

Beschlussvorlage

zur Behandlung in **öffentlicher Sitzung**

Betreff

Besonderheiten bei der Briefwahl zur Bundestagswahl 2013

Beschlussorgan

Kreiswahlausschuss für die Bundestagswahl 2013

Gremium	Datum
Kreiswahlausschuss für die Bundestagswahl 2013	27.09.2013

Beschluss:

1. Der Kreiswahlausschuss nimmt den Sachstandsbericht der Verwaltung, Stand 27.09.2013, zu den Themenbereichen Versand doppelter Briefwahlunterlagen und teilweise erhöhter Versanddauer von Briefwahlunterlagen bei der Bundestagswahl 2013 zur Kenntnis.
2. Der Kreiswahlausschuss teilt die rechtliche Würdigung der Verwaltung hinsichtlich der Einschätzung der Besonderheiten bei der Produktion und Versendung von Briefwahlunterlagen:
 - a) Der Versand doppelter Briefwahlunterlagen bezüglich der Produktion von Dienstag, 10.09.2013 im Wahlkreis 95, Köln III, hatte keine Mandatsrelevanz für die Wahl zum 18. Deutschen Bundestag, da alle ermittelten 87 betroffenen Personen ihre Stimme einmal abgegeben haben. Hierdurch kam es zu keinen Veränderungen bei der Feststellung des endgültigen Wahlergebnisses, da alle betroffenen Stimmen zur Wahl zugelassen werden konnten.
 - b) Die teilweise erhöhte Versanddauer von Briefwahlunterlagen stellt keinen Wahlfehler dar, da für die Verwaltung keine Frist zur Versendung von Briefwahlunterlagen besteht. Die Wahlorganisation hat bei der Versendung nicht schuldhaft gezögert.
- 3 Die Verwaltung wird beauftragt, alles Notwendige in die Wege zu leiten, um die Probleme bei künftigen Wahlen weitestgehend auszuschließen. Dazu gehört auch die Prüfung, inwiefern die Qualitätssicherung bei der Übertragung bestimmter Aufgaben an externe Dienstleister erhöht werden kann.

Haushaltsmäßige Auswirkungen **Nein**

<input type="checkbox"/> Ja, investiv	Investitionsauszahlungen	_____€	
	Zuwendungen/Zuschüsse	<input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Ja	_____ %
<input type="checkbox"/> Ja, ergebniswirksam	Aufwendungen für die Maßnahme	_____€	
	Zuwendungen/Zuschüsse	<input type="checkbox"/> Nein <input type="checkbox"/> Ja	_____ %

Jährliche Folgeaufwendungen (ergebniswirksam): ab Haushaltsjahr:

a) Personalaufwendungen	_____€
b) Sachaufwendungen etc.	_____€
c) bilanzielle Abschreibungen	_____€

Jährliche Folgeerträge (ergebniswirksam): ab Haushaltsjahr:

a) Erträge	_____€
b) Erträge aus der Auflösung Sonderposten	_____€

Einsparungen: ab Haushaltsjahr:

a) Personalaufwendungen	_____€
b) Sachaufwendungen etc.	_____€

Beginn, Dauer

Begründung:

Einführung

Bei der Bundestagswahl 2013 traten hinsichtlich der Versendung von Briefwahlunterlagen zwei ungeplante Situationen auf:

1. Bei der Produktion der Briefwahlunterlagen, die die Stadt Köln am 10.09.2013 für den Wahlkreis 95, Köln III, in Auftrag gegeben hat, kam es teilweise zur Dopplungen bei dem Druck und der Versendung der Briefwahlunterlagen.
2. Bei dem Versand von Briefwahlunterlagen kam es teilweise zu massiven Verzögerungen zwischen der Produktion und dem tatsächlichen Eintreffen der Briefwahlunterlagen bei den Wählerinnen und Wählern.

I. Doppelproduktion von Briefwahlunterlagen1. Sachverhalta) *Ausgangslage*

Seit den 90er Jahren werden bei der Durchführung von Wahlen und Abstimmungen in der Stadt Köln einzelne Tätigkeitsbereiche durch externe Dienstleister erbracht. Das sind beispielsweise der Druck und der Versand der Wahlbenachrichtigungen, das Scannen von Wahlscheinanträgen und die Produktion und der Versand von Briefwahlunterlagen. Hintergrund ist insbesondere der permanente Anstieg der Briefwählerquote (vgl. **Anlage 1**). Die Entwicklung der Briefwahlanträge sieht wie folgt aus:

125.749 bei der Landtagswahl 2010
 130.994 bei der Landtagswahl 2012
 169.574 bei der Bundestagswahl 2013

Die manuelle Erstellung von Briefwahlunterlagen durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Wahlorganisation ist bei dieser Anzahl von Briefwahlanträgen nicht möglich. Die maximale Anzahl von Briefwahlunterlagen, die in Eigenproduktion hergestellt werden können, ist bei ca. 2.000 Sätzen pro Tag erreicht.

Die Stadt Köln ließ Briefwahlanträge, die bei ihr bis zum Mittwoch, 18.09.2013 eingingen, bei einer externen Druckerei produzieren. Auftragsgegenstand war der Druck der Briefwahlunterlagen (roter Briefwahlumschlag mit Wahlschein und Wahlscheinnummer, Stimmzettel für den zutreffenden von insgesamt vier Wahlkreisen, Merkblatt für die Briefwahl, blauer Stimmzettelumschlag), die Zusammenstellung nach den jeweiligen Wahlkreisen und die Übergabe an den Versanddienstleister.

Vertragspartner war nach einer nationalen Ausschreibung die Firma Lüttgen, die die Produktion an einen Subunternehmer, die Firma QITS GmbH, übertragen hat.

Wahlscheinanträge, die nach dem 18.09.2013 eingingen, produzierte die Wahlorganisation selbst, um die Produktionsdauer zu verkürzen und die Versandart, einschließlich Boten, in dem jeweiligen Fall selbst bestimmen zu können. Ziel ist es, für jede Wählerin und jeden Wähler die Teilnahme an der Wahl bei beantragter Briefwahl rechtzeitig sicherzustellen.

b) Doppelter Versand von Briefwahlunterlagen

Am Freitag, 13.09.2013 wurde der Wahlorganisation der Stadt Köln durch Anrufe aus der Bevölkerung folgender Sachverhalt bekannt:

Seit diesem Tage erhielten einige Wählerinnen und Wähler aus dem Wahlkreis 95, Köln III (Ehrenfeld, Nippes, Chorweiler), die Briefwahlunterlagen in doppelter Ausführung.

Intern konnte die Stadt Köln recherchieren, dass es sich um die Produktion der Daten handelte, die die Stadt Köln der Firma QITS GmbH am Dienstag, 10.09.2013 zur Produktion von Briefwahlunterlagen überreicht hatte. Dabei war ausschließlich die Produktion für den Wahlkreis 95, Köln III, betroffen. An diesem Tag hat die Stadt Köln der QITS GmbH 3.143 Datensätze für die Produktion von Briefwahlunterlagen für den Wahlkreis 95, Köln III, überreicht.

c) Fehlerursache

Die Stadt Köln konnte die Daten, die sie am Dienstag, 10.09.2013 an die Firma QITS GmbH geliefert hat, genau überprüfen. Hierunter befanden sich keine doppelten Datensätze. Das hat die Druckerei bestätigt.

Die Fehleranalyse der Firma QITS GmbH hat ergeben: Die Fehlproduktion bei der Herstellung der Briefwahlunterlagen wurde durch menschliches Fehlverhalten verursacht. Ein Mitarbeiter des beauftragten Druckdienstleisters hatte - entgegen den Arbeitsanweisungen - die Datei mit den zu druckenden Datensätzen getrennt, um auf zwei Druckmaschinen produzieren zu können. Er wollte so die Produktion schneller fertig stellen. Dabei hat er einige Datensätze auf beiden Maschinen drucken lassen. Das Aufteilen auf zwei Produktionsstraßen und die unterbliebene Qualitätssicherung durch ein Vier-Augen-Prinzip sind Verstöße gegen die Arbeitsanweisungen. Das Auswerten der Maschinenprotokolle durch die Druckerei hat am Donnerstag, 19.09.2013 ergeben, dass nicht 3.143, sondern mindestens 40 und maximal 502 Personen von der Fehlproduktion betroffen sein können. Eine adressatenbezogene Recherche war der Druckerei bis zum Wahltag nicht möglich.

Die Stadt Köln hatte bei dem Druckdienstleister einen „Qualitätsscout“ eingesetzt. Dessen Aufgabe war es jedoch sicherzustellen, dass den Briefwahlunterlagen kein Stimmzettel eines anderen Wahlkreises zugeordnet wurde. Der Doppeldruck von Briefwahlunterlagen an einen Adressaten konnte durch ihn bei seinen stichprobenartigen Kontrollen nicht erkannt werden.

Ein Fehler in der Qualitätssicherung der Stadt Köln hat es nicht gegeben.

d) Aufgabenstellung für die Stadt Köln

Dadurch, dass einige Wählerinnen und Wähler ihre Briefwahlunterlagen zweimal erhielten, be-

stand die Gefahr, dass sie den Wahlbrief auch zweimal verschlossen und ausgefüllt an die Stadt Köln zurück senden würden.

Diese sogenannten Dubletten fielen der Wahlorganisation der Stadt Köln durch die Feinsortierung der roten Briefwahlumschläge nach Wahlkreis, Stimmbezirk und laufender Wahlscheinnummer auf (vgl. **Anlage 2**). Jede Wahlscheinnummer wird nur einmal vergeben und individualisiert die Wählerin oder den Wähler. Eine Dopplung fiel dadurch auf, dass die gleiche Wahlscheinnummer zweimal direkt nacheinander auftauchte.

Werden zwei verschlossene Wahlbriefumschläge an die Stadt Köln zurückgesendet, können nicht beide Wahlbriefe zur Auszählung zugelassen werden. Dies wäre ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl gemäß Art. 38 Absatz 1 GG, § 4 BWahlG. Auch konnte die Stadt Köln in diesen Fällen nicht überprüfen, ob zweimal gleich, unterschiedlich oder nur einmal gültig gewählt wurde, da die Umschläge unter Beachtung des Wahlgeheimnisses verschlossen bleiben mussten.

Es war daher unbedingt zu vermeiden, dass überhaupt doppelte Briefwahlunterlagen an die Stadt Köln zurück gesandt wurden. Falls dies doch geschah, musste umgehend zu der Briefwählerin oder dem Briefwähler Kontakt aufgenommen werden, um das Abstimmungsverhalten auf einen Wahlbrief zu beschränken und damit den Wählerwillen eindeutig und klar werden zu lassen.

2. Maßnahmen zur Vermeidung von doppelter Stimmabgabe

Nachdem die Stadt Köln von dieser Problematik erfahren hatte, leitete sie sofort am Freitag, 13.09.2013 verschiedene Maßnahmen ein. Sie hatten zum Ziel, die möglicherweise Betroffenen ausreichend über die Doppelproduktion von Briefwahlunterlagen zu informieren und damit zu vermeiden, doppelte Wahlbriefe an die Stadt Köln zurück zu senden.

a) *Anschreiben*

Die Wahlorganisation der Stadt Köln hat noch am Freitag, 13.09.2013, ein Anschreiben an alle der möglicherweise max. betroffenen 3.143 Briefwählerinnen und Briefwähler verfasst.

In diesem Schreiben wurde darauf aufmerksam gemacht, dass es zu Dopplungen bei der Zusendung von Briefwahlunterlagen kommen kann. Betroffene Personen wurden gebeten, nur einmal abzustimmen und das doppelte Exemplar ungenutzt an die Stadt Köln entgeltfrei zurückzusenden. Sie wurden darauf hingewiesen, dass doppeltes Wahlverhalten bei der Eingangskontrolle bemerkt wird und zur Nicht-Zulassung der Stimmen bei der Auszählung führt. Weiterhin wurde für diesen Fall auf die mögliche Strafbarkeit einer Wahlfälschung nach § 107a StGB aufmerksam gemacht. Ebenso wurden die Briefwählerinnen und Briefwähler gebeten, direkt mit der Wahlorganisation Kontakt aufzunehmen für den Fall, dass bereits doppelte Unterlagen eingereicht worden sind. Der Brief beinhaltet die Hotline und Email-Adresse der Wahlorganisation. Zusätzlich wurden 187 Briefe auch an die abweichende Versandanschrift von Briefwählern gesandt.

Das erwähnte Schreiben liegt als **Anlage 3** bei.

b) *Pressemitteilungen*

Über die genannten Vorfälle wurde auf der Homepage der Stadt Köln in zwei Pressemitteilungen berichtet. Diese Pressemitteilungen enthalten auch den Text des Schreibens zu **Anlage 3**.

- Pressemitteilung vom 13.09.2013, 22:25 Uhr: <http://www.stadt-koeln.de/1/presseservice/mitteilungen/2013/08637/> (**Anlage 4**)
- Pressemitteilung vom 15.09.2013, 16:30 Uhr: <http://www.stadt-koeln.de/1/presseservice/mitteilungen/2013/08636/> (**Anlage 5**)

c) *Aktiver Kontakt mit Medien*

Es wurde aktiv der Kontakt mit den Medien gesucht, um den Vorfall in der Bevölkerung bekannt zu machen, so dass es nicht dazu kommt, dass zweimal ausgefüllte Briefwahlunterlagen der Betroffenen die Wahlorganisation erreichen. Die Stadt Köln hat dafür aktiv Informationen an die wichtigsten Kölner Printmedien und die lokalen Radiosender übermittelt: Am Sams-

tag, 14.09.2013 gab es Berichte im Kölner Stadtanzeiger, Express, Kölnische Rundschau, report-k (– zum Teil mit Hotline und Email-Anschrift der Wahlorganisation).

d) *Information an die Wahlkreisbewerber und –bewerberinnen, Parteien und Fraktionen*

Der Kreiswahlleiter Guido Kahlen hat am Freitagabend, 13.09.2013, die Parteivorsitzenden und die Geschäftsführer der CDU und SPD, die Fraktionsvorsitzenden von CDU und SPD sowie den Oberbürgermeister informiert. Am Sonntag, 15.09.2013 sind über diese Kreise hinaus alle Wahlkreiskandidatinnen und Kandidaten informiert worden und alle Partei- und Fraktionsvorsitzende. Weiterhin wurde am Montag, 16.09.2013 im Hauptausschuss berichtet (vgl. **Anlage 6**).

e) *Information an die Landeswahlleiterin*

Am Samstag, 14.09.2013, wurde die Landeswahlleiterin von Herrn Kreiswahlleiter Guido Kahlen um 15:10 Uhr telefonisch umfassend informiert; in einer weiteren Email wurde der Sachverhalt auch schriftlich übermittelt.

f) *Info-Telefon*

Das Info-Telefon der Wahlorganisation der Stadt Köln ist normalerweise montags bis freitags von 08:00-18:00 Uhr erreichbar. Am Wochenende des 14. und 15.09.2013 war es weiterhin von 09:00-18:00 Uhr für Bürgerinnen und Bürger erreichbar; nach 18 Uhr war ein Anrufbeantworter geschaltet. Außerdem ist die Wahlorganisation rund um die Uhr über ihre E-Mail-Adresse wahlen@stadt-koeln.de zu erreichen.

g) *Information des Kreiswahlausschusses*

Am Freitag, 20.09.2013, 19.00 Uhr, informierte der Kreiswahlleiter Guido Kahlen den Kreiswahlausschuss umfassend über den Vorfall der doppelt hergestellten Briefwahlunterlagen. Der stellte hierbei die Maßnahmen der Stadt Köln vollständig dar und nahm die Verbesserungsvorschläge der Mitglieder des Kreiswahlausschusses auf, um sie schnellstmöglich noch vor der Wahl umsetzen zu können.

h) *Sortierung rote Wahlbriefe*

Um besondere Sorgfalt bei der Sortierung der roten Wahlbriefe garantieren zu können, wurden in der Woche ab Montag, 16.09.2013, zusätzliche Kräfte zur Sortierung der roten Wahlbriefe hinzugezogen.

i) *Aufklärung doppelt genutzter Briefwahlunterlagen*

Mehrere Mitarbeiter des Infotelefon hatten die Aufgabe, die gemeldeten Fälle doppelt erhaltener Briefwahlunterlagen aufzuklären. Diese Meldungen erreichten die Wahlorganisation per Telefon, E-Mail oder postalisch in Form genutzter oder ungenutzter Briefwahlunterlagen. In der Zeit vom Freitag, 13.09.2013 bis zum Wahlsonntag, 22.09.2013 sind 87 Fälle bekannt geworden.

15 Personen haben jeweils zwei rote Wahlbriefe an die Wahlorganisation zurückgesandt. Dieses konnte die Wahlorganisation mit ihrer personell verstärkten Eingangskontrolle der roten Wahlbriefe herausfiltern. Durch die auf dem roten Wahlbrief aufgedruckte fortlaufende Nummer konnten die Absender ohne Bruch des Wahlgeheimnisses angeschrieben oder persönlich kontaktiert werden, da sie auf dem Wahlscheinantrag ihre E-Mail-Adresse oder Telefonnummer angegeben hatten. Sofern dies nicht der Fall war, hat die Wahlorganisation durch intensive Recherchen den Kontakt herstellen können.

Alle 15 Personen haben angegeben, auf beiden Stimmzetteln identisch abgestimmt zu haben, so dass einer der beiden rote Wahlbriefe mit dem im blauen Stimmzettelumschlag liegenden Stimmzettel unter Zeugen komplett vernichtet und der andere in eine Briefwahlurne eingeworfen wurde. Auf diesem Weg erhielt der zuständige Wahlvorstand des jeweiligen Briefwahlbezirks diesen Wahlbrief zur späteren Prüfung und Auszählung am Wahltag ab 18:00 Uhr. Durch dieses Verfahren ist das in Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz und § 33 Bundeswahlge-

setz normierte Wahlgeheimnis gewahrt.

j) Vermeidung von doppelter Stimmabgabe am Wahltag

Theoretisch könnten Personen, die ihre Briefwahlunterlagen zweimal erhalten haben, einmal mit einem Wahlbrief wählen und am Wahltag versuchen mithilfe des Wahlscheins ein zweites Mal zu wählen. Um dies zu vermeiden, erhielten die Wahlvorstände im Wahlkreis 95, Köln III, die Information der potentiell von der Doppelproduktion betroffenen Wahlscheinnummern. Wäre eine Person im Wahllokal erschienen, die mit einem Wahlschein aus dem potentiell betroffenen Bereich hätte wählen wollen, hätte der Wahlvorstand mit der Wahlorganisation Kontakt aufgenommen, um zu überprüfen, dass mit einem Wahlschein mit dieser laufenden Nummer noch nicht gewählt wurde.

Zwar erschienen zwei Personen mit Dubletten am Wahlsonntag in Wahllokalen; diese waren jedoch schon als Briefwahlunterlagen ausgefüllt. Diese Unterlagen wurden unter Zeugen vernichtet. Die beiden Personen konnten so in ihrem Wahllokal ihre Stimmen abzugeben.

3. Ergebnis der Maßnahmen

Nach den Rückmeldungen und Rückläufern an die Wahlorganisation haben lediglich 87 Personen doppelte Briefwahlunterlagen erhalten.

72 Wählerinnen und Wähler haben von sich aus oder durch Beratung der Wahlorganisation nur einen Stimmzettel ausgefüllt. Den anderen Stimmzettel einschließlich Wahlschein haben die Betroffenen entweder selbst vernichtet oder durch die Wahlorganisation unter Zeugen bzw. durch einen Wahlvorstand unter Zeugen vernichten lassen. Bei zwei Personen hat dieser Vorgang am Wahlsonntag in deren jeweiligen Wahllokal stattgefunden.

Wie beschrieben haben 15 Personen jeweils zwei rote Wahlbriefe an die Wahlorganisation zurückgesandt. Alle 15 Personen konnten kontaktiert werden und gaben an, auf beiden Stimmzetteln identisch abgestimmt zu haben. Sie waren damit einverstanden, dass einer der beiden rote Wahlbriefe mit dem innen liegenden Stimmzettel im blauen Stimmzettelumschlag unter Zeugen komplett vernichtet und der andere in eine Briefwahlurne geworfen wurde. Auf diesem Weg erhielt der zuständige Wahlvorstand des jeweiligen Briefwahlbezirks diesen Wahlbrief zur späteren Prüfung und Auszählung am Wahltag ab 18:00 Uhr.

Alle 87 betroffenen Wählerinnen und Wähler haben somit trotz der Panne der Druckerei die Möglichkeit genutzt, ihre Erst- und Zweitstimme einmal abzugeben – ohne Verletzung des Wahlgeheimnisses.

Der Fehler des Druckdienstleisters hatte daher keine Negativfolgen für die Ergebnisse im Wahlkreis 95, Köln III.

Nach dem Wahltag erreichten die Wahlorganisation der Stadt Köln keine Dubletten mehr.

Dies hat die Stadt Köln in einer Pressemitteilung am 22.09.2013, 21:33 Uhr bekannt gemacht. <http://www.stadt-koeln.de/1/presseservice/mitteilungen/2013/08666/> (**Anlage 7**).

4. Rechtliche Bewertung

Für die Anfechtung einer Wahl ist erforderlich, dass ein Wahlfehler eingetreten ist, der eine Mandatsrelevanz besitzt (ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, vgl. BVerfGE 40, 11, Rn. 65 mwN). Im vorliegenden Fall konnte die Stadt Köln jedoch alle Fälle doppelt versendeter Briefwahlunterlagen aufklären. Die 87 betroffenen Briefwählerinnen und Briefwähler konnten ihre Stimmen ordnungsgemäß entweder durch Briefwahl oder in zwei Fällen direkt im Wahllokal ordnungsgemäß abgeben. Es kam daher nicht dazu, dass eine Stimme wegen doppelter Stimmabgabe bei der Briefwahl zurück gewiesen werden musste. Daher konnte die Auszählung der Briefwahlstimmen genauso stattfinden, als wenn es nicht zu einer doppelten Versendung von Briefwahlunterlagen gekommen wäre. Da es somit zu keiner Veränderung bei der Auszählung der Stimmen gekommen ist, liegt auch kein Wahlfehler vor, der zu einer Veränderung bei der Verteilung der Sitze im Deutschen Bundestag führen könnte.

5. Konsequenzen und weiteres Verfahren

Wie dargestellt, hatte die Doppelproduktion von Briefwahlunterlagen keinen Einfluss auf das Wahlergebnis im Wahlkreis 95, Köln III. Solche Fehlproduktionen können aber wegen des potentiellen Risikos und der besonderen hehentlichen Bedeutung einer Wahl als die zentrale Grundlage der Demokratie nicht akzeptiert werden.

Derartige Vorfälle bedeuten einen erheblichen Eingriff in die Ausübung des Wahlrechts und sind geeignet, das Vertrauen der Wählerinnen und Wähler in die ordnungsgemäße Organisation und Durchführung von Wahlen, insbesondere der Briefwahl, zu erschüttern.

Die Übertragung von Aufgaben der Wahlorganisation an externe Dienstleister muss daher über die bestehende Qualitätssicherung mit weiteren Kontrollmechanismen zur Überwachung der Produktion versehen werden.

Hierbei besteht beispielsweise die Möglichkeit, Briefwahlunterlagen mit einem Barcode zu kennzeichnen, der ebenso individuell vergeben wird wie die laufende Nummer auf dem Wahlschein. Es besteht dann die Möglichkeit, dass nicht nur eine absolute Anzahl von produzierten Briefwahlunterlagen durch das Zählwerk der Druckmaschinen festgestellt wird, sondern dass am Ende der Produktion durch Scannen der Barcode-Aufdrucke Fehldrucke oder Dubletten vor dem Versand sicher identifiziert und aussortiert werden können.

II. **Verzögerte Übersendung von Briefwahlunterlagen**

1. Sachverhalt

Für die Grundlagen des Sachverhalts wird auf Ziffer I 1. a) verwiesen. Die teilweise verzögerte Versendung von Briefwahlunterlagen nach der Produktion ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen:

Die Zahl der Briefwahlanträge war in diesem Jahr um 19,4 % höher als bei der Bundestagswahl 2009, um 25,8 % höher als bei der Landtagswahl 2010 und um 22,7 % höher als bei der Landtagswahl 2012. Insgesamt haben 23,47 % der wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger Briefwahlunterlagen beantragt. Durch diesen Anstieg der Briefwahlanträge musste viel mehr produziert werden, als erwartet worden war (vgl. **Anlage 1**).

Diese Steigerung passt zu der landes- und bundesweiten Steigerungsrate von durchschnittlich 20 %. Diese Steigerung war auch im Rahmen der Ausschreibung prognostiziert worden, indem verlangt wurde, dass Tagesmengen von bis zu 20.000 Anträgen zu verarbeiten waren.

Nicht vorhersehbar war, dass an einem Tag, Montag, dem 02.09.2013, die Druckerei 35.991 Anträge abzuarbeiten, zu produzieren und zusammenzustellen hatte (vgl. **Anlage 8**). Die Firma QITS GmbH geriet durch die unerwartete Produktionsspitze in Rückstand bei der Produktion der Unterlagen. Dieser Rückstand konnte durch längere Schichten und eine außerplanmäßige Wochenendproduktion am 09.09.2013 wieder aufgeholt werden.

Letztendlich brauchte der Versanddienstleister, die TNT GmbH, oft länger für die Auslieferung der fertiggestellten Briefwahlunterlagen als nach der Ausschreibung vorgesehen war. Die Ausschreibung sah vor, dass die Unterlagen einen Tag nach der Sortierung zugestellt werden sollten (1. Tag: Übergabe Unterlagen durch die QITS GmbH an die TNT GmbH, 2. Tag: Sortierung durch die TNT GmbH, 3. Tag: Zustellung). Es wurden jedoch Spitzen von bis zu fünf Tagen zwischen Sortierung (Poststempel) und Zustellung festgestellt.

Dadurch kam es in Einzelfällen dazu, dass die Zustellung von Briefwahlunterlagen bis zu zehn Tage ab Antragstellung dauerte.

2. Maßnahmen zur Zustellung von Briefwahlunterlagen

In den allermeisten Fällen haben sich die Briefwählerinnen und Briefwähler, die auf ihre Unterlagen länger als erwartet warten mussten, an die Wahlorganisation der Stadt Köln gewandt. Die betroffenen Briefwählerinnen und Briefwähler hatten sodann die Möglichkeit, an Eides statt zu versichern, dass sie ihre Briefwahlunterlagen nicht erhalten haben.

Dies hat zur sofortigen Nachproduktion durch die Wahlorganisation inklusive Expressversand, Zustellung per Boten oder Ausweichen auf die Direktwahl geführt.

3. Ergebnis der Maßnahmen

Die Statistik zur Briefwahl belegt, dass die endgültige Rücklaufquote mit 89,26 % (174.437) aus Direktwahl und Briefwahl zu den Werten der letzten Wahlen in etwa passt (Landtagswahl 2012: 90,35 %, 134.035; Landtagswahl 2010: 89 %, 128.931; Bundestagswahl 2009: 96 %, 152.447).

4. Rechtliche Bewertung

Die rechtliche Bewertung ergibt, dass die verspätete Zusendung von Briefwahlunterlagen keinen Wahlfehler darstellt.

Weder aus dem BWG noch aus der Bundeswahlordnung (BWO) ergibt sich eine ausdrückliche Regelung darüber, wann Wahlscheine spätestens zu erteilen sind. Demgegenüber sind Regelungen darüber, wann ein Antrag frühestens oder spätestens zu stellen ist, im Gesetz vorhanden.

Trotzdem ergibt sich aus dem Prinzip der Allgemeinheit der Wahl gemäß Art. 38 Absatz 1 GG, dass die Gemeindebehörde unter dem Vorbehalt eines den gesetzlichen Anforderungen entsprechenden Wahlscheinantrags verpflichtet ist, den Wahlschein nach Antragsprüfung ohne schuldhaftes Zögern dem Wahlberechtigten zu erteilen.

Unter Berücksichtigung dieser Vorgaben setzt die Erteilung eines Wahlscheins neben der Wahlberechtigung einen in jeder Hinsicht ordnungsgemäßen und fristgerechten Antrag voraus. Sofern dies der Fall ist, ist die Gemeinde verpflichtet, den Wahlschein und die Briefwahlunterlagen unverzüglich zu bearbeiten und – sofern keine Abholung erfolgt – zu verschicken („Schickschuld“).

Der Zeitraum des Postversandes geht dabei nicht zu Lasten der Gemeinde (Schreiber, Kommentar zum BWG, § 17 Rdnr. 15).

Dies folgt auch daraus, dass es sich bei dem Postdienstleister um eine juristische Person des Privatrechts handelt, die weder ein amtliches Wahlorgan ist noch kraft Gesetzes Aufgaben bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl erfüllt. Wahlfehler können aber in erster Linie nur amtlichen Wahlorganen gemäß § 8 BWG unterlaufen und Dritten ausnahmsweise nur insoweit, als sie unter Bindung an wahlgesetzliche Anforderungen kraft Gesetzes Aufgaben bei der Organisation einer Wahl erfüllen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20.10.1993 – 2 BvC 2/91). Letzteres ist bei einem Postdienstleister aber nicht der Fall, da die Verwaltung nur die Verantwortung dafür trägt, dass die Briefwahlunterlagen ordnungsgemäß hergestellt und an den Versanddienstleister übergeben werden. Sie ist verpflichtet, den Antragstellern die Briefwahlunterlagen ordnungsgemäß zu schicken, nicht diese zu bringen.

Die Wahlorganisation handelte auch bei kurz vor der Wahl eingehenden Anträgen ohne schuldhaftes Zögern, da sie die ab 18.09.2013 eingehenden Wahlscheinanträge selbst bearbeitet und bei kritischer Nähe zum Wahltag die Briefwahlunterlagen durch Eilbrief oder Kurier selbst zustellte. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass den Wählerinnen und Wählern verschiedenste Möglichkeiten zur Verfügung standen, um die Wahlorganisation der Stadt Köln zu kontaktieren. Wie bereits dargestellt, wurden dann Briefwahlunterlagen sogar über Boten oder durch Expressversand zugestellt, um den rechtzeitigen Zugang der Briefwahlunterlagen garantieren zu können. Sofern die Wahlorganisation aber von den betroffenen keine Informationen erhalten hat, dass für sie ein kritischer Zeitpunkt für die Zustellung von Briefwahlunterlagen erreicht wurde, ist dies der Stadt Köln nicht zuzurechnen, da sie die Briefwahlunterlagen rechtzeitig an den Versanddienstleister überreicht hat

5. Konsequenzen und weiteres Verfahren

5.1

Auch im Bereich der zeitnahen Produktion von Briefwahlunterlagen sind die Qualitätsstandards der Stadt Köln für künftige Wahlen entsprechend den Erfahrungen bei der Wahlvorbereitung zur Bundestagswahl 2013 anzupassen.

Das unter I. 5. genannte System der Verwendung von Barcodes, die am Ende der Produktion beim Druckdienstleister gescannt werden, verschafft der Wahlorganisation einen besseren Überblick über die Produktionsmenge und –dauer.

5.2

Weiterhin plant die Wahlorganisation bei dem nächsten Wahlereignis pro Tag jeweils einen Kontrolldatensatz bei der Druckerei einzureichen, durch den Briefwahlunterlagen produziert werden, die an die Wahlorganisation übersendet werden. Somit hat die Wahlorganisation für jeden Produktionstag ein Kontrollexemplar an Briefwahlunterlagen, durch den sie Produktions- und Versanddauer stichprobenartig überprüfen kann, ohne auf Meldungen aus der Bevölkerung angewiesen zu sein.

Letztendlich ist es denkbar, früher als zwei Tage vor Ende der Antragsfrist mit der Eigenproduktion von Briefwahlunterlagen zu beginnen, um den Produktionszeitraum selbst unter Kontrolle zu haben. Dies hängt jedoch auch mit der Anzahl der Briefwahlanträge in der letzten Woche vor der Wahl zusammen.

Diese Maßnahmen können aber gleichzeitig Verzögerungen in der Prozesskette – scannen, drucken, versenden – nach sich ziehen.

III. Regelungen für die Briefwahl

Der Zeitraum vier Wochen Briefwahl mit Antragsende Freitag 18 Uhr vor dem Wahlsonntag suggeriert der Wählerin und dem Wähler eine problemlose Briefwahl. Bei den in vielen Großstädten um ca. 20% gestiegenen Briefwahlanträgen und der dabei notwendigen dreifachen Logistik – Antrag, Zusendung der Briefwahlunterlagen, Versenden der Wahlbriefe – ist es angezeigt, den Zeitkorridor für die Briefwahl zu verlängern und den letztmöglichen Abgabetermin vor dem Wahltag zu verlegen. In der verbleibenden Zeit ist durch die Direktwahl eine Stimmabgabe möglich.