

Gericht: Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg 12. Senat
Entscheidungsdatum: 14.11.2019
Aktenzeichen: OVG 12 B 39.18
ECLI: ECLI:DE:OVGBEBB:2019:1114.OVG12B39.18.00
Dokumenttyp: Urteil
Quelle: 
Normen: Art 28 Abs 1 S 2 GG, § 21 Abs 2 S 1 KomWG BB, Art 38 Abs 1 GG, § 57 Abs 1 Nr 4 KomWG BB, § 53 Abs 1 KomWG BB
... mehr
Zitiervorschlag: Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14. November 2019 – OVG 12 B 39.18 –, juris

Wahl; Gemeindevertretung; Wahlgebiet; Einteilung in Wahlkreise; Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit; unterschiedliche Größe der Wahlkreise; Abweichungen vom Durchschnitt; Toleranzgrenze; pauschalierende Anwendung

Leitsatz

Abweichungen von der Bildung annähernd gleich großer Wahlkreise sind auch nach der Rechtslage in Brandenburg nur zulässig, wenn sie unter Angabe der im Einzelfall maßgeblichen Kriterien und ihrer Gewichtung nachvollziehbar begründet werden. Eine pauschale Anwendung des § 21 Abs. 2 Satz 2 BbgKWahlG, nach dem die Abweichung von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise nicht mehr als 25 vom Hundert nach oben oder nach unten betragen soll, verletzen den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit (im Anschluss an BVerwG, Urteil vom 22. Oktober 2008 – 8 C 1.08 – BVerwGE 132, 166).

Verfahrensgang

vorgehend VG Cottbus, 1 K 1821/14

Tenor

Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt haben, wird das Verfahren eingestellt und das Urteil des Verwaltungsgerichts Cottbus vom 24. August 2018 für wirkungslos erklärt.

Im Übrigen wird die Berufung der Beklagten zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 v.H. des aus dem Urteil vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 v.H. des zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1** Die Klägerin ist wahlberechtigte Einwohnerin der Stadt Cottbus. Sie hält die Wahl zur Stadtverordnetenversammlung der kreisfreien Stadt Cottbus vom 25. Mai 2014 wegen einer gleichheitswidrigen Einteilung des Wahlgebiets in Wahlkreise für ungültig.
- 2** Auf Vorschlag der Stadtverwaltung beschloss die Stadtverordnetenversammlung Cottbus am 25. September 2013, das Wahlgebiet für die Kommunalwahl 2014 in fünf Wahlkreise einzuteilen. Zur Begründung verwies sie unter Bezugnahme auf die Regelungen im Brandenburgischen Kommunalwahlgesetz (BbgKWahlG) auf die entsprechende Wahlkreiseinteilung bei der Kommunalwahl 2009 und die aus dem Melderegister ermittelte Einwohnerzahl der Stadt. Die sich daraus rechnerisch ergebende Durchschnittsgröße eines Wahlkreises liege bei 19.964 Einwohnern; die Abweichungen in den einzelnen Wahlkreisen lägen maximal 21,05 % über (Wahlkreis 3: 24.165 Einwohner) bzw. 12,06 % (Wahlkreis 5: 17.555 Einwohner) unter diesem Durchschnitt und hielten sich damit im gesetzlich zulässigen Bereich. Die Wahlkreiseinteilung wurde im Amtsblatt der Stadt Cottbus bekannt gemacht.
- 3** Nach Bekanntgabe der endgültigen Wahlergebnisse der Kommunalwahl im Amtsblatt für die Stadt Cottbus vom 14. Juni 2014 erhob die Klägerin am 28. Juni 2014 Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zur Stadtverordnetenversammlung und die Wahl der Ortsbeiräte. Neben weiteren Einwänden machte sie u.a. geltend, dass die Einteilung in fünf Wahlkreise verfassungswidrig sei, da sie gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl verstoße. Mit Beschluss vom 24. September 2014 wies die Beklagte den Wahleinspruch zurück und stellte fest, dass die Wahl gültig sei; die Einteilung des Wahlgebiets in fünf Wahlkreise entspreche den gesetzlichen Bestimmungen. Die Entscheidung wurde der Klägerin mit Bescheid vom 14. November 2014, zugestellt am 22. November 2014, mitgeteilt.
- 4** Gegen den Wahlprüfungsbescheid hat die Klägerin am 21. Dezember 2014 Klage erhoben. Mit Urteil vom 24. August 2018 hat das Verwaltungsgericht Cottbus der Klage hinsichtlich der Wahl zur Stadtverordnetenversammlung stattgegeben und unter Aufhebung des entgegenstehenden Bescheides festgestellt, dass die Wahl vom 25. Mai 2014 ungültig sei; zugleich hat es angeordnet, dass die Wahl binnen fünf Monaten nach Rechtskraft des Urteils im gesamten Wahlgebiet zu wiederholen sei. Hinsichtlich der Wahl der Ortsbeiräte hat es die Klage abgewiesen. Zur Begründung der Klagestattgabe hat das Verwaltungsgericht im Wesentlichen ausgeführt:
- 5** Die Wahl zur Stadtverordnetenversammlung sei ungültig und zu wiederholen, da die Einteilung in fünf Wahlkreise rechtswidrig sei. Die Abgrenzung der Wahlkreise entspreche zwar den Vorgaben der §§ 20, 21 BbgKWahlG, insbesondere hielten sich die Abweichungen von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise noch in dem gesetzlich zulässigen Rahmen von nicht mehr als 25 % nach oben oder nach unten. Eine pauschale Anwendung der gesetzlichen Toleranzgrenze verletze jedoch den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit, nach dem jede Stimme den gleichen Zähl- und Erfolgswert und jeder Wahlbewerber die gleichen Chancen im Wahlverfahren und bei der Verteilung der Sitze haben müsse. Eine Aufteilung des Wahlgebiets in nicht annähernd gleich große Wahlkreise greife in die Gleichheit der Wahl ein, da sie zu einer Verzerrung der Erfolgs-

chancen der Bewerber führe. Soweit es - wie vorliegend - für die Sitzverteilung entscheidend auf die Anzahl der erreichten Stimmen ankomme, stünden in kleineren Wahlkreisen insgesamt weniger Stimmen zur Verfügung, so dass Bewerber, die dort anträten, auch nur einen geringeren Stimmenanteil als Bewerber in größeren Wahlkreisen erwerben könnten. Dieser Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit sei nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung nicht gerechtfertigt, sofern die Abweichungsklausel von 25 % pauschal angewendet werde. Bei verfassungskonformer Auslegung der Vorschrift seien die tragenden Gründe für die Abgrenzung der Wahlkreise vielmehr einzelfallbezogen zu gewichten und darzulegen. Dabei müsse oberstes Ziel der Zuschnitt annähernd gleich großer Wahlkreise sein; diesem Ziel dürften nur verfassungslegitime Einschränkungen entgegengesetzt werden, die sich etwa aus den örtlichen Verhältnissen ergeben könnten. Eine derartige Abwägung und Gewichtung habe die Beklagte nicht vorgenommen. Zur Begründung der beschlossenen Wahlkreiseinteilung habe sie lediglich auf die Verhältnisse bei der Kommunalwahl 2009 und die Tatsache verwiesen, dass sich die Abweichungen vom Mittel im gesetzlich zulässigen Bereich bewegten.

- 6 Der Fehler in der Wahlkreiseinteilung sei auch mandatserheblich. Bei einer anderen Einteilung hätten Wahlberechtigte andere Kandidaten wählen können, so dass nicht auszuschließen sei, dass sie ihre Stimme einem Kandidaten einer anderen Liste gegeben hätten. Zudem wären einige Wahlbewerber anderen Wahlkreisen zuzuordnen gewesen, so dass eine Ergebnisrelevanz auch innerhalb einer Liste anzunehmen sei. Die Anordnung der Wiederholungswahl sei nach § 53 Abs. 1 BbgKWahlG die Folge der Ungültigkeitserklärung der Wahl; eines gesonderten Antrags der Klägerin bedürfe es insoweit nicht. Ob der teilweise in der Rechtsprechung für Bundes- oder Landtagswahlen entwickelte Gesichtspunkt des Bestandsschutzes auf die Wahl einer kommunalen Vertretung anwendbar sei, könne dahinstehen. Denn ein überwiegendes Bestandsschutzinteresse sei vorliegend nicht erkennbar. Es ergebe sich insbesondere nicht aus dem Termin der nächsten regulären Kommunalwahl am 26. Mai 2019. Eine Frist, in der die Anordnung einer Wiederholungswahl wegen des kommenden Wahltermins unterbleibe, sehe das Brandenburger Kommunalwahlgesetz nicht vor. Es bestimme lediglich, dass die Wiederholungswahl spätestens fünf Monate nach dem rechtskräftigen Abschluss des Wahlprüfungsverfahrens stattfinden müsse. Der nächste reguläre Wahltermin liege noch außerhalb dieser Fünf-Monats-Frist, so dass kein Anlass bestehe, von der gesetzlich vorgesehenen Folge einer Wiederholungswahl abzusehen.
- 7 Hiergegen richtet sich die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung der Beklagten, mit der sie im Wesentlichen geltend macht:
- 8 Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts sei die angefochtene Wahl gültig gewesen. Die Einteilung des Wahlgebiets in fünf Wahlkreise habe nach den zutreffenden erstinstanzlichen Feststellungen den gesetzlichen Bestimmungen entsprochen, die weder der vom Verwaltungsgericht für geboten erachteten verfassungskonformen Auslegung bedürften noch einer solchen Auslegung zugänglich seien. Im Rahmen des ihm zustehenden Spielraums habe der Brandenburgische Landesgesetzgeber ein Regulationssystem geschaffen, das mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl in Einklang stehe. Mit der in § 20 Abs. 4 BbgKWahlG normierten Pflicht, in größeren Wahlgebieten mehrere Wahlkreise zu bilden, habe er offenkundig verfassungsrechtlich legitime Ziele verfolgt. Die Einteilung in Wahlkreise stelle ein Mindestmaß an persönlicher Beziehung zwischen den Wählern und den Bewerbern sicher, gewährleiste die Übersichtlichkeit des Stimm-

zettels und erhöhe die Wahrscheinlichkeit, dass alle Orts- oder Stadtteile möglichst ausgewogen in der Vertretung repräsentiert seien. Der mit der Aufteilung des Wahlgebiets in Wahlkreise verbundene Eingriff in die Wahlgleichheit und die Chancengleichheit der Bewerber werde nach der Konzeption des Gesetzgebers durch die 25-Prozent-Grenze auf das verfassungsrechtlich vertretbare Maß beschränkt. Ausweislich der Gesetzesmaterialien sei sich der Gesetzgeber der Auswirkungen unterschiedlicher Wahlkreisgrößen auf die Gleichheit der Wahl bewusst gewesen und davon ausgegangen, mit der Abweichungsklausel von plus/minus 25 % eine verfassungskonforme Sicherung und einen für das gesamte Land geltenden praktikablen Maßstab geschaffen zu haben. Zwar wäre eine Herabsetzung der Toleranzgrenze innerhalb des gewählten Systems grundsätzlich denkbar; dass hierdurch dem im Gesetz verankerten Ziel, die örtlichen Verhältnisse und die räumlichen Gegebenheiten zu wahren, ebenso effektiv Rechnung getragen werden könnte, sei indes nicht ersichtlich. Je niedriger die Toleranzgrenze liege, desto geringer sei der Spielraum für eine Wahlkreiseinteilung, die den örtlichen Verhältnissen gerecht werde. Soweit der Landesgesetzgeber danach von der Verfassungskonformität seines abgestuften pauschalierenden Regelungssystems ausgegangen sei, führe die vom Verwaltungsgericht reklamierte Auslegung im Ergebnis dazu, dass sich die brandenburgischen Kommunen entgegen dem Gesetzeswortlaut und der erklärten Absicht des Gesetzgebers nicht an der 25-Prozent-Grenze orientieren könnten, sondern zu einer gesetzlich nicht geregelten flexiblen Wahlkreiseinteilung in jedem Einzelfall gezwungen seien. Die gesetzliche Vorschrift erhalte damit einen neuen normativen Gehalt.

- 9 Die beschlossene Einteilung in fünf Wahlkreise wäre im Übrigen selbst bei Annahme einer verfassungskonformen Auslegung und Anwendung der Toleranzgrenze nicht zu beanstanden. Sie sei historisch gewachsen und somit Teil der örtlichen Verhältnisse. Zudem werde der räumliche Zusammenhang der Ortsteile gewahrt, die im Zuge der Gemeindegebietsreform 1993 und 2003 in die Stadt Cottbus eingemeindet worden seien.
- 10 Das Verwaltungsgericht habe zudem zu Unrecht ein überwiegendes Bestandsschutzinteresse verneint. Die erstinstanzliche Annahme, die Nähe des nächsten Wahltermins sei ohne Belang, da das Brandenburgische Kommunalwahlgesetz - anders als entsprechende Gesetze anderer Bundesländer - keine Frist vorsehe, in der die Anordnung einer Wiederholungswahl unterbleibe, greife zu kurz. Zwar treffe es zu, dass der Landesgesetzgeber insoweit keine Sonderregelung erlassen habe. Das beruhe aber auf der Erwartung, dass das Wahlprüfungsverfahren und etwaige verwaltungsgerichtliche Verfahren so rechtzeitig abgeschlossen seien, dass es einer solchen Regelung nicht bedürfe; diese Erwartung werde vorliegend durch die Dauer des erstinstanzlichen Verfahrens widerlegt. Soweit der Grundsatz des Bestandsschutzes u.a. gewährleisten solle, dass die gewählten Vertreter ein Mandat auf Zeit erhielten und die Vertretung ihre Aufgaben effektiv wahrnehmen könne, seien diese Ziele bereits im Zeitpunkt der Entscheidung des Verwaltungsgerichts nicht mehr zu erreichen gewesen. Unter diesen Umständen komme dem Bestandsschutzinteresse ein besonderes Gewicht zu.
- 11 Mit Blick auf die reguläre Kommunalwahl am 26. Mai 2019 haben die Beteiligten den Rechtsstreit hinsichtlich der Anordnung einer Wiederholungswahl in der mündlichen Verhandlung übereinstimmend in der Hauptsache für erledigt erklärt.
- 12 Die Beklagte beantragt,
- 13

das Urteil des Verwaltungsgerichts Cottbus vom 24. August 2018 zu ändern und die Klage abzuweisen.

- 14 Die Klägerin beantragt,
- 15 die Berufung zurückzuweisen.
- 16 Sie macht geltend, dass hinsichtlich der Feststellung der Ungültigkeit der Wahl auch nach Ablauf der Wahlperiode keine Erledigung eingetreten sei. Insoweit habe sie unter dem Gesichtspunkt der Wiederholungsgefahr, der Rehabilitation und der fortdauernden faktischen Grundrechtsbeeinträchtigung ein fortbestehendes Feststellungsinteresse. Im Übrigen verteidigt die Klägerin die erstinstanzliche Entscheidung.
- 17 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Streitakte und den Verwaltungsvorgang der Beklagten (2 Hefte) Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

- 18 Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt haben, ist das Verfahren gemäß § 125 Abs. 1 i.V.m. § 92 Abs. 3 VwGO einzustellen und das erstinstanzliche Urteil für wirkungslos zu erklären (§ 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 269 Abs. 3 Satz 1 ZPO analog).
- 19 Im Übrigen ist die zulässige Berufung der Beklagten unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat den Wahlprüfungsbescheid der Beklagten zu Recht aufgehoben und festgestellt, dass die Wahl der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Cottbus vom 25. Mai 2014 wegen einer fehlerhaften und mandatserheblichen Wahlkreiseinteilung ungültig gewesen ist.
- 20 1. Die nach Ablauf der Wahlperiode aufrechterhaltene Klage ist zulässig. Dabei kann dahinstehen, ob sich das Feststellungsbegehren der Klägerin im Rechtssinne durch Zeitablauf erledigt hat (vgl. zur Wahlprüfungsklage als Gestaltungsklage eigener Art: OVG für das Land Brandenburg, Urteile vom 20. September 2001 - 1 A 15/00 - LKV 2002, 230, juris Rn. 39 und vom 18. Oktober 2001 - 1 A 200/00 - juris Rn. 36; zum Ablauf der Wahlperiode während des gerichtlichen Verfahrens: Schumacher, in: Kommunalverfassungsrecht Brandenburg, BbgKWahlG, Stand: Februar 2019, § 58 Rn. 5.3). Denn die Klägerin kann sich unter dem Gesichtspunkt der Wiederholungsgefahr jedenfalls auf ein fortbestehendes Feststellungsinteresse berufen. Die für die Wahlkreiseinteilung maßgeblichen Rechtsvorschriften haben sich nicht geändert. Die Beklagte hält mit ihrer Berufung auch an ihrer Auffassung fest, dass eine Wahlkreiseinteilung, die sich im Rahmen der Abweichungsklausel von 25 % halte, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sei; von dieser Auffassung ist sie auch mit Blick auf den Zuschnitt der Wahlkreise bei der letzten regulären Kommunalwahl nicht abgerückt. Unter diesen Umständen besteht die hinreichend bestimmte Gefahr, dass sich der von der Klägerin gerügte Wahlfehler bei kommenden Kommunalwahlen wiederholt und bei einem künftigen Wahleinspruch mit einer gleichartigen Entscheidung der Beklagten zu rechnen ist (vgl. allgemein zur Wiederholungsgefahr: BVerwG, Urteil vom 20. Juni 2013 - 8 C 39.12 - juris Rn. 20; Urteil vom 12. Oktober 2006 - 4 C 12.04 - juris Rn. 8).

2. Die Wahlprüfungsklage ist auch begründet. Zu Recht ist das Verwaltungsgericht davon ausgegangen, dass eine pauschale Anwendung der in § 21 Abs. 2 Satz 2 BbgKWahlG geregelten Toleranzgrenze den Grundsatz der Gleichheit der Wahl verletzt (a) und die von der Beklagten beschlossene Wahlkreiseinteilung den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Bildung unterschiedlich großer Wahlkreise nicht genügt (b). Der festgestellte Wahlfehler ist so schwerwiegend, dass bei einer einwandfreien Durchführung der Wahl ein wesentlich anderes Wahlergebnis zustande gekommen wäre (c).

- 22** a) Prüfungsmaßstab für die Einteilung des Wahlgebiets in mehrere Wahlkreise ist nach den zutreffenden erstinstanzlichen Ausführungen der Grundsatz der Gleichheit der Wahl, der gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 2 i.V.m. Art. 38 Abs. 1 GG auch für die Wahl von Gemeindevertretungen gilt. Die Wahlgleichheit sichert die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts in formal möglichst gleicher Weise. Sie verlangt, dass die Stimme jedes Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgchance haben muss. Für das passive Wahlrecht hat die Wahlgleichheit zur Folge, dass jedem Wahlbewerber und auch jeder Partei oder jeder Wählergruppe grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im Wahlverfahren und damit gleiche Chancen bei der Verteilung der Sitze eingeräumt werden (vgl. zum Vorstehenden: BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 - 2 BvK 1/07 - BVerfGE 120, 82, juris Rn. 95 ff., Rn. 103; BVerwG, Urteil vom 22. Oktober 2008 - 8 C 1.08 - BVerwGE 132, 166, juris Rn. 22 ff.).
- 23** Die hier in Rede stehende Einteilung in unterschiedlich große Wahlkreise greift, wie das Verwaltungsgericht unter Hinweis auf die Regelungen des Brandenburgischen Kommunalwahlgesetzes zu Recht festgestellt hat, in den Grundsatz der Gleichheit der Wahl ein. Das wird auch von der Beklagten nicht in Abrede gestellt; zur Vermeidung von Wiederholungen nimmt der Senat daher gemäß § 130b Satz 2 VwGO Bezug auf die zutreffenden erstinstanzlichen Ausführungen (Urteilsabdruck S. 19 f.). Dieser Eingriff ist verfassungsrechtlich, wie das Verwaltungsgericht gleichfalls zu Recht festgestellt hat, nicht gerechtfertigt, sofern die Abweichungsklausel des § 21 Abs. 2 Satz 2 BbgKWahlG pauschal angewendet wird.
- 24** Das Verwaltungsgericht hat sich bei seiner Entscheidung im Wesentlichen auf das bereits vorstehend zitierte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zum Kommunalwahlgesetz Sachsen-Anhalt gestützt, das gleichfalls die Aufteilung des Wahlgebiets in Wahlkreise (in Sachsen-Anhalt: Wahlbereiche) bei der Wahl zur Gemeindevertretung betrifft (BVerwG, Urteil vom 22. Oktober 2008, a.a.O.). Dies begegnet keinen durchgreifenden Bedenken; der vorliegende Fall unterscheidet sich nicht wesentlich von dem Sachverhalt, der der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zu Grunde lag. Auch nach der Rechtslage in Brandenburg ist das Wahlgebiet in mehrere Wahlkreise einzuteilen, wobei die örtlichen Verhältnisse und der räumliche Zusammenhang bei der Abgrenzung der Wahlkreise zu wahren sind (§ 21 Abs. 2 Satz 1 BbgKWahlG). Die in § 21 Abs. 2 Satz 2 BbgKWahlG vorgesehene Toleranzgrenze, nach der die Abweichung von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise nicht mehr als 25 vom Hundert nach oben oder nach unten betragen soll, entspricht inhaltlich der Regelung in Sachsen-Anhalt.
- 25** In Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, der sich der Senat nach eigener Prüfung anschließt, hat das Verwaltungsgericht zu Recht darauf

abgestellt, dass die Einteilung des Wahlgebiets nach § 21 Abs. 2 BbgKWahlG zur Wahrung der Grundsätze der Gleichheit der Wahl und der Chancengleichheit der Wahlbewerber zu möglichst gleich großen Wahlkreisen führen muss (BVerwG, Urteil vom 22. Oktober 2008, a.a.O., Rn. 41). Diesem obersten Ziel dürfen nur verfassungslegitime Einschränkungen entgegengesetzt werden, die in ihrer Bedeutung indes nicht stärker ins Gewicht fallen dürfen, als es die Grundsätze der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit der Wahlbewerber zulassen. Abweichungen in der Größe der Wahlkreise müssen nachvollziehbar unter Angabe der Kriterien und ihrer Gewichtung dargelegt und begründet werden (Rn. 48, 49). Die örtlichen Verhältnisse und der räumliche Zusammenhang, die nach § 21 Abs. 2 Satz 1 BbgKWahlG zu wahren sind, können danach zwar als Kriterien in den Gewichtungsvorgang aufgenommen werden; sie können aber nicht generell ohne zusätzliche Rechtfertigung den Grundsatz der Wahlgleichheit überspielen. Auch die Abweichungsklausel von 25 % nach oben oder unten darf nicht in pauschalierender, die Verwaltungspraxis erleichternder Weise angewandt werden, wenn sie zu deutlichen Eingriffen in die Wahlgleichheit und die Chancengleichheit der Wahlbewerber führt (a.a.O., Rn. 54, 55). Die Sollvorschrift des § 21 Abs. 2 Satz 2 BbgKWahlG normiert insoweit eine Obergrenze, von der bei Vorliegen eines verfassungslegitimen Grundes nur in zwingend zu begründenden Ausnahmefällen Gebrauch gemacht werden kann.

- 26** Die dagegen erhobenen Einwände der Beklagten greifen nicht durch. Ohne Erfolg macht sie geltend, dass der Landesgesetzgeber im Rahmen des ihm zustehenden Spielraums mit der 25-Prozent-Grenze des § 21 Abs. 2 Satz 2 BbgKWahlG einen für das gesamte Land geltenden praktikablen und pauschalierenden Maßstab geschaffen habe, der den mit der Wahlkreiseinteilung verbundenen Eingriff in die Wahlgleichheit auf das verfassungsrechtlich vertretbare Maß beschränke. Der Einwand ist schon im Ansatz fraglich, soweit die Beklagte unter Hinweis auf die Gesetzesmaterialien davon ausgeht, der Gesetzgeber habe eine allgemeine pauschalierende Regelung schaffen wollen. In der amtlichen Begründung des Gesetzentwurfs (LT-Drs. 1/1652, S. 97 f.) wird neben der Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse und des räumlichen Zusammenhangs ausdrücklich darauf verwiesen, dass die einzelnen Wahlkreise im Wahlgebiet zur Wahrung des Grundsatzes der Wahlgleichheit eine vergleichbare Größe aufweisen müssen. Soweit die Abweichungsklausel von 25 % dabei als „Obergrenze“ angesehen wird, kann im Ergebnis dahinstehen, ob der Gesetzgeber tatsächlich eine pauschale Anwendung der Toleranzgrenze bezweckt hat. Denn auch nach dem Normverständnis der Beklagten bleibt ihre Argumentation hinter der vorstehend dargelegten höchstrichterlichen Rechtsprechung zurück, mit der sie sich inhaltlich nicht auseinandersetzt. Der Sache nach entspricht die von ihr reklamierte Auslegung des § 21 Abs. 2 Satz 2 BbgKWahlG, die von einem bereits vom Gesetzgeber auf das verfassungsrechtlich vertretbare Maß beschränkten Eingriff in die Wahlgleichheit ausgeht, den Erwägungen der vom Bundesverwaltungsgericht aufgehobenen Entscheidung der Vorinstanz und vermag eine pauschalierende Anwendung der Abweichungsklausel nicht zu begründen.
- 27** b) Nach dem Berufungsvorbringen der Beklagten bestehen auch keine tragfähigen Anhaltspunkte, dass die angegriffene Wahlkreiseinteilung entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Bildung unterschiedlich großer Wahlkreise genügt.
- 28** In nicht zu beanstandender Weise ist das Verwaltungsgericht unter Bezugnahme auf die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 22. Oktober 2008, a.a.O., Rn.

48 ff.) davon ausgegangen, dass Abweichungen von dem obersten Ziel der Bildung annähernd gleich großer Wahlkreise bei verfassungskonformer Auslegung des § 21 Abs. 2 BbgKWahlG nur dann zulässig sind, wenn sie unter Angabe der im Einzelfall maßgeblichen Kriterien und ihrer Gewichtung nachvollziehbar begründet werden. Das überschreitet entgegen der Auffassung der Beklagten nicht die Grenzen verfassungskonformer Auslegung, und zwar auch dann nicht, wenn man von ihrem vorstehend dargelegten Normverständnis ausgeht. Die für die Wahlkreiseinteilung geltenden Regelungen des § 21 Abs. 2 Satz 1 und 2 BbgKWahlG sind auch dann einer verfassungskonformen Auslegung zugänglich, die dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl Rechnung trägt.

29 An einer den vorstehenden Voraussetzungen entsprechenden Begründung und Gewichtung fehlt es vorliegend. Der Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 25. September 2013 erschöpft sich nach den zutreffenden Feststellungen des Verwaltungsgerichts in dem Hinweis, dass die Stadt Cottbus bereits bei der vorangegangenen Kommunalwahl 2009 in fünf Wahlkreise eingeteilt war und sich die Abweichungen der Einwohnerzahlen im gesetzlich zulässigen Bereich von 25 % nach oben oder nach unten hielten. Weitergehende Angaben zur Begründung der Wahlkreiseinteilung und der Zuordnung der Ortsteile zu den einzelnen Wahlkreisen konnte die Beklagte weder in der erstinstanzlichen mündlichen Verhandlung machen noch hat sie dazu in der Verhandlung des Senats näher vorgetragen. Soweit sie in der Berufungsbegründung auf die vom Verwaltungsgericht selbst angeführten Gründe, insbesondere die Beibehaltung der Zahl von fünf Wahlkreisen und die gleichzeitige Wahl der Ortsbeiräte in einigen Ortsteilen verweist, hat das Verwaltungsgericht diesen Kriterien zu Recht kein Gewicht beigemessen, das den Eingriff in die Wahlgleichheit rechtfertigen kann. Der Gesichtspunkt einer historisch gewachsenen Wahlkreiseinteilung relativiert sich durch den Umstand, dass bereits bei der Kommunalwahl 2009 Veränderungen im Zuschnitt der Wahlkreise erfolgt sind. Dem Gesichtspunkt der Wahrung der Ortsteilgrenzen hat das Verwaltungsgericht zu Recht entgegengehalten, dass eine Einteilung in vier Wahlkreise unter Wahrung der Ortsteilgrenzen ohne weiteres möglich gewesen wäre, die zu einem annähernd gleich großen Zuschnitt der Wahlkreise geführt und die Abweichungen von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl gering gehalten hätte (max. 6,1 % über bzw. 5,1 % unter dem Durchschnitt). Die erstinstanzliche Berechnung und Zuordnung der Ortsteile zu den einzelnen Wahlkreisen, die im Übrigen bis auf die Nummerierung der Wahlkreise der Wahlkreiseinteilung für die Kommunalwahl 2019 entspricht, wird durch den Hinweis auf den unterschiedlichen Zeitpunkt der Eingemeindung von Ortsteilen nicht in Frage gestellt. Abgesehen davon, dass weder dargetan noch ersichtlich ist, dass dieser Gesichtspunkt bei der Entscheidung der Stadtverordnetenversammlung überhaupt eine Rolle gespielt hat, lässt sich der Berufungsbegründung nicht entnehmen, warum die beschlossene Einteilung in fünf Wahlkreise insoweit zur Wahrung der örtlichen Verhältnisse und des räumlichen Zusammenhangs „zwingend erscheint“. Ebenso wenig ist nachvollziehbar, welche Auswirkungen sich auf die Wahlkreiseinteilung aus dem Umstand ergeben sollen, dass die Ortsteile K..., G... und G... erst im Zuge der Gemeindegebietsreform 2003 gemeinsam eingemeindet worden sind. Alle drei Ortsteile sind auch bei der Alternativberechnung des Verwaltungsgerichts „gemeinsam“ demselben Wahlkreis zugeordnet.

30 c) Zu Recht hat das Verwaltungsgericht den in der fehlerhaften Wahlkreiseinteilung liegenden Wahlfehler als so schwerwiegend angesehen, dass bei einer einwandfreien Durchführung der Wahl ein wesentlich anderes Wahlergebnis zustande gekommen wäre,

und die Wahl daher insgesamt für ungültig erklärt (§§ 58 Abs. 2, 57 Abs. 1 Nr. 4 BbgKWahlG).

- 31** Den erstinstanzlichen Feststellungen, dass die Wahlberechtigten bei einer anderen Aufteilung des Wahlgebiets andere Kandidaten hätten wählen können und einige Wahlbewerber anderen Wahlkreisen zuzuordnen gewesen wären, ist die Beklagte nicht substantiiert entgegengetreten. Ihr Hinweis, dass auch bei einer verfassungskonformen Auslegung des § 21 Abs. 2 Satz 2 BbgKWahlG eine Vielzahl zulässiger Wahlkreiszuschnitte denkbar wäre und es keineswegs ausgeschlossen sei, dass in einigen dieser Fälle ein sehr ähnliches, wenn nicht sogar dasselbe Wahlergebnis zustande gekommen wäre, entbehrt jeder Grundlage. Der darüber hinaus reklamierte Grundsatz des Bestandschutzes hat bereits in dem Gebot der Erheblichkeitsprüfung und der abgestuften Rechtsfolgen in § 57 BbgKWahlG seinen Niederschlag gefunden (OVG für das Land Brandenburg, Urteil vom 18. Oktober 2001, a.a.O., Rn. 55). Dass die bloße Feststellung „irgendeines Wahlfehlers“ nicht ohne weiteres dazu führen kann, die Wahl für ungültig zu erklären, ergibt sich danach bereits aus dem Gesetz.
- 32** Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 2, 161 Abs. 2 VwGO. Soweit die Beteiligten den Rechtsstreit hinsichtlich der Anordnung einer Wiederholungswahl (§ 53 Abs. 1 BbgKWahlG) übereinstimmend für erledigt erklärt haben, entspricht es billigem Ermessen, die Kosten der Beklagten aufzuerlegen. Die Berufung hätte auch insoweit aus den vorstehend dargelegten Gründen keinen Erfolg gehabt. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Satz 1 VwGO in Verbindung mit §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.
- 33** Die Revision ist nicht zuzulassen, da keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Gründe vorliegt.

