

**Rechtsgutachten
zum Kommunalwahlrecht**

erstattet im Auftrag
der Stadt Köln

durch

Prof. Dr. Frank Bätge

Köln

im Juli 2014

Gliederung

1.	Die Aufgabenstellung	3
1.1	Der Gutachtenauftrag	3
1.2	Der Gang der Untersuchung	3
2.	Die tatsächliche Ausgangslage	3
3.	Die materiell-rechtliche Ausgangslage	8
3.1	Zulässigkeit des Einspruchs	8
3.1.1	Einspruchsberechtigung	8
3.1.2	Form	9
3.1.3	Frist	9
3.1.4	Notwendiger Inhalt und Substantiierungspflicht	9
3.1.4.1	Einspruchsgegenstand	10
3.1.4.2	Substantiiertes Tatsachenvortrags eines Wahlfehlers und seiner Erheblichkeit	12
3.1.4.2.1	Briefwahlstimmbezirk 20874	13
3.1.4.2.2	Anzahl der ungültigen Stimmen	16
3.1.4.2.3	Eheleute Karacan	18
3.1.4.2.4	Stimmbezirk 50614	19
3.1.4.2.5	Abweichungen der CDU-Ergebnisse bei der Rats- und Bezirksvertretungswahl in verschiedenen (Briefwahl-) Stimmbezirken	21
3.2	Ergebnis	22
4.	Literaturverzeichnis	23

1. Die Aufgabenstellung

1.1 Der Gutachtauftrag

Die Stadt Köln hat den Unterzeichner gebeten, eine gutachterliche Stellungnahme zu den Erfolgsaussichten des Wahleinspruchs der CDU Köln vom 18. Juni 2014, ergänzt durch die Schreiben vom 26. Juni und vom 3. Juli, zu erstellen. Das Gutachten soll diesen ergebnisoffen klären und Vorschläge für die weitere Vorgehensweise unterbreiten.

1.2 Gang der Untersuchung

Die Klärung der aufgeworfenen Fragen erfolgt in mehreren Schritten in differenzierter Abfolge.

In einem ersten Schritt wird die für die Fragestellungen maßgebliche tatsächliche Ausgangslage dargestellt. Sodann erfolgt eine differenzierte materiell-rechtliche Würdigung.

Sofern zwischen einzelnen Fragestellungen und entsprechenden Lösungsvorschlägen Zusammenhänge bestehen, werden diese an den entsprechenden Stellen verdeutlicht.

2. Die tatsächliche Ausgangslage

Am 25. Mai 2014 fanden in der Stadt Köln neben der Europawahl und der Integrationsratswahl die Wahlen des Rates und der Bezirksvertretungen statt. Auf Basis der Feststellungen der Wahlvorstände wurden die vorläufigen Ergebnisse der Wahlen des Rates und der Bezirksvertretungen ermittelt. Hinsichtlich der vorläufigen Wahlergebnisse wird im Einzelnen auf die Publikation „*Wahlen in Köln – Analyse der Kommunalwahl 2014*“¹ des Oberbürgermeisters der Stadt Köln verwiesen. Nach dem vorläufigen Ergebnis der Ratswahl standen der SPD 27 Sitze, der CDU 24 Sitze, den GRÜ-

¹ Köln Statistische Nachrichten 2/2014 – Analyse der Kommunalwahl am 25. Mai 2014.

NEN 18 Sitze, DIE LINKE 6 Sitze, der FDP 5 Sitze, AfD 3 Sitze, PRO Köln 2 Sitze, DEINE FREUNDE 2 Sitze, PIRATEN 2 Sitze und FWK 1 Sitz zu.

Mit Schreiben vom 26. Mai 2014 an den Wahlleiter beantragte die CDU Köln unter Hinweis „auf das insgesamt knappe vorläufige Endergebnis – und insbesondere aufgrund der damit verbundenen Sitzverteilung“ eine erneute Auszählung der 45 Wahlbezirke der Ratswahl.

Mit Schreiben vom 29.5.2014 lehnte dies der Wahlleiter ab und verwies zu Begründung darauf hin, dass den Wahlvorständen die Verantwortung für die ordnungsgemäße Durchführung der Wahl und die Ermittlung der Wahlergebnisse oblägen. Diese seien ordnungsgemäß durch die Wahlorganisation geschult worden und hätten die Wahlergebnisse fristgerecht ermittelt. Anhaltspunkte für Konzentrations- oder Übertragungsfehler der Wahlvorstände lägen nicht vor. Insbesondere die Prüfung aller 3.107 Wahlunterschriften durch die Wahlorganisation auf Ordnungsgemäßheit und Vollständigkeit habe keinen Anlass ergeben, einen Stimmbezirk neu auszuwählen. Es seien nur marginale Ungenauigkeiten in wenigen Wahlunterschriften festgestellt worden, die in nur sieben der 1.024 Stimmbezirke bei der Wahl zum Rat und in nur zwölf der 1.024 Stimmbezirke bei den Bezirksvertretungswahlen vorgekommen seien und in Zusammenarbeit mit der Wahlorganisation berichtigt worden seien. Lediglich in einem Stimmbezirk habe die Wahlorganisation aufgrund eines eigenständigen Hinweises des zuständigen Briefwahlvorstandes am Wahlabend zwei versiegelte Umschläge mit insgesamt 36 ungültigen Stimmzetteln überprüft. Ein Korrekturbedarf habe sich daraus nicht ergeben. Zudem würden weder ein knappes Wahlergebnis noch eine Pattsituation die Öffnung der versiegelten Wahlunterlagen für eine Neuauszählung rechtfertigen, wenn die entsprechenden Unterschriften durch den Wahlleiter als ordnungsgemäß erachtet werden. Es sei für eine Neuauszählung vielmehr ein konkreter Anhaltspunkt erforderlich, der auf Unregelmäßigkeiten bei der Auszählung hinweise. Auch die Rechtsstellung

der Wahlvorstände spräche gegen eine generelle Neuauszählung. Die Sitzberechnung habe sich zudem an die gesetzlichen Vorschriften orientiert und würde technisch durch eine IT-Standardwahanwendung, die in 277 Kommunen in Nordrhein-Westfalen eingesetzt wird, unterstützt.

In der Sitzung des Wahlausschusses für die Kommunalwahl und Integrationsratswahl 2014 am 30. Mai 2014 stellte dieser das endgültige Wahlergebnis und die Sitzverteilung für den Rat, die Bezirksvertretungen und den Integrationsrat fest. Die festgestellte Anzahl der Ratsmandate entsprach dabei derjenigen des vorläufigen amtlichen Wahlergebnisses. Für weitere Einzelheiten wird auf das Protokoll der Sitzung des Wahlausschusses vom 30. Mai 2014 mit den entsprechenden Anlagen verwiesen.

Im Amtsblatt der Stadt Köln, Nr. 24/2014 (S. 791 ff.), ausgegeben am 4. Juni 2014, wurden die Ergebnisse der Kommunalwahl 2014 durch den Wahlleiter öffentlich bekanntgegeben.

Mit Schreiben vom 18. Juni 2014, beim Wahlleiter am 23. Juni 2014 eingegangen, hat die CDU Köln schriftlich Einspruch erhoben. Der Einspruch wurde durch den Vorsitzenden Herrn Bernd Petelkau und dem Kreisgeschäftsführer Herrn Volker Meertz unterschrieben.

In der Einspruchsbegründung heißt es, das „bei einer routinemäßigen Überprüfung der Gesetzmäßigkeit in der Verteilung der Ziffernstrukturen“ des durch den Wahlausschuss festgestellten Wahlergebnisses der Kommunalwahl einige Wahlbezirke aufgefallen seien, die eine ungewöhnliche Verteilung der abgegebenen Stimmen aufwiesen. Da für den 25. Ratssitz für die CDU lediglich 51 Stimmen fehlten, sei dies ein Grund, erneut nachzuzählen.

In den Stimmbezirken 90523 (Wahlbezirk 39, Dellbrück), 80102 (Wahlbezirk 42, Humboldt/Gremberg I/Kalk), 71603 (Wahlbezirk

8, Gremberghoven/Eil/Porz I/Finkenbergl) und 80304 (Wahlbezirk 43, Humboldt/Gremberg II/Vingst) sei aufgefallen, dass die Anzahl der ungültigen Stimmen deutlich über dem Mittelwert der ungültigen Stimmen im Wahlbezirk liege. Im Stimmbezirk 90523 liege die Anzahl der ungültig abgegebenen Stimmen um 1,43 % über den Mittelwert im Wahlbezirk, im Stimmbezirk 80102 2,88 %, im Stimmbezirk 71603 3,2 %, im Stimmbezirk 80304 4,05 % über dem Mittel des Wahlbezirks.

Weiterhin sei das Ergebnis der Wahl des Rates im Briefwahlstimmbezirk 20874 (Wahlbezirk 14, Rodenkirchen II/Weiß/Sürth) aufgefallen. Dort liege die SPD-Bewerberin Frau Elke Bußmann mit 298 Stimmen vor der Kandidatin der CDU, Frau Alexandra von Wengersky, die auf 175 Stimmen komme. Da die CDU-Bewerberin in diesem Wahlbezirk jedoch 21 von 24 Stimmbezirken gewonnen habe und die SPD-Bewerberin in den anderen drei Stimmbezirken nur knapp vor der CDU-Bewerberin liege, sei dieses Ergebnis unwahrscheinlich. Auch mit Blick auf das Ergebnis der Wahl der Bezirksvertretung im Stadtbezirk Rodenkirchen in diesem Stimmbezirk, in dem die CDU von der SPD stehe, liege daher der Verdacht nahe, dass es zu einem Übertragungsfehler in der Niederschrift für den Stimmbezirk gekommen sei.

Mit Schreiben vom 26. Juni 2014, beim Wahlleiter am gleichen Tag eingegangen, wurde der Einspruch um folgenden Sachverhalt ergänzt: Darin heißt es, dass die Eheleute Erol und Nergiz Karacan am 25. Mai 2014 in Neubrück in einem Wahllokal wählen wollten. Dies wurde ihnen zunächst vom Wahlvorstand verwehrt, da sie laut Wählerverzeichnis Briefwahlunterlagen beantragt hätten. Erst nach Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung hätten sie ihr Wahlrecht im Wahllokal ausüben können. Auf Grundlage dieses Vorfalles wurden an den Wahlleiter Fragen hierzu und nach etwaigen Parallelfällen aus anderen Wahlbezirken gestellt.

In Ihrem Schreiben vom 03. Juli 2014, eingegangen am gleichen Tage, wurde der Einspruch erneut ergänzt: Es wurde vorgetragen, dass im Stimmbezirk 50614 (Wahlbezirk 30, Niehl I, Longerich)

die CDU bei der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlamentes 36,02 % der Stimmen erhalten habe, bei der Wahl des Rates 33,14 %, bei der Wahl der Bezirksvertretung jedoch nur 11,61 %. Die GRÜNEN hätten dagegen bei der Wahl der Bezirksvertretung 30,95 % der Stimmen erhalten. Es sei daher zu vermuten, dass ein Übertragungsfehler vorliege.

Weiterhin sei bei einem routinemäßigen Vergleich der Wahlergebnisse der CDU für die Wahl des Rates mit dem jeweiligen Ergebnis für die Wahl der Bezirksvertretung aufgefallen, dass in einigen Briefwahl- und allgemeinen Stimmbezirken das Ergebnis der CDU bei der Wahl des Rates um jeweils 20 oder mehr Stimmen schlechter sei als bei der Wahl der Bezirksvertretung. Es handele sich dabei um folgende Stimmbezirke:

- 10479 (Briefwahl, Wahlbezirk 5, Altstadt/Nord II, Neustadt/Nord II),
- 20874 (Briefwahl, Wahlbezirk 14, Rodenkirchen II, Weiß, Sürth),
- 30275 (Briefwahl, Wahlbezirk 17, Sülz II),
- 30280 (Briefwahl, Wahlbezirk 17, Sülz II),
- 30773 (Briefwahl, Wahlbezirk 21, Weiden II, Lövenich, Widdersdorf),
- 61272 (Briefwahl, Wahlbezirk 29, Merkenich, Fühlingen, Roggendorf/Thenhoven, Worringen),
- 70172 (Briefwahl, Wahlbezirk 7, Poll, Westhoven, Ensen),
- 70672 (Briefwahl, Wahlbezirk 11, Porz II, Zündorf, Langel),
- 90573 (Briefwahl, Wahlbezirk 39, Dellbrück),
- 30225 (Wahlbezirk 17, Sülz II),
- 30602 (Wahlbezirk 20, Müngersdorf II, Junkersdorf, Weiden I),

- 60202 (Wahlbezirk 29, Merkenich, Fühlingen, Roggendorf/Thenhoven, Worringen),
- 61201(Wahlbezirk 29, Merkenich, Fühlingen, Roggendorf/Thenhoven, Worringen),
- 70605 (Wahlbezirk 11, Porz II, Zündorf, Langel) und
- 71001 (Wahlbezirk 10, Wahnheide, Wahn, Lind, Libur).

3. Die materiell-rechtliche Ausgangslage

Maßgeblich für die rechtliche Ausgangslage und für das weitere Verfahren ist die Frage der rechtlichen Erfolgsaussichten des erhobenen Einspruchs. Der Einspruch hat Erfolg, wenn er zulässig und begründet ist.

3.1 Zulässigkeit des Einspruchs

Der Einspruch müsste zunächst in zulässiger Weise erhoben worden sein. Die Zulässigkeitsvoraussetzungen ergeben sich aus § 39 in Verbindung mit § 40 KWahlG NRW.

3.1.1 Einspruchsberechtigung

Der Kreis der Einspruchsberechtigten ist in § 39 Abs. 1 Satz 1 KWahlG NRW normiert. Danach können gegen die Gültigkeit der Wahl jeder Wahlberechtigte, die für das Wahlgebiet zuständige Leitung solcher Parteien und Wählergruppen, die an der Wahl teilgenommen haben sowie die Aufsichtsbehörde Einspruch erheben. Einspruchsberechtigt könnte hier die für das Wahlgebiet zuständige Leitung der CDU sein. Die Leitung eines Gebietsverbandes einer Partei wird gemäß § 11 Abs. 3 Satz 1 PartG vom Vorstand wahrgenommen. Dieser vertritt den Gebietsverband nach außen. Die Vertretungsberechtigung des Vorstandes wird durch die Satzung der jeweiligen Partei näher konkretisiert (§ 11 Abs. 3 Satz 2 PartG).

Gemäß § 1 der Satzung der CDU Köln² bilden die Mitglieder im Gebiet der Stadt Köln den Kreisverband Köln. Dem Kreisvorstand gehören nach § 16 Abs. 1 der Satzung unter anderen der Kreisvorsitzende und der Kreisgeschäftsführer an. Nach § 38 Satz 1 der Satzung wird der Kreisverband durch den Kreisvorstand vertreten. Nach Satz 2 der Norm ist Kreisvorstand in diesem Sinne der Kreisvorsitzende oder einer der stellvertretenden Kreisvorsitzenden. Der Unterzeichnung Herr Bernd Petelkau ist Kreisvorsitzender der CDU Köln und damit vertretungsberechtigtes Vorstandsmitglied der für das Wahlgebiet zuständigen Leitung einer Partei, die an der Wahl teilgenommen hat. Die Einspruchsberechtigung ist damit gegeben.

3.1.2 *Form*

Gemäß § 39 Abs. 1 Satz 2 KWahlG NRW ist der Einspruch bei dem Wahlleiter schriftlich einzureichen. Der vorliegende Wahleinspruch ist am 23. Juni 2014 beim Wahlleiter schriftlich eingegangen. Auch die beiden Nachträge vom 26. Juni und vom 3. Juli erfüllen diese formalen Voraussetzungen.

3.1.3 *Frist*

Die Einspruchsfrist beträgt nach § 39 Abs. 1 Satz 1 KWahlG NRW ein Monat nach Bekanntgabe des Wahlergebnisses. Der Einspruch wurde inklusive seiner beiden Nachträge innerhalb der einmonatigen Einspruchsfrist schriftlich beim Wahlleiter erhoben. Die Einspruchsfrist wurde daher eingehalten.

3.1.4 *Notwendiger Inhalt und Substantiierungspflicht*

Gemäß § 39 Abs. 1 Satz 1 KWahlG NRW kann die einspruchsberechtigte Person den Einspruch nur dann erheben, „wenn sie eine Entscheidung über die Gültigkeit der Wahl gemäß § 40 Abs. 1 Buchstaben a bis c für erforderlich hält“. Aus dieser Gesetzesfor-

² Satzung in der Fassung der Neubekanntmachung vom 10.12.2012, http://www.cdu-koeln.de/images/Dateien/Beschl%C3%BCsse/CDU_K%C3%B6ln_Satzung_und_Gliederung_Nebekanntmachung_10122012.pdf, abgerufen am 16.7.2014.

mulierung ist zu entnehmen, dass jedenfalls ein Einspruchsgrund vorgebracht werden muss, der eine Wahlprüfungsentscheidung im Sinne des Ausscheidens eines Vertreters, der Ungültigkeit der Wahl oder der Ungültigkeit der Feststellung des Wahlergebnisses erfordert.³ Dies entspricht auch dem Zweck des Wahlprüfungsverfahrens. Es soll hierbei die richtige Zusammensetzung der Vertretung in angemessener Zeit geklärt werden.⁴ Erforderlich ist insoweit, dass der Sachverhalt auch sich heraus verständlich dargelegt wird und erkennbar ist, worin ein mandatsrelevanter Wahlfehler liegen soll.⁵

3.1.4.1 *Einspruchsgegenstand*

Es fragt sich zunächst, ob die in den Schreiben vom 18. und 26. Juni sowie vom 3. Juli angesprochenen Aspekte inhaltlich als Einspruch im Sinne des § 39 KWahlG NRW gewürdigt werden können und gegebenenfalls auf welche konkrete Wahl sich diese beziehen.

Ausweislich der Begründung vom 18. Juni werden inhaltlich Zweifel gegen die Gültigkeit der Ratswahl erhoben. Es ist in der Begründung davon die Rede, dass bei der Ratswahl „einige Wahlbezirke aufgefallen“ seien, in denen die Anzahl der „ungültigen Stimmen nicht ins Muster passte.“. Weiterhin richten sich die geäußerten Zweifel gegen die Feststellung der Ergebnisse zur Ratswahl in einem Briefwahlbezirk. Des Weiteren wird auf den Stimmenabstand von 51 Stimmen abgestellt, der der CDU für den 25. Ratssitz noch fehlen würde. Insgesamt wird der Wahlleiter aufgefordert, „erneut nachzuzählen“.

Im Nachtrag vom 26. Juni wird ein Verhalten des Wahlvorstandes in Zweifel gezogen, der zunächst ein Ehepaar nicht zur Stimmabga-

³ BVerfGE 40,11, 30; 48, 271, 276; 59, 119, 123 f.; 66, 369, 378; 70, 271, 276; 79, 50; 85, 148, 159 f.; 89, 291, 304 f.; 122, 304, 309 f.; SVerfGH, Urteil vom 29.9.2011 – Lv 4/11 -, juris, Rn. 68; Deutscher Bundestag, WP 105/09, BT-Drs. 17/6300, Anlage 25 m.w.N.; Bätge, Wahlen und Abstimmungen in NRW, KWahlG, § 39, Erl. 8; Schneider in Kallerhoff/von Lenep/Bätge u.a., S. 292; Schreiber, BWahlG, § 49, Rn. 25 m.w.N.

⁴ BVerfGE 40,11, 30; 59, 119, 123 f.

⁵ BVerfGE 58, 175 f.; SVerfGH, Urteil vom 29.9.2011 – Lv 4/11 -, juris, Rn. 69; VG Stade, Urteil vom 20.3.2013 – 1 A 1517/11 -, juris, Rn. 45.

be zulassen wollte, da ausweislich des Wählerverzeichnisses dieses bereits per Briefwahl gewählt habe. Nach einer Diskussion konnten die beiden Wahlberechtigten aber dennoch per Urnenwahl wählen. Anschließend werden an den Wahlleiter Fragen zur weiteren Aufklärung des Sachverhaltes und nach etwaigen ähnlichen Vorkommnissen gestellt.

Im Nachtrag vom 3. Juli geht es um Abweichungen der Wahlergebnisse für die CDU bei der Rats-, Bezirksvertretungs- und Europawahl. Es wird hierbei um eine Klärung dieser „kritischen Punkte“ gebeten.

Es stellt sich zunächst in allen drei Fällen um die Frage, welche Wahl überhaupt Einspruchsgegenstand ist. Offenbar geht es der Einspruchsführerin zuvörderst um die Ratswahl. Darauf lässt zumindest die Begründung vom 18. Juni schließen, in der von Auffälligkeiten bei ungültigen Stimmen in den Wahlbezirken und dem Stimmenergebnis bei der Ratswahl die Rede ist. Da es bei der Bezirksvertretungswahl keine Wahlbezirke im wahlrechtlichen Sinne gibt, dürfte sich der Einspruch diesbezüglich vor allem gegen die Gültigkeit der Ratswahl wenden.

Im Nachtrag vom 3. Juli geht es allgemein um Abweichungen der Ergebnisse bei den verschiedenen Wahlen (Rat-, Bezirksvertretungs- und Europawahl), die möglichst in der Sitzung des Wahlprüfungsausschusses geklärt werden sollten. Die Abweichungen werden allerdings keiner bestimmten Wahl zugeordnet. Aufgrund dessen, dass das Vorbringen ausweislich des Wortlautes des Schreibens auf § 39 KWahlG NRW bezogen ist, ist davon auszugehen, dass sich der vorliegende Einspruch jedenfalls auf die Kommunalwahlen und nicht auf die Europawahl bezieht. Für die Wahlprüfung der Europawahl gelten die Bestimmungen des Wahlprüfungsgesetzes und hierfür wäre der Deutsche Bundestag zuständig (§ 2 Wahlprüfungsgesetz).⁶

⁶ Vgl. im Einzelnen Frommer/Engelbrecht/Bätge, Europawahlrecht, Kennziffer 43.00.

Der Nachtrag vom 26. Juni bezieht sich zunächst auf einen Einzelfall, der letztlich im Sinne der Zulassung zur Stimmabgabe entschieden worden ist. Nunmehr wird an den Wahlleiter die Frage gestellt, ob es ähnliche Fälle gebe. Dies solle in der Sitzung des Wahlprüfungsausschusses geklärt werden sollen. Damit besteht die Problematik, ob sich das Schreiben der CDU Köln überhaupt „gegen die Gültigkeit der Kommunalwahl“ im Sinne des § 39 KWahlG NRW richtet oder, ob es sich vielmehr um die Klärung von Fragen handelt, die im Wahlprüfungsausschuss außerhalb eines Einspruchsverfahrens geklärt werden sollen. Für eine konkrete Einspruchseinlegung spricht jedoch auch in diesem Fall der gewählte Terminus „Einspruch“. Außerdem geht es hierbei nicht um die kommunalverfassungsrechtlichen Mitwirkungsrechte der Ausschussmitglieder oder einer Fraktion, sondern mit der Leitung der CDU Köln agiert die Vertretung einer Partei, die an der Kommunalwahl teilgenommen hat und nur im Wege des Einspruchs ihre Bedenken gegen die Gültigkeit der Kommunalwahl geltend machen kann. Nach alledem ist damit von einem Einspruch im Rahmen der Kommunalwahlen auszugehen, der sich gegen die Feststellung des Wahlergebnisses richtet bzw. – im Falle der vorgetragenen fehlerhaften Eintragung des Briefwahlrechts im Wählerverzeichnis – eine mögliche Unregelmäßigkeit der Wahl rügt.

3.1.4.2 Substantiiertes Tatsachenvortrag eines Wahlfehlers und seiner Erheblichkeit

Es fragt sich allerdings, ob der so erhobene Einspruch hinreichend substantiiert begründet worden ist. Das im Wahlprüfungsrecht enthaltene Substantiierungsgebot soll sicherstellen, dass die Zusammensetzung der Vertretung, wie sie sich auf der Grundlage der Feststellung des endgültigen Wahlergebnisses ergibt, nicht vor schnell in Frage gestellt wird und dadurch Zweifel an der Legitimation der Vertretung geweckt werden. Wahlbeanstandungen, die über nicht belegte Vermutungen oder die bloße Andeutung der Möglichkeit von Wahlfehlern nicht hinausgehen und einen konkreten, der Überprüfung zugänglichen Tatsachenvortrag nicht enthalten, sind

deshalb als unsubstantiiert zurückzuweisen.⁷ Der Umfang der Substantiierungspflicht hängt wesentlich von der Art des beanstandeten Wahlergebnisses und des gerügten Wahlmangels ab. Lässt sich ausschließen, dass dieser sich auf das im konkreten Fall in Zweifel gezogene Wahlergebnis und die Zuteilung von Mandaten ausgewirkt haben kann, so bedarf es regelmäßig keiner Ermittlungen und der Einspruch kann ohne weitere Prüfung zurückgewiesen werden.⁸ Die verschiedenen Rügen sind daher differenziert zu betrachten.

3.1.4.2.1 Briefwahlstimmbezirk 20874

Die Einspruchsführerin rügt im Briefwahlstimmbezirk 20874 (Wahlbezirk 14, Rodenkirchen II/Weiß/Sürth) im Hinblick auf die festgestellten Ergebnisse der Ratswahl eine Auffälligkeit der Differenzen zwischen der CDU-Bewerberin und dem SPD Bewerber und hält diese für „unwahrscheinlich“. Es liege der „Verdacht nahe“, dass es „bei der Übertragung der ausgezählten Stimmen... zu einem Übertragungsfehler zulasten der CDU-Bewerberin gekommen“ sei.

Die Einspruchsführerin führt Verdachtsmomente auf, die sich auf statistische Erwägungen beziehen. Ein konkreter Sachverhaltsvortrag zur Darstellung eines Wahlfehlers in diesem Stimmbezirk sowie gegebenenfalls die Darlegung dessen Einflusses auf das Ergebnis der Ratswahl ist der Begründung allerdings nicht zu entnehmen. Differenzierte Ergebnisse in verschiedenen Stimmbezirken und der deshalb ausgesprochene Verdacht, dass beim Auszählen und/oder der Übertragung der Daten in das Protokoll Fehler begangen wurden, vermögen für sich genommen die notwendige Substantiierung der Einspruchsbegründung nicht zu erbringen. Dies entspricht auch der ständigen Spruchpraxis des Deutschen Bundestages in Wahlprüfungssachen. So hat dieser bei einem Einspruch gegen die Gültigkeit der Bundestagswahl am 27. September 2009 entschieden, dass die vom Einspruchsführer (aufgrund „erheblicher Differenzen“

⁷ BVerfGE 85, 148, 159 f.; SVerfGH, Urteil vom 29.9.2011 – Lv 4/11 -, juris, Rn. 69.

⁸ BVerfGE 85, 148, 159 f.; SVerfGH, Urteil vom 29.9.2011 – Lv 4/11 -, juris, Rn. 72.

zwischen den Wahlergebnissen) geäußerte Vermutung, es könne zu Fehlern bei dem Ausfüllen der Formulare gekommen sein, keinen Anlass biete, eine Neuauszählung der Stimmzettel anzuordnen.⁹

Es entspricht zudem der Auffassung der Rechtsprechung, dass geltend gemachte Abweichungen der Wahlergebnisse einer Partei bzw. Wählergruppe bei gleichzeitigen stattfindenden Wahlen im selben Wahlgebiet für sich genommen nicht die Annahme von Wahlverstößen rechtfertigen können und deshalb dahingehende Einsprüche als unsubstantiiert zurückzuweisen sind.¹⁰ Deshalb vermag der in der Einspruchsbegründung vorgenommene Vergleich der Ratswahl mit der Wahl zur Bezirksvertretung die erforderliche Substantiierung eines mandatserheblichen Wahlfehlers nicht herzustellen. Jede Wahl ist als getrenntes Ereignis zu betrachten, bei dem die Wähler jeweils eine unterschiedliche Wahlentscheidung treffen können. Dies folgt aus dem Grundsatz der Freiheit der Wahl¹¹ und ergibt sich auch daraus, dass gleichzeitig stattfindende Wahlen rechtlich streng differenziert zu betrachten sind¹². Dieses Trennungsgebot zeigt sich insbesondere darin, dass für jede Wahl eine differenzierte Zulassung von Wahlvorschlägen mit eigenen Wählbarkeitsvoraussetzungen erfolgt und daher zu differenzierende Wahlvorschläge vorliegen. So stellt auch der Deutsche Bundestag in seiner oben genannten Entscheidung fest, dass eine Abweichung der Wahlergebnisse beim Vergleich zweier gleichzeitig stattfindender Wahlen nicht für die Annahme eines Wahlfehlers ausreicht. Auch das Verwaltungsgericht Stade¹³ hielt einen Einspruch im Rahmen einer Kommunalwahl für unsubstantiiert, der auf Ergebnisabweichungen einer Partei im gleichen Wahlgebiet bei gleichzeitig stattfindenden Wahlen gestützt war. Diese Tatsache ist nach Auffassung des Gerichts für sich genommen nicht erheblich. Es gebe keinen Erfahrungssatz des Inhalts, dass die Wähler in den Stimmbezirken bei

⁹ Deutscher Bundestag, WP 105/09, BT-Drs. 17/6300, Anlage 25 m.w.N.

¹⁰ Vgl. etwa für das Kommunalwahlrecht: VG Stade, Urteil vom 20.3.2013 – 1 A 1517/11 -, juris, Rn. 48.

¹¹ Vgl. hierzu Kallerhoff in Kallerhoff/von Lennep/Bätge u.a., S. 70.

¹² Bätge, Wahlen und Abstimmungen NRW, KWahlG, Kennziffer 10.00, Erl. 6; ders., Die Vorverlegung der allgemeinen Kommunalwahlen zum Zwecke der Zusammenlegung mit der Europawahl, DVP 2008, S. 498, 502.

¹³ VG Stade, Urteil vom 20.3.2013 – 1 A 1517/11 -, juris, Rn. 49.

unterschiedlichen Wahlen die gleiche Wahlentscheidung treffen.

Trotz der fehlenden Substantiierung der Einspruchsbegründung wurden im hier vorliegenden Fall seitens der Wahlorganisation weitere Ermittlungen vorgenommen und die Wahl Niederschriften aus dem Briefwahlstimmbezirk 20874 erneut überprüft. In Wahl Niederschriften werden nach § 54 KWahlO NRW die relevanten Umstände der Wahlhandlung und der Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses festgehalten, insbesondere Beschlüsse über besondere Vorkommnisse bei diesen Vorgängen. Hierunter fallen die Beschlüsse des Wahlvorstandes als des entscheidenden Wahlorgans zur ordnungsgemäßen Durchführung der Wahl (§ 7 Abs. 7 Satz 3 KWahlO NRW), mit denen wahlrechtlich möglicherweise relevante Unregelmäßigkeiten bei der Wahlhandlung oder bei der Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses festgehalten wurden. In die Wahl Niederschriften sind insbesondere auch abweichende Meinungen von in der Minderheit gebliebenen Mitgliedern des Wahlvorstandes aufzunehmen. Auf diese Weise vermitteln ordnungsgemäß geführte Wahl Niederschriften ein zuverlässiges Bild über die maßgeblichen Wahlumstände.¹⁴ Eine Überprüfung der auch durch den Verfasser persönlich in Augenschein genommenen Briefwahl Niederschrift („Sektor E/Tisch 276/Stimmbezirk 20874“) inklusive der dazugehörigen „Ergänzung zur Briefwahl Niederschrift zur Wahl des Rates der kreisfreien Stadt Köln“ sowie der „Schnellmeldung über das Ergebnis der Ratswahl“ zeigt, dass weder die Niederschrift inklusive der Ergänzung noch der Schnellmeldezettel Auffälligkeiten zeigen. Die Ergebnisse sind auf beiden Formularen identisch eingetragen. Weiterhin ist eine besondere Sorgfalt ohne Radierungen oder Streichungen zu erkennen. Ebenfalls ist der in der Niederschrift vorgesehene Passus: „Unstimmigkeiten bei der Zählung haben sich nicht ergeben“ angekreuzt. Die Briefwahl Niederschrift sowie deren Ergänzung wurden durch die Briefwahlvorsteherin, der Schriftführerin und allen Beisitzerinnen und dem Beisitzer ordnungsgemäß unterschrieben. Kein Mitglied hat die Unterschrift verweigert. Es handelt sich um eine sorgfältig verfasste Nie-

¹⁴ Schneider in Kallerhoff/von Lennep/Bätge u.a., S. 296.

derschrift, die weder zum Zeitpunkt der Niederschriftprüfungen durch die Wahlorganisation noch im Rahmen der Nachbetrachtung Auffälligkeiten aufgewiesen hat.

Weiterhin wurden durch die Wahlorganisation die Personen der Stadtverwaltung befragt, die bei der Auszählung dem für den Stimmbezirk 20874 zuständigen Briefwahlvorstand bei etwaigem Bedarf beratend zur Verfügung standen. Weder die Hallenverantwortliche noch der Sektorverantwortliche und seine Vertretung konnten dabei von Auffälligkeiten bei der Ermittlung der Ergebnisse in diesem Stimmbezirk berichten.

Insgesamt kann daher die Einspruchsbeurteilung keinen mandatsrelevanten Wahlfehler substantiiert darlegen.

3.1.4.2.2 Anzahl der ungültigen Stimmen

Des Weiteren rügt die Einspruchsführerin, dass in den Stimmbezirken 90523 (Wahlbezirk 39, Dellbrück), 80102 (Wahlbezirk 42, Humboldt/Gremberg I/Kalk), 71603 (Wahlbezirk 8, Gremberghoven/Eil/Porz I/Finkenbergr) und 80304 (Wahlbezirk 43, Humboldt/Gremberg II/Vingst) bei einer routinemäßigen Überprüfung der Wahlergebnisse aufgefallen sei, dass die Anzahl der ungültigen Stimmen deutlich über dem Mittelwert der ungültigen Stimmen im jeweiligen Wahlbezirk liege.

Diese Rüge bezieht sich auf statistische Daten, beinhaltet jedoch nicht die substantiierte Darlegung, dass es in den betreffenden Stimmbezirken zu Unregelmäßigkeiten bei der Stimmenzählung oder der Ergebnisermittlung gekommen sei. Erforderlich, um einen Wahleinspruch substantiiert zu begründen, ist aber, dass in Bezug auf die einzelnen Stimmbezirke dargelegt wird, welche wahlrechtlichen Unregelmäßigkeiten zu einer erhöhten Zahl von ungültigen Stimmen geführt haben sollen. Dies beinhaltet der Einspruch nicht. Vielmehr beschränkt sich die Ein-

spruchsführerin hier auf Vermutungen und die Andeutung von Wahlfehlern, ohne eine hinreichende tatsächliche Grundlage für ihre Annahme beizubringen. Soweit die Einspruchsführerin auf die Differenz zwischen der Anzahl der möglichen Stimmen einerseits sowie auf die Zahl der als ungültig bewerteten Stimmen andererseits hinweist, stellt sie die bloße Vermutung auf, dass gültige Stimmen zu Unrecht außer Betracht gelassen wurden, ohne dass eine tragfähige Grundlage für diese Vermutung ersichtlich ist. Allein der Umstand, dass weniger Stimmen gewertet wurden, als es nach den abgegebenen Stimmzetteln theoretisch möglich gewesen wäre, rechtfertigt aber nicht den Schluss auf einen Verstoß gegen Vorschriften des Kommunalwahlgesetzes NRW oder der Kommunalwahlordnung NRW bzw. auf eine unzulässige Beeinflussung der Wahl. Es ist ebenso gut möglich, dass die Wahlberechtigten nicht alle ihre Stimmen in gültiger Weise vergeben haben.¹⁵

Auch die Tatsache, dass es Abweichungen bei der Anzahl der ungültigen Stimmen gegenüber Stimmbezirken derselben Wahlen und gegenüber gleichzeitig stattfindenden anderen Wahlen gibt, rechtfertigt ohne weitere konkrete Anhaltspunkte ebenfalls nicht die Annahme von Verstößen im Sinne des § 39 Abs. 1 Satz 1 KWahlG NRW in Verbindung mit § 40 Abs. 1 KWahlG NRW. Konkrete Umstände bringt die Einspruchsführerin nicht bei. Ungültige Stimmen können aus vielfachen Gründen zustande kommen. Es gibt nach Auffassung der Rechtsprechung keinen Erfahrungssatz des Inhalts, dass die Anzahl der ungültigen Stimmen in den Stimmbezirken bei unterschiedlichen Wahlen unverändert bleibt.¹⁶ Ebenso wenig gibt es einen Erfahrungssatz, dass diese Anzahl in unterschiedlichen Stimmbezirken derselben Wahl unverändert bleibt.

Es gilt hierbei vielmehr zu berücksichtigen, dass es bei Wahlen immer zu Schwankungen zwischen den Ergebnissen bei den einzelnen Stimmbezirken kommt. Hierfür gibt es die unterschiedlichsten Erklärungen, die letztlich alle der autonomen Wahlentscheidung des

¹⁵ Vgl. VG Stade, Urteil vom 20.3.2013 – 1 A 1517/11 -, juris, Rn. 46.

¹⁶ VG Stade, Urteil vom 20.3.2013 – 1 A 1517/11 -, juris, Rn. 49.

Wählers und damit dem Grundsatz der Freiheit der Wahl entspringen.¹⁷ Daneben kann auch eine relativ geringe Wahlbeteiligung in einzelnen Stimmbezirken zu stärkeren Abweichungen gegenüber dem Durchschnitt im Wahlbezirk führen, ohne dass dies allerdings der wesentliche, einzige oder in jedem Fall einschlägige Erklärungsversuch darstellen muss. Bei den von der Einspruchsführerin genannten Stimmbezirken handelt es sich durchgängig um Stimmbezirke mit einer sehr niedrigen Wahlbeteiligung. Im Stimmbezirk 90523 lag die Wahlbeteiligung bei 35,22 % (Wahlbezirk 39 gesamt: 57,21 %), im Stimmbezirk 80102 bei 25,63 % (Wahlbezirk 42: 34,57 %), im Stimmbezirk 71603 bei 21,34 % (Wahlbezirk 8: 38,82 %) und in Stimmbezirk 80304 lag die Wahlbeteiligung sogar nur bei 16,88 % bei einem Durchschnittswert von 31,23 % im Wahlbezirk

43.

Der Vortrag der Einspruchsführer stellt daher auch hier keinen Sachverhalt dar, der mandatsrelevante Wahlfehler hinreichend substantiiert.

3.1.4.2.3 *Eheleute Karacan*

Hinsichtlich des konkreten Vorfalls bezüglich der Eheleute Karacan genügt der Vortrag der Einspruchsführerin nicht dem dargestellten Substantiierungsgebot, da in der Begründung kein Sachverhalt dargelegt wird, der einen mandatsrelevanten Wahlfehler darstellt. Aus der Begründung wird deutlich, dass die Eheleute Karacan letztlich vom Wahlvorstand zur Stimmabgabe zugelassen worden sind. Es wird daher kein Grund dargelegt, der eine fehlende Stimmabgabemöglichkeit trotz bestehenden Wahlrechts zum Inhalt hat. Aus dem Kontext der Begründung kann auch nicht angenommen werden, dass die Einspruchsführerin von einer doppelten Stimmabgabe durch die Eheleute Karacan ausgeht.

¹⁷ Vgl. VG Stade, Urteil vom 20.3.2013 – 1 A 1517/11 -, juris, Rn. 49 („aus vielfachen Gründen“).

Dessen ungeachtet hat die Wahlorganisation den Sachverhalt weiter dahingehend aufgeklärt, dass die Eheleute Karacan ausschließlich für die Wahl des Integrationsrates wahlberechtigt sind und ihre Stimme zu den Kommunalwahlen (Rats- und Bezirksvertretungswahl) weder abgeben durften noch abgegeben haben.

Es ist daher weder in dieser Einspruchs begründung eine Unregelmäßigkeit hinsichtlich der Kommunalwahlen vorgetragen worden noch hat die amtliche Sachverhaltsklärung eine solche feststellen können.

3.1.4.2.4 Stimmbezirk 50614

Auch hinsichtlich des Stimmbezirkes 50614 (Wahlbezirk 30, Niehl I, Longerich) werden von der Einspruchsführerin Vergleiche der Wahlergebnisse eines Wahlvorschlagsträgers (CDU) zwischen den einzelnen Wahlen (Rats-, Bezirksvertretungs- und Europawahl) gezogen und aufgrund von Abweichungen gemutmaßt, dass es hierbei zu Übertragungsfehlern gekommen sei.

Diese Rüge ist aus den bereits unter Ziffer 3.1.4.2.1 im Einzelnen aufgeführten Gründen nicht substantiiert begründet. Insbesondere vermag ein Vergleich mit den Wahlergebnissen bei einer gleichzeitig stattfindenden Wahl nicht mehr als eine reine Vermutung hinsichtlich eines Wahlfehlers zu begründen. Eine Unregelmäßigkeit wird nicht dargelegt.¹⁸ Die diesbezügliche Einspruchs begründung ist deshalb ebenfalls nicht hinreichend substantiiert.

Dessen ungeachtet wurden auch die Wahl Niederschriften aus dem Stimmbezirk 50614 erneut durch die Wahlorganisation und den Verfasser in Augenschein genommen. Hierbei zeigte sich, dass die

¹⁸ Deutscher Bundestag, WP 105/09, BT-Drs. 17/6300, Anlage 25 m.w.N.; VG Stade, Urteil vom 20.3.2013 – 1 A 1517/11 –, juris, Rn. 49.

Wahlniederschriften ordnungsgemäß erstellt worden ist und keinerlei Auffälligkeiten aufweist. Es ist eine besondere Sorgfalt ohne Radierungen oder Streichungen zu erkennen. Die Wahlniederschriften wurden von allen Mitgliedern des Wahlvorstandes unterschrieben. Kein Mitglied des Wahlvorstandes machte von der in den Niederschriftformularen ausdrücklich eröffneten Möglichkeit Gebrauch, die Unterschrift zu verweigern und gegebenenfalls hierfür einen Grund zu nennen. Ebenfalls ist der in der Niederschrift vorgesehene Passus: „*Unstimmigkeiten bei der Zählung haben sich nicht ergeben*“ angekreuzt. Es handelt sich um sorgfältig verfasste Wahlniederschriften, die weder zum Zeitpunkt der Niederschriftprüfungen noch im Rahmen der Nachbetrachtung Auffälligkeiten oder Zweifel aufweisen.

Ungeachtet des fehlenden Vortrags eines Wahlfehlers durch die Einspruchsbeurteilung und fehlender Anzeichen hierfür, wurde eine entsprechende Mandatsrelevanz geprüft. Lässt sich ausschließen, dass ein (hier nicht feststellbarer Wahlfehler) sich auf das im konkreten Fall in Zweifel gezogene Wahlergebnis und die Zuteilung von Mandaten ausgewirkt haben kann, so bedarf es regelmäßig keiner Ermittlungen und der Einspruch kann ohne weitere Prüfung zurückgewiesen werden.¹⁹ Im vorliegenden Fall bezieht sich die Rüge insbesondere auf die Wahl der Bezirksvertretung Nippes. Die Wahlorganisation hat hierzu unter Berücksichtigung des nach § 46a Abs. 6 in Verbindung mit § 33 Abs. 2 KWahlG NRW maßgeblichen Sitzberechnungsverfahrens folgendes ermittelt: Selbst wenn die CDU-Liste 9.000 Stimmen erreicht hätte (8.935 Stimmen im Stadtbezirk minus 39 Stimmen erreichte Stimmen im Stimmbezirk 50614 plus 104 von der CDU angenommene Stimmen für den Stimmbezirk 50614) und die GRÜNEN-Liste nur 11.392 Stimmen (11.457 Stimmen im Stadtbezirk minus 104 Stimmen erreichte Stimmen im Stimmbezirk 50614 plus 39 von der CDU angenommene Stimmen), ändert dies nichts an der Verteilung der Sitze in der Bezirksvertretung.

¹⁹ BVerfGE 85, 148, 159 f.; SVerfGH, Urteil vom 29.9.2011 – Lv 4/11 -, juris, Rn. 72.

Nach allem ist auch diesbezüglich kein mandatsrelevanter Wahlfehler substantiiert begründet worden.

3.1.4.2.5 Abweichungen der CDU-Ergebnisse bei der Rats- und Bezirksvertretungswahl in verschiedenen (Briefwahl-) Stimmbezirken

In der Rüge hinsichtlich der (Briefwahl-)Stimmbezirke 10479, 20874, 30275, 30280, 30773, 61272, 70172, 70672, 90573, 30225, 30602, 60202, 61201, 70605 und 71001 trägt die Einspruchsführerin vor, dass die dortigen Abweichungen des CDU-Ergebnisses bei den Rats- und Bezirksvertretungswahlen als ungewöhnlich zu betrachten seien. Konkret wird vorgetragen, dass die Ergebnisse bei der Ratswahl um mindestens 20 Stimmen schlechter ausgefallen seien als bei der jeweiligen Bezirksvertretungswahl. Wie bereits aus den unter Ziffer 3.1.4.2.1 im Einzelnen aufgeführten Gründen dargelegt, vermag diese Art der Rüge weder einen Wahlfehler noch dessen Mandatsrelevanz substantiiert zu begründen. Nach der Rechtsprechung gibt es keinen Erfahrungssatz, dass die wahlberechtigte Person bei gleichzeitig stattfindenden Wahlen jeweils die gleiche Partei oder Wählergruppe wählt.²⁰ Da nach dem Grundsatz der Freiheit der Wahl die Wähler bei jeder Wahl eine getrennte Wahlentscheidung treffen können und für die verschiedenen Wahlen auch unterschiedliche Entscheidungsgrundlagen zu berücksichtigen sind, liegen Abweichungen bei den Ergebnissen unterschiedlicher Wahlen in der Natur der Sache. Es ist zudem zu berücksichtigen, dass bei den verschiedenen Wahlen auch unterschiedliche Wahlvorschlagsträger bestehen können. Beispielsweise traten schon in Stimmbezirk 10479 unterschiedliche Wahlvorschlagsträger an: Während etwa für die Ratswahl (Wahlbezirk 5, Altstadt/Nord II, Neustand/Nord II) „DIE PARTEI“ angetreten ist, trat diese für die Bezirksvertretungswahl (Innenstadt) nicht an, stattdessen aber die „DKP“ und die „BIG“.

²⁰ Vgl. etwa VG Stade, Urteil vom 20.3.2013 – 1 A 1517/11 -, juris, Rn. 48.

Eine Unregelmäßigkeit wird damit nicht dargelegt. Die diesbezügliche Einspruchsbegründung ist deshalb ebenfalls nicht hinreichend substantiiert.

3.2 Ergebnis

Der Einspruch der CDU Köln trägt nicht hinreichend substantiiert das Vorhandensein eines Wahlfehlers und dessen Mandatserheblichkeit vor. Er kommt damit bereits dem Begründungserfordernis des § 39 Abs. 1 KWahlG NRW nicht hinreichend nach. Der Einspruch ist daher zurückzuweisen.

Der Einspruch wurde ungeachtet dessen jedoch für den Wahlleiter zum Anlass genommen, den darin beschriebenen Sachverhalt von Amts wegen näher aufzuklären. Insbesondere die geprüften Wahlunterschriften und weitere Wahlunterlagen ergeben keinen Hinweis für Wahlfehler.

4. Literaturverzeichnis

- Bätge Kommunalrecht, 3. Auflage, 2014
- Bätge Wahlfehler und Wahlprüfung bei den Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen, 2011
- Bätge Wahlen und Abstimmungen in Nordrhein-Westfalen, Loseblatt-Kommentar, Stand: Mai 2014 (34. Ergänzungslieferung)
- Danzer/Höhlein/
Stubenrauch Wahlrecht Rheinland-Pfalz, Loseblatt-Kommentar, Stand: Februar 2014 (12. Ergänzungslieferung)
- Frommer/
Engelbrecht/
Bätge Europawahlrecht, Loseblatt-Kommentar, Stand: Juni 2014 (23. Ergänzungslieferung)
- Frommer/
Engelbrecht Bundeswahlrecht, Loseblatt-Kommentar, Stand: August 2013 (23. Ergänzungslieferung)
- Kallerhoff/
Von Lennep/
Bätge Handbuch zum Kommunalwahlrecht, Praxis-kommentar und Ratgeber, 2008
- Schmidt-
Bleibtreu/
Hofmann/
Hopfauf Grundgesetz, Kommentar, 12. Auflage 2011
- Schreiber Bundeswahlgesetz, Kommentar, 9. Auflage 2013

Schreiber Wahlprüfungsrecht bei Bundestagswahlen, Teil
1 in KommPWahlen 2012, S. 26 und Teil 2 in
KommPWahlen, 2012, S. 73