

# Mitteilung

## öffentlicher Teil

Gremium	Datum
Wahlprüfungsausschuss	22.08.2014

### Informationen zu den Aufgaben und dem Verfahren des Wahlprüfungsausschusses

#### Rahmenbedingungen:

#### **1. Verfahren bei einem Einspruch gegen die Kommunalwahl**

Sofern ein Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl der Mitglieder des Rates und der Bezirksvertretungen beim Wahlleiter eingeht, legt dieser den Einspruch nach § 66 der Kommunalwahlordnung NRW (KWahlO) sowie die „sonstigen Unterlagen über die amtliche Vorprüfung“ dem Wahlprüfungsausschuss vor. Bei den sonstigen Unterlagen der amtlichen Vorprüfung handelt es sich um die nach § 61 Absatz 1 KWahlO für die Sitzung des Wahlausschuss überprüften Niederschriften der Wahlvorstände sowie die Änderungsprotokolle.

Durch den nachfolgenden Link gelangt man zu der Sitzung des Wahlausschusses vom 30.05.2014. Dort sind auch die Niederschriften für die Ergebnisermittlung der Wahl des Rates und der Mitglieder der Bezirksvertretungen hinterlegt.

[http://ratsinformation.stadt-koeln.de/to0040.asp?\\_ksinr=12610](http://ratsinformation.stadt-koeln.de/to0040.asp?_ksinr=12610)

In seiner Sitzung erhält der Wahlprüfungsausschuss einen bereits vom Wahlleiter aufbereiteten Prüfungsvorgang, der die Einsprüche, deren rechtliche Würdigung und ggfs. „sonstige“ Unterlagen gemäß § 66 KWahlO enthält. Auf dieser Grundlage kann der Ausschuss ohne weitere Ermittlungen entscheiden.

Durch seine Entscheidung unterbreitet der Wahlprüfungsausschuss dem Rat einen Vorschlag für die abschließende Entscheidung. Der Rat entscheidet nach Vorprüfung durch den Wahlprüfungsausschuss gemäß § 40 KWahlG über die Gültigkeit der Wahl. Die Entscheidungen des Rates werden gemäß § 65 KWahlO öffentlich bekannt gegeben.

Gemäß § 41 Abs. 1 KWahlG kann gegen den Beschluss des Rates nach § 40 Abs. 1 binnen eines Monats nach Bekanntgabe Klage erhoben werden. Die Klage steht auch der Aufsichtsbehörde zu.

- 1.1.** Hält der Wahlprüfungsausschuss den Einspruch für unzulässig oder unbegründet, empfiehlt er dem Rat, den Einspruch zurückzuweisen (siehe dazu im Einzelnen unter Ziffer 2).

Hält der Wahlprüfungsausschuss den Einspruch für zulässig und begründet, schlägt der Wahlprüfungsausschuss entsprechend § 40 Absatz1 des Kommunalwahlgesetzes NRW (KWahlG) dem Rat folgende Entscheidung vor:

- Alternative 1:  
Hält der Wahlprüfungsausschuss einen gewählten Vertreter bzw. eine gewählte Vertreter-

rin für nicht wählbar, schlägt der dem Rat vor, das Ausscheiden dieses Vertreters bzw. dieser Vertreterin aus dem Gremium, in das die Person gewählt wurde, anzuordnen (§ 40 Absatz 1 Buchstabe a KWahlG).

- **Alternative 2:**  
Geht der Wahlprüfungsausschuss von Unregelmäßigkeiten bei der Wahlvorbereitung oder der Wahlhandlung aus, so empfiehlt er dem Rat, die Wahl ganz oder teilweise für ungültig zu erklären und in diesem Umfang eine Wiederholungswahl im Sinne des § 42 KWahlG anzuordnen (§ 40 Absatz 1 Buchstabe b KWahlG).
- **Alternative 3:**  
Hält der Wahlprüfungsausschuss die Feststellung des Wahlergebnisses für ungültig, so empfiehlt er dem Rat, diese für ungültig zu erklären und eine Neufeststellung im Sinne des § 43 KWahlG anzuordnen (§ 40 Absatz 1 Buchstabe c KWahlG).

Geht der Wahlprüfungsausschuss davon aus, dass keine Fälle des § 40 Absatz 1 Buchstaben a-c KWahlG vorliegen, empfiehlt er dem Rat, die Wahl für gültig zu erklären (§ 40 Absatz 1 Buchstabe d KWahlG).

**1.2.** Der Prüfungsmaßstab des Wahlprüfungsausschusses unterscheidet sich dabei von dem Prüfungsumfang des Wahlausschusses:

**1.2.1** Der Wahlausschuss stellt nach dem Wahltag gemäß §§ 33, 34 KWahlG das endgültige Wahlergebnis fest. Hierfür werden nach § 61 Absatz 1 KWahlG zuvor durch den Wahlleiter alle Niederschriften auf ihre Vollständigkeit und Ordnungsmäßigkeit überprüft. Gibt eine Niederschrift zu Bedenken Anlass, werden auch die weiteren Unterlagen aus diesem Stimmbezirk, wie z.B. die Stimmzettel aus diesem Stimmbezirk, angefordert und überprüft. Der Wahlleiter informiert den Wahlausschuss über diese Vorprüfung. Daraufhin stellt der Wahlausschuss das amtliche Endergebnis der Wahl fest. Er ist dabei nach § 34 Absatz 2 an die Entscheidungen der Wahlvorstände (z.B. über die Gültigkeit einzelner Stimmen) gebunden und nur berechtigt, rechnerische Korrekturen vorzunehmen.

**1.2.2** Der Wahlprüfungsausschuss ist nicht an die Entscheidungen der Wahlvorstände gebunden und daher z.B. auch berechtigt, über die Gültigkeit einzelner Stimmen anders zu befinden als der Wahlvorstand. Dagegen reicht es jedoch für den Wahlprüfungsausschuss nicht aus, wenn hinsichtlich der Richtigkeit der Ergebnisermittlung durch den Wahlvorstand nur Bedenken vorliegen. Vielmehr müssen „Unregelmäßigkeiten“ (zur Begriffserläuterung s.u.) vorliegen, die über Bedenken, Spekulationen oder Ungereimtheiten hinausgehen und die eine abweichende Bewertung der Entscheidungen des Wahlvorstandes und des Wahlausschusses zwingend notwendig machen.

Solange keine Unregelmäßigkeiten dargelegt werden, kann die Vertrauensstellung und Verantwortung, die der ehrenamtliche Wahlvorstand als Repräsentant der Souveräns, der Wahlberechtigten, für die Durchführung und Ergebnisfeststellung der Wahl innehat, nicht in Frage gestellt oder erschüttert werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der Wahlausschuss in einer gesonderten Prüfung das amtliche Wahlergebnis festgestellt hat.

## **2. Zulässigkeit des Wahleinspruches**

Nach § 39 Absatz 1 des Kommunalwahlgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (KWahlG) ist ein Wahleinspruch innerhalb eines Monats nach Bekanntmachung des Wahlergebnisses schriftlich oder mündlich zur Niederschrift beim Wahlleiter zu erklären.

Die Wahlergebnisse für die Kommunalwahl wurden im Amtsblatt der Stadt Köln von 04. Juni 2014, Nr. 24 aus 2014 unter den laufenden Nummern 271 und 272, S. 791 ff öffentlich bekannt gemacht. Die Einspruchsfrist begann daher mit dem 05. Juni 2014 und endete am 04. Juli 2014.

**2.1.** Einspruch gegen die Gültigkeit der Kommunalwahl können gemäß § 39 Absatz 1 KWahlG einlegen:

- jede/jeder Wahlberechtigte des Wahlgebiets,
- die für das Wahlgebiet zuständige Leitung solcher Parteien und Wählergruppen, die an der Wahl teilgenommen haben, sowie
- die Aufsichtsbehörde.

**2.2.** Ein zulässiger Einspruch muss **daneben** auch hinreichend begründet sein.

Nach ständiger Spruchpraxis der Wahlprüfungsausschüsse des Deutschen Bundestags und der Rechtsprechung sind insbesondere Wahleinsprüche (offensichtlich) nicht ausreichend begründet,

- die einen Sachverhalt vortragen, der einen Fehler bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl nicht erkennen lässt,
- mangels ausreichender Angabe von Tatsachen nicht erkennen lassen, auf welchen Tatbestand der Einspruch gestützt wird (BVerfG, Beschluss vom 03.06.1975, Az. 2 BvC 1/74, Rn. 68),
- sich zwar auf nachprüfbare Mängel bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl stützen, wobei diese Mängel jedoch angesichts des Stimmenverhältnisses keinen Einfluss auf die Mandatsverteilung haben können (sogenannte „Mandatsrelevanz“ eines Wahlfehlers) (BVerfG, Beschluss vom 21.12.1955, Az. 1 BvC 1/54, Rn. 15]).

Dem entspricht auch die gesetzliche Regelung im Kommunalwahlgesetz. Gemäß § 40 Absatz 1 Buchstabe b KWahlG ist die Wahl nur dann für ungültig zu erklären, wenn bei der Wahl oder bei der Wahlhandlung Unregelmäßigkeiten vorgekommen sind, die im jeweils vorliegenden Einzelfall auf das Wahlergebnis im Wahlbezirk oder auf die Zuteilung der Sitze aus der Reserveliste von entscheidendem Einfluss gewesen sein können.

Nach § 40 Absatz 1 Buchstabe c KWahlG kann auch die Ergebnisfeststellung für ungültig erklärt werden. Auch hierfür ist es jedoch erforderlich, dass es zu Unregelmäßigkeiten bei der Ergebnisfeststellung gekommen sein muss, die im Einzelfall eine Mandatsrelevanz haben müsste.

Daher ist nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (z.B. Urteil des BVerfG vom 12. 12.1991, Az. 2 BvR 562/91, Rn. 39 mit Verweis auf BVerfG 03.06.1975, Az. 2 BvC 1/74, BVerfG vom 24.11.1981, Az. 2 BvL 4/80 und BVerfG vom 11.10.1988, Az. 2 BvC 5/88) ein Wahleinspruch innerhalb der Einspruchsfrist substantiiert zu begründen. Dies bedeutet, dass konkret vorgetragen werden muss, welche wahlrechtlichen Vorschriften bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl verletzt worden sein sollen.

Dieses sogenannte Substantiierungsgebot soll sicherstellen, dass die sich aus der Grundlage der Feststellung des endgültigen Wahlergebnisses ergebende Zusammensetzung des zu wählenden Gremiums nicht vorschnell in Frage gestellt wird. Daher sind Wahlbeanstandungen, die über nicht belegte Vermutungen oder die bloße Andeutung der Möglichkeit von Wahlfehlern nicht hinausgehen und einen konkreten, der Überprüfung zugänglichen Sachverhalt nicht enthalten, als unsubstantiiert zurückzuweisen (vgl. BVerfG, Urteil vom 12..12.1991, Az. BvR 562/91, Rn. 41). Die Wahlprüfung erfolgt auch nicht in Form einer erneuten Überprüfung der gesamten Wahl von Amts wegen (Totalitätsprinzip). Vielmehr richtet sich ihr Umfang nach dem Einspruch, durch den der Einspruchsführer den Anfechtungsgegenstand bestimmt (BVerfG, Beschluss vom 03.06.1975, Az. 1/74, Rn. 68).

Von dieser Substantiierungspflicht kann sich der Einspruchsführer auch nicht dadurch befreien, dass er im Einzelfall, z.B. mangels Informations- und Ermittlungsmöglichkeiten, Schwierigkeiten insbesondere im tatsächlichen Bereich für die Darlegung hat (BVerfG, Beschluss vom 03. Juni

1975, 1/74, Rn. 71). Hierfür sieht der Gesetzgeber beispielsweise in § 39 Absatz 1 KWahlG ein Einspruchsrecht der Aufsichtsbehörde, also einer amtlichen Stelle, vor, deren Informations- und Ermittlungsmöglichkeiten umfangreicher gestaltet sind.

Dass das Wahlergebnis knapp war und menschlicher Irrtum beim Zählen grundsätzlich nicht auszuschließen ist, reicht nicht aus, um einen mandatsrelevanten Wahlfehler darzulegen (VGH München, Beschluss vom 24. Juni 1998, Az. 4 ZB 97.2164).

Zusammenfassend bedeutet dies, dass ein Einspruchsführer nur mit solchen Anfechtungsgründen gehört werden kann, die sowohl in tatsächlicher sowie auch in rechtlicher Hinsicht hinreichend konkretisiert sind. Mit bloßen Vermutungen, Andeutungen von möglichen Wahlfehlern oder allgemeinen Behauptungen über solche Fehler oder nicht unwahrscheinliche Fehlerquellen muss ein Einspruchsführer dagegen zurückgewiesen werden (vgl. VG Weimar, Urteil vom 25. Januar 2006, Az. 6 K 20/05 We, S. 6, mwN).

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, ist der Wahleinspruch zulässig.

### **3. Begründetheit des Wahleinspruchs**

Für die Begründetheit des Wahleinspruchs ergeben sich dadurch folgende Prüfungsmaßstäbe bei Einsprüchen auf der Grundlage von §§ 40 Abs. 1, Buchstabe b i.V.m. § 41 KWahlG.

#### **3.1. Vorliegen eines Wahlfehlers**

Bei der Vorbereitung, der Durchführung oder der Ergebnisermittlung der Wahl muss es zu Unregelmäßigkeiten gekommen sein. Gemäß dem ausdrücklichen Wortlaut des Gesetzes, § 40 Abs. 1, Buchstabe b KWahlG ist hierfür ein hohes Maß an Gewissheit erforderlich: „Wird festgestellt, dass bei der Vorbereitung der Wahl oder bei der Wahlhandlung Unregelmäßigkeiten vorgekommen sind, die im jeweils vorliegenden Einzelfall auf das Wahlergebnis im Wahlbezirk oder auf die Zuteilung der Sitze aus der Reserveliste von entscheidendem Einfluss gewesen sein können, so ist die Wahl in dem aus § 42 Abs.1 KWahlG, ersichtlichen Umfang für ungültig zu erklären und dementsprechend eine Wiederholungswahl anzuordnen“.

Von dem Begriff der Unregelmäßigkeit werden die Umstände erfasst, die dem Schutzzweck der beeinträchtigten wahlrechtlichen Bestimmungen und Grundsätze zuwiderlaufen (Bätge, Wahlen und Abstimmungen in NRW, Kennzahl 11.40, Rn. 9, Loseblattkommentar, Stand 1. Juni 2014 mwN).

Es handelt sich bei Unregelmäßigkeiten um mehr als reine Spekulationen, Ungereimtheiten oder Verdachtsmomente. So entschied das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 12.12.1991 (BVerfG Az. 2 BvR 562/91, Rn. 44):

„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, dürfen deshalb als unsubstantiiert zurückgewiesen werden.“

Der Wahlfehler erfordert vielmehr einen Verstoß gegen wahlrechtliche Bestimmungen oder allgemeine Verstöße gegen Wahlrechtsgrundsätze.

#### **3.2. Erheblichkeit des Wahlfehlers: Mandatsrelevanz**

Dieser festgestellte Wahlfehler müsste zudem für die Sitzverteilung von entscheidendem Einfluss gewesen sein können. Hierbei reicht ein möglicher ursächlicher Zusammenhang zwischen Wahlfehler und Wahlergebnis aus. Dieser soll gegeben sein, wenn sich nicht nur eine theoretische, sondern eine konkrete und nach der Lebenserfahrung nicht ganz fernliegende Möglichkeit der Beeinflussung des Wahlergebnisses ergibt (Bätge, Wahlen und Abstimmungen in NRW, Kennzahl 11.40, Rn. 11, Loseblattkommentar, Stand 1. Juni 2014 mwN).

Hierbei bestehen zwei unterschiedliche Möglichkeiten:

- Mandatsrelevant hinsichtlich eines Wahlbezirks ist ein Wahlfehler, wenn ohne diesen Fehler nicht auszuschließen wäre, dass ein anderer Kandidat in diesem Wahlbezirk die meisten Stimmen errungen hätte. Hierdurch würde nämlich beeinflusst, welche Kandidaten direkt in den Rat einziehen und welche Kandidaten über die Reserveliste ihr Mandat erhalten.
- Mandatsrelevant in Bezug auf das Gesamtergebnis, das den Verhältnisausgleich über die Reservelisten regelt, ist ein Wahlfehler, sofern er dazu führt, dass eine abweichende Anzahl an Sitzen auf die Wahlvorschläge entfallen ist, als dies ohne den Wahlfehler der Fall gewesen wäre.

#### **4. Verfahren im Wahlprüfungsausschuss**

##### **4.1. Rederecht der Einspruchsführenden**

Der Wahlprüfungsausschuss ist ein Pflichtausschuss nach Sondergesetz (§ 40 Kommunalwahlgesetz NRW iV.m. § 66 Kommunalwahlordnung NRW). Es handelt sich gleichwohl um einen sogenannten „echten“ Ratsausschuss. Das Kommunalwahlrecht, die Gemeindeordnung, die Hauptsatzung der Stadt Köln und die Geschäftsordnung des Rates enthalten keine speziellen Verfahrensregelungen zur Beteiligung der Einspruchsführerinnen/Einspruchsführer (z.B. Beiladung, Rederecht etc.) im Wahlprüfungsverfahren. Das Verfahren vor dem Wahlprüfungsausschuss richtet sich demnach nach den allgemeinen Regelungen für Ausschüsse des Rates der Stadt Köln.

Nach der Gemeindeordnung NRW (GO NRW) und der Geschäftsordnung des Rates und der Bezirksvertretungen der Stadt Köln (GeschO) besteht kein generelles Rederecht für Dritte. Das gilt auch dann, wenn Beschlüsse von einem Ausschuss getroffen werden sollen, die auf unmittelbar oder mittelbar auf Eingaben, Einsprüchen und Anträgen von Bürgerinnen und Bürgern beruhen. Eine ausdrückliche Ausnahme besteht nur im Rahmen der sachlichen Beratung eines Bürgerbegehrens. Hier ist zunächst den Vertreterinnen bzw. den Vertretern des Bürgerbegehrens Rederecht zu gewähren. Bei der Beratung über Anregungen und Beschwerden i.S.d. § 24 Gemeindeordnung (Einwohnerantrag) gemäß § 34 Abs. 13 GeschO ist zunächst der Antragstellerin bzw. dem Antragsteller ein Rederecht einzuräumen.

Für die Beratung und Entscheidung von Einsprüchen im Wahlprüfungsverfahren vor dem Wahlprüfungsausschuss besteht mithin kein originäres Rederecht der Beteiligten.

Der Wahlprüfungsausschuss kann aber gemäß § 34 Abs. 4 GeschO beschließen Vertreterinnen bzw. Vertreter derjenigen Bevölkerungsgruppen, die von der Entscheidung vorwiegend betroffen werden, zu den Beratungen hinzuzuziehen (im Sinne einer Anhörung). Der Beschluss hierüber muss vor Eintritt in die Tagesordnung gefasst werden.

In der Wahlprüfungsausschusssitzung zur Kommunalwahl 2009 am 24.11.2009 wurde zwei Einspruchsführern Gelegenheit zur Erläuterung ihrer Einsprüche gegeben. (siehe auch Niederschrift der Sitzung des Wahlprüfungsausschuss von 2009 unter TOP 1.3 und Top 1.7. Link zur Sitzung vom 24.11.2009:

<http://ratsinformation.stadt-koeln.de/to0040.asp?ksinr=4362>)

#### **5. Weiteres Verfahren nach einem Ratsbeschluss über den Umgang mit Einsprüchen aus dem Wahlprüfungsausschuss**

Gemäß § 65 Satz 1 KWahlO sind die folgenden Entscheidungen der Aufsichtsbehörde, dem vom Verlust des Sitzes betroffenen Vertreter und, wenn sie einen Einspruch betreffen, dem Einspruchserheber zuzustellen:

1. Beschluss der Vertretung über die Gültigkeit der Wahl gemäß § 40 Abs. 1 des Gesetzes,
2. Beschluss der Vertretung über den Verlust eines Sitzes gemäß § 44 Abs. 1 des Gesetzes,
3. nachträgliche Feststellung des Wahlleiters, daß ein Bewerber die Wahl angenommen hat, obwohl er an der Zugehörigkeit zur Vertretung gehindert war (§ 13 Abs. 3 Satz 2, Abs. 4 und Abs. 6 Satz 3 des Gesetzes), und Feststellung des Verlustes der Mitgliedschaft (§ 13 Abs. 3 Satz 3 und Abs. 6 Satz 3 des Gesetzes),
4. Feststellung des Wahlleiters über den Nachfolger oder das Freibleiben des Sitzes bei der Ersatzbestimmung von Vertretern (§ 45 Abs. 2 des Gesetzes),
5. Feststellung des Wahlleiters über den Verlust des Sitzes auf Grund eines Parteiverbots gemäß Artikel 21 des Grundgesetzes, auf Grund einer Entscheidung nach Artikel 9 Abs. 2 des Grundgesetzes und auf Grund einer Entscheidung nach Artikel 32 Abs. 2 der Landesverfassung (§ 46 Abs. 4 des Gesetzes).

Gemäß § 65 Satz 2 und Satz 3 der KWahlO sind der Beschluss der Vertretung und die Feststellung des Wahlleiters öffentlich bekanntzumachen. Eine Bekanntmachung in Form der Veröffentlichung im Amtsblatt der Stadt Köln genügt.

Bezüglich der Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die Entscheidung des Rates wird auf § 41 Absatz 1 Kommunalwahlgesetz NRW verwiesen. Danach ist gegen den Beschluss des Rates zur Gültigkeit der Kommunalwahl gemäß § 40 Absatz 1 des Kommunalwahlgesetzes der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten geöffnet. Vor Klageerhebung findet kein Widerspruchsverfahren statt. Die Klage ist gegen den Rat, vertreten durch den Oberbürgermeister, zu richten.

#### Anlagen:

Anlage 1: Gesetzliche Normierungen