlgesetzes \(NKWG\)](#).

Nach [§ 46 Abs. 1 Satz 1 NKWG](#) kann gegen die Gültigkeit einer Wahl nach § 1 Abs. 1 Einspruch erhoben werden (Wahleinspruch). Zu den Wahlen nach [§ 1 Abs. 1 NKWG](#) zählen u.a. die Direktwahlen, zu denen nach [§ 2 Abs. 6 Nr. 1 NKWG](#) die Wahl der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters in Gemeinden gehört. Nach [§ 48 Abs. 1 NKWG](#) wird der Wahleinspruch zurückgewiesen, wenn er 1. unzulässig oder zulässig, aber unbegründet ist oder 2. zwar zulässig und begründet ist, aber der Rechtsverstoß auch im Zusammenhang mit anderen Rechtsverstößen das Wahlergebnis nicht oder nur unwesentlich beeinflusst hat. Nach [§ 48 Abs. 2 NKWG](#) wird 1. das Wahlergebnis neu festgestellt oder berichtigt oder 2. die Wahl ganz oder teilweise für ungültig erklärt, wenn ein Wahleinspruch nicht nach [§ 48 Abs. 1 NKWG](#) zurückzuweisen ist. Voraussetzung für die vom Kläger erstrebte Verpflichtung des Beklagten, die angefochtenen Wahlen für ungültig zu erklären, ist somit, dass ein Rechtsverstoß das Wahlergebnis nicht nur unwesentlich beeinflusst hat. Diese Voraussetzungen sind vorliegend erfüllt.

Durch die von der Beigeladenen durchgeführten "Gespräche über den Gartenzaun" ist das einer Amtsträgerin obliegende Neutralitätsgebot im Wahlkampf verletzt und das Wahlergebnis nicht nur unwesentlich beeinflusst worden.

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. Denn nach dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der freien Wahl, der auf bundesrechtlicher Ebene durch Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG, für die Länder, Kreise und Gemeinden durch Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG für die Gemeindevertretungen und einfachgesetzlich nach [§ 4 Abs. 1 NKWG](#) auch für die Direktwahlen festgeschrieben ist, muss der Wähler in einem freien und offenen Prozess der Meinungsbildung ohne jede unzulässige Beeinflussung von staatlicher oder nichtstaatlicher Seite zu seiner Wahlentscheidung gelangen können. 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 (vgl. Nds. OVG, Urt. v. 26.03.2008, a.a.O., Rn. 26 ff. m.w.N. zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts). Diese Grenze kann in der Vorwahlzeit auch dort überschritten sein, wo sich amtliche Maßnahmen weder durch ihren Inhalt noch durch ihre Aufmachung als Werbemaßnahmen zugunsten eigener Machterhaltung oder für eine politische Partei zu erkennen geben. Eine Festlegung kann nicht allgemeingültig erfolgen, sondern hängt von Zahl und Umfang der Maßnahmen, der Nähe des Wahlzeitpunktes und der Intensität des Wahlkampfes ab. Je näher der Wahlzeitpunkt heranrückt, desto mehr tritt die Aufgabe einer durch Öffentlichkeitsarbeit bewirkten Sachinformation hinter das Gebot zurück, die Willensbildung des Volkes vor einer Wahl von staatlicher Einflussnahme freizuhalten (vgl.

OVG NRW, Urt. v. 17.01.2023 - 15 A 976/22 -, juris Rn. 68).

Andererseits ist es unter der Geltung des Grundrechts der freien Meinungsäußerung nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG nicht ausgeschlossen, dass sich staatliche und kommunale Amtsträger nicht nur als Wähler an der Wahl beteiligen, sondern sich in ihrer Eigenschaft als Bürger im Wahlkampf äußern und von ihrem Recht auf freie Meinungsäußerung Gebrauch machen. Sie dürfen sich folglich aktiv am Wahlkampf mit Auftritten, Anzeigen oder Wahlaufrufen beteiligen. Dieses Recht findet allerdings seine Grenze in der oben dargelegten Neutralitätspflicht, im Kommunalwahlkampf nicht in amtlicher oder amtlich erscheinender Eigenschaft unter Ausnutzung der kraft des Amtes gegebenen Einflussmöglichkeiten in die Willensbildung einzugreifen (

BVerwG, Urt. v. 18.04.1997 - 8 C 5/96 -, juris Rn. 16 ff.; Blum/Meyer, NKomVG-Kommentar, 6. Aufl. 2023, § 80 Rn. 48).

Insoweit ist zunächst festzuhalten, dass die "Gespräche über den Gartenzaun" nicht nur für den unbefangenen Dritten das Gepräge einer amtlichen Veranstaltung der Bürgermeisterin hatten. Auch die Beigeladene nimmt für sich selbst in Anspruch, die "Gespräche über den Gartenzaun" in amtlicher Eigenschaft und damit ausdrücklich nicht als Privatperson durchgeführt zu haben. Sie muss ihre Aktivitäten somit uneingeschränkt an dem oben genannten Neutralitätsgebot messen lassen. Dabei geht das Gericht im Wege der Gesamtbetrachtung von einer Mischung aus Repräsentations- und Öffentlichkeitsarbeit aus, weil die Beigeladene das genannte Veranstaltungsformat nach eigener Darstellung und ausweislich der begleitenden Berichterstattung einerseits schlicht dazu nutzte, Präsenz zu zeigen und sich selbst über örtliche Anliegen zu informieren. Andererseits stellte sie sich aber auch den Fragen der interessierten Ortsbewohner und berichtete ihrerseits über den gegenwärtigen Stand von verschiedenen Vorhaben. Auch die Aufbereitung der Ortstermine in Pressemitteilungen und Social-Media-Berichten erfolgte hier unstreitig im Rahmen der amtlichen Öffentlichkeitsarbeit der Stadt.

Dem Beklagten ist zuzugeben, dass der Beigeladenen auch in Wahlkampfzeiten nicht jede amtliche Kommunikation mit der Bevölkerung untersagt sein kann. Daher ist anerkannt, dass Hauptverwaltungsbeamte die ihnen nach [§ 86 Abs. 1 Satz 1 NKomVG](#) obliegenden Repräsentationsaufgaben grundsätzlich auch dann wahrnehmen dürfen, wenn im Falle der eigenen Kandidatur allein ihr Auftritt werbenden Charakter haben kann (sog. Amtsbonus, vgl. Thiele, NST-N 8/2016, S. 162). Dies bedeutet, dass ein Bürgermeister seine Teilnahme an Veranstaltungen oder auch Einladungen aus einem konkreten Anlass nicht etwa deshalb ablehnen muss, weil diese in Zeiten des Wahlkampfes fallen. Er ist auch weiterhin befugt (und ggf. sogar verpflichtet), die Bevölkerung aus aktuellem Anlass über wichtige Angelegenheiten der Kommune zu informieren (vgl. [§ 85 Abs. 5 NKomVG](#)).

Deshalb waren die vom Beklagten im Bescheid angeführten Auftritte der Beigeladenen z.B. bei der Eröffnung eines Symposiums oder bei der Eintragung eines nordrhein-westfälischen Ministers in das Goldene Buch der Stadt auch unproblematisch zulässig. Diese Termine ergaben sich jeweils aus einem konkreten Anlass, ließen keinerlei Zusammenhang mit den anstehenden Wahlen erkennen und bewegten sich im Rahmen des regulären Aufgabenspektrums.

Die vom Kläger gerügten "Gespräche über den Gartenzaun" sind jedoch grundlegend anders zu bewerten. Sie fanden durchgehend auf eigene Veranlassung der Beigeladenen und erklärtermaßen ohne jeden Anlass statt. Die dort behandelten Themen waren zwar einerseits "sachbezogen", aber im Rahmen einer Kommunalwahl, in der gerade örtliche Themen naturgemäß eine maßgebliche Rolle spielen, offensichtlich auch wahlkampfrelevant (vgl. zur Veranstaltung eines Informationstages ohne Anlass fünf Wochen vor der Wahl zu den Themen Umweltschutz, Stadtplanung, Freizeit im Grünen und Verkehrssicherheit:

OVG NRW, Urt. v. 19.08.1988 - 15 A 924/86 -, juris Rn. 70). Die Beigeladene nutzte den ihr als Amtsinhaberin zufallenden Wissensvorsprung, indem sie den betreffenden Bürgern in Bezug auf Vorhaben der Kommune, über die ihre Mitbewerber nicht in gleicher Weise informiert sein konnten, Rede und Antwort stand. Soweit sie Anliegen der Bürger aufgenommen und an die Stadtverwaltung gewissermaßen zur Bearbeitung weitergereicht hat, bedeutet auch dies die Inanspruchnahme einer besonderen, kraft Amtes eröffneten "Zugriffsmöglichkeit", die die Mitbewerber nicht für sich einsetzen konnten (vgl. BayVGh, Urt. v. 21.10.2003 -



4 BV 03.671 -, juris Rn. 42). Dies gilt entsprechend für die Beteiligung weiterer Funktionsträger, die die Beigeladene unter Nutzung ihrer amtlichen Autorität in die von ihr selbst anberaumten Ortstermine einbinden konnte.

In zeitlicher Hinsicht ist zu beachten, dass sämtliche Termine nicht nur in der sog. "heißen Wahlkampfphase" stattfanden, die zumindest für einen Zeitraum von vier bis sechs Wochen vor der Wahl eine besonders strikte Zurückhaltung gebietet (vgl. Blum/Meyer, NKomVG-Kommentar, 6. Aufl. 2023, § 80 Rn. 53 m.w.N.), sondern sogar bis zu einem Zeitpunkt so kurz vor der Stimmabgabe, dass allen Bürgern der unmittelbar bevorstehende Wahltermin vor Augen stehen musste (vgl.

OVG NRW, Urt. v. 17.01.2023 - 15 A 976/22 -, juris Rn. 74). Anders als in der mündlichen Verhandlung vorgetragen, kann die Einbindung der Dorfbewohner in Maßnahmen des Dorfentwicklungsprogramms für die Planung der Termine keine entscheidende Rolle gespielt haben, weil die Entscheidung über die Aufnahme in das genannte Programm nach Angaben der Beigeladenen in der mündlichen Verhandlung bereits seit März 2021 bekannt war. Dass die Termine 2021 aufgrund pandemiebedingter Einschränkungen nicht früher hätten beginnen können, vermag die Kammer schon deshalb nicht anzunehmen, weil dies dann erst recht für die im Jahr 2020 unproblematisch abgehaltenen Termine gelten müsste. In diesem Zusammenhang kann sich die Beigeladene auch nicht durch Berufung auf eine von ihr bereits im Vorjahr begründete "Tradition" entlasten. Es ist bereits zweifelhaft, ob die einmalige, seinerzeit aus dem konkreten Anlass der Pandemie erfolgte Begehung von Ortschaften bereits eine Tradition begründen kann. Außerdem hätte eine solche Tradition in zeitlicher Hinsicht gerade nicht für die hier relevante, besonders problematische Wahlkampfphase im August und September bestanden, weil die Ortsbegehungen im Vorjahr bereits in der Zeit ab Mai über einen deutlich länger gestreckten Zeitraum durchgeführt wurden und im Monat August sogar schon wieder beendet waren. Soweit der Beklagte mit Schriftsatz vom 19.02.2024 erstmals vorgetragen hat, dass "Gespräche über den Gartenzaun" auch in den Jahren 2022 und 2023 stattgefunden hätten, ergibt sich daraus ebenfalls nichts anderes. Die aufgelisteten Termine bestätigen gerade, dass hinsichtlich des gewählten Zeitraums, der sich im Jahr 2022 bis Ende Oktober erstreckte, gerade keine besonderen Vorgaben bestanden, zumal in diesen Jahren - anders als im Wahljahr - offensichtlich auch keine mediale Aufbereitung über Pressemitteilungen und Social-Media-Berichte erfolgte. Bis auf den Hinweis, dass sie die Facebook-Seite der Stadt nicht selbst bedienen würde, konnte die Beigeladene hierfür auch in der mündlichen Verhandlung keine plausible Erklärung geben.

In quantitativer Hinsicht teilt das Gericht die vom Beklagten selbst eingeräumte Wahrnehmung, dass die Auflistung der 15 durchgeführten "Gespräche über den Gartenzaun" gewaltig erscheint. Dies vor allem deshalb, weil die Termine - wie bereits ausgeführt - allesamt innerhalb der heißen Wahlkampfphase in einem Abstand von nur wenigen Tagen bis kurz vor der Wahl stattfanden, ohne dass für diese überproportionale Häufung gerade in der besonders kritischen Phase irgendein Anlass bestanden hätte (vgl.

BVerfG, Urt. v. 02.03.1977 - 2 BvE 1/76 -, juris Rn. 75 ff.). Weshalb der Beklagte allerdings meint, die untergeordnete Bedeutung der Termine folge gleichwohl aus dem Umstand, dass weniger als die Hälfte der Einwohner von A-Stadt potenziell erreicht worden sei, erschließt sich nicht. Unabhängig von den potenziell erreichbaren Bürgern ist vorliegend jedenfalls anzunehmen, dass tatsächlich mehr Menschen erreicht worden sind, als jeweils vor Ort bei den eigentlichen Besuchsterminen anwesend waren. Denn der Besuch einer Bürgermeisterin wird eine gewisse Breitenwirkung bei lebensnaher Betrachtung schon aufgrund der mündlichen Weitergabe von Informationen und Empfehlungen auch an nicht unmittelbar anwesende Ortsbewohner entfalten. Hinzu kommt die in diesem Fall bewusst eingesetzte mediale Aufbereitung, die im Rahmen einer Gesamtbetrachtung den Eindruck erwecken muss, dass es hier vorwiegend um die Steigerung des Bekanntheitsgrades und der Sympathiewerte ging und allenfalls nachrangig um die Befriedigung eines echten, von der Sache gerechtfertigten Informationsbedürfnisses (vgl. BVerfG, Urt. v. 02.03.1977, a.a.O., Rn. 74). Verdeutlicht wird dies noch zusätzlich durch die erfolgte Bekanntmachung der Termine unter einer offensichtlich auf die eigene Kandidatur bezogenen Rubrik ("Kommunalwahlen Kandidatur") auf den amtlichen Internetseiten der Stadt A-Stadt.

Zusammenfassend lässt sich damit sagen, dass hier von der Beigeladenen eine Tätigkeit entfaltet worden ist, die zwar außerhalb der Vorwahlzeit als legitimer Bestandteil der kommunalen Repräsentations- und Öffentlichkeitsarbeit anzusehen sein mag, in der konkreten Ausgestaltung jedoch zur amtlichen Wahlwerbung in eigener Sache umgeschlagen ist.

Da der vorstehend beschriebene Wahlfehler bereits so schwerwiegend ist, dass er zur Ungültigkeit der Wahl führt, bedarf es keiner Entscheidung, ob noch weitere vom Kläger gerügte Rechtsverstöße vorliegen. [§ 48 Abs. 1 Nr. 2 NKWG](#) verlangt lediglich, dass der Wahlfehler das Wahlergebnis mehr als nur unwesentlich beeinflusst hat, ohne dass hierfür eine absolute Gewissheit festgestellt werden müsste. Ein solcher Nachweis wäre nämlich nicht zu führen, weil die Gründe für ein Wählerverhalten letztlich nicht zu ermitteln sind. Auch die vom Bundesverfassungsgericht in Bezug auf den Bestandsschutz gewählter Volksvertretungen aufgestellten Anforderungen an die Relevanz von Wahlfehlern gelten nicht für Direktwahlen wie die hier streitgegenständlichen Bürgermeisterwahlen (vgl. Nds. OVG, Urt. v. 26.03.2008, a.a.O., Rn. 40;

BVerwG, Beschl. v. 09.05.2012 - 8 B 27/12 -, juris Rn. 15). Vielmehr beeinflusst ein Verstoß das Wahlergebnis im hiesigen Zusammenhang bereits dann mehr als nur unwesentlich, wenn nach der Lebenserfahrung eine konkrete und nicht ganz fernliegende Möglichkeit besteht, dass der in Frage stehende Verstoß für das Ergebnis der Wahl von entscheidendem Einfluss gewesen sein könnte.

Dass vorliegend eine nicht nur ganz fernliegende Möglichkeit dafür besteht, dass das Wahlergebnis ohne den Rechtsverstoß anders ausgefallen sein könnte, ergibt sich aus der zutreffenden Berechnung des Klägers, wonach nur 182 Wähler anstelle der Beigeladenen die drittplatzierte Bewerberin gewählt haben müssten, um eine Teilnahme der Beigeladenen an der Stichwahl zu verhindern. Diese Anzahl wäre bereits bei einer angenommenen durchschnittlichen Teilnehmerzahl von lediglich 13 Personen pro Ortsbegehung überschritten. Hinzu kommt die bereits angesprochene, letztlich nicht näher quantifizierbare Breitenwirkung, die eine

wahlbeeinflussende Wirkung noch weit über die tatsächlich anwesenden Teilnehmer hinaus erzielt haben könnte (s.o.). Vor diesem Hintergrund versteht sich von selbst, dass ein für die Bürgermeisterwahl vom 12.09.2021 maßgeblicher Wahlfehler auch auf die Stichwahl durchschlägt, bei der die Beigeladene ggf. gar nicht zur Wahl gestanden hätte. Dagegen stellt sich die vom Beklagten angestellte Erwägung, potenzielle Wähler könnten durch den Auftritt der Beigeladenen auch negativ beeinflusst bzw. von einer Wahl der Beigeladenen abgebracht worden sein, nach Einschätzung der Kammer als zu hypothetisch dar, um eine ernsthafte Relativierung der Ergebnisrelevanz zu bewirken. Unabhängig von der Lösung eines durch Ortsbewohner im Einzelfall vorgebrachten Anliegens geht die positive Wirkung nach allgemeiner Lebenserfahrung im Kern nämlich bereits vom Auftritt der Beigeladenen als solchem aus, weil hierbei eine besonders aufmerksame Bürgernähe demonstriert worden ist (vgl. auch die Medienberichterstattung zu vergleichbaren Aktivitäten, z.B. <https://www.rbb-online.de/brandenburgaktuell/index.htm/doc=%21content%21rbb%21r24%21politik%21wahl%21kommunalwahl-2017%21wahlkampf-brandenburg-buergermeisterwahl-zeuthen.html>). Unerheblich ist in diesem Zusammenhang außerdem, ob Mitbewerber durch verstärkte Entfaltung eigener Aktivitäten oder durch kritische Begleitung des unzulässigen amtlichen Wahlkampfes ggf. die Möglichkeit gehabt hätten, eine gewisse "Gegenwirkung" zu erzielen (vgl. Nds. OVG, Urt. v. 26.03.2008, a.a.O., Rn. 42 ff., a.A. offenbar OVG NRW, Urt. v. 17.1.2023, a.a.O., Rn. 92 ff.). Dass die Beigeladene in etlichen besuchten Ortschaften tatsächlich nicht die Mehrheit der Stimmen erhielt, spielt keine Rolle, weil dies nichts über den erhaltenen Stimmenanteil besagt, zumal der Kläger in der mündlichen Verhandlung auf eine in den Ortschaften im Vergleich zur Kernstadt außergewöhnlich hohe Wahlbeteiligung verwiesen hat.

Eine Beschränkung der Verpflichtung des Beklagten darauf, die angefochtenen Wahlen nur teilweise für ungültig zu erklären, kam hier schon deshalb nicht in Betracht, weil nach [§ 42 Abs. 3 Satz 2 NKWG](#), der auf Direktwahlen entsprechend anzuwenden ist, die Wiederholungswahl im gesamten Wahlgebiet durchgeführt werden muss, wenn seit der Hauptwahl mehr als sechs Monate verstrichen sind.

Da die Klage Erfolg hat, sind die Kosten des gerichtlichen Verfahrens gemäß § 154 Abs. 1 VwGO vom Beklagten zu tragen. Eine Ausnahme betrifft etwaige außergerichtliche Kosten der Beigeladenen. Da die Beigeladene keinen Sachantrag gestellt hat und damit auch kein Kostenrisiko eingegangen ist (vgl. § 154 Abs. 3 VwGO), entspricht es der Billigkeit, dass sie ihre außergerichtlichen Kosten selbst trägt (§ 162 Abs. 3 VwGO). Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf §§ 167 VwGO, 708 Nr. 11, 711 ZPO.

---

#### Hinweis:

Hinweis: Das Dokument wurde redaktionell aufgearbeitet und unterliegt in dieser Form einem besonderen urheberrechtlichen Schutz. Eine Nutzung über die Vertragsbedingungen der Nutzungsvereinbarung hinaus - insbesondere eine gewerbliche Weiterverarbeitung außerhalb der Grenzen der Vertragsbedingungen - ist nicht gestattet.