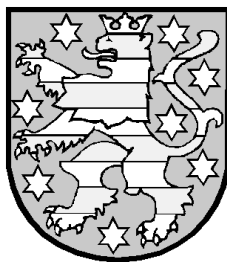


---

# THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT



Verkündet am 26.02.2009

Wellhöfer

Justizangestellte

als Urkundsbeamte der  
Geschäftsstelle

**- 2. Senat -**

2 KO 238/08

---

Verwaltungsgericht Weimar

- 6. Kammer -

6 K 1360/06 We

## Im Namen des Volkes Urteil

In dem Verwaltungsstreitverfahren

der Frau \_\_\_\_\_ B\_\_\_\_\_,  
K\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ S\_\_\_\_\_

**Klägerin und Berufungsklägerin**

bevollmächtigt:  
Rechtsanwälte Halm u. a.,  
Lutherstraße 14, 66538 Neunkirchen

**gegen**

den Freistaat Thüringen,  
vertreten durch den Landrat  
des Landkreises Nordhausen,  
Grimmelallee 23, 99734 Nordhausen

**Beklagter und Berufungsbeklagter**

**beigeladen**

1. Herr \_\_\_\_\_ H\_\_\_\_\_  
c/o Gemeindeverwaltung Sollstedt, Am Markt 2, 99759 Sollstedt

2. Gemeinde Sollstedt,  
vertreten durch den 1. Beigeordneten,  
Am Markt 2, 99759 Sollstedt

**beteiligt**

der Vertreter des öffentlichen Interesses  
beim Thüringer Innenministerium,  
Steigerstraße 24, 99096 Erfurt

**wegen**

Kommunalwahlrecht,  
hier: Berufung

---

---

hat der 2. Senat des Thüringer Oberverwaltungsgerichts durch den Richter am Oberverwaltungsgericht Bathe als Vorsitzender, die an das Gericht abgeordnete Richterin am Verwaltungsgericht von Saldern und den Richter am Oberverwaltungsgericht Gravert

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 22. Januar 2009 **für Recht erkannt:**

Die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Weimar vom 28. Februar 2007 - 6 K 1360/06 We - wird zurückgewiesen.

Die Klägerin hat die Kosten des Berufungsverfahrens zu tragen. Die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen und des Beteiligten sind nicht erstattungsfähig.

Das Urteil ist hinsichtlich der außergerichtlichen Kosten des Beklagten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung des Beklagten durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung nach Maßgabe der Kostenfestsetzung abwenden, wenn nicht der Beklagte zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

### **Tatbestand**

Die Klägerin wendet sich mit ihrer Berufung gegen ein Urteil des Verwaltungsgerichts Weimar, mit dem dieses ihre Klage auf Feststellung der Ungültigkeit der Bürgermeisterwahl 2006 in der Gemeinde Sollstedt (der Beigeladenen zu 2) abgewiesen hat.

Bei der Wahl des hauptamtlichen Bürgermeisters der Beigeladenen zu 2 wurde am 7. Mai 2006 der Beigeladene zu 1, der dieses Amt seit 1990 innehatte, erneut mit 879 Stimmen gewählt. Der einzige Gegenkandidat bei dieser Wahl erhielt 835 Stimmen.

---

Vor der Wahl veröffentlichte der Beigeladene zu 1 in seiner Eigenschaft als Bürgermeister am 1. April 2006 in dem Amts- und Informationsblatt "Eichsfelder Pforte-aktuell" Nr. 4 eine "Bekanntmachung zur Auslegung des Wählerverzeichnisses", eine "Information ... zu den am 7. Mai 2006 stattfindenden Kommunalwahlen" und einen "Aufruf zur Wahl" mit "Hinweise(n) zur Möglichkeit der Briefwahl".

In der Sonderausgabe des Amtsblattes Nr. 4.1. vom 12. April 2006 machte die Gemeindewahlleiterin die zur Kommunalwahl zugelassenen Wahlvorschläge öffentlich bekannt. Der Beigeladene zu 1 veröffentlichte in dieser Sonderausgabe des Amtsblattes einen weiteren "Aufruf zur Wahl mit Hinweisen zur Möglichkeit der Briefwahl".

Am 1. Mai 2006 gab er in dem Amtsblatt Nr. 5 weitere "Informationen ... zu den am 7. Mai 2006 stattfindenden Kommunalwahlen". Alle diese Bekanntmachungen waren mit dem Namen des Klägers und dem Zusatz "Bürgermeister (Erfüllende) Gemeinde Sollstedt" versehen.

Von den insgesamt 1714 gültigen Stimmen wurden 246 Stimmen im Wege der Briefwahl abgegeben. Davon entfielen 132 Stimmen auf den Beigeladenen zu 1 und 114 Stimmen auf den Gegenkandidaten. Die im Vorfeld übersandten Briefwahlunterlagen enthielten folgendes Begleitschreiben, das etwa die Größe eines Drittels eines DIN-A4-Blattes hatte (Muster Blatt 36 der Beiakte):

"Sehr geehrte Briefwählerin, sehr geehrter Briefwähler,

der rosa **Wahlbrief** der Kommunalwahlen ist, wenn möglich, bitte im **Hausbriefkasten** der Gemeindeverwaltung Sollstedt, ... bis spätestens 07.05.2006, 18.00 Uhr einzuwerfen.

Wir danken für ihr Entgegenkommen.

J. Hohberg

Bürgermeister

Erfüllende Gemeinde Sollstedt"

Mit Schreiben vom 17. Mai 2006 und nochmals nach Bekanntmachung der Wahlergebnisse am 1. Juni 2006 mit Schreiben vom 7. Juni 2006 focht die Klägerin die Feststellung des Ergebnisses der Wahl des hauptamtlichen Bürgermeisters der Beigeladenen zu 2 mit dem Ziel an, die Wahl für ungültig zu erklären. Sie rügte, der

---

den Briefwahlunterlagen beigefügte Brief des Beigeladenen zu 1 stelle einen Verstoß gegen die Unabhängigkeit der Gemeindewahlleitung dar. Der Brief habe ausschließlich den Zweck verfolgt, den Bürgermeister als Mitbewerber beim Briefwähler unmittelbar noch einmal als Amtsperson in Erinnerung zu rufen, um ihm so einen Vorteil gegenüber dem Mitbewerber zu verschaffen.

Des Weiteren machte die Klägerin geltend, der Beigeladene zu 1 habe gegen § 4 Abs. 2 Satz 3 ThürKO verstoßen, indem er statt der Gemeindewahlleiterin die Auslegung des Wählerverzeichnisses in dem Amtsblatt vom 1. April 2006 bekannt gemacht habe. Gleiches gelte für die Informationen zur Bürgermeisterwahl und die Hinweise zur Briefwahl. Als Mitbewerber für das Bürgermeisteramt sei es ihm nicht erlaubt, als "Amtsperson" zur Vorbereitung der Wahl nach außen in Erscheinung zu treten. Der Beigeladene zu 1 habe insbesondere die Veröffentlichungen in der Sonderausgabe des Amtsblattes vom 12. April 2006 und in dem Amtsblatt vom 1. Mai 2005 zur Wahlbeeinflussung missbraucht.

Der Beigeladene zu 1 teilte dem Beklagten mit Schreiben vom 1. Juni 2006 mit, dass das den Briefwahlunterlagen beigefügte Schreiben von der Gemeindewahlleiterin vorbereitet und ihm zur Unterschrift vorgelegt worden sei. Diese Verfahrensweise habe sich bewährt, weil so Kosten für das Rückporto eingespart werden könnten. Er habe die Aufrufe und Informationen zur Wahl veröffentlicht, um die Wahlbeteiligung positiv zu beeinflussen.

Mit Bescheid vom 31. August 2006 wies der Beklagte das Anfechtungsbegehren der Klägerin zurück. Das den Briefwahlunterlagen beigefügte Begleitschreiben verstoße zwar gegen die Grundsätze der Chancengleichheit bzw. der Neutralitätspflicht, da die namentliche Unterzeichnung eine besondere Präsenz des amtierenden Bürgermeisters bewirke, die anderen Mitbewerbern nicht ermöglicht sei. Dieser Verstoß sei jedoch nicht geeignet, das Wahlergebnis zu beeinflussen, weil nicht davon auszugehen sei, dass 44 Briefwähler ihre Wahlentscheidung aufgrund des beigefügten Zettels getroffen haben könnten.

Auch sei nicht davon auszugehen, dass die neutral gefassten Veröffentlichungen in den Amtsblättern geeignet gewesen seien, den Ausgang des Wahlergebnisses zu beeinflussen. Der Beigeladene zu 1 sei seit 1990 Bürgermeister und habe weitere öffentlichkeitswirksame Funktionen inne. Im Hinblick auf diese außerordentliche

---

Präsenz seien die Veröffentlichungen nicht geeignet, den Bekanntheitsgrad des Beigeladenen zu 1 weiter zu erhöhen. Es könne deshalb dahinstehen, ob dies einen Verstoß gegen wahlrechtliche Vorschriften darstelle.

Gegen diesen am 31. August 2006 zugestellten Bescheid hat die Klägerin am 27. September 2006 Klage beim Verwaltungsgericht Weimar erhoben.

Das Verwaltungsgericht Weimar hat die Klage durch Urteil vom 28. Februar 2007 - 6 K 1360/06 We - abgewiesen. Die von der Klägerin gerügten Tatsachen ließen einen Verstoß gegen Wahlvorschriften nicht erkennen. Weder das den Briefwahlunterlagen beigefügte Schreiben noch die von dem Beigeladenen zu 1 in dem Amtsblatt veröffentlichten Mitteilungen stellten einen solchen Verstoß dar. Der Beigeladene zu 1 sei für das den Briefwahlunterlagen beigefügte Begleitschreiben zuständig gewesen. § 4 Abs. 2 Satz 3, Abs. 3 ThürKWG schließe den Beigeladenen als Mitbewerber nur von der Funktion als Wahlorgan der Gemeinde und der damit verbundenen Aufgaben aus. Soweit die Durchführung des Wahlverfahrens nicht diesen besonderen Wahlorganen übertragen, sondern bei der Gemeinde belassen sei, greife der gesetzliche Ausschluss nicht. Die Gemeinde sei damit weiterhin für die Durchführung des Briefwahlverfahrens und für die Erstellung des Wähler- und Wahlscheinverzeichnisses verantwortlich. Auch inhaltlich enthalte das Begleitschreiben zu den Briefwahlunterlagen keine unzulässige Wahlbeeinflussung. Es sei neutral gefasst und erkennbar von dem Bestreben getragen, die Gemeinde von der sie nach § 15 Abs. 5 Satz 2 ThürKWO treffenden Portopflicht zu bewahren. Es sei nicht ersichtlich, dass sich der Beigeladene zu 1 durch dieses Schreiben eine ihm nicht zustehende Präsenz verschafft habe. Der Bürgermeister habe ohnehin den Wahlschein zu unterschreiben und mit einem Dienstsiegel zu versehen. Die Kammer habe erwogen, ob dieses den Briefwahlunterlagen beigefügte Schreiben die Bürger veranlassen könne, von einer Stimmabgabe ganz abzusehen, weil der Eindruck erweckt werde, dass eine Pflicht zur Abgabe der Briefwahlunterlagen bestehe. Dieser Erwägung sei aber nicht nachzugehen, weil die Klägerin diesen Gesichtspunkt bei ihrer Wahlanfechtung nicht erwähnt habe und eine gerichtliche Überprüfung insoweit nicht statfinde.

Auch die Veröffentlichungen des Beigeladenen zu 1 verstießen nicht gegen Wahlvorschriften. Insbesondere sei das Neutralitätsgebot nicht verletzt.

---

Auf Antrag der Klägerin hat der Senat mit ihr am 8. Mai 2008 zugestelltem Beschluss vom 23. April 2008 die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Weimar zugelassen. Zur Begründung ihrer Berufung trägt die Klägerin mit am 6. Juni 2008 eingegangenem Schriftsatz Folgendes vor:

Das Begleitschreiben des Beigeladenen zu 1 stelle einen erheblichen Wahlrechtsverstoß dar, weil gegen den Grundsatz der freien Wahl verstoßen werde. Die Bestimmung des § 15 Abs. 4 ThürKWO regle abschließend, welche Unterlagen dem Wahlschein im Falle einer Briefwahl beizufügen seien. Auch verstoße das Begleitschreiben gegen § 11 ThürKWG, wonach in ganz Thüringen einheitliche amtliche Wahldrucksachen zu verwenden seien. Das beigefügte Schreiben, das den Briefwähler auffordere, den Wahlbrief in den Hausbriefkasten einzuwerfen, verkürze die in § 15 Abs. 4 Nr. 4 ThürKWO aufgezeigten Handlungsalternativen, wonach die Versendung per Post und die persönliche Abgabe oder durch einen Boten möglich sei. Es werde für den Briefwähler eine Motivation geschaffen, von der Stimmabgabe möglicherweise ganz abzusehen. Das Begleitschreiben stelle in Analogie zu § 10 ThürKWG eine verbotene Wählerbeeinflussung dar. Der Wähler werde in seiner unmittelbaren Wahlhandlung, die mit dem Zugang der Briefwahlunterlagen eröffnet werde, durch einen schriftlichen, von einem Wahlbewerber unterzeichneten Hinweis beeinflusst. Dieses Schreiben habe dem Beigeladenen zu 1 zudem eine ihm nicht zustehende Präsenz verschafft. Das unterstreiche auch das verwaltungsuntypische Format von 10 mal 21 cm. Zudem sei für die Versendung der Briefwahlunterlagen nur die Gemeindegewahlleiterin und nicht der Bürgermeister zuständig gewesen. Die Klägerin sei mit diesem Vortrag auch nicht präkludiert, weil sie schon in ihrer Anfechtungsschrift vom 17. Mai 2006 zu diesem Anfechtungsgrund hinreichend substantiiert vorgetragen habe.

Es sei ferner einem sich wieder bewerbenden Bürgermeister untersagt, sich in Wahlangelegenheiten amtlich an den Wähler zu wenden. Das gelte auch für die Veröffentlichungen in den Amtsblättern, weil ein striktes Verbot jeglicher mit Haushaltsmitteln betriebenen Öffentlichkeitsarbeit bestehe. Zulässig seien nur informierende, wettbewerbsneutrale Veröffentlichungen, die aus akutem Anlass geboten seien. Ein solcher akuter Anlass habe nicht bestanden, weil es Aufgabe der Gemeindegewahlleiterin gewesen sei, die Informationen zum Briefwahlverfahren zu geben.

---

§ 4 Abs. 2 Satz 3 ThürKWG schließe weiterhin einen Wahlbewerber von der Vorbereitung und Durchführung der Wahl in Gänze aus. Der Beigeladene zu 1 sei deshalb nicht für die Zeichnung des Begleitschreibens, die Bekanntmachung der Auslegung des Wählerverzeichnisses, die Information und den Wahlaufruf zuständig gewesen. Aus diesem Grund sei die Veröffentlichung der Informationen zur Briefwahl und des Wahlaufrufs im amtlichen Teil des Amtsblattes durch den Beigeladenen zu 1 unzulässig gewesen. Er habe sich dadurch gegenüber anderen Mitbewerbern einen Vorteil verschafft, denen ein Zugang zum Amtsblatt verwehrt sei.

Die Wahlrechtsverstöße seien auch geeignet, das Wahlergebnis wesentlich zu beeinflussen. Bei einem Stimmenunterschied von 44 Stimmen hätten 22 Stimmen - also nur 1,3 % der Gesamtzahl der abgegebenen gültigen Stimmen - ausgereicht, um Stimmengleichheit zwischen den Bewerbern zu erreichen. Es sei nach allgemeiner Lebenserfahrung davon auszugehen, dass ohne die beigelegten Briefe mindestens 22 Wähler eine andere Wahlentscheidung getroffen hätten.

Die Klägerin beantragt,

das aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 28. Februar 2007 ergangene Urteil des Verwaltungsgerichts Weimar abzuändern und unter Aufhebung des Bescheides des Landratsamtes Nordhausen vom 31. August 2006 die Wahl des hauptamtlichen Bürgermeisters der Gemeinde Sollstedt (Landkreis Nordhausen) vom 7. Mai 2006 für ungültig zu erklären.

Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Er ist der Auffassung, dass ein Bürgermeister, der gleichzeitig Bewerber ist, nach § 4 Abs. 2 Satz 3 ThürKWG nur gehindert sei, die Aufgaben wahrzunehmen, die durch Gesetz bzw. Verordnung dem Gemeindevahllleiter zugewiesen seien. Soweit der Gemeinde im Übrigen Kompetenzen zur Wahlvorbereitung zugewiesen seien, sei der Bürgermeister gemäß §§ 29, 31 ThürKWO zur Durchführung dieser Aufgaben befugt.

Das den Briefwahlunterlagen beigefügte Begleitschreiben verstoße nicht gegen die Grundsätze der Chancengleichheit und Neutralität. Nach § 15 ThürKWO sei die Gemeinde für die Erteilung der Wahlscheine und Briefwahlunterlagen zuständig,

---

weshalb eine höhere Präsenz des amtierenden Bürgermeisters in Kauf genommen werden müsse. Das Begleitschreiben sei inhaltlich neutral gefasst und enthalte keine Erfolgsberichte. Es liege auch kein Verstoß gegen §§ 10 und 11 ThürKWG und § 15 Abs. 4 ThürKWO vor. § 57 Satz 2 ThürKO lasse zudem Abweichungen von den vorgeschriebenen einheitlichen Wahldrucksachen zu, wenn diese den kommunalwahlrechtlichen Bestimmungen entsprechen. Es sei deshalb zulässig, den durch § 15 Abs. 4 ThürKWO vorgeschriebenen Unterlagen ein weiteres Begleitschreiben beizufügen.

Der Beigeladene zu 1 stellt keinen Antrag und äußert die Auffassung, dass ein Wahlrechtsverstoß seiner Meinung nach nicht vorliege.

Die Beigeladene zu 2 stellt keinen Antrag und äußert sich auch nicht in der Sache.

Der Vertreter des öffentlichen Interesses stellt keinen Antrag.

Er ist der Auffassung, dass das Begleitschreiben des Beigeladenen zu 1 den Briefwahlunterlagen nach Maßgabe des § 57 ThürKWO habe beigefügt werden dürfen, da Form und Inhalt desselben nicht im Widerspruch zu den Bestimmungen des ThürKWG und der ThürKWO stünden. Der Beigeladene zu 1 habe im Rahmen seiner Zuständigkeit als Leiter der Gemeindeverwaltung gehandelt. Er sei auch als Bewerber nicht gehindert, die Aufgaben der Gemeinde zur Durchführung der Wahl wahrzunehmen. Zu diesen Aufgaben habe auch der verwaltungsmäßige Vollzug der Briefwahl gehört. Davon abzugrenzen seien die Aufgaben der Wahlorgane, von denen Bewerber ausgeschlossen seien. Es müsse in Kauf genommen werden, dass ein amtierender Bürgermeister bei der Wahrnehmung der ihm obliegenden Aufgaben eine amtliche Präsenz im Bewusstsein der Bürger hat.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird verwiesen auf die Gerichtsakte dieses Verfahrens (zwei Bände) und den vom Beklagten vorgelegten Verwaltungsvorgang (ein Ordner). Diese waren Gegenstand der mündlichen Verhandlung.



---

## E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e

Die zulässige Berufung ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Recht abgewiesen.

Die Klage ist zulässig.

Die Wahlanfechtungsklage ist als Gestaltungsklage eigener Art statthaft (vgl. Urteile des Senats vom 20. Juni 1996 - 2 KO 229/96 - ThürVGRspr. 1997, 17; vom 26. September 2000 - 2 KO 289/00 - und vom 27. März 2007 - 2 KO 28/07 -; Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 22. September 2005 - 8 UE 609/05 - NVwZ 2006, 610-613). Mit ihr wird nicht nur als ein gestaltendes Element die Entscheidung der Rechtsaufsichtsbehörde, die einen Verwaltungsakt beinhaltet, möglicherweise aufgehoben. Vielmehr stellt der Senat im Falle der Klagestattgabe gestaltend weiter fest, dass die angefochtene Wahl ungültig ist (§ 31 Abs. 2 Satz 3 Thüringer Kommunalwahlgesetz - ThürKWG -).

Die Klägerin war auch als Wahlberechtigte bei der hier streitigen Bürgermeisterwahl befugt, die Wahl anzufechten. Sie hat dies ferner fristgerecht getan. Sie hat innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntmachung der Feststellung des Wahlergebnisses am 1. Juni 2006 mit Schreiben vom 7. Juni 2006 die Wahl angefochten (§ 31 Abs. 1 ThürKWG).

Die Klage ist jedoch unbegründet. Der Beklagte hat es in dem Bescheid vom 31. August 2006 zu Recht abgelehnt, die Wahl des Beigeladenen zu 1 zum Bürgermeister der Beigeladenen zu 2 für ungültig zu erklären.

Gemäß § 31 Abs. 2 Satz 3 ThürKWG ist eine Wahl für ungültig zu erklären, wenn erhebliche Verstöße gegen Wahlvorschriften vorgekommen sind, die geeignet sind, das Wahlergebnis erheblich zu beeinflussen. Soweit die Klägerin rügt, dass der Beigeladene zu 1 in seiner Eigenschaft als Bürgermeister anstelle der Gemeindegewahlleiterin die Auslegung des Wählerverzeichnisses in dem Amtsblatt vom 1. April 2006 bekanntgemacht hatte, fehlt es bereits an einem erheblichen Wahlrechtsverstoß (1.). Gleiches gilt für die Rüge der Klägerin, die sich darauf bezieht, dass der Beigeladene zu 1 in mehreren Amtsblättern zur Wahl aufgerufen und über das Verfahren der Briefwahl informiert hat (2.). Das den Briefwahlunterlagen beigefügte Begleitschreiben stellt zwar einen erheblichen

---

Wahlrechtsverstoß dar. Der Senat kann jedoch nicht feststellen, dass der Wahlrechtsverstoß geeignet gewesen wäre, das Wahlergebnis wesentlich zu beeinflussen (3.).

1. Die von dem Beigeladenen zu 1 in seiner Eigenschaft als Bürgermeister der Beigeladenen zu 2 unterzeichnete Bekanntmachung zur Auslegung des Wählerverzeichnisses im Amtsblatt vom 1. April 2006 beinhaltet keinen Verstoß gegen Wahlvorschriften. Gemäß § 6 Abs. 3 Satz 2 ThürKWG i. V. m. § 8 Thüringer Kommunalwahlordnung - ThürKWO - hat die Gemeinde Zeit und Ort der Auslegung des Wählerverzeichnisses öffentlich in ortsüblicher Weise bekanntzumachen. Soweit in § 6 Abs. 3 Satz 2 ThürKWG und auch in anderen kommunalwahlrechtlichen Bestimmungen "die Gemeinde" als zuständiges Organ angegeben wird, ist für die Durchführung derselben der Bürgermeister als gesetzlicher Vertreter der Gemeinde nach Maßgabe des § 31 Abs. 1 Thüringer Kommunalordnung - ThürKO - zuständig. Die Vorschriften des Kommunalwahlgesetzes und der Kommunalwahlordnung differenzieren sehr genau zwischen den Aufgaben, für die der Gemeindevahlleiter als Wahlorgan zuständig ist und denen, die die Gemeinde wahrnimmt.

Der Beigeladene zu 1 war als Vertreter der Beigeladenen zu 2 an der Bekanntmachung der Auslegung des Wählerverzeichnisses im Sinne des § 6 Abs. 3 Satz 2 ThürKWG i. V. m. § 8 ThürKWO nicht gehindert, weil er selbst erneut als Bewerber für das Bürgermeisteramt kandidierte. Nach § 4 Abs. 2 Satz 3 ThürKWG ist ein Bürgermeister, der mit seinem Einverständnis in einer Versammlung zur Aufstellung eines Wahlvorschlages als Bewerber für eine Bürgermeisterwahl gewählt worden ist, nicht Gemeindevahlleiter. Diese Voraussetzungen lagen bezogen auf den Beigeladenen zu 1 vor, weshalb nicht er selbst, sondern die Gemeindeangestellte \_\_\_\_\_ B\_\_\_\_\_ Gemeindevahlleiterin für die Bürgermeisterwahl am 7. Mai 2006 war.

Die Bestimmung des § 4 Abs. 2 Satz 3 ThürKWG ist entgegen der Auffassung der Klägerin jedoch nicht erweiternd in der Weise auszulegen, dass ein selbst kandidierender Bürgermeister von jeglicher Beteiligung an der Vorbereitung der Wahl ausgeschlossen und an der Wahrnehmung der Aufgaben, für die die "Gemeinde" zuständig ist, gehindert ist. Dafür ist angesichts des eindeutigen Wortlauts der kommunalwahlrechtlichen Bestimmungen kein Raum. Da die Gemeinde im Vergleich zu den dem Gemeindevahlleiter zugewiesenen Aufgaben nur mit vorgelagerten

---

Vorbereitungsmaßnahmen bzw. der Abwicklung der von den Wahlorganen getroffenen Feststellungen befasst ist, besteht hier keine Veranlassung, den selbst kandidierenden Bürgermeister von der Vertretung der Gemeinde auszuschließen, soweit diese lediglich die ihr nach den kommunalwahlrechtlichen Bestimmungen zugewiesenen Aufgaben bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl wahrnimmt.

Auch ein Vergleich mit entsprechenden Vorschriften in anderen Bundesländern, an denen sich der Thüringer Landesgesetzgeber ausdrücklich orientiert hat (vgl. Landtagsdrucksache 1/2150 und Protokoll über die Erste Beratung am 22. April 1993, S. 5911, und auch Urteil des Senats vom 26. September 2000 - 2 KO 289/00 - juris Rn 56 mit einem Hinweis auf eine Sitzung des Innenausschusses, wonach die Thüringer Regelungen dem bayerischen Kommunalrecht nachgebildet sein sollen) bestätigt diese Differenzierung. So gibt es z. B. in Bayern die Unterscheidung zwischen Befugnissen der Wahlorgane (Art. 4 und 5 Bayerisches Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz - GLKrWG -) und der Gemeinde. Auch in Rheinland-Pfalz wird insoweit zwischen den Wahlorganen (§§ 7 und 8 Kommunalwahlgesetz - KWG -) und der "Gemeindeverwaltung" (vgl. z. B. § 11 KWG) differenziert.

Der Beigeladene zu 1 war ferner nicht nach anderen speziellen verwaltungsrechtlichen Bestimmungen von der Wahrnehmung dieser Aufgaben ausgeschlossen.

Die Bekanntmachung der Auslegung des Wählerverzeichnisses durch den Beigeladenen zu 1 verstößt auch nicht gegen das aus den Wahlrechtsgrundsätzen der freien Wahl und der Gleichheit der Wahl folgende Neutralitätsgebot.

Nach dem Grundsatz der Freiheit der Wahl muss der Wähler in einem freien und offenen Prozess der Meinungsbildung ohne jede unzulässige Beeinflussung von staatlicher Seite zu seiner Wahlentscheidung finden können (vgl. BVerfG, Urteil vom 2. März 1977 - 2 BvE 1/76 - BVerfGE 44, 125 ff., 138 ff. = NJW 1977, 1054; BVerwG, Urteil vom 18. April 1997 - 8 C 5/96 - BVerwGE 104, 323-331 = NVwZ 1997, 2220). Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl fordert u. a. die Chancengleichheit der Wahlbewerber; dieser kann verletzt sein, wenn ein Amtsträger seine amtliche Stellung zur Einflussnahme auf Wahlberechtigte ausnützt (vgl. Sächsisches OVG, Urteil vom 13. Februar 2007 - 4 B 46/06 - SächsVBl. 2007, S. 134).

---

Gegen dieses Neutralitätsgebot verstößt eine auf Wahlbeeinflussung gerichtete, parteiergreifende Einwirkung von Staatsorganen zu Gunsten oder zu Lasten einzelner oder aller am Wahlkampf beteiligter politischer Parteien oder Bewerber. Sie verletzt die Integrität der Willensbildung des Volkes durch Wahlen und Abstimmungen. Diese für die Wahl zum Bundestag entwickelten Grundsätze gelten nach Art. 28 Abs. 1 GG auch für den kommunalen Bereich. Die sich aus der Neutralitätspflicht ergebenden Grenzen für die zulässige Betätigung eines Bürgermeisters im kommunalen Wahlkampf sind überschritten, wenn ein Bürgermeister 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 verpflichteten Aufgabe unvereinbar ist (vgl. BVerwG, Beschluss vom 19. April 2001 - 8 B 33/01 - NVwZ 2001, 928-929). Zulässige amtliche Öffentlichkeitsarbeit findet ihre Grenze dort, wo offene oder versteckte Wahlwerbung beginnt (vgl. BVerwG, Urteil vom 18. April 1997 - 8 C 5/96 - a. a. O., m. w. N.).

Gemessen an diesen Grundsätzen stellt die Bekanntmachung der Auslegung des Wählerverzeichnisses durch den Beigeladenen zu 1 keine die Grenzen der Neutralitätspflicht überschreitende parteiergreifende Einwirkung auf die Wahlen dar. Entgegen der Auffassung der Klägerin hat sich der Beigeladene zu 1 als Amtsinhaber keine ihm nicht zustehende Präsenz verschafft, die ihm einen Vorteil gegenüber dem Mitbewerber verschafft haben könnte. Vielmehr trat er nur als Amtsinhaber in Erscheinung, der die ihm nach dem Thüringer Kommunalwahlgesetz als Vertreter der Beigeladenen zu 2 obliegenden Aufgaben wahrnahm. Dass der Beigeladene zu 1 insoweit namentlich benannt war, liegt in der Natur der Sache. Es gibt keinen Rechtssatz, wonach ein sich wieder bewerbender Amtsinhaber namentlich im Wahlkampf überhaupt nicht in seiner Amtsfunktion präsent sein darf.

2. Soweit der Beigeladene zu 1 in mehreren Amtsblättern zur Wahl aufgerufen und über das Verfahren der Briefwahl informiert hat, verstößt auch dies nicht gegen das bereits benannte Neutralitätsgebot. Der Beigeladene zu 1 ist dabei in seiner Eigenschaft als amtierender Bürgermeister und nicht als Kandidat, der sich wie jeder andere Bewerber mit Auftritten, Anzeigen und Wahlaufufen aktiv am Wahlkampf beteiligen darf (vgl. BVerwG, Beschluss vom 19. April 2001 - 8 B 33/01 - a. a. O.; Sächsisches OVG, Beschluss vom 13. Februar 2007 - 4 B 46/06 - a. a. O.), in

---

Erscheinung getreten. Ein Amtsinhaber verletzt das Gebot der Neutralität, wenn er in amtlicher Eigenschaft Wahlempfehlungen abgibt oder Wahlanzeigen in einem Amtsblatt veröffentlicht, sofern diese letztgenannte Möglichkeit nicht jedem Interessenten offen steht (vgl. BVerwG, Beschluss vom 19. April 2001 - 8 B 33/01 - a. a. O.). Demgegenüber verstößt der allgemeine Aufruf, zur Wahl zu gehen, nicht gegen den Grundsatz der freien Wahl, weil keine Empfehlung zu Gunsten eines bestimmten Bewerbers ausgesprochen wird (so auch Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 27. Februar 2008 - 8 UZ 1214/07 - juris zu einer Wahlbroschüre). Die Grenze zur offenen oder versteckten Wahlwerbung ist damit nicht überschritten (vgl. BVerwG, Urteil vom 18. April 1997 - 8 C 5/96 - a. a. O., m. w. N.).

Unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen bleiben der Wahlauftrag des Beigeladenen zu 1 und die von ihm veröffentlichten Hinweise zur Briefwahl in dem Rahmen der zulässigen Öffentlichkeitsarbeit. Der Beigeladene zu 1 hat keine Empfehlung für sich oder gegen den Gegenkandidaten ausgesprochen. Seine Bemühungen zielten im Sinne der Erhöhung der demokratischen Partizipation vielmehr darauf ab, die Bürger dazu zu bewegen, überhaupt von dem ihnen zustehenden Wahlrecht Gebrauch zu machen. Eine unzulässige Wahlbeeinflussung liegt darin nicht. Der Beigeladene zu 1 verschaffte sich auch keine Präsenz, die über die übliche Präsenz eines Amtsinhabers hinausgeht.

3. Auch die Rüge der Klägerin zu dem Sachverhalt, dass der Beigeladene den an die Briefwähler zu übersendenden Unterlagen einen Zettel beigefügt hat, auf dem er diese gebeten hat, die Briefwahlunterlagen in den Gemeindebriefkasten zu werfen, greift letztendlich nicht.

a. Es liegt jedoch ein erheblicher Wahlrechtsverstoß vor. Ein Verstoß gegen Wahlvorschriften ist immer dann als erheblich anzusehen, wenn sie wesentliche (Wahl-)Vorschriften über die Wahlvorbereitung, die Abstimmung bei der Wahl oder die Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses betreffen (vgl. Senatsurteil vom 20. Juni 1996 - 2 KO 229/96 - a. a. O.). Als wesentliche Wahlvorschriften kommen dabei die Bestimmungen in Betracht, die die für eine Wahl tragenden Grundsätze des Wahlrechts, nämlich die allgemeine, unmittelbare, gleiche und geheime Wahl sichern sollen (Art. 28 Abs. 1 Satz 2, 38 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 95 ThürVerf. und auch § 24 Abs. 1 Satz 1 ThürKWG).

---

Hier liegt ein erheblicher Verstoß gegen § 15 Abs. 4 ThürKWO vor. Danach sind dem zu übersendenden Wahlschein beizufügen: 1. ein Stimmzettel für jede Wahl, zu der der Antragsteller wahlberechtigt ist, 2. ein Wahlumschlag, 3. ein von der Gemeinde freigemachter Wahlbriefumschlag; auf diesem muss die Anschrift der Gemeinde, die Nummer des Stimmbezirks und des in das Wahlscheinverzeichnis eingetragenen Wahlscheins angegeben sein und 4. ein Merkblatt für die Briefwahl nach dem Muster der Anlage 4 zur ThürKWO. Auf diesem Merkblatt wird unter Nr. 7 darum gebeten, den Wahlbrief rechtzeitig zu Post zu geben und darauf verwiesen, dass dieser Wahlbrief auch persönlich oder durch einen Dritten abgegeben werden kann.

§ 15 Abs. 4 ThürKWO ist dahin gehend auszulegen, dass abschließend geregelt ist, welche Unterlagen einem Briefwähler zu übersenden sind, um diesem die Teilnahme an der Briefwahl zu ermöglichen. Damit korrespondiert das Verbot, diesen nach Maßgabe des § 15 Abs. 4 ThürKWO zu übersendenden Briefwahlunterlagen anderes hinzuzufügen. Ein solches Verbot ist zwar nicht ausdrücklich in § 15 Abs. 4 ThürKWO geregelt, ergibt sich aber durch Auslegung unter Berücksichtigung der hier konkretisierten Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl sowie den sich daraus für die Briefwahl ergebenden Besonderheiten:

Die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl fordern eine starke Formalisierung des Wahlvorganges und seiner Vorbereitung, da jeder Staatsbürger sein aktives Wahlrecht in formal möglichst gleicher Weise ausüben können muss (vgl. Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Auflage 2002, § 1 Rn. 20 mit umfassenden Nachweisen zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts). Dieser Notwendigkeit der Formalisierung wird u. a. bei der Kommunalwahl in Thüringen dadurch Rechnung getragen, dass für eine Wahl einheitliche amtliche Unterlagen zu verwenden sind (vgl. § 11 ThürKWG und z. B. § 25 ThürKWO für die Stimmzettel). Für den Vorgang der Stimmabgabe existieren konkretisierende Bestimmungen, die darauf abzielen, die gleiche Ausübung des Stimmrechts zu gewährleisten. Dabei sieht auch der Thüringer Gesetzgeber im Regelfall vor, dass der Wahlberechtigte seine Stimme persönlich im Wahllokal abgibt (vgl. für Bayern: Bayerischer VGH, Urteil vom 13. Juli 1979 - 4 B 447/79 - DÖV 1980, S. 56; für die Bundestagswahl: Schreiber, a. a. O., § 36 Rn. 1 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts). Darüber hinaus gibt es formalisierende Vorschriften über die Festsetzung des Wahltermins (§ 8 ThürKWG),

---

die Wahlhandlung (§ 9 ThürKWG), den Wahlraum und die Wahlzellen (§ 28 ThürKWO), sowie die Wahlurne und den Wahltisch (§ 29 ThürKWO). Dabei muss die Wahlzelle so ausgestattet sein, dass der Wahlberechtigte seinen Stimmzettel unbeobachtet kennzeichnen kann (§ 28 Abs. 2 ThürKWO). Dies trägt insbesondere dem Grundsatz der geheimen Wahl Rechnung. Des Weiteren schreibt § 10 ThürKWG vor, dass jegliche Wählerbeeinflussung während der Wahlhandlung in und an dem Gebäude und in einem Umkreis von 50 Metern um den Zugang zu dem Gebäude verboten ist.

Bei der Briefwahl besteht nun die Besonderheit, dass die Grundsätze der Wahlfreiheit und des Wahlheimnisses gelockert wurden, um auch Wahlberechtigten die Teilnahme an der Wahl zu ermöglichen, die sich am Wahltag nicht im Wahlgebiet aufhalten oder aus Altersgründen, gesundheitlichen oder anderen wichtigen Gründen verhindert sind, ihre Stimme persönlich im Wahllokal abzugeben (vgl. auch § 7 Abs. 1 ThürKWG). Dies trägt dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl in besonderem Maße Rechnung. Das hat zur Folge, dass die Wahlhandlung bei der Briefwahl zeitlich vorverlegt und in den privaten Lebensbereich des Wahlberechtigten verlagert wird. Dieser trägt vorrangig selbst die Verantwortung dafür, dass das Wahlheimnis und die Wahlfreiheit gewahrt bleiben. Diese Lockerung der Grundsätze des Wahlheimnisses und der Wahlfreiheit ist aber nur in dem Umfang gerechtfertigt, in dem diese Lockerung notwendig ist, um die Durchführung der Briefwahl überhaupt erst zu ermöglichen. Im Übrigen bleibt es bei der Formalisierung des Wahlvorganges, um die Wahlfreiheit und die Gleichheit der Stimmabgabe so weit wie möglich zu sichern. Dies gilt insbesondere für den Vorgang der Übersendung der Briefwahlunterlagen, für den die Wahlbehörde jedenfalls bis zur Absendung selbst noch die Verantwortung trägt. Es muss sichergestellt sein, dass die Unterlagen, die einem Briefwähler zur Ausübung seines Wahlrechts zusammengestellt und übersandt werden, den formalisierten Anforderungen der Wahlvorschriften entsprechen und dass es sich nur um die amtlichen Wahlunterlagen handelt. Dies ergibt sich daraus, dass es dem Wahlberechtigten nach Übersendung der Briefwahlunterlagen im Sinne des § 15 ThürKWO jederzeit möglich ist, die Wahlhandlung in der bei der Briefwahl vorgeschriebenen Weise vorzunehmen. Die Übersendung der Briefwahlunterlagen stellt demzufolge den Beginn der Wahlhandlung dar und ist deshalb vergleichbar mit der Aushändigung eines Stimmzettels nach Maßgabe des § 33 ThürKWO bzw. eines Stimmzettels mit

---

einem Wahlumschlag gemäß § 34 ThürKWO bei persönlicher Stimmabgabe. Der Schutz vor jeglicher Beeinflussung, den der Wahlberechtigte bei persönlicher Stimmabgabe im Wahllokal und insbesondere in der Wahlkabine nach Maßgabe des § 10 ThürKWO beanspruchen kann, muss auch dem Briefwähler in entsprechender Weise zukommen. Es liegt auf der Hand, dass die die Stimmabgabe im einzelnen regelnden §§ 33, 34 ThürKWO insoweit abschließend sind und dass die Aushändigung zusätzlicher Unterlagen ebenso wie das Aushängen von zusätzlichen Informationszetteln in der Wahlzelle nicht mit dem Grundsatz der Wahlfreiheit vereinbar wäre. Ein wahlberechtigter Briefwähler ist bei Abgabe seiner Stimme im häuslichen Bereich zwar nicht in gleicher Weise geschützt wie im Wahllokal. Er ist aber aufgrund der aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl herzuleitenden Formalisierungspflicht vor jeder Art der vermeidbaren Wahlbeeinflussung zu schützen; dies bedingt auch, dass er von amtlicher Seite wie alle anderen Wahlberechtigten nur die gesetzlich vorgeschriebenen Unterlagen erhält, die er zur Ausübung seines Wahlrechts benötigt.

Die Zusendung des Begleitschreibens des Beigeladenen zu 1 ist auch nicht durch § 57 ThürKWO gedeckt. Nach der vorgenannten Bestimmung sind Abweichungen von den in der Anlage zur Thüringer Kommunalwahlordnung enthaltenen Mustern zulässig, sofern diese Abweichungen den kommunalwahlrechtlichen Bestimmungen nicht widersprechen. Es handelt sich also um eine Bestimmung, die die Gestaltung der nach der ThürKWO zu verwendenden Unterlagen regelt. Demgegenüber ermöglicht diese Vorschrift nicht die Beifügung weiterer Unterlagen.

Das Begleitschreiben des Beigeladenen zu 1 ist auch seinem Inhalt nach nicht erforderlich, um dem Wahlberechtigten die Briefwahl überhaupt erst zu ermöglichen und so die Wahrung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl sicherzustellen. Die Vorschriften des § 7 ThürKWG i. V. m. §§ 14, 15 ThürKWO enthalten die Regelungen für die Briefwahl, die notwendig sind, um einem Wahlberechtigten eine den Wahlrechtsgrundsätzen entsprechende Teilnahme an der Wahl zu ermöglichen. Dies gilt insbesondere für das nach § 15 Abs. 4 Nr. 4 ThürKWO i. V. m. Anlage 4 beizufügende Merkblatt, das den Wahlberechtigten darüber informiert, wie die Briefwahl durchzuführen ist. Auf diesem Merkblatt wird unter der Nr. 7 darauf hingewiesen, dass der Wahlbrief rechtzeitig zur Post gegeben werden muss, aber auch persönlich oder durch einen Dritten abgegeben werden kann. Demgegenüber



---

zielt das Begleitschreiben des Beigeladenen erkennbar darauf ab, den Briefwähler zu bewegen, den freigemachten Wahlbriefumschlag nicht zu verwenden, um für die Beigeladene zu 2 Porto zu sparen. Dies ist angesichts des auch für die Beigeladene zu 2 geltenden Gebots der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit (§ 53 Abs. 2 ThürKO) zwar ein nachvollziehbares Anliegen. Dieses fiskalische Interesse kann aber im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Bedeutung der Grundsätze der Freiheit und Gleichheit der Wahl die Befügung des Begleitschreibens nicht rechtfertigen.

b. Der danach festgestellte erhebliche Verstoß gegen Wahlvorschriften war jedoch nicht geeignet, das Ergebnis der Bürgermeisterwahl vom 7. Mai 2006 wesentlich zu beeinflussen (§ 31 Abs. 2 Satz 3 ThürKWG).

Verlangt wird hierfür ein ursächlicher Zusammenhang zwischen Wahlfehler und Wahlergebnis. Ein solcher ursächlicher Zusammenhang liegt nur dann vor, wenn nach den gegebenen Umständen des Einzelfalles eine nach der Lebenserfahrung konkrete und in greifbare Nähe gerückte Möglichkeit besteht, dass die Unregelmäßigkeit auf das Wahlergebnis von entscheidendem Einfluss gewesen sein kann. Notwendig für die Ungültigkeitserklärung einer Wahl ist die reale Möglichkeit, dass die Wahl bei ordnungsgemäßem Ablauf zu einem anderen Ergebnis, im konkreten Fall zu einem Obsiegen des einzigen Gegenkandidaten geführt hätte. Hieran fehlt es aber regelmäßig, wenn nach der Lebenserfahrung und den konkreten Fallumständen Auswirkungen der Wahlverstöße auf das Wahlergebnis praktisch so gut wie ausgeschlossen sind, ganz fernliegen, sich als höchst unwahrscheinlich darstellen oder gar lebensfremd erscheinen (vgl. grundlegend dazu Urteil des Senats vom 20. Juni 1996 - 2 KO 229/96 - a. a. O., m. w. N.). Unter Anwendung dieser Grundsätze auf den hier durch die Beifügung des Begleitschreibens festgestellten erheblichen Wahlrechtsverstoß kann der Senat nicht feststellen, dass sich dieser auf das Wahlergebnis hat auswirken können.

Soweit die Klägerin im Berufungsverfahren geltend macht, der hier festgestellte Wahlrechtsverstoß habe sich auf das Wahlergebnis ausgewirkt, weil das Begleitschreiben geeignet war, einen Briefwähler von der Stimmabgabe abzuhalten, folgt der Senat dem nicht.

Dabei ist zunächst klarzustellen, dass die Klägerin mit diesem Vortrag nicht deshalb präkludiert war, weil sie erst durch die Erwägungen des Verwaltungsgerichts in dem

---

angefochtenen Urteil dazu veranlasst wurde und entsprechende Ausführungen in den innerhalb der Anfechtungsfrist des § 31 Abs. 1 ThürKWG geltend gemachten Gründen fehlen. Die Bestimmung des § 31 Abs. 1 ThürKWG ist ausgehend vom Willen des Gesetzgebers (vgl. Gesetzentwurf der Landesregierung vom 15. April 1993, Begründung zu §§ 31, 32 ThürKWG, LT-Drs. 1/2150) und nach dem Sinn und Zweck der kurzen Frist, die Gültigkeit oder Ungültigkeit einer Wahl alsbald zu klären, dergestalt auszulegen, dass eine Pflicht zur Begründung innerhalb der zweiwöchigen Anfechtungsfrist besteht und dass verspätetes Vorbringen auch materiell präkludiert ist (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 11. März 1999 - 30/97 - juris Rn. 68, mit Hinweis auf die obergerichtliche Rechtsprechung zu entsprechenden Vorschriften in anderen Bundesländern, und Urteil des Senats vom 20. Juni 1996 - 2 KO 229/96 - a. a. O.). Deshalb bleiben solche Wahlrechtsverstöße unberücksichtigt, die ein Anfechtender nicht oder nicht hinreichend substantiiert innerhalb der Anfechtungsfrist des § 31 Abs. 1 ThürKWG geltend gemacht hat.

Dies bedeutet, dass ein Anfechtungsberechtigter mit Einwendungen, die nach Ablauf der Anfechtungsfrist vorgebracht wurden, präkludiert ist. Dies gilt nur dann ausnahmsweise nicht, wenn es sich um ein ergänzendes oder erläuterndes Vorbringen handelt, das zu den bisherigen, rechtzeitig und substantiiert geltend gemachten Anfechtungsgründen nach Ablauf der Ausschlussfrist vorgetragen wurde. Dabei ist klarzustellen, dass die nach § 31 Abs. 1 ThürKWG bestehende Pflicht zur Konkretisierung der Anfechtungsgründe sich nur auf die Angabe der Tatsachen bezieht, die nach Auffassung des Anfechtenden einen erheblichen Verstoß gegen die Wahlvorschriften erkennen lassen. Demgegenüber ist der Anfechtende nicht gehalten, die zum Zwecke der Wahlanfechtung geltend gemachten Wahlrechtsverstöße in ihrer rechtlichen Bedeutung zu würdigen und einzuordnen (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 11. März 1999 - 30/97 - a. a. O. und auch Urteil des Senats vom 20. Juni 1996 - 2 KO 229/96 - a. a. O.). Eine rechtliche Konkretisierung ist allenfalls erforderlich, wenn über das reine Wahlverfahren und die ordnungsgemäße Anwendung der Wahlvorschriften hinaus auch die Gültigkeit einer Rechtsgrundlage der Wahl als solche - im Wege der inzidenten Normenkontrolle - in Zweifel gezogen werden soll (so auch VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 27. Februar 2007 - 1 S 567/07 - juris).

---

Gemessen an diesen Grundsätzen ist die Klägerin mit ihrem Vortrag, dass ein Briefwähler durch das den Briefwahlunterlagen beigefügte Begleitschreiben möglicherweise davon abgehalten wurde zu wählen, nicht präkludiert. Die Klägerin hat schon bei Begründung ihrer - fristgerechten - Wahlanfechtung geltend gemacht, dass die Beifügung des Schreibens ihrer Auffassung nach einen erheblichen Wahlrechtsverstoß darstelle. Sie war zur Konkretisierung ihrer Anfechtungsgründe nicht verpflichtet, über den Tatsachenvortrag hinausgehend Ausführungen dazu zu machen, gegen welche Vorschriften verstoßen wurde und warum ihrer Auffassung nach ein Wahlrechtsverstoß vorliege. Die von der Klägerin geäußerte Auffassung, durch das Begleitschreiben seien Briefwähler möglicherweise von der Stimmabgabe abgehalten worden, stellt insoweit nur ein erläuterndes Vorbringen dazu dar, warum hier ein Wahlrechtsverstoß gesehen werden könnte.

Es ist jedoch im konkreten Fall ausgeschlossen, dass eine hinreichende Anzahl von Briefwählern davon abgehalten wurde, ihre Stimme abzugeben, sodass die Schlussfolgerung gerechtfertigt wäre, das den Briefwahlunterlagen beigefügte Begleitschreiben wäre geeignet gewesen, das Wahlergebnis erheblich zu beeinflussen. Die Beigeladene zu 2 hat anlässlich der Kommunalwahl am 7. Mai 2006 253 Wahlbriefe zusammen für die Gemeinde Sollstedt und für die Gemeinde Rehungen (als erfüllende Gemeinde) ausgestellt. Von diesen 253 Wahlbriefen wurden 251 zurückgesandt, wobei nicht eindeutig feststeht, welcher Gemeinde die beiden Wahlbriefe, die nicht zu einer Stimmabgabe führten, zuzuordnen sind. Es ist also davon auszugehen, dass allenfalls zwei Bürger der Gemeinde Sollstedt durch das Begleitschreiben veranlasst worden sein könnten, von einer Stimmabgabe abzusehen. Sogar dann, wenn zwei Bürger mehr ihre Stimme zugunsten des Gegenkandidaten abgegeben hätten, hätte dies sich auf das Wahlergebnis angesichts des Stimmenabstandes zwischen den Kandidaten nicht ausgewirkt.

Soweit die Klägerin meint, der Beigeladene zu 1 habe sich als Amtsinhaber durch Beifügung des Begleitschreibens eine ihm nicht zustehende Präsenz verschafft, ist es auch hier nicht festzustellen, dass sich dieser Umstand auf das Wahlergebnis hat auswirken können. Dabei geht der Senat davon aus, dass der Beigeladene zu 1 in der Gemeinde Sollstedt als langjähriger Amtsinhaber bekannt ist und eine Verstärkung der Präsenz durch das Begleitschreiben nicht mehr erreicht werden konnte. Die "allgegenwärtige" Präsenz des Beigeladenen zu 1 dokumentiert sich auch in den von

---

der Beigeladenen zu 2 übersandten Amtsblättern, in denen regelmäßig Artikel veröffentlicht werden, die über den Beigeladenen zu 1 und seine Aktivitäten als Bürgermeister berichteten. Da das den Briefwahlunterlagen beigefügte Begleitschreiben inhaltlich neutral gefasst ist und keine Wahlempfehlung zu seinen eigenen Gunsten oder zu Lasten des Gegenkandidaten enthält, geht von diesem keine Suggestionskraft aus, die einen Briefwähler hätte veranlassen können, seine Wahlentscheidung zu Gunsten des Beigeladenen zu 1 zu treffen.

Eine einen erheblichen Wahlrechtsverstoß begründende Wahlbeeinflussung lässt sich entgegen der Auffassung der Klägerin auch nicht im Wege einer Gesamtbetrachtung des Verhaltens des Beigeladenen zu 1 im Vorfeld der Wahl feststellen. Soweit der Beigeladene zu 1 als Amtsinhaber gegenüber den wahlberechtigten Bürgern durch die von der Klägerin gerügten Einzelhandlungen in Erscheinung getreten ist, hat er - mit Ausnahme der Beifügung des Begleitschreibens - nicht gegen kommunalwahlrechtliche Bestimmungen verstoßen. Insoweit lässt sich kein weiter gehender Wahlrechtsverstoß aus der Gesamtheit der Handlungen des Beigeladenen zu 1 feststellen. Dass der Beigeladene zu 1 in der Zeit vor der Bürgermeisterwahl als Amtsinhaber die Möglichkeit hatte, gegenüber den Bürgern in dieser Eigenschaft wiederholt in Erscheinung zu treten und präsent zu sein, beschreibt nur den Amtsinhaberbonus, der als solches einen Wahlrechtsverstoß nicht begründen kann.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Danach hat die Klägerin als unterlegene Berufungsklägerin die Kosten des Rechtsmittelverfahrens zu tragen. Es entspricht nicht der Billigkeit (§ 162 Abs. 3 VwGO), die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen und des Beteiligten für erstattungsfähig zu erklären, da diese keinen Antrag gestellt und sich einem Kostenrisiko nicht ausgesetzt haben (§ 154 Abs. 3 VwGO).

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i. V. m. den §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

Gründe für die Zulassung der Revision liegen nicht vor (vgl. § 132 Abs. 2 VwGO).

---

## **Rechtsmittelbelehrung**

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung angefochten werden. Die Beschwerde ist beim

Thüringer Oberverwaltungsgericht

Kaufstraße 2 - 4

99423 Weimar

durch einen Rechtsanwalt oder eine andere nach näherer Maßgabe des § 67 Abs. 2 und Abs. 4 Verwaltungsgerichtsordnung zur Vertretung befugte Person einzulegen. Die Beschwerde muss die Entscheidung bezeichnen, die angefochten werden soll.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist bei dem Thüringer Oberverwaltungsgericht einzureichen. In der Begründung muss entweder

die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt werden

oder

- die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts bezeichnet werden, wenn geltend gemacht wird, von ihr werde in der in dem vorliegenden Verfahren ergangenen Entscheidung abgewichen und die Entscheidung beruhe auf dieser Abweichung,

oder

- ein Verfahrensmangel bezeichnet werden, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Bathe

von Saldern

Gravert

## **B e s c h l u s s**

Der Streitwert wird auch für das zweitinstanzliche Verfahren auf  
5.000,00 € festgesetzt.

---

Hinweis:

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Bathe

von Saldern

Gravert