

Beantwortung einer Anfrage nach § 4 der Geschäftsordnung öffentlicher Teil

Gremium	Datum
Wahlprüfungsausschuss	19.09.2014

Prüfung der Ergebnisse der Ratswahl am 25. Mai 2014 - Anfrage Bündnis 90/Die Grünen

Anfrage zur Prüfung des Ergebnisses der Ratswahl in Köln am 25. Mai 2014 der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen

In der Sitzung des Wahlprüfungsausschusses am 01.09.2014 stellte die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen folgende Anfrage zur Prüfung des Ratswahlergebnisses:

Die Verwaltung wird aufgefordert, zur Aussagekraft einer **empirisch-statistischen Analyse der 45 Wahlbezirke** der Ratswahl Stellung zu nehmen.

- (1) Welche Kriterien sind bei einer statistischen Analyse als Tatsachenvortrag für die rechtliche Bewertung relevant?
- (2) Kann eine statistische Auffälligkeit in einem Wahlergebnis niemals zu einer Überprüfung der Wahl führen oder ist die Frage des Ausmaßes der statistischen Auffälligkeit ein Kriterium?
- (3) Welche Kriterien wären für eine Wahlprüfung zu Grunde zu legen?

Stellungnahme der Verwaltung:

A. Vorbemerkung

Im Rahmen des Wahlprüfungsverfahrens sind statistische Erwägungen allein nicht ausreichend, um einen Wahlfehler substantiiert darzulegen.

Dies beruht darauf, dass die Wahlprüfungsorgane (Wahlprüfungsausschuss und Rat) nur aufgrund von konkret festgestellten und substantiiert dargelegten Wahlfehlern eine Überprüfung der Wahl veranlassen können.

Die Ergebnisfeststellung und -überprüfung bei der Kommunalwahl gestaltet sich nach einem abgestuften System wie folgt:

I. Ergebnisermittlung durch die Wahlvorstände im Stimmbezirk

Für die Ergebnisermittlung in den Stimmbezirken und den Briefwahlstimmbezirken sind nach §§ 29 und 30 des Kommunalwahlgesetzes NRW (KWahlG NRW) sowie nach §§ 49 ff der Kommunalwahlordnung NRW (KWahlO NRW) die ehrenamtlichen Wahlvorstände verantwortlich. Um die Ordnungsmäßigkeit der Auszählung zu gewährleisten, hat die Wahlorganisation umfangreiche Qualitätssicherungsmaßnahmen ergriffen:

- Die Wahlorganisation hat die Wahlvorstände umfassend geschult. Besonderen Wert hat sie auf die Qualifizierung der Schriftführerinnen und Schriftführer gelegt. So erhielten

diese einen ganztägigen Workshop, mit theoretischen Elementen und praktischen Auszählbeispielen.

- Jedes Mitglied des Wahlvorstandes erhielt einen Leitfaden, der auf seine Tätigkeit im Wahllokal bzw. bei der Briefwahl abgestimmt war. In diesem Leitfaden sind alle Aufgaben der Wahlvorstände dezidiert beschrieben, insbesondere das Zählverfahren, die Durchführung der Plausibilitätsprüfung, das Schnellmeldeverfahren und das Ausfüllen der Niederschrift.
- Am gesamten Wahltag, auch während der Auszählung, stand in den Bürgerämtern und im Briefwahlzentrum eine Vielzahl von Beratungskräften zur Verfügung. Außerdem war das Info-Telefon der Wahlorganisation mit mehreren Beraterinnen und Beratern für besondere Fragestellungen ganztägig erreichbar.
- Die Wahlvorstände konnten die rechnerische Richtigkeit ihrer Ergebnisermittlung durch die Online-Plausibilitätsprüfung der Stadt Köln überprüfen.
- Eine rechnerische Kontrolle des von den Wahlvorständen ermittelten Ergebnisses erfolgte erneut bei der Übermittlung der Zahlen an die bis zu 124 Agents des Bürgertelefons.
- Die Auszählungen der insgesamt 1.283 Stimmbezirke für alle Wahlen, namentlich
 - der 800 Urnenstimmbezirke für Europa- und Kommunalwahl,
 - der 224 Briefwahlstimmbezirke für die Europawahl
 - der 224 Briefwahlstimmbezirke für die Kommunalwahl
 - der 26 Briefwahlstimmbezirke für die Integrationsratswahl sowie
 - die zentrale Auszählung aller 800 Stimmbezirke für die Integrationsratswahl, die zu 9 Auszählungsstimmbezirken zusammen gefasst waren,

wurden öffentlich durchgeführt. Politik, Presse und Bevölkerung konnten sich ein Bild von der Ordnungsmäßigkeit der Auszählung machen.

II. Ergebnisermittlung in den Wahlbezirken und aus der Reserveliste

Die Wahlergebnisse in den Wahlbezirken sowie die Sitzverteilung aus der Reserveliste werden nach § 34 KWahlIG NRW und § 61 Absatz 3 KWahlO NRW durch den Wahlausschuss festgestellt. Den Vorsitz im Wahlausschuss hat nach § 2 Absatz 3 Satz 1 KWahlIG NRW in Verbindung mit § 3 Nr. 1 KWahlO der Wahlleiter. Dieser überprüft auch nach § 61 Absatz 1 Satz 1 KWahlO NRW die Niederschriften der ehrenamtlichen Wahlvorstände auf Ordnungsmäßigkeit und Vollständigkeit.

- Vor der Sitzung des Wahlausschusses hat die Wahlorganisation alle 1.024 Niederschriften der Wahlvorstände für die Wahl des Rates auf Ordnungsmäßigkeit und Vollständigkeit überprüft. Keine Niederschrift gab Anlass zu Bedenken. So waren beispielsweise nur in drei Fällen Unterschiede zwischen den Niederschriften und den Schnellmeldungen festzustellen, die jedoch ohne weitere Probleme aufgeklärt werden konnten. Auch hat in keinem Fall ein Mitglied eines dieser 1.024 Wahlvorstände für die Kommunalwahl erklärt, die Niederschrift aufgrund einer abweichenden Meinung nicht unterzeichnen zu wollen. Daher wurden alle 1.024 Niederschriften für die Wahl des Rates von den ehrenamtlichen Wahlvorständen einstimmig genehmigt.
- Die Wahlorganisation hat nur in 7 (von 1.024) Fällen Änderungen zwischen dem vorläufigen und den amtlichen Endergebnis der Ratswahl vornehmen müssen. Diese beruhen in der Hauptsache auf Übertragungsfehlern von der Schnellmeldung zur Niederschrift oder darauf, dass Personen noch am Wahltag ihre Wahlberechtigung nachweisen konnten.

Diese bemerkenswert geringe Zahl von erforderlichen Änderungen deutet auf eine besonders sorgfältige Arbeit der ehrenamtlichen Wahlvorstände hin. Bei der Kommunalwahl 2009 mussten dagegen noch in 73 Fällen Änderungen vorgenommen werden.

- In seiner Sitzung am 30.5.2014 äußerte der Wahlausschuss in keinem Fall Bedenken gegen die Richtigkeit der Entscheidungen der Wahlvorstände, wie es nach § 61 Absatz 2 KWahlO möglich gewesen wäre.

- Das vom Wahlausschuss festgestellte Ergebnis wurde im Amtsblatt der Stadt Köln vom 4.6.2014, Nummer 24 aus 2014, unter der laufenden Nummer 271, S. 791, bekannt gemacht. Damit begann die einmonatige Einspruchsfrist.

III. Ergebnisüberprüfung im Wahlprüfungsverfahren

Als Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltung sind die Wahlprüfungsorgane (Wahlprüfungsausschuss und Rat) nach §§ 40 ff KWahlG NRW verpflichtet, die Gültigkeit der Wahl zu überprüfen.

Einem möglichen Interessenkonflikt dieser Organe ist dadurch vorgebeugt, dass deren Entscheidungen nach § 41 Absatz 1 KWahlG NRW vollständig gerichtlich überprüfbar sind.

Da die Ergebnisermittlung bereits durch die Wahlvorstände und den Wahlausschuss erfolgt ist, führen die Wahlprüfungsorgane keine vollständige Ergebniskontrolle durch. Vielmehr sind ihre Kompetenzen darauf beschränkt, die Wahl auf mandatsrelevante Wahlfehler zu überprüfen. Diese können nach § 40 Absatz 1 KWahlG NRW sein:

- a) die mangelnde Wählbarkeit eines gewählten Vertreters,
- b) mandatsrelevante Fehler bei der Wahlvorbereitung oder der Wahlhandlung oder
- c) Wahlfehler bei der Ergebnisfeststellung, die mandatsrelevant sind.

Ein Wahlfehler muss substantiiert dargelegt werden und setzt voraus, dass gegen die Vorschriften des Wahlrechts verstoßen wurde.

Statistische Auswertungen vermögen einen Wahlfehler nicht darzustellen. Ein als atypisch empfundenes Wahlergebnis im Wahlgebiet, in einem Wahlbezirk oder in einem Stimmbezirk stellt keinen Wahlfehler dar, da es sich hier nicht um einen Verstoß gegen eine wahlrechtliche Norm handelt, wie es nach § 40 Absatz 1 KWahlG NRW erforderlich ist.

Es liegt in der Natur einer Wahl, dass der Wählerwille sich von Wahl zu Wahl und auch von Stimmbezirk zu Stimmbezirk verändert. Eine statistische Auswertung einer Wahl kann lediglich aufzeigen, dass sich Einschätzungen hinsichtlich des Wählerwillens nicht treffen lassen. „Ausreißer“ in einigen Stimmbezirken stellen keine Wahlfehler dar, da durch sie kein Tatbestand vorgetragen wird, der eine wahlrechtliche Norm verletzt.

Hier ist auch der Schutz der Kompetenzen der ehrenamtlichen Wahlvorstände zu berücksichtigen: Um die Feststellung der Wahlergebnisse durch Teile der Wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten, sind die Wahl Niederschriften als öffentliche Urkunde im Sinne des § 415 Absatz 1 der Zivilprozessordnung (ZPO) anerkannt und tragen die Vermutung der Richtigkeit in sich.

Der Beweis der Unrichtigkeit ist nach § 415 Absatz 2 ZPO zulässig. Für den Beweis der Unrichtigkeit kommen beispielsweise Differenzen zwischen der Niederschrift und der Schnellmeldung, rechnerische Unrichtigkeit innerhalb der Niederschrift und ähnliche Auffälligkeiten in Betracht. Weiterhin wäre gegen die Beweiskraft der öffentlichen Urkunde ein Zeugenbeweis zulässig. Hierzu ist anzumerken, dass sowohl die Wahlhandlung als auch die Auszählung öffentlich stattfinden. Es ist hierbei jedermann selbst überlassen, der Auszählung beizuwohnen und sich von der Ordnungsgemäßheit der Auszählung selbst und auch der Eintragungen in den Niederschriften zu überzeugen. Sollte dabei eine Unregelmäßigkeit festgestellt werden, kann diese im Rahmen der Wahlprüfung durch die Person vorgetragen werden, die die Unregelmäßigkeit beobachtet hat. Rein statistische Auffälligkeiten oder Unwahrscheinlichkeiten stellen jedoch keinen Beweis der Unrichtigkeit der öffentlichen Urkunde dar.

Der Wahlprüfungsausschuss der Stadt Köln hat in seiner ersten Sitzung am 22.8.2014 bereits festgestellt, dass die Niederschriften der ehrenamtlichen Wahlvorstände nicht zu Bedenken Anlass bieten.

Hierzu bestätigten auch Experten aus dem Bereich der Statistik, dass Wahlergebnisse nicht mit statistischen Methoden hinsichtlich ihrer Rechtmäßigkeit qualifiziert werden dürften. Unwahrscheinlichkeit sei auf keinen Fall mit Unregelmäßigkeit gleichzusetzen.

Ein In-Frage-Stellen des gesamten Wahlergebnisses aufgrund eines Zweifels an der korrekten Auszählung einiger weniger Stimmbezirk würde außerdem weitere Folgen verursachen: Durch eine erneute Auszählung käme es beispielsweise auch zu einer erneuten Bewertung der 4.306 ungültigen Stimmen bei der Ratswahl. Mögliche geänderte Bewertungen würden zu Abänderungen der bisherigen Zahl der gültigen und ungültigen Stimmen führen. Dies würde die Qualität der Arbeit der ehrenamtlichen Wahlvorstände und ihre Kompetenz in Frage stellen, da ein Nachzählen auch immer eine Neubewertung der Stimmzettel darstellt.

B. Antwort der Verwaltung auf die Fragen der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen

I. Antwort der Verwaltung zu Frage 1:

Welche Kriterien sind bei einer statistischen Analyse als Tatsachenvortrag für die rechtliche Bewertung relevant?

Es existieren in der Rechtsprechung keine Kriterien, nach denen Bewertungen einer statistischen Analyse einen Tatsachenvortrag im Sinne einer substantiierten Einspruchsbeurteilung darstellen können.

Eine Analyse der Rechtsprechung in Wahlprüfungssachen zeigt Folgendes:

Der Deutsche Bundestag entschied bezüglich eines Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 17. Deutschen Bundestag am 9.6.2011 (Bundestags-Drucksache 17/6300, Anlage 25):

„Die nicht weiter präziserte Behauptung, es seien „erhebliche Differenzen“ zwischen den Ergebnissen der zeitgleich durchgeführten Bundestags- und Landtagswahlen festzustellen, reicht für die Annahme eines Wahlfehlers nicht aus; auf – ebenfalls angeführte – Abweichungen zwischen dem Erst- und Zweitstimmenergebnis bei der Landtagswahl in Brandenburg kommt es für die Gültigkeit der Wahl zum 17. Deutschen Bundestag erst recht nicht an.“

Das Verwaltungsgericht Regensburg legt in seinem Urteil in einem Wahlprüfungsverfahren vom 1.10.2008 (Az. RN 3 K 08.00971) dar:

„Es ist nicht vorgebracht und für das Gericht ersichtlich, dass und aus welchen Gründen das Wahlverhalten der Wähler in beiden Fällen [es fanden zeitgleich Gemeinderats- und Kreistagswahlen statt, Anm. d. Verf.] identisch oder auch nur vergleichbar sein sollten.“

Das Verwaltungsgericht Stade führt ebenfalls in einer Wahlprüfungsangelegenheit in seinem Urteil vom 20.3.2013 (Az. 1 A 1517/11) aus:

„Die Tatsache, dass sich – wie der Kläger geltend macht- auf dem Gebiet der Gemeinde B. die Ergebnisse der Gemeindewahl einerseits sowie der Kreiswahl andererseits unterscheiden, ist im Rahmen des § 46 Abs. 1 Satz 2 NKWG für sich genommen ebenfalls nicht erheblich. Über den Hinweis auf die unterschiedlichen Ergebnisse hinaus trägt der Kläger nichts vor, was konkreten Anlass für die Annahme bieten könnte, es sei zu Wahlfehlern in Sinne der genannten Vorschrift gekommen.“

Für weitere Rechtsprechung zu dem Themenkomplex der statistischen Auffälligkeiten als Tatsachenvortrag wird auf die Stellungnahme von Prof. Dr. Frank Bätge vom 3.9.2014 verwiesen (**Anlage 1**).

Urteile, Beschlüsse oder Entscheidungen von Wahlprüfungsorganen, die statistische Auffälligkeiten in den Wahlergebnissen als substantiierten Tatsachenvortrag angesehen haben, sind der Verwaltung nicht bekannt.

Nach der Rechtsprechung führen statistische Daten daher nur zu Vermutungen, nicht aber zu einem Tatsachenvortrag, der einen Wahlfehler hinreichend substantiiert darzulegen vermag.

II. Antwort der Verwaltung zu Frage 2:

Kann eine statistische Auffälligkeit in einem Wahlergebnis niemals zu einer Überprüfung der Wahl führen oder ist die Frage des Ausmaßes der statistischen Auffälligkeit ein Kriterium?

Nach Auffassung der Verwaltung können statistische Auffälligkeiten allein niemals einen Wahlfehler hinreichend substantiiert darlegen. Es ist vielmehr ein darüber hinausgehender Tatsachenvortrag erforderlich, der nicht nur darstellt, dass das Wahlergebnis einen Wahlfehler vermuten lässt.

Diese Ansicht teilt auch das Ministerium für Inneres und Kommunales des Landes Nordrhein-Westfalen.

III. Antwort der Verwaltung zu Frage 3:

Welche Kriterien wären für eine Wahlprüfung zu Grunde zu legen?

Die Rechtsprechung hat bislang keine Kriterien entwickelt, nach welchem Maßstab statistische Auffälligkeiten im Rahmen einer Wahlprüfung zu berücksichtigen sind.

Auch aus Sicht von Fachexperten der Statistik ist es nicht möglich, Wahlergebnisse aufgrund von statistischen Methoden auf ihre Richtigkeit zu überprüfen, wie dies auch vom Ministerium für Inneres und Kommunales in seinem Erlass vom 29.8.2014 bestätigt wurde (**Anlage 2**). Hier wird deutlich dargelegt, dass „*ein knappes oder als atypisch empfundenes Wahlergebnis in der Phase der Ergebnisermittlung allein nicht ausreicht, um [...] die Neuauszählung von Stimmergebnissen zu verlangen – hierfür wäre das Hinzutreten besonderer Umstände erforderlich.*“

Im Übrigen wird auf die Gutachten von Prof. Dr. Frank Bätge vom 17.7.2014, vom 18.8.2014 und vom 29.8.2014 Bezug genommen (**Anlage 3**, **Anlage 4** und **Anlage 5**).

Anlagen:

Anlage 1: Stellungnahme von Prof. Dr. Frank Bätge vom 3.9.2014

Anlage 2: Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 29.8.2014

Anlage 3: Gutachten von Prof. Dr. Frank Bätge vom 17.7.2014

Anlage 4: Gutachten von Prof. Dr. Frank Bätge vom 18.8.2014

Anlage 5: Gutachten von Prof. Dr. Frank Bätge vom 29.8.2014