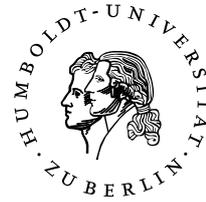


HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN
INSTITUT FÜR INFORMATIK
INFORMATIK IN BILDUNG UND GESELLSCHAFT



Wahlrecht und Wahlcomputer

Zu Genehmigung und Einsatz von Wahlcomputern
aus rechtlicher Sicht

Jörg Pohle

Studienarbeit im Diplomstudiengang Informatik

Korrektorin: Constanze Kurz

2. November 2007

*Das Heil der Demokratien, von welchem Typus und Rang sie immer
seien, hängt von einer geringfügigen technischen Einzelheit ab: vom
Wahlrecht. . . Ohne die Stütze einer vertrauenswürdigen Abstimmung
hängen die demokratischen Institutionen in der Luft.*

José Ortega y Gasset: »Der Aufstand der Massen«

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Wahlrecht	2
2.1	Die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 GG	3
2.1.1	Allgemeine Wahl	4
2.1.2	Unmittelbare Wahl	5
2.1.3	Freie Wahl	5
2.1.4	Gleiche Wahl	6
2.1.5	Geheime Wahl	9
2.2	Bundeswahlgesetz	10
2.3	Bundeswahlgeräteverordnung	12
2.3.1	Richtlinien für die Bauart von Wahlgeräten	14
2.3.2	Technischer Aufbau von Wahlgeräten	15
2.3.3	Funktionsweise von Wahlgeräten	16
2.3.4	Anforderungen für Wahlgeräte-Software	17
2.4	Wahlprüfungsrecht	18
2.4.1	Wahlfehler	19
3	Wahlcomputer	20
3.1	Wahlcomputer und Manipulationsschutz	20
3.2	Verfassungsrechtliche Problematik	22
3.2.1	Allgemeinheit der Wahl	22
3.2.2	Unmittelbarkeit der Wahl	23
3.2.3	Freiheit der Wahl	24
3.2.4	Gleichheit der Wahl	24
3.2.5	Wahlgeheimnis	25
3.2.6	Öffentlichkeitsprinzip	25
3.3	PTB, Baumusterprüfung und Zulassung	26
3.4	Wahlcomputer und Wahlprüfung	27
4	Zusammenfassung und Ausblick	28
5	Quellen	30
5.1	Wissenschaftliche Quellen	30
5.2	Sonstige Quellen	32
5.3	Gesetze und Verordnungen	33

1 Einleitung

Seit einigen Jahren wird von verschiedenen Seiten vermehrt der Einsatz von Wahlcomputern sowohl bei Wahlen zum Deutschen Bundestag als auch zu Landtags- und Kommunalwahlen gefordert und gefördert. Neben dem Argument der schnelleren „Auszählung“ der Stimmen wird dabei vor allem auf vermeintliche Kosteneinsparungen gegenüber Wahlen mit Papierstimmzetteln verwiesen. In letzter Zeit öffentlich bekannt gewordene Sicherheitsprobleme bei (auch in der BRD verwendeten) Wahlcomputern und deren Einsatz wurden von den Befürworterinnen und Befürwortern abgetan: Die verwendeten Computer seien nicht vergleichbar¹, ihre Sicherheit sei schon durch die Tests der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB)² nachgewiesen³ und durch die sichere Lagerung zwischen den Wahlen sei eine Manipulation grundsätzlich ausgeschlossen.⁴ Die Gegnerinnen und Gegner von Wahlcomputereinsätzen bestreiten dies.

Während die Verantwortlichen in der Politik fast schon gebetsmühlenartig ihre Behauptung, Wahlcomputer besäßen ein vergleichbares Sicherheitsniveau wie die Urnenwahl, wiederholen und daraus folgern, ihr Einsatz sei in jedem Fall verfassungsgemäß, verweisen Kritikerinnen und Kritiker auf die immer wieder auftretenden Probleme und Unstimmigkeiten bei Wahlen, die unter Verwendung von Wahlcomputern durchgeführt wurden. Der Politik zur Seite steht ein großer Teil der Rechtswissenschaft, teilweise jedoch ausschließlich dadurch, dass auf die gesetzliche Ermächtigung zur Verwendung von Wahlcomputern verwiesen wird.⁵ Die Zahl der Arbeiten, die sich tatsächlich inhaltlich mit Wahlcomputern auseinandersetzen, scheint sogar geringer zu sein als die, deren Fokus auf sogenannten Internetwahlen liegt, die, von wenigen Ausnahmen abgesehen, in der Rechtswissenschaft fast durchgängig abgelehnt wird.⁶ Einige dieser Arbeiten beschränken sich in der Betrachtung der Problematik auf Teilaspekte,⁷ andere sind umfassender ausgerichtet.⁸ Aber werden sie den immanenten technischen Beschränkungen der Informationstechnik, vor allem im Hinblick auf Sicherheitsaspekte, Systemintegrität und Kontrollierbarkeit, auch gerecht?

Auf der anderen Seite stehen die Kritikerinnen und Kritiker. Zwar muss es sich dabei nicht notwendig um Informatikerinnen und Informatiker handeln,⁹ gleichwohl lässt sich feststellen, dass die Ablehnung von Wahlcomputern nicht nur in der BRD von technisch Interessierten dominiert wird.¹⁰ Das Misstrauen in Wahlcomputer wird vorwiegend technisch begründet und fundiert – aber ist das schon gleichbedeutend mit der Verfassungswidrigkeit des Wahlcomputereinsatzes als solchem? Reicht es aus, einzelne Wahlcomputermodelle von der Verwendung bei Wahlen auszuschließen? Oder einzelne Klassen von Geräten? Oder existieren – system- und konstruktionsbedingt – gar keine Wahlcomputer, deren Einsatz bei Wahlen verfassungsrechtlich zulässig wäre?

¹ PTB, Stellungnahme.

² <http://www.ptb.de>.

³ BMI, Stellungnahme, Ziffer 2.

⁴ BMI, Stellungnahme, Ziffer 3.2.3.

⁵ Vergleiche z. B. *Achterberg/Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 38, Rn. 154.

⁶ Ausführlich dazu: *Will*, Internetwahlen.

⁷ *Leder*, DÖV 2002.

⁸ *Schiedermair*, JZ 2007.

⁹ *Schiedermair*, JZ 2007, S. 165.

¹⁰ Neben dem Chaos Computer Club können sowohl Ulrich Wiesner (Einsprechender gegen Bundestagswahl 2005) als auch Tobias Hahn (Petent für Abschaffung von Wahlcomputern) als Technik-Sachkundige gelten.

Die vorliegende Arbeit soll genau diese grundsätzliche Frage stellen und beantworten: Ist der Einsatz von Wahlcomputern per se verfassungswidrig?

Basis der Arbeit sind das Grundgesetz der BRD mit dem statuierten Demokratieprinzip des Art. 20 GG und den darauf aufbauenden und in Art. 38 Abs. 1 GG normierten Regelungen zum Wahlrecht sowie die Bestimmungen des Bundeswahlgesetzes¹¹, der Bundeswahlordnung¹² und der Bundeswahlgeräteverordnung¹³ für den Einsatz von Wahlcomputern. Wo es die Wahlprüfung betrifft, stellt das Wahlprüfungsgesetz¹⁴ die Grundlage dar.

Die von Legislative und Exekutive genutzte Bezeichnung „Wahlgerät“, bei denen es sich vermeintlich gerade nicht um „Computer“ handeln soll,¹⁵ wird zugunsten einer bevorzugten – und informationstechnisch korrekten – Verwendung von „Wahlcomputer“ vermieden, nur bei der allgemeinen Darstellung der gesetzlichen Regelungen wird davon abgewichen.

Im ersten Teil der Arbeit wird der verfassungsmäßige Rahmen des Wahlrechts abgesteckt, ergänzt um die einfachgesetzlichen Regelungen, die sich speziell auf Wahlcomputer und deren Verwendung beziehen. Daneben wird in das Recht der Wahlprüfung eingeführt. Der zweite Teil misst Technik, Zulassungsvoraussetzungen und Wahlverfahren beim Einsatz von Wahlcomputern an den rechtlichen Anforderungen und versucht zu zeigen, dass und warum die Verwendung von Wahlcomputern – zumindest in der bisherigen Form – mit den verfassungsrechtlichen Bestimmungen zum Wahlrecht nicht in Einklang zu bringen ist. Zum Abschluss wird aufgezeigt, wie Wahlcomputer ausgestattet und verwendet werden müssen, um transparente, unverfälschte und mithin verfassungskonforme Wahlen zu garantieren.

2 Wahlrecht

Der Verfassungsgeber hat mit Art. 20 Abs. 1 GG eine Strukturentscheidung für einen demokratischen Staat geschaffen und dieses „demokratische Prinzip“¹⁶ mit Art. 79 Abs. 3 GG für unantastbar erklärt. Diese Entscheidung wird durch die Volkssouveränität konkretisiert, nach der gemäß Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht, also keine anderen Legitimationsquellen haben.¹⁷ Sie darf gemäß Abs. 2 S. 2 auch nur vom Volk ausgeübt werden. Dabei wird die Ausübung „in Wahlen und Abstimmungen“ (1. Halbsatz) und „durch besondere Organe“ (2. Halbsatz) unterschieden. Wahlen sind Personalentscheidungen, wobei „eine oder mehrere Personen aus einem größeren Personenkreis ausgelesen werden.“¹⁸ Demgegenüber entscheiden Abstimmungen über Sachfra-

¹¹Bundeswahlgesetz (BWG) in der Fassung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. März 2005 (BGBl. I S. 674).

¹²Bundeswahlordnung (BWO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 2002 (BGBl. I S. 1376), zuletzt geändert durch Verordnung vom 30. Juni 2005 (BGBl. I S. 1951).

¹³Bundeswahlgeräteverordnung vom 3. September 1975 (BGBl. I S. 2459), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 20. April 1999 (BGBl. I S. 749).

¹⁴Wahlprüfungsgesetz vom 12. März 1951 (BGBl. I S. 166), zuletzt geändert am 28. April 1995 (BGBl. I S. 582).

¹⁵Rechtshistorisch mag „Wahlgerät“ tatsächlich korrekt sein, jedoch erscheint die Erklärung des Herstellers, dass es sich auch jetzt nicht um Computer handele (siehe HSG, Wahlrichtlinien), mehr als fragwürdig.

¹⁶BVerfGE 89, 155, 182.

¹⁷Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 20, Rn. 4.

¹⁸BVerfGE 47, 253, 276.

gen.¹⁹ Solche sind derzeit auf Bundesebene – mit Ausnahme von Länderneugliederungen nach Art. 29 GG – nicht vorgesehen. Für die Betrachtung von Wahlcomputern ist daher im engeren Sinne nur ersteres relevant.

Damit das Volk einen effektiven Einfluss auf die Ausübung der Staatsgewalt durch diese besonderen Organe hat und sich damit jedes staatliche Handeln auf den Willen des Volkes zurückführen lassen kann, müssen diese Organe demokratisch legitimiert sein. Dass ist dann der Fall, wenn dieses Organ selbst direkt vom Volk gewählt wurde oder eine ununterbrochene Legitimationskette von einem Parlament zu diesem Organ – und damit zu dessen Handeln – existiert, wobei dann das Parlament durch seine Wahl eine direkte Legitimation besitzt.²⁰ Diese Legitimation kann nicht von unbeschränkter Dauer sein, sie muss in regelmäßigen Abständen erneuert werden.²¹ Für den Bundestag gilt gemäß Art. 39 Abs. 1 S. 1 GG eine Wahlperiode von 4 Jahren, für die meisten Landesparlamente dauert eine Wahlperiode 5 Jahre.

2.1 Die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 GG

Das Grundgesetz enthält kein Wahlsystem, das ist dem Gesetzgeber überlassen.²² Während ihm dabei ein breiter Entscheidungsspielraum zugemessen wird,²³ muss er sich nach der Entscheidung für ein bestimmtes Wahlsystem den engen Grenzen des Art. 38 Abs. 1 GG unterwerfen.²⁴

Die Wahlen zum Deutschen Bundestag müssen gem. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim sein. Die gleichen Grundsätze gelten nach Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG auch für Wahlen in den Ländern, Kreisen und Gemeinden und als „allgemeine Rechtsprinzipien“ für Wahlen zu allen Volksvertretungen im staatlichen und kommunalen Bereich.²⁵ Sie gelten dabei nicht nur für den Wahlakt selbst, sondern auch für die Wahlvorbereitung²⁶ und -nachbereitung, so diese noch mit der Wahl im Zusammenhang steht.²⁷ Auch gelten sie unterschiedslos für das aktive und das passive Wahlrecht, wenn sie auch unterschiedlich auf sie wirken.²⁸

Zur Wahlvorbereitung zählen dabei unter anderem die Erfassung der Wahlberechtigten²⁹, das Wahlbewerbungs- und das Wahlvorschlagsrecht³⁰ und die Aufstellung der Kandidatinnen und Kandidaten durch die Parteien. Letztere erfordert aber nur die „Einhaltung eines Kernbestandes an Verfahrensgrundsätzen.“³¹ Auch der Wahlkampf zählt zur Wahlvorbereitung.³²

Die Wahlhandlung kann entweder öffentlich durch persönliche Stimmabga-

¹⁹ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, a. a. O.

²⁰ BVerfGE 93, 37, 66ff.

²¹ Degenhart, Staatsrecht I, Rn. 67.

²² Siehe z. B. Ipsen, Staatsrecht I, Rn. 73.

²³ BVerfGE 3, 19, 24; Nahrgang, Allgemeine Wahl, S. 96.

²⁴ BVerfGE 4, 375, 382f.

²⁵ BVerfGE 47, 253, 276f.; Trute, in: v. Münch/Kunig, GG II, Art. 38, Rn. 6.

²⁶ BVerfGE 11, 266, 272.

²⁷ Maurer, Staatsrecht I, S. 374.

²⁸ Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 38, Rn. 3.

²⁹ Trute, in: v. Münch/Kunig, GG II, Art. 38, Rn. 12.

³⁰ Achterberg/Schulte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 38, Rn. 131.

³¹ Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 38, Rn. 2.

³² Achterberg/Schulte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 38, Rn. 131.

be in einem Wahlraum (Präsenzwahl)³³ oder durch Briefwahl³⁴ vorgenommen werden. Die teilweise geforderte Möglichkeit einer Online-Wahl wird – wie die Briefwahl³⁵ – nicht als verfassungsmäßig geboten gesehen,³⁶ mehrheitlich – vor allem technisch begründet – sogar als unzulässig betrachtet.³⁷

Zur Wahlnachbereitung nach Beendigung der Wahlhandlung gehören die öffentliche Stimmauszählung und Feststellung des Wahlergebnisses,³⁸ sowie die Zuteilung der Abgeordnetensitze³⁹. Sogar die Erstattung von Wahlkampfkosten wird als Teil der Wahlnachbereitung betrachtet und damit den Wahlrechtsgrundsätzen unterworfen.⁴⁰

Weil dem Gesetzgeber in Art. 38 Abs. 3 GG nur ein Regelungsvorbehalt – im Gegensatz zu einem Gesetzesvorbehalt – gegeben ist, darf er die Wahlrechtsgrundsätze nicht ohne zwingenden Grund einschränken. Ein solcher Grund kann nur in einem anderen Verfassungsrecht, einem kollidierenden Wahlrechtsgrundsatz oder der „Sicherung der mit ihm [dem Wahlsystem] verfolgten, demokratischen Prinzipien entsprechenden staatspolitischen Zielen“ liegen.⁴¹

Die Wahlrechtsgrundsätze sind nicht nur objektive Rechtsprinzipien, sondern sie vermitteln darüber hinaus auch subjektive Rechte, deren Verletzung durch Wahlberechtigte grundsätzlich mit der Verfassungsbeschwerde und durch Parteien und Wahlvereinigungen mit einem Organstreitverfahren gerügt werden kann.⁴²

2.1.1 Allgemeine Wahl

Da nach Art. 20 GG alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht und in Wahlen und Abstimmungen ausgeübt wird, muss das Wahlrecht sicherstellen, dass an den Wahlen teilnehmen kann, wer zum Staatsvolk gehört.⁴³ Die allgemeine Wahl „untersagt den unberechtigten Ausschluss von Staatsbürgern von der Teilnahme an der Wahl überhaupt“ und „verbietet dem Gesetzgeber, bestimmte Bevölkerungsgruppen aus politischen, wirtschaftlichen und sozialen Gründen von der Ausübung des Wahlrechts auszuschließen.“⁴⁴ Historisch bedeutsam sind vor allem das erst 1919 erkämpfte Frauenwahlrecht sowie der Ausschluss von Wahlrechtsbindung an Besitz, Steuerleistung oder berufliche Selbständigkeit, die der allgemeinen Wahl erst zum Durchbruch verhelfen.⁴⁵ Aktuell dreht sich der Streit um die Einführung eines allgemeinen Wahlrechts für Nichtdeutsche, dem sowohl aus Gründen des Demokratieprinzips als auch der Betroffenheit zugestimmt werden muss.⁴⁶

Wahlberechtigt sind also alle Deutschen gemäß Art. 116 Abs. 1 GG, die am Wahltag gemäß Art. 38 Abs. 2 1. Halbsatz GG das 18. Lebensjahr vollendet ha-

³³ § 14 Abs. 3 a), Abs. 4, §§ 31, 34, 35 BWG.

³⁴ § 14 Abs. 3 b), Abs. 4, § 36 BWG.

³⁵ *BVerfGE* 12, 139, 142.

³⁶ *Trute*, in: v. Münch/Kunig, GG II, Art. 38, Rn. 72.

³⁷ *Will*, Internetwahlen, S. 153.

³⁸ §§ 37, 38, 41, 42 i.V.m. §§ 40, 10 Abs. 1 BWG.

³⁹ *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 38, Rn. 2.

⁴⁰ *BVerfGE* 41, 399, 413.

⁴¹ *BVerfGE* 59, 119, 124.

⁴² *Schneider*, in: AK GG, Art. 38, Rn. 53.

⁴³ *Erichsen*, Jura 1983, S. 636.

⁴⁴ *BVerfGE* 36, 139, 141.

⁴⁵ *Maurer*, Staatsrecht I, § 13, Rn. 3.

⁴⁶ Zumindest für Nichtdeutsche aus EG-Staaten: *Meyer*, HdStR III, § 46, Rn. 6ff.

ben (aktives Wahlrecht) oder nach Halbsatz 2 volljährig sind (passives Wahlrecht). Außerdem müssen sie gemäß § 12 Abs. 1 Nr. 2 BWG seit mindestens drei Monaten ihre Wohnung oder ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Wahlgebiet haben, dürfen nicht aufgrund geistiger Gebrechen, die deren Geschäftsfähigkeit ausschließen, betreut werden (§ 13 Nr. 2 BWG), in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht sein oder ihr aktives oder passives Wahlrecht durch Richterspruch verloren haben (§ 13 Nr. 1 BWG: aktives, § 15 Abs. 2 Nr. 1, 2 BWG: passives Wahlrecht).⁴⁷

Der Grundsatz der allgemeinen Wahl gilt auch für die Wahlvorbereitung.⁴⁸ Als verfassungsrechtlich unbedenkliche Einschränkungen gelten Unterschriftenquoten für die Einreichung von Wahlvorschlägen, weil damit nur sichergestellt werden soll, dass nur „ernstgemeinte“ und nicht völlig aussichtslose Vorschläge unterbreitet werden.⁴⁹ Sie dürfen nur nicht unangemessen hoch sein, wobei der Maßstab bei etwa 0,25% der Wahlberechtigten liegt.⁵⁰

2.1.2 Unmittelbare Wahl

Das Ziel der Unmittelbarkeit ist, den Willen der Wählerinnen und Wähler unverfälscht in der Zusammensetzung des Parlaments zum Ausdruck zu bringen. Damit die Wählerinnen und Wähler „das letzte Wort“⁵¹ haben, darf nach der Stimmenabgabe nur der „rein mathematische Vorgang der Ermittlung des Wahlergebnisses stehen“.⁵²

Der Grundsatz der Unmittelbarkeit wird beeinträchtigt, wenn sich zwischen den Wahlakt und das Wahlergebnis eine fremde Willensentscheidung einschleibt, die nicht die Entscheidung der Wahlbewerberin oder des Wahlbewerbers zur Annahme oder Ablehnung der Wahl ist.⁵³ Staatliches und privates Handeln ist insoweit gleichgestellt, wie das private auf der Grundlage staatlicher Regelungen geschieht.⁵⁴ Ohne eine solche rechtliche Grundlage soll privates Handeln die Unmittelbarkeit nicht beeinträchtigen können.⁵⁵

Gegen das Unmittelbarkeitsgebot verstößt z. B. ein Gesetz, das es Parteien ermöglicht, nach der Wahl bei Erschöpfung ihrer Liste weitere Personen als Ersatzleute zu nominieren.⁵⁶

2.1.3 Freie Wahl

Weder auf Wählerinnen und Wähler noch auf Wahlbewerberinnen und Wahlbewerber darf vor, während oder nach der Wahl „irgendein Druck oder Zwang

⁴⁷ Abgesehen von einigen wenigen Ausnahmen und Streitenum Spezialprobleme gelten alle diese Einschränkungen als allgemein akzeptiert und verfassungsgemäß. Zur Verfassungswidrigkeit der Notwendigkeit der Staatsbürgerschaft äußert sich ausführlich *Meyer*, HdStR III, § 46, Rn. 7ff. Zur Festlegung des Wahlalters entschied das BVerfG (*BVerfGE* 42, 312, 340f.), mit Literaturverweisen bei *Maurer*, Staatsrecht I, § 13, Rn. 6. Möglichen Wahlrechtsverlust durch Richterspruch bejaht *BVerfGE* 36, 139, 141f., dies ablehnend: *Meyer*, HdStR III, § 46, Rn. 4.

⁴⁸ *BVerfGE* 11, 266, 272.

⁴⁹ *Erichsen*, Jura 1983, S. 639.

⁵⁰ *BVerfGE* 4, 375, 386.

⁵¹ *BVerfGE* 3, 45, 49.

⁵² *Erichsen*, Jura 1983, S. 639.

⁵³ *BVerfGE* 3, 45, 50.

⁵⁴ *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 38, Rn. 12.

⁵⁵ *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, a. a. O.

⁵⁶ *BVerfGE* 3, 45; *BVerfGE* 47, 253, 280.

oder sonstiger rechtswidriger Einfluss⁵⁷ ausgeübt werden. Staatlicher Zwang oder Druck schränkt die Freiheit der Wahl immer ein. Das würde auch für eine Wahlpflicht gelten,⁵⁸ mindestens jedoch für ein Verbot der Stimmenthaltung.⁵⁹ Die Einflussnahme Privater auf die Wahl ist im Rahmen der Meinungsfreiheit erlaubt. Die Freiheit der Wahl einschränkend – und damit unzulässig – sind alle Handlungen, die die Tatbestände des § 108 StGB (Wählernötigung) oder des § 108 a StGB (Wählertäuschung) erfüllen.⁶⁰

Die Freiheit der Wahl umfasst auch die Freiheit der Wahlvorschläge⁶¹ und die freie Kandidatinnen und Kandidatenaufstellung durch Parteien und Wahlvereinigungen.⁶² Sie kann auch nur dann gegeben sein, wenn tatsächlich eine Auswahlmöglichkeit zwischen mehreren Bewerberinnen und Bewerbern, Gruppierungen oder Entscheidungsalternativen besteht, sowohl de jure als auch de facto.⁶³ Nachwahlumfragen dürfen nicht vor Ablauf der Wahlzeit veröffentlicht werden,⁶⁴ weil diese den freien und offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung des Volkes, und damit die Freiheit der Wahl, unzulässig einschränken.⁶⁵ Aus dem gleichen Grund ist es den Staatsorganen in amtlicher Funktion untersagt, „durch besondere Maßnahmen“ als Staatsorgane am Wahlkampf teilzunehmen.⁶⁶

2.1.4 Gleiche Wahl

Während der Grundsatz der allgemeinen Wahl den Einfluss aller Staatsbürgerinnen und Staatsbürger auf die Ausübung der Staatsgewalt verwirklichen soll, dient das Prinzip der gleichen Wahl der Sicherstellung des *gleichen* Einflusses im Sinne einer gleichen Stimmwertung.⁶⁷ Diese Gleichheit ist dabei formal zu verstehen, Differenzierungen sind ausschließlich zum Schutz anderer Verfassungsgüter zulässig.⁶⁸ Alle Wahlberechtigten haben die gleiche Anzahl an Stimmen und alle abgegebenen Stimmen werden gleich gezählt (Gleichheit des Zählwertes).⁶⁹ Darüber hinaus muss „jede gültig abgegebene Stimme im Rahmen des Wahlsystems den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis“⁷⁰ und damit auf die Verteilung der Abgeordnetensitze haben (Gleichheit des Erfolgswertes). Im Verhältniswahlsystem ist dieser Grundsatz absolut, weil dieses System selbst eine möglichst genaue Abbildung der Stimmverteilung auf die Sitzverteilung herstellen will. Demgegenüber bleiben in einem Mehrheitswahlsystem alle Stimmen unberücksichtigt, die für unterlegene Kandidatinnen und Kandidaten abgegeben werden – diese haben nur noch einen potentiellen Erfolgswert. Aus diesem Grund wird teilweise vertreten, dass ein alleiniges Mehrheitswahlrecht gegen

⁵⁷ *Erichsen*, Jura 1983, S. 640.

⁵⁸ *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 38, Rn. 13.

⁵⁹ *Seifert*, BWahlR, GG Art. 38, Rn. 15.

⁶⁰ *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 38, Rn. 15.

⁶¹ *BVerfGE* 41, 399, 417.

⁶² *BVerfGE* 47, 253, 282.

⁶³ *Schreiber*, BWG, § 1, Rn. 14.

⁶⁴ § 32 Abs. 2 BWG.

⁶⁵ *BVerfGE* 44, 125, 139ff.

⁶⁶ *BVerfGE* 44, 125, 141.

⁶⁷ *Erichsen*, Jura 1983, S. 642.

⁶⁸ *BVerfGE* 4, 375, 382; *BVerfGE* 47, 253, 277.

⁶⁹ *Seifert*, BWahlR, GG Art. 38, Rn. 23.

⁷⁰ *BVerfGE* 11, 351, 360.

den Gleichheitsgrundsatz verstößt.⁷¹ Im gemischten Mehrheits- und Verhältniswahlrecht der BRD – der personalisierten Verhältniswahl – ist die Sitzverteilung grundsätzlich – abgesehen von Überhangsmandaten – vom Stimmenverhältnis (bei den Zweitstimmen) abhängig, während die Hälfte der Abgeordneten persönlich (durch die Erststimmen) bestimmt wird. Die verfassungsrechtliche Legitimierung dieses Wahlsystems geschieht vor allem vor dem Hintergrund einer Überbetonung des Parteienstaates und der damit einhergehenden Auffassung, dass die Zweitstimme immer an die Partei oder Wahlvereinigung vergeben wird, der die Empfängerin oder der Empfänger der Erststimme angehört – es gibt aber keine grundsätzlich ablehnende Meinung zur personalisierten Verhältniswahl.

Historisch bedeutet die Wahlgleichheit eine Abgrenzung z. B. zu dem in Preußen bis 1918 geltenden Drei-Klassen-Wahlrecht, das die Wähler⁷² entsprechend ihren Steuerleistungen in drei Klassen einteilte und dabei den Angehörigen der höheren Klassen ein erheblich größeres Stimmengewicht zubilligte.

Die Wahlgleichheit gilt auch für die Wahlvorbereitung, allerdings spricht das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang des Gleichheitsgebotes bei der Wahlwerbung nicht von Wahlgleichheit sondern von Chancengleichheit.⁷³ Diese Chancengleichheit zwingt den Gesetzgeber jedoch nicht, tatsächliche Unterschiede zwischen Wahlbewerberinnen und Wahlbewerbern bzw. Wahlvereinigungen auszugleichen.⁷⁴

Bei der Stimmenauszählung und Ermittlung des Wahlergebnisses ist der Gleichheitsgrundsatz sehr weit gefasst. Es reicht nicht aus, dass der Gesetzgeber das Wahlsystem nicht so ausgestaltet, dass abgegebenen Stimmen ein unterschiedlicher Zählwert zukommt. Darüberhinaus ist ihm geboten, „durch geeignete Regelungen den typischen Ursachen von Zählfehlern entgegenzuwirken.“⁷⁵ Diese Regelungen sollen nicht nur die ungewollten sondern auch die durch Wahlmanipulation und Wahlfälschung gewollten Zählfehler umfassen. Und weil Regelungen allein nicht verhindern können, dass Wahlergebnisse – und damit Sitzverteilungen – in Einzelfällen nicht zutreffend ermittelt werden können, und der Gesetzgeber dies in Rechnung stellen muss, ist er zur Schaffung eines Verfahrens verpflichtet, „das es erlaubt, Zweifeln an der Richtigkeit der [...] Stimmenauszählung nachzugehen und erforderlichenfalls das Wahlergebnis richtigzustellen sowie die Sitzverteilung zu korrigieren.“⁷⁶ Daher sieht das Grundgesetz in Art. 41 GG die Einrichtung eines solchen Wahlprüfungsverfahrens ausdrücklich vor. Gleiches gilt für die Verfassungen der Länder.

Dennoch gibt es Einschränkungen der Wahlgleichheit, u. a. die Sperrklausel (auch Fünfprozentklausel). Obwohl der Parlamentarische Rat während der Diskussion um das Grundgesetz die Sperrklausel als mit der Wahlgleichheit unvereinbar abgelehnt und sie aus diesem Grund auch nicht in das Wahlgesetz zum Ersten Deutschen Bundestag aufgenommen hatte, enthielt das verkündete Wahlgesetz dank der Intervention der Ministerpräsidenten bei den Westalliierten dennoch eine solche Sperrklausel.⁷⁷ Seitdem ist sie fester – und weiterhin akzeptierter – Bestandteil des bundesdeutschen Wahlsystems. Begründet

⁷¹ v. Münch, Staatsrecht I, Rn. 184.

⁷² Zur Einführung des Frauenwahlrechts siehe 2.1.1.

⁷³ BVerfGE 51, 222, 235.

⁷⁴ Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 38, Rn. 11.

⁷⁵ BVerfGE 85, 148, 158.

⁷⁶ BVerfGE 85, a. a. O.

⁷⁷ Meyer, HdStR III, § 45, Rn. 19.

wird die Sperrklausel mit den vermeintlichen Erfahrungen der Weimarer Republik (der „Gefahr der Parteizersplitterung“⁷⁸), sie diene der „Sicherung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Parlaments“⁷⁹ und sei daher bis zu einer Fünfprozentgrenze verfassungsgemäß.⁸⁰ Für die Bundestagswahl 1990 hat das Bundesverfassungsgericht gleichwohl ausnahmsweise eine Regionalisierung der Sperrklausel zugelassen.⁸¹ Die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in dieser Sache wird zunehmend kritisiert, die Befangenheit der politischen Parteien, die ihrerseits die Sperrklausel überschreiten und damit gleichzeitig Wahlgesetzgeber sind, ist zu offensichtlich. Neben der fehlenden historischen Begründetheit – sowohl im Rückgriff auf „Weimar“ als auch im Hinblick auf die Erfahrungen mit „Splitterparteien“ in der BRD – fokussiert sich die Kritik vor allem auf die Höhe des Quorums.⁸²

Ein zweites Problem stellt die Grundmandatsklausel des § 6 Abs. 6 S. 1 BWG dar, mit deren Hilfe es mit der PDS 1994 erstmals seit 1957 wieder einer Partei gelang, die Fünfprozentklausel zu umgehen. Während die Gegnerinnen und Gegner vor allem die Ungleichbehandlung zwischen solchen Parteien, die an der Fünfprozentklausel scheitern, aber mit Hilfe der Grundmandatsklausel dennoch an der Sitzverteilung nach Zweitstimmenverhältnis teilnehmen können, und solchen, die weder die Fünfprozentklausel erfüllen noch drei Direktmandate vorweisen können, verweisen,⁸³ argumentieren die Befürworterinnen und Befürworter gemeinsam mit dem Bundesverfassungsgericht, eine Wahl habe auch den Charakter eines „Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes“⁸⁴ und sei daher verfassungsgemäß. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Stellungnahme der CSU zur Verfassungsmäßigkeit der Grundmandatsklausel und das dem zugrundeliegende Interesse der CSU als zweiter großer Regionalpartei der BRD, auf das Meyer⁸⁵ verweist.

Die in den letzten Jahren zunehmende Zahl von Überhangmandaten hat zu einer verstärkten Diskussion über deren Verfassungsmäßigkeit geführt.⁸⁶ Von Überhangmandaten profitieren fast ausschließlich die großen Parteien, 1990 und 1994 war es vor allem die CDU, während die SPD (durch die niedersächsische Landesregierung) Normenkontrollklage vor dem Bundesverfassungsgericht erhob und (knapp) verlor.⁸⁷ Die CDU änderte ihre vorher zustimmende Meinung erst, nachdem 1998 und 2002 die SPD von Überhangmandaten profitierte, wie Meyer⁸⁸ zutreffend feststellt. Die Verfassungsmäßigkeit von Überhangmandaten wird in der Literatur größtenteils abgelehnt.⁸⁹

⁷⁸ *BVerfGE* 1, 208, 249.

⁷⁹ *BVerfGE* 95, 408, 419.

⁸⁰ *BVerfGE* 51, 222, 237.

⁸¹ *BVerfGE* 82, 322.

⁸² Meyer, HdStR III, § 45, Rn. 37ff.; § 46, Rn. 36ff.

⁸³ Vergleiche mit vielen Nachweisen: Hoppe, DVBl. 1995.

⁸⁴ *BVerfGE* 95, 408, 418.

⁸⁵ Meyer, HdStR III, § 46, Rn. 44.

⁸⁶ Maurer, Staatsrecht I, § 13, Rn. 36.

⁸⁷ *BVerfGE* 95, 335.

⁸⁸ Meyer, HdStR III, § 46, Rn. 52, Fn. 202.

⁸⁹ Achterberg/Schulte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 38, Rn. 141 mit weiteren Nachweisen.

2.1.5 Geheime Wahl

Die Wählerinnen und Wähler müssen die Möglichkeit zur Geheimhaltung ihrer Wahlentscheidung besitzen. Dabei handelt es sich sowohl um ein individuelles Recht als auch ein objektives Prinzip der Wahl und damit eine Pflicht der Wählerin bzw. des Wählers.⁹⁰ Sie dürfen nicht identifizierbar sein und ihre Stimmabgabe darf nicht auf sie zurückverfolgt werden können.⁹¹

Die geheime Wahl ist unbedingte Voraussetzung einer freien Wahl, weil nur durch das Wahlgeheimnis sichergestellt werden kann, dass die oder der Wahlberechtigte keine Repressalien im Zusammenhang mit ihrer oder seiner Wahlentscheidung fürchten muss.⁹²

Während Wahlberechtigte vor bzw. nach der Wahl frei darin sind, ihre Wahlentscheidung öffentlich zu machen, muss der Wahlvorgang selbst geheim sein.⁹³ Dies ist die institutionelle Garantie der Wahl.⁹⁴ Der Staat ist verpflichtet, die geheime Stimmenabgabe zu gewährleisten.⁹⁵ Dies erfordert „eine technische Gestaltung des Wahlvorgangs, die es unmöglich macht, die Wahlentscheidung eines Wählers zu erkennen oder zu rekonstruieren.“⁹⁶ Eine offene Wahl ist verfassungswidrig.⁹⁷

Während der Wahlvorbereitung kann das Wahlgeheimnis prinzipbedingt „nur unvollkommen gewahrt werden“, es darf aber nicht „in weiterem Umfang preisgegeben werden, als zur ordnungsgemäßen Durchführung der Wahl notwendig ist“.⁹⁸

Eine der prinzipbedingten Einschränkungen des Wahlgeheimnisses während der Wahlvorbereitung ist die Notwendigkeit, dass die Kandidatinnen und Kandidaten, die sich zur Wahl stellen, bekannt sein müssen und damit auch bekannt gemacht werden können.⁹⁹ Eine zweite Einschränkung ergibt sich aus der Pflicht für „neue“ Parteien und Einzelbewerberinnen und -bewerber für Wahlkreisvorschläge (§ 20 Abs. 2 und Abs. 3 BWG) bzw. für Landeslisten (§ 27 Abs. 1 BWG), ein Unterschriftenquorum als Voraussetzung für einen Wahlvorschlag zu erfüllen. Diese Notwendigkeit eines Unterschriftenquorums sei dadurch gerechtfertigt, als dass sich daraus auf die Ernsthaftigkeit des Wahlvorschlags schließen ließe.¹⁰⁰ Weil es sich dabei gleichwohl um eine Selbstprivilegierung der etablierten Parteien handelt, die von der Rechtsprechung unhinterfragt toleriert wird, steht diese Regelung jedoch seit langem in der Kritik.¹⁰¹

Jede Form des Selbstbekenntnisses zu einer Partei oder Wahlvereinigung sowie Umfragen sind vor dem Hintergrund des Wahlgeheimnisses unbedenklich,¹⁰² schon weil „die Übereinstimmung [der offenbarten Wahlentscheidung] mit der wirklich vollzogenen Wahl“ nicht überprüfbar ist.¹⁰³

⁹⁰ Meyer, HdStR III, § 46, Rn. 20.

⁹¹ Nahrgang, Allgemeine Wahl, S. 63.

⁹² Maurer, Staatsrecht I, § 13, Rn. 12.

⁹³ Ipsen, Staatsrecht I., § 4, Rn. 88.

⁹⁴ v. Münch, Staatsrecht I, Rn. 187.

⁹⁵ Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 38, Rn. 16.

⁹⁶ OVG Lüneburg, Beschluss vom 07.03.1990 – 10 M 5/90.

⁹⁷ Erichsen, Jura 1983, S. 645.

⁹⁸ BVerfGE 5, 77, 82.

⁹⁹ BVerfGE 79, 161, 165f.

¹⁰⁰ BVerfGE 4, 375, 384.

¹⁰¹ Meyer, HdStR III, § 46, Rn. 22.

¹⁰² Erichsen, Jura 1983, S. 645.

¹⁰³ Meyer, HdStR III, § 46, Rn. 20, Fn. 70.

Während des Wahlaktes sind Ausnahmen von der geheimen Wahl nur zugunsten des Wahlrechts selbst zulässig.¹⁰⁴ So verlangt der Vorrang der allgemeinen Wahl, dass sich Menschen mit Behinderung von einer Vertrauensperson beim Wahlakt helfen lassen können. Die diesbezüglichen gesetzlichen Regelungen (§§ 33 Abs. 2, 36 Abs. 2, 53 BWG) wurden vom Bundesverfassungsgericht für verfassungsgemäß erklärt.¹⁰⁵

Als besonders problematisch wird die Briefwahl angesehen. Sie kann weder die geheime, die persönliche noch die freie Wahl garantieren.¹⁰⁶ Da sie jedoch der Verwirklichung des Grundsatzes der allgemeinen Wahl dient, wird sie allgemein als verfassungsmäßig zulässig betrachtet.¹⁰⁷ Weil es „dem Wahlberechtigten [...] bei der Briefwahl allerdings weitgehend selbst überlassen [ist], für das Wahlgeheimnis und die Wahlfreiheit Sorge zu tragen“, kann die Briefwahl nicht „unbeschränkt und unbedingt“ zugelassen sein. Dadurch, dass sie nur dann gestattet ist, wenn die oder der Stimmberechtigte glaubhaft macht, dass sie oder er ihr bzw. sein Wahlrecht nicht durch persönliche Stimmabgabe wahrnehmen kann, die Stimmberechtigten sich selbst die Briefwahlunterlagen beschaffen und eidesstattlich versichern müssen, dass sie den Stimmzettel persönlich gekennzeichnet haben, liege eine wirksame Beschränkung der Briefwahl vor.¹⁰⁸ Nachdem es während der Wahl zum 9. Deutschen Bundestag 1980 in Mayen (Rheinland-Pfalz) zu einer exzessiven Ausnutzung der Briefwahlmöglichkeit gekommen war,¹⁰⁹ hat das Bundesverfassungsgericht vom Gesetzgeber die fortwährende Überprüfung der Regelungen zur Briefwahl anhand aktueller Entwicklungen verlangt. Der Gesetzgeber müsse „für eine bestmögliche Sicherung und Gewährleistung der Wahlrechtsgrundsätze“ sorgen und deren Einhaltung „ständig in Anbetracht neu auftretender Entwicklungen, die unvorhergesehene Gefahren für die Integrität der Wahl mit sich bringen können“ überprüfen. Im Übrigen wurde die Wahlprüfungsbeschwerde jedoch verworfen.¹¹⁰ Gefordert ist also, dass „alles vom Gesetzgeber Mögliche getan worden ist, um die Geheimheit zu wahren.“¹¹¹ Angesichts der zunehmenden Zahl von Briefwählerinnen und -wählern wird jedoch zurecht eine Einschränkung der Briefwahlmöglichkeit gefordert.¹¹²

Unmittelbar aus dem Demokratieprinzip folgt, dass die Auszählung der Stimmen öffentlich erfolgen muss.¹¹³

2.2 Bundeswahlgesetz

Das Bundeswahlgesetz ist in neun Abschnitte unterteilt: Wahlsystem (§§ 1–7 BWG), Wahlorgane (§§ 8–11), Wahlrecht und Wählbarkeit (§§ 12–15), Wahlvorbereitung (§§ 16–30), Wahlhandlung (§§ 31–36), Feststellung des Wahlergebnis-

¹⁰⁴ Meyer, HdStR III, § 46, Rn. 21.

¹⁰⁵ BVerfGE 21, 200, 206.

¹⁰⁶ Meyer, HdStR III, § 46, Rn. 13.

¹⁰⁷ Erichsen, Jura 1983, S. 645f.

¹⁰⁸ BVerfGE 21, 200, 205.

¹⁰⁹ Der Anteil der Briefwählerinnen und -wähler lag bei 16,24%, wobei „Vertreter“ einer Partei die Briefwahlunterlagen abholt und den Wählerinnen und Wählern nach Hause gebracht hatten. Eine tatsächliche Verletzung der Grundsätze der freien und geheimen Wahl konnte jedoch nicht nachgewiesen werden.

¹¹⁰ BVerfGE 59, 119.

¹¹¹ Trute, in: v. Münch/Kunig, GG II, Art. 38, Rn. 71.

¹¹² Meyer, HdStR III, § 46, Rn. 21, Fn. 73.

¹¹³ Degenhart, Staatsrecht I, § 2, Rn. 48.

ses (§§ 37–42), besondere Vorschriften für Nachwahlen und Wiederholungswahlen (§§ 43–44), Erwerb und Verlust der Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag (§§ 45–48) und Schlussbestimmungen (§§ 49–55).

In § 1 Abs. 1 S. 2 wiederholt das Bundeswahlgesetz die in Art. 38 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich festgeschriebenen Wahlrechtsgrundsätze der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl. Es gilt nur für die Wahlen zum Deutschen Bundestag, die gleichen Wahlrechtsgrundsätze gelten hingegen nach Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG auch für das Wahlrecht in den Ländern, Kreisen und Gemeinden.

Für die Vorbereitung und Durchführung von Wahlen hat der Gesetzgeber in § 8 BWG besondere Wahlorgane beauftragt, die – an Recht und Gesetz gebunden – ihre Funktion selbstständig, weisungsunabhängig und überparteilich ausführen sollen.¹¹⁴ Dem aus dem Demokratieprinzip im Sinne des Art. 20 Abs. 1 GG abgeleiteten Öffentlichkeitsprinzip entspricht, dass die Wahlorgane gem. § 10 Abs. 1 S. 1 BWG „in öffentlicher Sitzung“ verhandeln, beraten und entscheiden. Auch während einer Sitzung kann sich ein Wahlorgan nicht zu einer nichtöffentlichen Beratung zurückziehen.¹¹⁵

Auch die Wahlhandlung, die mit der Eröffnung durch den Wahlvorsteher beginnt (§ 53 BWO) und mit der Schließung durch den Wahlvorsteher endet (§ 60 BWO), ist nach § 31 S. 1 BWG öffentlich. Obwohl die Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses nicht zur eigentlichen Wahlhandlung gehören, sind auch diese öffentlich.¹¹⁶ Das bedeutet, dass alle – gleichgültig, ob wahlberechtigt oder nicht – Zutritt zum Wahlraum haben und den ordnungsgemäßen Ablauf der Wahlhandlung und die Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses beobachten können.¹¹⁷

Zur Wahrung des Wahlheimnisses verlangt § 33 BWG, Vorkehrungen dafür zu treffen, „dass der Wähler den Stimmzettel unbeobachtet kennzeichnen und in den Umschlag legen kann.“

Finden nach § 35 BWG Wahlgeräte Verwendung, dann müssen diese gem. Abs. 2 S. 1 als solche „die Geheimhaltung der Stimmabgabe gewährleisten.“ Weiterhin legt der Gesetzgeber mit dem Verweis in Abs. 4 auf § 33 Abs. 1 S. 1 fest, dass auch der äußere Rahmen der Stimmabgabe – also die konkreten Umstände im Wahllokal – so zu gestalten ist, dass sich daraus keine Rückschlüsse auf das Wahlverhalten ziehen lassen können.¹¹⁸ Notwendig für die Verwendung von Wahlgeräten sind eine Bauartzulassung sowie eine Verwendungsgenehmigung. Über erstere wird nur auf Antrag des Herstellers durch das Bundesministerium des Innern entschieden, letztere kann durch das BMI bei Vorliegen der Bauartzulassung ausgesprochen werden. Sie können jeweils für einzelne Wahlen oder allgemein gelten. Mit Abs. 3 ermächtigt der Gesetzgeber das Bundesministerium des Innern, „durch Rechtsverordnung [...] nähere Bestimmungen“ über Zulassungsvoraussetzungen, Verfahrensfragen und verwendungsbedingte Besonderheiten im Zusammenhang mit der Wahl zu erlassen. Dem ist das BMI mit dem Erlass der Bundeswahlgeräteverordnung nachgekommen.

Da es sich bei der Bauartzulassung um ein typisches Verwaltungsverfahren handelt und damit nicht dem „Recht der Wahlen“ mit erheblich eingeschränkter

¹¹⁴ *Schreiber*, BWG, Einführung, Rn. 42ff; § 8, Rn. 1ff.

¹¹⁵ *Boettcher/Högner*, BWG, § 10, Rn. 5.

¹¹⁶ *Boettcher/Högner*, BWG, § 31, Rn. 1.

¹¹⁷ *Boettcher/Högner*, BWG, a. a. O.

¹¹⁸ *Schreiber*, BWG, § 35, Rn. 8.

Anfechtungsmöglichkeit unterliegt,¹¹⁹ finden das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) und die Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) Anwendung. Demgegenüber handelt es sich bei der Verwendungsentscheidung um eine spezifisch wahlorganisatorische Maßnahme gem. § 49 BWG, gegen die jedoch kein spezieller Rechtsbehelf gegeben ist, so dass daraus resultierende Wahlfehler nur in dem nach der Wahl stattfindenden Wahlprüfungsverfahren korrigiert werden können.¹²⁰ Mit dieser zeitlichen Verschiebung der Rechtskontrolle auf nach der Wahl soll der reibungslose Ablauf der Wahl sichergestellt werden.¹²¹

2.3 Bundeswahlgeräteverordnung

Bei der Bundeswahlgeräteverordnung handelt es sich gem. § 5 um eine spezialgesetzliche Regelung mit Vorrang vor der Bundeswahlordnung. Die Vorschriften der BWO, die zur Durchführung des Bundeswahlgesetzes dient, greifen also nur, wenn die BWahlGV nicht anderes bestimmt.

Wahlcomputer dürfen gem. § 1 nur bei Wahlen zum Bundestag eingesetzt werden, „wenn ihre Bauart zugelassen und ihre Verwendung genehmigt ist.“ Die Bauartzulassung wird gem. § 2 Abs. 1 vom Bundesministerium des Innern für „Wahlgeräte einer bestimmten Bauart [...] auf Antrag des Herstellers“ erteilt. Durch diese wird die Eignung von Wahlgeräten einer bestimmten Bauart festgestellt. Die für diese Feststellung notwendige Prüfung wird gem. § 2 Abs. 2 durch die PTB „auf Kosten des Antragstellers“ vorgenommen. Die Richtlinien für die Bauartprüfung sind in Anlage 1 zur BWahlGV festgelegt. Sie geschieht grundsätzlich auf der Basis von Beschreibung, Bauplan, Bedienungsanleitung und einem Muster des Wahlgerätes. Auf Verlangen der PTB muss der Antragsteller dieser „weitere Unterlagen [...] überlassen sowie Einsichtnahme in Entwicklungs- und Herstellungsprozesse [...] gewähren.“ Der Bauartzulassung folgende Änderungen „in der Konstruktion und den technischen Angaben“ sind gem. § 2 Abs. 3 nur gestattet, wenn die PTB nachweist, dass sie „keinen Einfluss auf den Vorgang der Abgabe und Zählung der Wählerstimmen“ besitzen. Eine solche Nachprüfung kann gem. § 2 Abs. 4 auch das Bundesministerium des Innern von der PTB durchführen lassen, wenn die Annahme besteht, dass Änderungen vorgenommen wurden, die Einfluss auf den Vorgang der Abgabe und Zählung der Wählerstimmen besitzen, ohne dass der Hersteller eine solche Nachprüfung oder eine neue Bauartzulassung beantragt hat. Für jedes in Verkehr gebrachte Wahlgerät muss der Hersteller mit einer „Baugleichheitserklärung“ erklären, dass es baugleich mit dem von der PTB geprüften Baumuster ist.

Nach § 3 Abs. 1 kann die Bauartzulassung zurückgenommen werden, wenn sich herausstellt, dass die Voraussetzungen der Bauartzulassung bei ihrer Erteilung nicht vorgelegen haben. Während es sich hierbei um eine Kann-Regelung handelt, erlischt die Bauartzulassung gem. § 3 Abs. 2 automatisch, wenn an Wahlgeräten oder Teilen von ihnen „Änderungen vorgenommen wurden, die Einfluss auf den Vorgang der Abgabe und Zählung der Wählerstimmen besitzen.“ Die Bauartzulassung kann gem. § 3 Abs. 3 widerrufen werden, „wenn die Wahlgerätebauart den Rechtsvorschriften für Wahlen zum Bundestag nicht mehr“ oder „den Erfordernissen der Durchführung der Wahlen zum Bundestag nicht entspricht.“

¹¹⁹ *Schreiber*, BWG, § 35, Rn. 5.

¹²⁰ *Schreiber*, BWG, a. a. O.

¹²¹ *BVerfGE* 14, 154, 155.

Gem. § 4 Abs. 1 bedarf die Verwendung von Wahlgeräten mit zugelassener Bauart vor jeder Wahl der Genehmigung durch das Bundesministerium des Innern, wobei sie unter Bedingungen erteilt und mit Auflagen verbunden werden kann.

Auf die Verwendung von Wahlgeräten in Wahlbezirken muss gem. § 6 in der Wahlbekanntmachung gesondert hingewiesen werden. Die Verwendung beschränkt sich gem. § 7 Abs. 1 auf solche Geräte, „die nach Bestimmung des Wahltages an Hand der Bedienungsanleitungen und Wartungsvorschriften vom Hersteller oder der Gemeinde überprüft worden sind und deren Funktionstüchtigkeit festgestellt worden ist.“ Teilweise wird vertreten, dass eine ausschließlich durch den Hersteller durchgeführte Prüfung mit dem Grundsatz der Amtlichkeit der Wahl unvereinbar ist, und wenn die Prüfung – ob durch staatliche Stellen oder private – nichtöffentlich stattfindet, liegt auch ein Verstoß gegen den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl vor.¹²² Bei Wahlcomputern, sogenannten rechnergesteuerten Wahlgeräten, hat die Gemeindebehörde für die „ordnungsgemäße Verwendung“ „externer Datenträger“ zu sorgen, wenn diese für die Inbetriebnahme notwendig sind. Notwendig ist außerdem gem. § 7 Abs. 3 eine Einweisung des Wahlvorstandes in die Bedienung der Wahlgeräte.

Der Wahlablauf unter Verwendung von Wahlgeräten ist dabei wie folgt: Vor Beginn der Stimmabgabe muss der Wahlvorstand u. a. feststellen, dass sich die Wahlgeräte gem. gem. § 8 Abs. 2 in einem „ordnungsgemäßen Zustand“ befinden, die Wahlgeräte dem amtlichen Stimmzettel entsprechend beschriftet sind (gem. § 10 Abs. 1 Nr. 1), „sämtliche Zähl- und Speichervorrichtungen für die Stimmabgabe auf Null stehen oder gelöscht sind“ (Nr. 3) und „nicht benötigte Zähl- und Speichervorrichtungen für die Stimmabgabe gesperrt sind“ (Nr. 4). Danach muss der Wahlvorsteher gem. § 10 Abs. 2 die Wahlgeräte „oder dessen Zähl- und Speichervorrichtungen“ verschließen, wonach diese bis zum Schluss der Wahlhandlung nicht mehr geöffnet werden dürfen, es sei denn, dass „das Wahlgerät zum Zwecke der Fortsetzung der Wahl ohne Gefahr des Bekanntwerdens oder Löschens der bereits abgegebenen Stimmen gemäß Bedienungsanleitung in einen Grundzustand gebracht werden muss.“

Die Wahlgeräte müssen gem. § 9 Abs. 1 so aufgestellt werden, dass „jeder Wähler seine Stimme unbeobachtet abgeben kann.“

Während der Wahl darf ein Wahlgerät nur nach Freigabe durch ein Mitglied des Wahlvorstandes benutzt werden können. Diese Freigabe darf gem. § 11 Abs. 3 erst erfolgen, „wenn der vorausgegangene Wähler die Wahlzelle verlassen hat.“ Nach § 11 Abs. 4 wird eine Nichtabgabe der Erst- und Zweitstimme als „Nichtwahl“ gewertet und gesondert vermerkt, bei Nichtabgabe einer von beiden Stimmen gilt die nichtabgegebene Stimme als ungültig und wird als solche sofort gezählt. Dafür ist jeweils eine gesonderte Zählliste für die nichtabgegebenen Erst- und Zweitstimmen zu führen. Um nachvollziehen zu können, ob und dass eine Wählerin oder ein Wähler eine oder beide Stimmen nicht abgegeben hat, muss dies von außerhalb der Wahlzelle für den Wahlvorstand überprüfbar sein. Vom Wahlgerät angezeigte Störungen, die „ohne Gefahr eines vorzeitigen Bekanntwerdens oder Löschens der bereits abgegebenen Stimmen behoben werden können“, können nach § 11 Abs. 5 „gemäß Bedienungsanleitung“ behoben werden. Bei dadurch nicht behebbaren Störungen kann entweder die Wahl mit einem anderen Wahlgerät fortgesetzt werden, wenn es „ohne nennenswerte Ver-

¹²² *Leder*, DÖV 2002, S. 651f.

zögerung und ohne Gefährdung des Wahlheimnisses möglich ist“; andernfalls muss die Wahl mit Stimmzetteln fortgesetzt werden. Beides ist in der Wahlniederschrift zu vermerken und das betreffende Wahlgerät ist „gegen jede weitere Stimmabgabe zu sperren und die Sperrung, sofern diese rückgängig gemacht werden kann, zu versiegeln.“

Nach der Schließung der Wahlhandlung durch den Wahlvorsteher muss dieser gem. § 12 die Wahlgeräte „gegen jede weitere Stimmabgabe [...] sperren und die Sperrung, sofern diese rückgängig gemacht werden kann, [...] versiegeln.“ Bevor die Stimmen gezählt werden dürfen, muss nach § 13 Abs. 1 eine Zählung der Wählerinnen und Wähler durchgeführt werden. Dies muss zuerst auf der Basis von Wählerverzeichnis und Wahlscheinen geschehen, erst dann sollen die betreffenden Zahlen von den Wahlgeräten abgelesen werden. Bei Abweichungen sind diese in der Wahlniederschrift zu vermerken. Gleiches gilt für das danach nach § 14 vorgenommene Ablesen der Stimmen von den Wahlgeräten, dass gem. Abs. 3 laut erfolgen muss und von deren Richtigkeit sich alle Mitglieder des Wahlvorstandes überzeugen müssen. Auch hier sind Diskrepanzen in der Wahlniederschrift zu vermerken.

Nach der so erfolgten Ermittlung des Wahlergebnisses sind die Wahlgeräte gem. § 15 Abs. 3 zu schließen und zu versiegeln. Diese Sperrung und Versiegelung kann nach § 17 Abs. 3 vom Landeswahlleiter erst dann wieder aufgehoben werden, wenn das Wahlergebnis des betreffenden Wahlkreises festgestellt wurde und nur dann, wenn „die Zählergebnisse der Wahlgeräte nicht für ein schwebendes Wahlprüfungsverfahren von Bedeutung sein können.“ Bis zu diesem Zeitpunkt muss gem. § 16 Abs. 2 auch sichergestellt sein, dass „die Wahlgeräte oder deren herausgenommene Stimmenspeicher [...] Unbefugten nicht zugänglich sind.“

2.3.1 Richtlinien für die Bauart von Wahlgeräten

Die in Anlage 1 zur BWahlGV festgelegten „Richtlinien für die Bauart von Wahlgeräten“ sind die Grundlage für die von der PTB durchgeführte Prüfung eines Wahlgerätes. Ihre Erfüllung ist eine notwendige aber keine hinreichende Bedingung für die Erteilung einer Bauartzulassung durch das Bundesministerium des Innern.

Der Inhalt ist auf zwei Bereiche aufgeteilt: Einen allgemeinen Teil A („Gültigkeitsbereich“), in dem allgemeine Anforderungen an Wahlgeräte als solche und ihre Eigenschaften aufgezählt werden, und einen besonderen Teil B („Anforderungen an die Bauart“). Im zweiten Teil werden die konkreten Anforderungen an eine konkrete Bauart eines Wahlgerätes beschrieben.

Der erste Teil spezifiziert die grundsätzlichen Eigenschaften von Geräten, die diese als Wahlgeräte gem. § 1 BWahlGV qualifiziert. Von Wahlgeräten wird dabei verlangt, dass sie die „Wahlvorschläge gemäß Stimmzettel“ darstellen und sowohl die Stimmauswahl und -abgabe im Allgemeinen als auch die Abgabe einer explizit ungültigen Stimme ermöglichen (Nr. 1). Sie müssen die Einzelstimmen für Kandidatinnen und Kandidaten oder Listen bzw. die ungültigen Stimmen registrieren (Nr. 2), bis zur explizit vorgenommenen Löschung speichern (Nr. 5) und zusammenzählen und anzeigen (Nr. 4) können. Außerdem müssen sie die Gesamtzahl aller abgegebenen Stimmen speichern und ausgeben können (Nr. 3). Weitere Eigenschaften dürfen nur insoweit erfüllt sein, wie sie „in unmittelbarem Zusammenhang mit der Wahl stehen.“

Der zweite Teil konkretisiert die Eigenschaften und Anforderungen an Wahlgeräte im Hinblick auf ihre Identifizierung (B.1), ihren technischen Aufbau (B.2), ihre Funktionsweise (B.3) und die mitzuliefernden Bedienungsanleitungen (B.4).

Für jedes Wahlgerät, seine Komponenten und die zugehörigen Prüfunterlagen muss die Bauart „geeignet identifizierbar“ sein. So müssen Wahlgeräte mit Typenschildern ausgestattet sein und für jeden Wahlcomputer muss die installierte Software eindeutig identifizierbar sein.

Der Normgeber hat hier auch explizit den Umfang der Prüfunterlagen definiert, die der Hersteller der PTB zur Verfügung stellen muss. Neben technischen Spezifikationen, Abbildungen und Bedienungsanleitungen sind dies vor allem die vollständigen Konstruktionsunterlagen und Funktionsbeschreibungen, auch jeweils für die Software, die Programmdokumentation nebst Programmentwicklungsdokumentation, der kommentierte Quellcode und das lauffähige Programm selbst.

2.3.2 Technischer Aufbau von Wahlgeräten

Das Wahlgerät muss „in seiner Konstruktion dem allgemeinen Stand der Technik“ entsprechen und „unter Beachtung der für Systeme mit schwerwiegenden Schadensfolgen bei Fehlverhalten (hohe Kritikalität) anerkannten Regeln der Technik“ aufgebaut sein.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zum Atomgesetz 1978¹²³ ausführlich dargelegt, wie der Gesetzgeber „die Erkenntnisse und Entwicklungen von Wissenschaft und Technik im Wege einer Normgebung, die damit Schritt hält, rechtlich verbindlich werden lassen kann.“ Drei unbestimmte Rechtsbegriffe werden dabei als angemessen¹²⁴ betrachtet: die „allgemein anerkannten Regeln der Technik“, der „Stand der Technik“ und der „Stand von Wissenschaft und Technik“.

Dabei stellt die erste Formulierung die geringste rechtliche Anforderung an eine Technik, ein technisches Verfahren oder eine technische Einrichtung. Es genügt, „die herrschende Auffassung unter den technischen Praktikern zu ermitteln.“ Jedoch reicht es nicht, dass sie „im Fachschriftum vertreten [...] und der Theorie [ge]billigt“ wird, sie muss vielmehr „in der Praxis erprobt sein und sich bewährt haben.“¹²⁵ „Der Nachteil dieser Lösung besteht jedoch darin, dass die Rechtsordnung [damit] stets hinter einer weiterstrebenden technischen Entwicklung herhinkt.“

Die zweite Formulierung verlagert den Maßstab für das Erlaubte oder Gebotene „an die Front der technischen Entwicklung.“ Der damit verbundene Nachteil ist die Erschwerung der „Feststellung und Beurteilung der maßgeblichen Tatsachen“ für Behörden und Gerichte, weil es dabei „unmittelbar auf das technisch Notwendige, Geeignete, Angemessene und Vermeidbare“ ankommt.¹²⁶ Während die allgemein anerkannten Regeln der Technik außerrechtlich zu be-

¹²³ *BVerfGE* 49, 89. Die folgenden Zitate sind, wenn nicht anders angegeben, der genannten Entscheidung entnommen.

¹²⁴ Die Alternative wäre eine gesetzliche Fixierung von Standards – z. B. Sicherheitsstandards – durch Aufstellung starrer Regeln, die dann jeweils an die wissenschaftliche und technische Entwicklung angepasst werden müssten und damit – nicht nur durch langwierige Gesetzgebungsverfahren – immer dem jeweiligen Entwicklungsstand hinterherhinken würden.

¹²⁵ *Breuer*, AöR 1976, S. 67.

¹²⁶ *Breuer*, AöR 1976, S. 68.

urteilen sind,¹²⁷ müssen Behörden und Gerichte für die Ermittlung des Standes der Technik „in die Meinungsstreitigkeiten der Techniker eintreten.“

Noch weitergehend ist die Formulierung des Standes von Wissenschaft und Technik. Damit erzwingt der Gesetzgeber, dass die „neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse“ zum Maßstab einer Entscheidung gemacht werden und damit, „dass die rechtliche Regelung mit der wissenschaftlichen und technischen Entwicklung Schritt hält.“ Das „technisch gegenwärtig Machbare“ kann demnach keine Grenze der Ansprüche an eine konkrete Technik darstellen.

Die Konstruktion von Wahlgeräten – und dazu zählt bei Wahlcomputern zweifellos auch die Software – muss also grundsätzlich dem neuesten Stand der technischen Entwicklung entsprechen, eingeschränkt möglicherweise durch den Verweis des Normgebers auf den „allgemeinen“ Stand der Technik. Ihr Aufbau muss aus erprobten und bewährten Komponenten und technischen Mechanismen bestehen muss, wobei der außerrechtliche Maßstab, der bei der Beurteilung an das Wahlgerät angelegt werden soll, durch die Angabe eines spezifischen Systembegriffs konkretisiert wird.

Bei allen Wahlgeräten muss eine von unbefugten Dritten vorgenommene Veränderung des technischen Aufbaus erkannt werden können, bei Wahlcomputern zusätzlich auch eine Veränderung der installierten Software.

Ein Wahlgerät gilt u. a. dann als funktionssicher, wenn „bei Störungen in der Energieversorgung, beim normalen Gebrauch und bei Fehlern in der Bedienung“ die Funktionen des Wahlgerätes aufrechterhalten und die abgegebenen Stimmen erhalten bleiben. Der Hersteller kann dabei selbst angeben, unter welchen „mechanischen, klimatischen und elektromagnetischen Umgebungseinflüssen“ diese Eigenschaften garantiert werden.

Die Rückwirkungsfreiheit (Unbeeinflussbarkeit) der Wahlgeräte von „nicht zur Bauart gehörenden Komponenten“ muss gegeben sein. Gleiches gilt bei der gleichzeitigen Durchführung mehrerer voneinander unabhängiger Wahlen oder Wahlarten.

Elektrisch betriebene Wahlgeräte müssen gegen kurzfristige Stromausfälle und Spannungsschwankungen gesichert sein. Bei längeren Stromausfällen müssen sie sich für mindestens 13 Stunden – also die Dauer der Durchführung einer Bundestagswahl – von einer externen Notstromeinheit ohne Auswechslung versorgen lassen können und dafür geeignete Anschlüsse zur Verfügung stellen.

2.3.3 Funktionsweise von Wahlgeräten

Ein Wahlgerät muss so konstruiert sein, dass es garantiert, dass eine Wählerin oder ein Wähler nur genau so viele Stimmen abgeben können, wie bei der jeweiligen Wahl möglich sind, wobei dabei die Möglichkeit der Abgabe ungültiger Stimmen gegeben sein muss und die Reihenfolge der Stimmabgabe bei mehreren möglichen Stimmen nicht vom Wahlgerät vorgegeben sein darf.

Die Funktionsfähigkeit eines Wahlgerätes muss kontrollierbar sein und bei Wahlcomputern durch eine Funktionsfähigkeitsanzeige unterstützt werden. Funktionsfehler, die während der Durchführung der Wahl auftreten, müssen derart angezeigt werden, dass sie eine Fehlerdiagnose ermöglichen.

Die Anzeige der Wahlmöglichkeiten muss optisch neutral und gut erkennbar sein. Die Zuordnung zwischen dem Wahlvorschlag bzw. der ungültigen Stimm-

¹²⁷ Breuer, AöR 1976, S. 75.

abgabe und der zugeordneten Bedieneinrichtung muss eindeutig sein, genauso wie die Zuordnung zwischen Bedieneinrichtungen und Zählergebnissen, die auch jeweils gleich nummeriert sein müssen.

Für Entgegennahme und Registrierung (Speicherung) der Stimmen und ihre Zählung werden unterschiedliche Anforderungen gestellt. Die Speicherung muss „in der Weise mehrfach (redundant)“ erfolgen, „das mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit keine abgegebene Stimme verloren geht und somit die Zählung mit hoher Zuverlässigkeit richtig erfolgt.“ Die Zählung aller abgegebenen Stimmen (pro Wahlvorschlag, als ungültig gekennzeichnete abgegebene Stimmen, Gesamtzahl der Stimmen) muss „vollständig, eindeutig und richtig“ erfolgen und diese dürfen auch nur angezeigt werden. Der Wahlvorstand muss zu jedem Zeitpunkt die Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen von außen einsehen können, die anderen Zählergebnisse dürfen hingegen erst nach Schluss der Wahl „nach einer besonderen Handlung“ ablesbar sein. Die Geheimheit der Wahl muss jederzeit gewährleistet sein.

Die vor Beginn der Wahl notwendige Löschung sämtlicher „Zähl- und Speichereinhalte für die Stimmenregistrierung“ muss „auf einfache Weise“ kontrollierbar sein. Das Wahlgerät muss in einen „gesicherten Grundzustand“ gebracht werden können, von dem aus das Gerät so in Betrieb genommen werden kann, dass „nur eine vom Wahlvorstand bezüglich jedes einzelnen Wählers kontrollierbare Abgabe und Speicherung von Stimmen erfolgen kann.“ Gegen jeden anderen Eingriff muss das Wahlgerät „durch Mehrfachverschluss“ gesichert sein. Nach der Wahl muss das Wahlgerät gegen „Abgabe und Speicherung von Stimmen“ gesperrt werden, während die Möglichkeit des Ablesens der Ergebnisse freigegeben werden kann, ohne dass dabei Ergebnisse geändert oder gelöscht werden können. Die Sperre zur Löschung muss „gesondert entriegelt“ werden.

Die Wählerin oder der Wähler darf das Wahlgerät erst dann nutzen können, wenn dieses der Wahlvorstand zur Stimmabgabe freigegeben hat. Das Wahlgerät muss sich nach der Registrierung der Stimmabgabe selbsttätig wieder sperren, wobei diese Sperrung sowohl für den Wahlvorstand als auch für die Wählerin oder den Wähler erkennbar sein muss.

Bedienungshandlungen, Fehlgriffe und absichtliche Eingriffe dürfen keine Störungen oder gar Zerstörungen zur Folge haben, es sei denn, sie wurden gewaltsam oder „unter Anwendung besonderer Hilfsmittel“ vorgenommen.

2.3.4 Anforderungen für Wahlgeräte-Software

Die PTB hat für die Software von Wahlcomputern eine spezielle Anforderungsliste¹²⁸ aus den Richtlinien nach Anlage 1 der BWahlGV abgeleitet. Darin werden die in den Richtlinien festgelegten Anforderungen an Wahlgeräte – dabei insbesondere an Wahlcomputer – durch Anforderungen an die Software von Wahlcomputern weiter konkretisiert.

Zu den konkretisierten Anforderungen gehört die geforderte Unmöglichkeit jeder Änderung der Funktion der Bedienelemente, also der Zuordnung zwischen einzelnen Tasten und ihren Funktionen, während der Wahl. Die allgemeinen Richtlinien forderten demgegenüber nur, dass die Zuordnung zwischen Bedienelementen und Funktionen eindeutig ist.

Im Gegensatz zu den Richtlinien, nach denen Wahlcomputer die Stimmen

¹²⁸ PTB, Software-Anforderungen.

sowohl registrieren (speichern) als auch zusammenzählen und beide redundant speichern können müssen, heißt es in der Anforderungsliste der PTB: „Die Registrierung oder Zählung der Stimmen muss mit [...] Redundanz erfolgen.“

Während nach den Richtlinien für die Software als Teil der Konstruktion des Wahlgerätes insgesamt gilt, dass sie dem „allgemeinen Stand der Technik“ entsprechen soll, gilt nach der Anforderungsliste der PTB der „Stand der Technik“ als Maßstab für die Software, für ihre Entwicklung jedoch nur, dass diese „unter Beachtung der anerkannten Regeln des Softwareengineering“ und „auf der Grundlage eines definierten Vorgehensmodells“ erfolgen muss.

Weiterhin fordert die PTB, dass eine statische Code-Analyse des Programms keine problematischen Konstrukte sichtbar machen darf, wobei der Term „problematische Konstrukte“ ein unbestimmter Rechtsbegriff ist und daher – gemäß der Anforderung, dass die Software dem Stand der Technik entsprechen soll – am „neuesten Stand der technischen Entwicklung“ zu messen ist. Als dem der Programmierung zugrundeliegenden Paradigma wird die strukturierte Programmierung gefordert, wobei gleichzeitig alle Daten gekapselt sein müssen.

2.4 Wahlprüfungsrecht

Die Wahlrechtsgrundsätze als objektives Recht schützen die verfassungsmäßige Zusammensetzung des Parlaments. Ihre Einhaltung bei der Wahl zum Deutschen Bundestag lässt sich mit dem in Art. 41 GG vorgesehenen Wahlprüfungsverfahren überprüfen, für die Wahlen zu Landes- und Kommunalparlamenten existieren in den Landeswahlgesetzen ähnliche Vorschriften.¹²⁹

Zwar wird den Wahlrechtsgrundsätzen auch ein subjektiv-rechtlicher Gehalt zugemessen, d. h. eine Verletzung dieser Grundsätze stellt gleichzeitig eine Verletzung der subjektiven öffentlichen Rechte dar, und demnach sei eine Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht nicht grundsätzlich ausgeschlossen,¹³⁰ das Bundesverfassungsgericht vertritt jedoch die Auffassung, dass die Verletzung subjektiver Rechte nicht Gegenstand der Wahlprüfungsverfahrens ist.¹³¹

Nach Art. 41 Abs. 1 S. 1 GG ist die Wahlprüfung zunächst Sache des Bundestages selbst, der dazu einen Wahlprüfungsausschuss einrichtet. Das Verfahren vor dem Bundestag ist gem. Art. 41 Abs. 3 GG durch das Wahlprüfungsgesetz (WPrüfG) geregelt, das sich jedoch im Wesentlichen auf Verfahrensfragen beschränkt, während das materielle Wahlprüfungsrecht gesetzlich nicht geregelt ist.¹³² Gegen die Entscheidung des Bundestages ist gem. Art. 41 Abs. 2 GG die Beschwerde an das Bundesverfassungsgericht zulässig.

Nach § 2 Abs. 1 WPrüfG erfolgt die Wahlprüfung durch den Bundestag nicht von Amts wegen, sondern nur auf Einspruch, der nach Abs. 4 binnen zwei Monaten nach der Bundestagswahl eingelegt werden muss. Der Bundestag prüft in ständiger Praxis nur die angefochtenen Tatbestände im Zusammenhang mit der Wahl, d. h. die Verletzung einfachen Rechts.¹³³ Demgegenüber prüft das Bundesverfassungsgericht im Rahmen der Wahlprüfung auch die Verfassungsmäßigkeit

¹²⁹ *Erichsen*, Jura 1983, S. 646.

¹³⁰ *Erichsen*, Jura 1983, a. a. O.

¹³¹ *BVerfGE* 66, 369, 378.

¹³² *Ipsen*, Staatsrecht I, § 4, Rn. 122.

¹³³ *Versteyl*, in: v. Münch/Kunig, GG II, Art. 41, Rn. 8.

von Wahlrechtsnormen.¹³⁴

Einspruchsberechtigt ist nach § 2 Abs. 2 WPrüfG jede und jeder Wahlberechtigte, jede Gruppe von Wahlberechtigten, einige Wahlorgane sowie der Bundespräsident. Demgegenüber setzt die Beschwerde an das Bundesverfassungsgericht gem. § 48 Bundesverfassungsgerichtsgesetz voraus, dass sie von mindestens einhundert weiteren Wahlberechtigten unterstützt wird. Dies gilt jedoch nur für Wahlen zum Deutschen Bundestag – das war aber nicht immer der Fall. Früher konnte wegen Verstoßes gegen die Grundsätze der allgemeinen und gleichen Wahl auch bei Landtagswahlen noch vor dem BVerfG Verfassungsbeschwerden erhoben werden, weil diese Grundsätze „als Anwendungsfälle des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes des Art. 3 Abs. 1 GG“ gesehen wurde. Eine geänderte Rechtsprechung lehnt dies inzwischen ab und so kann jetzt nur noch das jeweilige Landesverfassungsgericht angerufen werden.¹³⁵

2.4.1 Wahlfehler

Eine Mehrheit in der Literatur möchte den Inhalt der Wahlprüfung weit verstehen und dabei nicht nur prüfen lassen, ob eine Wahl gültig ist, sondern auch wie sie gültig ist.¹³⁶ Als Wahlfehler sollen danach alle Verstöße gegen das materielle und formelle Wahlrecht gelten, einschließlich der Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 GG.¹³⁷ Gegenstand soll also jede im Zusammenhang mit der Wahl vorkommende Rechtswidrigkeit sein, ob während der Wahlvorbereitung, der Wahlhandlung oder der Feststellung des Wahlergebnisses. Dieses weite Verständnis des Wahlprüfungszwecks folge aus der Bedeutung der Wahl „als Konstitutionsprozess demokratischer Staatsgewalt.“ Es gehe nicht nur um die Prüfung vergangener, „sondern auch die zukünftige Gewährleistung gültiger Wahlakte.“¹³⁸

Eine entgegengesetzte Meinung vertreten Bundestag und Bundesverfassungsgericht. Nach der ständigen Wahlprüfungspraxis des Bundestages ist ein Wahlfehler nur dann relevant – und kann damit erfolgreich angefochten werden –, wenn dieser Einfluss auf die Mandatsverteilung besitzt oder besitzen könnte.¹³⁹ Auch das Bundesverfassungsgericht lehnt Einsprüche gegen die Wahl schon dann als „offensichtlich unbegründet“ ab, wenn Wahlfehler unterhalb der Schwelle der Mandatsrelevanz liegen. Danach sei eine Wahl dann gültig, wenn die personelle Zusammensetzung des Parlaments dem Wählerwillen entspreche. Das Wahlprüfungsverfahren diene damit ausschließlich dem Schutz des objektiven Wahlrechts.¹⁴⁰

Diese Entwertung der Wahl zu einem Mittel der Mandatsverteilung¹⁴¹ und die Überbetonung der Bedeutung eines Bestandsschutzes für Parlamente¹⁴² stößt in der Literatur auf starke Kritik.¹⁴³

Die Ursächlichkeit eines Wahlfehlers für das Wahlergebnis muss nicht positiv

¹³⁴ Meyer, HdStR III, § 46, Rn. 94.

¹³⁵ v. Münch, Staatsrecht I, Rn. 145.

¹³⁶ Seifert, DÖV 1967, S. 235.

¹³⁷ Meyer, HdStR III, a. a. O.

¹³⁸ Oppermann, JuS 1985, S. 519f.

¹³⁹ Schreiber, BWG, § 49, Rn. 15.

¹⁴⁰ Ständige Rechtsprechung seit: BVerfGE 4, 370, 372f.

¹⁴¹ Schneider, in: AK GG, Art. 41, Rn. 2.

¹⁴² Ausführlich dazu: Koch, DVBl. 2000.

¹⁴³ Mit weiteren Nachweisen: Achterberg/Schulte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 41, Rn. 10.

festgestellt werden. Es wird jedoch verlangt, dass es sich nicht nur um eine theoretische Möglichkeit handelt, sondern „eine nach der allgemeinen Lebenserfahrung konkrete und nicht ganz fernliegende.“¹⁴⁴ Das Vorliegen eines Wahlfehlers selbst muss jedoch zweifelsfrei nachgewiesen werden, andernfalls spreche eine Vermutung für die Gültigkeit der Wahl.¹⁴⁵ Es reiche nicht aus, „Vermutungen oder die bloße Andeutung der Möglichkeit von Wahlfehlern“ vorzutragen. Wahlbeanstandungen müssten „einen konkreten, der Überprüfung zugänglichen Tatsachenvortrag“ enthalten.¹⁴⁶ Diese Substantiierungslast könne dem Einspruchsberechtigten auch nicht deshalb nachzulassen sein, weil „ihre Erfüllung im Einzelfall Schwierigkeiten insbesondere im tatsächlichen Bereich begegnen mag.“¹⁴⁷

Das erste Ziel des Wahlprüfungsverfahrens ist – wenn ein (mandatsrelevanter) Wahlfehler festgestellt wurde – die Berichtigung des Ergebnisses entsprechend der Wahl des mildesten Mittels.¹⁴⁸ Die Ungültigkeit einer Wahl müsse sich daher nur auf das Wahlgebiet bzw. den Teil des Wahlverfahrens beschränken, in dem sich der Wahlfehler konkret auswirken konnte.¹⁴⁹ Eine gesamte Wahl für ungültig zu erklären setze dabei „einen erheblichen Wahlfehler von solchem Gewicht voraus, dass ein Fortbestand der in dieser Weise gewählten Volksvertretung unerträglich erscheine.“¹⁵⁰

3 Wahlcomputer

In den vorher dargelegten verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Rahmen müssen sich Wahlcomputer einpassen, wenn ihre Verwendung bei Wahlen zum Deutschen Bundestag zulässig sein soll. Gleiches gilt – wenn auch in Abhängigkeit vom konkreten Landeswahlrecht – auch für Wahlen zu Landtagen und Gemeindevertretungen.

3.1 Wahlcomputer und Manipulationsschutz

Das grundsätzliche Problem bei der Verwendung von Wahlcomputern liegt in der Verlagerung eines Teils des Wahlablaufes aus der Öffentlichkeit in den Computer. Im Gegensatz zu klassischen Wahlurnen, die eingeworfene Stimmzettel konstruktionsbedingt nicht selbst manipulieren können – und deren äußerliche Unversehrtheit während des gesamten Wahlablaufs unter der Kontrolle der Öffentlichkeit steht –, handelt es sich bei der Fähigkeit, Daten zu manipulieren, um eine fundamentale Eigenschaft von Computern. So das Programm nicht in Hardware implementiert ist, muss dies durch Software geschehen.

In einem ersten Schritt muss daher überprüfbar sein, ob die auf dem Wahlcomputer laufende Software derjenigen entspricht, die für die Verwendung mit dem jeweiligen Wahlcomputer zugelassen ist. Die nach § 7 Abs. 1 BWahlGV vor Beginn der Wahl durchzuführende Prüfung des Wahlcomputers kann nur die allgemeine Funktionsfähigkeit des Gerätes garantieren. Diese Funktionsprüfung ist grundsätzlich nicht geeignet, die Integrität der Software zu überprüfen, da

¹⁴⁴ *BVerfGE* 89, 266, 273.

¹⁴⁵ *Schneider*, in: AK GG, Art. 41, Rn. 5.

¹⁴⁶ *BVerfGE* 85, 148, 160.

¹⁴⁷ *BVerfGE* 59, 119, 124.

¹⁴⁸ *Verstejl*, in: v. Münch/Kunig, GG II, Art. 41, Rn. 12.

¹⁴⁹ *Achterberg/Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 41, Rn. 45.

¹⁵⁰ *BVerfGE* 103, 111, 134.

es diese selbst ist, die die Ausgabe – und damit auch den Inhalt der Ausgabe – steuert. Die Prüfung auf Integrität der Software kann daher nur außerhalb der Kontrolle des Wahlcomputers selbst vorgenommen werden, allerdings bedarf es dazu in jedem Fall eines Computers für das Auslesen und Prüfen des Speichermediums. Entweder müsste dieser nun auch auf Integrität geprüft werden oder die Integritätsprüfung des Wahlcomputers und der daraus installierten Software könnte von jeder und jedem Wahlberechtigten auf dem eigenen Computer durchgeführt werden, wenn dieser sich „unter alleiniger Kontrolle“ der bzw. des Wahlberechtigten befände.¹⁵¹

Zwei Probleme sind dabei offensichtlich: Erstens kann die „alleinige Kontrolle“ für den eigenen Computer nicht garantiert werden und ist in vielen Fällen auch nicht vorhanden. Auf dem Rechner befindliche Malware kann dabei sowohl die Prüfausgabe dahingehend verändern, dass eine manipulierte Wahlcomputer-Software als integer erscheint, als auch unveränderte Software als manipuliert ausweisen. Zweitens setzt diese Art der Überprüfung durch Wahlberechtigte Kenntnisse bei diesen voraus, die verhältnismäßig wenig verbreitet sind. Ein Großteil der Öffentlichkeit wird demnach effektiv von der Möglichkeit ausgeschlossen, das Wahlverfahren zu kontrollieren. Dies ist ein Verstoß gegen den aus dem Demokratieprinzip folgenden Öffentlichkeitsgrundsatz.

Die gleiche „externe“ Überprüfbarkeit muss für die gespeicherten Stimmen existieren. Auch diese sind nur mit Hilfe von Computern auslesbar. Das derzeit bei zugelassenen Wahlcomputern genutzte Speicherverfahren sichert die Stimmen nur gegen Fehler, nicht jedoch gegen Manipulation.¹⁵² Eine öffentliche und transparente Überprüfung auf Manipulation muss daher genauso scheitern wie die Software-Prüfung. Eine Lösung für dieses Problem könnte in der Verwendung von Papierquittungen, dem so genannten Voter Verifiable Paper Audits Trail (VVPAT), liegen. Dabei wird die abgegebene Stimme nicht ausschließlich im Computer gespeichert, sondern zusätzlich in menschenlesbarer Form auf Papier ausgedruckt. Dieser Ausdruck wird nach Prüfung durch die Wählerin bzw. den Wähler auf Richtigkeit je nach Verfahren entweder direkt vom Wahlcomputer (bzw. dessen Drucker) oder persönlich in eine Urne gelegt. Für Verfahren, die auf dem direkten Ausdruck der Quittung in die Urne basieren – selbst wenn die Wählerinnen und Wähler die Richtigkeit der Quittung zwischen Drucker und Urne prüfen können –, sind bereits Angriffe bekannt.¹⁵³ Wird die Quittung ausgedruckt, und die Wählerin bzw. der Wähler muss diese selbst in eine Urne werfen, deren Unversehrtheit durch öffentliche Einsehbarkeit sichergestellt wird, entspricht das Niveau von Öffentlichkeit, Transparenz und Nachprüfbarkeit dem des klassischen Wahlverfahrens mit Papierstimmzetteln zumindest dann, wenn bei Diskrepanzen das durch Zählung der Papierstimmzettel ermittelte Wahlergebnis ausschlaggebend ist.

Zuletzt lässt sich eine Manipulation des Wahlcomputers dann nicht nachweisen, wenn die Veränderungen durch dynamisches Nachladen von Code nur im Hauptspeicher vorgenommen wurden nicht jedoch im Permanentenspeicher, oder wenn das manipulierte Programm nach Abschluss der Wahl sich selbst mit einer zugelassenen Software-Version überschreibt.

¹⁵¹ Diese „alleinige Kontrolle“ hat der Gesetzgeber im Signaturgesetz (§ 2 Nr. 2c) für die Erstellung fortgeschrittener elektronischer Signaturen gefordert, wohlwissend, dass dies keinen Beweis für Kontrollierbarkeit darstellt, aber zumindest ein starkes Indiz.

¹⁵² PTB, Prüfbericht, Abschnitt 5.1 Nr. 32.

¹⁵³ Shamos, Paper Trail Manipulation I; Shamos, Paper Trail Manipulation II.

3.2 Verfassungsrechtliche Problematik

3.2.1 Allgemeinheit der Wahl

Dem Grundsatz der allgemeinen Wahl könnte die Verwendung von Wahlcomputern aus zwei Gründen entgegenstehen: Erstens, wenn die Nutzung von Wahlcomputern durch Wählerinnen und Wähler technische Fertigkeiten voraussetzen, die nicht allgemein verfügbar sind. Zweitens, wenn der Einsatz von Wahlcomputern dazu geeignet ist und mit dem Ziel durchgeführt wird, einen nicht geringen Teil der Wahlberechtigten effektiv an der Nutzung ihres Wahlrechtes zu hindern, weil diese einer unter Verwendung von Wahlcomputern durchgeführten Wahl den Charakter der Unverfälschtheit begründet absprechen.

Zwar verlangt Anlage 1 der BWahlGV in B.3.7, dass Wahlcomputer „ergonomisch so ausgeführt [sind], dass es auch von unterdurchschnittlich begabten Wählern ohne größere Schwierigkeiten bedient werden kann“, das Wahlverfahren bei Verwendung von Wahlcomputern ist jedoch deutlich komplexer als bei der Verwendung von Papierstimmzetteln. Für die Notwendigkeit, dass das Wahlgerät erst durch ein Mitglied des Wahlvorstandes für die Stimmabgabe freigegeben werden und die Wählerin bzw. der Wähler auf diese Freigabe warten muss, findet sich bei der Verwendung von Papierstimmzetteln keine Entsprechung. Auch die Trennung der Stimmabgabe in zwei Phasen (1. Stimmabgabe, 2. Überprüfung und Bestätigung der Stimmabgabe) könnte bereits eine grundsätzliche Überforderung sowohl „unterdurchschnittlich begabter“ als auch unterdurchschnittlich technikerfahrener Wählerinnen und Wähler bedeuten. Die angeführte Komplexität des Wahlverfahrens fordert in jedem Fall besondere Anforderungen an die Ergonomie der Benutzerschnittstelle, die sich nicht in einer eindeutigen Abbildung des Papierstimmzettels auf dem Wahlcomputer erschöpfen darf und – angesichts des zu schützenden Rechtsgutes – besonders nachgewiesen werden muss.

Eine mögliche Folge von kritischer Einschätzung der Sicherheitsrisiken nicht nur durch technisch entsprechend Gebildete könnte eine weitere Zunahme der Briefwahlnutzung sein. Ein Misstrauen gegenüber der Sicherheit und der Manipulationsfreiheit bei der Wahldurchführung ist jedoch keine Zulassungsvoraussetzung für einen Wahlschein gem. § 25 BWO. Wahlberechtigte würden sich damit gezwungen sehen, vorsätzlich eine falsche Versicherung nach § 27 Abs. 2 BWO abzugeben. Rechtlich kann es sich daher um eine Verhinderung der Wahlrechtsausübung handeln. Da andererseits aber der von der bzw. dem Wahlberechtigten genannte Grund für die Beantragung eines Wahlscheins de facto nicht überprüft wird, dürfte es wohl die wenigsten Wahlberechtigten an der Nutzung ihres Wahlrechtes hindern. Dem Argument kann gleichwohl nicht entgegengehalten werden, dass eine Manipulation im Einzelfall nachgewiesen werden müsste und der reine (abstrakte) Verdacht der Manipulierbarkeit nicht ausreichen würde. Das Bundesverfassungsgericht hat zu recht festgestellt, dass auch Nichtwissen und Unsicherheit – und im vorliegenden Fall mangelt es nicht notwendig am Wissen sondern an der Beweisbarkeit – verfassungsrechtlich relevant sein können, insbesondere dann, wenn die Folge davon ein Verzicht auf die Ausübung eines Grundrechts ist oder sein könnte.¹⁵⁴

¹⁵⁴ BVerfGE 65, 1, 43.

3.2.2 Unmittelbarkeit der Wahl

Eine Manipulation des Wahlcomputers, durch die die abgegebene Stimme der Wählerin bzw. des Wählers verfälscht wird, verletzt offensichtlich den Grundsatz der Unmittelbarkeit. Gleiches gilt jedoch auch für die Manipulation von Papierstimmzetteln, deren Veränderung, Vernichtung oder Fälschung. Es ist dabei grundsätzlich unbeachtlich, wie einfach oder schwer die Manipulation durchzuführen ist und welche besonderen Anforderungen sie an die Manipulierenden stellt. Eine darauf beschränkte Bewertung, wie sie das BMI im Zusammenhang mit der Verwendung von Papierquittungen (VVPAT) vorgenommen hat,¹⁵⁵ greift deshalb zu kurz und verkennt, dass der Forderung des Bundesverfassungsgerichts nach einem Verfahren, „das es erlaubt, Zweifeln an der Richtigkeit der von den Wahlorganen vorgenommenen Stimmenauszählung nachzugehen“¹⁵⁶ dann nicht nachgekommen werden kann, wenn eine Manipulation objektiv technisch nicht erkannt werden kann.

Ein Verstoß gegen den Unmittelbarkeitsgrundsatz könnte jedoch auch dann vorliegen, wenn ein Verfahren genutzt wird, wie es Ryan vorgeschlagen hat.¹⁵⁷ Die Zuordnung der Kandidatinnen und Kandidaten zu den Bedienelementen kann für verschiedene Wählerinnen bzw. Wähler unterschiedlich sein. Die Menge der möglichen Zuordnungen, deren Elemente durch eine Kennung eindeutig bestimmt sind, kann entweder vor der Wahl gebildet werden, oder die einzelnen Zuordnungen werden während der Wahl nachvollziehbar berechnet. Die für eine konkrete Stimmabgabe gültige Zuordnung wird zufällig bestimmt. Die Wählerin bzw. der Wähler wählt aus einer Menge von Möglichkeiten (z. B. {A, B, C}) eine aus. Dies sei A. Für die konkrete Stimmabgabe steht A an Stelle 2 der Liste. Der Wahlcomputer erstellt eine Quittung, auf der die Kennung der Zuordnung und die gewählte Position in der Liste aufgedruckt ist. Außerdem wird nach Schluss der Wahl eine Liste aller Kennungen nebst gewählter Position veröffentlicht. Damit soll dann die Wählerin bzw. der Wähler überprüfen können, ob ihre bzw. seine Stimme richtig gezählt wurde.

Das Verfahren kann selbst nicht inhärent sicherstellen, dass die Stimme tatsächlich für Wahlmöglichkeit A gezählt wird. Es kann nur überprüft werden, ob die Zuordnung zwischen Kennung und Position richtig registriert wurde. Aus diesem Grund schlägt Ryan verschiedene flankierende Verfahren vor: z. B. die Offenlegung des Quellcodes, das Ausstellen von doppelt so vielen Zuordnungen wie für die Wahl notwendig und die Auswahl der tatsächlich benötigten Menge durch externe Organisationen sowie die Überprüfung der notverwendeten Zuordnungen durch auf Korrektheit, oder kryptographisch gesicherte Bildung der Zuordnungen.

Nach den von der PTB spezifizierten „Anforderungen an die Software von Wahlgeräten“ darf die Zuordnung zwischen Bedienelementen und Kandidatinnen und Kandidaten während der Wahl nicht änderbar sein. Weil auch die Angaben auf dem Wahlcomputer bzw. dessen Benutzeroberfläche „den gleichen amtlichen Charakter“ haben müssen wie die auf dem Stimmzettel,¹⁵⁸ wäre ein Wahlverfahren wie das von Ryan vorgeschlagene selbst dann ein Verstoß gegen

¹⁵⁵ BMI, Stellungnahme, Ziffer 3.6 Abs. 2 1. Punkt.

¹⁵⁶ BVerfGE 85, 148, 158.

¹⁵⁷ Ryan, *The Computer Ate my Vote*. Das Verfahren ist nicht auf Wahlen unter Verwendung von Wahlcomputern beschränkt, es lässt sich auch für Wahlen mit Stimmzetteln anwenden. Hier wird es in Kürze anhand von Wahlcomputern erläutert.

¹⁵⁸ Leder, DÖV 2002, S. 651.

den Amtlichkeitsgrundsatz der Wahl, wenn die betreffende Anforderung von der PTB fallengelassen würde. Ob das Verfahren auch gegen den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl verstößt, kann dahingestellt bleiben, erscheint jedoch zumindest nicht als offensichtlich.

3.2.3 Freiheit der Wahl

Die Verwendung von Wahlcomputern stellt grundsätzlich keine Gefahr für die Freiheit der Wahl dar. Daraus den Schluss zu ziehen, dass Wahlcomputer in keinem Fall die Wahlfreiheit betreffen,¹⁵⁹ geht jedoch fehl.

Insoweit Wahlcomputer verwendet werden, die den Schutz des Wahlgeheimnisses nicht sicherstellen können, gefährden diese gleichzeitig die Entscheidungsfreiheit der Wählerin bzw. des Wählers. Dabei ist unbeachtlich, ob dieser Schutz durch Manipulation entfernt oder untauglich gemacht wurde oder systembedingt nicht gegeben ist.¹⁶⁰

3.2.4 Gleichheit der Wahl

Das umfassende Verständnis des Wahlgleichheitsgrundsatzes bedingt – wie bereits gezeigt – die Notwendigkeit eines geeigneten Verfahrens zum Schutz dieses Grundrechtes. Ein solches Verfahren ist dann nicht geeignet, wenn bei der Verwendung von Wahlcomputern Verstöße gegen den Gleichheitsgrundsatz nicht erkannt und damit Wahlfehler nicht verbessert werden können.

Liegen die abgegebenen Stimmen ausschließlich elektronisch vor, kann eine Manipulation der Wahlcomputer, die ihren Niederschlag in manipulierten Stimmen findet, durch ein Wahlprüfungsverfahren im Allgemeinen, d. h. wenn sie fehlerfrei durchgeführt wurde, weder erkannt noch das Wahlergebnis daraufhin korrigiert werden. Wenn jedoch kein durchführbares und transparentes Wahlprüfungsverfahren geeignet ist, eine Manipulation des Wahlergebnisses auszuschließen, können ein Wahlverfahren oder eine Wahltechnik nicht verfassungsgemäß sein, die diese Manipulation ermöglichen.

Dies gilt auch dann, wenn bei einem Wahlverfahren zwar ein unabhängiges und kontrollierbares VVPAT zur Verfügung steht, bei Diskrepanzen zwischen dem Ergebnis der Wahlcomputer- und der Quittungsstimmauszählung jedoch das vom Wahlcomputer ausgegebene Ergebnis verbindlich ist. Nur wenn das amtliche – und damit verbindliche – Wahlergebnis auf der Auszählung der Quittungen basiert und diese nicht nur stichprobenartig sondern immer und vollständig vorgenommen wird, kann ein Wahlprüfungsverfahren eventuell vorhandene Wahlfehler nachträglich aufdecken und korrigieren. Nur dadurch kann das Wahlverfahren dem Grundsatz der Wahlgleichheit gerecht werden.

Dem Einwand, dass eine Manipulation von Stimmen die Zähl- und Erfolgswertgleichheit der Stimmen nicht beeinträchtigt, wenn diese einer anderen Partei zugerechnet werden, als der von der Wählerin bzw. dem Wähler gewählten,¹⁶¹ kann nicht gefolgt werden. Der abgegebenen Stimme kann schon deshalb kein Zählwert zugerechnet werden, weil sie, auch wenn sie gültig ist, gar nicht gezählt wird. Hingegen erlangt die manipulierte Stimme einen Zählwert, obwohl ihr, da

¹⁵⁹ *Schiedermair*, JZ 2007, S. 166f.

¹⁶⁰ Siehe Ausführungen zum Wahlgeheimnis unter 3.2.5.

¹⁶¹ *Schiedermair*, JZ 2007, S. 167.

sie von der konkreten Wählerin bzw. dem konkreten Wähler nicht abgegeben wurde, gar kein Zählwert zustehen kann.

3.2.5 Wahlgeheimnis

Das dem Schutz der Wahlfreiheit dienende Wahlgeheimnis muss von den Wahlorganen auch für die Verwendung von Wahlcomputern sichergestellt werden. Das Schutzniveau muss dabei vergleichbar mit dem bei der Verwendung von Stimmzetteln und Wahlurnen sein, weil der Einsatz von Wahlcomputern als gleichwertige Alternative zur Urnenwahl zu werten ist, und nicht als Ausnahme davon wie die Briefwahl.¹⁶² Eine Exkulpation von Mängeln beim Schutz der geheimen Wahl unter Verweis auf die Briefwahl geht damit fehl.

Wenn es durch die technische Gestaltung des Wahlverfahrens unmöglich gemacht werden muss, die Wahlentscheidung einer Wählerin oder eines Wählers zu erkennen oder zu rekonstruieren, muss die Erkennbarkeit an der Grenze der Wahlzelle enden. Für die elektromagnetische Abstrahlung von Wahlcomputern kann dies entweder dadurch geschehen, dass diese derart abgeschirmt werden, dass bei Messungen außerhalb der Wahlzelle keine Signale empfangen werden können, oder durch ein durchsetzbares Verbot des Betretens des Wahllokals mit technischen Vorrichtungen, die geeignet sind, solche Emissionen zu empfangen. Jedoch – wie Richter, der zuständige PTB-Direktor für die Baumusterprüfung von Wahlgeräten, in einem Interview¹⁶³ – nur darauf zu verweisen, dass eine solche Messung nur durch „sensible Messgeräte im Wahllokal selbst“ geschehen könne und die Gefahr darum vernachlässigbar sei, wird den verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Schutz des Wahlgeheimnisses nicht gerecht.

3.2.6 Öffentlichkeitsprinzip

Das Erfordernis, die Stimmauszählung öffentlich vorzunehmen, folgt unmittelbar aus dem Demokratieprinzip des Art. 20 GG und entspricht der Bedeutung, die der Feststellung des Wahlergebnisses in einem demokratischen Rechtsstaat zukommt. Es findet seine Konkretisierung in § 31 BWG. Das Gebot der öffentlichen Stimmauszählung soll den Wahlberechtigten den ungehinderten Zugang zum Ort der Stimmauszählung ermöglichen, „um dem Verdacht oder der Durchführung einer Manipulation des Wahlergebnisses durch Änderung, Verlust oder Austausch von Stimmzetteln vorzubeugen.“¹⁶⁴ Dieser Rechtsgrundsatz wurde formuliert, als Wahlcomputer noch unbekannt waren. Eine Manipulation soll dabei unabhängig von der konkreten Begehungsweise verhindert werden. Der Nichteinsatz von Stimmzetteln durch die Verwendung von Wahlcomputern steht einer Manipulierbarkeit daher nicht entgegen. Wenn nicht öffentlich ausgezählt wird, und die Aufsummierung der Stimmen in einem Computer ist offenkundig nichtöffentlich, können Fehler nicht ausgeschlossen werden, die bei einer öffentlichen Auszählung nicht unterlaufen wären. Ein Wahlrechtsverstoß liegt unabhängig davon vor, „ob tatsächlich objektive Anhaltspunkte für solche Fehler vorliegen.“¹⁶⁵

¹⁶² *Leder*, DÖV 2002, S. 653.

¹⁶³ *Sietmann*, c't 24/06, S. 74.

¹⁶⁴ *BAGE* 86, 117, 121.

¹⁶⁵ *BAGE* 96, 233, 237.

Eine öffentliche Stimmauszählung kann jedoch nur dann ein geeignetes Kontrollinstrument sein, wenn eine vorherige Manipulation der auszuzählenden Stimmen ausgeschlossen werden kann. Gerade dies ist jedoch bei Wahlcomputern schwierig bis sogar unmöglich, weil bereits die Registrierung und Speicherung der abgegebenen Stimmen außerhalb der Kontrolle der Öffentlichkeit stattfindet. Während die geheim vollzogene Wahlentscheidung bei der Verwendung von Papierstimmzetteln durch den Einwurf in eine durch öffentliche Einsicht in ihrer Integrität geschützten Wahlurne bis zur Stimmauszählung vor Manipulation geschützt werden kann, existiert ein solcher Schutz durch ein Mehr-Augen-Prinzip bei der Verwendung von Wahlcomputern konstruktionsbedingt gerade nicht. Dies gilt auch dann, wenn zwar Stimmzettel für die Stimmabgabe genutzt werden, diese aber entweder nach dem Einscannen oder mit Hilfe eines „Wahlstiftes“ – wie in Hamburg – elektronisch ausgezählt werden. Auf die Integrität der Wahlstimmen kann daher nur gehofft werden, einer Überprüfung ist sie nicht zugänglich. Eine öffentliche Kontrolle im Sinne einer Durchsetzung der Volkssouveränität durch Verfahren ist nicht möglich.

Im Übrigen sei hier darauf verwiesen, dass Wahlhelferinnen und -helfer mit ihrer Unterschrift auf dem Wahlprotokoll bei Verwendung von Wahlcomputern¹⁶⁶ versichern, dass „die Wahlhandlung sowie die Ermittlung und die Feststellung des Wahlergebnisses [...] öffentlich [waren].“ Dabei handelt es sich wie gezeigt jedoch um eine Falschaussage, die in dieser Form als mittelbare Falschbeurkundung nach § 271 StGB strafbar ist.

Die in § 35 Abs. 3 BWG dem Bundesministerium des Innern vom Gesetzgeber gegebene Ermächtigung zur Erlassung einer Rechtsverordnung für die Zulassung und Verwendung von Wahlcomputern bestimmt gleichzeitig den Rahmen der durch Verordnung zu regelnden Bestimmungen. So heißt es in Nr. 3, dass sie „die öffentliche Erprobung eines Wahlgerätes vor seiner Verwendung“ regeln soll. Diesem Regelungsauftrag ist das BMI nicht nachgekommen: Eine öffentliche Erprobung wird weder verlangt noch findet sie statt.

3.3 PTB, Baumusterprüfung und Zulassung

Die PTB, die für die Baumusterprüfung von Wahlgeräten verantwortlich zeichnet, soll das BMI im Rahmen des Zulassungsverfahrens für die Verwendung von Wahlcomputern beraten. Eine solche Beratungsfunktion wird gemeinhin dann auf rechtlich selbständige Verwaltungseinheiten ausgelagert, wenn für die Beratung eine besondere Sachkunde erforderlich ist, und diese an einer Stelle konzentriert werden soll.¹⁶⁷

Die besondere Sachkunde der PTB erscheint jedoch zweifelhaft. Einerseits wurde die Zuständigkeit für Fragen der IT-Sicherheit – und darum geht es bei der Bewertung von Wahlcomputern abseits rechtlicher Fragen explizit – dem 1991 gegründeten Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI)¹⁶⁸ zugewiesen, auch unter dem Aspekt der Konzentration sicherheitstechnischen Sachverständes an dieser Stelle. Demgegenüber stellen Wahlcomputer eine Ausnahme im Rahmen der Arbeit der PTB dar, deren Fokus sonst auf dem Gebiet des Mess- und Eichwesens liegt.

¹⁶⁶ Ein Muster ist in Anlage 2 zur BWahlGV abgedruckt.

¹⁶⁷ *Voßkuhle*, HdStR III, § 43, Rn. 4.

¹⁶⁸ <http://www.bsi.bund.de>.

Andererseits nährt das Verhalten der PTB selbst Zweifel am Vorliegen einer besonderen Sachkunde.

Der Prüfbericht der PTB über die Baumusterprüfung eines Wahlgerätes vom Typ ESD1 vom 12.05.2004 wirft bereits in der Einleitung¹⁶⁹ schwerwiegende Fragen auf. Obwohl die Änderungen an der Software, wie in Abschnitt 2.4.2 nachzulesen ist, gegenüber der Vorversion durchaus umfangreich ausfällt, konnte die PTB die Prüfung der am 12.05.2004 vom Hersteller zugestellten Software innerhalb eines Arbeitstages durchführen. Nach Aussage des BMI nimmt die Softwareprüfung „in der Regel“ 90% der Zeit für die Baumusterprüfung in Anspruch.¹⁷⁰ Bei – nach eigener Aussage¹⁷¹ – maximal drei beteiligten Prüfern erscheint eine sachkundig durchgeführte Analyse der Wahlcomputer-Software ausgeschlossen.

Auch die Aussagen des zuständigen Direktors im Interview mit der c't¹⁷² lassen an der erforderlichen Sachkunde der PTB zweifeln. Dass Manipulationen von Software nur bei Kenntnis des Quellcodes möglich sein sollen, dass sich die Manipulationssicherheit aus der fehlenden Erkenntnis über tatsächlich durchgeführte Wahlmanipulationen folgern lassen soll, dass – offensichtlich auch im Sinne der IT-Sicherheit – nur diejenigen als Insider gelten sollen, die Zugriff auf den Quellcode haben, und nicht auch diejenigen, die über einen langen Zeitraum Zugriff auf die Wahlcomputer und daher ausgiebig Zeit und Gelegenheit für Manipulationen haben, dass der Hersteller unhinterfragt und vollumfänglich als vertrauenswürdig gelten soll – all diese offensichtlichen Fehleinschätzungen werfen kein gutes Licht auf die Qualität der Prüfer und der durchgeführten Prüfungen.

Gegen die durch das BMI auf der Basis der Baumusterprüfung durch die PTB ausgesprochene Bauartzulassung können einzelne Wahlberechtigte nicht als mögliche Verletzung ihres Wahlrechts nach Art. 38 GG vorgehen, weil sie nicht dessen Adressaten sind. Dies ist ausschließlich der Hersteller des betreffenden Wahlcomputers, der deshalb den Verwaltungsrechtsweg beschreiten kann.¹⁷³ Auch die Verwendungsgenehmigung kann – wie unter 2.2 gezeigt – nicht, wie Schiedermaier annimmt, vor der Wahl angefochten werden. Im Übrigen steht zu erwarten, dass Verwaltungsgerichte der Argumentation der PTB und des BMI folgen würden und Klagen daher wenig Aussicht auf Erfolg haben.

3.4 Wahlcomputer und Wahlprüfung

Eine mögliche Wahlprüfung kann sich vor unüberwindbare Schwierigkeiten gestellt sehen, wenn für die Durchführung der Wahl Wahlcomputer verwendet werden. Wahlfehler lassen sich entweder nicht oder nur unter besonderem Aufwand feststellen, noch schwieriger ist deren Verbesserung. Das Wahlprüfungsverfahren verlangt von denjenigen, die Einspruch gegen die Gültigkeit einer Wahl einlegen, einen Tatbestand nachzuweisen, „der sich als Wahlfehler qualifizieren lässt, [...] und durch genügend substantiierte Tatsachen belegen.“¹⁷⁴ Ein bloßer Verdacht soll demgegenüber nicht ausreichen, auch wenn das Bundesarbeitsgericht

¹⁶⁹ PTB, Prüfbericht, Abschnitt 1.

¹⁷⁰ BMI, Stellungnahme, Ziffer 3.

¹⁷¹ Siehe <http://www.heise.de/newsticker/meldung/97566> (Stand: 18.10.2007).

¹⁷² Sietmann, c't 24/06.

¹⁷³ Schiedermaier, JZ 2007, S. 169.

¹⁷⁴ BVerfGE 59, 119, 123.

einen Wahlrechtsverstoß schon dann als vorliegend annimmt, wenn die Stimmauszählung nicht öffentlich erfolgt ist, ohne dass es auf das Vorliegen objektiver Anhaltspunkte für Zählfehler ankommt.¹⁷⁵

Zwar ist bei Verwendung von Wahlcomputern und einer ausschließlichen Speicherung der Stimmen im Computer selbst eine öffentliche Stimmauszählung nicht gegeben, allerdings ist nach den Erfahrungen in der Vergangenheit zu erwarten, dass Bundestag und Bundesverfassungsgericht ohne das Vorliegen konkreter Verdachtsmomente davon ausgehen werden, dass die eingesetzte Software der von der PTB geprüften entspricht und damit – bei Annahme, dass die Software fehlerfrei arbeitet – Zählfehler „objektiv“ ausgeschlossen sind. Der Substantiierungspflicht für die konkreten Verdachtsmomente können die Einsprechenden aus zwei Gründen nicht oder nur schwer nachkommen:

Obzwar sich Software durchaus ohne Vorliegen des Quellcodes manipulieren lässt, erleichtert der Zugriff auf die Quellen den Nachweis von Fehlern, die Einfluss auf Speicherung der Stimmen und Ermittlung des Wahlergebnisses ausüben können. Zur Einhaltung der durch das Wahlprüfungsgesetz gesetzten Einspruchsfrist von zwei Monaten wäre es daher unbedingt notwendig, den Quellcode der eingesetzten Software öffentlich zu machen. Dies erscheint zur Sicherung des aus dem Demokratieprinzip folgenden Transparenz- und Öffentlichkeitsgebots zum Schutz der Wahlrechtsgrundsätze verfassungsrechtlich geboten. Ein Ausweichen auf die allgemeinen Regelungen des Informationsfreiheitsgesetzes zur Überprüfung des Verwaltungshandelns und die diesem zugrundeliegenden amtlichen Informationen stellt, wie ein aktuelles Urteil des Verwaltungsgerichts Braunschweig deutlich macht,¹⁷⁶ eine unzulässige Entwertung des allgemeinen Rechtsschutzbedürfnisses nach unverfälschten Wahlen dar.

Daneben existieren, wie bereits unter 3.1 gezeigt, Manipulationsmöglichkeiten, die sich im Nachhinein nicht nachweisen lassen. Wenn den Einsprechenden in einem solchen Fall die Substantiierungspflicht dennoch nicht nachgelassen werden soll, wie das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Briefwahl nahelegt,¹⁷⁷ wird ein Wahlprüfungsverfahren zur Makulatur.

Eine technische Gestaltung des Wahlverfahrens muss sich also als verfassungswidrig erweisen, wenn eine nachträgliche Kontrolle des Wahlergebnisses und dessen möglicherweise notwendige Korrektur, prinzipbedingt unmöglich ist.

4 Zusammenfassung und Ausblick

Der Einsatz von Wahlcomputern in der BRD ist in der Form, wie er derzeit stattfindet, verfassungswidrig.

So Wahlcomputer keinen Voter Verifiable Paper Audits Trail besitzen oder das Ergebnis der – notwendig manuellen – Stimmauszählung der Quittungen nicht verbindlich ist, verstößt deren Verwendung gegen die Grundsätze der allgemeinen und gleichen Wahl, die Öffentlichkeit der Stimmauszählung und den Schutzzweck des Art. 41 GG. Wenn weiterhin nicht absolut sichergestellt ist, dass die Wahlentscheidungen der Wählerinnen und Wähler außerhalb der Wahlzel-

¹⁷⁵ BAGE 96, 233, 237.

¹⁷⁶ Aktenz.: 5 A 188/06; Pressemitteilung des VG Braunschweig vom 18.10.2007, unter: http://www.verwaltungsgericht-braunschweig.niedersachsen.de/master/C41931269_N3789159_L20_D0_I3747998.html (Stand: 19.10.2007).

¹⁷⁷ BVerfGE 59, 119, 124.

le nicht erkennbar sind, liegt gleichzeitig ein Verstoß gegen den Grundsatz der geheimen Wahl vor. Damit kann ein Schutz der Freiheit der Wahl nicht garantiert werden. Durch einen fehlenden tatsächlichen Manipulationsschutz von Wahlcomputern und deren Software kann ein Verstoß gegen den Unmittelbarkeitsgrundsatz nicht wirksam verhindert werden.

§ 35 Bundeswahlgesetz und die Bundeswahlgeräteverordnung sind verfassungsgemäß zu interpretieren und daher dahingehend auszulegen, dass Wahlcomputer, die keine Kontrolle des Wahlergebnisses ermöglichen, weder zugelassen noch deren Einsatz bei Wahlen genehmigt werden können. Im Hinblick auf das Gebot der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit erscheint es dringend angeraten, dass der Gesetzgeber das Bundeswahlgesetz entsprechend ergänzt.

Die Physikalisch-Technische Bundesanstalt sollte – sowohl aus grundsätzlicher Sicht als auch nach Bewertung ihrer Arbeit und getätigter Äußerungen – von der Verantwortung der Baumusterprüfung entbunden werden. Aufgrund der spezifischen Ansprüche an die besondere Sachkunde auf den Gebieten der Softwaretechnik sowie der Hard- und Softwaresicherheit kann die Zuständigkeit nur beim Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik liegen. Sowohl Bau- und Schaltpläne der Wahlcomputer als auch der Quellcode der verwendeten Software müssen öffentlich einsehbar sein, nicht nur um der Forderung des § 35 Abs. 3 BWG nach öffentlicher Erprobung gerecht zu werden, sondern vor allem aufgrund der Bedeutung einer transparenten und unverfälschten Wahl für die Demokratie, zum Schutz des Prinzips der Volkssouveränität vor Aushöhlung sowie des allgemeinen Öffentlichkeitsprinzips, wie es aus Art. 20 GG folgt. Die Zulassungsfähigkeit von Wahlcomputern muss dabei zum Schutz der Wahlrechtsgrundsätze dergestalt geprüft werden, dass dabei Risiken nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Grundsätzlich kommt jede am Wahlverfahren beteiligte Personengruppe, gerade auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gemeindebehörden und die Mitglieder der Wahlorgane, als Angreiferin auf die Integrität von Wahlcomputern und Wahlergebnissen in Betracht. Eine Prüfung, die diesen Sachverhalt vernachlässigt oder gar ignoriert, ist untauglich.

Bereits erteilte Zulassungen von Wahlcomputern durch das Bundesministerium des Innern sind zurückzunehmen bzw. zu widerrufen. Neuerteilungen können nur für Wahlcomputer ausgesprochen werden, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Öffentlichkeitsprinzips nach Art. 20 GG, der Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 GG und des Wahlprüfungsrechts nach Art. 41 GG genügen. Andernfalls ist das BMI verpflichtet, diese zu versagen.

Verfassungsgemäß kann der Einsatz von Wahlcomputern nur sein, wenn diese einen Voter Verifiable Paper Audits Trail besitzen und ausschließlich das Ergebnis der Auszählung der Quittungen verbindlich als Wahlergebnis gewertet wird. Diese Auszählung muss notwendig manuell erfolgen. Dem von Wahlcomputern selbst durch Zählung der gespeicherten oder gescannten Stimmen festgestellten Ergebnis kann daher nur der Charakter einer – möglicherweise besonders genauen – Wahlergebnisvorhersage zukommen.

Die derzeitige Diskussion über die Verwendung von Wahlcomputern vor dem Hintergrund ihres fehlenden Manipulationsschutzes und einer mehr als zweifelhaften Integrität der abgegebenen Wahlstimmen sowie einer weitgehend unmöglichen nachträglichen Kontrolle des Wahlergebnisses kann daher nur einen Schluss zulassen: Ein unverfälschtes Wahlergebnis gehört nicht zu den primären Interessen der Befürworterinnen und Befürworter des Einsatzes von Wahlcomputern.

5 Quellen

5.1 Wissenschaftliche Quellen

Boettcher, Enno / Högner, Reinhard, Bundeswahlgesetz, Bundeswahlordnung: Handkommentar, 13. Aufl., Verlag J. Jehle, München, 1994; zitiert als: *Boettcher/Högner*, BWG.

Breuer, Rüdiger, Direkte und indirekte Rezeption technischer Regeln durch die Rechtsordnung, in: Archiv des öffentlichen Rechts, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1976, S. 46–88; zitiert als: *Breuer*, AöR 1976.

Degenhart, Christoph, Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht, 22. Aufl., C. F. Müller Verlag, Heidelberg, München, Landsberg, Berlin, 2006; zitiert als: *Degenhart*, Staatsrecht I.

Erichsen, Hans-Uwe, Die Wahlrechtsgrundsätze des Grundgesetzes, in: Juristische Ausbildung, Verlag Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1983, S. 635–647; zitiert als: *Erichsen*, Jura 1983.

Frowein, Jochen, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht, in: Archiv des öffentlichen Rechts, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1974, S. 72–110; zitiert als: *Frowein*, AöR 1974.

Glücks, Jörg / Bremke, Nils, Onlinewahlen – die Alternative im 21. Jahrhundert, in: Zeitschrift für Personalvertretungsrecht, dbb Verlag, Berlin, 2004, S. 48–53; zitiert als: *Glücks/Bremke*, ZfPR 2004.

Groß, Philipp / Groß, Rolf, Zum Umfang der Prüfungskompetenz im Wahlprüfungsverfahren, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Carl Heymanns Verlag, Köln, Berlin, 1963, S. 175–176; zitiert als: *Groß/Groß*, DVBl. 1963.

Hoppe, Werner, Die Verfassungswidrigkeit der Grundmandatsklausel (§ 6 Abs. 6 Bundeswahlgesetz), in: Deutsches Verwaltungsblatt, Carl Heymanns Verlag, Köln, Berlin, 1995, S. 265–273; zitiert als: *Hoppe*, DVBl. 1995.

ders., Die Wahlprüfung durch den Bundestag (Art. 41 Abs. 1 Satz 1 GG) – ein „Wahlprüfungsverhinderungsverfahren“?, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Carl Heymanns Verlag, Köln, Berlin, 1996, S. 344–347; zitiert als: *Hoppe*, DVBl. 1996.

Ipsen, Jörn, Staatsrecht I – Staatsorganisationsrecht, 18. Aufl., Luchterhand Verlag, Neuwied, 2006; zitiert als: *Ipsen*, Staatsrecht I.

Jarass, Hans / Pjeroth, Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 8. Aufl., Verlag C. H. Beck, München, 2006; zitiert als: *Bearbeitern*, in: Jarass/Pjeroth, GG.

Karpen, Ulrich, Elektronische Demokratie – Staatsstreich im Reich des Internet, in: *Brenner, Michael / Huber, Peter / Möstl, Markus* (Hrsg.), Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel, Festschrift für Peter Badura, Mohr

Siebeck, Tübingen, 2004, S. 217–235; zitiert als: *Karpen*, Elektronische Demokratie.

Koch, Thorsten, „Bestandsschutz“ für Parlamente? – Überlegungen zur Wahlfehlerfolgenlehre, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Carl Heymanns Verlag, Köln, 2000, S. 1093–1100; zitiert als: *Koch*, DVBl. 2000.

Koenig, Christian, Mandatsrelevanz und Sanktionen im verfassungsgerichtlichen Wahlbeschwerdeverfahren, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1994, S. 241–253; zitiert als: *Koenig*, ZParl 1994.

Kroppenstedt, Franz / Würzberger, Paul, Organisatorische und rechtliche Probleme bei Bundestagswahlen, in: Verwaltungsarchiv, Carl Heymanns Verlag, Köln, Berlin, 1982, S. 311–328; zitiert als: *Kroppenstedt/Würzberger*, VerwArch. 1982.

Leder, Martin, Der Einsatz von Wahlgeräten und seine Auswirkungen auf die Amtlichkeit und Öffentlichkeit der Wahl, in: Die Öffentliche Verwaltung, W. Kohlhammer Verlag, Stuttgart, 2002, S. 648–654; zitiert als: *Leder*, DÖV 2002.

von Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian, Kommentar zum Grundgesetz, Band 2, 5. Aufl., Verlag Franz Vahlen, München, 2005; zitiert als: *BearbeiterIn*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG II.

Maurer, Hartmut, Staatsrecht I – Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen, 5. Aufl., Verlag C. H. Beck, München, 2007; zitiert als: *Maurer*, Staatsrecht I.

Meyer, Hans, Wahlgrundsätze und Wahlverfahren, in: *Isensee, Josef / Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band 3, 3. Aufl., C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 2005; zitiert als: *Meyer*, HdStR III.

von Münch, Ingo, Staatsrecht, Band 1, 6. Aufl., Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, Berlin, Köln, 2000; zitiert als: *v. Münch*, Staatsrecht I.

von Münch, Ingo / Kunig, Philip, Grundgesetz-Kommentar, Band 2, 5. Aufl., Verlag C. H. Beck, München, 2001; zitiert als: *BearbeiterIn*, in: v. Münch/Kunig, GG II.

Nahrgang, Nicolai, Der Grundsatz allgemeiner Wahl gem. Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG als Prinzip staatsbürgerlicher Egalität, Logos Verlag, Berlin, 2004; zitiert als: *Nahrgang*, Allgemeine Wahl.

Oppermann, Thomas, Wahlprüfung, Wahlbeeinflussung und Wählernötigung – BVerfGE 66, 369, in: Juristische Schulung, Verlag C. H. Beck, München, Frankfurt am Main, 1985, S. 519–523; zitiert als: *Oppermann*, JuS 1985.

Pieroth, Bodo, Offene oder geheime Wahlen und Abstimmungen?, in: Juristische Schulung, Verlag C. H. Beck, München, Frankfurt am Main, 1991, S. 89–97; zitiert als: *Pieroth*, JuS 1991.

Rüß, Oliver René, E-democracy, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, Verlag C. H. Beck, München, Frankfurt am Main, 2001, S. 518–521; zitiert als: *Rüß*, ZRP 2001.

Ryan, Peter Y. A., The Computer Ate my Vote, University of Newcastle upon Tyne, Computing Science, Technical Report Series, No. CS-TR-988, Newcastle upon Tyne, 2006; zitiert als: *Ryan*, The Computer Ate my Vote.

Schiedermaier, Stephanie, Gefährden Wahlcomputer die Demokratie?, in: JuristenZeitung Nr. 4/2007, Mohr Siebeck, Tübingen, S. 162–171; zitiert als: *Schiedermaier*, JZ 2007.

Schreiber, Wolfgang, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 7. Aufl., Carl Heymanns Verlag, Köln, Berlin, Bonn, München, 2002; zitiert als: *Schreiber*, BWG.

ders., Reformbedarf im Bundestagswahlrecht? – Überlegungen zur Novellierung des Bundeswahlgesetzes, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Carl Heymanns Verlag, Köln, 1999, S. 345–356; zitiert als: *Schreiber*, DVBl. 1999.

Seifert, Karl-Heinz, Gedanken zu einer Reform des Wahlprüfungsrechts, in: Die Öffentliche Verwaltung, W. Kohlhammer Verlag, Stuttgart, 1967, S. 231–240; zitiert als: *Seifert*, DÖV 1967.

ders., Bundeswahlrecht, Kommentar, 3. Aufl., Verlag Franz Vahlen, München, 1976; zitiert als: *Seifert*, BWahlR.

Stein, Ekkehart / Frank, Götz, Staatsrecht, 20. Aufl., Mohr Siebeck, Tübingen, 2007; zitiert als: *Stein/Frank*, Staatsrecht.

Voßkuhle, Andreas, Sachverständige Beratung des Staates, in: *Isensee, Josef / Kirchhof, Paul* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band 3, 3. Aufl., C. F. Müller Verlag, Heidelberg, 2005; zitiert als: *Voßkuhle*, HdStR III.

Wassermann, Rudolf (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Reihe Alternativkommentare, 2. Aufl., Luchterhand Verlag, Neuwied, 1989; zitiert als: *BearbeiterIn*, in: AK GG.

Will, Martin, Internetwahlen – Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen, Richard Boorberg Verlag, Stuttgart, München, Hannover, Berlin, Weimar, Dresden, 2002; zitiert als: *Will*, Internetwahlen.

5.2 Sonstige Quellen

Bundesministerium des Innern, Stellungnahme zu den Wahleinsprüchen 76/05, 108/05, 145/05 vom 3. Mai 2006; zitiert nach: http://www.ulrichwiesner.de/stellungnahme_BMI.html (Stand: 15.10.2007); zitiert als: *BMI*, Stellungnahme.

HSG Wahlsysteme GmbH, Wahlnachrichten, August 2006, http://www.wahlsysteme.de/Wahlnachrichten/2006_WIRVERTRAUENWAHL-MASCHINENNICHT.pdf (Stand: 18.10.2007); zitiert als: *HSG*, Wahlnachrichten.

Physikalisch-Technische Bundesanstalt, Prüfbericht, Baumusterprüfung eines Wahlgerätes, Wahlgerät ESD1, Braunschweig, Berlin, 12. Mai 2004; zitiert nach: <http://www.wahlrecht.de/doku/doku/PB-ESD1-SW03.08-BTW.pdf> (Stand: 12.10.2007); zitiert als: *PTB*, Prüfbericht.

dies., Anforderungen an die Software von Wahlgeräten, Version 2, http://ib.ptb.de/8/85/851/ANF-WAHLGERAETE-ALLG-DT_V2.PDF (Stand: 12.10.2007); zitiert als: *PTB*, Software-Anforderungen.

dies., Wahlgeräte in der Kritik – Stellungnahme der PTB zum Bericht „NE-DAP/Gronendaal ES3B voting computer – a security analysis“, 9. Oktober 2006, <http://www.ptb.de/de/aktuelles/archiv/presseinfos/pi2006/pitext/pi061009.htm> (Stand: 19.10.2007); zitiert als: *PTB*, Stellungnahme.

Shamos, Michael I., Paper Trail Manipulation I, 5. Oktober 2005, <http://vote.nist.gov/threats/papers/papertrailhack.pdf> (Stand: 17.10.2007); zitiert als: *Shamos*, Paper Trail Manipulation I.

ders., Paper Trail Manipulation II, 5. Oktober 2005, <http://vote.nist.gov/threats/papers/papertrailhack2.pdf> (Stand: 17.10.2007); zitiert als: *Shamos*, Paper Trail Manipulation II.

Sietmann, Richard, „Eine neue Situation“ – E-Voting in Deutschland nach dem Wahlmaschinen-Hack, in: c't 24/06, Heise Verlag, Hannover, 2006, S. 72–79; zitiert als: *Sietmann*, c't 24/06.

5.3 Gesetze und Verordnungen

Bundeswahlgesetz (BWG) in der Fassung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), zuletzt geändert durch Gesetz vom 11. März 2005 (BGBl. I S. 674)

Bundeswahlordnung (BWO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 2002 (BGBl. I S. 1376), zuletzt geändert durch Verordnung vom 30. Juni 2005 (BGBl. I S. 1951)

Bundeswahlgeräteverordnung (BWahlGV) vom 3. September 1975 (BGBl. I S. 2459), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 20. April 1999 (BGBl. I S. 749)

Wahlprüfungsgesetz (WPrüfG) vom 12. März 1951 (BGBl. I S. 166), zuletzt geändert am 28. April 1995 (BGBl. I S. 582).