



Universität zu Köln, Albertus-Magnus-Platz, 50923 Köln

Vorsitzende des Innenausschusses  
Frau Angela Erwin, MdL  
Landtag Nordrhein-Westfalen  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

Nur per E-Mail: [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

**Institut für Öffentliches Recht  
und Verwaltungslehre**

Der Direktor

**Univ.-Prof. Dr. iur. Markus Ogorek,  
LL.M. (Berkeley), Att. at Law (NY)**

Telefon: 0221 470 – 76545  
Telefax: 0221 470 – 76570  
[Markus.Ogorek@uni-koeln.de](mailto:Markus.Ogorek@uni-koeln.de)

Referent: Luca Manns  
Telefon: 0221 470 – 76544  
Telefax: 0221 470 – 76570  
[Luca.Manns@uni-koeln.de](mailto:Luca.Manns@uni-koeln.de)

Sekretariat: Susanne Braunschfeld  
Telefon: 0221 470 – 7889  
Telefax: 0221 470 – 76570  
[Susanne.Braunschfeld@uni-koeln.de](mailto:Susanne.Braunschfeld@uni-koeln.de)

Köln, 14.04.2024

**Anhörung zu dem Gesetzentwurf zur Änderung des  
Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlbezogener  
Vorschriften (LT-Drs. 18/7788)**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

haben Sie vielen Dank für Ihre Bitte um Stellungnahme hinsichtlich des o.g. Gesetzesvorhabens, der ich mit den nachfolgenden Ausführungen nachkommen möchte.

Für Rückfragen stehe ich Ihnen in der Ausschussanhörung gerne (virtuell) zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Markus  
Ogorek

Digital unterschrieben von  
Markus Ogorek  
Datum: 2024.04.14 22:14:16  
+02'00'

**Postanschrift**  
Albertus-Magnus-Platz  
50923 Köln

**Besuchsanschrift**  
3. Obergeschoss  
Bernhard-Feilchenfeld-Straße 9  
50969 Köln

**KVB** Pohlstraße



## Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlbezogener Vorschriften (LT-Drs. 18/7788)

### I. Erhöhung der Zahl der Beisitzer (§ 2 Abs. 4 KWahlG-E)

Der Gesetzentwurf sieht vor, die Anzahl der vorgesehenen Beisitzer des Wahlvorstands gem. § 2 Abs. 4 KWahlG-E von sechs auf sieben zu erhöhen. Sie sind neben dem Wahlvorsteher und dem stellvertretenden Wahlvorsteher Teil des Wahlvorstands und somit für die ordnungsgemäße Durchführung der Wahl im jeweiligen Wahlbezirk verantwortlich (§ 7 Abs. 7 Satz 3 KWahlO).

Die Erhöhung der Zahl der Beisitzer vereinfacht die Durchführung der Wahl, indem sie die Gefahr eines Nichterreichens der Beschlussfähigkeit und somit der ordnungswidrigen Besetzung des Wahlvorstands entgegenwirkt.<sup>1</sup> Dies betrifft die Arbeit des Wahlvorstands bei der Durchführung der Wahlhandlung, wonach die Anwesenheit von mindestens drei Mitgliedern des Wahlvorstands während der Wahlhandlung erforderlich ist (§ 7 Abs. 8 Satz 1 KWahlO). Auch die Beschlussfähigkeit des Wahlvorstands, die die Anwesenheit von drei Mitgliedern für die Wahlhandlung beziehungsweise fünf Mitgliedern bei Ermittlung und Feststellung des Stimmergebnisses gem. § 7 Abs. 9 Satz 1 KWahlO verlangt, wird durch eine hohe Anzahl an Beisitzern erleichtert.

Eine höhere Anzahl an Beisitzern mag zwar die Durchführung der Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses (geringfügig) erschweren, bei der alle Beisitzer anwesend sein „sollen“ (vgl. § 7 Abs. 8 Satz 2 KWahlO). Da es sich lediglich um eine Sollvorschrift handelt, ist dies aber zu vernachlässigen. Grund für die Änderung ist die Angleichung an das BWahlG. Gleiche Anforderungen führen zu größerer Rechtsklarheit, erleichtern den Gemeinden die Durchführung von Bundes- und Kommunalwahlen und sind auch insofern zu befürworten.

### II. Reduzierung der Vertreterzahl durch Satzung der Gemeinde (§ 3 KWahlG)

Der Gesetzentwurf sieht eine Änderung von § 3 KWahlG vor, der die Zahl der zu wählenden Vertreter bei Rats- und Kreistagswahlen bestimmt. Für kreisfreie Städte und die Wahl der Bezirksvertretungen gelten Sonderregelungen gem. § 36 Abs. 2 GO und § 46a KWahlG.<sup>2</sup> § 3 Abs. 2 Satz 2 KWahlG erkennt den Gemeinden die Befugnis zu, durch Satzung die Größe

---

<sup>1</sup> Bätge, Wahlen und Abstimmungen in Nordrhein-Westfalen, Lfg. 72, 1. Februar 2023, 11.02 § 2 KWahlG, Rn. 8.

<sup>2</sup> Bätge, Wahlen und Abstimmungen in Nordrhein-Westfalen, Lfg. 72, 1. Februar 2023, 11.03 § 3 KWahlG, Rn. 1.

ihrer Gemeindevertretung herabzusetzen. Nach dem Gesetzentwurf sollen die Gemeinden gem. § 3 Abs. 2 Satz 2 KWahlG die Anzahl der Vertreter nicht mehr nur um bis zu zehn, sondern um bis zu zwölf Vertreter verringern können, wobei die Zahl von 20 Ratsmitgliedern nicht unterschritten werden darf.

Die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, die nach der Gesetzesbegründung durch die Änderung erfolgen soll, ist grundsätzlich begrüßenswert und wird durch die Erweiterung des Spielraums der Gemeinden im Hinblick auf ihre eigene Vertretung auch erreicht. Die Befugnis zur erhöhten Reduzierung der Vertreterzahl spielt für die Gemeinden insofern eine wichtige Rolle, als sie ihr die schwierige Suche nach Vertretern erleichtert. Ein ehrenamtliches Rats- oder Kreistagsmandat stellt hohe Anforderungen an die Vertreter, die diese neben der beruflichen Tätigkeit zu erfüllen haben.<sup>3</sup> Die erforderlichen Spezialisierungen im Rahmen der Ausschussarbeit und der Arbeitskreise erfordern ein nicht unerhebliches Engagement der Mitglieder.<sup>4</sup> Dies war bereits der Grund für die frühere Erhöhung der Reduzierungszahl von sechs auf zehn Vertreter im November 2016.<sup>5</sup>

Zuzubilligen ist den einbringenden Fraktionen, dass die weitere Reduzierungsmöglichkeit die Mehrheitsfindung künftig vereinfacht und die Arbeitsfähigkeit insbesondere kleinerer Kommunalvertretungen absichern kann. Jedoch steigt durch die Reduzierung von Mandatsträgern die Belastung für die übrigbleibenden Vertreter geradezu zwangsläufig. Ob dies die Attraktivität eines ehrenamtlichen lokalpolitischen Mandats erhöht, dürfte fraglich sein. Auch im Lichte des Demokratieprinzips kann keine beliebig weite Reduzierung von Mandaten als zulässig angesehen werden.

Der Gesetzgeber hat zu berücksichtigen, dass eine schrittweise Erweiterung der Befugnis der Gemeinde und Kreise zur Reduzierung der Vertreterzahl langfristig zu einer mangelnden Repräsentation der Gemeindebürger führen kann, die mit Art. 4 Abs. 1 Verf. NRW und Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG nicht mehr in Einklang zu bringen ist.<sup>6</sup> Das gilt insbesondere, als die Reduzierung der Vertreterzahl für Gemeinden in NRW vergleichsweise einfach bewirkt werden kann: Für den Beschluss genügt nach § 3 Abs. 2 KWahlG die Mehrheit der gesetzlichen Gemeindevertreter – anders als etwa in Hessen, wo die Reduzierung gem. § 38 Abs. 2 Satz 3 HGO eine Mehrheit von mindestens zwei Dritteln ebendieser erfordert.<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Tiedtke, in: PdK NW A-27, KommWahlG § 3 2.

<sup>4</sup> Tiedtke, in: PdK NW A-27, KommWahlG § 3 2.

<sup>5</sup> Auch die LT-Drs. 16/3387 (S. 26) stellte zur Begründung der Reduzierung auf eine hohe Belastung kommunaler Mandatsträger ab.

<sup>6</sup> Tiedtke, in: PdK NW A-27, KommWahlG § 3 3.

<sup>7</sup> Ogorek, in: BeckOK KommunalR Hessen, 26. Ed. 1. Februar 2024, HGO § 38 Rn. 5.1.



Begegnet wird dem in der vorliegenden Novelle durch die gesetzlich vorgesehene Mindestzahl von 20 Vertretern, die auch durch eine Reduzierungssatzung nicht unterschritten werden darf. Diese dürfte nach hiesiger Einschätzung einen Mindeststandard an demokratischer Repräsentation in allen Gemeinden (noch) sicherstellen. Vor dem Hintergrund, dass in anderen Bundesländern kleinere Gemeinde wesentlich geringere Vertreterzahlen von lediglich sechs Mitgliedern aufweisen (z.B. Niedersachsen: § 46 NKomVG), zeigt sich im Bundesvergleich kein nordrhein-westfälischer Sonderweg, der mit der hiesigen Novelle beschriftet würde.<sup>8</sup> Auch aufgrund der Freiwilligkeit der angedachten Reduzierung – könnte sich eine Kommunalvertretung bei zu starker Arbeitsbelastung doch jederzeit (wieder) gegen die Reduzierung ihrer Vertreterzahl entscheiden – bestehen keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken.

Hinsichtlich eventueller weiterer Reduzierungsmöglichkeiten in der Zukunft ist das Verhältnis der Anzahl der Wahlberechtigten zur Anzahl ihrer Gemeindevertreter im Blick zu behalten. Besonders stark wirkt sich die neue Regelung etwa auf eine Gemeinde von exakt 15.000 Einwohnern aus, die aufgrund ihrer Größe von grundsätzlich 32 Mitgliedern (gerade noch) auf das Mindestmaß von 20 Kommunalvertretern zurückfallen könnte. Dies würde zur gleichen Anzahl an Vertretern führen, wie sie in einer Gemeinde von 5.000 Einwohnern vorgesehen sind und damit deutliche Repräsentationsunterschiede bezogen auf die Einwohner-Mandats-träger-Quote mit sich bringen.

Die reduzierte Zahl von mindestens 20 Vertretern für eine Gemeinde von 15.000 Einwohnern liegt zwar durchaus im unteren Mittelfeld. So sind in Baden-Württemberg und Sachsen für Gemeinden dieser Größe 22 Vertreter vorgesehen, die durch Satzung auf 18 Vertreter verringert werden können. In Hessen hingegen umfasst die Vertretung einer Gemeinde mit 15.000 Einwohnern 37 Vertreter, diese Zahl kann durch Satzung auf 31 Vertreter reduziert werden. In Niedersachsen kann durch Satzung die Größe der Kommunalvertretung einer Gemeinde gleicher Größe von 32 auf 26 Vertreter reduziert werden.

In Schleswig-Holstein hat eine Gemeinde von 15.000 Einwohnern 27 Vertreter. Auffällig ist aber, dass die meisten anderen Bundesländer sich für ein stärker abgestuftes Modell entschieden haben, mit anderen Worten die in der nordrhein-westfälischen Novelle angedachte Streuung eher ungewöhnlich ist. Eine Gemeinde von 5.000 Einwohnern hat in den meisten Ländern eine erheblich geringere Anzahl an Vertretern als eine Gemeinde von 15.000 Einwohnern. Daher sollten sich die einbringenden Fraktionen noch einmal dahingehend beraten, ob eine stärkere Abstufung innerhalb des vorgezeichneten Rahmens nicht sinnvoll wäre. (Verfassungs)rechtlich zwingend ist sie wohl nicht.

---

<sup>8</sup> Wobei hier zu beachten ist, dass in anderen Ländern erheblich kleinere Gemeinden bestehen, wohingegen die kleinste NRW-Gemeinde (die Stadt Heimbach) bereits über 4.000 Einwohner zählt.



### **III. Heranziehung ausschließlich der Wahlberechtigten für die Bestimmung der Wahlbezirke**

Für die Abgrenzung der Wahlbezirke soll nur noch auf die Zahl der Wahlberechtigten und nicht mehr auf die der Einwohner abgestellt werden. Nicht wahlberechtigte Minderjährige werden nun nicht mehr berücksichtigt. Diese Regelung setzt jüngere verfassungsrechtliche Vorgaben um. So hatte der VerfGH NRW zwar keine erheblichen Abweichungen bei der Verteilung der Minderjährigen in den Wahlbezirken in NRW festgestellt, aber diesem Zuge klargestellt, dass die Einteilung der Wahlkreise grundsätzlich auf Grundlage ausschließlich der Wahlberechtigten zu erfolgen hat.<sup>9</sup>

### **IV. Einteilung der Wahlbezirke: Herabsetzen der Obergrenze von 25 v. H. auf 15 v. H. für Abweichungen von der durchschnittlichen Wahlberechtigtenzahl aller Wahlbezirke (§ 4 Abs. 2 KWahlG)**

Die Regelung setzt die Rechtsprechung des VerfGH NRW um und fördert durch eine stärker ausgeglichene Aufteilung der Wahlbezirke die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit der Bewerber, Parteien und Wählergruppen.<sup>10</sup> Eine höhere Abweichung von der durchschnittlichen Größe eines Wahlbezirkes von bis zu 20 v.H. erlaubt die Regelung „in begründeten Ausnahmefällen“ (§ 4 Abs. 4 KWahlG-E). Die Regelung benennt als Beispiele für einen solchen Fall die „Wahrung räumlicher Zusammenhänge“ und die „Rücksichtnahme auf gewachsene Ortsstrukturen“. Damit wird ein Urteil des VerfGH NRW umgesetzt, das Ausnahmeregelungen zur Verfolgung verfassungsrechtlicher Ziele für zulässig hielt, die ein der Wahlrechts- und Chancengleichheit vergleichbares Gewicht aufweisen.<sup>11</sup> Die Wahrung räumlicher Strukturen kann danach dann berücksichtigt werden, wenn dies zur Kommunikation der Wähler untereinander oder der Erhöhung der Wahlbereitschaft und damit zur Verwirklichung des Demokratieprinzips erforderlich ist. Grund für die im Gesetzentwurf vorgesehene Ausnahme ist folglich die Förderung der politischen Willensbildung in diesen Orten. Zur Vereinfachung der Anwendbarkeit und Klarheit der Regel wird angeregt, den der Ausnahme zugrundeliegenden Zweck in die Formulierung oder in die Gesetzesbegründung aufzunehmen.

### **V. Vorverlegung der Stichtage für die Einreichung und Zulassung von Wahlvorschlägen (§ 15 KWahlG)**

Vorgesehen ist eine Vorverlegung der Stichtage für die Einreichung und Zulassung von Wahlvorschlägen um zehn Tage. Grund dafür sei die Vereinfachung des Briefwahlverfahrens und

---

<sup>9</sup> VerfGH NRW, Urt. v. 20. Dezember 2019 – 35/19 –, juris (Rn. 157); zu diesem Themenkreis auf Bundesebene vgl. BVerfG, Beschl. v. 31. Januar 2012 – 2 BvC 3/11 –, BVerfGE 130, 212 (231).

<sup>10</sup> VerfGH NRW, Urt. v. 20. Dezember 2019 – 35/19 –, juris (Rn. 172).

<sup>11</sup> VerfGH NRW, Urt. v. 20. Dezember 2019 – 35/19 –, juris (Rn. 174).



die Angleichung an das BWG. Im Kontext von Wahlen steht dem Gesetzgeber bei der Terminplanung ein Gestaltungsspielraum zu.<sup>12</sup> Dieser wird eingeschränkt durch das Demokratieprinzip und die Wahlrechtsgrundsätze,<sup>13</sup> wonach eine zeitliche Nähe zur Wahl erforderlich ist.<sup>14</sup> Die Termine zur Einreichung von Wahlvorschlägen dürfen somit nicht von dem Wahltermin entkoppelt werden, indem sie in zeitlicher Hinsicht zu weit von ihm entfernt liegen. Vorliegend werden für die Kommunalwahlen die gleichen zeitlichen Abstände zwischen Wahlvorschlag und Wahltermin vorgesehen wie bei der Bundestagswahl. Das zeitliche Näheerfordernis wird ausreichend beachtet. Die Regelung ist erfreulich, denn sie erleichtert den Kommunen die Durchführung der Wahlen.<sup>15</sup>

### **VI. Besonderheit Kommunalwahl 2025: Option der Durchführung der Stichwahl am 3. Sonntag nach der Wahl (§ 52 KWahlG)**

Der durch § 46c Abs. 2 Satz 1 KWahlG hervorgerufene erhebliche Zeitdruck, die Stichwahl am 2. Sonntag nach der Wahl durchzuführen, wird durch die neue Regelung abgemildert und führt zu Flexibilität im Hinblick auf die Bundestagswahl 2025, indem sie eine Zusammenlegung ermöglicht. Außerdem erleichtert die Anpassung an das BWahlG den Gemeinden die Organisation der Wahl.

### **VII. Modifizierung der Einreichung der Wahlvorschläge (§ 15 Abs. 2 KWahlG-E)**

Bislang bestehen für Parteien und Wählergruppen besondere Nachweispflichten bei der Einreichung von Wahlvorschlägen, die nicht ununterbrochen in der zu wählenden Vertretung, in der Vertretung des zuständigen Kreises, im Landtag oder auf Grund eines Wahlvorschlages aus dem Land im Bundestag vertreten sind (§ 15 Abs. 2 KWahlG). Für Wählergruppen gelten derzeit noch ergänzende Vorgaben, beispielsweise die auf demokratischen Grundsätzen basierende Wahl des Vorstands (§ 15a KWahlG).

Bereits etablierte Parteien und Wählergruppen unterliegen, anders als neue Bewerber, somit keiner Nachweispflicht. Insbesondere bereits etablierte Wählergruppen, die zu einem früheren Zeitpunkt den Nachweispflichten genügt haben, können in ihrem demokratischen Niveau jedoch zwischenzeitlich absinken und den Verfahrensanforderungen somit nicht mehr genügen. Derartiges bliebe nach neuer wie alter Regelungsweise aber folgenlos. Beispielsweise könnten sie im Laufe der Zeit die Bestimmungen zur Wahl des Vorstands ändern oder sich nicht mehr auf demokratische Grundsätze stützen. Ihr Wahlvorschlag würde jedoch auch in diesem Fall zugelassen werden – im Gegensatz zu dem von einer noch nicht etablierten Partei oder

---

<sup>12</sup> VerFGH NRW, Beschl. v. 30. Juni 2020 – 63/20.VB-2 –, juris (Rn. 33).

<sup>13</sup> VerFGH NRW, Beschl. v. 30. Juni 2020 – 63/20.VB-2 –, juris (Rn. 33).

<sup>14</sup> BT-Drs. 14/3764, S. 8.

<sup>15</sup> Tiedtke, in: PdK NW A-27, KommWahlG § 15 2.

Wählergruppe. Das Gesetz erweist sich an dieser Stelle auch nach der Novelle als nicht weitgehend genug.

Bei der nunmehr geplanten Anpassung der Nachweispflichten aus § 15 KWahlG sollte daher statt der vorgesehenen Ausgestaltung besser eine Neuregelung erfolgen, wonach grundsätzlich alle Parteien und Wählergruppen der Überprüfung unterfallen, jedoch eine Regelannahme des Vorliegens der Voraussetzungen für bereits etablierte Gruppierungen – dann konsequenterweise für Parteien und Wählergruppen gleichermaßen – geschaffen wird. Hierdurch könnte eine einfache Handhabung für die Wahlleitung gewahrt werden, zugleich bliebe ein Einschreiten der Wahlleitung bei veränderter Wahrnehmung der jeweiligen (Binnen-)Organisation in Abweichung von der Regelannahme möglich.

Die Anforderungen an die Nachweispflicht nach dem § 15 Abs. 2 Satz 2 KWahlG-E sind ohnehin (weiter) gering und werden voraussichtlich von quasi allen politischen Parteien sowie (ernstzunehmenden) Wählergruppen erfüllt. Es handelt sich folglich nur um eine geringe Hürde für die Einreichung von Wahlvorschlägen, die beide nicht erheblich belastet. Eine Erweiterung der Nachweispflicht auf alle Parteien und Wählergruppen führt zwar zu einem erhöhten Aufwand des Wahlleiters bei der Prüfung der Wahlvorschläge, indem er auf ihm bekanntwerdende Abweichungen von der Regelannahme prüfen müsste. Der Zweck der Wahrung des demokratischen Charakters der Wahl geht aber der Vermeidung organisatorischer Belastungen vor.

### **VIII. Parität von Männern und Frauen bei Wahlvorschlägen (§ 15 Abs. 5 KWahlG)**

Der Gesetzesentwurf sieht in § 15 Abs. 5 Satz 1 KWahlG eine Sollvorschrift vor, die auf die gleichmäßige Repräsentation durch Frauen und Männer abzielt. Sie ist im Zusammenhang mit Satz 2 zu lesen, der einen Appell an die Parteien und Wählergruppen richtet, Männer und Frauen gleichmäßig bei der Aufstellung der Wahlvorschläge zu berücksichtigen. Dieser Anreiz ist aufgrund seiner Unverbindlichkeit mehr politischer als rechtlicher Natur und steht somit nicht der jüngeren Rechtsprechung anderer Landesverfassungsgerichte entgegen, die verbindliche Regelungen zur Geschlechterparität bei Wahlvorschlägen ablehnten.<sup>16</sup> So bewegt sich der Gesetzgeber im Rahmen des Spielraums des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG und wahrt die Grenzen, die auch das BVerfG bei verpflichtenden paritätischen Regelungen überschritten sieht.<sup>17</sup> Es bleibt allein die Entscheidung der Parteien und Wählergruppen, wie, ob und in welchem Fall sie die programmatische Gleichberechtigungsforderung des Gesetzes erfüllen wollen und können. Ein Eingriff in ihre Programm-, Organisations- oder Wahlvorschlagsfreiheit findet nicht statt und die Freiheit sowie Gleichheit der Wahl bleiben gewahrt.

---

<sup>16</sup> ThürVerfGH, Urt. v. 15. Juli 2020 – 2/20 –, juris (Rn. 138); BVerfG, Urt. v. 23. Oktober 2020 – 9/19 –, juris (Rn. 86).

<sup>17</sup> BVerfG, Beschl. v. 15. Dezember 2020 – 2 BvC 46/19 –, BVerfGE 156, 224 (232).



Ob die – aus hiesiger Sicht rechtlich unproblematische – Regelung sinnvoll ist, insbesondere ob sie einen tatsächlichen Mehrwert im Sinne einer Mahnungsfunktion bietet, kann von hier aus nicht beurteilt werden und steht in (alleiniger) Verantwortung des Gesetzgebers.

## **IX. Erweiterung des Anwendungsbereichs von § 44 Abs. 1 KWahlG**

Bei der Erweiterung des Anwendungsbereichs von § 44 Abs. 1 KWahlG, der bisher den Sitzverlust eines Vertreters regelt, wenn dieser die Voraussetzungen der Wählbarkeit nachträglich nicht mehr erfüllt, auf Fälle, in denen die Voraussetzungen der Wählbarkeit eines Vertreters von Anfang an nicht bestanden haben, handelt es sich um eine sinnvolle Regelung, die den aktuell nötigen Rückgriff auf eine analoge Anwendung des § 44 Abs. 1 KWahlG für diese Fälle erübrigt. Literatur und Rechtsprechung stellten für die betreffenden Fälle die Forderung für eine gesetzliche Regelung, welcher der Gesetzentwurf nachkommt und so zur Klarheit und Vereinfachung der Rechtslage führt.<sup>18</sup>

## **X. Umgang mit gefälschten Unterschriftenlisten und Wahlvorschlägen**

### **1. Wahlvorschläge**

In jüngerer Zeit kam es mehrfach zu Fälschungen im Kontext von Wahlen, unter anderem in Duisburg, Steinhagen und Breckerfeld. Kandidaten wurden ohne ihr Wissen auf Wahlvorschlägen verschiedener Parteien benannt. Diesem Phänomen lässt sich auf zwei Arten begreifen; Zum einen könnte versucht werden, bereits im Vorfeld zu verhindern, dass Parteien oder Wählergruppen nicht kandidaturwillige Bewerber aufstellen, zum anderen könnte durch nachträgliche Kontrolle die Möglichkeit der Rückabwicklung eines durch Fälschung erlangten Mandats etabliert werden.

#### **a) Kontrolle durch den Wahlleiter vor der Entscheidung des Wahlausschusses über die Zulassung der Wahlvorschläge**

Eine Kontrolle der Wahlvorschläge vor der Entscheidung über die Zulassung der Wahlvorschläge durch den Wahlausschuss schon das Wahlverfahren bestmöglich. Bisher müssen die Bewerber eine Zustimmungserklärung einreichen, was keiner bloßen Ordnungsvorschrift entspringt, sondern eine materielle Voraussetzung für jeden gültigen Wahlvorschlag darstellt.<sup>19</sup> Liegt diese nicht vor, so weist der Wahlausschuss gem. § 18 Abs. 3 Satz 2 KWahlG den nicht

---

<sup>18</sup> Bätge, Wahlen und Abstimmungen in Nordrhein-Westfalen, Lfg. 73, 1. März 2023, 11.37 § 37 KWahlG, Rn. 4.

<sup>19</sup> VG Aachen, Urt. v. 6. Mai 2015, – 4 K 2085/14 –, juris (Rn. 54).



heilbaren Wahlvorschlag zurück.<sup>20</sup> In der Vergangenheit war diese Regelung nicht ausreichend, um Wahlvorschläge von Bewerbern zu verhindern, die nicht kandidieren wollten.

Die Einreichung von Wahlvorschlägen ist bisher bis zum 58. Tag vor der Wahl möglich, der Gesetzentwurf sieht vor, diesen Termin auf den 69. Tag vor der Wahl vorzulegen. Gem. § 18 Abs. 3 KWahlG entscheidet der Wahlausschuss spätestens am 47. Tag vor der Wahl über die Zulassung der Wahlvorschläge. Nach dem Gesetzentwurf würde diese Entscheidung auf den 58. Tag vor der Wahl vorverlegt. Für die Einreichung eines Wahlvorschlags gem. § 15 KWahlG könnte folgende weitere Voraussetzung verlangt werden:

*<sup>1</sup>Zur Vermeidung des Vorschlags von Bewerbern, die nicht kandidieren wollen, benachrichtigt der Wahlleiter den im Wahlvorschlag benannten Bewerber über dessen im Melderegister vermerkte Anschrift und fordert ihn auf, binnen einer Woche nach Zustellung schriftlich zu erklären, ob er den Wahlvorschlag bestätigt. <sup>2</sup>Alternativ kann der Bewerber nach Einreichung des Wahlvorschlags bei dem Wahlleiter persönlich unter Vorlage eines amtlichen Ausweisdokuments seine Bewerbung bestätigen. <sup>3</sup>Die Erklärung muss nicht vor dem Ablauf der Frist für das Einreichen eines Wahlvorschlags, aber vor der Zulassungsentscheidung des Wahlausschusses erfolgen. <sup>4</sup>Gibt der Bewerber bis zum Fristablauf keine Erklärung ab, so gilt die Bewerbung als abgelehnt und der Wahlvorschlag ist vom Wahlausschuss zurückzuweisen. <sup>5</sup>Eine Erklärung unter Vorbehalt gilt als Ablehnung. <sup>6</sup>Die Ablehnung kann nicht widerrufen werden.*

Eine solche Regelung erhöht die Voraussetzungen für die Einreichung eines Wahlvorschlags zwar. Dies wird aber dadurch abgemildert, als die Bewerber im Voraus darüber informiert sind, dass sie den Wahlvorschlag zusätzlich persönlich oder schriftlich bestätigen müssen. Durch den Rückgriff auf die Meldeanschrift, auf die der Wahlleiter durch das Melderegister Zugriff hat, ist der Kontakt zum im Wahlvorschlag auch fälschlicherweise benannten Bewerber gesichert. Wollte dieser nie kandidieren, würde dies klargestellt. Der organisatorische Mehraufwand für den Wahlleiter durch das Versenden und die Kontrolle der Benachrichtigungen ist überschaubar im Hinblick auf die gewährleistete vollumfängliche Überprüfung der Wahlvorschlagsbewerber.

## **b) Berichtigung bis zum Zeitpunkt der öffentlichen Bekanntmachung**

In der Vergangenheit wurden Fälschungen teilweise in dem Zeitraum zwischen der Zulassung der Wahlvorschläge und der öffentlichen Bekanntmachung entdeckt. Es wäre denkbar, für diese Konstellation eine Ausnahmeregelung im Rahmen des § 20 KWahlG einzuführen, die dem Wahlausschuss erlaubt, offensichtlich gefälschte Wahlvorschläge bis eine Woche vor der öffentlichen Bekanntmachung zurückzunehmen und zu streichen. Damit bestünde bei Kenntnis von Fälschungen der Wahlvorschläge keine Pflicht zur öffentlichen Bekanntmachung.

---

<sup>20</sup> Bätge, Wahlen und Abstimmungen in Nordrhein-Westfalen, Lfg. 72, 1. Februar 2023, 11.15 § 15 KWahlG, Rn. 12.



Eine solche Regelung wäre jedoch problematisch vor dem Hintergrund, dass bei der Zurückweisung eines Wahlvorschlags eine umfassende Rechtmäßigkeitskontrolle sichergestellt werden soll. Sollte im Falle von Wahlvorschlagsfälschungen eine spätere Zurückweisung durch den Wahlausschuss erlaubt werden, müsste zudem auch die Beschwerdentscheidung später möglich sein. Diese soll jedoch grundsätzlich zehn Tage vor der öffentlichen Bekanntmachung erfolgen, sodass danach die Stimmzettel gedruckt und die Briefwahlunterlagen versandt werden können.<sup>21</sup> Eine spätere Rücknahmemöglichkeit und damit auch Beschwerdemöglichkeit kurz vor der öffentlichen Bekanntmachung würde nicht nur eine kurzfristige und schnelle Entscheidung der Beschwerdestelle erfordern, sondern auch zu organisatorischen Schwierigkeiten hinsichtlich des Druckens der Stimmzettel und des Versendens der Briefwahlunterlagen führen. Denkbar ist zwar, auf bereits gedruckten Unterlagen noch Streichungen vorzunehmen und somit eine ausnahmsweise spätere Zurückweisung eines gefälschten Wahlvorschlags zu erlauben. Angesichts der Missbrauchsgefahr und den organisatorischen Herausforderungen so kurzer Fristen bliebe aber vorzugswürdig, auf eine präventive Kontrolle vor der Zulassungsentscheidung über die Wahlvorschläge abzustellen. Eine lückenlose präventive Überprüfung wäre beispielsweise durch den Vorschlag unter Buchstabe a) einfacher zu erreichen.

Vorstellbar wäre schließlich eine Erweiterung des Beschwerderechts gegen zugelassene Wahlvorschläge gem. § 18 Abs. 4 Satz 2 KWahlG auf die konkurrierenden Wahlbewerber. Grundsätzlich könnte auch diesen das Recht eingeräumt werden, gegen die Zulassung anderer Wahlvorschläge vorzugehen.<sup>22</sup> Das würde die Wahrscheinlichkeit erhöhen, Fälschungen aufzudecken. Dabei muss jedoch die Missbrauchsgefahr bedacht werden. Die Wahlvorbereitung könnte mittels einer hohen Anzahl an Beschwerden absichtlich gestört werden durch eine Partei, Wählergruppe oder sogar Einzelbewerber, über die jeweils vom Wahlausschuss des Kreises oder vom Landeswahlausschuss entschieden werden müsste. Vorteilhafter für die Stabilität des Wahlverfahrens ist wohl die gegenwärtige Begrenzung des Beschwerderechts auf den Wahlleiter, die Aufsichtsbehörde und die oberste Aufsichtsbehörde, welche von den konkurrierenden Bewerbern über Fälschungen informiert werden können.

### **c) Berichtigung nach der öffentlichen Bekanntmachung**

Nach der öffentlichen Bekanntmachung kann eine Entscheidung über die Zulassung eines Wahlvorschlags aus Gründen der Wahltransparenz nicht mehr geändert werden.<sup>23</sup> Eine spätere Berichtigung hätte eine verfälschende Wirkung auf den Wahlkampf, die Wahlbewerber

---

<sup>21</sup> Bätge, Wahlen und Abstimmungen in Nordrhein-Westfalen, Lfg. 72, 1. Februar 2023, 11.18 § 18 KWahlG, Rn 15.

<sup>22</sup> Meyer, in: Mann/Püttner, Bd. 1, 3. Aufl. 2007, § 20, Rn. 136.

<sup>23</sup> Meyer, in: Mann/Püttner, Bd. 1, 3. Aufl. 2007, § 20, Rn. 137.



müssen frühzeitig endgültig bestimmt werden.<sup>24</sup> Ab dem Zeitpunkt der öffentlichen Bekanntmachung kann eine Korrektur somit lediglich nachträglich im Rahmen des Wahlprüfungsverfahrens erfolgen. Eine Ausnahmeregelung für Fälschungen ist somit hier nicht realisierbar.

#### **d) Berichtigung eines gefälschten Wahlvorschlags nach der Stimmenabgabe**

Wird im Wahlbezirk ein Bewerber gewählt, der nie kandidieren wollte, so kann dieser gem. § 36 Abs. 1 Satz 2 KWahlG den Mandatserwerb ablehnen; nach Annahme bleibt ein Verzicht gem. § 38 KWahlG möglich. Die Handlungsoptionen gegenüber Personen, die ihr Mandat aufgrund einer Fälschung erlangt haben und für die ein eigeninitatives Ausscheiden nicht in Betracht kommt, sind indes stark limitiert. Eine Behandlung im Wahlprüfungsverfahren ist wegen des Grundsatzes der Bestandssicherung nur unter hohen Voraussetzungen möglich, insbesondere einer erheblichen Auswirkung der Fälschung auf das Stimmergebnis und die Sitzverteilung. Diese Auswirkung ist nicht immer eindeutig bestimmbar, zumal das auswirkungserhebliche Bestehen von Verstößen gegen Wahlrechtsvorschriften und gegen die wahlrechtlichen Grundsätze (vgl. § 40 Abs. 1 lit. b KWahlG) nachgewiesen werden muss.<sup>25</sup>

Denkbar wäre vor diesem Hintergrund, einen neuen Anfechtungsgrund im Rahmen des § 40 Abs. 1 lit. b KWahlG einzuführen, der die Ungültigkeit der Wahl des falsch vorgeschlagenen Vertreters unabhängig von möglichen Auswirkungen auf das Wahlergebnis im Wahlbezirk oder auf die Sitzverteilung aus der Reserveliste normiert. Hierdurch könnten ein klares Zeichen gegen Fälschungen gesetzt sowie Schwierigkeiten bei der Berechnung der Auswirkungen verringert werden. Eine erhöhte Missbrauchsgefahr bestünde im Hinblick auf den verwaltungsgerechtlichen Rechtsschutz, den § 40 Abs. 3 und § 41 KWahlG vorsehen, nicht. Die Nachfolge würde, wie in den anderen Fällen des § 40 KWahlG, durch die Ersatzbestimmung des § 45 KWahlG geregelt. In Betracht käme entweder der vorgesehene Ersatzbewerber, den es in diesen Fällen aufgrund Kandidatenmangels wohl eher nicht gibt, oder der in der Reserveliste folgende nächste Bewerber. Gegen eine solche Regelung streitet allerdings, dass nach dem Grundsatz der Bestandssicherung ein durch den Wähler erklärter Wille nur im Ausnahmefall zur Ungültigkeit der Wahl führen soll.<sup>26</sup> Die falsche Aufstellung eines Kandidaten stellt einen schwerwiegenden Fehler dar, dem jedoch grundsätzlich im Vorfeld der Wahl zu begegnen ist.

Vor dem Hintergrund der aufgezeigten Optimierungspotentiale (vgl. unter a)) besteht insofern wenig Raum für ein gesetzgeberisches Nachschärfen bezüglich ex-post-Verfahren.

---

<sup>24</sup> Meyer, in: Mann/Püttner, Bd. 1, 3. Aufl. 2007, § 20, Rn. 137.

<sup>25</sup> Weiterführend Bätge, Wahlen und Abstimmungen in Nordrhein-Westfalen, Lfg. 73, 1. März 2023, 11.40 § 40 KWahlG, Rn. 9.

<sup>26</sup> Bätge, Wahlen und Abstimmungen in Nordrhein-Westfalen, Lfg. 73, 1. März 2023, 11.40 § 40 KWahlG, Rn. 2.



## 2. Gefälschte Unterschriftenlisten

In der Vergangenheit kam es ebenfalls zu Fälschungen der für die Einreichung von Wahlvorschlägen erforderlichen Unterschriftenlisten. Einige Unterstützungsunterschriften sind durch arglistige Täuschung erlangt worden.<sup>27</sup> Das Erfordernis des Nachweises einer gewissen Anzahl an Unterstützungsunterschriften ist abhängig von der Einwohnerzahl des Wahlbezirks und dient dem Ausschluss von nicht ernstlichen Wahlvorschlägen. Das Erreichen dieser Quoren ist in der Praxis sehr leicht.<sup>28</sup> In einem Wahlbezirk von mehr als 10.000 Einwohnern ist eine Höchztzahl von lediglich 20 Unterschriften zu erreichen.

Bisher kann der Wahlleiter Fälschungen vermeiden, indem er die Vordrucke mit Wasserzeichen hinterlegt und die Unterschriften durch Abgleich mit dem Personalausweis- bzw. dem Passregister überprüft.<sup>29</sup> Um den Wahlleiter in seiner Kontrollfunktion zu stärken, wäre überdies möglich, eine stichprobenartige Kontrollbefugnis ausdrücklich zu normieren, ob die Unterstützer den Wahlvorschlag tatsächlich befürworten, indem sie kontaktiert und um Bestätigung der Unterschrift gebeten werden. Auch eine persönliche Kontrolle mittels Stichproben wäre dann denkbar.

Sinnvoll könnte überdies sein, eine wahlrechtliche Regelung einzuführen, wonach der Wahlausschuss bei der Entscheidung über die Zulässigkeit eines Wahlvorschlags eine Unterstützungsunterschrift als ungültig bewerten darf, wenn hinreichend gewichtige Anhaltspunkte für eine Täuschung bestehen. Bisher besteht keine derartige Regelung,<sup>30</sup> sodass lediglich eine entsprechende Anwendung der §§ 123, 124, 142-144 BGB Abhilfe leisten kann, wenn der Betroffene seine Unterschrift zurücknimmt oder sie widerruft.<sup>31</sup>

## XI. Voraussetzung der „Grundgesetزتreue“ bei der Wahl zum Bürgermeister

Die Wahl zum Bürgermeister setzt die in § 65 Abs. 2 GO NRW formulierte „Grundgesetزتreue“ voraus. Danach muss der Kandidat die Gewähr dafür bieten, „dass er jederzeit für die freiheit-

---

<sup>27</sup> Mörs, in: PdK NW A-27, KommwahIG, § 15 7.

<sup>28</sup> Bätge, Wahlen und Abstimmungen in Nordrhein-Westfalen, Lfg. 72, 1. Februar 2023, 11.15 § 15 KWahIG, Rn. 5.

<sup>29</sup> Bätge, Wahlen und Abstimmungen in Nordrhein-Westfalen, Lfg. 72, 1. Februar 2023, 11.15 § 15 KWahIG, Rn. 5.

<sup>30</sup> Bätge, Wahlen und Abstimmungen in Nordrhein-Westfalen, Lfg. 72, 1. Februar 2023, 11.15 § 15 KWahIG, Rn. 5.

<sup>31</sup> Bätge, Wahlen und Abstimmungen in Nordrhein-Westfalen, Lfg. 72, 1. Februar 2023, 11.15 § 15 KWahIG, Rn. 5.



liche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes eintritt“. Der Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung wurde von der Rechtsprechung geprägt und vom Gesetzgeber in Anlehnung daran unter anderem in § 4 BVerfSchG legaldefiniert.<sup>32</sup>

Bürgermeister werden sowohl aufgrund einer demokratischen Wahl in ihr Amt berufen, als auch als höchste Repräsentanten der Gemeindeverwaltung und somit als Beamte im statusrechtlichen Sinne gesehen, denen eine Sonderstellung eingeräumt wird, sodass bei ihrer Wahl kommunalrechtliche und beamtenrechtliche Regelungen berührt werden.<sup>33</sup> Dabei ist ein Ausgleich zu finden zwischen dem Grundsatz der allgemeinen Wahl und gleichen Wahl gem. Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Demokratieprinzip und der Anforderung der Verfassungstreue, die an alle Beamten gestellt wird.<sup>34</sup> Abgelehnt werden müssen danach Wahlbewerber, die sich als untragbar für das Amt herausstellen.<sup>35</sup>

Teils wird kritisiert, dass bis zur Wahl das Demokratieprinzip Vorrang habe und somit keine beamtenrechtlichen Anforderungen hinsichtlich der Verfassungstreue vor der Wahl gestellt werden könnten.<sup>36</sup> Der Grundsatz der allgemeinen Wahl verbietet jedoch nicht jede Differenzierung. Die Verfassungstreuepflicht stellt einen sachlichen Grund dar, die Differenzierungen rechtfertigt. Diese Voraussetzung prüft gem. § 18 Abs. 3 KWahlG der Wahlausschuss. Für die Beurteilung der jederzeitigen Verfassungstreue wird auf den Zeitpunkt des möglichen Amtsantritts abgestellt.<sup>37</sup> Erforderlich ist nebst Sachverhaltsaufklärung eine wertende Entscheidung.<sup>38</sup>

Zweifel sind nicht erst bei dem Nachweis einer „verfassungsfeindlichen“ Betätigung, sondern bereits dann gegeben, wenn der Wahlausschuss davon überzeugt ist, dass der Kandidat nach seiner Wahl nicht jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung eintreten wird.<sup>39</sup> Diese können sich aus Umständen ergeben, die von „hinreichendem Gewicht und objektiv geeignet sind, ernste Besorgnis an der künftigen Erfüllung der Verfassungstreuepflicht auszulösen“. <sup>40</sup> Grundlage dafür können eigene Veröffentlichungen, Teilnahme an Versammlungen oder ähnlichen Veranstaltungen, Mitgliedschaft und andere Tätigkeiten in Vereinigungen und Parteien sein, welche sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung richten.<sup>41</sup>

---

<sup>32</sup> Statt vieler BVerfG, Urt. v. 23. Oktober 1952 – 1 BvB 1/51 –, BVerfGE 2, 1 (1, 12f.).

<sup>33</sup> *Masuch*, in: NVwZ 2023, 1694, 1695.

<sup>34</sup> *Masuch*, in: NVwZ 2023, 1694, 1695.

<sup>35</sup> *Masuch*, in: NVwZ 2023, 1694, 1695.

<sup>36</sup> *Beaucamp*, in: DVBI 2009, 1006 (1010).

<sup>37</sup> *Heinisch*, in: BeckOK KommunalR NRW, 27. Ed. 1.3.2024, GO NRW § 65 Rn. 15.

<sup>38</sup> *Plückhahn*, in: PdK NW B-1, GO NRW § 65 3.4.3.

<sup>39</sup> Vgl. VG Köln, Gerichtsbescheid v. 17. August 2016 – 4 K 1380/16 –, juris (Rn. 22).

<sup>40</sup> Vgl. VG Greifswald, Urt. v. 2. Dezember 2008 – 2 A 1267/08 –, juris (Rn. 95).

<sup>41</sup> Vgl. VG Greifswald, Urt. v. 2. Dezember 2008 – 2 A 1267/08 –, juris (Rn. 95).

Auch die Mitgliedschaft in einer nicht verbotenen Partei, deren Ziele sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung richten, darf bei der Bewertung berücksichtigt werden.<sup>42</sup>

Vom Wahlausschuss wird folglich eine umfassende Prüfung gefordert. Im Hinblick darauf erscheint es wünschenswert, die ihm zur Verfügung stehenden Erkenntnismittel zu erweitern. Bisher kann der Wahlleiter in Einzelfällen eine Anfrage an den Verfassungsschutz richten.<sup>43</sup> Angesichts des notwendigen Umfangs der Prüfung ist eine Erweiterung vorstellbar, die dem Wahlausschuss ermöglicht, Auskünfte der Verfassungsschutzbehörde stärker in seine Überprüfungen einzubeziehen. Vorbild könnte § 66 Abs. 4 LKWG Mecklenburg-Vorpommern bieten:

*„Der Wahlausschuss prüft auf der Grundlage des Inhalts der Wahlvorschläge, ob die in den Absätzen 1 bis 3 genannten Voraussetzungen vorliegen. Liegen tatsächliche Anhaltspunkte vor, die Anlass zu Zweifeln geben, ob die Voraussetzung des § 7 Absatz 1 Nummer 2 des Beamtenstatusgesetzes erfüllt ist, wonach die zur Wahl stehenden Personen die Gewähr dafür bieten müssen, jederzeit für die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes einzutreten, legt der zuständige Wahlausschuss den Wahlvorschlag der Rechtsaufsichtsbehörde zur Prüfung dieser Wählbarkeitsvoraussetzung vor. Die Rechtsaufsichtsbehörde kann im Rahmen ihrer Prüfung Auskünfte über die Bewerberin oder den Bewerber von der Verfassungsschutzbehörde des Landes Mecklenburg-Vorpommern einholen. Diese hat die Auskünfte unverzüglich zu erteilen. Die Rechtsaufsichtsbehörde unterrichtet den Wahlausschuss über das Ergebnis ihrer Prüfung. Sie darf die von der Verfassungsschutzbehörde erhaltenen Auskünfte an den zuständigen Wahlausschuss weitergeben.“*

Der Wahlausschuss selbst würde in seiner Entscheidungsfreiheit nicht eingeschränkt, weil er an die Auffassung der Rechtsaufsichtsbehörde nicht gebunden wäre. Ferner bestünde (weiterhin) Rechtsschutz gegen seine Entscheidungen durch eine eingeschränkte gerichtliche Kontrolle bezüglich der Frage, ob die Behörde einen unrichtigen Sachverhalt zugrundegelegt hat, ob sie allgemeingültige Wertmaßstäbe missachtet, sachfremde Erwägungen angestellt oder gegen Verfahrensvorschriften verstoßen hat.<sup>44</sup>

Die Voraussetzung der „Grundgesetزتreue“ des § 65 Abs. 2 GO NRW ist in materiell-rechtlicher Hinsicht ausreichend und bedarf keiner Nachschärfung. Eine über die Anforderungen des Art. 33 Abs. 5 GG hinausgehende Verfassungstreuepflicht wäre nur schwer rechtssicher zu konstruieren und würde möglicherweise vor den Gerichten nicht standhalten. Sinnvoll erscheint es daher, zumindest in einem ersten Schritt dem Wahlausschuss praktische Mittel an die Hand zu geben, um die bereits bestehenden Voraussetzungen hinreichend prüfen zu können. Sollte sich dies als unzureichend erweisen, stünde erst in einem zweiten Schritt eine Diskussion über Rechtsverschärfungen an.

---

<sup>42</sup> Vgl. VG Greifswald, Urt. v. 2. Dezember 2008 – 2 A 1267/08 –, juris (Rn. 95).

<sup>43</sup> Bätge, Wahlen und Abstimmungen in Nordrhein-Westfalen, Lfg. 73, 01.03.2023, 11.46b § 46b KWahlG, Rn. 9.

<sup>44</sup> SächsOVG, Urt. v. 22. Januar 2008 – 4 B 332/07 –, juris (Rn. 36).