

Die Öffentliche Verwaltung

Zeitschrift für öffentliches Recht
und Verwaltungswissenschaft

DÖV

Schriftleitung:
Univ.-Prof. Dr. Hartmut Bauer,
Potsdam;
Univ.-Prof. Dr. Dr. h. c. Karl-Peter
Sommermann, Speyer

Verlag W. Kohlhammer Stuttgart

Sonderdruck

Transparentes eVoting

– Elektronische Kandidatenauswahl und automatisierte Stimmermittlung am Beispiel hessischer Kommunalwahlen –

Von Assessorin Maria Henning, Kassel, Universitätsprofessorin Dr. Melanie Volkamer, Darmstadt,
und Jurlind Budurushi, M.Sc.&M.Sc.IT-Sec., Darmstadt*

Das Bestreben, elektronische Wahlgeräte bei parlamentarischen Wahlen zum Einsatz zu bringen, ist seit dem Wahlcomputerurteil des Bundesverfassungsgerichts deutlich zurückgegangen. Allerdings findet die Stimmermittlung auf Kommunalebene bereits vielerorts im automatisierten Verfahren oder mithilfe elektronischer Datenverarbeitung statt. Dies mag vor allem daran liegen, dass bei der Wahl kommunaler Vertretungskörperschaften regelmäßig so viele Stimmen wie Sitze zu vergeben sind und die Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens nicht nur die Wähler, sondern auch die Wahlvorstände vor neue Herausforderungen stellt. Diesen Herausforderungen kann durch Einsatz eines auf Kommunalwahlen abgestimmten, elektronischen Wahlsystems begegnet werden.

I. Einleitung¹

Mit Urteil vom 3. März 2009² hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass der Gesetzgeber nicht gehindert ist, elektronische Wahlgeräte einzusetzen, wenn die verfassungsrechtlich gebotene Möglichkeit einer zuverlässigen Richtigkeitskontrolle gesichert ist. Dies ist der Fall, wenn „die wesentlichen Schritte von Wahlhandlung und Ergebnisermittlung zuverlässig und ohne besondere Sachkenntnis überprüft werden können“.³ Die Stimmabgabe bildet den „Mittelpunkt der Wahlhandlung“.⁴ Sie ist das wesentliche Element der Willensbildung und damit zugleich die „Grundlage der politischen Integration“.⁵ Gerade bei Kommunalwahlen können die Auswirkungen der Stimmabgabe jedoch nicht immer überblickt werden. So stellt sich die Erfassung der Kandidatenauswahl insbesondere dann als schwierig dar, wenn der Wähler seine

Stimmen auf verschiedene Bewerber verschiedener Wahlvorschläge verteilen (panaschieren) und dabei einem Kandidaten mehrere Stimmen geben (kumulieren) kann. Diese Art der Stimmabgabe ist bei Kommunalwahlen in zwölf Bundesländern (Baden-Württemberg,⁶ Bayern,⁷ Brandenburg,⁸ Bremen,⁹ Hamburg,¹⁰ Hessen,¹¹ Mecklenburg-Vorpommern,¹² Niedersachsen,¹³ Rheinland-Pfalz,¹⁴ Sachsen,¹⁵ Sachsen-Anhalt¹⁶ und Thüringen¹⁷) möglich und stand den Wählern auch im Rahmen der hessischen Kommunalwahlen am 27. März 2011 offen. Hierbei stellte die Stadt Frankfurt am Main mit der Stadtverordnetenversammlung die größte Körperschaft zur Wahl. Da so viele Stimmen wie Sitze zu vergeben waren, konnte jeder Wähler 93 Kennzeichnungen vornehmen. Die Abgabe von 93 Stimmen mit der Option, alle Stimmen an einen Wahlvorschlag, auch unter Streichung einzelner Kandidaten aus diesem Wahlvorschlag, oder einzeln an Bewerber verschiedener Wahlvorschläge zu vergeben, ist rasch unübersichtlich und fehleranfällig. So wurde nach Beendigung der Wahlen in Frankfurt bekannt, dass von 19.000 vermeintlich ungültigen Stimmzetteln etwa 1.500 Zettel falsch bewertet worden waren.¹⁸ Die Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens stellt somit nicht nur die Wähler, sondern auch die Wahlvorstände vor neue Herausforderungen. Dies wird durch die hohe Zahl der ungültig abgegebenen Stimmen einerseits und der falsch ausgezählten Stimmzettel andererseits bestätigt.

Diesen Fehlern kann durch Einsatz eines elektronischen, auf Kommunalwahlen abgestimmten Wahlsystems begegnet werden. Dabei kann eine elektronische Kandidatenauswahl dazu beitragen, dass ein Wähler weder zu viele Stimmen abgibt noch Stimmen verschenkt, weil er zugunsten einer Wahlvorschlagsliste panaschiert, diese Liste aber weniger Bewerber hat, als Mandate zu vergeben sind. Ermöglicht das Wahlsystem darüber hinaus eine automatisierte Stimmermittlung, ohne an die manuelle Eingabe der Stimmen gebunden zu sein, kann auch eine zeitnahe und fehlerfreie Ergebnisermittlung realisiert

* Anmerkung der Schriftleitung: Maria Henning ist Wiss. Mitarbeiterin am Lehrstuhl von Prof. Dr. Alexander Roßnagel an der Universität Kassel und Mitglied der „Projektgruppe verfassungsverträgliche Technikgestaltung“ (provet). Sie promoviert zum Thema elektronische Wahlen und untersucht dabei die Verfassungsverträglichkeit elektronischer Wahlgeräte bei Parlamentswahlen. Prof. Dr. Melanie Volkamer ist seit Februar 2012 Juniorprofessorin an der TU Darmstadt. Sie hat zum Thema elektronische Wahlen an der Universität Koblenz promoviert und zuvor an der Universität des Saarlandes Informatik studiert. Jurlind Budurushi ist Wiss. Mitarbeiter an der TU Darmstadt im Fach Informatik (Fachgebiet SecUSo, Projekt VerKonWa).

1 Dieser Beitrag ist im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Projekts „VerkonWa“ (Verfassungskonforme Umsetzung von elektronischen Wahlen) entstanden.

2 BVerfGE 123, 39.

3 BVerfGE 123, 39 (71).

4 Wolfgang Schreiber, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 8. Aufl. 2009, § 31, Rn. 1.

5 BVerfGE 123, 39 (68).

6 § 26 Abs. 2 Satz 5 GO BW.

7 Art. 34 Nr. 4 und 5 BayGLKrWG.

8 § 5 Abs. 2 und 3 BbgKWG.

9 § 6 Abs. 2 und 3 BremWG.

10 § 3 Abs. 2 Nr. 1 und 2 BüWG.

11 § 18 Abs. 1 Nr. 3 und 4 HessKWG.

12 § 60 Abs. 1 Satz 2 LKWG MV.

13 § 30 Abs. 2 NdsKWG.

14 § 32 Abs. 1 Nr. 3 und 4 KWG Rheinl.-Pf.

15 § 30 Abs. 2 Satz 3 SächsGO.

16 § 32 Abs. 2 KWG LSA.

17 § 20 Abs. 1 Satz 4 und 5 ThürKWG.

18 <http://www.fr-online.de/frankfurt/nach-der-kommunalwahl-knapp-1500-gueltige-stimmzettel-gefunden,1472798,8289348.html> (zuletzt abgerufen am 17.9.2012).

werden. § 48a Abs. 8 Satz 1 Hessische Kommunalwahlordnung (HessKWO) gestattet bereits die Stimmmittlung im automatisierten Verfahren. Obwohl die Zählung der Stimmen nach § 48a Abs. 2 Satz 4 HessKWO auch mit Zähllisten erfolgen kann, wurde der Einsatz automatisierter Verfahren zur Stimmmittlung im Staatsanzeiger für das Land Hessen ausdrücklich empfohlen, da „die Ermittlung des Wahlergebnisses mit technischen Hilfsmitteln gegenüber dem Einsatz von Zähllisten sehr viel schneller erfolgen kann und weniger fehleranfällig ist.“¹⁹ Die Stimmmittlung im automatisierten Verfahren von den vorab dargestellten Bundesländern ist auch in Baden-Württemberg,²⁰ Rheinland-Pfalz²¹ und Thüringen²² möglich. Brandenburg²³ und Bremen²⁴ gestatten die Ermittlung des Wahlergebnisses unter Einsatz elektronischer Datenverarbeitung. Der Hamburgische Gesetzgeber hat zwar den Einsatz von Stimmzählgeräten zur Erleichterung der Stimmzählung zugelassen.²⁵ Eine Umsetzung der Regelungskompetenz durch den zuständigen Verordnungsgeber ist jedoch bisher nicht erfolgt.²⁶

Im Rahmen der aktuellen automatisierten Stimmmittlung ist nur eine manuelle Eingabe der Stimmen in das System denkbar. Dieser Prozess ist fehleranfällig und zeitaufwendig, was dadurch bestätigt wird, dass die Ermittlung des Wahlergebnisses auf Kommunalebene regelmäßig mehrere Tage in Anspruch nimmt. So konnte das Statistische Landesamt Hessen das vorläufige amtliche Endergebnis der Kommunalwahl Hessen vom 27. März 2011 erst am 31. März 2011 bekannt geben.²⁷

Im Folgenden soll ein System dargestellt werden, das die Kandidatenauswahl und Stimmmittlung an elektronischen Geräten vorsieht, hierbei aber nicht an die manuelle Eingabe der Stimmen gebunden ist und dabei die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Kontrollmöglichkeit zugunsten technisch unkundiger Bürger realisiert.

II. Erläuterung des Systems

Das System wurde von einem Teil der Autoren auf der „REVOTE 2011“²⁸ unter dem Namen „Vote Casting Device with Voter Verifiable Summary of the Vote Paper Audit Trail“ – zu Deutsch: Stimmabgabegerät mit verifizierbarer Zusammenfassung des Stimmzettels – vorgestellt.²⁹ Zur Vereinfachung soll es im Folgenden „Vote Casting Device“ genannt werden. Dabei handelt es sich bislang nur um ein Konzept für ein elektronisches Wahlsystem. Ein einsatzbereites Produkt liegt zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht vor. Insoweit sind auch die nachfolgenden Gestaltungsvorschläge keinesfalls ab-

schließend, sondern bedürfen weitergehender Konkretisierungen und einer umfassenden Simulationsstudie.

Das „Vote Casting Device“ muss als eine Kombination von Papierwahl und elektronischer Wahl verstanden werden. Es besteht aus einem Monitor und einem Drucker in der Wahlzelle, einer verschließbaren Wahlurne sowie zwei Monitoren nebst Barcodescanner außerhalb der Wahlzelle. Die Stimmabgabe gestaltet sich wie folgt:

Nachdem der Wähler den Wahlraum betreten und seine Wahlbenachrichtigung auf Verlangen des Wahlvorstandes vorgezeigt hat, begibt er sich in die Wahlzelle. Diese ist mit einem Monitor und einem Drucker ausgestattet. Beide Geräte werden vom Wahlvorstand freigeschaltet, nachdem der Wähler die Wahlzelle betreten hat. Der Monitor zeigt die Wahlbewerber an und ermöglicht die elektronische Kandidatenauswahl. Er dient damit der Visualisierung, muss aber auch mit einer Recheneinheit verbunden sein, um die Wahlvorschläge zu zeigen und die getroffene Kandidatenauswahl kurzweilig zu speichern.

Der Wähler kennzeichnet die von ihm favorisierten Kandidaten durch Nutzung der bereitstehenden Maus, wobei eine Maus für Rechts- und Linkshänder vorzuhalten ist. Dabei wird der Wähler über die Anzahl der noch verbleibenden Stimmen oder die Abgabe zu vieler Stimmen informiert. Nachdem der Wähler die Kandidatenauswahl elektronisch vorgenommen hat, drückt er diese an dem bereit stehenden Drucker in der Wahlzelle aus. Der Ausdruck des Stimmzettels erfolgt unter Einsatz eines Laserdruklers. Durch die konstante Länge des Druckvorgangs ist nicht „hörbar“, ob der Wähler seine Stimmen vollständig an die Kandidaten eines Wahlvorschlags oder an Bewerber verschiedener Wahlvorschlagslisten vergeben hat. Sehbehinderten Menschen kann die Stimmabgabe durch Implementierung eines über Kopfhörer zugänglichen Audiozugangs ermöglicht werden.

Auf dem Stimmzettel werden die Namen der Kandidaten abgedruckt, denen der Wähler mindestens eine Stimme gegeben hat. Nicht dargestellt werden die Kandidaten, die der Wähler nicht gewählt hat. Die Kandidatenauswahl findet sich darüber hinaus in einem 2D-Barcode wieder, der von dem elektronischen Wahlsystem erzeugt und ebenfalls auf dem Stimmzettel abgedruckt wird. Der 2D-Barcode gibt die Stimmabgabe des Wählers in kodierter Form wieder, enthält somit die gleiche Information wie die im Klartext abgedruckte Kandidatenauswahl auf dem jeweiligen Papierstimmzettel. Er ermöglicht eine zügige Stimmmittlung, da er nach Beendigung der Wahl mithilfe eines entsprechenden Scanners ausgelesen werden kann.

Der 2D-Barcode und der zum Auslesen benötigte Barcodescanner können allerdings auch durch eine andere Technologie ersetzt werden, soweit sie die Stimmauszählung in vergleichbarer Weise unterstützt. Denkbar ist insbesondere die Verwendung einer nicht nur für Menschen, sondern auch für Maschinen lesbaren Schrift wie „OCR-A“ oder „OCR-B“. Wird der Stimmzettel mit dieser Schrift bedruckt und sind entsprechende Scanner vorhanden, so erübrigt sich die Notwendigkeit eines Barcodes und eines entsprechenden Lesegeräts. In diesem Fall würde nur noch die Kandidatenauswahl im Klartext auf dem Stimmzettel abgedruckt werden.

19 Staatsanzeiger für das Land Hessen 20/2005, 1683.

20 § 37 Abs. 8 Satz 7 KWO BW.

21 § 53 Abs. 10 KWO Rheinl.-Pf.

22 § 39 Abs. 6 ThürKWO.

23 § 61 Abs. 1 Satz 2 BbgKWahlV.

24 § 52 Abs. 1 BremLWO.

25 § 31 Abs. 5 BüWG.

26 § 47 Satz 2 Nr. 11 BüWG.

27 [http://aktuell.meinestadt.de/frankfurt-am-main/2011/03/31/amtliches-endergebnis-der-kommunalwahlen-mit-vorbehalt/\(zuletzt abgerufen am 17.9.2012\).](http://aktuell.meinestadt.de/frankfurt-am-main/2011/03/31/amtliches-endergebnis-der-kommunalwahlen-mit-vorbehalt/(zuletzt%20abgerufen%20am%2017.9.2012))

28 International Workshop on Requirements Engineering for Electronic Voting Systems.

29 <http://ed.fbk.eu/revote/> (zuletzt abgerufen am 17.9.2012).

Die Geräte in der Wahlzelle (Monitor und Drucker) werden automatisch deaktiviert, nachdem der Wähler seinen Stimmzettel ausgedruckt hat. Hierdurch wird verhindert, dass er mehrere Stimmzettel produzieren und ggf. mehrere Stimmzettel in die Wahlurne einlegen kann. Die Kandidatenauswahl des Wählers wird parallel zur Deaktivierung der Geräte gelöscht. Sobald der Wähler die auf dem Stimmzettel abgedruckte Kandidatenauswahl kontrolliert und für richtig befunden hat, faltet er den Stimmzettel so zusammen, dass andere Personen die Entscheidung nicht einsehen können. Entspricht die auf dem Stimmzettel abgedruckte Kandidatenauswahl nicht der elektronischen Auswahl des Wählers oder ist dem Wähler an einer Änderung seiner Wahlentscheidung gelegen, so hat er den Wahlvorstand hierauf aufmerksam zu machen und um die erneute Freischaltung der Geräte zu ersuchen. Der Wahlvorstand kommt diesem Verlangen unter der Voraussetzung nach, dass der Wähler den alten Stimmzettel im Beisein eines Mitglieds des Wahlvorstandes vernichtet.

Nachdem der Wähler seinen Stimmzettel gefaltet hat, tritt er an den Tisch des Wahlvorstandes, gibt seine Wahlbenachrichtigung ab und legt den gefalteten Stimmzettel in die Wahlurne. Die unmittelbare Stimmabgabe, d. h. der Moment, in dem der Wähler sein aktives Wahlrecht verbraucht und nicht mehr auf die eigene Kandidatenauswahl einwirken kann, gestaltet sich demnach so wie bei der traditionellen Papierwahl: durch Einwurf des Stimmzettels.

Im Anschluss an die Wahlhandlung ermittelt der Wahlvorstand das Wahlergebnis im jeweiligen Wahlbezirk. Hierfür werden die Stimmzettel der Wahlurne entnommen und ausgezählt, ohne dass es einer manuellen Eingabe der gewählten Vertreter bedarf. Die Stimmen werden mithilfe des bereitstehenden Barcodescanners aus dem jeweiligen 2D-Barcode ausgelesen. Stimmt die kodierte Stimme nicht mit der Klartextstimme überein, zählt ausschließlich die Klartextstimme und es erfolgt ein entsprechender Vermerk. Wurde auf die Einbindung eines Barcodes verzichtet und der Stimmzettel ausschließlich im Klartext mit maschinenlesbarer Schrift bedruckt, so wird der Stimmzettel mit einem entsprechenden Gerät gescannt. Die Notwendigkeit eines Barcodescanners ist in diesem Fall nicht mehr gegeben.

Die automatisierte Stimmmittlung findet unter Einsatz zweier Monitore statt, wobei auf einem Monitor die aktuell ausgelesene Stimme und auf dem anderen Monitor das sich stetig ändernde Gesamtergebnis angezeigt wird. Die Darstellung erfolgt durch farbliche Hervorhebung, so dass eine einfache Vergleichbarkeit gewährleistet ist. Auf diese Weise können Wähler und interessierte Bürger nicht nur die jeweilige Stimmauswertung, sondern auch die Ermittlung des Gesamtergebnisses eigenständig nachvollziehen. Über den Prozess der Ergebnisermittlung wird ein Protokoll geführt, das nach Beendigung des Wahlgeschäfts von allen Mitgliedern des Wahlvorstandes zu unterzeichnen ist.

III. Rechtliche Bewertung

Nachfolgend soll das System „Vote Casting Device“ juristisch bewertet werden. Dabei ist sowohl auf den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl als auch auf die

geschriebenen Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG einzugehen. Letztere dürfen bei einer Prüfung auch angesichts des Wahlcomputerurteils nicht zurück treten, da die Einhaltung des Öffentlichkeitsgrundsatzes allein noch keine verfassungskonforme Wahl garantieren würde. Die Erfüllung der Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts ist insoweit zwar eine notwendige, keinesfalls aber eine hinreichende Bedingung.

1. Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. März 2009 ist ein Wahlverfahren nur dann verfassungskonform, wenn die wesentlichen Schritte der Wahlhandlung und Ergebnisermittlung vom Bürger zuverlässig und ohne besondere Sachkenntnis überprüft werden können.³⁰ Diese Anforderung umschreibt den aus Art. 38 i. V. m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG folgenden Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl und gilt unabhängig von der Art des Wahlverfahrens. Insoweit kommt es nicht darauf an, ob die Stimmabgabe mit Papier und Bleistift erfolgt, ein Gerät eingesetzt wird, das die Stimmen der Wähler elektronisch erfasst und das Wahlergebnis elektronisch ermittelt³¹, oder ob beide Verfahren, wie bei dem hier vorgestellten System, miteinander verbunden werden. In jedem Fall müssen Wähler und interessierte Bürger in der Lage sein, die wesentlichen Schritte der Wahl eigenständig nachzuvollziehen und zu überprüfen.

Der in den „verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen für Demokratie, Republik und Rechtsstaat“³² wurzelnde Grundsatz der Öffentlichkeit gilt schließlich auch unabhängig davon, ob die Parlamentswahl auf Bundes-, Landes- oder Kommunalebene erfolgt. Dies ergibt sich nicht zuletzt aus Art. 28 Abs. 1 GG, der die verfassungsmäßige Ordnung der Länder an eben diese Grundsätze bindet und die Wahl in den Ländern, Kreisen und Gemeinden den Wahlrechtsgrundsätzen des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG unterwirft. Vor diesem Hintergrund findet sich der Grundsatz der Öffentlichkeit auch ausdrücklich in den Kommunalwahlgesetzen der Länder wieder. Insoweit regelt § 37 HessKWO, dass während der Wahlhandlung sowie der Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses jedermann Zutritt zum Wahlraum hat. Damit kann jedermann die Ordnungsmäßigkeit des Herganges der Abstimmung beobachten und die wesentlichen Schritte der Wahl kontrollieren.

a) Nachvollziehbarkeit der Wahlhandlung

Der Wähler kann die eigene Stimmabgabe als Teil der Wahlhandlung bei dem vorgestellten System zuverlässig und ohne besondere Sachkenntnis nachvollziehen, indem er den Papierstimmzettel und die hierauf abgedruckte Kandidatenauswahl kontrolliert. Er ist damit in der Lage, Programmierfehler oder zielgerichtete Wahlfälschungen durch Manipulationen der Software im Hinblick auf die Änderung von Stimmen eigenständig und ohne externe Hilfe zu erkennen. Dies ist von entscheidender Bedeu-

30 BVerfGE 123, 39 (71).

31 BVerfGE 123, 39 (71).

32 BVerfGE 123, 39 (68).

tung, da das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 3. März 2009 unmissverständlich klargestellt hat, dass der Wähler gerade nicht darauf verwiesen werden darf, in die technische Integrität des Systems zu vertrauen.³³ Diesen Vorgaben widerspricht auch nicht die Einbindung eines Barcodes. Obwohl der Barcode nur mit technischen Hilfsmitteln ausgelesen werden kann, behält der Wähler die Kontrolle über seine Stimme, indem er die im Klartext abgedruckte Kandidatenauswahl vor Einwurf des Stimmzettels kontrolliert. Sollte es im Rahmen der Ergebnisermittlung zu Abweichungen zwischen der kodierten Stimme einerseits und der Klartextstimme andererseits kommen, zählt ausschließlich die auf dem Stimmzettel abgedruckte Klartextstimme. Damit wird der Wähler gerade nicht darauf verwiesen, in die technische Integrität des Systems zu vertrauen. Wird der Stimmzettel mit der für Menschen und Maschinen lesbaren Schrift „OCR-A“ oder „OCR-B“ bedruckt, erübrigt sich die Notwendigkeit eines Barcodes und es wird ausschließlich auf die Stimme im Klartext abgestellt.

Der Ausdruck der getroffenen Kandidatenauswahl ohne Darstellung jener Wahlbewerber, denen der Wähler keine Stimme gegeben hat, wirkt sich schließlich auch zugunsten der Öffentlichkeit der Wahl aus. Hierdurch gewinnt der Stimmzettel an Übersichtlichkeit, was den Wähler wiederum dazu befähigt, die eigene Stimmabgabe – und damit die Frage, wie seine Auswahl sachlich wirkt, ob er ungültig gewählt, ob er alle ihm zur Verfügung stehenden Stimmen vergeben oder noch Stimmen übrig hat – besser nachzuvollziehen und bei Bedarf Korrekturen vorzunehmen.

b) Nachvollziehbarkeit der Ergebnisermittlung

Die wesentlichen Schritte der Wahl unterliegen bei dem vorgestellten System jedoch nicht nur der Prüfung des Wählers, sondern der gesamten interessierten Öffentlichkeit. Insoweit steht es jedermann offen, den ordnungsgemäßen Hergang der Wahl, die elektronische Stimmerfassung und die hieran anknüpfende Ergebnisermittlung zu beobachten und zu überprüfen. Besondere technische Kenntnisse sind dabei nicht erforderlich. Wähler und Interessierte können dem Scanvorgang beiwohnen und hierdurch kontrollieren, dass der vonseiten des Wahlvorstandes vorgenommene Abgleich zwischen Barcode und Klartextstimme korrekt verläuft. Die Stimmermittlung sollte dabei in Anknüpfung an die bisherigen Regelungen unter gegenseitiger Kontrolle der Wahlvorstandsmitglieder erfolgen. Nach § 48a Abs. 8 HessKWO findet die Stimmermittlung im automatisierten Verfahren unter Einbindung von vier Wahlvorstandsmitgliedern statt. Da eine schriftliche Erfassung der Stimmen nicht erforderlich ist, kann jedoch auch hiervon abgewichen und die Zahl der involvierten Wahlvorstandsmitglieder entsprechend reduziert werden.

Entspricht der vom Scanner ausgelesene Barcode nicht der Klartextstimme oder zeigt der Scanner eine andere Kandidatenauswahl als die in „OCR-A“ oder „OCR-B“-Schrift abgedruckte Auswahl an, so unterbleibt die Bestätigung durch den Wahlvorstand und es erfolgt eine ma-

nuelle Stimmabgabe „vor den Augen der Öffentlichkeit“. Die Bestätigung durch den Wahlvorstand unterbleibt darüber hinaus auch dann, wenn der maschinell hergestellte Stimmzettel nachträglich mit einem Zusatz oder Vorbehalt beschriftet worden ist. Hier ist gem. den geltenden Regelungen von der Ungültigkeit des Stimmzettels auszugehen. Nach § 21 Abs. 1 Nr. 4 Hessisches Kommunalwahlgesetz (HessKWG) sind Stimmen ungültig, wenn der Stimmzettel einen Zusatz oder Vorbehalt enthält. Insoweit kommt es auch nicht darauf an, ob der Zusatz oder Vorbehalt geeignet ist, Unklarheiten über den Wählerwillen hervorzurufen.³⁴

Eine weitere, auf die Ermittlung des Gesamtergebnisses bezogene Kontrollmöglichkeit folgt aus der Aufstellung zweier Monitore im Rahmen der elektronischen Stimmauswertung. Während ein Monitor die aktuell ausgewertete Stimme anzeigt, ist auf dem anderen Monitor der Stimmenzuwachs für den jeweiligen Kandidaten zu sehen. Damit gewinnen die Bürger im Vergleich zum traditionellen Verfahren deutlich an Kontrollkompetenzen hinzu. Jedermann kann die korrekte Zuteilung der Stimmen sowie deren zutreffende Summierung durch das elektronische Wahlsystem nachvollziehen,³⁵ indem die farblich voneinander abweichenden Darstellungen auf den Monitoren miteinander verglichen werden. Insbesondere kann die Öffentlichkeit überprüfen, dass die vom Wahlvorstand bestätigten Stimmen zu einem Stimmenzuwachs bei dem jeweiligen Kandidaten führen und „das Programm entsprechend den gesetzlichen Vorgaben einem Bewerber maximal drei Stimmen zuordnet“.³⁶

Das System „Vote Casting Device“ ermöglicht auch eine manuelle, von der elektronischen Erfassung losgelöste Stimmzählung, und wird dadurch den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts vollumfänglich gerecht. Hiernach steht den Bürgern die notwendige Kontrollmöglichkeit beim Einsatz elektronischer Wahlgeräte nur offen, wenn „die Stimmen nach der Stimmabgabe nicht ausschließlich auf einem elektronischen Speicher abgelegt werden“.³⁷ Die Stimmabgabe erschöpft sich nicht in der Kennzeichnung der favorisierten Vertreter, sondern umfasst auch das Falten des Stimmzettels in der Wahlzelle und das Einwerfen des gefalteten Stimmzettels in die Wahlurne.³⁸ Sie ist somit eine aus mehreren Teilen bestehende Willenserklärung, die nicht auf die Kandidatenauswahl reduziert werden kann. Die Stimmabgabe gilt als erfolgt, wenn die Stimme tatsächlich abgegeben ist, der Wähler sein aktives Wahlrecht mithin endgültig verbraucht hat und keinerlei Änderungen mehr an seiner Wahlentscheidung vornehmen kann. Obwohl die Kandidatenauswahl bei dem vorgeschlagenen System an einem Monitor vorgenommen wird, erfolgt die Stimmabgabe nicht rein elektronisch, sondern mithilfe eines Papierstimmzettels. Die mit dem Monitor verbundene Recheneinheit speichert die getroffene Kandidatenauswahl nur solange, bis das Gerät nach dem Ausdruck des Stimmzettels automatisch deaktiviert wird. Die endgültige elektro-

34 Schreiber (Fn. 4), § 39, Rn. 12.

35 OVG Rheinl.-Pf., Beschl. v. 17.12.2010, NVwZ 2011, 511 (512).

36 VerFGH Rheinl.-Pf., Beschl. v. 20.05.2011, NVwZ 2012, 106 (108).

37 BVerfGE 123, 39 (73).

38 Schreiber (Fn. 4), § 34, Rn. 2.

33 BVerfGE 123, 39 (73).

nische Speicherung der Stimmen erfolgt erst im Rahmen des Auszählungsprozesses. Diesem Prozess gehen jedoch die Erzeugung des Papierstimmzettels und die Einlegung desselben in die Wahlurne voraus. Insoweit werden die Stimmen entsprechend den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts nicht ausschließlich auf einem elektronischen Speicher abgelegt und sind einer manuellen Nachzählung ohne Weiteres zugänglich.

c) Stärkung des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Wahl

Obgleich es nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts von Verfassung wegen nicht gefordert ist, dass das Wahlergebnis bereits kurz nach Schließung der Wahllokale vorliegt,³⁹ wirkt sich eine zeitnahe Ergebnisermittlung bei Kommunalwahlen zugunsten der Öffentlichkeit der Wahl aus, da die Bürger zur Beobachtung des Wahlgeschäfts⁴⁰ nicht auf einen anderen Tag verwiesen werden. Dabei ist zu bedenken, dass parlamentarische Wahlen unabhängig von ihrer Einordnung als Bundes-, Landes- oder Kommunalwahlen regelmäßig an einem Sonntag stattfinden.⁴¹ Eine über den Sonntag hinausgehende Auszählung erfasst somit zwangsläufig den nächsten Montag, an dem die Mehrzahl der Wähler bereits aus Erwerbsgründen gehindert sein dürfte, dem Geschehen beizuwohnen. Wenn aber die Ergebnisermittlung als wesentlicher Schritt der Wahl so angelegt ist, dass die Mehrzahl der Wähler hieran praktisch nicht teilnehmen kann, droht der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl ins Leere zu laufen. Dieses Ergebnis kann angesichts der Bedeutung der Öffentlichkeit der Wahl, wie sie auch das Bundesverfassungsgericht im Wahlcomputerurteil herausgearbeitet hat, nicht hingenommen werden. Hiernach ist die Öffentlichkeit der Wahl „Grundvoraussetzung für eine demokratische, politische Willensbildung. Sie sichert die Ordnungsgemäßheit und Nachvollziehbarkeit der Wahlvorgänge und schafft damit eine wesentliche Voraussetzung für begründetes Vertrauen der Bürger in den korrekten Ablauf der Wahl.“⁴² Aus diesem Grund müssen die im Wahlcomputerurteil formulierten Anforderungen auch in praktischer Hinsicht Geltung haben. Insoweit ist es geboten, die Auszählung der Stimmen noch am Tag der Wahl zu realisieren und eine örtliche Unterbrechung der Auszählung zu vermeiden. So wurden die Wahlurnen bei den Wahlen der Stadtgemeinde Bremen am 22. Mai 2011 nach Schließung der Wahllokale mit Lastwagen zu einem zentralen Ort der Stadt Bremen und der Stadt Bremerhaven gebracht, wo die Auszählung an mehreren Tagen stattfand.⁴³ Wird die Wahlurne aber an einen anderen Ort transportiert, so ist die Öffentlichkeit der Wahl nicht mehr vollumfänglich gewährleistet, da bereits mit dem Transport der Stimmzettel eine Unterbrechung der Öffentlichkeit und der hiernach gebotenen Nachvollziehbarkeit stattfindet.

39 BVerfGE 123, 39 (77).

40 Siehe hierzu *Schreiber* (Fn. 4), § 31, Rn. 1.

41 Siehe z. B. § 16 Satz 2 Bundeswahlgesetz, § 1 Abs. 2 Satz 1 HessLWG, § 42 Satz 1 HessKWG.

42 BVerfGE 123, 39 (68).

43 <http://www.landeswahlleiter.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen192.c.2269.de> (zuletzt abgerufen am 17.9.2012).

Das vorgestellte System vermag den aufgeführten Gefahren für den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl entgegen zu wirken, indem es auf eine zeitnahe und vor Ort stattfindende Stimmenzählung abzielt.

2. Vereinbarkeit mit den geschriebenen Wahlrechtsgrundsätzen

Das System „Vote Casting Device“ begegnet auch im Übrigen keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken.

Es ist mit dem Grundsatz der *Allgemeinheit der Wahl*⁴⁴ insoweit vereinbar, als die Wahlberechtigungsprüfung weiterhin dem Aufgabenkreis des Wahlvorstandes unterfällt. Da die allgemeine Wahl aber neben dem Kreis der Wahlberechtigten auch die Art der Stimmabgabe schützt,⁴⁵ ist dafür Sorge zu tragen, dass allen Wahlberechtigten die Chance der Teilnahme am Wahlakt ermöglicht wird. Insoweit muss die Kandidatenauswahl am Monitor als Teil der Wahlhandlung so gestaltet sein, dass der Wähler diese unabhängig von besonderen technischen Kenntnissen vornehmen kann.⁴⁶ Dabei muss sie nicht nur übersichtlich, sondern nahezu selbsterklärend sein. Daher sind Bedienelemente in das System einzubetten, die entsprechende Hilfestellungen offerieren. Dies ist erforderlich, weil der Wähler die Hilfe des Wahlvorstandes im Moment der Stimmabgabe nicht in Anspruch nehmen kann. So wäre der Grundsatz der geheimen Wahl tangiert, wenn der Wahlvorstand die Wahlzelle betreten würde, um dem Wähler die gewünschte Hilfestellung zu geben. Demnach ist die Kandidatenauswahl am Monitor so zu gestalten, dass man ihr ohne besondere Kenntnisse folgen kann. Gleiches gilt für den Ausdruck des Stimmzettels, da der Wähler diesen selbst „in Auftrag geben muss“.

Die elektronische Kandidatenauswahl als zentraler Teil der Wahlhandlung muss schließlich auch sehbehinderten Menschen zugänglich sein. Insoweit vermag das System „Vote Casting Device“ den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl deutlich zu stärken. Durch Implementierung eines über Kopfhörer zugänglichen Audiozugangs könnten blinde und sehbehinderte Menschen in die Lage versetzt werden, die Kandidatenauswahl eigenständig und ohne Hinzuziehung einer Hilfsperson, wie es beispielsweise § 40 Abs. 1 HessKWO vorsieht, vorzunehmen. Da die Nutzung einer Stimmzettelschablone in den Kommunalwahlordnungen der Länder regelmäßig nicht vorgesehen ist, würden betroffene Wähler hierdurch deutlich an Selbstständigkeit hinzugewinnen, was sich wiederum zugunsten der Allgemeinheit der Wahl auswirkt.

Die *Unmittelbarkeit der Wahl*⁴⁷ ist von dem vorgeschlagenen Verfahren nicht betroffen, da die Stimme direkt in das Wahlergebnis eingeht, die Vertreter der jeweiligen Körperschaft also allein durch die Stimmabgabe der Wähler bestimmt werden. Eine Unterbrechung der Legitimationsskette vom Wähler zum Gewählten ist nicht gegeben.

44 Siehe hierzu *Hans Meyer*, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), *HdbStR*, Bd. III, 2005, § 46 Rn. 1 ff.

45 Siehe hierzu *Philip Kunig*, *Fragen zu den Wahlrechtsgrundsätzen*, Jura 1994, 554 (556).

46 So auch *Anika Hanßmann*, *Möglichkeiten und Grenzen von Internetwahlen*, 2004, S. 105 f.

47 Siehe hierzu *Schreiber* (Fn. 4), § 1, Rn. 15 ff.

Dies gilt auch dann, wenn der durch den Scanner ausgelesene Barcode oder die maschinell ausgelesene Schrift nicht mit der Klartextstimme übereinstimmt. In beiden Fällen zählt ausschließlich der Papierstimmzettel, da dieser vom Wähler überprüft worden ist. Insofern steht zwischen Wähler und Gewählten nur noch die Feststellung und Berechnung des Wahlergebnisses, keinesfalls aber eine Instanz, die „berechtigt oder in der Lage ist, auf das Wahlergebnis Einfluss zu nehmen, indem sie eigenständig den Bewerber auswählt und damit dem eigentlich Berechtigten letztlich die Möglichkeit nimmt, die zukünftigen Mitglieder der Volksvertretung durch die Stimmabgabe selbsttätig (selbständig) zu bestimmen.“⁴⁸

Die *Freiheit der Wahl*,⁴⁹ welche nicht nur das „Ob“, sondern auch das „Wie“ einer Wahl umfasst, wird von dem vorgeschlagenen System nicht tangiert, da weder auf die Wahlbetätigungs- noch auf die Wahlentscheidungsfreiheit des Wählers eingewirkt wird.⁵⁰ Insbesondere ist es dem Wähler weiterhin möglich eine ungültige Stimme abzugeben. Zwar wird er auf die Abgabe einer solchen hingewiesen. Dies hindert ihn jedoch nicht daran, wie gewünscht vorzugehen.

Vor dem Hintergrund der freien Wahl ist jedoch auch sicherzustellen, dass eine Rekonstruktion der getroffenen Wahlentscheidung, d. h. die Rückführung einer konkreten Entscheidung auf einen bestimmten Wähler, nicht in Betracht kommt. Obgleich diese Anforderung den Grundsatz der geheimen Wahl adressiert, wurzelt sie ebenfalls im Grundsatz der freien Wahl, da das Wissen des Wählers um eine mögliche Rekonstruktion seiner Entscheidung dazu führen könnte, dass er fremdbestimmt wählt. Dieser Anforderung entspricht es, dass die Kandidatenauswahl am Monitor in der Wahlzelle nur bis zum Ausdruck des Papierstimmzettels gespeichert und mit der darauf folgenden Deaktivierung der Geräte automatisch gelöscht wird. Darüber hinaus erhält der Wähler auch keine Quittung, die geeignet ist, seine Wahlentscheidung zu rekonstruieren. Somit muss er nicht um eine Erpressung oder Anstiftung zum Stimmenverkauf nach § 108e Abs. 1 i. V. m. § 26 Strafgesetzbuch fürchten.

Das System ist auch mit dem Grundsatz der *Gleichheit der Wahl*⁵¹ vereinbar. Hiernach muss die Stimme eines jeden Wahlberechtigten den gleichen Zählwert und den gleichen Erfolgswert haben.⁵² Werden die Geräte in der Wahlkabine nach Ausdruck des Stimmzettels automatisch deaktiviert, ist sichergestellt, dass jeder Wähler die gleiche Stimmenzahl besitzt. Im Sinne der Zählwertgleichheit sollte darüber hinaus an die Regelung des § 39 Abs. 4 Satz 3 HessKWO angeknüpft werden, wonach der Schriftführer die Stimmabgabe im Wählerverzeichnis in der dafür bestimmten Spalte vermerkt. Hierdurch wird nochmals sichergestellt, dass ein Wähler nicht mehrfach von seinem Wahlrecht Gebrauch macht.

Diesen, aus dem Grundsatz der gleichen Wahl herrührenden Anforderungen hat die Wahl jedoch nicht nur im Hinblick auf das aktive Wahlrecht, sondern ebenfalls hinsichtlich der verfassungsrechtlich verbürgten Chancengleichheit der Parteien als Ausprägung des passiven Wahlrechts zu genügen.⁵³ Das Recht der Parteien auf Chancengleichheit ist zwar im Grundgesetz nicht ausdrücklich gewährleistet, ergibt sich aber aus „ihrem in Art. 21 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status“.⁵⁴ Aus diesem Grund ist sicherzustellen, dass jedem Wahlbewerber die gleichen Möglichkeiten im Wahlverfahren zukommen. Dies muss bei der Aufstellung und Einreichung von Wahlvorschlägen, beim Wettbewerb um Wählerstimmen sowie bei der Stimmenauszählung und der Verteilung der Sitze gewährleistet sein.⁵⁵ Insofern ist dafür Sorge zu tragen, dass sowohl die Parteien als auch die Listen in möglichst gleicher Weise auf dem Monitor in der Wahlzelle angezeigt werden. Daher sollten zu Beginn der elektronischen Kandidatenauswahl nur die zur Verfügung stehenden Parteien und Wählergruppen (in der gesetzlich vorgesehenen Reihenfolge) angezeigt werden, nicht aber die Kandidatennamen selbst. Hierdurch ist gewährleistet, dass die Aufmerksamkeit des Wählers nicht auf bestimmte, als erstes genannte Kandidaten, gelenkt wird. Ferner sollte eine Navigation vorgehalten werden, die es dem Wähler jederzeit ermöglicht, Einblick in die Liste einer anderen Partei zu nehmen. Können schließlich nicht alle Listenkandidaten auf einem Bildschirm abgebildet werden, ist sicherzustellen, dass der Wähler schnell und einfach Kenntnis von den anderen Kandidaten nehmen kann.

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl ist im Übrigen auch nicht deswegen betroffen, weil auf dem ausgedruckten Papierstimmzettel nur die Kandidaten dargestellt werden, denen der Wähler seine Stimme gegeben hat. Obgleich ihm an dieser Stelle nicht mehr alle zur Verfügung stehenden Kandidaten angezeigt werden, hat der Wähler die Möglichkeit, den Wahlvorstand um erneute Freischaltung der Geräte zu ersuchen und nach Vernichtung des alten Stimmzettels eine erneute Kandidatenauswahl vorzunehmen. Dabei kann er erneut in alle zur Verfügung stehenden Wahlvorschlagslisten Einsicht nehmen.

Der Grundsatz der *geheimen Wahl*⁵⁶ ist bei dem vorgestellten System insoweit gewahrt, als die Kandidatenauswahl in einer Wahlzelle erfolgt, von Dritten also nicht eingesehen werden kann. Der Umstand, dass die Kandidatenauswahl elektronisch vorgenommen und ausgedruckt wird, erfordert jedoch besondere, auf den Grundsatz der geheimen Wahl bezogene Maßnahmen. Das Medium, auf dem die Kandidatenauswahl gespeichert wird, darf nur so groß sein, dass andere Daten, insbesondere andere Kandidatenauswahlen, hierauf nicht abgelegt werden können. Die Monitorausgänge müssen verdeckt sein, damit allgemein das Zuspätspielen von Daten ausgeschlossen ist. Schließlich ist dafür Sorge zu tragen, dass elektromagnetische Strahlen nicht abgefangen werden können. Diese Anforderungen gelten auch für den

48 Schreiber (Fn. 4), § 1, Rn. 15.

49 Siehe hierzu *Martin Morlok*, in: Horst Dreier (Hrsg.), GG, Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 38, Rn. 8 ff.

50 Schreiber (Fn. 4), § 1, Rn. 21.

51 Siehe hierzu *Norbert Achtermann/Martin Schulte*, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck (Hrsg.), Kommentar zum GG, Bd. II, 6. Aufl. 2010, Art. 38 GG, Rn. 129 ff.

52 BVerfGE 1, 208 (244 ff.).

53 BVerfGE 95, 408 (417).

54 BVerfGE 82, 322 (337).

55 Schreiber (Fn. 4), § 1, Rn. 48.

56 Siehe hierzu *Meyer* (Fn. 44), § 46, Rn. 19 ff.

Drucker innerhalb der Wahlzelle. Dieser darf darüber hinaus keine auf die Kandidatenauswahl hindeutenden Geräusche von sich geben, was jedoch durch die Nutzung eines Laserdruckers gewährleistet ist.

IV. Gesetzlicher Regelungsbedarf

Während eine Stimmmittlung bei Kommunalwahlen bereits in einigen Bundesländern mit automatisierten Verfahren oder unter Einsatz elektronischer Datenverarbeitung erfolgen kann,⁵⁷ ist eine Stimmabgabe unter Einbeziehung elektronischer Geräte hier noch nicht vorgesehen. Sie lässt sich auch nicht unter die bestehenden Regelungen fassen, da alle Verordnungsgeber eindeutig von einer Stimmabgabe auf amtlich hergestellten und zu Beginn der Wahl ausgehändigten Stimmzetteln ausgehen. Dies ergibt sich beispielsweise aus § 39 HessKWO, der die Stimmabgabe mit amtlichen Stimmzetteln regelt. Hiernach hat der Wähler den Stimmzettel zu kennzeichnen, zu falten und diesen nach Vorlage der Wahlberechtigung oder anderweitiger Ausweisung über seine Person in die Wahlurne zu legen.

Beim Einsatz des vorgestellten Systems „Vote Casting Device“ würde der erste Teil, die Kenntlichmachung eines zuvor erhaltenen, amtlichen Stimmzettels, durch die Auswahl der Kandidaten am Monitor und den Ausdruck der Kandidatenauswahl in der Wahlzelle ersetzt werden. Ein potenzieller Einsatz erfordert somit eine Regelungsänderung der jeweiligen Kommunal- oder Landeswahlordnung. Ob der einzelne Verordnungsgeber hierzu ermächtigt ist, hängt von der Reichweite der ihm zukommenden Regelungskompetenz ab.

„Regelungen über den Einsatz von Wahlgeräten sind wegen der damit verbundenen Besonderheiten insoweit der parlamentarischen Entscheidung vorbehalten, als es um die wesentlichen Voraussetzungen für den Einsatz derartiger Geräte geht. Dazu gehören die Entscheidungen über die Zulässigkeit eines Einsatzes von Wahlgeräten und die grundlegenden Voraussetzungen für deren Einsatz.“⁵⁸ Die Frage, „ob“ Wahlgeräte zum Einsatz kommen dürfen, obliegt somit nicht dem Verordnungs-, sondern ausschließlich dem jeweiligen Gesetzgeber. Hiervon kann die Frage, ob Wahlgeräte nur zur Stimmmittlung oder bereits zur Stimmabgabe verwendet werden dürfen, nicht ausgeschlossen werden. Obgleich das System „Vote Casting Device“ auf den Einwurf des Stimmzettels angewiesen ist, muss es als Wahlgerät im Sinne dieser Ausführungen verstanden werden. Dafür spricht, dass die Kandidatenauswahl kurzweilig elektronisch gespeichert wird und die Stimmauswertung ebenfalls elektronisch erfolgt. Insofern kann das System unter die Legaldefinition des § 1 Bundeswahlgeräteverordnung (BWahlGV) subsumiert werden. Hiernach sind Wahlgeräte „mechanisch oder elektrisch betriebene einschließlich rechnergesteuerter Geräte, die bei Wahlen der Abgabe und Zählung von Wählerstimmen dienen“. Computergesteuerte und informationstechnische Geräte werden von dieser Regelung

ebenfalls umfasst.⁵⁹ Obwohl das Bundesverfassungsgericht die Bundeswahlgeräteverordnung mit Urteil vom 3. März 2009 für verfassungswidrig erklärt hat, sollte an der aufgezeigten Definition festgehalten werden, da sie auch angesichts ständiger technischer Innovationen Bestand haben kann. Die Frage, ob eine Konstruktion als Wahlgerät einzustufen ist, hängt hiernach in erster Linie von der Art der Betreibung ab. Darüber hinaus hebt das Bundesministerium des Inneren den Zweck der Geräte, die Abgabe und Zählung von Wählerstimmen, zu einem Definitionsmerkmal heran. Beide Voraussetzungen müssen nach § 1 BWahlGV kumulativ vorliegen. Insofern kann es nicht darauf ankommen, ob das Gerät sowohl der Stimmabgabe als auch der Stimmmittlung dient oder ob es nur auf der einen oder anderen Ebene zum Einsatz kommt. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 3. März 2009 über die Verfassungsmäßigkeit solcher Geräte entschieden, die „die Stimmen der Wähler elektronisch erfassen und das Wahlergebnis elektronisch ermitteln“.⁶⁰ Dies war jedoch dem Prüfungsgegenstand geschuldet und kann nicht derart interpretiert werden, dass ein Wahlgerät immer nur dann gegeben ist, wenn sowohl die Stimmerfassung als auch die Stimmmittlung elektronisch erfolgt. Vor dem Hintergrund des Parlamentsvorbehalts ist die Frage, ob ein System wie das „Vote Casting Device“ bei Parlamentswahlen eingesetzt werden darf, somit zwingend durch den jeweiligen Gesetzgeber zu beantworten.

In Brandenburg und Rheinland-Pfalz hat der jeweilige parlamentarische Gesetzgeber die grundlegende Entscheidung für den Einsatz elektronischer Geräte bei der Stimmabgabe im Kommunalwahlgesetz selbst getroffen. Nach § 43 Abs. 5 Brandenburgisches Kommunalwahlgesetz (BbgKWG) können anstelle von Stimmzetteln amtlich zugelassene Stimmzählgeräte verwendet werden. Die näheren Bestimmungen darf nach § 97 Abs. 1 Nr. 12 BbgKWG der Minister des Inneren erlassen.

Über § 76 Abs. 1 Satz 2 Nr. 12 Kommunalwahlgesetz Rheinland-Pfalz (KWG Rheinl.-Pf.) hat der rheinland-pfälzische Gesetzgeber den Verordnungsgeber ermächtigt, Regelungen über die Bauartzulassung und die weiteren Voraussetzungen der Verwendung eines Wahlgerätes zu treffen. Nach § 32 Abs. 4 KWG Rheinl.-Pf. können Wahlgeräte nicht nur zur Zählung der Stimmen, sondern auch zur Abgabe von Stimmen eingesetzt werden. Der Zusammenhang der Vorschriften macht deutlich, dass der Gesetzgeber den Einsatz elektronischer Geräte bei der Stimmabgabe ausdrücklich zulassen wollte.⁶¹

In Hessen kann man zu dem gleichen Ergebnis kommen, wenn man die Reichweite der Ermächtigung durch Auslegung bestimmt. So hat der parlamentarische Gesetzgeber den zuständigen Verordnungsgeber gem. § 68 Satz 2 Nr. 10 HessKWG ermächtigt, Bestimmungen über die Stimmabgabe zu treffen – auch soweit besondere Verhältnisse besondere Regelungen erfordern. Zwar spricht der Gesetzgeber nur allgemein von der „Stimmabgabe“. Allerdings gestattet § 18 Abs. 2 HessKWG die Hinzuziehung

57 § 37 Abs. 8 Satz 7 KWO BW, § 61 Abs. 1 Satz 2 BbgKWahlV, § 52 Abs. 1 BremLWO, § 48a Abs. 8 HessKWO, § 53 Abs. 10 KWO Rheinl.-Pf., § 39 Abs. 6 ThürKWO.

58 BVerfGE 123, 39 (78 f.).

59 Schreiber (Fn. 4), § 35, Rn. 2.

60 BVerfGE 123, 39 (71).

61 VerfGH Rheinl.-Pf., Beschl. v. 20.5.2011, NVwZ 2012, 106 (107).

einer Hilfsperson bei der Stimmabgabe, wenn der Wähler außerstande ist, „selbst das Wahlgerät zu betätigen“. Obwohl sich die Grundentscheidung des Gesetzgebers für den Einsatz von Wahlgeräten zur Stimmabgabe hieraus nicht unmittelbar ablesen lässt, ist sie die einzig denkbare Schlussfolgerung, da der Gesetzgeber die entsprechende Regelung im Rahmen von § 18 HessKWG nicht getroffen hätte, wenn er den Einsatz von Wahlgeräten bei der Stimmabgabe hätte untersagen wollen. Vor diesem Hintergrund muss von einer Grundsatzentscheidung zugunsten elektronischer Wahlsysteme im Rahmen der Stimmabgabe ausgegangen werden.

In Bremen hat der parlamentarische Gesetzgeber den Verordnungsgeber zwar gem. § 58 Satz 2 Nr. 9 Bremisches Wahlgesetz (BremWG) ermächtigt, Rechtsvorschriften über die Stimmabgabe zu erlassen. Nach § 30a BremWG ist der Einsatz elektronischer Datenverarbeitung allerdings nur zur Ermittlung des Wahlergebnisses inklusive der Stimmauszählung zulässig. Hiermit hat sich der Gesetzgeber grundlegend gegen den Einsatz elektronischer Datenverarbeitung im Rahmen der Stimmabgabe entschieden.

In den Kommunalwahlgesetzen von Baden-Württemberg und Thüringen fehlen entsprechende Regelungen, aus denen sich eine grundlegende Entscheidung des Gesetzgebers zum Einsatz elektronischer Geräte bei der Stimmabgabe herleiten lässt. Zwar ermächtigen § 55 Abs. 1 Satz 2 Nr. 10 Kommunalwahlgesetz Baden-Württemberg (KWG BW) und § 40 Abs. 1 Satz 2 Nr. 10 Thüringer Kommunalwahlgesetz (ThürKWG) den jeweils zuständigen Verordnungsgeber, nähere Bestimmungen über die Stimmabgabe zu treffen. Allerdings finden sich darüber hinaus keine Anhaltspunkte in den aufgeführten Kommunalwahlgesetzen, ob der Gesetzgeber den Einsatz elektronischer Systeme im Rahmen der Stimmabgabe für grundsätzlich zulässig erachtet.

Somit wäre in den Ländern Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Hessen lediglich eine Änderung der einschlägigen Rechtsverordnungen, in Baden-Württemberg und Thüringen aber zunächst eine Entscheidung des jeweiligen Gesetzgebers erforderlich, um die Stimmabgabe bei Kommunalwahlen unter Einbeziehung des „Vote Casting Device“ vorzunehmen. In Bremen bedürfte es ebenfalls einer Änderung durch den Gesetzgeber. Dass dem grundsätzlich nichts im Wege steht, hat das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 3. März 2009 ausdrücklich

klargestellt. Hiernach ist der Gesetzgeber nicht gehindert, bei Wahlen elektronische Wahlgeräte einzusetzen, wenn die verfassungsrechtlich gebotene Möglichkeit einer zuverlässigen Richtigkeitskontrolle gesichert ist.⁶²

V. Fazit

Das System „Vote Casting Device“ begegnet keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Es ist insbesondere mit dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl vereinbar, da Wähler und Interessierte die wesentlichen Schritte der Wahl zuverlässig und ohne besondere Sachkenntnis überprüfen können. Sie werden nicht darauf verwiesen, in die technische Integrität des Systems zu vertrauen, sondern in die Lage versetzt, Programmierfehler oder Manipulationen der Software im Hinblick auf die Änderung von Stimmen eigenständig und ohne externe Hilfe zu erkennen. Darüber hinaus stärkt das System den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl bei Kommunalwahlen, da es eine zeitnahe Auszählung der Stimmen ermöglicht und die Bürger zur Beobachtung derselben nicht auf einen anderen Tag oder gar eine andere Örtlichkeit verwiesen werden. Schließlich vermag das System auch unbewusst falsche Stimmzettelnkennzeichnungen, unwillentlich ungültige Stimmabgaben, unbeabsichtigte Zählfehler und unzutreffende Deutungen des Wählerwillens bei der Stimmauszählung zu unterbinden, was der Durchsetzung der Wahlgleichheit aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG dient.⁶³

Vor diesem Hintergrund und der Feststellung, dass das System auch im Übrigen mit den Anforderungen des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG in Einklang steht, ist die Entwicklung und Nutzung eines „Vote Casting Device“ zu empfehlen. Das System eignet sich besonders für Kommunalwahlen, bei denen der Wähler zwischen einer Vielzahl von Bewerbern wählen und hierbei kumulieren und panschieren darf. Insoweit vermag es die Stimmauszählung zu beschleunigen und den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl deutlich zu stärken. Werden die gesetzlichen Grundlagen geschaffen und wird das System den aufgezeigten Anforderungen entsprechend konzipiert, so sind Sicherheit und Zuverlässigkeit bei der Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses gewährleistet.

62 BVerfGE 123, 39 (73).

63 BVerfGE 123, 39 (75).

