

nisses im Wahllokal stört, aus dem Wahllokal verweisen (vgl. **Absatz 3 erster Teilsatz**). Der betreffenden Person soll jedoch, soweit möglich, Gelegenheit zur Ausübung ihres Wahlrechts gegeben werden (vgl. **Absatz 3 zweiter Teilsatz**). Bei der Verweisung von Personen aus dem Wahllokal kann der Wahlvorstand nötigenfalls auch polizeiliche Hilfe anfordern. Bei schwerwiegenden Störungen und der Weigerung, auf Anordnung des Wahlvorstandes das Wahllokal zu verlassen, dürfte es sich regelmäßig um einen strafbaren Hausfriedensbruch im Sinne des § 123 StGB handeln. In besonders schwerwiegenden Fällen können darüber hinaus die Straftatbestände des Widerstandes gegen Vollstreckungsbeamte im Sinne des § 113 StGB und der Wahlbehinderung im Sinne des § 107 StGB erfüllt sein (vgl. *Schreiber*, Kommentar zum BWG, a. a. O., Erl. zu § 31 Rdnr. 5 f., S. 490).

§ 42

Unzulässige Wahlpropaganda; unzulässige Veröffentlichung von Befragungen

(1) Während der Wahlzeit sind in und an dem Gebäude, in dem sich das Wahllokal befindet, sowie unmittelbar vor dem Zugang zu dem Gebäude jede Beeinflussung der Wähler durch Wort, Ton, Schrift oder Bild sowie jede Unterschriftensammlung verboten.

(2) Die Veröffentlichung von Befragungen wahlberechtigter Personen nach der Stimmabgabe über den Inhalt ihrer Wahlentscheidung ist vor Schließung der Wahllokale, 18 Uhr, unzulässig.

Erläuterungen

Übersicht

1. Allgemeine Vorbemerkungen
2. Unzulässige Beeinflussung des Wählers im Sinne des Absatzes 1
3. Grundsätze für die Öffentlichkeitsarbeit in Wahlzeiten
4. Regeln für Amtsträger, Beamte und Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst
5. Lautsprecherwerbung vor dem Wahltag
6. Plakatwerbung
7. Wählerbefragungen (Absatz 2)

1. Allgemeine Vorbemerkungen

1.1 Der Einhaltung der Verfassungsgrundsätze der geheimen und freien Wahl kommt eine besondere Bedeutung zu. Denn Wahlen können demokratische Legitimation nur begründen, wenn sie frei sind, das heißt, wenn die Willensbildung von unten (vom Staatsvolk) nach oben (zu den Staatsorganen) erfolgt. Hierzu ist erforderlich, dass die Wähler sich ihre Meinung und ihre Wahlentscheidung in einem freien offenen Prozess bilden können. Der Landesgesetzgeber hat deshalb zur Absicherung der Wahlfreiheit und des Wahlgeheimnisses im Brandenburgischen Kommunalwahlgesetz und in anderen Gesetzen mehrere Vorkehrungen getroffen. Daneben hat die Rechtsprechung den Amtsträgern und Verwaltungen erhebliche Beschränkungen für ihre Öffentlichkeitsarbeit in Wahlzeiten auferlegt.

1.2 Ein offizielles – durch Gesetz, Verordnung oder Anordnung festgelegtes – Datum für den Beginn des Wahlkampfes gibt es nicht. Es liegt also allein im Ermessen der Parteien und sonstigen Wahlvorschlagsträger sowie der Kandidaten, ab welchem Zeitpunkt sie mit ihrer Wahlwerbung beginnen. Sie sind auch nicht gehindert, unter Beachtung bestimmter

§ 42 Kommentar – BbgKWahlG

Grenzen (vgl. hierzu die nachstehenden Erl. 2 bis 6) noch am Wahltage für ihre Wahl zu werben. In der Praxis ist es zwar üblich, dass der Wahlkampf unmittelbar vor dem Wahltage weitgehend eingestellt wird. So finden am Wahltage regelmäßig keine öffentlichen Wahlveranstaltungen mehr statt. Demgegenüber ist es jedoch durchaus üblich, in am Wahlsonntag erscheinenden Zeitungen oder sonstigen Printmedien noch Anzeigen zu schalten oder selbst eine eigene Zeitung zur Wahlwerbung an alle Haushalte zu verteilen. Auch besteht keine Pflicht, die Wahlplakate bereits bis zum Beginn der Wahlzeit zu entfernen.

1.3 Außerdem kennt das deutsche Wahlrecht keine Sperrzeiten für die Veröffentlichung von Wahlprognosen durch Meinungsforschungsinstitute. Im Übrigen haben sich entsprechende Sperrzeiten in Frankreich als wenig wirksam erwiesen. Denn die demoskopischen Umfragen wurden in den französischsprachigen Schweizer Tages- und Wochenzeitungen veröffentlicht, die dadurch für die Dauer der Sperrzeit in Frankreich regelmäßig eine Sonderkonjunktur erfuhren.

2. Unzulässige Beeinflussung des Wählers im Sinne des Absatzes 1

2.1 Während der Wahlzeit (am Wahltage von 8 bis 18 Uhr) ist in und an dem Gebäude, in dem sich das Wahllokal befindet, sowie unmittelbar vor dem Zugang zu dem Gebäude jede Beeinflussung der Wähler durch Wort, Ton, Schrift (bspw. das Verteilen von Flugblättern) und Bild (bspw. Wahlplakate mit der Abbildung eines Kandidaten) sowie jede Unterschriftensammlung untersagt (vgl. **Absatz 1**). Ergänzend hierzu bestimmt § 11 Abs. 3 des Landesimmissionsschutzgesetzes (LImSchG), dass die Benutzung von Geräten zur Schallerzeugung oder Schallwiedergabe für Zwecke der Wahlwerbung am Wahltage generell unzulässig ist.

2.2 Unmittelbar vor dem Zugang zu dem Wahlgebäude ist insbesondere das Sammeln von Unterstützungsunterschriften für Einwohneranträge, Bürgerbegehren, Volksinitiativen oder Volksbegehren oder das Aufstellen von Wahlplakaten nicht gestattet. Zum unmittelbaren Zugangsbereich kann auch der öffentliche Straßenraum gehören.

Die genaue Abgrenzung des unmittelbaren Zugangsbereichs hängt von den jeweiligen örtlichen Gegebenheiten ab (vgl. Urt. des OVG Lüneburg vom 19.10.1993, NVwZ 1994 S. 589). Maßgeblich ist, dass die Wähler das Wahllokal betreten können, ohne unmittelbar zuvor durch Wahlpropaganda behindert oder beeinflusst zu werden. Auch sollen die Wähler nicht durch Wahlpropaganda oder durch eine Unterschriftensammlung zu einer bestimmten Reaktion oder Nichtreaktion gezwungen werden oder sich zu einem bestimmten politischen Bekenntnis gezwungen fühlen. Somit sind sämtliche politische Aktionen, denen die Wähler vor dem Wahllokal nicht oder nur mit großen Schwierigkeiten ausweichen können, als unzulässig anzusehen. Deshalb kann bspw. ein Fahrzeug, das am Wahltage im öffentlichen Verkehrsraum auf der Höhe des Eingangs zum Wahllokal und in nächstmöglicher Nähe dazu mit Wahlplakaten abgestellt wird und das damit geeignet ist, die Wahlentscheidung vorbeikommender Wähler zu beeinflussen, auf ordnungsbehördliche Anordnung hin auf die andere Straßenseite umgesetzt werden (vgl. Urt. des OVG Lüneburg vom 19.10.1993, NVwZ 1994 S. 589; zustimmend *Bartella/Dahlen/van Eldik*, Europawahlrecht, a. a. O., § 7 Rdnr. 6). Als unmittelbar vor dem Zugang des Wahlgebäudes ist ferner der Standort eines Informationsstandes in einer Entfernung von rund zehn Metern vom Eingangsbereich angesehen worden (vgl. *Thiele/Schiefel*, Niedersächsisches Kommunalwahlrecht, a. a. O. Erl. zu § 33, S. 129 ff. mit Verweis auf VGH Kassel, Urt. vom 6.12.1990, NVwZ 1991 S. 702; VG Göttingen, Beschl. vom 10.6.1999, VerwaltungsRechts-Report [Ausgabe NW, NI, SH, HH und HB] 2000 S. 7).

Im Regelfall wird von einem **Umkreis von etwa zehn bis 20 Metern um den Eingangsbereich** des Wahllokales – „**Bannkreis**“ – auszugehen sein.

Als Zugang bei einem Wahlgebäude, welches auf einem **eingezäunten Grundstück** liegt, ist in der Regel nicht das Zauntor zu verstehen, sondern nur der unmittelbare Zugang – **Eingangstür** – zu dem Gebäude, in dem sich das Wahllokal befindet. Je nach Fallgestaltung kann **ausnahmsweise** jedoch auch der Bereich des umzäunten Grundstücks in die Verbotsregelung einzubeziehen sein. Dies kann bspw. zutreffen, wenn nur ein ganz bestimmter Weg von den Wählern benutzt werden muss, also ein **Engpass** entsteht, um in das Wahllokal zu gelangen, sodass sich die Wähler dem Einfluss der Wahlwerbung nicht entziehen können.

2.3 Im „Bannkreis“ vorhandene (bewegliche) Plakate mit politischem Inhalt sind zu entfernen; jede sonstige Wahlpropaganda ist schnellstmöglich zu unterbinden. Auch Ansprachen oder Unterschriftensammlungen sind in diesem Bereich schnellstmöglich zu beenden. Das Einschreiten gegen entsprechende Störungen außerhalb des Wahlgebäudes obliegt nicht dem Wahlvorstand. Er ist jedoch in solchen Fällen verpflichtet, sofort die Wahlbehörde oder Polizei zu verständigen (vgl. *Thiele/Schiefel*, Niedersächsisches Kommunalwahlrecht, a. a. O., Erl. zu § 33, S. 130).

2.4 Aufgrund des Verbotes jeglicher Art von Wahlpropaganda im Wahllokal sowie vor und am Wahlgebäude dürfen die Mitglieder des Wahlvorstandes während ihrer ehrenamtlichen Tätigkeit kein auf ihre politische Überzeugung sichtbar hinweisendes Zeichen tragen (vgl. § 5 Abs. 5 BbgKWahlV). In dem Falle, dass einzelne Personen das Wahllokal mit Parteiabzeichen, Anstecknadeln oder Werbepaketten mit politischem Inhalt betreten, kann dies im Einzelfall jedoch geduldet werden. Hier empfiehlt sich, dass der Wahlvorstand nicht „kleinlich“ verfährt. Allerdings sollte auch bei abstimmenden Personen und – besonders – bei Wahlbeobachtern, die sich über längere Zeit im Wahllokal aufhalten, das Tragen entsprechender Kennzeichen beanstandet werden, wenn es sich um besonders auffallende Partei- oder Werbebuttons handelt oder mehrere Personen mit entsprechenden Kennzeichen zugleich das Wahllokal betreten, sodass der Eindruck einer „konzertierten Aktion“ oder sogar „politischen Demonstration“ entstehen könnte.

3. Grundsätze für die Öffentlichkeitsarbeit in Wahlzeiten

3.1 Wahlen können demokratische Legitimation nur begründen, wenn sie frei sind, sich die politische Willensbildung von unten (vom Staatsvolk) nach oben (zu den Staatsorganen) vollzieht und die Wähler ihre Wahlentscheidung in einem freien offenen Prozess treffen können. Daneben erfordert der Verfassungsgrundsatz der demokratischen Gleichheit, dass die jeweils herrschende demokratische Mehrheit und die oppositionelle Minderheit bei jeder Wahl aufs Neue die grundsätzlich gleichen Chancen im politischen Wettbewerb um die Wählerstimmen besitzen. Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb in seiner Entscheidung zur Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung folgende Grundsätze in Form von Leitsätzen aufgestellt (BVerfGE, NJW 1997 S. 751 ff.):

- „1. Den Staatsorganen ist es von Verfassungswegen versagt, sich in amtlicher Funktion im Hinblick auf Wahlen mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern zu identifizieren und sie unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen, insbesondere durch Werbung die Entscheidung des Wählers zu beeinflussen.“*
- 2. Es ist mit dem Verfassungsprinzip, dass Bundestag und Bundesregierung nur einen zeitlich begrenzten Auftrag haben, unvereinbar, dass die im Amt befindliche Bundesregierung als Verfassungsorgan sich gleichsam zur Wahl stellt und dafür wirbt, dass sie als ‚Regierung wiedergewählt‘ wird.*
- 3. Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit wird verletzt, wenn Staatsorgane als solche parteiergreifend zugunsten oder zulasten einer politischen Partei oder von Wahlbewerbern in den Wahlkampf einwirken.*

§ 42 Kommentar – BbgKWahlG

4. *Ein parteiergreifendes Einwirken von Staatsorganen in die Wahlen zur Volksvertretung ist auch nicht zulässig in der Form der Öffentlichkeitsarbeit. Die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung findet dort ihre Grenze, wo die Wahlwerbung beginnt.*
5. *Weder dürfen die Verfassungsorgane des Bundes anlässlich von Wahlen in den Ländern noch dürfen die Verfassungsorgane der Länder anlässlich von Wahlen zum Bundestag parteiergreifend in den Wahlkampf hineinwirken.*
6. *Tritt der informative Gehalt einer Druckschrift oder Anzeige eindeutig hinter die reklamehafte Aufmachung zurück, so kann das ein Anzeichen dafür sein, dass die Grenze zur unzulässigen Wahlwerbung überschritten ist.*
7. *Als Anzeichen für eine Grenzüberschreitung zur unzulässigen Wahlwerbung kommt weiterhin ein Anwachsen der Öffentlichkeitsarbeit in Wahlkampfnähe in Betracht, das sowohl in der größeren Zahl von Einzelmaßnahmen ohne akuten Anlass wie auch in deren Ausmaß und in dem gesteigerten Einsatz öffentlicher Mittel für derartige Maßnahmen zum Ausdruck kommen kann.*
8. *Aus der Verpflichtung der Bundesregierung, sich jeder parteiergreifenden Einwirkung auf die Wahl zu enthalten, folgt schließlich für die Vorwahlzeit das Gebot äußerster Zurückhaltung und das Verbot jeglicher mit Haushaltsmitteln betriebener Öffentlichkeitsarbeit in Form von so genannten Arbeits-, Leistungs- und Erfolgsberichten.*
9. *Die Bundesregierung muss Vorkehrungen treffen, dass die von ihr für Zwecke der Öffentlichkeitsarbeit hergestellten Druckwerke nicht von den Parteien selbst oder von anderen sie bei der Wahl unterstützenden Organisationen oder Gruppen zur Wahlwerbung eingesetzt werden.“*

Diese für die Wahlen zum Deutschen Bundestag entwickelten **Grundsätze gelten auch für die** (Landes- und) **Kommunalebene** (so bereits *Seiffert* in seiner Anmerkung zu dem vorgenannten Urteil des BVerfG, in: DÖV 1977 S. 290; vgl. BVerfGE 83, 37, 53). Dieser Rechtsprechung haben sich in der Folgezeit mehrere andere Gerichte angeschlossen (vgl. Hess. StGH NVwZ 1992 S. 465 f.; Hess. VGH NVwZ 1992 S. 284 ff.; VGH Mannheim, DVBl. 1985 S. 170; VGH München, NVwZ-RR 1996 S. 680 f.; BVerwG NVwZ 1997 S. 1220 f.). Somit ist es den kommunalen Organen und Verwaltungen verwehrt, sich **in amtlicher Funktion** im Hinblick auf die Wahlen mit bestimmten Parteien oder sonstigen Wahlvorschlagsträgern oder Kandidaten zu identifizieren und sie unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen.

3.2 Somit dürfen bspw. amtliche Druckwerke nicht in großer Anzahl an die den Landrat, den hauptamtlichen (Ober-)Bürgermeister oder Amtsdirektor tragenden Parteien, politischen Vereinigungen und Wählergruppen zum Zwecke der Wahlwerbung an Informationsständen oder zur Verwendung als Wahlwerbeschriften überlassen werden.

3.3 Selbst neutrale Veröffentlichungen können in unmittelbarer Nähe zur Wahl zur unzulässigen Wahlwerbung werden. Aus diesem Grunde sollte bspw. unmittelbar vor der Wahl kein Umweltbericht herausgegeben und kein Informationstag abgehalten werden (vgl. OVG Münster, NVwZ-RR 1998 S. 149 ff.). Je näher der Termin der Wahl rückt, um so mehr tritt die Informationsaufgabe der Verwaltung zurück und erhält das Gebot, die politische Willensbildung des Volkes von der Einflussnahme der Verwaltung freizuhalten, Vorrang. In der so genannten heißen Wahlkampfphase ist äußerste Zurückhaltung geboten. Es wird empfohlen, dass die Kommune in dieser Zeit auf alle amtlichen Arbeits-, Leistungs- und Erfolgsberichte verzichtet.

3.4 Auch **Wahlempfehlungen** des Landrates, hauptamtlichen (Ober-)Bürgermeisters oder Amtsdirektors **in amtlicher Eigenschaft** bspw. im Amtsblatt oder in einem anderen von der Kommune herausgegebenen Mitteilungsblatt sind unzulässig. Nach der Rechtsprechung zum Kommunalwahlrecht (vgl. Hess. VGH, Urt. vom 25. 2. 1999, HSGZ 1999 S. 189, mit kri-