



HESSISCHER LANDTAG

12. 02. 2021

Kleine Anfrage

Dr. Dr. Rainer Rahn (AfD) vom 21.12.2020

Verletzung der Neutralitätspflicht durch kommunale Amtsträger im Zusammenhang mit kommunalen Wahlen

und

Antwort

Minister des Innern und für Sport

Vorbemerkung Fragesteller:

Der hessische Innenminister verweist im Vorfeld der Kommunalwahlen regelmäßig die kommunalen Amtsträger auf seinen Erlass bezüglich der Verpflichtung der Einhaltung des Neutralitätsgebots. Er weist hierbei ausdrücklich auf das „Gebot äußerster Zurückhaltung und das Verbot jeglicher Öffentlichkeitsarbeit in Form von Arbeits-, Leistungs- und Erfolgsberichten in der Vorwahlzeit“ und die in diesem Zusammenhang erfolgte umfangreiche Rechtsprechung hin. Bei Verstößen gegen diese Grundsätze kann eine Unregelmäßigkeit beim Wahlverfahren i.S. von § 26 Abs. 1 S. 2 des KWG vorliegen, wodurch im Extremfall eine Wiederholung der Wahl erforderlich werden kann. In Frankfurt sind aktuell zumindest zwei Fälle bekannt, bei denen der Verdacht einer unzulässigen Beeinflussung besteht. Einer dieser Fälle betrifft den Oberbürgermeister, dessen Verstöße gegen die Neutralitätspflicht (wenn auch nicht im Zusammenhang mit einer Wahl) durch den Hessischen Verwaltungsgerichtshof festgestellt wurde (VGH 8 B 1144/17).

Vorbemerkung Minister des Innern und für Sport:

Der Fragesteller geht hinsichtlich der von § 26 des hessischen Kommunalwahlgesetzes (KWG) ausgelösten Rechtsfolgen und der diesbezüglichen Hinweise des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport im Vorfeld der Kommunalwahlen von einem veralteten und überholten Rechtszustand aus.

Die Problematik der unzulässigen amtlichen Wahlbeeinflussung durch öffentliche Organe und Bedienstete wurde von der Rechtsprechung zunächst im Zusammenhang mit staatlichen Parlamentswahlen und staatlicher Öffentlichkeitsarbeit thematisiert (vgl. BVerfG, Urt. vom 2. März 1977 in E 44 S. 125, zum Verhalten der Bundesregierung vor der Bundestagswahl 1976). Die Erstreckung dieser Rechtsprechung auf die Öffentlichkeitsarbeit der Kommunen im Vorfeld von Kommunalwahlen lag auf der Hand; einschlägige Gerichtsentscheidungen folgten (vgl. OVG NRW, Urt. vom 19. August 1988 in NVwZ-RR 1989 S. 149). Wegen der strengeren Ausgestaltung der Wahlprüfung im Kommunalwahlrecht gegenüber dem staatlichen Wahlprüfungsrecht gewann die Frage der Neutralität öffentlicher Stellen im Wahlkampf in der Folgezeit – nicht nur in Hessen – auf kommunaler Ebene eine besondere Bedeutung. Das Hessische Ministerium des Innern unterrichtete daher im Rahmen der aufsichtsbehördlichen Rechtsberatung die Kommunen ab der Kommunalwahl 1981 regelmäßig über die Entwicklung der Rechtsprechung zur Abgrenzung zwischen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit und unzulässiger (amtlicher) Wahlwerbung.

Dennoch wurden in einzelnen Fällen Verstöße festgestellt und gerichtlich die Wiederholung der Wahl des Kommunalparlaments angeordnet (vgl. Hess. VGH, Urt. vom 6. Dezember 1990 in HSGZ 1991 S. 257, Urt. vom 10. Oktober 1991 in NVwZ 1992 S. 284 und Urt. vom 25. Februar 1999 in HSGZ 1999 S. 189).

Vor diesem Hintergrund entschloss sich der Hessische Landtag insbesondere auf Initiative des Hessischen Städtetags (vgl. Benz, in INF. HStT 2003 S. 128 sowie DEMO 2004 S. 52) im Jahr 2005, das Bestandsinteresse (auch) bei allgemeinen Kommunalwahlen und bei kommunalen Direktwahlen stärker zu betonen. Der Wortlaut des § 26 Abs. 1 Nr. 2 KWG wurde angeglichen an die Regelung über das staatliche Wahlprüfungsrecht in Art. 78 Abs. 2 der Hessischen Verfassung (HVerf). Ausweislich der Begründung sollten die materiellen Wahlprüfungsgründe des für Landtagswahlen geltenden Art. 78 Abs. 2 HVerf für das Kommunalwahlrecht übernommen werden (LT-Drs. 16/3307 S. 4). Eine sittenwidrige (wahlbeeinflussende) Handlung liegt danach bekanntlich erst und nur dann vor, wenn sie strafrechtlichen Handlungen nach Art und Gewicht vergleichbar ist (vgl. BVerfG, Urteil vom 8. Februar 2001 in DVBl. 2001 S. 463, 466).

Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport hat in Anbetracht dieser Gesetzesnovelle vom 31. Januar 2005 (in GVBl. I S. 54) im Vorfeld der Kommunalwahlen im März 2006 darauf verzichtet, seine Hinweise zur Entwicklung des „Richterrechts“ in der Frage der Wahlwiederholung infolge unzulässiger amtlicher Wahlbeeinflussung zu aktualisieren. Die letzten Hinweise der obersten Rechtsaufsichtsbehörde zu dieser Problematik liegen somit bereits mehr als 20 Jahre zurück und datieren vom 17. Juli 2000 (in HSGB-ED 2000 Nr. 772 S.16 und in INF.HSfT 2000 S. 131).

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat in der Folgezeit die Möglichkeit der Wahlaufhebung nach der neuen gesetzlichen Wahlfehlerdefinition in § 26 Abs. 1 Nr. 2 KWG wegen des klar erkennbaren Willens des Gesetzgebers als deutlich eingeschränkt beurteilt (vgl. zu einer Bürgermeister-Direktwahl am 02. Oktober 2005: Hess. VGH, Urt. vom 8. Mai 2008, in HSGZ 2008 S. 363 = LKRZ 2008 S. 375 = NVwZ-RR 2009 S. 255; vgl. zur Wahl einer Stadtverordnetenversammlung im Rahmen der allgemeinen Kommunalwahlen am 26. März 2006: Hess. VGH, Urt. vom 18. Dezember 2008, in HSGZ 2009 S. 199).

Diese Vorbemerkung des Fragestellers vorangestellt, beantworte ich die Kleine Anfrage wie folgt:

- Frage 1. Wie viele Verstöße von kommunalen Amtsträgern gegen die Neutralitätspflicht sind der Landesregierung aus den vergangenen drei Kommunalwahlen (2006, 2011 und 2016) bzw. aus den in diesen Zeitraumfallenden Wahlen von Bürgermeistern und Landräten bekannt geworden?
- Frage 2. Welche Städte bzw. Kreise betrafen die unter erstens aufgeführten Fälle?
- Frage 3. Mussten wegen der unter erstens aufgeführten Fälle Wahlen wiederholt werden?
- Frage 4. Wurden gegen die von den unter erstens aufgeführten Fällen betroffenen Amtsträger durch die dienstaufsichtsführende Behörde Sanktionen verhängt?
- Frage 5. Falls viertens zutreffend: Welche?

Die Fragen 1 bis 5 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Dem Hessischen Ministerium des Innern und für Sport sind keine Neutralitätsverstöße von Bürgermeistern und Landräten im Vorfeld der letzten drei Kommunalwahlen in den Jahren 2006, 2011 und 2016 bzw. der Direktwahlen seit 2006 bekanntgeworden, die zu einer Wahlwiederholung oder zu dienstaufsichtsrechtlichen Sanktionen geführt hätten. Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass diesbezüglich weder die Kommunen noch die nachgeordneten Kommunalaufsichtsbehörden, die die Funktion des Dienstvorgesetzten gegenüber den kommunalen Spitzenbeamten auch in disziplinarrechtlicher Hinsicht ausüben (vgl. § 73 Abs. 2 Hessische Gemeindeordnung (HGO) und § 46 Abs. 2 Hessische Landkreisordnung (HKO), jeweils i.V.m. § 3 der Kommunalen Dienstaufsichtsverordnung), einer Meldepflicht unterliegen.

- Frage 6. Welche rechtlichen Möglichkeiten stehen der Landesregierung zur Verfügung, um die unter erstens aufgeführten Verstöße im Vorfeld zu verhindern?

Die Pflicht zur Zurückhaltung bei der kommunalen Öffentlichkeitsarbeit im Vorfeld von Kommunalwahlen ist mittlerweile ein Standardthema der kommunalrechtlichen Rechtsliteratur. Auch die kommunalen Spitzenverbände und die kommunalpolitischen Organisationen der Parteien weisen immer wieder auf die Neutralitätspflicht im Wahlkampf.

Im Übrigen hat der Hessische Landtag mittlerweile mit Gesetz vom 18. Oktober 2004 die Neutralität des Beamten im Hessischen Beamtengesetz (HBG) ausdrücklich betont. Im § 68 HBG wurde ein neuer Absatz 2 angefügt, nach dessen Satz 1 sich Beamte im Dienst (u.a.) politisch neutral zu verhalten haben. Etwaige Verstöße gegen die beamtenrechtliche Neutralitätspflicht können von der Dienstaufsicht ggf. disziplinarrechtlich geahndet werden. Die Einleitung eines Disziplinarverfahrens kann von der Gemeindevertretung bzw. dem Kreistag beantragt werden (§ 75 HGO; § 48 HKO). Auch für die Wahlorgane, insbesondere für den Wahlleiter als Vorsitzenden des Wahlausschusses, bestimmt das Hessische Landesrecht (§ 6a Abs. 2 KWG) ausdrücklich, dass sie zur unparteiischen Wahrnehmung ihres Amtes verpflichtet sind. Sollte der Neutralitätsverstoß so erheblich gewesen sein, dass die Wahl wiederholt werden muss, muss der Bürgermeister oder Landrat daher ggf. auch mit der Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen rechnen.

Kommunalaufsichtsrechtliche Zwangsmittel nach §§ 137 ff. HGO gegen Wahlrechtsverstöße sind im Übrigen grundsätzlich ausgeschlossen, denn Maßnahmen im Wahlverfahren sind in der Regel dem erst nach der Wahl stattfindenden Wahlprüfungsverfahren vorbehalten. Die Aufsichtsbehörde hat insofern nach der Wahl lediglich ein Klagerecht zum zuständigen Verwaltungsgericht (§ 27 KWG).

In der Sache darf allerdings nicht vergessen werden, dass die Zurückhaltungs- und Neutralitätspflicht nur das Verhalten in amtlicher Eigenschaft betrifft. Die Anforderungen an diese Pflicht dürfen im Übrigen insbesondere dann nicht überspannt werden, wenn sich amtierende Bürgermeister und Landräte erneut der Direktwahl stellen. Schon mit Urteil vom 10. Juli 2003 (in INF HStT 2003 S. 80), mit dem die Oberbürgermeisterwahl in Darmstadt von Januar 1999 bestätigt wurde und das Urteil des vorinstanzlichen Verwaltungsgerichts Darmstadt aufgehoben wurde, hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof klargemacht, dass ein (oftmals mit leichter Hand erhobener) Vorwurf der unzulässigen Wahlbeeinflussung keineswegs zwingend die Annahme eines rechtswidrigen Verhaltens nach sich zieht.

Frage 7. Hält die Landesregierung die unter sechstens aufgeführten rechtlichen Möglichkeiten für ausreichend, um einen gesetzeskonformen Ablauf von kommunalen Wahlen sicherzustellen?

Ja.

Frage 8. Falls siebte unzutreffend: Welche weiteren Maßnahmen hält die Landesregierung für erforderlich?

Die Beantwortung entfällt. Es wird auf die Antwort zu Frage 7 verwiesen.

Wiesbaden, 6. Februar 2021

Peter Beuth