

Dritte Beschlussempfehlung des Wahlprüfungsausschusses

zu 44 gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag eingegangenen Wahleinsprüchen

A. Problem

Gemäß Artikel 41 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes (GG) ist die Wahlprüfung Sache des Deutschen Bundestages. Dieser hat nach den Bestimmungen des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) auf der Grundlage von Beschlussempfehlungen des Wahlprüfungsausschusses über die Einsprüche zur Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag zu entscheiden. Insgesamt sind 195 Wahleinsprüche eingegangen. Über 113 hat der Deutsche Bundestag bereits entsprechend den Beschlussempfehlungen des Wahlprüfungsausschusses (vgl. Bundestagsdrucksachen 16/900 und 16/1800) entschieden. Die jetzt zur Beschlussfassung vorgelegten Entscheidungen behandeln weitere 44 Einsprüche. Beschlussempfehlungen zu den übrigen Einsprüchen werden jeweils nach Abschluss der Beratungen im Wahlprüfungsausschuss vorgelegt.

B. Lösung

- Zurückweisung von 43 Wahleinsprüchen ohne mündliche Verhandlung wegen offensichtlicher Unbegründetheit (§ 6 Abs. 1a Nr. 3 WPrüfG) oder wegen Unzulässigkeit (§ 6 Abs. 1a Nr. 1 und 2 WPrüfG) – vgl. Nummer 1 der Beschlussempfehlung;
- Verfahrenseinstellung bei einem Wahleinspruch wegen Rücknahme des Einspruchs (§ 2 Abs. 6 WPrüfG) – vgl. Nummer 2 der Beschlussempfehlung.

Offensichtlich unbegründet sind Einsprüche,

- a) die einen Sachverhalt vortragen, der einen Fehler bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl nicht erkennen lässt;
- b) die sich auf die Behauptung der Verfassungswidrigkeit von Rechtsvorschriften stützen (nach ständiger Praxis des Deutschen Bundestages in Wahlprüfungsangelegenheiten bleibt die Feststellung einer Verfassungswidrigkeit dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten);
- c) die mangels ausreichender Angabe von Tatsachen nicht erkennen lassen, auf welchen Tatbestand der Einspruch gestützt wird;
- d) die sich auf nachprüfbare Mängel bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl stützen, ohne dass diese Mängel aber einen Einfluss auf die Mandatsverteilung haben können.

C. Alternativen

Keine hinsichtlich der Ergebnisse der Entscheidungen.

Der Wahlprüfungsausschuss ist entsprechend seinem Selbstverständnis und seiner ständigen Praxis allen behaupteten Wahlmängeln nachgegangen, auch wenn sie keinen Einfluss auf die Mandatsverteilung im 16. Deutschen Bundestag hatten. Diese Art der Behandlung soll dafür Sorge tragen, dass sich festgestellte Wahlmängel bei künftigen Wahlen möglichst nicht wiederholen.

D. Kosten

Keine

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

1. die aus den Anlagen 1 bis 43 ersichtlichen Beschlussempfehlungen zu Wahl-
einsprüchen anzunehmen,
2. das Verfahren zum Wahleinspruch WP 161/05 einzustellen.

Berlin, den 30. November 2006

Der Wahlprüfungsausschuss

Thomas Strobl (Heilbronn)
Vorsitzender

Bernhard Kaster
Berichterstatter

Dr. Wolfgang Götzer
Berichterstatter

Dr. Carl-Christian Dressel
Berichterstatter

Petra Merkel (Berlin)
Berichterstatterin

Ernst Burgbacher
Berichterstatter

Ulrich Maurer
Berichterstatter

Silke Stokar von Neuforn
Berichterstatterin

Inhaltsverzeichnis zum Anlagenteil

Beschlussempfehlungen zu den einzelnen Wahleinsprüchen

Akten- zeichen	Betreff	Berichterstatter/in	Anlage	Seite
WP 145/05	Elektronische Stimmabgabe	Abg. Dr. Dressel	1	7
WP 108/05	Elektronische Stimmabgabe	Abg. Dr. Dressel	2	25
WP 76/05	Elektronische Stimmabgabe	Abg. Dr. Dressel	3	43
WP 182/05	Elektronische Stimmabgabe	Abg. Dr. Dressel	4	53
WP 155/05	Kandidatenaufstellung	Abg. Dr. Dressel	5	65
WP 160/05	Kandidatenaufstellung	Abg. Dr. Dressel	6	71
WP 178/05	Zulassung Partei	Abg. Dr. Dressel	7	73
WP 02/05	Zulassung Partei	Abg. Dr. Dressel	8	77
WP 156/05	Vermerk der Stimmabgabe	Abg. Dr. Dressel	9	83
WP 45/05	Wahlkampf	Abg. Burgbacher	10	85
WP 162/05	Negatives Stimmgewicht	Abg. Burgbacher	11	87
WP 179/05	Negatives Stimmgewicht	Abg. Burgbacher	12	89
WP 181/05	Negatives Stimmgewicht	Abg. Burgbacher	13	93
WP 141/05	Verwechslung Stimmzettel	Abg. Dr. Götzer	14	95
WP 82/05	Wahlstatistik	Abg. Dr. Götzer	15	97
WP 96/05	Wahlstatistik	Abg. Dr. Götzer	16	101
WP 13/05	Nichtzugang von Briefwahlunterlagen	Abg. Kaster	17	105
WP 25/05	Nichtzugang von Briefwahlunterlagen	Abg. Kaster	18	107
WP 49/05	Nichtzugang von Briefwahlunterlagen	Abg. Kaster	19	109
WP 79/05	Nichtzugang von Briefwahlunterlagen	Abg. Kaster	20	111
WP 101/05	Nichtzugang von Briefwahlunterlagen	Abg. Kaster	21	113
WP 65/05	Nichtzugang von Briefwahlunterlagen	Abg. Kaster	22	115
WP 66/05	Nichtzugang von Briefwahlunterlagen	Abg. Kaster	23	117
WP 129/05	Nichtzugang von Briefwahlunterlagen	Abg. Kaster	24	119
WP 133/05	Nichtzugang von Briefwahlunterlagen	Abg. Kaster	25	123
WP 163/05	Nichtzugang von Briefwahlunterlagen	Abg. Kaster	26	125
WP 43/05	Wahlvorenthaltung	Abg. Kaster	27	127
WP 121/05	Wahlvorenthaltung	Abg. Kaster	28	129
WP 87/05	Aktives Wahlrecht/Geschäftsunfähigkeit	Abg. Maurer	29	131

Akten- zeichen	Betreff	Berichterstatter/in	Anlage	Seite
WP 104/05	Information durch Wahlorgane	Abg. Maurer	30	133
WP 184/05	Unterschriftenquoren	Abg. Maurer	31	135
WP 30/05	Identitätskontrolle im Wahllokal	Abg. Merkel (Berlin)	32	137
WP 38/05	Identitätskontrolle im Wahllokal	Abg. Merkel (Berlin)	33	139
WP 117/05	Gestaltung des Stimmzettels	Abg. Merkel (Berlin)	34	141
WP 154/05	Gestaltung der Wahlbenachrichtigung	Abg. Merkel (Berlin)	35	143
WP 171/05	Gestaltung der Wahlbenachrichtigung	Abg. Merkel (Berlin)	36	145
WP 44/05	Auslandsdeutsche	Abg. Stokar von Neuforn	37	147
WP 56/05	Wählen in JVA	Abg. Stokar von Neuforn	38	149
WP 150/05	Wählen in JVA	Abg. Stokar von Neuforn	39	151
WP 138/05	Ermittlung des Wahlergebnisses	Abg. Stokar von Neuforn	40	155
WP 54/05	Allgemeine Gründe	Abg. Dr. Dressel	41	157
WP 97/05	Allgemeine Gründe	Abg. Dr. Dressel	42	159
WP 176/05	Allgemeine Gründe	Abg. Maurer	43	161

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn Dr. U. W., 63263 Neu-Isenburg
– Az.: WP 145/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 6. November 2005 hat der Einspruchsführer gegen die Bundestagswahl am 18. September 2005 Einspruch eingelegt. Der Einspruch betrifft die Durchführung der Wahl mittels elektronischer Wahlgeräte.

Der Einspruch ist nach Darstellung des Einspruchsführers in seiner Begründung sowie der Schilderung des Sachverhalts im Wesentlichen inhaltsgleich mit einem Wahleinspruch in derselben Sache (WP 108/05). Abweichungen gebe es in der Antragsstellung sowie im Abschnitt Mandatsrelevanz.

Der Einspruchsführer beantragt, die Stimmbezirke und die genaue Anzahl der mit NEDAP-Geräten abgegebenen Stimmen zu ermitteln und die Wahl in den betroffenen Wahlbezirken zu wiederholen. Er beantragt festzustellen, dass die eingesetzten Geräte nicht den Anforderungen des BWG hinsichtlich der öffentlichen Kontrolle von Wahlen sowie den Richtlinien für die Bauart von Wahlgeräten (Anlage 1 zu § 2 der Bundeswahlgeräteverordnung [BWahlGV]) entsprochen hätten und dass nicht mehr festzustellen sei, ob die eingesetzten Geräte fehlerfrei programmiert gewesen seien. Er beantragt ferner, die durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) erstellten Prüfberichte zu veröffentlichen oder ihm zu überlassen sowie das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik als Gutachter für die Bewertung der Sicherheit der eingesetzten Software und einen Staatsrechtler als Gutachter für die Bewertung der wahlrechtlichen Problematik beizuziehen.

Den Bundestag fordert der Einspruchsführer auf, durch Konkretisierung von § 35 des Bundeswahlgesetzes (BWG) die Sicherstellung der verfassungs- und wahlrechtlichen Grundsätze auch bei Wahlen mit Wahlgeräten zu gewährleisten. Der Deutsche Bundestag soll zudem sicherstellen, dass bei zukünftigen Wahlen mit softwaregesteuerten Wahlgeräten die zum Einsatz kommenden Geräte einschließlich ihrer Software in einem öffentlichen Zulassungsverfahren begutachtet werden, die gutachterlichen Prüfberichte der Öffentlichkeit zugänglich sind, die Authentizität der eingesetzten Software im Wahllokal bei jedem einzelnen Gerät unmittelbar vor dem Wahlgang öffentlich verifiziert wird und entweder die geräteunabhängige Verifizierbarkeit des Wahlergebnisses möglich ist oder alle Prüfunterlagen aus dem

Zulassungsverfahren einschließlich der Konstruktionsunterlagen, des Quellcodes der zum Einsatz kommenden Software der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

Zur Begründung seines Einspruchs trägt er im Wesentlichen vor, dass die verwendeten Wahlgeräte des Typs NEDAP ESD 1 und ESD 2 „in ihrer derzeitigen Hardware-Architektur, der Software und in ihren Funktionen nicht denjenigen Erfordernissen (genügen), die erfüllt sein müssen, um das verfassungsrechtlich und wahlrechtlich gebotene Öffentlichkeitsprinzip technisch, apparativ und funktional zu verwirklichen“. Der Vorgang der Ergebnisfeststellung mit diesen Geräten stelle eine geheime Auszählung dar, der von Anfang an gesetzeswidrig sei. Zudem entsprächen die Geräte, insbesondere hinsichtlich der Manipulationssicherheit, nicht dem Stand der Technik. Schließlich lasse sich aufgrund der Bauart der Geräte nachträglich nicht mehr feststellen, ob das Wahlergebnis rechtmäßig zustande gekommen ist.

I.

Die bei der Bundestagswahl 2005 eingesetzten Wahlgeräte der niederländischen Firma NEDAP (Niederlandsche Apparatenfabriek) bestehen aus dem eigentlichen Wahlgerät, an dem der Wähler seine Wahl vollzieht, und einer per Kabel fest mit dem Wahlgerät verbundenen Bedieneinheit, die sich in der Obhut des Wahlvorstandes befindet. Diese Bedieneinheit enthält u. a. zwei Schlösser mit Schlüsseln, über die die Betriebszustände „Wählen“ und „Wahlauswertung“ eingestellt werden, sowie Tasten, über die das Wahlgerät für jeden einzelnen Wähler freigegeben wird. Das eigentliche Wahlgerät besteht aus einem großen Tastentableau mit einem oder mehreren Stimmzetteln, einem kleinen Display zur Kontrolle für den Wähler und einem Funktionstastenfeld, das nur vom Wahlvorstand während der Wahlauswertung benutzt wird und sonst durch eine Klappe abgedeckt ist. Des Weiteren befinden sich auf der Rückseite des Wahlgeräts ein Drucker und ein Steckplatz für ein Speichermodul (eine Art Kassette) sowie die Elektronikeinheit. In der Elektronikeinheit befinden sich zwei Speicherchips (auch als Speicherbausteine bzw. Speichermodule bezeichnet), die gemeinsam das Softwareprogramm enthalten. Diese zwei Speicherchips werden Eproms genannt.

Das Softwareprogramm auf den Eproms bestimmt den generellen Ablauf der Wahl, also die Schritte Freigabe, Auswahl der Erststimme und der Zweitstimme, ggf. Korrektur der Stimmen, endgültige Stimmabgabe, Stimmspeicherung und Sperrung des Geräts sowie die Auswertung der Wahl. Das Speichermodul enthält hingegen die Daten der Stimmzettel, die Zuordnung der einzelnen Tasten zu Listen, Parteien oder Bewerbern sowie einige konkrete Angaben zur Wahl wie Wahldatum und Wahllokal und dient damit vor allem, weil es die Daten über die abgegebenen Stimmen enthält, als „Urne“. Das Wahlgerät kann nur mit einem eingesteckten und gefüllten Speichermodul für eine Wahl verwendet werden. Die Eproms mit dem Softwareprogramm sind integraler Bestandteil des Wahlgeräts, während die Speichermodule ein Zubehör sind.

Die Firma NEDAP baut das Gerät und liefert es an den Kunden aus. Durch eine auf der Rückseite des Geräts aufgeklebte Baugleichheitserklärung versichert der Hersteller, dass das Gerät baugleich zu dem angegebenen zugelassenen Baumuster ist. Das Wahlgerät enthält im Auslieferungszustand kein Speichermodul und ist damit nicht für eine Wahl verwendbar. Leere Speichermodule werden dem Kunden als Zubehör mitgeliefert.

Für die Wähler stellt sich der Ablauf wie folgt dar: Der Wahlvorstand kontrolliert die Wahlberechtigung wie üblich und gibt dann, statt dem Wähler einen Stimmzettel auszuhändigen, das Wahlgerät über eine Taste auf der Bedieneinheit frei. Der Wähler kann nun an das Wahlgerät herantreten und seine Stimmen durch Tastendruck (anstelle durch Ankreuzen) auf einer Folientastatur auswählen, die dem Erscheinungsbild eines Stimmzettels nachgebildet ist. Das digitale Textdisplay bestätigt die getroffene Auswahl und fordert zum nächsten Schritt auf. Der Wähler kann also seine Auswahl auf dem Display kontrollieren, ggf. über die Korrekturtaste berichtigen und dann seine Stimmen endgültig abgeben, indem er die dafür vorgesehene Stimmabgabetaaste drückt. Dieser letzte Schritt (Abgabe einer gültigen bzw. ungültigen Stimme) entspricht dem Einwurf des Stimmzettels in die Urne. Der Schriftführer vermerkt im Wählerverzeichnis die Stimmabgabe. Die Stimmen werden redundant und mit Sicherheitsmaßnahmen versehen an einer zufällig ausgewählten Stelle des Speichermoduls gespeichert. Nach der Speicherung der Stimmen ist das Wahlgerät für weitere Stimmabgaben gesperrt. Der Wähler verlässt das Wahlgerät. Die Anzeige auf der Bedieneinheit des Wahlvorstandes über die Zahl der Wähler erhöht sich um eins. Diese Anzeige dient dem Wahlvorstand für die Entscheidung, ob der Wähler seine Wahl ordnungsgemäß abgeschlossen hat. Das Wahlgerät bleibt gesperrt, bis es für den nächsten Wähler wieder freigegeben wird.

II.

Im Einzelnen bemängelt der Einspruchsführer folgende Aspekte des Einsatzes von Wahlgeräten:

Das verfassungsrechtliche Fundament des Wahlsystems bilde das Demokratie-Prinzip. Ihm entsprächen die Grundsätze unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahlen (Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 GG). In diesem Zusammenhang verfassungsrechtlicher Grundentscheidungen stellten parlamentarische Wahlen Staatsakte des Volkes dar, verkörpert in allen seinen wahlberechtigten Individuen. Die Verletzung

des Demokratie-Prinzips und aller daraus resultierender Wahlrechtsnormen und -vorschriften stelle deshalb unmittelbar eine Verletzung der grundgesetzlich garantierten Rechte des einzelnen Wahlbürgers dar. Somit seien Verletzungen der einfachgesetzlichen Normen auch Verletzungen der Verfassung und damit des Rechtsstaatsprinzips.

Aus dem Demokratie-Prinzip werde das Öffentlichkeitsprinzip abgeleitet: „Die Öffentlichkeit übt gegenüber den Wahlorganen eine Kontrollfunktion aus“. „Geheime ... Auszählungen sind danach gesetzwidrig“ (Schreiber, Handbuch des Wahlrechts, 7. Auflage, 2002, S. 249 f., Rn. 1 mit Verweis auf BVerfGE 89, 291, 302 f.)“. So habe jedermann auch Zutritt zu den Sitzungen der Wahlausschüsse und Wahlvorstände (ebenda), d. h., jeder könne Wahlhandlungen sowie die Ermittlung und Feststellung von Wahlergebnissen beobachten. Diese höchstrichterliche Rechtsprechung und Rechtsmeinung sei grundlegend für seine Beschwerde, dass beim Einsatz von Wahlgeräten der Vorgang eines Teiles der Wahlhandlung (nämlich keine Kontrolle der Dokumentation der abgegebenen Stimmen im Gerät, vergleichbar der Ablage der Stimmen beim Urneneinwurf) sowie die Ermittlung und Feststellung der Ergebnisse im Inneren des Gerätes stattfänden und deswegen nicht beobachtet werden könnten.

Die Kontrollfunktion der Öffentlichkeit solle gewährleisten, dass die Wahlen rechtmäßig durchgeführt würden und somit das Parlament richtig zusammengesetzt sei.

Die Stimmabgabe mit Wahlgeräten erlaube und regele § 35 BWG. Dort werde zwar die Beachtung des Grundsatzes der Geheimhaltung gefordert (Absatz 2), nicht jedoch der Grundsatz freier Wahlen, aus dem das Öffentlichkeitsprinzip zwingend hervorgehe – und auch nicht der Grundsatz der Wahlgleichheit. § 35 BWG sei somit in der Wiederholung grundgesetzlicher Prinzipien defizitär.

§ 34 BWG organisiere das individuelle Wahlgeheimnis mit Stimmzetteln, mache zugleich aber den äußeren Ablauf transparent: „Der Wähler faltet daraufhin den Stimmzettel in der Weise, dass seine Stimmabgabe nicht erkennbar ist und wirft ihn in die Wahlurne.“ Der Stimmzettel-Einwurf in die Urne sei also ein öffentlich zu beobachtender Teil der Wahlhandlung, dessen Öffentlichkeit nicht das Erfordernis des Wahlgeheimnisses beeinträchtige. Die eingesetzten NEDAP-Geräte aber organisierten dieses Erfordernis der Öffentlichkeit, nämlich der beobachtbaren Stimmen-Ablage – vergleichbar mit dem Einwurf in die Urne – eben nicht und entsprächen deshalb nicht dem Öffentlichkeitsgebot. § 37 BWG impliziere die unbestrittene Öffentlichkeit der Stimmenauszählung. Die in den §§ 67 bis 70 der Bundeswahlordnung (BWO) geregelten öffentlichen Ermittlungshandlungen fehlten bei Wahlgeräten, bzw. es werde bei diesen nicht erkennbar, dass die Dokumentation und Feststellung innerhalb der Geräte manipulationsfrei vor sich gehe.

In der „Disparatheit“ der Bundeswahlgeräteverordnung zwischen detaillierten apparatetechnischen Anweisungen einerseits und ihrer nur allgemeinen Forderung nach Geltung der Bundeswahlordnung andererseits – und damit sinngemäß des BWG – liege wohl der Grund für die Tatsache, dass die Prüf- und Zulassungsverfahren sich vornehmlich oder sogar ausschließlich auf die technischen Vorschriften konzentrierten.

Gegenstand seines Einspruches sei es, die Verfassungs- und Wahlrechtswidrigkeiten derartiger Zusammenhänge im Einzelnen herauszuarbeiten und – jenseits des eigentlichen Einspruchs – auch eine Korrektur de lege ferenda einzufordern. Dazu trägt er folgende Mängel vor, die aus seiner Sicht bestehen:

Fehlende Kontrollmöglichkeit

Die durch das BWG für Wahlgang und Wahlgeschäft vorgeschriebene „Öffentlichkeit“ sei ein Kontrollmechanismus, der die ordnungsgemäße Durchführung der Wahlen gewährleiste. Werde der Kontrollmechanismus „Öffentlichkeit“ im Wahlgeschäft oder Wahlgang teilweise eingeschränkt, so müsse er durch andere entsprechend wirksame Kontrollmechanismen ersetzt werden. Diese äquivalenten Kontrollmechanismen müssten transparent und öffentlich verifizierbar sein, wenn sie wirksam die Manipulation von Wahlen verhindern sollen. Bei den NEDAP-Wahlgeräten handele es sich um Wahlcomputer, auf denen ein komplexes Softwareprogramm installiert sei. Da die Stimmabgabe geheim erfolge und die Funktionsweise der Software nicht transparent – also vom Wähler nicht unmittelbar einsehbar – sei, sei es prinzipiell nicht möglich, die ordnungsgemäße Speicherung und Zählung der Stimmen zu kontrollieren. Vorstellbar sei z. B., dass eine fehlerhafte Software einen bestimmten Anteil der abgegebenen Stimmen unabhängig von der Wahl des jeweiligen Wählers einer bestimmten Partei zuweise, oder dass eine manipulierte Software lediglich die abgegebenen Stimmen zähle und nach einem vorgegebenen Verhältnis auf die zur Wahl stehenden Parteien verteile. Daher sei es für die NEDAP-Geräte erforderlich, die ordnungsgemäße Wahldurchführung durch einen alternativen Kontrollmechanismus sicherzustellen.

Gefährdungspotential durch Manipulation

Bei Wahlen mit softwaregesteuerten Wahlgeräten gehe eine besondere Gefahr von dem Umstand aus, dass der Gerätehersteller einen zentralen Angriffspunkt darstelle und dass sich Wahlen über eine Manipulation der Software noch vor der Auslieferung der Geräte (also noch beim Gerätehersteller) wesentlich wirkungsvoller als bei Urnenwahlen manipulieren ließen. Eine solche Manipulation könne etwa von einem – durch Drohungen oder politisch oder finanziell motivierten – Insider beim Hersteller praktiziert werden. Ein Angriff auf den Hersteller sei auch von außen denkbar, etwa über Viren oder Trojaner, die Dritten (z. B. einer politischen Gruppierung oder einem ausländischen Geheimdienst) einen Zugang auf die Rechner des Herstellers ermöglichten. Wegen der Komplexität der eingesetzten Software mit über zweihunderttausend Zeilen Quellcode könne eine solche Manipulation auch bei sorgfältiger Qualitätskontrolle seitens des Herstellers unentdeckt bleiben. Der Wähler als Souverän habe einen Anspruch darauf, dass von den mit der Durchführung der Wahl beauftragten Organen wirksame Mittel ergriffen werden, um solche Manipulationen auszuschließen. Solche Kontrollmöglichkeiten habe die Öffentlichkeit derzeit aber nicht; sie sei im Gegenteil von der Kontrolle der eingesetzten Software derzeit völlig ausgeschlossen. Die jetzige Praxis stelle nicht nur keine Manipulationssicherheit her, sondern sie mache es sogar unmöglich, Manipulationen überhaupt seitens deutscher Behörden verhindern zu können.

Fehlendes verifizierbares Protokoll

Einen wirksamen Kontrollmechanismus könne z. B. ein verifizierbares, vom Wähler einsehbares Papierprotokoll der abgegebenen Stimmen darstellen, das die Möglichkeit einer Überprüfung des Wahlergebnisses bietet (engl. Voter-Verifiable Audit-Trail [VVPAT]). Damit sei ein System gemeint, bei dem ein in das Wahlgerät integrierter Drucker die Wahlentscheidung des Wählers protokolliere. Dieses Protokoll sei vom Wähler hinter Glas einsehbar. Um das Wahlgeheimnis sicherzustellen, fielen diese Quittungen einzeln in eine Wahlurne und stünden gegebenenfalls nach Ende der Wahl für eine manuelle Kontrollzählung zur Verfügung. Die NEDAP-Geräte verfügten hingegen über keinerlei Kontrollmöglichkeit und seien deshalb per se anfällig für Manipulationen. Die Bedeutung der fehlenden Kontrollmöglichkeit sei analog verständlich an einem Beispiel aus dem Geldgeschäft: Einer Bank, die ihren Kontoinhabern zwar monatlich die Zahl der Umsätze auf deren Girokonten und die neuen Kontosalen mitteile, ihren Kunden aber Kontoauszüge mit verifizierbaren Umsatzinformationen vorenthielte, würde man zu Recht nicht vertrauen wollen. Eben dieses Vertrauen werde aber vom Wähler beim Einsatz der NEDAP-Geräte verlangt.

Vertrauenswürdigkeit/Verifizierbarkeit der Software

Aus dem Verzicht auf eine alternative Kontrollmöglichkeit der Stimmenspeicherung folge unmittelbar, dass an die Vertrauenswürdigkeit der Software besonders hohe Maßstäbe anzulegen seien. Dabei könne es – verfassungsrechtlich und wahlrechtlich – keinesfalls ausreichend sein, dass die eingesetzte Software dem Bundesministerium des Innern (BMI) als oberster Wahlbehörde vertrauenswürdig erscheine. Das Öffentlichkeitsprinzip und die implizierte Kontrollfunktion durch die Öffentlichkeit erforderten vielmehr, dass die Vertrauenswürdigkeit der Software allgemein verifizierbar sei. Eine solche Verifizierbarkeit sei derzeit jedoch nicht gegeben, da das Zulassungsverfahren für die Geräte einschließlich der Prüfung durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt nichtöffentlich und schon deshalb nicht verifizierbar sei, die NEDAP-Geräte einschließlich der eingesetzten Software der interessierten Öffentlichkeit nicht für eine unabhängige Überprüfung zur Verfügung stünden und die Software der Geräte nicht quelloffen („Open Source“) sei, obwohl die Verfügbarkeit des Quellcodes für eine Einschätzung der Vertrauenswürdigkeit unabdingbar sei. Diese Forderung finde sich auch in der Anlage 1 zu § 2 der BWahlGV wieder, die eine Vorlage des Quellcodes im Rahmen des Zulassungsverfahrens erfordere.

Authentizität der Software

Ein prinzipielles Problem bei der Vertrauenswürdigkeit von Software sei die Frage, ob die vom Anwender eingesetzte Kopie der Software mit einer ursprünglich geprüften Software identisch und damit frei von Manipulationen sei. Zur Authentifizierung von Software gebe es verschiedene etablierte Verfahren. Wesentlich bei solchen Prüfverfahren sei, dass der Prüfalgorithmus und die zu prüfende Kopie der Software nicht aus derselben Quelle stammten, da sonst die Vertrauenswürdigkeit des Prüfalgorithmus mitgeprüft werden müsse. Genau diese Anforderung erfüllten die NEDAP-Geräte nicht, da die beim Gerätestart angezeigten und auch ausgedruckten Prüfsummen von der eingesetzten Software

selbst berechnet würden und deshalb nicht geeignet seien, eine Manipulation der Software zu verhindern. Sie könnten allenfalls dazu dienen, den versehentlichen Einsatz einer falschen oder unvollständigen Software-Version zu verhindern.

Authentizität des vorgelegten Quellcodes

Für die Einschätzung der Vertrauenswürdigkeit einer komplexen Software sei in der Regel ein Einblick in den Quellcode der Software erforderlich. Diese Hinschätzung finde sich in Abschnitt B.1 der „Richtlinien für die Bauart von Wahlgeräten“ (Anlage 1 zu § 2 BWahlGV) wieder, der neben der Vorlage des lauffähigen Programms (Objektcode) auch die Vorlage des kommentierten Quellcodes verlange. Um die Vertrauenswürdigkeit des lauffähigen Programms zu gewährleisten, sei aber die gleichzeitige Vorlage von Objekt- und Quellcode nicht ausreichend. Es müsse auch geprüft werden, ob sich das lauffähige Programm tatsächlich aus dem vorgelegten Quellcode erzeugen lasse. Soweit sich der Prüfansatz der PTB aus der BWahlGV erschließen lasse, erfolge eine solche Überprüfung jedoch nicht. Daher sei nicht sichergestellt, dass der PTB nicht bereits ein manipulierter Objektcode vorgelegt werden könne, in dem sich etwa irgendeine „Hintertür“ oder ein „Trojaner“ befänden.

Authentizität der eingesetzten Software

Die BWahlGV verlange vom Hersteller der Wahlgeräte die Abgabe einer Baugleichheitserklärung (§ 2 Abs. 6) für jedes in den Verkehr gebrachte Gerät. Eine über das Vorliegen dieser Baugleichheitserklärung hinausgehende Prüfung der ausgelieferten Wahlgeräte erfolge nicht. Insbesondere erfolge keine Authentifizierung der eingesetzten Software, so dass sich die mit der Durchführung der Wahl befassten Organe auf eine wirksame Qualitätssicherung beim Hersteller vertrauensvoll verlassen müssten sowie darauf, dass die Software nach der Herstellerüberprüfung nicht mehr manipuliert worden sei. Die Authentifizierung der eingesetzten Software ausschließlich dem Hersteller zu überlassen, sei aber ebenso grotesk wie es allein schon der Gedanke wäre, die Auszählung der Stimmen bei einer Urnenwahl nichtöffentlich durch einen privaten Dienstleister ausführen zu lassen.

Technische und konstruktive Mängel

Sicherheit und Vertrauenswürdigkeit des Systems

Die eingesetzten Geräte entsprächen hinsichtlich ihrer Manipulations-Sicherheit nicht dem „Stand der Technik“, wie dieses durch die Richtlinien zur BWahlGV (Buchstabe B, Ziffer 2.1.) rechtlich geboten sei. Eine von der Regierung der Republik Irland am 1. März 2004 eingesetzte Kommission zu elektronischen Wahlen (Commission on Electronic Voting [CEV]) habe in ihrem Bericht vom Dezember 2004 erhebliche Sicherheitsbedenken gegen die irische Variante der Geräte geäußert und sich gegen eine Verwendung der Geräte in Irland ausgesprochen. Die CEV habe sich nicht in der Lage gesehen, den Gebrauch des auch bei der Bundestagswahl verwendeten Systems zu empfehlen, weil das System bisher nicht habe nachweisen können, dass es (trotz mannigfacher apparativer und funktionaler Vorzüge) den von der Kommission gesetzten Standards (Terms of Reference) zu genügen vermöge.

Es sei für Deutschlands wahlrechtliche Verhältnisse völlig unakzeptabel, dass ein Wahlsystem, das auf eine system-

unabhängige Verifizierbarkeit des Wahlergebnisses verzichte, in seinem Sicherheitsansatz nicht den allgemein anerkannten Konzepten und Standards folge und entgegen der BWahlGV nicht „unter Beachtung der für Systeme mit schwerwiegenden Schadensfolgen bei Fehlverhalten (hohe Kritikalität) anerkannten Regeln der Technik aufgebaut“ sei. Der Einsatz der NEDAP-Geräte und die dabei zustande gekommenen Wahlergebnisse seien schon deshalb rechtswidrig.

Mangelhafte Gerätesicherheit

Nach der Auslieferung der Geräte hänge die Vertrauenswürdigkeit der Geräte wesentlich davon ab, ob unbefugter Zugang zu den Geräten wirksam verhindert werde und ob Manipulationen an den Geräten erkennbar seien. Nach Einschätzung von Experten lasse sich der Speicherbaustein, auf dem die Wahlsoftware gespeichert ist, innerhalb von zwei Minuten auswechseln. Deshalb sei es unerlässlich, dass die Geräteelektronik vor Manipulation gesichert sei. Die Elektronik befinde sich auf der Rückseite des Gerätes unter einer verschraubten Abdeckung und sei durch zwei vom Hersteller angebrachte – also durch nichtamtliche – Siegel gesichert. Diese Siegel könnten offenbar ohne große Schwierigkeit entfernt werden. Somit bestehe kein ausreichender Schutz gegen eine Manipulation des Wahlgerätes. Wie inkonsistent und lückenhaft das Sicherheitskonzept des Herstellers sei, zeige sich daran, dass vor und nach dem Wahlgang die Geräte über zwei farbig markierte Schlüssel in einen anderen Betriebszustand versetzt würden, der die Konfiguration und das Auslesen der Stimmenspeicher ermögliche. Diese Schlüssel seien, zumindest in Irland, bei allen Geräten identisch, wodurch der unautorisierte Zugang zu solchen Schlüsseln erheblich erleichtert werde.

Mangelhaft gesicherter Stimmenspeicher

Die Stimmen würden in den Stimmenspeichern unverschlüsselt abgelegt. Bei den Stimmenspeichern handele es sich um einfachste Bauelemente aus Standardkomponenten, deren Spezifikation öffentlich verfügbar sei. Die Bausteine seien ohne weitere Beschädigung zu öffnen und wieder zu schließen. Da die Stimmen in den Stimmenspeichern unverschlüsselt abgelegt würden, bestehe die einzige Sicherungsmaßnahme der Speicher gegen ein bösesartiges Manipulieren der Speicher allein in allen NEDAP-spezifischen Steckverbindungen, über die die Speicher mit den Wahlgeräten bzw. Lesegeräten verbunden würden.

Sicherheitsmängel der Auswertecomputer

Die Wahlgeräte würden über besonders gesicherte Personalcomputer für die Wahlen konfiguriert. Diese gesicherten PCs würden auch für die Auswertung der Stimmenspeicher im Wahlamt eingesetzt. Die irische CEV habe bei diesen gesicherten Computern erhebliche Sicherheitsmängel festgestellt, die das Aushebeln der Sicherheitsmaßnahmen ermöglichen.

Organisatorische Mängel

Fachliche Zuständigkeit:

BMI – PTB – Bundesamt für Sicherheit

Es sei offensichtlich, dass die BWahlGV und die Richtlinien für die Bauart von Wahlgeräten unter Mitwirkung der PTB

entstanden seien. Das lasse sich aus der Reduktion der wahlrechtlichen Anforderungen auf den apparatetechnischen Bereich (Belastbarkeit, Haltbarkeit, Rückwirkungsfreiheit, Energieversorgung) sowie aus den lediglich funktionalen Anforderungen erschließen, die sich im Kompetenzbereich der PTB befänden. Bei den NEDAP-Geräten handele es sich aber um Computer mit einer komplexen Software, die auf über zweihunderttausend Zeilen Quellcode beruhe. Eine Beschränkung der Zulassungsprüfung auf apparatetechnische Kriterien sei daher völlig unangemessen. Das für Software-Sicherheit zuständige Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik hätte in die Gestaltung der BWahlGV und in das Zulassungsverfahren von Wahlgeräten einbezogen werden müssen.

Sicherheitsmängel in der Organisation des Wahlgeschäfts

Aufgrund der erheblichen Probleme, die durch unautorisierten Zugang zu den Geräten, zu Zubehör und Software entstehen könnten, sehe die irische Kommission für elektronisches Wählen die dringende Notwendigkeit, unautorisierten Zugang zu den Geräten auch zwischen verschiedenen Wahlen durch geeignete Sicherheitsmaßnahmen zu verhindern. Eine solche Kontrolle finde aber in Deutschland nicht statt, und es seien auch keine angemessenen Regelungen in Kraft, die eine solche Zugangskontrolle sicherstellen könnten. Es sei deshalb davon auszugehen, dass die Geräte in der Regel ausschließlich am Wahltag versiegelt würden. Dies sei aber nicht ausreichend.

Mandatsrelevanz

In 13 Wahlkreisen, die der Einspruchsführer auflistet, sei ausschließlich oder überwiegend mit den NEDAP-Geräten gewählt worden. Die beanstandeten Mängel bei der Wahldurchführung seien hier offensichtlich mandatsrelevant, weil nicht überprüft werden könne, ob das Erststimmenergebnis in diesen Wahlkreisen rechtmäßig zustande gekommen sei.

Angesichts von etwa 2 000 eingesetzten NEDAP-Wahlgeräten dürfe die Zahl der betroffenen Stimmen deutlich über 2 Millionen betragen. Dies entspreche etwa 5 Prozent der abgegebenen Stimmen und damit etwa 15 der 300 Listenmandate. Somit seien die beanstandeten Mängel offensichtlich mandatsrelevant hinsichtlich des Zweitstimmenergebnisses. Soweit der Einspruchsführer insoweit die betreffenden Wahlkreise aufzählt, wird auf die Akten verwiesen.

III.

Zu dem Vortrag des Einspruchsführers hat das Bundesministerium des Innern (BMI) unter Einbeziehung der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt und des Bundeswahlleiters – ebenso wie zu weiteren Einsprüchen, die sich auf das Thema der elektronischen Wahlgeräte beziehen – mit Schreiben vom 3. Mai 2006 Stellung genommen.

Danach sei der vorliegende Einspruch zurückzuweisen. Die Wahlgeräte seien insbesondere hinreichend manipulationsicher und auch ein Papierprotokoll erhöhe die Manipulationssicherheit nicht. Auch eine Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes habe nicht vorgelegen. Selbst wenn man Wahlfehler annehmen würde, seien sie nicht mandatsrelevant.

Zum besseren Verständnis der technischen Seite der Einsprüche werden in der Stellungnahme zunächst allgemein

der weitere Ablauf der Wahl mit Wahlgeräten (Nummer 1) sowie die Prüfung durch die PTB beschrieben (Nummer 2). Sodann folgt die Stellungnahme zu den vom Einspruchsführer gerügten Aspekten der Wahl mit Wahlgeräten (Nummer 3 bis 5).

1. Ablauf der Wahl mit Wahlgeräten

Einige Wochen vor der Wahl, wenn aufgrund der Entscheidung der Wahlausschüsse die Kreiswahlvorschläge und Landeslisten der Parteien und damit der Inhalt der Stimmzettel feststehen würden, programmiere die Gemeindebehörde für jedes Wahlgerät ein Speichermodul mit den Daten der Stimmzettel und den anderen konkreten Angaben der Wahl. Mit den gleichen Daten werde ein Geräte-Stimmzettel bedruckt. Der Geräte-Stimmzettel werde von der Gemeindebehörde auf dem Tastentableau des Wahlgeräts angebracht. Das programmierte Speichermodul werde auf der Rückseite des Wahlgeräts eingesteckt. Erst mit dem Speichermodul sei das Wahlgerät prinzipiell für eine Wahl einsetzbar. Nach dem Einstecken des programmierten Speichermoduls erfolge ein Funktionstest des Wahlgeräts durch die Gemeindebehörde. Dabei werde unter anderem kontrolliert, ob das Wahlgerät und sein Softwareprogramm sich korrekt identifizierten, ob alle Tasten richtig programmiert seien und ob sich keine Stimmen im Speichermodul befänden. Bei neueren Bauarten werde außerdem die Unversehrtheit der Versiegelung, die vom Hersteller an der Elektronikeinheit angebracht worden sei, kontrolliert. Sei der Funktionstest erfolgreich, werde das Gerät verschlossen und im verschlossenen Zustand amtlich versiegelt.

Am Wahltag kontrolliere der Wahlvorstand die Unversehrtheit der amtlichen Siegel, erbreche sie, baue das Wahlgerät auf und schalte es ein. Der Wahlvorstand kontrolliere die Identifikation des Wahlgeräts und seines Softwareprogramms, das Wahldatum und den Wahlbezirk bzw. -kreis und die Anzeige „0“ für die Zahl der abgegebenen Wählerstimmen. Die durchzuführenden Kontrollen seien detailliert im Handbuch sowie überblicksartig in der Kurzanleitung für die Wahlvorstände beschrieben. Der Wahlvorstand stelle das Wahlgerät mit Hilfe eines Schlüssels auf den Betriebszustand „Wählen“ ein und verriegele diesen Betriebszustand durch einen zweiten Schlüssel. Die beiden Schlüssel würden während des Wahltages bei zwei verschiedenen Mitgliedern des Wahlvorstands aufbewahrt. Der Wahlvorstand gebe das Wahlgerät frei und die einzelnen Wähler gäben ihre Stimmen ab. Am Ende des Wahltages entriegele der Wahlvorstand mit Hilfe der beiden Schlüssel den Betriebszustand „Wählen“ und stelle den Betriebszustand „Wahlauswertung“ ein.

Zur Feststellung der Zahl der Wähler würden die Zahl der Stimmabgabevermerke und der eingenommenen Wahlscheine mit den vom Wahlgerät angezeigten Zahlen der Stimmabgaben verglichen und in der Wahl Niederschrift vermerkt. Der Wahlvorstand wähle nun am Wahlgerät die Funktion „Wahlauswertung per Drucker“ und gewinne so das vom Wahlgerät errechnete Ergebnis. In dem Moment, in dem dieses Ergebnis ausgedruckt werde, könnten keine weiteren Stimmen mehr hinzugefügt werden.

Der Ausdruck des Wahlergebnisses werde in die Wahl Niederschrift aufgenommen. Der Wahlvorsteher stelle die Zahl der insgesamt abgegebenen Erst- und Zweitstimmen und der für jeden Bewerber und jede Liste abgegebenen Stimmen

fest und kontrolliere, ob die Summe der einzelnen Ergebnisse mit der Zahl der insgesamt abgegebenen Stimmen übereinstimme. Sollte der Drucker defekt sein, könne entweder das Wahlergebnis am Display angezeigt und von dort in die Wahlunterlagen übertragen werden oder das Speichermodul mit den Stimmen werde in ein anderes Wahlgerät eingesteckt und mit diesem werde der Ergebnisausdruck angefertigt. Der Wahlvorstand entferne das Speichermodul mit den Stimmen und übergebe es verpackt und versiegelt der Gemeindebehörde. Das Wahlgerät werde ebenfalls verschlossen und zurücktransportiert.

Die Speichermodule könnten jederzeit nach Ablauf des Wahltages erneut in ein Wahlgerät eingesteckt werden, um das Ergebnis noch einmal (bzw. beliebig oft) zu gewinnen. Darüber hinaus könnten die Speichermodule im Rahmen einer Wahlprüfung ausgelesen werden. Dabei könne festgestellt werden, ob die Stimmen, die vierfach redundant gespeichert würden, Defekte aufwiesen. Das Speichermodul enthalte, ebenso wie ein Stimmzettel, auch Informationen über Stimmenkoppelungen (Erst- und zugehörige Zweitstimme). Über die Anwendungssoftware könnten alle gespeicherten Stimmen als Stimmzettel mit den entsprechenden Kreuzen ausgedruckt und von Hand nachgezählt werden. Seien alle Einspruchsfristen verstrichen, würden die Speichermodule nach Freigabe durch den Bundeswahlleiter komplett gelöscht und könnten mit den Daten der nächsten Wahl programmiert werden.

Schließlich enthalte auch das Wahlgerät selbst umfangreiche Diagnosefunktionen und führe mit Hilfe dieser Funktionen beim Gerätestart, während des laufenden Betriebs sowie vor und nach der Speicherung von Stimmen Selbsttests durch.

2. Ablauf der Prüfung bei der PTB

Bei der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt werde ein Mustergerät geprüft. Die Prüfung orientiere sich an der Bundeswahlgeräteverordnung und der Anlage 1 zu § 2 BWahlGV, den Richtlinien für die Bauart von Wahlgeräten. Diese schrieben die zu prüfenden Anforderungen vor.

Die Anforderungen gliederten sich in konstruktionstechnische, funktionale und einige ergonomische Anforderungen. Anforderungen bezüglich der Sicherheit seien implizit ebenfalls enthalten.

Bei der Prüfung würden verschiedene Prüfmethode verwendet. Anforderungen wie z. B. die, dass das Wahlgerät in seiner Konstruktion dem Stand der Technik entsprechen müsse, würden durch Inspektionen der technischen Unterlagen und durch Sichtprüfungen am Gerät geprüft. Anforderungen wie z. B. die nach bestimmten Funktionen oder Abläufen würden durch Funktionstests am Wahlgerät geprüft. Dabei würden generell auch Fehlersituationen, Defekte, falsche Handhabung, Stromausfälle usw. berücksichtigt. Anforderungen an die Verträglichkeit gegenüber bestimmten Umwelteinflüssen würden durch Klimakammertests, Vibrations- und Falltests, Messungen der Empfindlichkeit gegenüber elektromagnetischen Feldern, Stromschwankungen u. Ä. geprüft. Auch die elektromagnetische Abstrahlung der Wahlgeräte werde kontrolliert. Parallel zu diesen Prüfungen erfolgten die gründliche Inspektion des Quellcodes des in den Wahlgeräten verwendeten Softwareprogramms, dynamische Funktionstests des Softwareprogramms sowie Reviews der Entwicklungsdokumentation, der Testdokumenta-

tion und der Bedienungsanleitung. Die Softwareprüfung nehme in der Regel 90 Prozent des zeitlichen Aufwands der Baumusterprüfung in der PTB in Anspruch.

Die Baumusterprüfung werde durch eine Arbeitsgruppe der PTB durchgeführt, die langjährige Erfahrungen mit Wahlgeräteprüfungen habe und als Softwareprüfstelle akkreditiert sei. Die Arbeitsgruppe stütze sich bei der Baumusterprüfung auch auf externe, akkreditierte Prüflaboratorien, z. B. bei den mechanischen Tests.

An bestimmten Stellen lege die Bundeswahlgeräteverordnung ein spezielles Sicherheitsniveau fest, wie z. B. beim allgemeinen Zuverlässigkeits- und Sicherheitsniveau, bei der Rückwirkungsfreiheit usw. Wo die BWahlGV keine besonderen Festlegungen treffe, werde bei der Prüfung der Wahlgeräte ein Maßstab angelegt, mit dem mindestens ein vergleichbares Sicherheitsniveau gewährleistet werde wie bei der konventionellen Wahl.

Bei der Prüfung und Bewertung werde als Voraussetzung angenommen, dass sich das Wahlgerät am Wahltag permanent unter der Kontrolle des Wahlvorstandes befinde und dass die Speichermodule, die die Stimmen enthielten, mit der gleichen Sorgfalt behandelt würden wie Stimmzettel und Urnen bei der konventionellen Wahl.

Die konventionelle Wahl mit den gesetzlich festgelegten Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Wahlvorstände habe sich über eine lange Zeit bewährt. Genau diese Rolle der Wahlvorstände bleibe beim Einsatz von Wahlgeräten erhalten.

3. Technische Aspekte des Einspruchs

3.1 Identifikation der Hardware und des Softwareprogramms

Die Hardware der Wahlgeräte werde über einen Namen und eine Versionsnummer identifiziert. Der Name befinde sich auf dem Typenschild an der Vorderseite der Geräte. Name und Versionsnummer könnten darüber hinaus vom Gerät auf Anforderung angezeigt und ausgedruckt werden. Sie könnten somit jederzeit mit den Angaben auf der Baugleichheitsklärung verglichen werden.

Soweit der Einspruchsführer kritisiert, dass das Softwareprogramm nicht ausreichend identifizierbar sei und dass die Identifikation des Softwareprogramms nicht ausreichend geprüft werde, stellt das BMI fest:

Das Softwareprogramm identifiziere sich über eine Versionsnummer und zwei Prüfsummen. Die Prüfsummen würden durch das Gerät selbst gebildet, indem ein im Softwareprogramm enthaltener Prüfsummenalgorithmus verwendet werde. Der Prüfsummenalgorithmus werde im Rahmen der Baumusterprüfung geprüft. Dabei werde festgestellt, ob der Algorithmus korrekt arbeite, ob er das gesamte Softwareprogramm einbeziehe, ob er nicht ausgeschaltet oder umgangen werden könne und ob seine Ergebnisse unverändert an den Drucker und das Display übergeben würden.

Die Versionsnummer und die beiden Prüfsummen der Software könnten jederzeit, auch während des Wahltags und im Beisein von Wählern, am Gerät angezeigt und ausgedruckt werden und mit der Baugleichheitsklärung verglichen werden. Das Softwareprogramm sei damit jederzeit identifizierbar.

Vor der Verwendung der Geräte fänden zwei Kontrollen der Softwareidentifikation statt, und zwar durch die Gemeindebehörde einige Wochen vor der Wahl und durch die Wahlvorstände am Tag der Wahl.

Die Gemeindebehörde komplettiere die Wahlgeräte, indem die Speichermodule mit den konkreten Angaben zur Wahl programmiert und in die Wahlgeräte eingesteckt würden. Die Gemeindebehörde führe anschließend einige Kontrollen aus. Dabei werde u. a. geprüft, ob die Softwareidentifikation des Seriengerätes mit der des zugelassenen Baumusters übereinstimme. Die Softwareidentifikation des Baumusters werde in der Verwendungsgenehmigung veröffentlicht und mittels eines Aufklebers auf dem Gerät angebracht.

Nach der Kontrolle der Softwareidentifikation (und weiteren Prüfungen) würden die Wahlgeräte verschlossen und amtlich gesiegelt. In diesem Zustand verblieben sie bis zum Aufbau durch den Wahlvorstand am Morgen des Wahltags. Der Wahlvorstand sei angewiesen, vor dem Aufbau die Unverletztheit der Siegel zu überprüfen.

Nach dem Aufbau der Geräte führe der Wahlvorstand ebenfalls eine Kontrolle der Softwareidentifikation durch.

Bei allen Schritten würden nicht nur die Anzeigen kontrolliert, sondern auch Ausdrücke angefertigt, die für nachträgliche Überprüfungen zur Verfügung stünden.

Die Prüfungen der Softwareidentifikation durch die Gemeindebehörde und durch den Wahlvorstand seien in der Bedienungsanleitung der Wahlgeräte vorgeschrieben. Die Bedienungsanleitung sei Bestandteil der Bauart, sie sei ebenfalls durch die PTB geprüft worden und stelle eine verbindliche Vorschrift für die Handhabung der Wahlgeräte dar.

3.2 Authentifizierung des Softwareprogramms

Zur Vermutung des Einspruchsführers, dass es möglich sei, die Eproms mit dem Softwareprogramm zu ändern oder auszutauschen, ohne dass dies bemerkt werde, wird wie folgt Stellung genommen:

Die Frage sei, ob die in den Seriengeräten befindlichen Eproms tatsächlich Kopien der bei der Baumusterprüfung geprüften Eproms seien, ob also das Softwareprogramm auf den Eproms der Seriengeräte authentisch (echt) sei.

3.2.1 Prüfsummen und andere informationstechnische Mittel

Die durch das Wahlgerät angezeigten oder ausgedruckten Prüfsummen seien nicht dazu geeignet und deshalb auch nicht dafür vorgesehen, die Authentizität des Softwareprogramms zu sichern. Es sei theoretisch möglich, Eproms zu schaffen, die ein verändertes Softwareprogramm enthielten und trotzdem auf Nachfrage die ursprünglichen, erwarteten Prüfsummen lieferten, indem neben dem Softwareprogramm auch der Prüfsummenalgorithmus manipuliert werde. Die Prüfsummen dienten deshalb allein der Identifikation, nicht der Authentifizierung. Sie schützten vor unabsichtlichen Veränderungen, aber nur beschränkt vor beabsichtigten Manipulationen.

Würden die bisher verwendeten Prüfsummen durch andere informationstechnische Verfahren ersetzt, dann ändere sich an dieser Situation grundsätzlich nichts. Solange für die Erzeugung und Anzeige dieser Werte ein Algorithmus verwen-

det werde, der Bestandteil des Wahlgerätes ist, könne zusammen mit dem Softwareprogramm auch der Algorithmus manipuliert werden. Er könne so verändert werden, dass der ursprüngliche Wert vorgespiegelt werde. Alle Werte, die durch Bauteile oder Softwareprogramme des (eventuell manipulierten) Wahlgerätes bereitgestellt werden, seien für eine Authentifizierung nur beschränkt geeignet bzw. sogar ungeeignet.

Eine Authentifizierung über solche Verfahren könne nur vollständig sein, wenn die Eproms bei jedem einzelnen Seriengerät entnommen und außerhalb des Wahlgeräts mit unabhängigen Hilfsmitteln geprüft würden. Seien die Werte unabhängig ermittelt worden, könnten sie mit den Werten des Baumusters verglichen werden.

Auch bei einer Stückprüfung aller ausgelieferten Eproms könne es weitere Manipulationsmöglichkeiten geben. So könne z. B. die Elektronikeinheit so geändert werden, dass nicht mehr die kontrollierten und als korrekt befundenen Eproms benutzt werden, sondern neu hinzugefügte, veränderte programmierte Eproms.

Beständen also berechnete Zweifel daran, dass die vom Hersteller produzierten Seriengeräte mit dem Baumuster übereinstimmen, dann müsse eine Stückprüfung aller ausgelieferten Geräte erfolgen, bei denen nicht nur die Baugleichheit der Eproms, sondern auch die Baugleichheit der Elektronikeinheit und aller anderen wichtigen Bestandteile der Wahlgeräte überprüft werden müsse.

Dies wäre grundsätzlich machbar, aber mit erheblichem zusätzlichem Aufwand verbunden.

3.2.2 Zugriffsmöglichkeiten auf das Softwareprogramm

Falls das Softwareprogramm des Wahlgeräts durch ein manipuliertes ersetzt werden solle, dann müsse dieses manipulierte Softwareprogramm die Funktionstests vor der Wahl bestehen. Es müsse sich also größtenteils wie das korrekte Softwareprogramm verhalten. Außerdem müsse es mit der Hardware der Wahlgeräte zusammenarbeiten, da sonst Tasten, Displays usw. nicht funktionieren würden. Es erscheine deshalb unrealistisch, das Softwareprogramm komplett neu zu schreiben; eher sei eine Modifikation des bestehenden Softwareprogramms denkbar.

Um das bestehende Softwareprogramm modifizieren zu können, müsste der Quellcode verfügbar sein. Dieser liege nur beim Hersteller NEDAP sowie beim Prüflaboratorium in der PTB vor. Beide Stellen seien durch standardmäßige Sicherheitsmaßnahmen wie Firewalls, Virenschutz, Rechtevergabe und Zugangskontrollen vor dem Eindringen unbefugter Dritter geschützt.

3.2.3 Auswirkungen geänderter oder ausgetauschter Eproms

Das Wahlgerät einschließlich seines auf den Eproms befindlichen Softwareprogramms funktioniere nur als Wahlgerät, wenn ein korrekt programmiertes Speichermodul eingesteckt werde. Während das Softwareprogramm den generellen Ablauf des Wählens und des Auswertens der Wahl bestimme, enthalte das Speichermodul die Daten der Stimmzettel und die anderen konkreten Daten der Wahl.

Die Eproms mit dem Softwareprogramm seien durch den Hersteller produziert, in das Wahlgerät eingebaut und dieses

dann ausgeliefert worden. Die Daten der Stimmzettel und die anderen konkreten Wahldaten stünden erst einige Wochen vor dem Wahltermin fest und werden erst dann unabhängig vom Hersteller von der Gemeindebehörde in die Speichermodule einprogrammiert.

Würden nun die Eeproms beim Hersteller oder nach der Auslieferung manipuliert, dann seien nur Manipulationen ohne genaue Kenntnis der Tastenbelegung und der Nummerierung von Bewerbern möglich. Es sei zum Beispiel nur möglich, das Softwareprogramm so zu ändern, dass der Bewerber 3 einen Teil der Stimmen des Bewerbers 4 bekommt oder dass Stimmen mit einem festen Verhältnis auf die Listen der Parteien 7 und 8 aufgeteilt werden. Welche Bewerber sich am Wahltag unter den Nummern 3 und 4 verbergen oder welche Listen am Wahltag die Nummern 7 und 8 haben werden, sei bis einige Wochen vor der Wahl in der Regel nicht bekannt. Die Belegung der Tasten ändere sich außerdem von Wahl zu Wahl. Manipulationen müssten also in der Regel „blind“ erfolgen und würden sich dann auf alle Wahlen in gleicher Art und Weise auswirken.

Gezielte Manipulationsversuche seien damit in der Regel schwierig, solange sie sich auf die Manipulation der Eeproms beschränken. Sie seien nur sinnvoll, wenn die Manipulation auch die gefüllten Speichermodule mit den Daten für eine bestimmte Wahl umfasse. Sobald diese aber vorliegen, eingesteckt und überprüft worden seien, seien die Wahlgeräte verschlossen, amtlich versiegelt und besonders geschützt aufbewahrt.

Zusammenfassend sei zu sagen, dass die Authentizität des Softwareprogramms bei den Wahlgeräten durch eine Gesamtheit von Gegebenheiten und flankierenden Maßnahmen gewährleistet werde. Hierzu zähle vor allem die Tatsache, dass für eine Manipulation der Zugriff auf den Quellcode des Softwareprogramms und der Zugriff auf die gefüllten Speichermodule nötig seien. Der Zugriff auf den Quellcode würde strafbare Handlungen, wie ein unbefugtes Eindringen beim Hersteller oder der PTB voraussetzen. Ein Zugriff auf die Speichermodule sei erst dann sinnvoll, wenn die Wahlgeräte bereits auf die Wahlämter verteilt, dort komplettiert und versiegelt worden seien. Zu diesem Zeitpunkt seien sie aber besonders geschützt aufbewahrt, so dass ein Zugriff ebenso unwahrscheinlich erscheine wie ein Zugriff auf die von der Gemeindebehörde aufbewahrten Stimmzettel.

3.3 Übereinstimmung von Quellcode und Softwareprogramm

Die Einspruchsführer hätten vermutet, dass der bei der PTB geprüfte Quellcode nicht mit dem Softwareprogramm übereinstimmen könne, das in den Wahllokalen zum Einsatz komme.

Dieses Problem bestehe aus zwei Teilen: a) Gehören der in der PTB geprüfte Quellcode und das in der PTB als Bestandteil des Baumusters geprüfte Softwareprogramm zusammen? b) Entsprechen die in den Wahllokalen eingesetzten Seriengeräte mit ihren Softwareprogrammen dem Baumuster? Problem a) werde im folgenden Ablauf dargestellt, während Problem b) die in Punkt 3.2 bereits behandelte Authentifizierung des eingesetzten Softwareprogramms betreffe.

Der Quellcode werde beim Hersteller der Wahlgeräte durch die Programmierer geschrieben. Aus ihm gehe durch einen

Übersetzungsvorgang das Softwareprogramm hervor, das sich auf den Eeproms im Inneren des Wahlgeräts befinde. Der Hersteller sende ein Wahlgerät einschließlich der Eeproms mit dem Softwareprogramm für die Baumusterprüfung bei der PTB ein. Gleichzeitig reiche er auch den Quellcode ein, aus dem das Softwareprogramm hervorgegangen sei. Der Hersteller versichere verbindlich, dass das Softwareprogramm aus genau dem Quellcode hervorgegangen sei, der zur Prüfung vorgelegt wird. Da die Funktionalität des Wahlgerätes sowohl am Baumuster mit dem darin enthaltenen Softwareprogramm als auch durch eine Inspektion des Quellcodes geprüft werde, würden Abweichungen zwischen beiden mit großer Wahrscheinlichkeit während der Prüfung entdeckt werden. Zu solchen Abweichungen sei es bisher nicht gekommen.

Als zusätzliche vertrauensbildende Maßnahme würde außerdem im Rahmen der ersten Baumusterprüfungen durch die PTB ein Audit der Softwareentwicklung beim Hersteller durchgeführt.

3.4 Sicherung der Stimmen im Speichermodul

Der Einspruchsführer habe angeführt, dass die Stimmen im Speichermodul nicht verschlüsselt abgelegt sind, und vermute, dass diese einfach geändert oder gelöscht werden können.

Die Stimmen seien im Speichermodul nur insoweit unverschlüsselt abgelegt, als man unter Verschlüsselung die Anwendung eines kryptografischen Algorithmus verstehe. Sie seien keineswegs einfach ablesbar im Speichermodul abgelegt. Um sie zu ändern, sei neben dem Zugriff auf das (geschützt bei den Gemeindebehörden aufbewahrte) Speichermodul und ein passendes Programmiergerät auch die Information erforderlich, wie die Stimmen im Speichermodul abgelegt werden müssen, damit das Wahlgerät sie beim Zählen berücksichtigt. Die Stimmen würden außerdem redundant und mit einigen Sicherungsmaßnahmen abgelegt, so dass sie bei der Auswertung hinsichtlich ihrer Integrität geprüft werden könnten. Verletzten die manipulierten Stimmen eine der Integritätsregeln, würden sie nicht gezählt und eine Fehlermeldung erscheine.

Eine Offenlegung des Quellcodes würde die Integritätsbedingungen allgemein bekannt machen und damit Ansatzpunkte für Manipulationsversuche bieten.

Einfacher als die gezielte Manipulation einzelner oder aller Stimmen sei die Löschung von Stimmen, sofern Zugriff auf die Speichermodule und ein passendes Programmiergerät bestehe. Um dies zu verhindern, würden die Speichermodule während der Wahl beaufsichtigt und nach der Wahl genauso sicher aufbewahrt wie ausgefüllte Stimmzettel.

3.5 Sicherheitsmängel der Auswertecomputer

Der Einspruchsführer habe auf die zahlreichen Probleme, die in Irland mit den PCs und der speziellen Software aufgetreten seien, die für die Wahlauswertung verwendet worden seien, verwiesen.

Das irische Wahlsystem lege fest, dass die Inhalte mehrerer Wahlurnen vor der Auszählung gemischt werden müssten. Damit sei es in Irland erforderlich, die Speichermodule mehrerer Wahlgeräte an einer zentralen Stelle zusammenzuführen und (in einer Datenbank auf einem PC) zu mischen, be-

vor die Wahlauswertung stattfinden darf. Das Ergebnis werde also mit Hilfe eines PCs und darauf befindlicher spezieller Software gewonnen.

Diese Situation bestehe in Deutschland nicht. In jedem Wahllokal stelle der Wahlvorstand mit Hilfe des Wahlgeräts am Ende des Wahltages das Wahlergebnis des Wahlbezirkes fest.

Die Wiederholung der Wahlauswertung in der Gemeindebehörde sei demgegenüber keine Feststellung des amtlichen Endergebnisses.

Im Wahlamt würden in der Regel die Speichermodule aus den einzelnen Wahllokalen noch einmal gelesen, die Ergebnisse auf einem PC gesammelt und dann addiert. Stattdessen oder parallel dazu könnten jedoch auch die von den Wahlvorständen ermittelten Ergebnisse aus den Wahllokalen verwendet und diese manuell oder mit einem Taschenrechner addiert werden.

Die in Irland für die Umrechnung der Stimmen in Sitze verwendete und ebenfalls von der irischen Kommission kritisierte spezielle Software sei nur für so genannte STV-Wahlen (Single Transferable Vote Elections) geeignet, die in Deutschland keine Verwendung fänden.

Da das in den Wahlämtern zum Addieren verwendete Verfahren und demzufolge auch die dafür verwendeten PCs und ihre spezielle Software für die Gewinnung des amtlichen Endergebnisses nicht relevant seien, unterlägen sie keinen speziellen Anforderungen. Sie seien nicht Bestandteil der Bauart und würden nicht geprüft.

3.6 Fehlen eines verifizierbaren Protokolls

Zur Kritik des Einspruchsführers, dass die Verwendung von Wahlgeräten ohne (Papier-)Protokollfunktion dazu führe, dass eine Auszählung nicht überprüfbar sei, wird wie folgt Stellung genommen:

Ein denkbares, bei Geräten der Firma NEDAP aber nicht erstelltes, Papierprotokoll (auch engl. Voter Verifiable Paper Audit Trail [VVPAT] genannt) werde durch das Wahlgerät vor der endgültigen Stimmabgabe ausgedruckt, dem Wähler hinter Glas präsentiert und nach der Bestätigung durch den Wähler und damit endgültiger Stimmabgabe in eine abgeschlossene Urne geworfen.

Die Verwendung von VVPATs habe Vor- und Nachteile und sei in der Fachwelt nicht unumstritten. Insbesondere sei durch die Verwendung eines VVPAT keine unabhängige Verifikation möglich. So könne der VVPAT, wie jedes Papierprodukt, manipuliert werden. Es gebe ungezählte Möglichkeiten, professionell aussehende Drucksachen herzustellen. Für das zusätzlich erforderliche Zerstören oder Austauschen von Stimmzetteln seien keinerlei besondere Fähigkeiten nötig. Im Gegensatz dazu erfordere das Manipulieren elektronischer Daten spezielle Kenntnisse. Aus diesen Gründen sei der VVPAT grundsätzlich unzuverlässiger als die elektronischen Daten. Der VVPAT sei auch nicht unabhängig. Er könne nicht das mangelnde Vertrauen in die Funktionsfähigkeit des Wahlgeräts ersetzen, da er vom Wahlgerät erzeugt werde. Nachdem der Wähler die Wahlkabine verlassen habe, könne das Wahlgerät z. B. den gerade erzeugten VVPAT als ungültig markieren und einen neuen drucken. Dies könne zwar mit Tests entdeckt werden. Der VVPAT solle aber gerade deswegen verwendet werden, weil den Tests des Wahl-

geräts kein Vertrauen entgegengebracht werde. Werde der VVPAT um verschlüsselte Merkmale ergänzt, um das Einfügen zusätzlicher Papierquittungen oder das Ersetzen von Papierquittungen zu verhindern, dann könne er wiederum nicht mehr durch den Wähler überprüft werden. Der Wähler sei dann nicht mehr in der Lage zu entscheiden, ob der ihm präsentierte VVPAT korrekt markiert worden sei und später mitgezählt werde. Weiter sei für die Realisierung ein Drucker nötig, der nicht nur ausfallen könne, sondern während des Wahltages auch kleinere Probleme wie Papierstau, auslaufende Tinte usw. verursachen könne. Zudem sei es bei Wahlen mit vielen Stimmen möglich, dass der Wähler seine Auswahl teilweise vergesse und fälschlicherweise annehme, dass der VVPAT nicht korrekt sei. Dies erhöhe unberechtigterweise die Zweifel gegenüber dem Wahlgerät und könne zu einer überflüssigen Nachzählung führen. Schließlich sei es sehr schwierig, VVPATs so zu gestalten, dass auch behinderte Wähler mit ihnen zurecht kämen. So könnten z. B. Sehschwache wieder auf Hilfe angewiesen sein, um ihren VVPAT zu kontrollieren. Abschließend verweist das BMI auf eine kleine Studie des Massachusetts Institute of Technology, eines der renommiertesten Technologie-Forschungsinstitute der USA, die ergeben habe, dass der größte Teil der Testwähler den VVPAT ungelesen bestätige oder, wenn er ihn gelesen und als fehlerhaft empfunden habe, trotzdem bestätige (in der Annahme, dass das Papier nicht lügen könne).

Das VVPAT könne allerdings u. U. auch Vorteile haben. Bisher fehlten jedoch praktische Erfahrungen mit diesem Hilfsmittel. In den nächsten Jahren stünden mehrere Wahlen im Ausland mit VVPAT bevor, die wissenschaftlich untersucht werden sollten. Die PTB werde die weitere Entwicklung auf diesem Gebiet beobachten. Derzeit spreche nichts dafür, dass ein VVPAT die ohnehin schon hohe Sicherheit der Wahlgeräte noch erhöhen würde. Ein generelles Misstrauen der Bevölkerung in die Sicherheit der Wahlgeräte sei ebenfalls nicht ersichtlich, so dass auch dieser Aspekt nicht die Einführung des VVPAT angeraten erscheinen lasse.

4. Rechtliche Aspekte des Einspruchs

4.1 Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes

Eine Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes liege nicht vor.

Das Öffentlichkeitsprinzip werde nach herrschender Auffassung aus dem Demokratieprinzip im Sinne von Artikel 20 Abs. 1 GG abgeleitet (Schreiber, Kommentar zum BWG, 7. Auflage, 2002, § 10 Rn. 1; Karpen, Elektronische Wahlen? Einige verfassungsrechtliche Fragen, 2005, S. 31). Die Öffentlichkeit der Wahl sei eine Grundvoraussetzung für eine demokratische politische Willensbildung. Die Öffentlichkeit übe gegenüber den Wahlorganen eine Kontrollfunktion aus; geheime Auszählungen oder Beratungen seien daher unzulässig. Das Öffentlichkeitsprinzip diene damit dem Schutz vor Wahlfälschungen und dem Vertrauen der Bürger in manipulationsfreie Wahlen (Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, NVwZ 1991, S. 1175, 1179; Oberverwaltungsgericht Koblenz, NVwZ 1991, 598, 600).

Einfachrechtlich sei das Öffentlichkeitsprinzip in den §§ 10, 31 des Bundeswahlgesetzes und § 54 BWO geregelt. Gemäß § 10 BWG finde die Verhandlung, Beratung und Entscheidung der Wahlausschüsse und Wahlvorstände in öffentlicher Sitzung statt. Der gesamte Willensbildungs- und Entschei-

dungsprozess, der zu der Feststellung des Ergebnisses für den Wahlbezirk führt, müsse im Lichte der Öffentlichkeit geschehen. § 54 BWO konkretisiere dies dahingehend, dass während der Wahlhandlung und der Ergebnisermittlung jedermann Zutritt zu den Wahlräumen habe, soweit dies ohne Störung des Wahlgeschäfts möglich sei.

Allerdings sei das Öffentlichkeitsprinzip nicht grenzenlos gewährleistet. Ebenso wenig wie die in Artikel 38 Abs. 1 GG ausdrücklich geregelten Wahlrechtsgrundsätze könne es in voller Reinheit verwirklicht werden. Das Ziel der Wahl, in kurzer Zeit eine handlungsfähige Volksvertretung zu bilden, stehe mit dem Öffentlichkeitsgrundsatz in Konflikt. Insofern gelte für die herkömmliche Urnen- und Briefwahl dasselbe wie für die Wahl an elektronischen Wahlgeräten. Auch dort werde das Öffentlichkeitsprinzip nicht in letzter Konsequenz verwirklicht.

4.2 Öffentlichkeit der Stimmabgabe

Der Einspruchsführer habe bemängelt, dass bei der Wahl mit Wahlgeräten die Stimmabgabe nicht öffentlich sei.

§ 31 Satz 1 BWG bestimme, dass die Wahlhandlung öffentlich sei. Die Wahlhandlung umfasse den gesamten Wahlvorgang vom Zusammentritt des Wahlvorstandes, dem Betreten des Wahllokals durch die Wähler, die Überprüfung der Wähler durch den Wahlvorstand, dem Einwurf des Stimmzettels in die Urne bis zur Erklärung des Wahlvorstehers, dass die Wahlhandlung beendet sei. Ausnahmen seien gemäß § 31 Satz 2 BWG lediglich für Personen gestattet, die die Ordnung und Ruhe stören. Gemäß § 54 BWO sei der Zutritt der Wahlräume insoweit gestattet, wie dies ohne Störung des Wahlgeschäfts möglich sei.

Die Öffentlichkeit der Wahlhandlung diene mehreren Zwecken. Zum einen werde vertreten, dass die öffentliche Wahl ein wichtiger Integrationsfaktor sei (OVG NW, NVwZ 1991, S. 1175, 1179). Die Wahl stelle einen symbolisch-rituellen Akt dar, durch den der Bürger sich öffentlich als Souverän erfahre (Karpen, a. a. O., S. 31). Zum anderen diene die öffentliche Wahlhandlung der Kontrollierbarkeit der Wahlhandlung. Die Öffentlichkeit soll überwachen können, dass nur Wähler, die vom Wahlvorstand daraufhin kontrolliert worden seien, ob sie tatsächlich im Wählerverzeichnis eingetragen gewesen seien, einen (einigen) Stimmzettel einwerfen. Der öffentliche Einwurf des Stimmzettels in die Wahlurne – im Gegensatz zum geheimen eigentlichen Wahlakt – diene aber auch der Kontrolle durch die Wahlvorstände, dass der Wähler tatsächlich den – und nur diesen einen – Stimmzettel einwerfe.

Unter Berücksichtigung dieser Ziele sei der Öffentlichkeitsgrundsatz bei der Wahl mit Wahlgeräten nicht verletzt.

Bei der Wahl mit Wahlgeräten erfolge das Betreten des Wahlraumes durch die Wähler und die Überprüfung der Wähler durch den Wahlvorstand in gleicher Weise wie bei der Urnenwahl. Lediglich der Einwurf der Stimme in die Wahlurne (= Drücken der Taste „Stimmabgabe“) erfolge jedenfalls bei der Wahl mit NEDAP-Wahlgeräten noch in der Wahlkabine, da die Kennzeichnung des Stimmzettels und die Stimmabgabe an einem einzigen Gerät erfolgten. Die Kontrolle, dass jeder Wähler, der seine Wahlbenachrichtigungskarte abgegeben hat, auch tatsächlich – und nur ein-

mal – gewählt habe, kontrolliere der Wahlvorstand durch Ablesen der Bedieneinheit.

Der Integrationsfaktor der Wahl sei demnach bei der Wahl mit Wahlgeräten in gleicher Weise gegeben wie bei der Urnenwahl.

Das Ziel der Kontrollierbarkeit der Wahlteilnahme werde bei der Wahl mit elektronischen Wahlgeräten ebenfalls erreicht: dass nur berechtigten Wählern der Zugang zur Wahlkabine gewährt werde, könne die Öffentlichkeit ebenso kontrollieren wie bei der Urnenwahl.

Im Übrigen sei der Öffentlichkeitsgrundsatz auch bei der Urnenwahl und der Briefwahl nicht in voller Reinheit verwirklicht. Zum einen regelten § 31 BWG und § 54 BWO, dass durch die Verwirklichung des Öffentlichkeitsgrundsatzes der ordnungsgemäße Ablauf der Wahl nicht gestört werden dürfe. Das Ziel der Wahl, in kurzer Zeit ein handlungsfähiges Parlament zu bilden, dürfe durch die Gewährung der Öffentlichkeit nicht beeinträchtigt werden. Das Bundeswahlgesetz messe damit dem Ziel, die Wahl zeitgerecht ablaufen zu lassen und das Wahlergebnis in angemessener Zeit zu ermitteln, eine größere Bedeutung bei als der minutiösen Kontrolle durch die Öffentlichkeit.

Der Öffentlichkeitsgrundsatz unterliege noch weiteren Einschränkungen: zur Wahrung des informationellen Selbstbestimmungsrechts dürften andere Wahlberechtigte oder Beobachter der Wahl Angaben zur Person anderer Wähler grundsätzlich nicht zur Kenntnis nehmen. Der Einblick in das Wählerverzeichnis zu anderen Personen sei daher nur ausnahmsweise gestattet (§ 17 BWG), und der Wahlvorstand dürfe grundsätzlich Angaben zur Person des Wählers nur so verlautbaren, dass sie von anderen im Wahlraum anwesenden Personen nicht vernommen werden können (§ 54 Abs. 4 Satz 2 BWO). Damit entfalle weitgehend die Möglichkeit einer Kontrolle der Wahlberechtigung eines Wählers durch die Öffentlichkeit. Eine hierauf gerichtete Kontrolle müsse sich auf die Überprüfung beschränken, ob der Wahlvorstand die Wahlberechtigung der Wähler überprüft.

Die Öffentlichkeit der Stimmabgabe sei z. B. auch bei der Briefwahl stark eingeschränkt. Bei dieser Form der Wahl fehle es gänzlich an dem integrierenden Faktor der Wahl, da die eigentliche Wahlhandlung in der Privatsphäre und nicht im öffentlichen Raum stattfinde. Damit entfalle bei der Briefwahl auch die Kontrollierbarkeit der Wahlhandlung durch die Öffentlichkeit. Denn die Öffentlichkeit habe naturgemäß keinen Einblick, ob z. B. bestimmte Personen von ihrem Wahlrecht Gebrauch gemacht hätten oder nicht.

4.3 Öffentlichkeit der Stimmenauszählung

Hinsichtlich der Öffentlichkeit der Stimmenauszählung weist das BMI darauf hin, dass der Ausdruck des vom Wahlgerät errechneten Ergebnisses des Wahlbezirks durch den Wahlvorstand nach Abschluss der Wahlhandlung und die Übernahme des Ergebnisses in die Wahlniederschrift ohne weiteres durch die Öffentlichkeit kontrollierbar sei.

Der Wahlvorstand und jeder Wahlbeobachter könnten durch Kontrolle und Gegenüberstellung der Stimmabgabevermerke in dem Wählerverzeichnis mit den vom Gerät registrierten gültigen und ungültigen Erst- und Zweitstimmen feststellen, ob das Gerät alle Stimmabgaben erfasst und korrekt addiert habe. Denn die Zahl der Stimmabgabevermerke im

Wählerverzeichnis müsse identisch sein mit der jeweiligen Summe von gültigen und ungültigen Erst- bzw. Zweitstimmen. Beim Wahlgerät könne der Wähler seine Erst- und Zweitstimme nur korrekt abgeben oder bewusst die Taste ungültig drücken. Wenn er – was kaum vorkommen dürfe – sich zwar zum Wahlgerät begibt, aber dort nicht beide Stimmen gültig oder ungültig abgebe, sehe der Wahlvorstand an der Bedieneinheit, dass keine Stimme abgegeben worden sei, so dass kein Stimmabgabevermerk im Wählerverzeichnis eingetragen werden dürfe.

Darüber hinaus werde jede Stimme einzeln im Speichermodul – mehrfach gesichert – gespeichert und könne jederzeit reproduziert werden. Im Falle eines Speicherfehlers enthalte das Speichermodul auch hierzu Informationen. Das Speichermodul enthalte, ebenso wie ein Stimmzettel, auch Informationen über Stimmenkoppelungen (Erst- und zugehörige Zweitstimme). Über die Anwendungssoftware seien alle gespeicherten Stimmen als Stimmzettel mit den entsprechenden Kreuzen ausdrückbar und von Hand nachzählbar.

Es fehle allerdings an der körperlichen Erfassbarkeit der einzelnen Stimmen, so dass es an einer für die Allgemeinheit nachvollziehbaren Summenbildung fehle.

Dies sei jedoch auch nicht erforderlich. Der Schutz vor Verfälschungen des Wahlergebnisses werde durch eine Reihe anderer Maßnahmen gewährleistet.

Zum einen werde das Wahlgerät vor seiner Zulassung durch die PTB gründlich daraufhin untersucht, ob es einwandfrei funktioniere, auch unter widrigen Umständen (kurzfristige Stromausfälle, falsche Handhabung), ob es dem Stand der Technik entspreche usw. Im Vorfeld der Wahl werde das Gerät durch die Gemeindebehörde, die das Speichermodul programmiert, einer umfassenden Prüfung unterzogen. Auch der Wahlvorstand habe beim und nach dem Aufbau des Geräts umfangreiche Funktionskontrollen durchzuführen, die öffentlich erfolgten.

Der Ausdruck des Ergebnisses des jeweiligen Wahlbezirks finde in dem Wahllokal statt. Durch die dezentrale Ergebnisergebnisgewinnung entfälle die Möglichkeit einer Manipulation an dem Speichermodul während des Transports des Wahlgeräts oder während der Auslesung in einem zentralen Wahlamt. Die dezentrale Ergebnisergebnisgewinnung gewährleiste auch, dass Manipulationen Einzelner allenfalls auf das Wahlergebnis im jeweiligen Wahlbezirk Auswirkungen haben könnten.

Durch diese umfangreichen gesetzlichen Vorkehrungen werde bei der Wahl mit Wahlgeräten eine mindestens ebensolche Zuverlässigkeit des Ergebnisses erreicht wie bei der Urnenwahl.

Bei der Prüfung einer etwaigen Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes bei der Wahl mit Wahlgeräten sei wiederum ein Vergleich mit der Verwirklichung des Öffentlichkeitsgrundsatzes bei der Urnenwahl anzustellen.

Auch bei der Urnenwahl sei der Öffentlichkeitsgrundsatz nicht in letzter Konsequenz verwirklicht. Wahlbeobachtern sei nur eine eingeschränkte Kontrolle der Wahl möglich, die sich auf das beschränke, was ein einzelner Beobachter erfassen könne, ohne den Ablauf der Auszählung zu stören. Auch für die Öffentlichkeit bei der Auszählung der Stimmen und Beratung durch die Wahlvorstände gelte, dass dieser Grund-

satz mit dem Ziel, zügig ein funktionsfähiges Parlament zu bilden, in Einklang gebracht werden müsse.

Es sei auch nicht erforderlich, den Öffentlichkeitsgrundsatz bei der Auszählung der Stimmen stärker zur Geltung zu bringen. Denn dem Ziel, das Vertrauen der Bevölkerung in manipulationsfreie Wahlen zu stärken, dienten noch weitere Vorkehrungen im Bundeswahlgesetz und in der Bundeswahlordnung. Bei der Auszählung gelte durchgängig ein Mehr-Augen-Prinzip, so dass die Ergebnisse der Wahl jeweils von mehreren Mitgliedern des Wahlvorstands kontrolliert würden (§ 69 BWO). Die Stimmzettel seien für eine gewisse Zeit aufzubewahren, so dass eine Nachzählung möglich sei (§ 73 BWO). Die Auszählung der Stimmen finde, wie auch bei der Ergebnisergebnisgewinnung bei der Wahl mit Wahlgeräten, dezentral im Wahllokal statt; dadurch entfälle die Möglichkeit von Manipulationen an der Urne während des Transports. Durch die dezentrale Auszählung beschränkten sich die Auswirkungen von Manipulationen auf das Wahlergebnis im jeweiligen Wahlbezirk.

Bei der Verhinderung von Unregelmäßigkeiten bei der Wahl sei die öffentliche Kontrolle nur ein – wenn auch wichtiger – Faktor unter vielen. Keine Maßnahme könne für sich genommen Manipulationen oder unbeabsichtigte Verfälschungen des Wahlergebnisses verhindern. Sämtliche Maßnahmen gemeinsam gewährleisten jedoch einen weitestgehenden Schutz der Wahl vor Wahlfälschungen.

4.4 Vorverlagerung der Öffentlichkeit durch öffentliche Prüfung des Geräts/Veröffentlichung des Prüfergebnisses

Da der Öffentlichkeitsgrundsatz bei der Wahlhandlung und dem Wahlgeschäft nicht verletzt sei, sei eine „Vorverlagerung“ der Öffentlichkeit in der Weise, dass die Öffentlichkeit Einblick in die Prüfergebnisse der PTB oder den Quellcode des Wahlgeräts nehmen müsse, nicht erforderlich. Aber selbst wenn man davon ausginge, dass es bei der Wahl mit Wahlgeräten ein Öffentlichkeitsdefizit gäbe, könnte dieses durch eine Veröffentlichung des Quellcodes nicht behoben werden.

Wie oben dargestellt, gelte der Grundsatz der Öffentlichkeit nicht schrankenlos. Dem demokratischen Staat des Grundgesetzes sei zwar die Öffentlichkeit wesenstheilig. Die grundsätzliche Öffentlichkeit schließe jedoch notwendige Geheimhaltung nicht aus (Sachs, Kommentar zum GG, 3. Auflage, Artikel 20 Rn. 18; instruktiv Jestaedt, AöR 126 [2001], S. 205 ff.). Sie sei unter anderem dort gesetzlich beschränkt, wo es um Rechte Dritter gehe. So dürfe der Staat um der Öffentlichkeit willen weder die Individualsphäre des Einzelnen noch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse verletzen. Der Vorrang des Schutzes von privaten sowie Geschäftsdaten vor dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit werde in vielen Vorschriften deutlich: so sei, wie oben dargestellt, die grundsätzliche Öffentlichkeit des gesamten Wahlgeschäfts und der Wahlvorbereitung insoweit eingeschränkt, als Einsichtnahme in das Wählerverzeichnis nur bezüglich der eigenen Daten möglich sei; die Kenntnis von Daten fremder Personen sei nur ausnahmsweise zulässig (§§ 17 BWG, 56 Abs. 4 Satz 4 BWO). Die für Gerichtsverhandlungen grundsätzlich vorgeschriebene Öffentlichkeit könne zum Schutz von privaten oder Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen ausgeschlossen werden (§ 172 Nr. 2 und 3 GVG, § 52 ArbGG,

§ 55 VwGO). Das gemäß Artikel 42 Abs. 1 Satz 1 GG grundsätzlich öffentlich tagende Plenum des Deutschen Bundestages könne mit Zweidrittelmehrheit die Öffentlichkeit ausschließen (Satz 2). Ein solcher Ausschluss der Öffentlichkeit komme namentlich bei nach der Geheimschutzordnung geheimhaltungsbedürftigen Angelegenheiten in Betracht (Schmidt-Bleibtreu/Klein-Kretschmer, Kommentar zum GG, 10. Auflage, Artikel 42 Rn. 7). Zu den geheimhaltungsbedürftigen Angelegenheiten zählen auch Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse (§ 2a GeheimschutzO BT).

Die grundsätzliche Öffentlichkeit der Wahlvorbereitung und des Wahlgeschäfts könne mithin aus Gründen des Schutzes privater Daten oder von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen eingeschränkt werden. Ebenso wenig wie der Öffentlichkeitsgrundsatz uneingeschränkt die Einsichtnahme in private Daten anderer Personen im Wählerverzeichnis rechtfertigen könne, könne die Einsichtnahme in die Konstruktionsunterlagen und den Quellcode der Wahlgeräte der Firma NEDAP verlangt werden.

Der Schutz der Betriebsgeheimnisse der Firma NEDAP müsse dem Interesse der Öffentlichkeit an der Offenlegung dieser Geheimnisse auch insbesondere deshalb vorgehen, weil die Geheimhaltung der Betriebsgeheimnisse zusammen mit anderen Faktoren zur Sicherheit des Wahlgeräts und damit der Wahl beitrage. Die Bauartzulassung sowie die Prüfungen der Wahlgeräte vor ihrer Zulassung durch die PTB sowie die abschließende Prüfung durch die Gemeinden ersetzen insoweit zulässigerweise die Kontrolle durch die Öffentlichkeit.

5. Mandatsrelevanz

Ein Wahlfehler sei nicht festzustellen. Aber auch wenn von einem Wahlfehler ausgegangen werde, wäre dieser jedenfalls nicht mandatsrelevant. Ein Wahlfehler sei nur dann relevant, wenn nach den gegebenen Umständen des Falles eine konkrete Wahrscheinlichkeit bestehe, dass sie auf das Wahlergebnis und damit auf die Sitzverteilung von Einfluss gewesen sein könne. Ein mandatsrelevanter Wahlfehler bei der Wahl mit Wahlgeräten sei nur dann gegeben, wenn Anhaltspunkte dafür vorlägen, dass eine alternativ durchgeführte Urnenwahl zu anderen Wahlergebnissen geführt hätte. Dafür hätte der Einspruchsführer keinen hinreichenden, konkreten und greifbaren Anhalt angeben.

Dem Bundeswahlleiter seien zudem bei der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag keine Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit der Wahl mit Wahlgeräten bekannt geworden. Eine Abfrage bei den Länderinnenministerien habe hierfür ebenfalls keine Anhaltspunkte ergeben. Hinweise auf gezielte Manipulationen oder unbeabsichtigte Veränderungen an den eingesetzten Wahlgeräten lägen nicht vor. Ein entsprechender konkreter Verdacht sei bisher auch von anderer Seite nicht geäußert worden.

IV.

Die Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern ist dem Einspruchsführer bekannt gegeben worden. Er hat hierauf mit Schreiben vom 19. Juni 2006 seine bereits geltend gemachten Einwände bekräftigt und sich u. a. wie folgt geäußert:

Entgegen der Auffassung des BMI würden eine öffentliche Kontrolle des Wahlgangs und eine Überprüfung des Wahl-

ergebnisses durch die eingesetzten Wahlcomputer wirksam verhindert. Gleichwertige Kontrollmechanismen gäbe es nicht.

Die alleinige Sicherstellung des ordentlichen Wahlablaufs durch technische Maßnahmen und die Vorverlagerung der Überprüfung dieser Maßnahmen in ein nichtöffentliches Zulassungsverfahren durch das BMI und die Physikalisch-Technische Bundesanstalt sei unzulässig.

Selbst wenn die faktische Beschränkung der Kontrolle des ordentlichen Wahlablaufs auf PTB und BMI zulässig wäre, stelle sie einen ordnungsgemäßen Wahlablauf nicht sicher, weil eine systematische und fachgerechte Überprüfung der Manipulationssicherheit der eingesetzten Geräte unterbleibe.

Die Schlussfolgerungen des BMI, das die von ihm gerügten sicherheitstechnischen Mängel der Geräte sachlich im Wesentlichen bestätigt hätte, seien unzutreffend. Die eingesetzten Geräte erlaubten Manipulationen des Wahlergebnisses, die unentdeckt bleiben müssten.

Zu Einzelheiten der Stellungnahme wird auf die Akten verwiesen.

In einer weiteren Stellungnahme vom 7. Oktober 2006 hat der Einspruchsführer auf einen Pressebericht hingewiesen, demzufolge es der niederländischen Bürgerinitiative „Wij vertrouwen stemcomputers niet (Wir vertrauen elektronischen Wahlgeräten nicht)“ im Oktober 2006 in den Niederlanden gelungen sei, durch Austausch der auf einem NEDAP-Wahlgerät installierten Software das Gerät so zu manipulieren, dass es ein gewünschtes Wahlergebnis geliefert habe. Bei den Geräten handelt es sich nach Darstellung des Einspruchsführers um einen Typ, der bei Wahlen in Deutschland nicht eingesetzt werde. Es komme in Deutschland auch eine andere Software zum Einsatz. Die Aussagen ließen sich aber auf die in Deutschland verwendeten Geräte übertragen. Hinsichtlich der Manipulationssicherheit zeige sich daher, dass die Geräte nicht den Anforderungen der BWahlGV genügten.

V.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet.

Ein Wahlfehler ist in dem Einsatz elektronischer Wahlgeräte bei der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag nicht zu erkennen.

Die Stimmabgabe mit Wahlgeräten ist nach § 35 BWG ebenso wie die Stimmabgabe mit Stimmzetteln (§ 34 BWG), die den Regelfall bildet, und die Briefwahl (§ 36 BWG) gesetzlich vorgesehen.

Soweit der Einspruchsführer die Verfassungsmäßigkeit einzelner Vorschriften bezweifelt, müssen nähere Ausführungen zu dieser Frage hier unterbleiben. Nach der ständigen

Praxis des Deutschen Bundestages und des Wahlprüfungsausschusses sehen sich diese nicht berufen, die Verfassungswidrigkeit von Wahlrechtsvorschriften unter Einbeziehung des § 35 BWG oder der BWahlGV festzustellen. Diese Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden (so zuletzt in der laufenden 16. Wahlperiode in der Zweiten Beschlussempfehlung des Wahlprüfungsausschusses vom 22. Juni 2006 – Bundestagsdrucksache 16/1800, S. 229 u. a.; vgl. auch BVerfGE 89, 291, 300). Insoweit kann eine Überprüfung durch den Ausschuss nicht erfolgen. Gleiches gilt für die vom Einspruchsführer behauptete Verfassungswidrigkeit des Artikels 41 GG.

Im Übrigen haben bei Wahleinsprüchen gegen die Wahl zum 15. Deutschen Bundestag der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag hinsichtlich der grundsätzlichen Zulässigkeit des Einsatzes von Wahlgeräten festgestellt, dass keine Zweifel daran bestehen, dass der Gesetzgeber unter Wahrung der Wahlrechtsgrundsätze auch die Stimmabgabe mit Wahlgeräten vorsehen kann. Es gibt danach auch keinen Anlass, die Verfassungskonformität des § 35 BWG zu hinterfragen. Beim Einsatz von Wahlgeräten wird die Einhaltung der Wahlrechtsgrundsätze, insbesondere der Grundsätze der freien, gleichen und geheimen Wahl, durch ein vielschichtiges System von Kontroll- und Informationspflichten in gleichem Maße gewährleistet wie bei der Urnenwahl (Bundestagsdrucksache 15/1150 vom 6. Juni 2003 [Anlage 19, S. 60 und Anlage 36, S. 116]). Auch in der Kommentarliteratur wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass § 35 Abs. 2 Satz 1 BWG gewährleistet, dass die Wahlgerätewahl hinsichtlich der Wahrung des Wahlgeheimnisses und des Ausschlusses von Manipulationsmöglichkeiten die gleichen Sicherungen erfährt wie die Wahl mit Stimmzetteln (Schreiber, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 7. Auflage, 2002, § 35 Rn. 4). Der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag haben weiter festgestellt, dass bei der Durchführung der Stimmabgabe mit elektronischen Wahlgeräten nicht in schematischer Art und Weise darauf geachtet werden muss, dass jede typischerweise mit Stimmzetteln verbundene Besonderheit auf die Stimmabgabe mit Wahlgeräten übertragen wird. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Stimmabgabe mit Wahlgeräten die Stimmabgabe unter einem bestimmten Gesichtspunkt vereinfacht (Bundestagsdrucksache 15/1150, Anlage 19, S. 60).

Auch der Einwand, dass die die Wahl mit Wahlgeräten regelnden Vorschriften nicht an elektronische Geräte angepasst worden seien, trifft nicht zu. § 1 BWahlGV erwähnt ausdrücklich die Stimmabgabe mittels „rechnergesteuerter Geräte“ (vgl. Schreiber, a. a. O., § 35 Anm. 1). Zudem entsprechen die bekannt gemachten Bauartzulassungen für elektronische Geräte dem § 2 Abs. 5 BWahlGV. Für elektronische Geräte vom Typ NEDAP ist die Zulassung durch Entscheidung des BMI vom 31. Mai 1999 erfolgt.

Soweit der Einspruchsführer davon ausgeht, dass die genannten Vorschriften zwar auf elektronische Wahlgeräte anwendbar seien, aber höherrangigen Anforderungen nicht genügten, betrifft diese Rüge wiederum die Frage der Verfassungsmäßigkeit von Wahlrechtsvorschriften, auf die der Wahlprüfungsausschuss nicht näher eingehen kann.

Schließlich begegnet auch die konkrete Ausgestaltung der Wahl mit Wahlgeräten keinen Bedenken.

So entsprechen die bei der Bundestagswahl 2005 eingesetzten Wahlgeräte der Firma NEDAP den gesetzlichen Vorgaben. § 35 BWG regelt i. V. m. der BWahlGV, die das Bundesministerium des Innern im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie auf der Grundlage von § 35 Abs. 3 BWG erlassen hat (VO vom 3. September 1975, BGBl. I S. 2459 mit späteren Änderungen, vgl. dazu Schreiber, a. a. O., S. 824), die Voraussetzungen und das Verfahren der Stimmabgabe mit Wahlgeräten. Somit können anstelle von Stimmzetteln und Urnen bei einer Wahl auch mechanisch oder elektrisch betriebene einschließlich rechnergesteuerter Geräte eingesetzt werden (§ 1 BWahlGV).

Das in § 35 BWG vorgeschriebene Verfahren und die Zuständigkeiten beim Einsatz von Wahlgeräten der Firma NEDAP sind bei der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag eingehalten worden. Die gemäß § 35 Abs. 2 Satz 2 BWG erforderliche Bauartzulassung wurde erteilt und im Bundesanzeiger bekannt gegeben. Die Verwendungsgenehmigung gemäß Absatz 2 Satz 4 und 5 liegt ebenfalls vor.

Anlage 1 der BWahlGV (Richtlinien für die Bauart von Wahlgeräten, BGBl. I 1999, S. 749, 753) setzt für die Bauartzulassung voraus, dass die Geräte den dort gestellten Anforderungen insbesondere an die Identifizierbarkeit, den technischen Aufbau und die Funktionsweise genügen, was durch Inspektionen der technischen Unterlagen, Sichtprüfungen am Gerät sowie unterschiedliche Funktionstests nachgewiesen wird. Diesen Anforderungen ist ausweislich der überzeugenden Stellungnahme des BMI und der PTB voll entsprochen worden.

Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes

Ein Verstoß gegen das Öffentlichkeitsprinzip kann in dem Einsatz der Wahlgeräte nicht gesehen werden.

Einfachrechtlich ist das Öffentlichkeitsprinzip in den §§ 10, 31 BWG und in § 54 BWO verankert. Es ist nicht zu erkennen, dass bei der Bundestagswahl 2005 beim Einsatz von NEDAP-Wahlgeräten gegen die genannten Vorschriften verstoßen worden ist. Gemäß § 10 BWG verhandeln, beraten und entscheiden die Wahlausschüsse und Wahlvorstände in öffentlicher Sitzung. § 31 Satz 1 BWG bestimmt: „Die Wahlhandlung ist öffentlich“. § 54 BWO konkretisiert dies dahingehend, dass während der Wahlhandlung und der Ergebnisermittlung jedermann Zutritt zu den Wahlräumen hat, soweit dies ohne Störung des Wahlgeschäfts möglich ist.

§ 5 BWahlGV verweist auf die Anwendbarkeit der BWO. Somit gilt auch bei der Wahl mit Wahlgeräten, dass die Verhandlungen, Beratungen, Abstimmungen und Entscheidungen der Wahlausschüsse und -vorstände für Jedermann zugänglich sind. Damit findet der gesamte Willensbildungs- und Entscheidungsprozess, der zu der Feststellung des Ergebnisses für den Wahlbezirk führt, im Lichte der Öffentlichkeit statt. Auch der öffentliche Zugang zum Wahlraum ist bei der Wahl mit Wahlgeräten gewährleistet. Schließlich finden, unter Beachtung des Grundsatzes der Geheimheit der Wahl, auch die Wahlhandlung (§ 54 BWO) sowie die Stimmauszählung (§ 67 ff. BWO) beim Einsatz von Wahlgeräten öffentlich statt. Es existiert daher keine rechtliche Beschränkung der Öffentlichkeit bei der Wahl mit Wahlgeräten.

Soweit der Einspruchsführer ein über die Erfordernisse der genannten Normen hinausgehendes Öffentlichkeitsprinzip behauptet, ist dies nicht zu erkennen. Insbesondere ist nicht zu sehen, aus welchen Bestimmungen sich dieses ergeben soll und welchen Inhalt es haben soll. Darüber hinaus wird auch nicht klar, inwieweit Vorschriften über das Öffentlichkeitsprinzip bei der Wahl mit Wahlgeräten verletzt worden sein sollen. Nach Auffassung des Wahlprüfungsausschusses ist die Einhaltung der geltenden gesetzlichen Bestimmungen unter Einschluss des Öffentlichkeitsgrundsatzes beim Einsatz von Wahlgeräten beachtet worden. Soweit das Öffentlichkeitsprinzip, wie vom BMI dargestellt, ebenso wenig wie die in Artikel 38 Abs. 1 GG ausdrücklich geregelten Wahlrechtsgrundsätze in voller Reinheit verwirklicht werden könne, gilt dies für die herkömmliche Urnenwahl und die Wahlgerätewahl in gleichem Maße. Zum Öffentlichkeitsgrundsatz gehört jedenfalls nicht, dass jede einzelne Handlung der Einzelkontrolle unterliegt, da sonst bei der herkömmlichen Wahl per Stimmzettel der misstrauische Bürger vor jedem Einwurf eines Wahlzettels bezweifeln könnte, dass sich in der Urne nicht schon manipulierte Wahlzettel befinden.

Auch bei der Briefwahl ist die Öffentlichkeit der Stimmabgabe, wie vom BMI zutreffend dargestellt, stark eingeschränkt. Da die Wahlhandlung in der Privatsphäre und nicht im öffentlichen Raum stattfindet, fehlt es bei dieser Wahlart an dem integrierenden Faktor der Wahl. Auch die Kontrollierbarkeit der Wahlhandlung durch die Öffentlichkeit entfällt, da die Öffentlichkeit keinen Einblick hat, ob z. B. bestimmte Personen von ihrem Wahlrecht Gebrauch gemacht haben oder nicht.

Bei den NEDAP-Wahlgeräten erfolgt der Wahlablauf grundsätzlich in gleicher Weise wie bei der Urnenwahl. Der Wähler betritt den Wahlraum und wird durch den Wahlvorstand überprüft, so dass nur berechtigte Wähler den Zugang zur Wahlkabine erhalten. Lediglich der Einwurf der Stimme in die Wahlurne geschieht durch Drücken der Taste „Stimmabgabe“. Da die Kennzeichnung des Stimmzettels und die Stimmabgabe an einem einzigen Gerät vorgenommen werden, findet der Akt der Stimmabgabe an diesem Gerät in der Wahlkabine statt. Für den Wahlvorstand und die Öffentlichkeit ist dieser Akt dennoch transparent, da nur der Wähler, der seine Wahlbenachrichtigungskarte abgegeben hat, an dem Wahlgerät wählen darf. Durch die Technik ist sichergestellt, dass z. B. eine „doppelte Stimmabgabe“ nicht möglich ist.

In der Rechtswirklichkeit steht die konkrete Wahlhandlung der Stimmabgabe beim Einsatz von Wahlgeräten somit im Spannungsfeld des Prinzips der geheimen Wahl und des Öffentlichkeitsgrundsatzes. Vor diesem Hintergrund ist es hinnehmbar, dass beim Einsatz rechnergesteuerter Wahlgeräte nicht jeder Teilakt des Stimmenregistrierungsverfahrens für Jedermann transparent ist. Es gehört zu den Besonderheiten der fortschreitenden Technisierung, dass von der Funktionsfähigkeit der eingesetzten Systeme ausgegangen wird, wenn sie vor ihrem Einsatz in einem speziellen Verfahren geprüft worden ist. Dies gilt umso mehr, als in allen anderen Verfahrensschritten die erforderliche Kontrolle stattfindet und dadurch die erlangten Ergebnisse auf ihre Plausibilität überprüft werden können.

Es kann also nur darauf ankommen, dass die Öffentlichkeit die grundsätzliche Möglichkeit hat, sich von der Funktionsfähigkeit des Wahlverfahrens zu überzeugen. Dem trägt das Wählen mit Wahlgeräten Rechnung, da der Wähler sich in einem amtlichen Verfahren befindet. So wird er in einem öffentlichen Wahllokal vom bestellten Wahlvorstand über seinen amtlich ausgestellten Wahrschein persönlich identifiziert, das Abgeben seiner Stimme wird am Wahlcomputer individuell registriert – und kann von ihm korrigiert werden – und das Wahlergebnis wird unter Berücksichtigung seiner Wahlentscheidung veröffentlicht. Bei Zweifeln an der Richtigkeit des Verfahrens kann er die Wahl anfechten. Unter Berücksichtigung dieser Erwägungen kann eine Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes bei der Wahl mit Wahlgeräten nicht festgestellt werden.

Dies gilt umso mehr, als vorliegend im Wahlablauf die Beachtung der insoweit spezielleren Vorschriften des § 35 BWG i. V. m. der BWahlGV festzustellen ist. Soweit ein Vergleich mit den Vorschriften über die herkömmliche Urnenwahl ergibt, dass typischerweise mit Stimmzetteln verbundene Besonderheiten nicht deckungsgleich auf die Stimmabgabe mit Wahlgeräten übertragen worden sind, ist darauf hinzuweisen, dass dies auch nicht gefordert wird (Bundestagsdrucksache 15/1150, Anlage 19, S. 60).

Zudem ist weder festgestellt noch von dem Einspruchsführer vorgetragen worden, dass ein amtliches Organ durch Missachtung der Vorgaben des § 31 BWG oder des § 54 BWO einen Wahlfehler begangen hätte. Vielmehr ergibt sich aus dem Fehlen eines solchen Vorbringens, dass davon ausgegangen werden muss, dass die Beachtung des Öffentlichkeitsgrundsatzes durch den betreffenden Wahlvorstand sichergestellt war.

Die Öffentlichkeit kann auch den Ausdruck des vom Wahlgerät errechneten Ergebnisses des Wahlbezirks nach Beendigung der Wahlhandlung sowie die Übernahme des Ergebnisses in die Wahl Niederschrift und damit die Auszählung insgesamt kontrollieren. Durch den von § 14 BWahlGV vorgeschriebenen Abgleich der Stimmabgabevermerke im Wählerverzeichnis mit den vom Gerät registrierten gültigen und ungültigen Erst- und Zweitstimmen kann auch kontrolliert werden, ob das Wahlgerät alle Stimmabgaben erfasst und korrekt addiert hat. Zudem können alle gespeicherten Stimmen als Stimmzettel mit den entsprechenden Kreuzen ausgedruckt und von Hand nachgezählt werden. Das in § 14 BWahlGV geregelte Verfahren der Stimmenauszählung ist somit nicht zu beanstanden. Soweit der Einspruchsführer darüber hinaus bei der Stimmenauszählung durch Wahlgeräte einen Verstoß gegen das Öffentlichkeitsprinzip sieht, erkennt er, dass der Wahlprüfungsausschuss nur einen eventuellen Verstoß gegen diese Spezialnorm feststellen könnte. Die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Vorschrift ist, wie erwähnt, dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten.

Die vom Einspruchsführer aufgezählten bloßen Möglichkeiten, dass bei der Wahl mit Wahlgeräten Manipulationen vorgenommen werden können, stehen den tatsächlich feststellbaren Nachteilen der Urnenwahl gegenüber. So sind die bei der herkömmlichen Wahl festzustellenden Fehler eines (unbeabsichtigten) Falsch-Wählens bei der Stimmabgabe oder eines Falsch-Zählens bei der Stimmauswertung apparativ

nahezu vollständig ausgeschlossen (vgl. dazu Schreiber, a. a. O., § 35 Rn. 2).

Schließlich ist auch in dem Verfahren der Bauartzulassung gemäß den §§ 1 bis 3 BWahlGV durch das BMI und die PTB kein Wahlfehler zu erkennen. Die PTB führt eine „gründliche Inspektion des Quellcodes“ des in den Wahlgeräten verwendeten Softwareprogramms durch, das durch standardmäßige Sicherheitsmaßnahmen vor dem Eindringen unbefugter Dritter geschützt ist. Ein vom Einspruchsführer behaupteter Anspruch auf Einblick in diesen Quellcode besteht nicht. Auch der Grundsatz der Öffentlichkeit kann nicht dazu führen, unbegrenzt in andere Rechte wie z. B. den Schutz von privaten Daten oder von Betriebsgeheimnissen einzugreifen.

Der Schutz der Betriebsgeheimnisse der Firma NEDAP überwiegt das Interesse der Öffentlichkeit an der Offenlegung dieser Geheimnisse, zu denen auch der Quellcode gehört. Insoweit kann die vom Einspruchsführer angebotene Selbstverpflichtung, mit der er die Nichtweitergabe aller von der Firma NEDAP übermittelten Daten zusichert, nicht zu einer abweichenden Beurteilung führen. Die den Einspruchsführer bei Verstoß gegen die Erklärung erwartenden rechtlichen und wirtschaftlichen Konsequenzen stehen in keinem Verhältnis zu dem Schaden, der durch die Kenntniserlangung dieser Informationen durch Unbefugte entsteht. Insbesondere trägt auch diese Geheimhaltung der Betriebsgeheimnisse der Firma NEDAP zur Sicherheit des Wahlgeräts und damit der Wahl bei. Die Bauartzulassung sowie die Prüfungen der Wahlgeräte vor ihrer Zulassung durch die PTB sowie die abschließende Prüfung durch die Gemeinden ersetzen somit in zulässiger Weise die Kontrolle durch die Öffentlichkeit.

Mängel der Hardware und Software der Wahlgeräte

Nach überzeugender Darstellung des BMI entspricht die Geräteprüfung den Bestimmungen der BWahlGV, der Anlage 1 zu § 2 BWahlGV und den Richtlinien für die Bauart von Wahlgeräten (BGBl. I 1999, S. 749, 753). So entsprechen die Geräte in ihrer Konstruktion dem Stand der Technik, was durch Inspektionen der technischen Unterlagen, Sichtprüfungen am Gerät sowie unterschiedliche Funktionstests nachgewiesen wird.

Auch der im Juli 2006 veröffentlichte Zweite Bericht der irischen CEV bestätigt, dass die betreffenden Wahlgeräte, also die Hardware, von „guter Qualität“ und „zuverlässig“ seien. Die Software sei von angemessener Qualität. Der Einsatz der NEDAP-Geräte könne somit „vertrauensvoll empfohlen werden“. Insgesamt gebe es nur „geringfügigen“ (im engl. Original: minor) Änderungsbedarf. Die an der in Irland benötigten Spezialsoftware geäußerte Kritik ist für Wahlen nach deutschem Wahlrecht nicht einschlägig (vgl. zur Kritik Sietmann, E-Voting: Ja, aber...“, in: c't 2006, S. 54), da in Irland die Speichermodule mehrerer Wahlgeräte an einer zentralen Stelle zusammengeführt und (in einer Datenbank auf einem PC) gemischt werden müssen, bevor die Wahlauswertung stattfinden darf. Das Ergebnis wird dort also, anders als in Deutschland, mit Hilfe eines PCs und darauf befindlicher spezieller Software gewonnen. Vor diesem Hintergrund ist auch das Ergebnis der CEV zu sehen, die den Einsatz nur dieser (in Irland erforderlichen) Software nicht empfehlen kann. Im Vergleich mit der herkömmlichen Stimmabgabe

kommt die Kommission weiter zu dem Ergebnis, dass dieses Verfahren in den Bereichen Geheimhaltung und Genauigkeit der Wahl mit Wahlgeräten, wenn auch teilweise nur unbedeutend, überlegen sei, das elektronische Verfahren aber das Potenzial für größere Genauigkeit innehat.

Das BMI hat überzeugend dargestellt, dass das im irischen Wahlsystem geforderte Mischen der Inhalte mehrerer Wahlurnen vor der Auszählung nicht mit dem deutschen Wahlsystem vergleichbar ist. Die in Irland für die Umrechnung der Stimmen in Sitze verwendete spezielle Software findet daher in Deutschland keine Verwendung, so dass die genannten Probleme hier auch nicht auftreten können. In Deutschland stellt der Wahlvorstand mit Hilfe des Wahlgeräts am Ende des Wahltages das Wahlergebnis des Wahlbezirkes fest. Das in den Wahlämtern zum Addieren verwendete Verfahren und demzufolge auch die dafür verwendeten PCs und ihre spezielle Software sind somit, anders als in Irland, für die Gewinnung des amtlichen Endergebnisses nicht relevant. Da bei der ebenfalls möglichen Addition der Ergebnisse mittels Taschenrechner an diese ebenfalls keine besonderen Anforderungen gestellt werden, unterliegen auch die verwendeten PCs und die Software keiner Bauartprüfung.

Die NEDAP-Wahlgeräte arbeiten zudem im Offline-Betrieb und sind somit von externen Beeinflussungen während der Wahl weitgehend geschützt. Die (Stimm-)Daten werden auf einem speziellen Datenträger (Stimmenmodul) gespeichert und auf einem anderen Gerät ausgezählt. Es handelt sich also um ein weitgehend Hardware-gestütztes System, so dass die Bauartzulassung als geeignetes Kontrollmoment erscheint.

Soweit der Einspruchsführer rügt, dass die Zulassungsprüfung der PTB auf apparattechnische Kriterien beschränkt sei, ist diese Annahme durch die Ausführungen des BMI widerlegt. Die Baumusterprüfung erfolgt danach durch eine Arbeitsgruppe der PTB, die in der Prüfung von Wahlgeräten erfahren und als Softwareprüfstelle akkreditiert ist. Die von der PTB durchgeführte Softwareprüfung nimmt 90 Prozent des zeitlichen Aufwands der Baumusterprüfung in Anspruch. Das BMI hat konkret mitgeteilt, dass neben einer gründlichen Inspektion des Quellcodes „dynamische Funktionstests des Softwareprogramms“ stattfinden. Auch der aktuelle Bericht der irischen CEV empfiehlt den Einsatz der Software (von der in Deutschland nicht eingesetzten irischen Spezial-Software abgesehen) wegen ihrer Zuverlässigkeit. Die Annahme des Einspruchsführers, dass die Software nicht ausreichend überprüft werde, ist damit widerlegt.

Zudem wird die Software der Geräte vor der Verwendung zweimal kontrolliert und die festgestellte Identifikation wird mittels eines Aufklebers auf dem Gerät versichert. Anschließend werden die amtlich gesiegelten Geräte sicher aufbewahrt und vor der Verwendung am Wahltag erneut überprüft. Bei all diesen Schritten werden Ausdrücke angefertigt, die für nachträgliche Überprüfungen zur Verfügung stehen. Schließlich ist die Softwareidentifikation auch in der Bedienungsanleitung der Wahlgeräte vorgeschrieben, die als Bestandteil der Bauart ebenfalls durch die PTB geprüft worden ist und eine verbindliche Vorschrift für die Handhabung der Wahlgeräte darstellt.

Manipulationsgefahren

Das BMI hat festgestellt, dass Manipulationen zwar theoretisch möglich, in der Praxis aber kaum vorstellbar sind. So

lange sie sich allein auf die Eproms beschränken, wäre eine gezielte Beeinflussung des Wahlaktes nicht möglich, da bis einige Wochen vor der Wahl aufgrund der sich von Wahl zu Wahl ändernden Tastenbelegung nicht bekannt ist, welcher Kandidat mit welcher Taste gewählt wird. In diesem Fall ist also nur eine Sabotage des Wahlaktes möglich, nicht dagegen eine gezielte Manipulation zugunsten eines bestimmten Kandidaten. Eine Manipulation der Software setzt voraus, dass der Täter auf den Quellcode des Softwareprogramms oder auf die gefüllten Speichermodule Zugriff hätte. Da der Quellcode ebenso wie Speichermodule nach ihrer Komplettierung und Versiegelung gesichert aufbewahrt werden, ist die Manipulation in dem gleichen Maße möglich oder unmöglich wie bei den von der Gemeindebehörde aufbewahrten Stimmzetteln bei der Urnenwahl. Jedenfalls aber würde ein unbefugter Zugriff aufgrund der erbrochenen Siegel und der nach der Inbetriebnahme des Gerätes erscheinenden Fehlermeldung nicht unbemerkt bleiben. In diesem Falle würde das betreffende Gerät nicht eingesetzt. Theoretisch sind zwar auch Manipulationen möglich, die direkt beim Hersteller vorgenommen werden. Neben den vertraglichen Vereinbarungen und der entsprechenden schriftlichen Versicherung der Firma NEDAP bietet aber auch das eingeführte Audit eine hohe Gewähr für einen Schutz vor internen Eingriffen.

Es ist aber nicht festzustellen und wurde vom Einspruchsführer auch nicht vorgetragen, dass bei der Bundestagswahl 2005 entgegen § 7 BWahlGV ein Wahlgerät eingesetzt worden ist, dessen Funktionstüchtigkeit nicht festgestellt worden war.

Dem Bundeswahlleiter sind bei der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag keine Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit der Wahl mit Wahlgeräten bekannt geworden. Eine Abfrage bei den Länderinnenministerien hat nach Auskunft des BMI vom 3. Mai 2006 hierfür ebenfalls keine Anhaltspunkte ergeben. Hinweise auf gezielte Manipulationen oder unbeabsichtigte Veränderungen an den eingesetzten Wahlgeräten liegen nicht vor. Ein entsprechender konkreter Verdacht wurde bisher auch von anderer Seite nicht geäußert.

Auch der Einspruchsführer führt keine konkreten Anhaltspunkte dafür an, dass in bestimmten Wahlräumen aufgrund des Einsatzes von Wahlgeräten andere Wahlergebnisse erzielt wurden als dies bei einer Urnenwahl der Fall gewesen wäre. Er hält eine nicht korrekte Arbeitsweise oder Manipulationen der Geräte oder der Software lediglich theoretisch für möglich. Die generelle Befürchtung, es könne an den Geräten zu Manipulationen kommen, genügt aber nicht für die Feststellung eines Wahlfehlers. Manipulationen sind, wie auch bei der herkömmlichen Stimmabgabe per Wahlzettel, zwar auch hier nicht auszuschließen. Der Einspruchsführer hat aber über die von ihm mitgeteilten theoretisch-mathematischen Erwägungen hinaus keine überprüfbaren Tatsachen angegeben, die für eine Manipulation sprechen würden.

Somit ist festzustellen, dass zwar keine der angesprochenen Sicherungen für sich genommen Manipulationen oder Verfälschungen des Wahlergebnisses verhindern kann. Sämtliche Maßnahmen gemeinsam gewährleisten jedoch einen so weit gehenden Schutz der Wahl vor Wahlfälschungen, dass von einer insgesamt sehr hohen Manipulationssicherheit beim Einsatz von Wahlgeräten auszugehen ist.

Dem Einspruchsführer ist zuzustimmen, dass die Speicherung der Stimmen im Speichermodul insoweit unverschlüsselt geschieht, als ein kryptografischer Algorithmus nicht angewendet wird. Jedoch sind zur Änderung der abgelegten Stimmen der Zugriff auf das (geschützt bei den Gemeindebehörden aufbewahrte) Speichermodul und ein passendes Programmiergerät erforderlich sowie die Information, wie die Stimmen im Speichermodul abgelegt werden müssen, damit das Wahlgerät sie beim Zählen berücksichtigt. Da die Stimmen zudem mit einigen Sicherungsmaßnahmen abgelegt werden, erscheint bei Verletzung einer dieser Maßnahmen eine Fehlermeldung und die Stimme wird nicht gezählt. Um einen Zugriff auf die Speichermodule zu verhindern, werden diese während der Wahl beaufsichtigt und nach der Wahl genauso sicher aufbewahrt wie ausgefüllte Stimmzettel. Ein Wahlfehler liegt somit nicht vor.

Auch soweit holländischen Hackern im Oktober 2006 der Manipulationsversuch an einem in den Niederlanden eingesetzten Typ der NEDAP-Wahlgeräte gelungen sein soll (vgl. die Pressemitteilung der PTB vom 9. Oktober 2006), ist darauf hinzuweisen, dass dies nicht unter den Bedingungen einer Bundestagswahl stattgefunden hat. Für die hier vorzunehmende Wahlprüfung ist die Manipulation zudem schon deshalb unerheblich, weil sie im Oktober 2006 stattgefunden haben soll und daher keinen Einfluss auf die Bundestagswahl 2005 gehabt haben kann. Der Einspruchsführer behauptet auch nicht, dass es bei der Bundestagswahl 2005 zu einer Manipulation des Softwareprogramms der eingesetzten NEDAP-Geräte gekommen ist.

Ohnehin geht der Deutsche Bundestag davon aus, dass BMI und PTB entsprechend den Vorgaben der BWahlGV die weitere Entwicklung im Bereich des möglichen Einsatzes von Wahlgeräten beobachten, um ggf. erkennbar werdenden Risiken für eine ordnungsgemäße Wahl in geeigneter Weise begegnen zu können.

Fehlende Kontrollmöglichkeiten/VVPAT

Entgegen der Auffassung des Einspruchsführers ist auch in dem Fehlen eines Stimmabgabeprotokolls in Papierform (VVPAT) kein Wahlfehler zu erkennen.

Gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 BWahlGV kann die Bauartzulassung erteilt werden, „wenn das Wahlgerät nach einer (...) Prüfung durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt den Richtlinien für die Bauart von Wahlgeräten nach Anlage 1 entspricht“. Die Zählung der Stimmen ist in § 14 der BWahlGV geregelt. Es ist festzustellen, dass ein Papierprotokoll gesetzlich nicht vorgesehen ist und damit keine Voraussetzung für die Bauartzulassung darstellt.

Die Auszählung geschieht beim Einsatz von Wahlgeräten vielmehr in der Weise, dass „der Schriftführer die an dem verwendeten Wahlgerät angezeigten oder ausgedruckten Zahlen der Reihenfolge nach in die Zählkontrollvermerke der Wahlniederschrift (einträgt), soweit nicht ein Ausdruck selbst als Zählkontrollvermerk zu verwenden ist“. Anschließend stellt „der Wahlvorsteher (...) durch lautes Ablesen der einzelnen Anzeigen“ die Zahl der an den Wahlgeräten abgegebenen Stimmen fest. Bei der Feststellung werden die insgesamt abgegebenen Erst- bzw. Zweitstimmen, die für jeden Bewerber bzw. für jede Landesliste abgegebenen Erst- und Zweitstimmen und die abgegebenen ungültigen Erst- und Zweitstimmen gesondert festgestellt.

Zudem hat die Verwendung von VVPATs nach überzeugender Darstellung des BMI Vor- und Nachteile und ist in der Fachwelt keineswegs, wie der Einspruchsführer behauptet, unumstritten. Insbesondere ist durch die Verwendung eines VVPAT keine unabhängige Verifikation möglich, da ein VVPAT, wie jedes andere Papierprodukt auch, manipuliert werden kann. Er kann auch mangelndes Vertrauen in die Funktionsfähigkeit des Wahlgeräts nicht ersetzen, da er vom Wahlgerät selbst erzeugt wird. Daneben kann der erforderliche Drucker zusätzliche technische Probleme bereiten. Sofern eine Manipulation der Software stattfinden soll, ist davon auszugehen, dass der potenzielle Täter auch die Prüfausdrucke manipuliert, um die Manipulation nicht sofort offenkundig werden zu lassen. Es muss also davon ausgegangen werden, dass gegen jede zusätzliche Sicherung ein neues Mittel gefunden wird, diese Sicherung zu überwinden. Da aber das Manipulieren elektronischer Daten spezielle Kenntnisse erfordert, ist der Papierausdruck grundsätzlich unzuverlässiger als die elektronischen Daten. Der Papierausdruck (VVPAT) bietet somit keine Garantie für eine zuvor ordnungsgemäß erfolgte Stimmabgabe.

Schließlich ist die Kontrolle der abgegebenen Stimmen nach Auskunft des BMI jederzeit und beliebig oft möglich, indem die Speichermodule nach Ablauf des Wahltages erneut in ein Wahlgerät eingesteckt werden. Außerdem können die Speichermodule im Rahmen einer Wahlprüfung ausgelesen werden. Dabei kann festgestellt werden, ob Stimmen Defekte aufweisen. Schließlich können alle gespeicherten Stimmen als Stimmzettel mit den entsprechenden Kreuzen ausgedruckt und von Hand nachgezählt werden.

Vor diesem Hintergrund erscheint es hinnehmbar, dass der Vorgang der Abgabe und Zählung der Stimmen aufgrund des Einsatzes der Elektronik nicht für jeden Bürger vollständig nachvollziehbar sein mag. Es ist ausreichend, dass das Wahlverfahren insgesamt für den Wähler verständlich ist. Dies ist durch das normierte Verfahren der Wahl mit Wahlgeräten der Fall.

Den bloßen Möglichkeiten, dass bei der Wahl mit Wahlgeräten Manipulationen vorgenommen werden können, steht der tatsächlich feststellbare Nachteil der Urnenwahl gegenüber. So sind die bei der herkömmlichen Wahl festzustellenden Fehler eines (unbeabsichtigten) Falsch-Wählens bei der Stimmabgabe oder eines Falsch-Zählens bei der Stimmauswertung apparativ nahezu vollständig ausgeschlossen (vgl. dazu Schreiber, a. a. O., § 35 Rn. 2).

Da die Stimmauszählung also den Vorgaben des § 35 BWG und der §§ 2 und 14 BWahlGV entspricht und ein Papierprotokoll nicht vorgeschrieben ist, stellt das Fehlen eines VVPAT bei der Bundestagswahl 2005 keinen Wahlfehler dar.

Organisatorische Mängel

Soweit der Einspruchsführer rügt, dass das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik nicht in den Prüfprozess einbezogen wird, ist festzustellen, dass dies nicht der Rechtslage gemäß § 2 Abs. 2 BWahlGV entspricht. Danach ist, wie vor dem Einsatz der Wahlgeräte bei der Bundestagswahl 2005 geschehen, die PTB für diese Prüfung zuständig.

Zur Manipulierbarkeit stellen die vom Einspruchsführer selbst angeführten Fachleute fest, dass eine Manipulation der

Geräte „theoretisch“ sei. Ein dazu erforderlicher Austausch der Software während der Wahl erscheint, auch wenn er „innerhalb von zwei Minuten“ vorzunehmen sein sollte, extrem unwahrscheinlich, da der Wahlvorstand sich in geringer Entfernung zu den Wahlgeräten befindet und das Gerät in einem öffentlich zugänglichen und von Wählerinnen und Wählern besuchten Raum steht. Zudem befindet sich die Software, wie der Einspruchsführer selbst mitteilt, hinter einer durch Schrauben gesicherten und mit zwei Siegeln versehenen Abdeckung. Manipulationen, so sie denn theoretisch vorkommen können, würde der Wahlvorstand mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit bemerken. Es ist also davon auszugehen, dass niemand mit einem Schraubendreher zwei Minuten an der Rückseite eines Wahlgerätes unbemerkt manipulieren könnte. Die Tatsache, dass die Siegel „unbemerkt entfernt“ werden könnten, dürfte auf Siegel grundsätzlich zutreffen. Entscheidend ist hier, dass schon das Erbrechen und gerade das Entfernen des Siegels bei der nach § 7 BWahlGV vorgeschriebenen Kontrolle auffallen würden. Dass die Siegel, um die Manipulation nicht offenbar werden zu lassen, von den Tätern anschließend durch neue Siegel ersetzt werden würden, ist wiederum praktisch kaum vorstellbar. Dass es tatsächlich zu einer solchen Manipulation oder auch nur zum Versuch einer Manipulation gekommen ist, behauptet auch der Einspruchsführer nicht.

Gleiches gilt für den Vortrag des Einspruchsführers bezüglich der Manipulationsmöglichkeiten am Stimmenspeicher oder am Auswertecomputer. Auch hier behauptet der Einspruchsführer nicht, dass eine Manipulation stattgefunden hätte.

Soweit der Einspruchsführer eine Verlagerung staatlicher Aufgaben auf Private sieht, stellt diese, die Richtigkeit des Vortrages unterstellt, keinen Wahlfehler dar. Insbesondere zwingt die Tatsache, dass es sich bei der Wahlvorbereitung und -durchführung um eine öffentliche Aufgabe handelt, nicht zu dem Schluss, dass alle notwendigen Handlungen nur von Amtspersonen durchgeführt werden dürfen. Vorliegend ist die erforderliche Kontrolle durch die staatliche Hand sichergestellt. So wird eine von amtlicher Seite zu erteilende Baugleichheitserklärung gesetzlich nicht gefordert. § 2 BWahlGV sieht vor, dass der Inhaber der Bauartzulassung die Baugleichheit für jedes einzelne Wahlgerät erklärt. Auch kann die Wartung der Wahlgeräte, wie in § 7 BWahlGV vorgesehen, durch den Hersteller durchgeführt werden. Die vom Hersteller erstellte Bedienungsanleitung enthält nach Ziffer 4 Nr. 7 der Richtlinien für die Bauart von Wahlgeräten Hinweise zur Wartung und Instandhaltung, die von den amtlichen Stellen zu beachten sind.

Des Weiteren stellt auch die Nichtherausgabe der Prüfunterlagen der PTB an den Einspruchsführer keinen Wahlfehler dar.

Soweit der Einspruchsführer einen entsprechenden Antrag an den Deutschen Bundestag richtet, wird hier kein Anlass gesehen, entsprechende Unterlagen anzufordern, da nach Auffassung des Wahlprüfungsausschusses die für dieses Verfahren erforderliche Sachaufklärung durch den Bericht des BMI erfolgt ist. Zu weiteren Schritten bestand kein Anlass. Die weitergehende Frage, ob der Ermittlungsführer gegebenenfalls einen unmittelbaren Informationsanspruch gegenüber der PTB besitzt, ist hier nicht zu entscheiden.

Mandatsrelevanz

Da somit unter keinem Gesichtspunkt ein Wahlfehler feststellbar ist, bedarf es auch keines Eingehens auf eine etwaige Auswirkung auf das Stimmenergebnis und damit die Verteilung der Sitze im Deutschen Bundestag.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn Prof. Dr. J. W., 53177 Bonn

– Az.: WP 108/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 15. Oktober 2005, das beim Deutschen Bundestag am 18. Oktober 2005 eingegangen ist, hat der Einspruchsführer gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag am 18. September 2005 Einspruch eingelegt. Als weiterer Einspruchsführer wurde Dr. U. W. angegeben, der anschließend gesondert, aber inhaltlich weitgehend übereinstimmend, Einspruch gegen die Bundestagswahl 2005 eingelegt hat (vgl. WP 145/05).

I.

Zur Begründung seines Einspruchs trägt er im Wesentlichen vor, dass die verwendeten Wahlgeräte des Typs NEDAP ESD 1 und ESD 2 „in ihrer derzeitigen Hardware-Architektur, der Software und in ihren Funktionen nicht denjenigen Erfordernissen (genügen), die erfüllt sein müssen, um das – für die zuverlässige Erfassung und Dokumentation der abgegebenen Stimmen, für die Ermittlung und für die Feststellung des Wahlergebnisses – verfassungsrechtlich und wahlrechtlich gebotene Öffentlichkeitsprinzip technisch/apparativ/funktionell zu verwirklichen“. So sei das Zulassungsverfahren unzureichend, insbesondere in Hinblick auf die Transparenz des Verfahrens. Weiter seien die Geräte nicht hinreichend manipulationssicher, da sie z. B. nicht dem Stand der Technik entsprächen. Zudem stelle der Vorgang der Ergebnisfeststellung mit diesen Geräten eine geheime Auszählung dar, so dass er von Anfang an gesetzeswidrig sei.

II.

Die bei der Bundestagswahl 2005 eingesetzten Wahlgeräte der niederländischen Firma NEDAP (Nederlandsche Apparatenfabriek) bestehen aus dem eigentlichen Wahlgerät, an dem der Wähler seine Wahl vollzieht, und einer per Kabel fest mit dem Wahlgerät verbundenen Bedieneinheit, die sich in der Obhut des Wahlvorstandes befindet. Diese Bedieneinheit enthält u. a. zwei Schlösser mit Schlüsseln, über die die Betriebszustände „Wählen“ und „Wahlauswertung“ eingestellt werden, sowie Tasten, über die das Wahlgerät für jeden einzelnen Wähler freigegeben wird. Das eigentliche Wahlgerät besteht aus einem großen Tastentableau mit einem oder

mehreren Stimmzetteln, einem kleinen Display zur Kontrolle für den Wähler und einem Funktionstastenfeld, das nur vom Wahlvorstand während der Wahlauswertung benutzt wird und sonst durch eine Klappe abgedeckt ist. Des Weiteren befinden sich auf der Rückseite des Wahlgeräts ein Drucker und ein Steckplatz für ein Speichermodul (eine Art Kassette) sowie die Elektronikeinheit. In der Elektronikeinheit befinden sich zwei Speicherchips (auch als Speicherbausteine bzw. Speichermodule bezeichnet), die gemeinsam das Softwareprogramm enthalten. Diese zwei Speicherchips werden Eproms genannt.

Das Softwareprogramm auf den Eproms bestimmt den generellen Ablauf der Wahl, also die Schritte Freigabe, Auswahl der Erststimme und der Zweitstimme, ggf. Korrektur der Stimmen, endgültige Stimmabgabe, Stimmspeicherung und Sperrung des Geräts sowie die Auswertung der Wahl. Das Speichermodul enthält hingegen die Daten der Stimmzettel, die Zuordnung der einzelnen Tasten zu Listen, Parteien oder Bewerbern sowie einige konkrete Angaben zur Wahl wie Wahldatum und Wahllokal und dient damit vor allem, weil es die Daten über die abgegebenen Stimmen enthält, als „Urne“. Das Wahlgerät kann nur mit einem eingesteckten und gefüllten Speichermodul für eine Wahl verwendet werden. Die Eproms mit dem Softwareprogramm sind integraler Bestandteil des Wahlgeräts, während die Speichermodule ein Zubehör sind.

Die Firma NEDAP baut das Gerät und liefert es an den Kunden aus. Durch eine auf der Rückseite des Geräts aufgeklebte Baugleichheitserklärung versichert der Hersteller, dass das Gerät baugleich zu dem angegebenen zugelassenen Baumuster ist. Das Wahlgerät enthält im Auslieferungszustand kein Speichermodul und ist damit nicht für eine Wahl verwendbar. Leere Speichermodule werden dem Kunden als Zubehör mitgeliefert.

Für die Wähler stellt sich der Ablauf wie folgt dar: Der Wahlvorstand kontrolliert die Wahlberechtigung wie üblich und gibt dann, statt dem Wähler einen Stimmzettel auszuhändigen, das Wahlgerät über eine Taste auf der Bedieneinheit frei. Der Wähler kann nun an das Wahlgerät herantreten und seine Stimmen durch Tastendruck (anstelle durch Ankreuzen) auf einer Folientastatur auswählen, die dem

Erscheinungsbild eines Stimmzettels nachgebildet ist. Das digitale Textdisplay bestätigt die getroffene Auswahl und fordert zum nächsten Schritt auf. Der Wähler kann also seine Auswahl auf dem Display kontrollieren, ggf. über die Korrekturtaste berichtigen und dann seine Stimmen endgültig abgeben, indem er die dafür vorgesehene Stimmabgabetaaste drückt. Dieser letzte Schritt (Abgabe einer gültigen bzw. ungültigen Stimme) entspricht dem Einwurf des Stimmzettels in die Urne. Der Schriftführer vermerkt im Wählerverzeichnis die Stimmabgabe. Die Stimmen werden redundant und mit Sicherheitsmaßnahmen versehen an einer zufällig ausgewählten Stelle des Speichermoduls gespeichert. Nach der Speicherung der Stimmen ist das Wahlgerät für weitere Stimmabgaben gesperrt. Der Wähler verlässt das Wahlgerät. Die Anzeige auf der Bedieneinheit des Wahlvorstandes über die Zahl der Wähler erhöht sich um eins. Diese Anzeige dient dem Wahlvorstand für die Entscheidung, ob der Wähler seine Wahl ordnungsgemäß abgeschlossen hat. Das Wahlgerät bleibt gesperrt, bis es für den nächsten Wähler wieder freigegeben wird.

III.

Im Einzelnen bemängelt der Einspruchsführer folgende Aspekte des Einsatzes von Wahlgeräten:

Das verfassungsrechtliche Fundament des Wahlsystems bilde das Demokratie-Prinzip. Ihm entsprächen die Grundsätze unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahlen (Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 GG). In diesem Zusammenhang verfassungsrechtlicher Grundentscheidungen stellten parlamentarische Wahlen Staatsakte des Volkes dar, verkörpert in allen seinen wahlberechtigten Individuen. Die Verletzung des Demokratie-Prinzips und aller daraus resultierender Wahlrechtsnormen und -vorschriften stelle deshalb unmittelbar eine Verletzung der grundgesetzlich garantierten Rechte des einzelnen Wahlbürgers dar. Somit seien Verletzungen der einfachgesetzlichen Normen auch Verletzungen der Verfassung und damit des Rechtsstaatsprinzips.

Aus dem Demokratie-Prinzip werde das Öffentlichkeitsprinzip abgeleitet: „Die Öffentlichkeit übt gegenüber den Wahlorganen eine Kontrollfunktion aus“. „Geheime ... Auszählungen sind danach gesetzwidrig“ (Schreiber, Handbuch des Wahlrechts, 7. Auflage, 2002, S. 249 f., Rn. 1 mit Verweis auf BVerfGE 89, 291, 302 f.)“. So habe jedermann auch Zutritt zu den Sitzungen der Wahlausschüsse und Wahlvorstände (ebenda), d. h., jeder könne Wahlhandlungen sowie die Ermittlung und Feststellung von Wahlergebnissen beobachten. Diese höchstrichterliche Rechtsprechung und Rechtsmeinung sei grundlegend für seine Beschwerde, dass beim Einsatz von Wahlgeräten der Vorgang eines Teiles der Wahlhandlung (nämlich keine Kontrolle der Dokumentation der abgegebenen Stimmen im Gerät, vergleichbar der Ablage der Stimmen beim Urneneinwurf) sowie die Ermittlung und Feststellung der Ergebnisse im Inneren des Gerätes stattfänden und deswegen nicht beobachtet werden könnten.

Die Kontrollfunktion der Öffentlichkeit solle gewährleisten, dass die Wahlen rechtmäßig durchgeführt würden und somit das Parlament richtig zusammengesetzt sei.

Die Stimmabgabe mit Wahlgeräten erlaube und regle § 35 des Bundeswahlgesetzes (BWG). Dort werde zwar die Beachtung des Grundsatzes der Geheimhaltung gefordert (Absatz 2), nicht jedoch der Grundsatz freier Wahlen, aus

dem das Öffentlichkeitsprinzip zwingend hervorgehe – und auch nicht der Grundsatz der Wahlgleichheit. § 35 BWG sei somit in der Wiederholung grundgesetzlicher Prinzipien defizitär.

§ 34 BWG organisiere das individuelle Wahlgeheimnis mit Stimmzetteln, mache zugleich aber den äußeren Ablauf transparent: „Der Wähler faltet daraufhin den Stimmzettel in der Weise, dass seine Stimmabgabe nicht erkennbar ist und wirft ihn in die Wahlurne.“ Der Stimmzettel-Einwurf in die Urne sei also ein öffentlich zu beobachtender Teil der Wahlhandlung, dessen Öffentlichkeit nicht das Erfordernis des Wahlgeheimnisses beeinträchtige. Die eingesetzten NEDAP-Geräte aber organisierten dieses Erfordernis der Öffentlichkeit, nämlich der beobachtbaren Stimmen-Ablage – vergleichbar mit dem Einwurf in die Urne – eben nicht und entsprächen deshalb nicht dem Öffentlichkeitsgebot. § 37 BWG impliziere die unbestrittene Öffentlichkeit der Stimmenauszählung. Die in den §§ 67 bis 70 der Bundeswahlordnung (BWO) geregelten öffentlichen Ermittlungshandlungen fehlten bei Wahlgeräten, bzw. es werde bei diesen nicht erkennbar, dass die Dokumentation und Feststellung innerhalb der Geräte manipulationsfrei vor sich gehe.

In der „Disparatheit“ der Bundeswahlgeräteverordnung (BWahlGV) zwischen detaillierten apparatetechnischen Anweisungen einerseits und ihrer nur allgemeinen Forderung nach Geltung der BWO andererseits – und damit sinngemäß des BWG – liege wohl der Grund für die Tatsache, dass die Prüf- und Zulassungsverfahren sich vornehmlich oder sogar ausschließlich auf die technischen Vorschriften konzentrierten.

Gegenstand seines Einspruches sei es, die Verfassungs- und Wahlrechtswidrigkeiten derartiger Zusammenhänge im einzelnen herauszuarbeiten und – jenseits des eigentlichen Einspruchs – auch eine Korrektur de lege ferenda einzufordern. Dazu trägt er folgende Mängel vor, die aus seiner Sicht bestehen:

Fehlende Kontrollmöglichkeiten

Die durch das BWG für Wahlgang und Wahlgeschäft vorgeschriebene „Öffentlichkeit“ sei ein Kontrollmechanismus, der die ordnungsgemäße Durchführung der Wahlen gewährleisten sollte. Werde der Kontrollmechanismus „Öffentlichkeit“ im Wahlgeschäft oder Wahlgang teilweise eingeschränkt, so müsse er durch andere entsprechend wirksame Kontrollmechanismen ersetzt werden. Diese äquivalenten Kontrollmechanismen müssten transparent und öffentlich verifizierbar sein, wenn sie wirksam die Manipulation von Wahlen verhindern sollen. Bei den NEDAP-Wahlgeräten handle es sich um Wahlcomputer, auf denen ein komplexes Softwareprogramm installiert sei. Da die Stimmabgabe geheim erfolge und die Funktionsweise der Software nicht transparent – also vom Wähler nicht unmittelbar einsehbar – sei, sei es prinzipiell nicht möglich, die ordnungsgemäße Speicherung und Zählung der Stimmen zu kontrollieren. Vorstellbar sei z. B., dass eine fehlerhafte Software einen bestimmten Anteil der abgegebenen Stimmen unabhängig von der Wahl des jeweiligen Wählers einer bestimmten Partei zuweise, oder dass eine manipulierte Software lediglich die abgegebenen Stimmen zähle und nach einem vorgegebenen Verhältnis auf die zur Wahl stehenden Parteien verteile. Daher sei es für die NEDAP-Geräte erforderlich, die ordnungsgemäße Wahl-

durchführung durch einen alternativen Kontrollmechanismus sicherzustellen.

Gefährdungspotential durch Manipulation

Bei Wahlen mit softwaregesteuerten Wahlgeräten gehe eine besondere Gefahr von dem Umstand aus, dass der Gerätehersteller einen zentralen Angriffspunkt darstelle und dass sich Wahlen über eine Manipulation der Software noch vor der Auslieferung der Geräte (also noch beim Gerätehersteller) wesentlich wirkungsvoller als bei Urnenwahlen manipulieren ließen. Eine solche Manipulation könne etwa von einem – durch Drohungen oder politisch oder finanziell motivierten – Insider beim Hersteller praktiziert werden. Ein Angriff auf den Hersteller sei auch von außen denkbar, etwa über Viren oder Trojaner, die Dritten (z. B. einer politischen Gruppierung oder einem ausländischen Geheimdienst) einen Zugang auf die Rechner des Herstellers ermöglichten. Wegen der Komplexität der eingesetzten Software mit über zweihunderttausend Zeilen Quellcode könne eine solche Manipulation auch bei sorgfältiger Qualitätskontrolle seitens des Herstellers unentdeckt bleiben. Der Wähler als Souverän habe einen Anspruch darauf, dass von den mit der Durchführung der Wahl beauftragten Organen wirksame Mittel ergriffen werden, um solche Manipulationen auszuschließen. Solche Kontrollmöglichkeiten habe die Öffentlichkeit derzeit aber nicht; sie sei im Gegenteil von der Kontrolle der eingesetzten Software derzeit völlig ausgeschlossen. Die jetzige Praxis stelle nicht nur keine Manipulationssicherheit her, sondern sie mache es sogar unmöglich, Manipulationen überhaupt seitens deutscher Behörden verhindern zu können.

Fehlendes verifizierbares Protokoll

Einen wirksamen Kontrollmechanismus könne z. B. ein verifizierbares, vom Wähler einsehbares Papierprotokoll der abgegebenen Stimmen darstellen, das die Möglichkeit einer Überprüfung des Wahlergebnisses bietet (engl. Voter-Verifiable Audit-Trail [VVPAT]). Damit sei ein System gemeint, bei dem ein in das Wahlgerät integrierter Drucker die Wahlentscheidung des Wählers protokolliere. Dieses Protokoll sei vom Wähler hinter Glas einsehbar. Um das Wahlgeheimnis sicherzustellen, fielen diese Quittungen einzeln in eine Wahlurne und stünden gegebenenfalls nach Ende der Wahl für eine manuelle Kontrollzählung zur Verfügung. Die NEDAP-Geräte verfügten hingegen über keinerlei Kontrollmöglichkeit und seien deshalb per se anfällig für Manipulationen. Die Bedeutung der fehlenden Kontrollmöglichkeit sei analog verständlich an einem Beispiel aus dem Geldgeschäft: Einer Bank, die ihren Kontoinhabern zwar monatlich die Zahl der Umsätze auf deren Girokonten und die neuen Kontosalen mitteile, ihren Kunden aber Kontoauszüge mit verifizierbaren Umsatzinformationen vorenthielte, würde man zu Recht nicht vertrauen wollen. Eben dieses Vertrauen werde aber vom Wähler beim Einsatz der NEDAP-Geräte verlangt.

Mangelnde Vertrauenswürdigkeit/ Verifizierbarkeit der Software

Aus dem Verzicht auf eine alternative Kontrollmöglichkeit der Stimmenspeicherung folge unmittelbar, dass an die Vertrauenswürdigkeit der Software besonders hohe Maßstäbe anzulegen seien. Dabei könne es – verfassungsrechtlich und

wahlrechtlich – keinesfalls ausreichend sein, dass die eingesetzte Software dem BMI als oberster Wahlbehörde vertrauenswürdig erscheine. Das Öffentlichkeitsprinzip und die implizierte Kontrollfunktion durch die Öffentlichkeit erforderten vielmehr, dass die Vertrauenswürdigkeit der Software allgemein verifizierbar sei. Eine solche Verifizierbarkeit sei derzeit jedoch nicht gegeben, da das Zulassungsverfahren für die Geräte einschließlich der Prüfung durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) nichtöffentlich und schon deshalb nicht verifizierbar sei, die NEDAP-Geräte einschließlich der eingesetzten Software der interessierten Öffentlichkeit nicht für eine unabhängige Überprüfung zur Verfügung stünden und die Software der Geräte nicht quelloffen („Open Source“) sei, obwohl die Verfügbarkeit des Quellcodes für eine Einschätzung der Vertrauenswürdigkeit unabdingbar sei. Diese Forderung finde sich auch in der Anlage 1 zu § 2 der BWahlGV wieder, die eine Vorlage des Quellcodes im Rahmen des Zulassungsverfahrens erfordere.

Nicht überprüfbare Authentizität der Software

Ein prinzipielles Problem bei der Vertrauenswürdigkeit von Software sei die Frage, ob die vom Anwender eingesetzte Kopie der Software mit einer ursprünglich geprüften Software identisch und damit frei von Manipulationen sei. Zur Authentifizierung von Software gebe es verschiedene etablierte Verfahren. Wesentlich bei solchen Prüfverfahren sei, dass der Prüfalgorithmus und die zu prüfende Kopie der Software nicht aus derselben Quelle stammten, da sonst die Vertrauenswürdigkeit des Prüfalgorithmus mitgeprüft werden müsse. Genau diese Anforderung erfüllten die NEDAP-Geräte nicht, da die beim Gerätestart angezeigten und auch ausgedruckten Prüfsummen von der eingesetzten Software selbst berechnet würden und deshalb nicht geeignet seien, eine Manipulation der Software zu verhindern. Sie könnten allenfalls dazu dienen, den versehentlichen Einsatz einer falschen oder unvollständigen Software-Version zu verhindern.

Nicht erwiesene Authentizität des vorgelegten Quellcodes

Für die Einschätzung der Vertrauenswürdigkeit einer komplexen Software sei in der Regel ein Einblick in den Quellcode der Software erforderlich. Diese Hinschätzung finde sich in Abschnitt B.1 der „Richtlinien für die Bauart von Wahlgeräten“ (Anlage 1 zu § 2 BWahlGV) wieder, der neben der Vorlage des lauffähigen Programms (Objektcode) auch die Vorlage des kommentierten Quellcodes verlange. Um die Vertrauenswürdigkeit des lauffähigen Programms zu gewährleisten, sei aber die gleichzeitige Vorlage von Objekt- und Quellcode nicht ausreichend. Es müsse auch geprüft werden, ob sich das lauffähige Programm tatsächlich aus dem vorgelegten Quellcode erzeugen lasse. Soweit sich der Prüfansatz der PTB aus der BWahlGV erschließen lasse, erfolge eine solche Überprüfung jedoch nicht. Daher sei nicht sichergestellt, dass der PTB nicht bereits ein manipulierter Objektcode vorgelegt werden könne, in dem sich etwa irgendeine „Hintertür“ oder ein so genannter „Trojaner“ befänden.

Mangelhafte Authentizität der eingesetzten Software

Die BWahlGV verlange vom Hersteller der Wahlgeräte die Abgabe einer Baugleichheitserklärung (§ 2 Abs. 6) für jedes in den Verkehr gebrachte Gerät. Eine über das Vorliegen dieser Baugleichheitserklärung hinausgehende Prüfung der

ausgelieferten Wahlgeräte erfolge nicht. Insbesondere erfolge keine Authentifizierung der eingesetzten Software, so dass sich die mit der Durchführung der Wahl befassten Organe auf eine wirksame Qualitätssicherung beim Hersteller vertrauensvoll verlassen müssten sowie darauf, dass die Software nach der Herstellerüberprüfung nicht mehr manipuliert worden sei. Die Authentifizierung der eingesetzten Software ausschließlich dem Hersteller zu überlassen, sei aber ebenso grotesk wie es allein schon der Gedanke wäre, die Auszählung der Stimmen bei einer Urnenwahl nicht-öffentlich durch einen privaten Dienstleister ausführen zu lassen, nur weil dieser schriftlich bestätige, die Zählung ordnungsgemäß durchzuführen.

Technische und konstruktive Mängel

Fehlende Sicherheit und Vertrauenswürdigkeit des Systems

Die eingesetzten Geräte entsprächen hinsichtlich ihrer Manipulations-Sicherheit nicht dem „Stand der Technik“, wie dieses durch die Richtlinien zur BWahlGV (Buchstabe B, Nummer 2.1.) rechtlich geboten sei. Eine von der Regierung der Republik Irland am 1. März 2004 eingesetzte Kommission zu elektronischen Wahlen (Commission on Electronic Voting [CEV]) habe in ihrem Bericht vom Dezember 2004 erhebliche Sicherheitsbedenken gegen die irische Variante der Geräte geäußert und sich gegen eine Verwendung der Geräte in Irland ausgesprochen. Die CEV habe sich nicht in der Lage gesehen, den Gebrauch des auch bei der Bundestagswahl verwendeten Systems zu empfehlen, weil das System bisher nicht habe nachweisen können, dass es (trotz mannigfacher apparativer und funktionaler Vorzüge) den von der Kommission gesetzten Standards (Terms of Reference) zu genügen vermöge.

Es sei für Deutschlands wahlrechtliche Verhältnisse völlig unakzeptabel, dass ein Wahlsystem, das auf eine system-unabhängige Verifizierbarkeit des Wahlergebnisses verzichte, in seinem Sicherheitsansatz nicht den allgemein anerkannten Konzepten und Standards folge und entgegen der BWahlGV nicht „unter Beachtung der für Systeme mit schwerwiegenden Schadensfolgen bei Fehlverhalten (hohe Kritikalität) anerkannten Regeln der Technik aufgebaut“ sei. Aus wissenschaftlicher Sicht befremde es sehr, dass diese Anforderungen der BWahlGV bei der Prüfung durch die PTB nicht berücksichtigt worden seien.

Mangelhafte Gerätesicherheit

Nach der Auslieferung der Geräte hänge die Vertrauenswürdigkeit der Geräte wesentlich davon ab, ob unbefugter Zugang zu den Geräten wirksam verhindert werde und ob Manipulationen an den Geräten erkennbar seien. Nach Einschätzung von Experten lasse sich der Speicherbaustein, auf dem die Wahlsoftware gespeichert ist, innerhalb von zwei Minuten auswechseln. Deshalb sei es unerlässlich, dass die Geräteelektronik vor Manipulation gesichert sei. Die Elektronik befinde sich auf der Rückseite des Gerätes unter einer verschraubten Abdeckung und sei durch zwei vom Hersteller angebrachte – also durch nichtamtliche – Siegel gesichert. Diese Siegel könnten offenbar ohne große Schwierigkeit entfernt werden. Somit bestehe kein ausreichender Schutz gegen eine Manipulation des Wahlgeräts. Wie inkonsistent und lückenhaft das Sicherheitskonzept des Herstellers sei, zeige sich daran, dass vor und nach dem Wahl-

gang die Geräte über zwei farbig markierte Schlüssel in einen anderen Betriebszustand versetzt würden, der die Konfiguration und das Auslesen der Stimmenspeicher ermögliche. Diese Schlüssel seien, zumindest in Irland, bei allen Geräten identisch, wodurch der unautorisierte Zugang zu solchen Schlüsseln erheblich erleichtert werde.

Mangelhaft gesicherter Stimmenspeicher

Die Stimmen würden in den Stimmenspeichern unverschlüsselt abgelegt. Bei den Stimmenspeichern handele es sich um einfachste Bauelemente aus Standardkomponenten, deren Spezifikation öffentlich verfügbar sei. Die Bausteine seien ohne weitere Beschädigung zu öffnen und wieder zu schließen. Da die Stimmen in den Stimmenspeichern unverschlüsselt abgelegt würden, bestehe die einzige Sicherungsmaßnahme der Speicher gegen ein böses Manipulieren der Speicher allein in allen NEDAP-spezifischen Steckverbindungen, über die die Speicher mit den Wahlgeräten bzw. Lesegeräten verbunden würden.

Sicherheitsmängel der Auswertecomputer

Die Wahlgeräte würden über besonders gesicherte Personalcomputer für die Wahlen konfiguriert. Diese gesicherten PCs würden auch für die Auswertung der Stimmenspeicher im Wahlamt eingesetzt. Die irische CEV habe bei diesen gesicherten Computern erhebliche Sicherheitsmängel festgestellt, die das Aushebeln der Sicherheitsmaßnahmen ermöglichen.

Organisatorische Mängel

Fachliche Zuständigkeit:

BMI – PTB – Bundesamt für Sicherheit

Es sei offensichtlich, dass die BWahlGV und die Richtlinien für die Bauart von Wahlgeräten unter Mitwirkung der PTB entstanden seien. Das lasse sich aus der Reduktion der wahlrechtlichen Anforderungen auf den apparatetechnischen Bereich (Belastbarkeit, Haltbarkeit, Rückwirkungsfreiheit, Energieversorgung) sowie aus den lediglich funktionalen Anforderungen erschließen, die sich im Kompetenzbereich der PTB befänden. Bei den NEDAP-Geräten handele es sich aber um Computer mit einer komplexen Software, die auf über zweihunderttausend Zeilen Quellcode beruhe. Eine Beschränkung der Zulassungsprüfung auf apparatetechnische Kriterien sei daher völlig unangemessen. Das für Software-Sicherheit zuständige Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik hätte in die Gestaltung der BWahlGV und in das Zulassungsverfahren von Wahlgeräten einbezogen werden müssen.

Sicherheitsmängel in der Organisation des Wahlgeschäfts

Aufgrund der erheblichen Probleme, die durch unautorisierten Zugang zu den Geräten, zu Zubehör und Software entstehen könnten, sehe die irische Kommission für elektronisches Wählen die dringende Notwendigkeit, unautorisierten Zugang zu den Geräten auch zwischen verschiedenen Wahlen durch geeignete Sicherheitsmaßnahmen zu verhindern. Eine solche Kontrolle finde aber in Deutschland nicht statt, und es seien auch keine angemessenen Regelungen in Kraft, die eine solche Zugangskontrolle sicherstellen könnten. Es sei deshalb davon auszugehen, dass die Geräte in der Regel ausschließlich am Wahltag versiegelt würden. Der Einspruchs-

fürher weiß von einem sachkundigen Zeugen, der an einer Wahlhelferschulung in einer Gemeinde im Lande Brandenburg teilgenommen habe, dass bei der dortigen Aktivität die Wahlgeräte komplett unversiegelt gewesen seien.

Mandatsrelevanz

Die Zahl der vom Einsatz der NEDAP-Wahlgeräte betroffenen Wählerstimmen und der daraus resultierenden Mandate lasse sich nur grob abschätzen. Gleichwohl erweise eine solche Kalkulation nicht nur die quantitative Erheblichkeit, sondern auch die rechtliche Relevanz der vorgebrachten Mängelrügen seines Einspruchs.

Die Größe der Wahlbezirke umfasse maximal 2 500 Einwohner, was laut Schreiber (a. a. O., S. 159) 1 700 Wahlberechtigten entspreche. Bei 1 921 eingesetzten NEDAP-Geräten und einer Wahlbeteiligung von 77,7 Prozent Wahlbeteiligung seien maximal ca. 2,5 Millionen Wählerstimmen betroffen. Da die Geräte in 39 verschiedenen Wahlkreisen eingesetzt worden seien, seien die Abgeordneten dort direkt entweder ganz oder teilweise in rechtswidriger Weise gewählt worden. Die Zahl der über Liste gewählten Abgeordneten könne „im maximalen Grenzfall“ noch einmal 39 Abgeordnete betragen. Es lasse sich somit der „Trend-Korridor“ der unrechtmäßig zustande gekommenen Abgeordneten-Zahlen abschätzen: „von denkbar Null bis zu maximal $2 \times 39 = 78$ “.

IV.

Zu dem Vortrag des Einspruchsführers hat das Bundesministerium des Innern (BMI) unter Einbeziehung der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt und des Bundeswahlleiters – ebenso wie zu weiteren Einsprüchen, die sich auf das Thema der elektronischen Wahlgeräte beziehen – mit Schreiben vom 3. Mai 2006 Stellung genommen.

Danach sei der vorliegende Einspruch zurückzuweisen. Die Wahlgeräte seien insbesondere hinreichend manipulationsicher und auch ein Papierprotokoll erhöhe die Manipulationsicherheit nicht. Auch eine Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes habe nicht vorgelegen. Selbst wenn man Wahlfehler annehmen würde, seien sie nicht mandatsrelevant.

Zum besseren Verständnis der technischen Seite der Einsprüche werden in der Stellungnahme zunächst allgemein der weitere Ablauf der Wahl mit Wahlgeräten (Nummer 1) sowie die Prüfung durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt beschrieben (Nummer 2). Sodann folgt die Stellungnahme zu den vom Einspruchsführer gerügten Aspekten der Wahl mit Wahlgeräten (Nummer 3 bis 5).

1. Ablauf der Wahl mit Wahlgeräten

Einige Wochen vor der Wahl, wenn aufgrund der Entscheidung der Wahlausschüsse die Kreiswahlvorschläge und Landeslisten der Parteien und damit der Inhalt der Stimmzettel feststehen würden, programmiere die Gemeindebehörde für jedes Wahlgerät ein Speichermodul mit den Daten der Stimmzettel und den anderen konkreten Angaben der Wahl. Mit den gleichen Daten werde ein Geräte-Stimmzettel bedruckt. Der Geräte-Stimmzettel werde von der Gemeindebehörde auf dem Tastentableau des Wahlgeräts angebracht. Das programmierte Speichermodul werde auf der Rückseite des Wahlgeräts eingesteckt. Erst mit dem Speichermodul sei

das Wahlgerät prinzipiell für eine Wahl einsetzbar. Nach dem Einstecken des programmierten Speichermoduls erfolge ein Funktionstest des Wahlgeräts durch die Gemeindebehörde. Dabei werde unter anderem kontrolliert, ob das Wahlgerät und sein Softwareprogramm sich korrekt identifizierten, ob alle Tasten richtig programmiert seien und ob sich keine Stimmen im Speichermodul befänden. Bei neueren Bauarten werde außerdem die Unversehrtheit der Versiegelung, die vom Hersteller an der Elektronikinheit angebracht worden sei, kontrolliert. Sei der Funktionstest erfolgreich, werde das Gerät verschlossen und im verschlossenen Zustand amtlich versiegelt.

Am Wahltag kontrolliere der Wahlvorstand die Unversehrtheit der amtlichen Siegel, erbreche sie, baue das Wahlgerät auf und schalte es ein. Der Wahlvorstand kontrolliere die Identifikation des Wahlgeräts und seines Softwareprogramms, das Wahldatum und den Wahlbezirk bzw. -kreis und die Anzeige „0“ für die Zahl der abgegebenen Wählerstimmen. Die durchzuführenden Kontrollen seien detailliert im Handbuch sowie überblicksartig in der Kurzanleitung für die Wahlvorstände beschrieben. Der Wahlvorstand stelle das Wahlgerät mit Hilfe eines Schlüssels auf den Betriebszustand „Wählen“ ein und verriegele diesen Betriebszustand durch einen zweiten Schlüssel. Die beiden Schlüssel würden während des Wahltages bei zwei verschiedenen Mitgliedern des Wahlvorstands aufbewahrt. Der Wahlvorstand gebe das Wahlgerät frei und die einzelnen Wähler gäben ihre Stimmen ab. Am Ende des Wahltages entriegele der Wahlvorstand mit Hilfe der beiden Schlüssel den Betriebszustand „Wählen“ und stelle den Betriebszustand „Wahlauswertung“ ein.

Zur Feststellung der Zahl der Wähler würden die Zahl der Stimmabgabevermerke und der eingenommenen Wahlscheine mit den vom Wahlgerät angezeigten Zahlen der Stimmabgaben verglichen und in der Wahlniederschrift vermerkt. Der Wahlvorstand wähle nun am Wahlgerät die Funktion „Wahlauswertung per Drucker“ und gewinne so das vom Wahlgerät errechnete Ergebnis. In dem Moment, in dem dieses Ergebnis ausgedruckt werde, könnten keine weiteren Stimmen mehr hinzugefügt werden.

Der Ausdruck des Wahlergebnisses werde in die Wahlniederschrift aufgenommen. Der Wahlvorsteher stelle die Zahl der insgesamt abgegebenen Erst- und Zweitstimmen und der für jeden Bewerber und jede Liste abgegebenen Stimmen fest und kontrolliere, ob die Summe der einzelnen Ergebnisse mit der Zahl der insgesamt abgegebenen Stimmen übereinstimme. Sollte der Drucker defekt sein, könne entweder das Wahlergebnis am Display angezeigt und von dort in die Wahlunterlagen übertragen werden oder das Speichermodul mit den Stimmen werde in ein anderes Wahlgerät eingesteckt und mit diesem werde der Ergebnisausdruck angefertigt. Der Wahlvorstand entferne das Speichermodul mit den Stimmen und übergebe es verpackt und versiegelt der Gemeindebehörde. Das Wahlgerät werde ebenfalls verschlossen und zurücktransportiert.

Die Speichermodule könnten jederzeit nach Ablauf des Wahltages erneut in ein Wahlgerät eingesteckt werden, um das Ergebnis noch einmal (bzw. beliebig oft) zu gewinnen. Darüber hinaus könnten die Speichermodule im Rahmen einer Wahlprüfung ausgelesen werden. Dabei könne festgestellt werden, ob die Stimmen, die vierfach redundant gespeichert würden, Defekte aufwiesen. Das Speichermodul

enthalte, ebenso wie ein Stimmzettel, auch Informationen über Stimmenkoppelungen (Erst- und zugehörige Zweitstimme). Über die Anwendungssoftware könnten alle gespeicherten Stimmen als Stimmzettel mit den entsprechenden Kreuzen ausgedruckt und von Hand nachgezählt werden. Seien alle Einspruchsfristen verstrichen, würden die Speichermodule nach Freigabe durch den Bundeswahlleiter komplett gelöscht und könnten mit den Daten der nächsten Wahl programmiert werden.

Schließlich enthalte auch das Wahlgerät selbst umfangreiche Diagnosefunktionen und führe mit Hilfe dieser Funktionen beim Gerätestart, während des laufenden Betriebs sowie vor und nach der Speicherung von Stimmen Selbsttests durch.

2. Ablauf der Prüfung bei der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt

Bei der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt werde ein Mustergerät geprüft. Die Prüfung orientiere sich an der Bundeswahlgeräteverordnung und der Anlage 1 zu § 2 BWahlGV, den Richtlinien für die Bauart von Wahlgeräten. Diese schrieben die zu prüfenden Anforderungen vor.

Die Anforderungen gliederten sich in konstruktionstechnische, funktionale und einige ergonomische Anforderungen. Anforderungen bezüglich der Sicherheit seien implizit ebenfalls enthalten.

Bei der Prüfung würden verschiedene Prüfmethode verwendet. Anforderungen wie z. B. die, dass das Wahlgerät in seiner Konstruktion dem Stand der Technik entsprechen müsse, würden durch Inspektionen der technischen Unterlagen und durch Sichtprüfungen am Gerät geprüft. Anforderungen wie z. B. die nach bestimmten Funktionen oder Abläufen würden durch Funktionstests am Wahlgerät geprüft. Dabei würden generell auch Fehlersituationen, Defekte, falsche Handhabung, Stromausfälle usw. berücksichtigt. Anforderungen an die Verträglichkeit gegenüber bestimmten Umwelteinflüssen würden durch Klimakammertests, Vibrations- und Falltests, Messungen der Empfindlichkeit gegenüber elektromagnetischen Feldern, Stromschwankungen u. Ä. geprüft. Auch die elektromagnetische Abstrahlung der Wahlgeräte werde kontrolliert. Parallel zu diesen Prüfungen erfolgten die gründliche Inspektion des Quellcodes des in den Wahlgeräten verwendeten Softwareprogramms, dynamische Funktionstests des Softwareprogramms sowie Reviews der Entwicklungsdokumentation, der Testdokumentation und der Bedienungsanleitung. Die Softwareprüfung nehme in der Regel 90 Prozent des zeitlichen Aufwands der Baumusterprüfung in der PTB in Anspruch.

Die Baumusterprüfung werde durch eine Arbeitsgruppe der PTB durchgeführt, die langjährige Erfahrungen mit Wahlgeräteprüfungen habe und als Softwareprüfstelle akkreditiert sei. Die Arbeitsgruppe stütze sich bei der Baumusterprüfung auch auf externe, akkreditierte Prüflaboratorien, z. B. bei den mechanischen Tests.

An bestimmten Stellen lege die Bundeswahlgeräteverordnung ein spezielles Sicherheitsniveau fest, wie z. B. beim allgemeinen Zuverlässigkeits- und Sicherheitsniveau, bei der Rückwirkungsfreiheit usw. Wo die BWahlGV keine besonderen Festlegungen treffe, werde bei der Prüfung der Wahlgeräte ein Maßstab angelegt, mit dem mindestens ein

vergleichbares Sicherheitsniveau gewährleistet werde wie bei der konventionellen Wahl.

Bei der Prüfung und Bewertung werde als Voraussetzung angenommen, dass sich das Wahlgerät am Wahltag permanent unter der Kontrolle des Wahlvorstandes befinde und dass die Speichermodule, die die Stimmen enthielten, mit der gleichen Sorgfalt behandelt würden wie Stimmzettel und Urnen bei der konventionellen Wahl.

Die konventionelle Wahl mit den gesetzlich festgelegten Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Wahlvorstände habe sich über eine lange Zeit bewährt. Genau diese Rolle der Wahlvorstände bleibe beim Einsatz von Wahlgeräten erhalten.

3. Technische Aspekte des Einspruchs

3.1 Identifikation der Hardware und des Softwareprogramms

Die Hardware der Wahlgeräte werde über einen Namen und eine Versionsnummer identifiziert. Der Name befinde sich auf dem Typenschild an der Vorderseite der Geräte. Name und Versionsnummer könnten darüber hinaus vom Gerät auf Anforderung angezeigt und ausgedruckt werden. Sie könnten somit jederzeit mit den Angaben auf der Baugleichheitserklärung verglichen werden.

Soweit der Einspruchsführer kritisiert, dass das Softwareprogramm nicht ausreichend identifizierbar sei und dass die Identifikation des Softwareprogramms nicht ausreichend geprüft werde, stellt das BMI fest:

Das Softwareprogramm identifiziere sich über eine Versionsnummer und zwei Prüfsummen. Die Prüfsummen würden durch das Gerät selbst gebildet, indem ein im Softwareprogramm enthaltener Prüfsummenalgorithmus verwendet werde. Der Prüfsummenalgorithmus werde im Rahmen der Baumusterprüfung geprüft. Dabei werde festgestellt, ob der Algorithmus korrekt arbeite, ob er das gesamte Softwareprogramm einbeziehe, ob er nicht ausgeschaltet oder umgangen werden könne und ob seine Ergebnisse unverändert an den Drucker und das Display übergeben würden.

Die Versionsnummer und die beiden Prüfsummen der Software könnten jederzeit, auch während des Wahltags und im Beisein von Wählern, am Gerät angezeigt und ausgedruckt werden und mit der Baugleichheitsklärung verglichen werden. Das Softwareprogramm sei damit jederzeit identifizierbar.

Vor der Verwendung der Geräte fänden zwei Kontrollen der Softwareidentifikation statt, und zwar durch die Gemeindebehörde einige Wochen vor der Wahl und durch die Wahlvorstände am Tag der Wahl.

Die Gemeindebehörde komplettiere die Wahlgeräte, indem die Speichermodule mit den konkreten Angaben zur Wahl programmiert und in die Wahlgeräte eingesteckt würden. Die Gemeindebehörde führe anschließend einige Kontrollen aus. Dabei werde u. a. geprüft, ob die Softwareidentifikation des Seriengerätes mit der des zugelassenen Baumusters übereinstimme. Die Softwareidentifikation des Baumusters werde in der Verwendungsgenehmigung veröffentlicht und mittels eines Aufklebers auf dem Gerät angebracht.

Nach der Kontrolle der Softwareidentifikation (und weiteren Prüfungen) würden die Wahlgeräte verschlossen und amtlich

gesiegelt. In diesem Zustand verblieben sie bis zum Aufbau durch den Wahlvorstand am Morgen des Wahltags. Der Wahlvorstand sei angewiesen, vor dem Aufbau die Unverletztheit der Siegel zu überprüfen.

Nach dem Aufbau der Geräte führe der Wahlvorstand ebenfalls eine Kontrolle der Softwareidentifikation durch.

Bei allen Schritten würden nicht nur die Anzeigen kontrolliert, sondern auch Ausdrücke angefertigt, die für nachträgliche Überprüfungen zur Verfügung stünden.

Die Prüfungen der Softwareidentifikation durch die Gemeindebehörde und durch den Wahlvorstand seien in der Bedienungsanleitung der Wahlgeräte vorgeschrieben. Die Bedienungsanleitung sei Bestandteil der Bauart, sie sei ebenfalls durch die PTB geprüft worden und stelle eine verbindliche Vorschrift für die Handhabung der Wahlgeräte dar.

3.2 Authentifizierung des Softwareprogramms

Zur Vermutung des Einspruchsführers, dass es möglich sei, die Eproms mit dem Softwareprogramm zu ändern oder auszutauschen, ohne dass dies bemerkt werde, wird wie folgt Stellung genommen:

Die Frage sei, ob die in den Seriengeräten befindlichen Eproms tatsächlich Kopien der bei der Baumusterprüfung geprüften Eproms seien, ob also das Softwareprogramm auf den Eproms der Seriengeräte authentisch (echt) sei.

3.2.1 Prüfsummen und andere informationstechnische Mittel

Die durch das Wahlgerät angezeigten oder ausgedruckten Prüfsummen seien nicht dazu geeignet und deshalb auch nicht dafür vorgesehen, die Authentizität des Softwareprogramms zu sichern. Es sei theoretisch möglich, Eproms zu schaffen, die ein verändertes Softwareprogramm enthielten und trotzdem auf Nachfrage die ursprünglichen, erwarteten Prüfsummen lieferten, indem neben dem Softwareprogramm auch der Prüfsummenalgorithmus manipuliert werde. Die Prüfsummen dienten deshalb allein der Identifikation, nicht der Authentifizierung. Sie schützten vor unabsichtlichen Veränderungen, aber nur beschränkt vor beabsichtigten Manipulationen.

Würden die bisher verwendeten Prüfsummen durch andere informationstechnische Verfahren ersetzt, dann ändere sich an dieser Situation grundsätzlich nichts. Solange für die Erzeugung und Anzeige dieser Werte ein Algorithmus verwendet werde, der Bestandteil des Wahlgerätes ist, könne zusammen mit dem Softwareprogramm auch der Algorithmus manipuliert werden. Er könne so verändert werden, dass der ursprüngliche Wert vorgespiegelt werde. Alle Werte, die durch Bauteile oder Softwareprogramme des (eventuell manipulierten) Wahlgeräts bereitgestellt werden, seien für eine Authentifizierung nur beschränkt geeignet bzw. sogar ungeeignet.

Eine Authentifizierung über solche Verfahren könne nur vollständig sein, wenn die Eproms bei jedem einzelnen Seriengerät entnommen und außerhalb des Wahlgeräts mit unabhängigen Hilfsmitteln geprüft würden. Seien die Werte unabhängig ermittelt worden, könnten sie mit den Werten des Baumusters verglichen werden.

Auch bei einer Stückprüfung aller ausgelieferten Eproms könne es weitere Manipulationsmöglichkeiten geben. So könne z. B. die Elektronikeinheit so geändert werden, dass nicht mehr die kontrollierten und als korrekt befundenen Eproms benutzt werden, sondern neu hinzugefügte, veränderte programmierte Eproms.

Beständen also berechtigte Zweifel daran, dass die vom Hersteller produzierten Seriengeräte mit dem Baumuster übereinstimmen, dann müsse eine Stückprüfung aller ausgelieferten Geräte erfolgen, bei denen nicht nur die Baugleichheit der Eproms, sondern auch die Baugleichheit der Elektronikeinheit und aller anderen wichtigen Bestandteile der Wahlgeräte überprüft werden müsse.

Dies wäre grundsätzlich machbar, aber mit erheblichem zusätzlichem Aufwand verbunden.

3.2.2 Zugriffsmöglichkeiten auf das Softwareprogramm

Falls das Softwareprogramm des Wahlgeräts durch ein manipuliertes ersetzt werden solle, dann müsse dieses manipulierte Softwareprogramm die Funktionstests vor der Wahl bestehen. Es müsse sich also größtenteils wie das korrekte Softwareprogramm verhalten. Außerdem müsse es mit der Hardware der Wahlgeräte zusammenarbeiten, da sonst Tasten, Displays usw. nicht funktionieren würden. Es erscheine deshalb unrealistisch, das Softwareprogramm komplett neu zu schreiben; eher sei eine Modifikation des bestehenden Softwareprogramms denkbar.

Um das bestehende Softwareprogramm modifizieren zu können, müsste der Quellcode verfügbar sein. Dieser liege nur beim Hersteller NEDAP sowie beim Prüflaboratorium in der PTB vor. Beide Stellen seien durch standardmäßige Sicherheitsmaßnahmen wie Firewalls, Virenschutz, Rechtevergabe und Zugangskontrollen vor dem Eindringen unbefugter Dritter geschützt.

3.2.3 Auswirkungen geänderter oder ausgetauschter Eproms

Das Wahlgerät einschließlich seines auf den Eproms befindlichen Softwareprogramms funktioniere nur als Wahlgerät, wenn ein korrekt programmiertes Speichermodul eingesteckt werde. Während das Softwareprogramm den generellen Ablauf des Wählens und des Auswertens der Wahl bestimme, enthalte das Speichermodul die Daten der Stimmzettel und die anderen konkreten Daten der Wahl.

Die Eproms mit dem Softwareprogramm seien durch den Hersteller produziert, in das Wahlgerät eingebaut und dieses dann ausgeliefert worden. Die Daten der Stimmzettel und die anderen konkreten Wahldaten stünden erst einige Wochen vor dem Wahltermin fest und werden erst dann unabhängig vom Hersteller von der Gemeindebehörde in die Speichermodule einprogrammiert.

Würden nun die Eproms beim Hersteller oder nach der Auslieferung manipuliert, dann seien nur Manipulationen ohne genaue Kenntnis der Tastenbelegung und der Nummerierung von Bewerbern möglich. Es sei zum Beispiel nur möglich, das Softwareprogramm so zu ändern, dass der Bewerber 3 einen Teil der Stimmen des Bewerbers 4 bekommt oder dass Stimmen mit einem festen Verhältnis auf die Listen der Parteien 7 und 8 aufgeteilt werden. Welche Bewerber sich am Wahltag unter den Nummern 3 und 4 verbergen oder welche

Listen am Wahltag die Nummern 7 und 8 haben werden, sei bis einige Wochen vor der Wahl in der Regel nicht bekannt. Die Belegung der Tasten ändere sich außerdem von Wahl zu Wahl. Manipulationen müssten also in der Regel „blind“ erfolgen und würden sich dann auf alle Wahlen in gleicher Art und Weise auswirken.

Gezielte Manipulationsversuche seien damit in der Regel schwierig, solange sie sich auf die Manipulation der Eproms beschränken. Sie seien nur sinnvoll, wenn die Manipulation auch die gefüllten Speichermodule mit den Daten für eine bestimmte Wahl umfasse. Sobald diese aber vorliegen, eingesteckt und überprüft worden seien, seien die Wahlgeräte verschlossen, amtlich versiegelt und besonders geschützt aufbewahrt.

Zusammenfassend sei zu sagen, dass die Authentizität des Softwareprogramms bei den Wahlgeräten durch eine Gesamtheit von Gegebenheiten und flankierenden Maßnahmen gewährleistet werde. Hierzu zähle vor allem die Tatsache, dass für eine Manipulation der Zugriff auf den Quellcode des Softwareprogramms und der Zugriff auf die gefüllten Speichermodule nötig seien. Der Zugriff auf den Quellcode würde strafbare Handlungen, wie ein unbefugtes Eindringen beim Hersteller oder der PTB voraussetzen. Ein Zugriff auf die Speichermodule sei erst dann sinnvoll, wenn die Wahlgeräte bereits auf die Wahlämter verteilt, dort komplettiert und versiegelt worden seien. Zu diesem Zeitpunkt seien sie aber besonders geschützt aufbewahrt, so dass ein Zugriff ebenso unwahrscheinlich erscheine wie ein Zugriff auf die von der Gemeindebehörde aufbewahrten Stimmzettel.

3.3 Übereinstimmung von Quellcode und Softwareprogramm

Die Einspruchsführer hätten vermutet, dass der bei der PTB geprüfte Quellcode nicht mit dem Softwareprogramm übereinstimmen könne, das in den Wahllokalen zum Einsatz komme.

Dieses Problem bestehe aus zwei Teilen: a) Gehören der in der PTB geprüfte Quellcode und das in der PTB als Bestandteil des Baumusters geprüfte Softwareprogramm zusammen? b) Entsprechen die in den Wahllokalen eingesetzten Seriengeräte mit ihren Softwareprogrammen dem Baumuster? Problem a) werde im folgenden Ablauf dargestellt, während Problem b) die in Punkt 3.2 bereits behandelte Authentifizierung des eingesetzten Softwareprogramms betreffe.

Der Quellcode werde beim Hersteller der Wahlgeräte durch die Programmierer geschrieben. Aus ihm gehe durch einen Übersetzungsvorgang das Softwareprogramm hervor, das sich auf den Eproms im Inneren des Wahlgeräts befinde. Der Hersteller sende ein Wahlgerät einschließlich der Eproms mit dem Softwareprogramm für die Baumusterprüfung bei der PTB ein. Gleichzeitig reiche er auch den Quellcode ein, aus dem das Softwareprogramm hervorgegangen sei. Der Hersteller versichere verbindlich, dass das Softwareprogramm aus genau dem Quellcode hervorgegangen sei, der zur Prüfung vorgelegt wird. Da die Funktionalität des Wahlgerätes sowohl am Baumuster mit dem darin enthaltenen Softwareprogramm als auch durch eine Inspektion des Quellcodes geprüft werde, würden Abweichungen zwischen beiden mit großer Wahrscheinlichkeit während der Prüfung entdeckt werden. Zu solchen Abweichungen sei es bisher nicht gekommen.

Als zusätzliche vertrauensbildende Maßnahme würde außerdem im Rahmen der ersten Baumusterprüfungen durch die PTB ein Audit der Softwareentwicklung beim Hersteller durchgeführt.

3.4 Sicherung der Stimmen im Speichermodul

Der Einspruchsführer habe angeführt, dass die Stimmen im Speichermodul nicht verschlüsselt abgelegt sind, und vermute, dass diese einfach geändert oder gelöscht werden könnten.

Die Stimmen seien im Speichermodul nur insoweit unverschlüsselt abgelegt, als man unter Verschlüsselung die Anwendung eines kryptografischen Algorithmus verstehe. Sie seien keineswegs einfach ablesbar im Speichermodul abgelegt. Um sie zu ändern, sei neben dem Zugriff auf das (geschützt bei den Gemeindebehörden aufbewahrte) Speichermodul und ein passendes Programmiergerät auch die Information erforderlich, wie die Stimmen im Speichermodul abgelegt werden müssen, damit das Wahlgerät sie beim Zählen berücksichtigt. Die Stimmen würden außerdem redundant und mit einigen Sicherungsmaßnahmen abgelegt, so dass sie bei der Auswertung hinsichtlich ihrer Integrität geprüft werden könnten. Verletzten die manipulierten Stimmen eine der Integritätsregeln, würden sie nicht gezählt und eine Fehlermeldung erscheine.

Eine Offenlegung des Quellcodes würde die Integritätsbedingungen allgemein bekannt machen und damit Ansatzpunkte für Manipulationsversuche bieten.

Einfacher als die gezielte Manipulation einzelner oder aller Stimmen sei die Löschung von Stimmen, sofern Zugriff auf die Speichermodule und ein passendes Programmiergerät bestehe. Um dies zu verhindern, würden die Speichermodule während der Wahl beaufsichtigt und nach der Wahl genauso sicher aufbewahrt wie ausgefüllte Stimmzettel.

3.5 Sicherheitsmängel der Auswertecomputer

Der Einspruchsführer habe auf die zahlreichen Probleme, die in Irland mit den PCs und der speziellen Software aufgetreten seien, die für die Wahlauswertung verwendet worden seien, verwiesen.

Das irische Wahlsystem lege fest, dass die Inhalte mehrerer Wahlurnen vor der Auszählung gemischt werden müssten. Damit sei es in Irland erforderlich, die Speichermodule mehrerer Wahlgeräte an einer zentralen Stelle zusammenzuführen und (in einer Datenbank auf einem PC) zu mischen, bevor die Wahlauswertung stattfinden darf. Das Ergebnis werde also mit Hilfe eines PCs und darauf befindlicher spezieller Software gewonnen.

Diese Situation bestehe in Deutschland nicht. In jedem Wahllokal stelle der Wahlvorstand mit Hilfe des Wahlgeräts am Ende des Wahltages das Wahlergebnis des Wahlbezirkes fest.

Die Wiederholung der Wahlauswertung in der Gemeindebehörde sei demgegenüber keine Feststellung des amtlichen Endergebnisses.

Im Wahlamt würden in der Regel die Speichermodule aus den einzelnen Wahllokalen noch einmal gelesen, die Ergebnisse auf einem PC gesammelt und dann addiert. Stattdessen oder parallel dazu könnten jedoch auch die von den Wahl-

vorständen ermittelten Ergebnisse aus den Wahllokalen verwendet und diese manuell oder mit einem Taschenrechner addiert werden.

Die in Irland für die Umrechnung der Stimmen in Sitze verwendete und ebenfalls von der irischen Kommission kritisierte spezielle Software sei nur für so genannte STV-Wahlen (Single Transferable Vote Elections) geeignet, die in Deutschland keine Verwendung fänden.

Da das in den Wahlämtern zum Addieren verwendete Verfahren und demzufolge auch die dafür verwendeten PCs und ihre spezielle Software für die Gewinnung des amtlichen Endergebnisses nicht relevant seien, unterlägen sie keinen speziellen Anforderungen. Sie seien nicht Bestandteil der Bauart und würden nicht geprüft.

3.6 Fehlen eines verifizierbaren Protokolls

Zur Kritik des Einspruchsführers, dass die Verwendung von Wahlgeräten ohne (Papier-)Protokollfunktion dazu führe, dass eine Auszählung nicht überprüfbar sei, wird wie folgt Stellung genommen:

Ein denkbare, bei Geräten der Firma NEDAP aber nicht erstelltes, Papierprotokoll (auch engl. Voter Verifiable Paper Audit Trail [VVPAT] genannt) werde durch das Wahlgerät vor der endgültigen Stimmabgabe ausgedruckt, dem Wähler hinter Glas präsentiert und nach der Bestätigung durch den Wähler und damit endgültiger Stimmabgabe in eine abgeschlossene Urne geworfen.

Die Verwendung von VVPATs habe Vor- und Nachteile und sei in der Fachwelt nicht unumstritten. Insbesondere sei durch die Verwendung eines VVPAT keine unabhängige Verifikation möglich. So könne der VVPAT, wie jedes Papierprodukt, manipuliert werden. Es gebe ungezählte Möglichkeiten, professionell aussehende Drucksachen herzustellen. Für das zusätzlich erforderliche Zerstören oder Austauschen von Stimmzetteln seien keinerlei besondere Fähigkeiten nötig. Im Gegensatz dazu erfordere das Manipulieren elektronischer Daten spezielle Kenntnisse. Aus diesen Gründen sei der VVPAT grundsätzlich unzuverlässiger als die elektronischen Daten. Der VVPAT sei auch nicht unabhängig. Er könne nicht das mangelnde Vertrauen in die Funktionsfähigkeit des Wahlgeräts ersetzen, da er vom Wahlgerät erzeugt werde. Nachdem der Wähler die Wahlkabine verlassen habe, könne das Wahlgerät z. B. den gerade erzeugten VVPAT als ungültig markieren und einen neuen drucken. Dies könne zwar mit Tests entdeckt werden. Der VVPAT solle aber gerade deswegen verwendet werden, weil den Tests des Wahlgeräts kein Vertrauen entgegengebracht werde. Werde der VVPAT um verschlüsselte Merkmale ergänzt, um das Einfügen zusätzlicher Papierquittungen oder das Ersetzen von Papierquittungen zu verhindern, dann könne er wiederum nicht mehr durch den Wähler überprüft werden. Der Wähler sei dann nicht mehr in der Lage zu entscheiden, ob der ihm präsentierte VVPAT korrekt markiert worden sei und später mitgezählt werde. Weiter sei für die Realisierung ein Drucker nötig, der nicht nur ausfallen könne, sondern während des Wahltages auch kleinere Probleme wie Papierstau, auslaufende Tinte usw. verursachen könne. Zudem sei es bei Wahlen mit vielen Stimmen möglich, dass der Wähler seine Auswahl teilweise vergesse und fälschlicherweise annehme, dass der VVPAT nicht korrekt sei. Dies erhöhe unberechtigt teilweise die Zweifel gegenüber dem Wahlgerät und könne zu

einer überflüssigen Nachzählung führen. Schließlich sei es sehr schwierig, VVPATs so zu gestalten, dass auch behinderte Wähler mit ihnen zurecht kämen. So könnten z. B. Sehschwache wieder auf Hilfe angewiesen sein, um ihren VVPAT zu kontrollieren. Abschließend verweist das BMI auf eine kleine Studie des Massachusetts Institute of Technology, eines der renommiertesten Technologie-Forschungsinstitute der USA, die ergeben habe, dass der größte Teil der Testwähler den VVPAT ungelesen bestätige oder, wenn er ihn gelesen und als fehlerhaft empfunden habe, trotzdem bestätige (in der Annahme, dass das Papier nicht lügen könne).

Das VVPAT könne allerdings u. U. auch Vorteile haben. Bisher fehlten jedoch praktische Erfahrungen mit diesem Hilfsmittel. In den nächsten Jahren stünden mehrere Wahlen im Ausland mit VVPAT bevor, die wissenschaftlich untersucht werden sollten. Die PTB werde die weitere Entwicklung auf diesem Gebiet beobachten. Derzeit spreche nichts dafür, dass ein VVPAT die ohnehin schon hohe Sicherheit der Wahlgeräte noch erhöhen würde. Ein generelles Misstrauen der Bevölkerung in die Sicherheit der Wahlgeräte sei ebenfalls nicht ersichtlich, so dass auch dieser Aspekt nicht die Einführung des VVPAT angeraten erscheinen lasse.

4. Rechtliche Aspekte des Einspruchs

4.1 Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes

Eine Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes liege nicht vor.

Das Öffentlichkeitsprinzip werde nach herrschender Auffassung aus dem Demokratieprinzip im Sinne von Artikel 20 Abs. 1 GG abgeleitet (Schreiber, Kommentar zum BWG, 7. Auflage, 2002, § 10 Rn. 1; Karpen, Elektronische Wahlen? Einige verfassungsrechtliche Fragen, 2005, S. 31). Die Öffentlichkeit der Wahl sei eine Grundvoraussetzung für eine demokratische politische Willensbildung. Die Öffentlichkeit übe gegenüber den Wahlorganen eine Kontrollfunktion aus; geheime Auszählungen oder Beratungen seien daher unzulässig. Das Öffentlichkeitsprinzip diene damit dem Schutz vor Wahlfälschungen und dem Vertrauen der Bürger in manipulationsfreie Wahlen (Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, NVwZ 1991, S. 1175, 1179; Oberverwaltungsgericht Koblenz NVwZ 1991, 598, 600).

Einfachrechtlich sei das Öffentlichkeitsprinzip in den §§ 10, 31 des Bundeswahlgesetzes und § 54 BWO geregelt. Gemäß § 10 BWG finde die Verhandlung, Beratung und Entscheidung der Wahlausschüsse und Wahlvorstände in öffentlicher Sitzung statt. Der gesamte Willensbildungs- und Entscheidungsprozess, der zu der Feststellung des Ergebnisses für den Wahlbezirk führt, müsse im Lichte der Öffentlichkeit geschehen. § 54 BWO konkretisiere dies dahingehend, dass während der Wahlhandlung und der Ergebnisermittlung jedermann Zutritt zu den Wahlräumen habe, soweit dies ohne Störung des Wahlgeschäfts möglich sei.

Allerdings sei das Öffentlichkeitsprinzip nicht grenzenlos gewährleistet. Ebenso wenig wie die in Artikel 38 Abs. 1 GG ausdrücklich geregelten Wahlrechtsgrundsätze könne es in voller Reinheit verwirklicht werden. Das Ziel der Wahl, in kurzer Zeit eine handlungsfähige Volksvertretung zu bilden, stehe mit dem Öffentlichkeitsgrundsatz in Konflikt. Insofern gelte für die herkömmliche Urnen- und Briefwahl dasselbe wie für die Wahl an elektronischen Wahlgeräten. Auch dort

werde das Öffentlichkeitsprinzip nicht in letzter Konsequenz verwirklicht.

4.2 Öffentlichkeit der Stimmabgabe

Der Einspruchsführer habe bemängelt, dass bei der Wahl mit Wahlgeräten die Stimmabgabe nicht öffentlich sei.

§ 31 Satz 1 BWG bestimme, dass die Wahlhandlung öffentlich sei. Die Wahlhandlung umfasse den gesamten Wahlvorgang vom Zusammentritt des Wahlvorstandes, dem Betreten des Wahllokals durch die Wähler, die Überprüfung der Wähler durch den Wahlvorstand, dem Einwurf des Stimmzettels in die Urne bis zur Erklärung des Wahlvorstehers, dass die Wahlhandlung beendet sei. Ausnahmen seien gemäß § 31 Satz 2 BWG lediglich für Personen gestattet, die die Ordnung und Ruhe stören. Gemäß § 54 BWO sei der Zutritt der Wahlräume insoweit gestattet, wie dies ohne Störung des Wahlgeschäfts möglich sei.

Die Öffentlichkeit der Wahlhandlung diene mehreren Zwecken. Zum einen werde vertreten, dass die öffentliche Wahl ein wichtiger Integrationsfaktor sei (OVG NW, NVwZ 1991, S. 1175, 1179). Die Wahl stelle einen symbolisch-rituellen Akt dar, durch den der Bürger sich öffentlich als Souverän erfahre (Karpen a. a. O., S. 31). Zum anderen diene die öffentliche Wahlhandlung der Kontrollierbarkeit der Wahlhandlung. Die Öffentlichkeit soll überwachen können, dass nur Wähler, die vom Wahlvorstand daraufhin kontrolliert worden seien, ob sie tatsächlich im Wählerverzeichnis eingetragen gewesen seien, einen (einigen) Stimmzettel einwerfen. Der öffentliche Einwurf des Stimmzettels in die Wahlurne – im Gegensatz zum geheimen eigentlichen Wahlakt – diene aber auch der Kontrolle durch die Wahlvorstände, dass der Wähler tatsächlich den – und nur diesen einen – Stimmzettel einwerfe.

Unter Berücksichtigung dieser Ziele sei der Öffentlichkeitsgrundsatz bei der Wahl mit Wahlgeräten nicht verletzt.

Bei der Wahl mit Wahlgeräten erfolge das Betreten des Wahlraumes durch die Wähler und die Überprüfung der Wähler durch den Wahlvorstand in gleicher Weise wie bei der Urnenwahl. Lediglich der Einwurf der Stimme in die Wahlurne (= Drücken der Taste „Stimmabgabe“) erfolge jedenfalls bei der Wahl mit NEDAP-Wahlgeräten noch in der Wahlkabine, da die Kennzeichnung des Stimmzettels und die Stimmabgabe an einem einzigen Gerät erfolgten. Die Kontrolle, dass jeder Wähler, der seine Wahlbenachrichtigungskarte abgegeben hat, auch tatsächlich – und nur einmal – gewählt habe, kontrolliere der Wahlvorstand durch Ablesen der Bedieneinheit.

Der Integrationsfaktor der Wahl sei demnach bei der Wahl mit Wahlgeräten in gleicher Weise gegeben wie bei der Urnenwahl.

Das Ziel der Kontrollierbarkeit der Wahlteilnahme werde bei der Wahl mit elektronischen Wahlgeräten ebenfalls erreicht: dass nur berechtigten Wählern der Zugang zur Wahlkabine gewährt werde, könne die Öffentlichkeit ebenso kontrollieren wie bei der Urnenwahl.

Im Übrigen sei der Öffentlichkeitsgrundsatz auch bei der Urnenwahl und der Briefwahl nicht in voller Reinheit verwirklicht. Zum einen regelten § 31 BWG und § 54 BWO, dass durch die Verwirklichung des Öffentlichkeitsgrundsatzes der ordnungsgemäße Ablauf der Wahl nicht gestört werden

dürfe. Das Ziel der Wahl, in kurzer Zeit ein handlungsfähiges Parlament zu bilden, dürfe durch die Gewährung der Öffentlichkeit nicht beeinträchtigt werden. Das Bundeswahlgesetz messe damit dem Ziel, die Wahl zeitgerecht ablaufen zu lassen und das Wahlergebnis in angemessener Zeit zu ermitteln, eine größere Bedeutung bei als der minutiösen Kontrolle durch die Öffentlichkeit.

Der Öffentlichkeitsgrundsatz unterliege noch weiteren Einschränkungen: zur Wahrung des informationellen Selbstbestimmungsrechts dürften andere Wahlberechtigte oder Beobachter der Wahl Angaben zur Person anderer Wähler grundsätzlich nicht zur Kenntnis nehmen. Der Einblick in das Wählerverzeichnis zu anderen Personen sei daher nur ausnahmsweise gestattet (§ 17 BWG), und der Wahlvorstand dürfe grundsätzlich Angaben zur Person des Wählers nur so verlautbaren, dass sie von anderen im Wahlraum anwesenden Personen nicht vernommen werden können (§ 54 Abs. 4 Satz 2 BWO). Damit entfalle weitgehend die Möglichkeit einer Kontrolle der Wahlberechtigung eines Wählers durch die Öffentlichkeit. Eine hierauf gerichtete Kontrolle müsse sich auf die Überprüfung beschränken, ob der Wahlvorstand die Wahlberechtigung der Wähler überprüft.

Die Öffentlichkeit der Stimmabgabe sei z. B. auch bei der Briefwahl stark eingeschränkt. Bei dieser Form der Wahl fehle es gänzlich an dem integrierenden Faktor der Wahl, da die eigentliche Wahlhandlung in der Privatsphäre und nicht im öffentlichen Raum stattfinde. Damit entfalle bei der Briefwahl auch die Kontrollierbarkeit der Wahlhandlung durch die Öffentlichkeit. Denn die Öffentlichkeit habe naturgemäß keinen Einblick, ob z. B. bestimmte Personen von ihrem Wahlrecht Gebrauch gemacht hätten oder nicht.

4.3 Öffentlichkeit der Stimmenauszählung

Hinsichtlich der Öffentlichkeit der Stimmenauszählung weist das BMI darauf hin, dass der Ausdruck des vom Wahlgerät errechneten Ergebnisses des Wahlbezirks durch den Wahlvorstand nach Abschluss der Wahlhandlung und die Übernahme des Ergebnisses in die Wahlniederschrift ohne weiteres durch die Öffentlichkeit kontrollierbar sei.

Der Wahlvorstand und jeder Wahlbeobachter könnten durch Kontrolle und Gegenüberstellung der Stimmabgabevermerke in dem Wählerverzeichnis mit den vom Gerät registrierten gültigen und ungültigen Erst- und Zweitstimmen feststellen, ob das Gerät alle Stimmabgaben erfasst und korrekt addiert habe. Denn die Zahl der Stimmabgabevermerke im Wählerverzeichnis müsse identisch sein mit der jeweiligen Summe von gültigen und ungültigen Erst- bzw. Zweitstimmen. Beim Wahlgerät könne der Wähler seine Erst- und Zweitstimme nur korrekt abgeben oder bewusst die Taste ungültig drücken. Wenn er – was kaum vorkommen dürfe – sich zwar zum Wahlgerät begibt, aber dort nicht beide Stimmen gültig oder ungültig abgibt, sehe der Wahlvorstand an der Bedieneinheit, dass keine Stimme abgegeben worden sei, so dass kein Stimmabgabevermerk im Wählerverzeichnis eingetragen werden dürfe.

Darüber hinaus werde jede Stimme einzeln im Speichermodul – mehrfach gesichert – gespeichert und könne jederzeit reproduziert werden. Im Falle eines Speicherfehlers enthalte das Speichermodul auch hierzu Informationen. Das Speichermodul enthalte, ebenso wie ein Stimmzettel, auch Informationen über Stimmenkoppelungen (Erst- und zugehörige

Zweitstimme). Über die Anwendungssoftware seien alle gespeicherten Stimmen als Stimmzettel mit den entsprechenden Kreuzen ausdrückbar und von Hand nachzählbar.

Es fehle allerdings an der körperlichen Erfassbarkeit der einzelnen Stimmen, so dass es an einer für die Allgemeinheit nachvollziehbaren Summenbildung fehle.

Dies sei jedoch auch nicht erforderlich. Der Schutz vor Verfälschungen des Wahlergebnisses werde durch eine Reihe anderer Maßnahmen gewährleistet.

Zum einen werde das Wahlgerät vor seiner Zulassung durch die PTB gründlich daraufhin untersucht, ob es einwandfrei funktioniere, auch unter widrigen Umständen (kurzfristige Stromausfälle, falsche Handhabung), ob es dem Stand der Technik entspreche usw. Im Vorfeld der Wahl werde das Gerät durch die Gemeindebehörde, die das Speichermodul programmiert, einer umfassenden Prüfung unterzogen. Auch der Wahlvorstand habe beim und nach dem Aufbau des Geräts umfangreiche Funktionskontrollen durchzuführen, die öffentlich erfolgten.

Der Ausdruck des Ergebnisses des jeweiligen Wahlbezirks finde in dem Wahllokal statt. Durch die dezentrale Ergebniserhebung entfalle die Möglichkeit einer Manipulation an dem Speichermodul während des Transports des Wahlgeräts oder während der Auslesung in einem zentralen Wahlamt. Die dezentrale Ergebniserhebung gewährleiste auch, dass Manipulationen Einzelner allenfalls auf das Wahlergebnis im jeweiligen Wahlbezirk Auswirkungen haben könnten.

Durch diese umfangreichen gesetzlichen Vorkehrungen werde bei der Wahl mit Wahlgeräten eine mindestens ebensolche Zuverlässigkeit des Ergebnisses erreicht wie bei der Urnenwahl.

Bei der Prüfung einer etwaigen Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes bei der Wahl mit Wahlgeräten sei wiederum ein Vergleich mit der Verwirklichung des Öffentlichkeitsgrundsatzes bei der Urnenwahl anzustellen.

Auch bei der Urnenwahl sei der Öffentlichkeitsgrundsatz nicht in letzter Konsequenz verwirklicht. Wahlbeobachtern sei nur eine eingeschränkte Kontrolle der Wahl möglich, die sich auf das beschränke, was ein einzelner Beobachter erfassen könne, ohne den Ablauf der Auszählung zu stören. Auch für die Öffentlichkeit bei der Auszählung der Stimmen und Beratung durch die Wahlvorstände gelte, dass dieser Grundsatz mit dem Ziel, zügig ein funktionsfähiges Parlament zu bilden, in Einklang gebracht werden müsse.

Es sei auch nicht erforderlich, den Öffentlichkeitsgrundsatz bei der Auszählung der Stimmen stärker zur Geltung zu bringen. Denn dem Ziel, das Vertrauen der Bevölkerung in manipulationsfreie Wahlen zu stärken, dienen noch weitere Vorkehrungen im Bundeswahlgesetz und in der Bundeswahlordnung. Bei der Auszählung gelte durchgängig ein Mehr-Augen-Prinzip, so dass die Ergebnisse der Wahl jeweils von mehreren Mitgliedern des Wahlvorstands kontrolliert würden (§ 69 BWO). Die Stimmzettel seien für eine gewisse Zeit aufzubewahren, so dass eine Nachzählung möglich sei (§ 73 BWO). Die Auszählung der Stimmen finde, wie auch bei der Ergebniserhebung bei der Wahl mit Wahlgeräten, dezentral im Wahllokal statt; dadurch entfalle die Möglichkeit von Manipulationen an der Urne während des Transports. Durch die dezentrale Auszählung beschränkten

sich die Auswirkungen von Manipulationen auf das Wahlergebnis im jeweiligen Wahlbezirk.

Bei der Verhinderung von Unregelmäßigkeiten bei der Wahl sei die öffentliche Kontrolle nur ein – wenn auch wichtiger – Faktor unter vielen. Keine Maßnahme könne für sich genommen Manipulationen oder unbeabsichtigte Verfälschungen des Wahlergebnisses verhindern. Sämtliche Maßnahmen gemeinsam gewährleisteten jedoch einen weitestgehenden Schutz der Wahl vor Wahlfälschungen.

4.4. Vorverlagerung der Öffentlichkeit durch öffentliche Prüfung des Geräts/Veröffentlichung des Prüfergebnisses

Da der Öffentlichkeitsgrundsatz bei der Wahlhandlung und dem Wahlgeschäft nicht verletzt sei, sei eine „Vorverlagerung“ der Öffentlichkeit in der Weise, dass die Öffentlichkeit Einblick in die Prüfergebnisse der PTB oder den Quellcode des Wahlgeräts nehmen müsse, nicht erforderlich. Aber selbst wenn man davon ausginge, dass es bei der Wahl mit Wahlgeräten ein Öffentlichkeitsdefizit gäbe, könnte dieses durch eine Veröffentlichung des Quellcodes nicht behoben werden.

Wie oben dargestellt, gelte der Grundsatz der Öffentlichkeit nicht schrankenlos. Dem demokratischen Staat des Grundgesetzes sei zwar die Öffentlichkeit wesenseigen. Die grundsätzliche Öffentlichkeit schließe jedoch notwendige Geheimhaltung nicht aus (Sachs, Kommentar zum GG, 3. Auflage, Artikel 20 Rn. 18; instruktiv Jestaedt, AöR 126 [2001], S. 205 ff.). Sie sei unter anderem dort gesetzlich beschränkt, wo es um Rechte Dritter gehe. So dürfe der Staat um der Öffentlichkeit willen weder die Individualsphäre des Einzelnen noch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse verletzen. Der Vorrang des Schutzes von privaten sowie Geschäftsdaten vor dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit werde in vielen Vorschriften deutlich: so sei, wie oben dargestellt, die grundsätzliche Öffentlichkeit des gesamten Wahlgeschäfts und der Wahlvorbereitung insoweit eingeschränkt, als Einsichtnahme in das Wählerverzeichnis nur bezüglich der eigenen Daten möglich sei; die Kenntnis von Daten fremder Personen sei nur ausnahmsweise zulässig (§§ 17 BWG, 56 Abs. 4 Satz 4 BWO). Die für Gerichtsverhandlungen grundsätzlich vorgeschriebene Öffentlichkeit könne zum Schutz von privaten oder Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen ausgeschlossen werden (§ 172 Nr. 2 und 3 GVG, § 52 ArbGG, § 55 VwGO). Das gemäß Artikel 42 Abs. 1 Satz 1 GG grundsätzlich öffentlich tagende Plenum des Deutschen Bundestages könne mit Zweidrittelmehrheit die Öffentlichkeit ausschließen (Satz 2). Ein solcher Ausschluss der Öffentlichkeit komme namentlich bei nach der Geheimschutzordnung geheimhaltungsbedürftigen Angelegenheiten in Betracht (Schmidt-Bleibtreu/Klein-Kretschmer, Kommentar zum GG, 10. Auflage, Artikel 42 Rn. 7). Zu den geheimhaltungsbedürftigen Angelegenheiten zählen auch Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse (§ 2a GeheimschutzO BT).

Die grundsätzliche Öffentlichkeit der Wahlvorbereitung und des Wahlgeschäfts könne mithin aus Gründen des Schutzes privater Daten oder von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen eingeschränkt werden. Ebenso wenig wie der Öffentlichkeitsgrundsatz uneingeschränkt die Einsichtnahme in private Daten anderer Personen im Wählerverzeichnis rechtfertigen könne, könne die Einsichtnahme in die Konstruktionsunter-

lagen und den Quellcode der Wahlgeräte der Firma NEDAP verlangt werden.

Der Schutz der Betriebsgeheimnisse der Firma NEDAP müsse dem Interesse der Öffentlichkeit an der Offenlegung dieser Geheimnisse auch insbesondere deshalb vorgehen, weil die Geheimhaltung der Betriebsgeheimnisse zusammen mit anderen Faktoren zur Sicherheit des Wahlgeräts und damit der Wahl beitrage. Die Bauartzulassung sowie die Prüfungen der Wahlgeräte vor ihrer Zulassung durch die PTB sowie die abschließende Prüfung durch die Gemeinden ersetzen insoweit zulässigerweise die Kontrolle durch die Öffentlichkeit.

5. Mandatsrelevanz

Ein Wahlfehler sei nicht festzustellen. Aber auch wenn von einem Wahlfehler ausgegangen werde, wäre dieser jedenfalls nicht mandatsrelevant. Ein Wahlfehler sei nur dann relevant, wenn nach den gegebenen Umständen des Falles eine konkrete Wahrscheinlichkeit bestehe, dass sie auf das Wahlergebnis und damit auf die Sitzverteilung von Einfluss gewesen sein könne. Ein mandatsrelevanter Wahlfehler bei der Wahl mit Wahlgeräten sei nur dann gegeben, wenn Anhaltspunkte dafür vorlägen, dass eine alternativ durchgeführte Urnenwahl zu anderen Wahlergebnissen geführt hätte. Dafür hätte der Einspruchsführer keinen hinreichenden, konkreten und greifbaren Anhalt angeben.

Dem Bundeswahlleiter seien zudem bei der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag keine Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit der Wahl mit Wahlgeräten bekannt geworden. Eine Abfrage bei den Länderinnenministerien habe hierfür ebenfalls keine Anhaltspunkte ergeben. Hinweise auf gezielte Manipulationen oder unbeabsichtigte Veränderungen an den eingesetzten Wahlgeräten lägen nicht vor. Ein entsprechender konkreter Verdacht sei bisher auch von anderer Seite nicht geäußert worden.

V.

Die Stellungnahme des BMI ist dem Einspruchsführer bekannt gegeben worden. Er hat hierauf mitgeteilt, dass er auf die „weithin merkwürdigen Argumente des BMI“ nicht eingehen könne, ohne die Prüfungsunterlagen der NEDAP-Wahlgeräte zu kennen. Er beantragt daher die Überlassung dieser Unterlagen und erklärt, dass er sie nur im Rahmen des Wahleinspruches nutzen und nicht an Dritte weitergeben werde. Aufgrund der Verweigerung der Herausgabe der Unterlagen habe er den Verdacht, dass der Deutsche Bundestag seine Funktionen missbrauche und ihn in seinen Grundrechten vorsätzlich verletze. Zudem sei das Wahlprüfungsverfahren nicht rechtsstaatlich, da Artikel 41 GG ein verfassungswidriger Verfassungsartikel sei.

Mit Schreiben vom 25. Juli 2006 wurde dem Einspruchsführer vom Sekretariat des Wahlprüfungsausschusses mitgeteilt, dass der Deutsche Bundestag keine Prüfberichte oder sonstige Unterlagen der PTB angefordert habe. Da aus diesem Grunde die Herausgabe nicht möglich sei, wurde der Einspruchsführer aufgefordert, die aus seiner Sicht klärungsbedürftigen tatsächlichen und rechtlichen Behauptungen des BMI zu konkretisieren und mitzuteilen.

Der Einspruchsführer hat mit Schreiben vom 15. August 2006 die Stellungnahme des BMI hinsichtlich der erforderlichen Sachkunde und der intellektuell-rationalen Seriosität in

Frage gestellt. Er beantragt daher, dass der Ausschuss beschließe, die BMI-Stellungnahme als ungeeignet zurückzuweisen. Weiter soll der Ausschuss u. a. beschließen, dass in diesem und anderen Anfechtungsverfahren eine mündliche Anhörung stattfinde und dass bei einer Ablehnung seiner Anträge jedes Mal eine rechtsförmige Begründung erteilt werde. Im Übrigen wiederholt der Einspruchsführer in diesem Schreiben seine bereits mit seiner ersten Einspruchsschrift erhobenen Rügen und in einem weiteren Schreiben vom 18. November 2006 die Forderung nach Anberaumung eines Termins zur mündlichen Verhandlung, für die er auch Anträge zur Vernehmung von Zeugen stellt.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet.

Ein Wahlfehler ist in dem Einsatz elektronischer Wahlgeräte bei der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag nicht zu erkennen.

Die Stimmabgabe mit Wahlgeräten ist nach § 35 BWG ebenso wie die Stimmabgabe mit Stimmzetteln (§ 34 BWG), die den Regelfall bildet, und die Briefwahl (§ 36 BWG) gesetzlich vorgesehen.

Soweit der Einspruchsführer die Verfassungsmäßigkeit einzelner Vorschriften bezweifelt, müssen nähere Ausführungen zu dieser Frage hier unterbleiben. Nach der ständigen Praxis des Deutschen Bundestages und des Wahlprüfungsausschusses sehen sich diese nicht berufen, die Verfassungswidrigkeit von Wahlrechtsvorschriften unter Einbeziehung des § 35 BWG oder der BWahlGV festzustellen. Diese Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden (so zuletzt in der laufenden 16. Wahlperiode in der Zweiten Beschlussempfehlung des Wahlprüfungsausschusses vom 22. Juni 2006 – Bundestagsdrucksache 16/1800, S. 229 u. a.; vgl. auch BVerfGE 89, 291, 300). Insoweit kann eine Überprüfung durch den Ausschuss nicht erfolgen. Gleiches gilt für die vom Einspruchsführer behauptete Verfassungswidrigkeit des Artikels 41 GG.

Im Übrigen haben bei Wahleinsprüchen gegen die Wahl zum 15. Deutschen Bundestag der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag hinsichtlich der grundsätzlichen Zulässigkeit des Einsatzes von Wahlgeräten festgestellt, dass keine Zweifel daran bestehen, dass der Gesetzgeber unter Wahrung der Wahlrechtsgrundsätze auch die Stimmabgabe mit Wahlgeräten vorsehen kann. Es gibt danach auch keinen Anlass, die Verfassungskonformität des § 35 BWG zu hinterfragen. Beim Einsatz von Wahlgeräten wird die Einhaltung der Wahlrechtsgrundsätze, insbesondere der Grundsätze der freien, gleichen und geheimen Wahl, durch ein vielschichtiges System von Kontroll- und Informationspflichten in gleichem Maße gewährleistet wie bei der Urnenwahl (Bundestagsdrucksache 15/1150 vom 6. Juni 2003 [Anlage 19, S. 60 und Anlage 36, S. 116]). Auch in der Kommentarliteratur wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass § 35 Abs. 2 Satz 1 BWG gewährleistet, dass die Wahl-

gerätewahl hinsichtlich der Wahrung des Wahlgeheimnisses und des Ausschlusses von Manipulationsmöglichkeiten die gleichen Sicherungen erfährt wie die Wahl mit Stimmzetteln (Schreiber, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 7. Auflage, 2002, § 35 Rn. 4). Der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag haben weiter festgestellt, dass bei der Durchführung der Stimmabgabe mit elektronischen Wahlgeräten nicht in schematischer Art und Weise darauf geachtet werden muss, dass jede typischerweise mit Stimmzetteln verbundene Besonderheit auf die Stimmabgabe mit Wahlgeräten übertragen wird. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Stimmabgabe mit Wahlgeräten die Stimmabgabe unter einem bestimmten Gesichtspunkt vereinfacht (Bundestagsdrucksache 15/1150, Anlage 19, S. 60).

Auch der Einwand, dass die die Wahl mit Wahlgeräten regelnden Vorschriften nicht an elektronische Geräte angepasst worden seien, trifft nicht zu. § 1 BWahlGV erwähnt ausdrücklich die Stimmabgabe mittels „rechnergesteuerter Geräte“ (vgl. Schreiber, a. a. O., § 35 Anm. 1). Zudem entsprechen die bekannt gemachten Bauartzulassungen für elektronische Geräte dem § 2 Abs. 5 BWahlGV. Für elektronische Geräte vom Typ NEDAP ist die Zulassung durch Entscheidung des BMI vom 31. Mai 1999 erfolgt.

Soweit der Einspruchsführer davon ausgeht, dass die genannten Vorschriften zwar auf elektronische Wahlgeräte anwendbar seien, aber höherrangigen Anforderungen nicht genügten, betrifft diese Rüge wiederum die Frage der Verfassungsmäßigkeit von Wahlrechtsvorschriften, auf die der Wahlprüfungsausschuss nicht näher eingehen kann.

Schließlich begegnet auch die konkrete Ausgestaltung der Wahl mit Wahlgeräten keinen Bedenken.

So entsprechen die bei der Bundestagswahl 2005 eingesetzten Wahlgeräte der Firma NEDAP den gesetzlichen Vorgaben. § 35 BWG regelt i. V. m. der BWahlGV, die das Bundesministerium des Innern im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft auf der Grundlage von § 35 Abs. 3 BWG erlassen hat (VO vom 3. September 1975, BGBl. I S. 2459 mit späteren Änderungen, vgl. dazu Schreiber, a. a. O., S. 824), die Voraussetzungen und das Verfahren der Stimmabgabe mit Wahlgeräten. Somit können anstelle von Stimmzetteln und Urnen bei einer Wahl auch mechanisch oder elektrisch betriebene einschließlich rechnergesteuerter Geräte eingesetzt werden (§ 1 BWahlGV).

Das in § 35 BWG vorgeschriebene Verfahren und die Zuständigkeiten beim Einsatz von Wahlgeräten der Firma NEDAP sind bei der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag eingehalten worden. Die gemäß § 35 Abs. 2 Satz 2 BWG erforderliche Bauartzulassung wurde erteilt und im Bundesanzeiger bekannt gegeben. Die Verwendungsgenehmigung gemäß Absatz 2 Satz 4 und 5 liegt ebenfalls vor.

Anlage 1 der BWahlGV (Richtlinien für die Bauart von Wahlgeräten, BGBl. I 1999, S. 749, 753) setzt für die Bauartzulassung voraus, dass die Geräte den dort gestellten Anforderungen insbesondere an die Identifizierbarkeit, den technischen Aufbau und die Funktionsweise genügen, was durch Inspektionen der technischen Unterlagen, Sichtprüfungen am Gerät sowie unterschiedliche Funktionstests nachgewiesen wird. Diesen Anforderungen ist ausweislich der überzeugenden Stellungnahme des BMI und der PTB voll entsprochen worden.

Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes

Ein Verstoß gegen das Öffentlichkeitsprinzip kann in dem Einsatz der Wahlgeräte nicht gesehen werden.

Einfachrechtlich ist das Öffentlichkeitsprinzip in den §§ 10, 31 BWG und in § 54 BWO verankert. Es ist nicht zu erkennen, dass bei der Bundestagswahl 2005 beim Einsatz von NEDAP-Wahlgeräten gegen die genannten Vorschriften verstoßen worden ist. Gemäß § 10 BWG verhandeln, beraten und entscheiden die Wahlausschüsse und Wahlvorstände in öffentlicher Sitzung. § 31 Satz 1 BWG bestimmt: „Die Wahlhandlung ist öffentlich“. § 54 BWO konkretisiert dies dahingehend, dass während der Wahlhandlung und der Ergebnisermittlung jedermann Zutritt zu den Wahlräumen hat, soweit dies ohne Störung des Wahlgeschäfts möglich ist.

§ 5 BWahlGV verweist auf die Anwendbarkeit der BWO. Somit gilt auch bei der Wahl mit Wahlgeräten, dass die Verhandlungen, Beratungen, Abstimmungen und Entscheidungen der Wahlausschüsse und -vorstände für Jedermann zugänglich sind. Damit findet der gesamte Willensbildungs- und Entscheidungsprozess, der zu der Feststellung des Ergebnisses für den Wahlbezirk führt, im Lichte der Öffentlichkeit statt. Auch der öffentliche Zugang zum Wahlraum ist bei der Wahl mit Wahlgeräten gewährleistet. Schließlich finden, unter Beachtung des Grundsatzes der Geheimheit der Wahl, auch die Wahlhandlung (§ 54 BWO) sowie die Stimmauszählung (§ 67 ff. BWO) beim Einsatz von Wahlgeräten öffentlich statt. Es existiert daher keine rechtliche Beschränkung der Öffentlichkeit bei der Wahl mit Wahlgeräten.

Soweit der Einspruchsführer ein über die Erfordernisse der genannten Normen hinausgehendes Öffentlichkeitsprinzip behauptet, ist dies nicht zu erkennen. Insbesondere ist nicht zu sehen, aus welchen Bestimmungen sich dieses ergeben soll und welchen Inhalt es haben soll. Darüber hinaus wird auch nicht klar, inwieweit Vorschriften über das Öffentlichkeitsprinzip bei der Wahl mit Wahlgeräten verletzt worden sein sollen. Nach Auffassung des Wahlprüfungsausschusses ist die Einhaltung der geltenden gesetzlichen Bestimmungen unter Einschluss des Öffentlichkeitsgrundsatzes beim Einsatz von Wahlgeräten beachtet worden. Soweit das Öffentlichkeitsprinzip, wie vom BMI dargestellt, ebenso wenig wie die in Artikel 38 Abs. 1 GG ausdrücklich geregelten Wahlrechtsgrundsätze in voller Reinheit verwirklicht werden könne, gilt dies für die herkömmliche Urnenwahl und die Wahlgerätewahl in gleichem Maße. Zum Öffentlichkeitsgrundsatz gehört jedenfalls nicht, dass jede einzelne Handlung der Einzelkontrolle unterliegt, da sonst bei der herkömmlichen Wahl per Stimmzettel der misstrauische Bürger vor jedem Einwurf eines Wahlzettels bezweifeln könnte, dass sich in der Urne nicht schon manipulierte Wahlzettel befinden.

Auch bei der Briefwahl ist die Öffentlichkeit der Stimmabgabe, wie vom BMI zutreffend dargestellt, stark eingeschränkt. Da die Wahlhandlung in der Privatsphäre und nicht im öffentlichen Raum stattfindet, fehlt es bei dieser Wahlart an dem integrierenden Faktor der Wahl. Auch die Kontrollierbarkeit der Wahlhandlung durch die Öffentlichkeit entfällt, da die Öffentlichkeit keinen Einblick hat, ob z. B. bestimmte Personen von ihrem Wahlrecht Gebrauch gemacht haben oder nicht.

Bei den NEDAP-Wahlgeräten erfolgt der Wahlablauf grundsätzlich in gleicher Weise wie bei der Urnenwahl. Der Wähler betritt den Wahlraum und wird durch den Wahlvorstand überprüft, so dass nur berechtigte Wähler den Zugang zur Wahlkabine erhalten. Lediglich der Einwurf der Stimme in die Wahlurne geschieht durch Drücken der Taste „Stimmabgabe“. Da die Kennzeichnung des Stimmzettels und die Stimmabgabe an einem einzigen Gerät vorgenommen werden, findet der Akt der Stimmabgabe an diesem Gerät in der Wahlkabine statt. Für den Wahlvorstand und die Öffentlichkeit ist dieser Akt dennoch transparent, da nur der Wähler, der seine Wahlbenachrichtigungskarte abgegeben hat, an dem Wahlgerät wählen darf. Durch die Technik ist sichergestellt, dass z. B. eine „doppelte Stimmabgabe“ nicht möglich ist.

In der Rechtswirklichkeit steht die konkrete Wahlhandlung der Stimmabgabe beim Einsatz von Wahlgeräten somit im Spannungsfeld des Prinzips der geheimen Wahl und des Öffentlichkeitsgrundsatzes. Vor diesem Hintergrund ist es hinnehmbar, dass beim Einsatz rechnergesteuerter Wahlgeräte nicht jeder Teilakt des Stimmenregistrierungsverfahrens für Jedermann transparent ist. Es gehört zu den Besonderheiten der fortschreitenden Technisierung, dass von der Funktionsfähigkeit der eingesetzten Systeme ausgegangen wird, wenn sie vor ihrem Einsatz in einem speziellen Verfahren geprüft worden ist. Dies gilt umso mehr, als in allen anderen Verfahrensschritten die erforderliche Kontrolle stattfindet und dadurch die erlangten Ergebnisse auf ihre Plausibilität überprüft werden können.

Es kann also nur darauf ankommen, dass die Öffentlichkeit die grundsätzliche Möglichkeit hat, sich von der Funktionsfähigkeit des Wahlverfahrens zu überzeugen. Dem trägt das Wählen mit Wahlgeräten Rechnung, da der Wähler sich in einem amtlichen Verfahren befindet. So wird er in einem öffentlichen Wahllokal vom bestellten Wahlvorstand über seinen amtlich ausgestellten Wahlschein persönlich identifiziert, das Abgeben seiner Stimme wird am Wahlcomputer individuell registriert – und kann von ihm korrigiert werden – und das Wahlergebnis wird unter Berücksichtigung seiner Wahlentscheidung veröffentlicht. Bei Zweifeln an der Richtigkeit des Verfahrens kann er die Wahl anfechten. Unter Berücksichtigung dieser Erwägungen kann eine Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes bei der Wahl mit Wahlgeräten nicht festgestellt werden.

Dies gilt umso mehr, als vorliegend im Wahlablauf die Beachtung der insoweit spezielleren Vorschriften des § 35 BWG i. V. m. der BWahlGV festzustellen ist. Soweit ein Vergleich mit den Vorschriften über die herkömmliche Urnenwahl ergibt, dass typischerweise mit Stimmzetteln verbundene Besonderheiten nicht deckungsgleich auf die Stimmabgabe mit Wahlgeräten übertragen worden sind, ist darauf hinzuweisen, dass dies auch nicht gefordert wird (Bundestagsdrucksache 15/1150, Anlage 19, S. 60).

Zudem ist weder festgestellt noch von dem Einspruchsführer vorgetragen worden, dass ein amtliches Organ durch Missachtung der Vorgaben des § 31 BWG oder des § 54 BWO einen Wahlfehler begangen hätte. Vielmehr ergibt sich aus dem Fehlen eines solchen Vorbringens, dass davon ausgegangen werden muss, dass die Beachtung des Öffentlichkeitsgrundsatzes durch den betreffenden Wahlvorstand sichergestellt war.

Die Öffentlichkeit kann auch den Ausdruck des vom Wahlgerät errechneten Ergebnisses des Wahlbezirks nach Beendigung der Wahlhandlung sowie die Übernahme des Ergebnisses in die Wahl Niederschrift und damit die Auszählung insgesamt kontrollieren. Durch den von § 14 BWahlGV vorgeschriebenen Abgleich der Stimmabgabevermerke im Wählerverzeichnis mit den vom Gerät registrierten gültigen und ungültigen Erst- und Zweitstimmen kann auch kontrolliert werden, ob das Wahlgerät alle Stimmabgaben erfasst und korrekt addiert hat. Zudem können alle gespeicherten Stimmen als Stimmzettel mit den entsprechenden Kreuzen ausgedruckt und von Hand nachgezählt werden. Das in § 14 BWahlGV geregelte Verfahren der Stimmenauszählung ist somit nicht zu beanstanden. Soweit der Einspruchsführer darüber hinaus bei der Stimmenauszählung durch Wahlgeräte einen Verstoß gegen das Öffentlichkeitsprinzip sieht, verkennt er, dass der Wahlprüfungsausschuss nur einen eventuellen Verstoß gegen diese Spezialnorm feststellen könnte. Die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der Vorschrift ist, wie erwähnt, dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten.

Die vom Einspruchsführer aufgezählten bloßen Möglichkeiten, dass bei der Wahl mit Wahlgeräten Manipulationen vorgenommen werden können, stehen den tatsächlich feststellbaren Nachteilen der Urnenwahl gegenüber. So sind die bei der herkömmlichen Wahl festzustellenden Fehler eines (unbeabsichtigten) Falsch-Wählens bei der Stimmabgabe oder eines Falsch-Zählens bei der Stimmauswertung apparativ nahezu vollständig ausgeschlossen (vgl. dazu Schreiber, a. a. O., § 35 Rn. 2).

Schließlich ist auch in dem Verfahren der Bauartzulassung gemäß den §§ 1 bis 3 BWahlGV durch das BMI und die PTB kein Wahlfehler zu erkennen. Die PTB führt eine „gründliche Inspektion des Quellcodes“ des in den Wahlgeräten verwendeten Softwareprogramms durch, das durch standardmäßige Sicherheitsmaßnahmen vor dem Eindringen unbefugter Dritter geschützt ist. Ein vom Einspruchsführer behaupteter Anspruch auf Einblick in diesen Quellcode besteht nicht. Auch der Grundsatz der Öffentlichkeit kann nicht dazu führen, unbegrenzt in andere Rechte wie z. B. den Schutz von privaten Daten oder von Betriebsgeheimnissen einzugreifen.

Der Schutz der Betriebsgeheimnisse der Firma NEDAP überwiegt das Interesse der Öffentlichkeit an der Offenlegung dieser Geheimnisse, zu denen auch der Quellcode gehört. Insoweit kann die vom Einspruchsführer angebotene Selbstverpflichtung, mit der er die Nichtweitergabe aller von der Firma NEDAP übermittelten Daten zusichert, nicht zu einer abweichenden Beurteilung führen. Die den Einspruchsführer bei Verstoß gegen die Erklärung erwartenden rechtlichen und wirtschaftlichen Konsequenzen stehen in keinem Verhältnis zu dem Schaden, der durch die Kenntniserlangung dieser Informationen durch Unbefugte entsteht. Insbesondere trägt auch diese Geheimhaltung der Betriebsgeheimnisse der Firma NEDAP zur Sicherheit des Wahlgeräts und damit der Wahl bei. Die Bauartzulassung sowie die Prüfungen der Wahlgeräte vor ihrer Zulassung durch die PTB sowie die abschließende Prüfung durch die Gemeinden ersetzen somit in zulässiger Weise die Kontrolle durch die Öffentlichkeit.

Mängel der Hardware und Software der Wahlgeräte

Nach überzeugender Darstellung des BMI entspricht die Geräteprüfung den Bestimmungen der BWahlGV, der Anlage 1 zu § 2 BWahlGV und den Richtlinien für die Bauart von Wahlgeräten (BGBl. I 1999, S. 749, 753). So entsprechen die Geräte in ihrer Konstruktion dem Stand der Technik, was durch Inspektionen der technischen Unterlagen, Sichtprüfungen am Gerät sowie unterschiedliche Funktionstests nachgewiesen wird.

Auch der im Juli 2006 veröffentlichte Zweite Bericht der irischen CEV bestätigt, dass die betreffenden Wahlgeräte, also die Hardware, von „guter Qualität“ und „zuverlässig“ seien. Die Software sei von angemessener Qualität. Der Einsatz der NEDAP-Geräte könne somit „vertrauensvoll empfohlen werden“. Insgesamt gebe es nur „geringfügigen“ (im engl. Original: minor) Änderungsbedarf. Die an der in Irland benötigten Spezialsoftware geäußerte Kritik ist für Wahlen nach deutschem Wahlrecht nicht einschlägig (vgl. zur Kritik Sietmann, E-Voting: Ja, aber...“, in: c't 2006, S. 54), da in Irland die Speichermodule mehrerer Wahlgeräte an einer zentralen Stelle zusammengeführt und (in einer Datenbank auf einem PC) gemischt werden müssen, bevor die Wahlauswertung stattfinden darf. Das Ergebnis wird dort also, anders als in Deutschland, mit Hilfe eines PCs und darauf befindlicher spezieller Software gewonnen. Vor diesem Hintergrund ist auch das Ergebnis der CEV zu sehen, die den Einsatz nur dieser (in Irland erforderlichen) Software nicht empfehlen kann. Im Vergleich mit der herkömmlichen Stimmabgabe kommt die Kommission weiter zu dem Ergebnis, dass dieses Verfahren in den Bereichen Geheimhaltung und Genauigkeit der Wahl mit Wahlgeräten, wenn auch teilweise nur unbedeutend, überlegen sei, das elektronische Verfahren aber das Potenzial für größere Genauigkeit innehat.

Das BMI hat überzeugend dargestellt, dass das im irischen Wahlsystem geforderte Mischen der Inhalte mehrerer Wahlurnen vor der Auszählung nicht mit dem deutschen Wahlsystem vergleichbar ist. Die in Irland für die Umrechnung der Stimmen in Sitze verwendete spezielle Software findet daher in Deutschland keine Verwendung, so dass die genannten Probleme hier auch nicht auftreten können. In Deutschland stellt der Wahlvorstand mit Hilfe des Wahlgeräts am Ende des Wahltages das Wahlergebnis des Wahlbezirkes fest. Das in den Wahlämtern zum Addieren verwendete Verfahren und demzufolge auch die dafür verwendeten PCs und ihre spezielle Software sind somit, anders als in Irland, für die Gewinnung des amtlichen Endergebnisses nicht relevant. Da bei der ebenfalls möglichen Addition der Ergebnisse mittels Taschenrechner an diese ebenfalls keine besonderen Anforderungen gestellt werden, unterliegen auch die verwendeten PCs und die Software keiner Bauartprüfung.

Die NEDAP-Wahlgeräte arbeiten zudem im Offline-Betrieb und sind somit von externen Beeinflussungen während der Wahl weitgehend geschützt. Die (Stimm-)Daten werden auf einem speziellen Datenträger (Stimmenmodul) gespeichert und auf einem anderen Gerät ausgezählt. Es handelt sich also um ein weitgehend Hardware-gestütztes System, so dass die Bauartzulassung als geeignetes Kontrollmoment erscheint.

Soweit der Einspruchsführer rügt, dass die Zulassungsprüfung der PTB auf apparattechnische Kriterien beschränkt sei, ist diese Annahme durch die Ausführungen des BMI widerlegt. Die Baumusterprüfung erfolgt danach durch eine Ar-

beitsgruppe der PTB, die in der Prüfung von Wahlgeräten erfahren und als Softwareprüfstelle akkreditiert ist. Die von der PTB durchgeführte Softwareprüfung nimmt 90 Prozent des zeitlichen Aufwands der Baumusterprüfung in Anspruch. Das BMI hat konkret mitgeteilt, dass neben einer gründlichen Inspektion des Quellcodes „dynamische Funktionstests des Softwareprogramms“ stattfinden. Auch der aktuelle Bericht der irischen CEV empfiehlt den Einsatz der Software (von der in Deutschland nicht eingesetzten irischen Spezial-Software abgesehen) wegen ihrer Zuverlässigkeit. Die Annahme des Einspruchsführers, dass die Software nicht ausreichend überprüft werde, ist damit widerlegt.

Zudem wird die Software der Geräte vor der Verwendung zweimal kontrolliert und die festgestellte Identifikation wird mittels eines Aufklebers auf dem Gerät versichert. Anschließend werden die amtlich gesiegelten Geräte sicher aufbewahrt und vor der Verwendung am Wahltag erneut überprüft. Bei all diesen Schritten werden Ausdrücke angefertigt, die für nachträgliche Überprüfungen zur Verfügung stehen. Schließlich ist die Softwareidentifikation auch in der Bedienungsanleitung der Wahlgeräte vorgeschrieben, die als Bestandteil der Bauart ebenfalls durch die PTB geprüft worden ist und eine verbindliche Vorschrift für die Handhabung der Wahlgeräte darstellt.

Manipulationsgefahren

Das BMI hat festgestellt, dass Manipulationen zwar theoretisch möglich, in der Praxis aber kaum vorstellbar sind. Solange sie sich allein auf die Eproms beschränken, wäre eine gezielte Beeinflussung des Wahlaktes nicht möglich, da bis einige Wochen vor der Wahl aufgrund der sich von Wahl zu Wahl ändernden Tastenbelegung nicht bekannt ist, welcher Kandidat mit welcher Taste gewählt wird. In diesem Fall ist also nur eine Sabotage des Wahlaktes möglich, nicht dagegen eine gezielte Manipulation zugunsten eines bestimmten Kandidaten. Eine Manipulation der Software setzt voraus, dass der Täter auf den Quellcode des Softwareprogramms oder auf die gefüllten Speichermodule Zugriff hätte. Da der Quellcode ebenso wie Speichermodule nach ihrer Komplettierung und Versiegelung gesichert aufbewahrt werden, ist die Manipulation in dem gleichen Maße möglich oder unmöglich wie bei den von der Gemeindebehörde aufbewahrten Stimmzetteln bei der Urnenwahl. Jedenfalls aber würde ein unbefugter Zugriff aufgrund der erbrochenen Siegel und der nach der Inbetriebnahme des Gerätes erscheinenden Fehlermeldung nicht unbemerkt bleiben. In diesem Falle würde das betreffende Gerät nicht eingesetzt. Theoretisch sind zwar auch Manipulationen möglich, die direkt beim Hersteller vorgenommen werden. Neben den vertraglichen Vereinbarungen und der entsprechenden schriftlichen Versicherung der Firma NEDAP bietet aber auch das eingeführte Audit eine hohe Gewähr für einen Schutz vor internen Eingriffen.

Es ist aber nicht festzustellen und wurde vom Einspruchsführer auch nicht vorgetragen, dass bei der Bundestagswahl 2005 entgegen § 7 BWahlGV ein Wahlgerät eingesetzt worden ist, dessen Funktionstüchtigkeit nicht festgestellt worden war.

Dem Bundeswahlleiter sind bei der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag keine Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit der Wahl mit Wahlgeräten bekannt geworden. Eine Abfrage bei den Länderinnenministerien hat nach Auskunft des

BMI vom 3. Mai 2006 hierfür ebenfalls keine Anhaltspunkte ergeben. Hinweise auf gezielte Manipulationen oder unbeabsichtigte Veränderungen an den eingesetzten Wahlgeräten liegen nicht vor. Ein entsprechender konkreter Verdacht wurde bisher auch von anderer Seite nicht geäußert.

Auch der Einspruchsführer führt keine konkreten Anhaltspunkte dafür an, dass in bestimmten Wahlräumen aufgrund des Einsatzes von Wahlgeräten andere Wahlergebnisse erzielt wurden als dies bei einer Urnenwahl der Fall gewesen wäre. Er hält eine nicht korrekte Arbeitsweise oder Manipulationen der Geräte oder der Software lediglich theoretisch für möglich. Die generelle Befürchtung, es könne an den Geräten zu Manipulationen kommen, genügt aber nicht für die Feststellung eines Wahlfehlers. Manipulationen sind, wie auch bei der herkömmlichen Stimmabgabe per Wahlzettel, zwar auch hier nicht auszuschließen. Der Einspruchsführer hat aber über die von ihm mitgeteilten theoretisch-mathematischen Erwägungen hinaus keine überprüfbaren Tatsachen angegeben, die für eine Manipulation sprechen würden.

Somit ist festzustellen, dass zwar keine der angesprochenen Sicherungen für sich genommen Manipulationen oder Verfälschungen des Wahlergebnisses verhindern kann. Sämtliche Maßnahmen gemeinsam gewährleisten jedoch einen so weit gehenden Schutz der Wahl vor Wahlfälschungen, dass von einer insgesamt sehr hohen Manipulationssicherheit beim Einsatz von Wahlgeräten auszugehen ist.

Dem Einspruchsführer ist zuzustimmen, dass die Speicherung der Stimmen im Speichermodul insoweit unverschlüsselt geschieht, als ein kryptografischer Algorithmus nicht angewendet wird. Jedoch sind zur Änderung der abgelegten Stimmen der Zugriff auf das (geschützt bei den Gemeindebehörden aufbewahrte) Speichermodul und ein passendes Programmiergerät erforderlich sowie die Information, wie die Stimmen im Speichermodul abgelegt werden müssen, damit das Wahlgerät sie beim Zählen berücksichtigt. Da die Stimmen zudem mit einigen Sicherungsmaßnahmen abgelegt werden, erscheint bei Verletzung einer dieser Maßnahmen eine Fehlermeldung und die Stimme wird nicht gezählt. Um einen Zugriff auf die Speichermodule zu verhindern, werden diese während der Wahl beaufsichtigt und nach der Wahl genauso sicher aufbewahrt wie ausgefüllte Stimmzettel. Ein Wahlfehler liegt somit nicht vor.

Auch soweit holländischen Hackern im Oktober 2006 der Manipulationsversuch an einem in den Niederlanden eingesetzten Typ der NEDAP-Wahlgeräte gelungen sein soll (vgl. die Pressemitteilung der PTB vom 9. Oktober 2006), ist darauf hinzuweisen, dass dies nicht unter den Bedingungen einer Bundestagswahl stattgefunden hat. Für die hier vorzunehmende Wahlprüfung ist die Manipulation zudem schon deshalb unerheblich, weil sie im Oktober 2006 stattgefunden haben soll und daher keinen Einfluss auf die Bundestagswahl 2005 gehabt haben kann. Der Einspruchsführer behauptet auch nicht, dass es bei der Bundestagswahl 2005 zu einer Manipulation des Softwareprogramms der eingesetzten NEDAP-Geräte gekommen ist.

Ohnehin geht der Deutsche Bundestag davon aus, dass BMI und PTB entsprechend den Vorgaben der BWahlGV die weitere Entwicklung im Bereich des möglichen Einsatzes von Wahlgeräten beobachten, um ggf. erkennbar werdenden Risiken für eine ordnungsgemäße Wahl in geeigneter Weise begegnen zu können.

Fehlende Kontrollmöglichkeiten/VVPAT

Entgegen der Auffassung des Einspruchsführers ist auch in dem Fehlen eines Stimmabgabeprotokolls in Papierform (VVPAT) kein Wahlfehler zu erkennen.

Gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 BWahlGV kann die Bauartzulassung erteilt werden, „wenn das Wahlgerät nach einer (...) Prüfung durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt den Richtlinien für die Bauart von Wahlgeräten nach Anlage 1 entspricht“. Die Zählung der Stimmen ist in § 14 der BWahlGV geregelt. Es ist festzustellen, dass ein Papierprotokoll gesetzlich nicht vorgesehen ist und damit keine Voraussetzung für die Bauartzulassung darstellt.

Die Auszählung geschieht beim Einsatz von Wahlgeräten vielmehr in der Weise, dass „der Schriftführer die an dem verwendeten Wahlgerät angezeigten oder ausgedruckten Zahlen der Reihenfolge nach in die Zählkontrollvermerke der Wahlniederschrift (einträgt), soweit nicht ein Ausdruck selbst als Zählkontrollvermerk zu verwenden ist“. Anschließend stellt „der Wahlvorsteher (...) durch lautes Ablesen der einzelnen Anzeigen“ die Zahl der an den Wahlgeräten abgegebenen Stimmen fest. Bei der Feststellung werden die insgesamt abgegebenen Erst- bzw. Zweitstimmen, die für jeden Bewerber bzw. für jede Landesliste abgegebenen Erst- und Zweitstimmen und die abgegebenen ungültigen Erst- und Zweitstimmen gesondert festgestellt.

Zudem hat die Verwendung von VVPATs nach überzeugender Darstellung des BMI Vor- und Nachteile und ist in der Fachwelt keineswegs, wie der Einspruchsführer behauptet, unumstritten. Insbesondere ist durch die Verwendung eines VVPAT keine unabhängige Verifikation möglich, da ein VVPAT, wie jedes andere Papierprodukt auch, manipuliert werden kann. Er kann auch mangelndes Vertrauen in die Funktionsfähigkeit des Wahlgeräts nicht ersetzen, da er vom Wahlgerät selbst erzeugt wird. Daneben kann der erforderliche Drucker zusätzliche technische Probleme bereiten. Sofern eine Manipulation der Software stattfinden soll, ist davon auszugehen, dass der potenzielle Täter auch die Prüfausdrucke manipuliert, um die Manipulation nicht sofort offenkundig werden zu lassen. Es muss also davon ausgegangen werden, dass gegen jede zusätzliche Sicherung ein neues Mittel gefunden wird, diese Sicherung zu überwinden. Da aber das Manipulieren elektronischer Daten spezielle Kenntnisse erfordert, ist der Papierausdruck grundsätzlich unzuverlässiger als die elektronischen Daten. Der Papierausdruck (VVPAT) bietet somit keine Garantie für eine zuvor ordnungsgemäß erfolgte Stimmabgabe.

Schließlich ist die Kontrolle der abgegebenen Stimmen nach Auskunft des BMI jederzeit und beliebig oft möglich, indem die Speichermodule nach Ablauf des Wahltages erneut in ein Wahlgerät eingesteckt werden. Außerdem können die Speichermodule im Rahmen einer Wahlprüfung ausgelesen werden. Dabei kann festgestellt werden, ob Stimmen Defekte aufweisen. Schließlich können alle gespeicherten Stimmen als Stimmzettel mit den entsprechenden Kreuzen ausgedruckt und von Hand nachgezählt werden.

Vor diesem Hintergrund erscheint es hinnehmbar, dass der Vorgang der Abgabe und Zählung der Stimmen aufgrund des Einsatzes der Elektronik nicht für jeden Bürger vollständig nachvollziehbar sein mag. Es ist ausreichend, dass das Wahlverfahren insgesamt für den Wähler verständlich ist. Dies ist

durch das normierte Verfahren der Wahl mit Wahlgeräten der Fall.

Den bloßen Möglichkeiten, dass bei der Wahl mit Wahlgeräten Manipulationen vorgenommen werden können, steht der tatsächlich feststellbare Nachteil der Urnenwahl gegenüber. So sind die bei der herkömmlichen Wahl festzustellenden Fehler eines (unbeabsichtigten) Falsch-Wählens bei der Stimmabgabe oder eines Falsch-Zählens bei der Stimmauswertung apparativ nahezu vollständig ausgeschlossen (vgl. dazu Schreiber, a. a. O., § 35 Rn. 2).

Da die Stimmauszählung also den Vorgaben des § 35 BWG und der §§ 2 und 14 BWahlGV entspricht und ein Papierprotokoll nicht vorgeschrieben ist, stellt das Fehlen eines VVPAT bei der Bundestagswahl 2005 keinen Wahlfehler dar.

Organisatorische Mängel

Soweit der Einspruchsführer rügt, dass das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik nicht in den Prüfprozess einbezogen wird, ist festzustellen, dass dies nicht der Rechtslage gemäß § 2 Abs. 2 BWahlGV entspricht. Danach ist, wie vor dem Einsatz der Wahlgeräte bei der Bundestagswahl 2005 geschehen, die PTB für diese Prüfung zuständig.

Zur Manipulierbarkeit stellen die vom Einspruchsführer selbst angeführten Fachleute fest, dass eine Manipulation der Geräte „theoretisch“ sei. Ein dazu erforderlicher Austausch der Software während der Wahl erscheint, auch wenn er „innerhalb von zwei Minuten“ vorzunehmen sein sollte, extrem unwahrscheinlich, da der Wahlvorstand sich in geringer Entfernung zu den Wahlgeräten befindet und das Gerät in einem öffentlich zugänglichen und von Wählerinnen und Wählern besuchten Raum steht. Zudem befindet sich die Software, wie der Einspruchsführer selbst mitteilt, hinter einer durch Schrauben gesicherten und mit zwei Siegeln versehenen Abdeckung. Manipulationen, so sie denn theoretisch vorkommen können, würde der Wahlvorstand mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit bemerken. Es ist also davon auszugehen, dass niemand mit einem Schraubendreher zwei Minuten an der Rückseite eines Wahlgerätes unbemerkt manipulieren könnte. Die Tatsache, dass die Siegel „unbemerkt entfernt“ werden könnten, dürfte auf Siegel grundsätzlich zutreffen. Entscheidend ist hier, dass schon das Erbrechen und gerade das Entfernen des Siegels bei der nach § 7 BWahlGV vorgeschriebenen Kontrolle auffallen würden. Dass die Siegel, um die Manipulation nicht offenbar werden zu lassen, von den Tätern anschließend durch neue Siegel ersetzt werden würden, ist wiederum praktisch kaum vorstellbar. Dass es tatsächlich zu einer solchen Manipulation oder auch nur zum Versuch einer Manipulation gekommen ist, behauptet auch der Einspruchsführer nicht.

Gleiches gilt für den Vortrag des Einspruchsführers bezüglich der Manipulationsmöglichkeiten am Stimmenspeicher

oder am Auswertecomputer. Auch hier behauptet der Einspruchsführer nicht, dass eine Manipulation stattgefunden hätte.

Soweit der Einspruchsführer behauptet, dass er wisse, dass in einem Fall bei einer Schulung unversiegelte Geräte verwendet worden seien, ist dieser Vortrag, seine Richtigkeit unterstellt, unerheblich. Für das vorliegende Wahlprüfungsverfahren spielt es keine Rolle, ob bei einer Verwendung von Wahlgeräten zu Schulungszwecken alle rechtlichen und technischen Vorgaben eingehalten worden sind. Ein Wahlfehler kann hierin nicht gesehen werden, da es nicht um einen Einsatz bei der Bundestagswahl 2005 gegangen ist.

Soweit der Einspruchsführer eine Verlagerung staatlicher Aufgaben auf Private sieht, stellt diese, die Richtigkeit des Vortrages unterstellt, keinen Wahlfehler dar. Insbesondere zwingt die Tatsache, dass es sich bei der Wahlvorbereitung und -durchführung um eine öffentliche Aufgabe handelt, nicht zu dem Schluss, dass alle notwendigen Handlungen nur von Amtspersonen durchgeführt werden dürfen. Vorliegend ist die erforderliche Kontrolle durch die staatliche Hand sicher gestellt. So wird eine von amtlicher Seite zu erteilende Baugleichheitserklärung gesetzlich nicht gefordert. § 2 BWahlGV sieht vor, dass der Inhaber der Bauartzulassung die Baugleichheit für jedes einzelne Wahlgerät erklärt. Auch kann die Wartung der Wahlgeräte, wie in § 7 BWahlGV vorgesehen, durch den Hersteller durchgeführt werden. Die vom Hersteller erstellte Bedienungsanleitung enthält nach Ziffer 4 Nr. 7 der Richtlinien für die Bauart von Wahlgeräten Hinweise zur Wartung und Instandhaltung, die von den amtlichen Stellen zu beachten sind.

Des Weiteren stellt auch die Nichtherausgabe der Prüfunterlagen der PTB an den Einspruchsführer keinen Wahlfehler dar.

Soweit der Einspruchsführer einen entsprechenden Antrag an den Deutschen Bundestag richtet, wird hier kein Anlass gesehen, entsprechende Unterlagen anzufordern, da nach Auffassung des Wahlprüfungsausschusses die für dieses Verfahren erforderliche Sachaufklärung durch den Bericht des BMI erfolgt ist. Zu weiteren Schritten bestand kein Anlass. Die weitergehende Frage, ob der Ermittlungsführer gegebenenfalls einen unmittelbaren Informationsanspruch gegenüber der PTB besitzt, ist hier nicht zu entscheiden.

Mandatsrelevanz

Da somit unter keinem Gesichtspunkt ein Wahlfehler feststellbar ist, bedarf es auch keines Eingehens auf eine etwaige Auswirkung auf das Stimmenergebnis und damit die Verteilung der Sitze im Deutschen Bundestag.

Von der Anberaumung eines Termins zur mündlichen Verhandlung ist abzusehen, da der Einspruch offensichtlich unbegründet ist (§ 6 Abs. 1a Nr. 3 Wahlprüfungsgesetz).

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn Dr. A. S., 14513 Seehof bei Teltow
– Az.: WP 76/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 20. September 2005, das der Bundeswahlleiter weitergeleitet hat und das am 7. Oktober 2005 beim Deutschen Bundestag eingegangen ist, hat der Einspruchsführer gegen die Bundestagswahl am 18. September 2005 Einspruch eingelegt.

I.

Der Einspruch betrifft die Durchführung der Wahl mittels elektronischer Wahlgeräte. Der Einspruchsführer trägt zur Begründung vor, dass die Abstimmung in seinem Wahlbezirk 6107 nicht mit Hilfe von Stimmzetteln, sondern an einer elektronischen Wahlmaschine erfolgt sei. Manipulationen könnten an einer solchen Maschine nicht ausgeschlossen werden. Ebenso sei eine bereits erfolgte Manipulation nicht nachweisbar, da die „Papierspur“ fehle. Fachleute seien sich in dieser Feststellung einig.

Des Weiteren seien unbeabsichtigte Erfassungsfehler der Maschine, also einfache Fehlfunktionen solange nicht feststellbar, wie die Maschine die Anzahl der abgegebenen Stimmen korrekt erfasse. Das ausgewiesene Ergebnis müsse folglich unkritisch als das richtige Ergebnis übernommen werden.

Es könne daher nicht ausgeschlossen werden, dass das ermittelte Wahlergebnis in seinem Wahlbezirk fehlerhaft sei. Ein Wahlergebnis müsse jedoch zweifelsfrei richtig ermittelt werden können, wenn die Wahl gültig sein solle.

Daneben trägt der Einspruchsführer vor, dass durch das maschinelle Verfahren das Wahlgeheimnis verletzt worden sei. Ein Wähler, der zwar an der Wahl teilnehmen, aber nur die Erst- bzw. Zweitstimme oder einen leeren Wahlzettel abgeben wolle, finde sich an der Wahlmaschine nicht zurecht. Er werde mithin genötigt, beim Wahlvorstand nachzufragen, wie er die Maschine zu bedienen habe und offenbare damit seine Wahlabsicht. Eine regelmäßige Belehrung der Wähler habe es nicht gegeben. Außerdem werde der beschriebene Wähler von dem im Wahlraum außerhalb der Wahlkabine beim Wahlvorstand befindlichen Display als jemand kenntlich gemacht, der nicht alle drei Knöpfe (die beiden Stimm-

knöpfe und den Knopf zum Speichern) gedrückt habe. Auch damit werde das Wahlgeheimnis verletzt.

Weiter beanstandet der Einspruchsführer, dass der auf dem Display reproduzierte Wahlzettel deutlich schlechter lesbar gewesen sei als ein gedruckter Zettel. Menschen mit Sehbehinderung seien in ihrer Stimmabgabe behindert worden.

Schließlich trägt der Einspruchsführer vor, dass in dem maschinellen Ermittlungsverfahren die öffentliche Auszählung der Stimmzettel entfallen sei. Damit sei eine wichtige vertrauensbildende Kontrollmaßnahme entfallen.

Daneben merkt der Einspruchsführer „am Rande“ an, dass das Wahllokal seiner Ansicht nach in einem „unwürdigen Raum“ durchgeführt worden und über einen Nebeneingang nur vergleichsweise schwer zugänglich gewesen sei. Bei dem Raum habe es sich um eine Art Abstellkammer eines Restaurants gehandelt, aus dessen Küche Gerüche und Geräusche in den Wahlraum gedrungen seien. Ein Mindestmaß an Würde gebühre aber sowohl der Wahl als auch dem Wähler.

II.

Zu dem Vortrag des Einspruchsführers hat das Bundesministerium des Innern (BMI) unter Einbeziehung der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) und des Bundeswahlleiters ebenso wie zu weiteren Einsprüchen, die sich auf das Thema der elektronischen Wahlgeräte beziehen, mit Schreiben vom 3. Mai 2006 Stellung genommen.

Danach sei der vorliegende Einspruch zurückzuweisen. Die Wahlgeräte seien hinreichend manipulationssicher und ein Papierprotokoll erhöhe die Manipulationssicherheit nicht (s. u. Nummer 3). Eine Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes habe nicht vorgelegen (Nummer 4). Selbst wenn man Wahlfehler annehmen würde, seien sie nicht mandatsrelevant (Nummer 5).

Zum besseren Verständnis der technischen Seite der Einsprüche werden in der Stellungnahme zunächst allgemein der Aufbau der Wahlgeräte, deren Handhabung und die Rahmenbedingungen (Nummer 1) sowie die Prüfung durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) beschrieben (Nummer 2).

1. Funktionsweise der NEDAP-Wahlgeräte

Die bei der Bundestagswahl 2005 eingesetzten Wahlgeräte der niederländischen Firma NEDAP (Nederlandsche Apparatenfabriek) bestünden aus dem eigentlichen Wahlgerät, an dem der Wähler seine Wahl vollziehe, und einer per Kabel fest mit dem Wahlgerät verbundenen Bedieneinheit, die sich in der Obhut des Wahlvorstandes befinde. Diese Bedieneinheit enthalte u. a. zwei Schlösser mit Schlüsseln, über die die Betriebszustände „Wählen“ und „Wahlauswertung“ eingestellt würden, sowie Tasten, über die das Wahlgerät für jeden einzelnen Wähler freigegeben werde. Das eigentliche Wahlgerät bestehe aus einem großen Tastentableau mit einem oder mehreren Stimmzetteln, einem kleinen Display zur Kontrolle für den Wähler und einem Funktionstastentfeld, das nur vom Wahlvorstand während der Wahlauswertung benutzt werde und sonst durch eine Klappe abgedeckt sei. Des Weiteren befänden sich auf der Rückseite des Wahlgeräts ein Drucker und ein Steckplatz für ein Speichermodul (eine Art Kassette) sowie die Elektronikeinheit. In der Elektronikeinheit befänden sich zwei Speicherchips (auch als Speicherbausteine bzw. Speichermodule bezeichnet), die gemeinsam das Softwareprogramm enthielten. Diese zwei Speicherchips würden Eproms genannt.

Das Softwareprogramm auf den Eproms bestimme den generellen Ablauf der Wahl, also die Schritte Freigabe, Auswahl der Erststimme und der Zweitstimme, ggf. Korrektur der Stimmen, endgültige Stimmabgabe, Stimmspeicherung und Sperrung des Geräts sowie die Auswertung der Wahl. Das Speichermodul enthalte hingegen die Daten der Stimmzettel, die Zuordnung der einzelnen Tasten zu Listen, Parteien oder Bewerbern sowie einige konkrete Angaben zur Wahl wie Wahldatum und Wahllokal und diene damit vor allem, weil es die Daten über die abgegebenen Stimmen enthalte, als „Urne“. Das Wahlgerät könne nur mit einem eingesteckten, korrekt gefüllten Speichermodul für eine Wahl verwendet werden. Die Eproms mit dem Softwareprogramm seien integraler Bestandteil des Wahlgeräts, während die Speichermodule ein Zubehör seien.

Die Firma NEDAP baue das Gerät und liefere es an den Kunden aus. Durch eine auf der Rückseite des Geräts aufgeklebte Baugleichheitserklärung versichere der Hersteller, dass das Gerät baugleich zu dem angegebenen zugelassenen Baumuster sei. Das Wahlgerät enthalte im Auslieferungszustand kein Speichermodul und sei damit nicht für eine Wahl verwendbar. Leere Speichermodule würden dem Kunden als Zubehör mitgeliefert.

Einige Wochen vor der Wahl, wenn aufgrund der Entscheidung der Wahlausschüsse die Kreiswahlvorschläge und Landeslisten der Parteien und damit der Inhalt der Stimmzettel feststehen würden, programmiere die Gemeindebehörde für jedes Wahlgerät ein Speichermodul mit den Daten der Stimmzettel und den anderen konkreten Angaben der Wahl. Mit den gleichen Daten werde ein Geräte-Stimmzettel bedruckt. Der Geräte-Stimmzettel werde von der Gemeindebehörde auf dem Tastentableau des Wahlgeräts angebracht. Das programmierte Speichermodul werde auf der Rückseite des Wahlgeräts eingesteckt. Erst mit dem Speichermodul sei das Wahlgerät prinzipiell für eine Wahl einsetzbar. Nach dem Einstecken des programmierten Speichermoduls erfolge ein Funktionstest des Wahlgeräts durch die Gemeindebehörde. Dabei werde unter anderem kontrolliert, ob das Wahlgerät

und sein Softwareprogramm sich korrekt identifizierten, ob alle Tasten richtig programmiert seien und ob sich keine Stimmen im Speichermodul befänden. Bei neueren Bauarten werde außerdem die Unversehrtheit der Versiegelung, die vom Hersteller an der Elektronikeinheit angebracht worden sei, kontrolliert. Sei der Funktionstest erfolgreich, werde das Gerät verschlossen und im verschlossenen Zustand amtlich versiegelt.

Am Wahltag kontrolliere der Wahlvorstand die Unversehrtheit der amtlichen Siegel, erbreche sie, baue das Wahlgerät auf und schalte es ein. Der Wahlvorstand kontrolliere die Identifikation des Wahlgeräts und seines Softwareprogramms, das Wahldatum und den Wahlbezirk bzw. -kreis und die Anzeige „0“ für die Zahl der abgegebenen Wählerstimmen. Die durchzuführenden Kontrollen seien detailliert im Handbuch sowie überblicksartig in der Kurzanleitung für die Wahlvorstände beschrieben. Der Wahlvorstand stelle das Wahlgerät mit Hilfe eines Schlüssels auf den Betriebszustand „Wählen“ ein und verriegele diesen Betriebszustand durch einen zweiten Schlüssel. Die beiden Schlüssel würden während des Wahltages bei zwei verschiedenen Mitgliedern des Wahlvorstands aufbewahrt. Der Wahlvorstand gebe das Wahlgerät frei und die einzelnen Wähler gäben ihre Stimmen ab. Am Ende des Wahltages entriegele der Wahlvorstand mit Hilfe der beiden Schlüssel den Betriebszustand „Wählen“ und stelle den Betriebszustand „Wahlauswertung“ ein.

Zur Feststellung der Zahl der Wähler würden die Zahl der Stimmabgabevermerke und der eingenommenen Wahlscheine mit den vom Wahlgerät angezeigten Zahlen der Stimmabgaben verglichen und in der Wahl Niederschrift vermerkt. Der Wahlvorstand wähle nun am Wahlgerät die Funktion „Wahlauswertung per Drucker“ und gewinne so das vom Wahlgerät errechnete Ergebnis. In dem Moment, in dem dieses Ergebnis ausgedruckt werde, könnten keine weiteren Stimmen mehr hinzugefügt werden.

Der Ausdruck des Wahlergebnisses werde in die Wahl Niederschrift aufgenommen. Der Wahlvorsteher stelle die Zahl der insgesamt abgegebenen Erst- und Zweitstimmen und der für jeden Bewerber und jede Liste abgegebenen Stimmen fest und kontrolliere, ob die Summe der einzelnen Ergebnisse mit der Zahl der insgesamt abgegebenen Stimmen übereinstimme. Sollte der Drucker defekt sein, könne entweder das Wahlergebnis am Display angezeigt und von dort in die Wahlunterlagen übertragen werden oder das Speichermodul mit den Stimmen werde in ein anderes Wahlgerät eingesteckt und mit diesem werde der Ergebnisausdruck angefertigt. Der Wahlvorstand entferne das Speichermodul mit den Stimmen und übergebe es verpackt und versiegelt der Gemeindebehörde. Das Wahlgerät werde ebenfalls verschlossen und zurücktransportiert.

Die Speichermodule könnten jederzeit nach Ablauf des Wahltages erneut in ein Wahlgerät eingesteckt werden, um das Ergebnis noch einmal (bzw. beliebig oft) zu gewinnen. Darüber hinaus könnten die Speichermodule im Rahmen einer Wahlprüfung ausgelesen werden. Dabei könne festgestellt werden, ob die Stimmen, die vierfach redundant gespeichert würden, Defekte aufwiesen. Das Speichermodul enthalte, ebenso wie ein Stimmzettel, auch Informationen über Stimmenkoppelungen (Erst- und zugehörige Zweitstimme). Über die Anwendungssoftware könnten alle gespeicherten Stimmen als Stimmzettel mit den entsprechen-

den Kreuzen ausgedruckt und von Hand nachgezählt werden. Seien alle Einspruchsfristen verstrichen, würden die Speichermodule nach Freigabe durch den Bundeswahlleiter komplett gelöscht und könnten mit den Daten der nächsten Wahl programmiert werden.

Für die Wähler stelle sich der Ablauf wie folgt dar: Der Wahlvorstand kontrolliere die Wahlberechtigung wie üblich und gebe dann, statt dem Wähler einen Stimmzettel auszuhandigen, das Wahlgerät über eine Taste auf der Bedieneinheit frei. Der Wähler könne nun an das Wahlgerät herantreten und seine Stimmen durch Tastendruck (anstelle durch Ankreuzen) auf einer Folientastatur auswählen, die dem Erscheinungsbild eines Stimmzettels nachgebildet sei. Das digitale Textdisplay bestätige die getroffene Auswahl und fordere zum nächsten Schritt auf. Der Wähler könne also seine Auswahl auf dem Display kontrollieren, ggf. über die Korrekturtaste berichtigen und dann seine Stimmen endgültig abgeben, indem er die dafür vorgesehene Stimmabgabetafel drücke. Dieser letzte Schritt (Abgabe einer gültigen bzw. ungültigen Stimme) entspreche dem Einwurf des Stimmzettels in die Urne. Der Schriftführer vermerke im Wählerverzeichnis die Stimmabgabe. Die Stimmen würden redundant und mit Sicherheitsmaßnahmen versehen an einer zufällig ausgewählten Stelle des Speichermoduls gespeichert. Nach der Speicherung der Stimmen sei das Wahlgerät für weitere Stimmabgaben gesperrt. Der Wähler verlasse das Wahlgerät. Die Anzeige auf der Bedieneinheit des Wahlvorstandes über die Zahl der Wähler erhöhe sich um eins. Diese Anzeige diene dem Wahlvorstand für die Entscheidung, ob der Wähler seine Wahl ordnungsgemäß abgeschlossen habe. Das Wahlgerät bleibe gesperrt, bis es für den nächsten Wähler wieder freigegeben werde.

Schließlich enthalte auch das Wahlgerät selbst umfangreiche Diagnosefunktionen und führe mit Hilfe dieser Funktionen beim Gerätestart, während des laufenden Betriebs sowie vor und nach der Speicherung von Stimmen Selbsttests durch.

2. Ablauf der Prüfung bei der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB)

Bei der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt werde ein Mustergerät geprüft.

Die Prüfung orientiere sich an der Bundeswahlgeräteverordnung (BWahlGV) und der Anlage 1 zu § 2 BWahlGV, den Richtlinien für die Bauart von Wahlgeräten. Diese schrieben die zu prüfenden Anforderungen vor.

Die Anforderungen gliederten sich in konstruktionstechnische, funktionale und einige ergonomische Anforderungen. Anforderungen bezüglich der Sicherheit seien implizit ebenfalls enthalten.

Bei der Prüfung würden verschiedene Prüfmethode verwendet. Anforderungen wie z. B. die, dass das Wahlgerät in seiner Konstruktion dem Stand der Technik entsprechen müsse, würden durch Inspektionen der technischen Unterlagen und durch Sichtprüfungen am Gerät geprüft. Anforderungen wie z. B. die nach bestimmten Funktionen oder Abläufen würden durch Funktionstests am Wahlgerät geprüft. Dabei würden generell auch Fehlersituationen, Defekte, falsche Handhabung, Stromausfälle usw. berücksichtigt. Anforderungen an die Verträglichkeit gegenüber bestimmten Umwelteinflüssen würden durch Klimakammertests, Vibration-

und Falltests, Messungen der Empfindlichkeit gegenüber elektromagnetischen Feldern, Stromschwankungen u. Ä. geprüft. Auch die elektromagnetische Abstrahlung der Wahlgeräte werde kontrolliert. Parallel zu diesen Prüfungen erfolgten die gründliche Inspektion des Quellcodes des in den Wahlgeräten verwendeten Softwareprogramms, dynamische Funktionstests des Softwareprogramms sowie Reviews der Entwicklungsdokumentation, der Testdokumentation und der Bedienungsanleitung. Die Softwareprüfung nehme in der Regel 90 Prozent des zeitlichen Aufwands der Baumusterprüfung in der PTB in Anspruch.

Die Baumusterprüfung werde durch eine Arbeitsgruppe der PTB durchgeführt, die langjährige Erfahrungen mit Wahlgeräteprüfungen habe und als Softwareprüfstelle akkreditiert sei. Die Arbeitsgruppe stütze sich bei der Baumusterprüfung auch auf externe, akkreditierte Prüflaboratorien, z. B. bei den mechanischen Tests.

An bestimmten Stellen lege die Bundeswahlgeräteverordnung ein spezielles Sicherheitsniveau fest, wie z. B. beim allgemeinen Zuverlässigkeits- und Sicherheitsniveau, bei der Rückwirkungsfreiheit usw. Wo die BWahlGV keine besonderen Festlegungen treffe, werde bei der Prüfung der Wahlgeräte ein Maßstab angelegt, mit dem mindestens ein vergleichbares Sicherheitsniveau gewährleistet werde wie bei der konventionellen Wahl.

Bei der Prüfung und Bewertung werde als Voraussetzung angenommen, dass sich das Wahlgerät am Wahltag permanent unter der Kontrolle des Wahlvorstandes befinde und dass die Speichermodule, die die Stimmen enthielten, mit der gleichen Sorgfalt behandelt würden wie Stimmzettel und Urnen bei der konventionellen Wahl.

Die konventionelle Wahl mit den gesetzlich festgelegten Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Wahlvorstände habe sich über eine lange Zeit bewährt. Genau diese Rolle der Wahlvorstände bleibe beim Einsatz von Wahlgeräten erhalten.

3. Fehlen eines verifizierbaren Protokolls

Zur Kritik des Einspruchsführers, dass die Verwendung von Wahlgeräten ohne (Papier-)Protokollfunktion dazu führe, dass eine Auszählung nicht überprüfbar sei, wird wie folgt Stellung genommen:

Ein denkbare, bei Geräten der Firma NEDAP aber nicht erstelltes, Papierprotokoll (auch engl. Voter Verifiable Paper Audit Trail [VVPAT] genannt) werde durch das Wahlgerät vor der endgültigen Stimmabgabe ausgedruckt, dem Wähler hinter Glas präsentiert und nach der Bestätigung durch den Wähler und damit endgültiger Stimmabgabe in eine abgeschlossene Urne geworfen.

Die Verwendung von VVPATs habe Vor- und Nachteile und sei in der Fachwelt nicht unumstritten. Insbesondere sei durch die Verwendung eines VVPAT keine unabhängige Verifikation möglich. So könne der VVPAT, wie jedes Papierprodukt, manipuliert werden. Es gebe ungezählte Möglichkeiten, professionell aussehende Drucksachen herzustellen. Für das zusätzlich erforderliche Zerstören oder Austauschen von Stimmzetteln seien keinerlei besondere Fähigkeiten nötig. Im Gegensatz dazu erfordere das Manipulieren elektronischer Daten spezielle Kenntnisse. Aus diesen Gründen sei der VVPAT grundsätzlich unzuverlässiger als die elektro-

nischen Daten. Der VVPAT sei auch nicht unabhängig. Er könne nicht das mangelnde Vertrauen in die Funktionsfähigkeit des Wahlgeräts ersetzen, da er vom Wahlgerät erzeugt werde. Nachdem der Wähler die Wahlkabine verlassen habe, könne das Wahlgerät z. B. den gerade erzeugten VVPAT als ungültig markieren und einen neuen drucken. Dies könne zwar mit Tests entdeckt werden. Der VVPAT solle aber gerade deswegen verwendet werden, weil den Tests des Wahlgeräts kein Vertrauen entgegengebracht werde. Werde der VVPAT um verschlüsselte Merkmale ergänzt, um das Einfügen zusätzlicher Papierquittungen oder das Ersetzen von Papierquittungen zu verhindern, dann könne er wiederum nicht mehr durch den Wähler überprüft werden. Der Wähler sei dann nicht mehr in der Lage zu entscheiden, ob der ihm präsentierte VVPAT korrekt markiert worden sei und später mitgezählt werde. Weiter sei für die Realisierung ein Drucker nötig, der nicht nur ausfallen könne, sondern während des Wahltages auch kleinere Probleme wie Papierstau, auslaufende Tinte usw. verursachen könne. Zudem sei es bei Wahlen mit vielen Stimmen möglich, dass der Wähler seine Auswahl teilweise vergesse und fälschlicherweise annehme, dass der VVPAT nicht korrekt sei. Dies erhöhe unberechtigterweise die Zweifel gegenüber dem Wahlgerät und könne zu einer überflüssigen Nachzählung führen. Schließlich sei es sehr schwierig, VVPATs so zu gestalten, dass auch behinderte Wähler mit ihnen zurecht kämen. So könnten z. B. Sehschwache wieder auf Hilfe angewiesen sein, um ihren VVPAT zu kontrollieren. Abschließend verweist das BMI auf eine kleine Studie des Massachusetts Institute of Technology, eines der renommiertesten Technologie-Forschungsinstitute der USA, die ergeben habe, dass der größte Teil der Testwähler den VVPAT ungelesen bestätige oder, wenn er ihn gelesen und als fehlerhaft empfunden habe, trotzdem bestätige (in der Annahme, dass das Papier nicht lügen könne).

Das VVPAT könne allerdings u. U. auch Vorteile haben. Bisher fehlten jedoch praktische Erfahrungen mit diesem Hilfsmittel. In den nächsten Jahren stünden mehrere Wahlen im Ausland mit VVPAT bevor, die wissenschaftlich untersucht werden sollten. Die PTB werde die weitere Entwicklung auf diesem Gebiet beobachten. Derzeit spreche nichts dafür, dass ein VVPAT die ohnehin schon hohe Sicherheit der Wahlgeräte noch erhöhen würde. Ein generelles Misstrauen der Bevölkerung in die Sicherheit der Wahlgeräte sei ebenfalls nicht ersichtlich, so dass auch dieser Aspekt nicht die Einführung des VVPAT angeraten erscheinen lasse.

4. Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes/Nachweisbarkeit von Manipulationen

Eine Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes liege nicht vor.

Das Öffentlichkeitsprinzip werde nach herrschender Auffassung aus dem Demokratieprinzip im Sinne von Artikel 20 Abs. 1 GG abgeleitet (vgl. z. B. Schreiber, Kommentar zum BWG, 7. Auflage, 2002, § 10 Rn. 1; Karpen, Elektronische Wahlen? Einige verfassungsrechtliche Fragen, 2005, S. 31). Die Öffentlichkeit der Wahl sei eine Grundvoraussetzung für eine demokratische politische Willensbildung. Die Öffentlichkeit übe gegenüber den Wahlorganen eine Kontrollfunktion aus; geheime Auszählungen oder Beratungen seien daher unzulässig. Das Öffentlichkeitsprinzip diene damit dem Schutz vor Wahlfälschungen und dem Vertrauen der Bürger in manipulationsfreie Wahlen (Verfassungsgerichts-

hof Nordrhein-Westfalen, NVwZ 1991, S. 1175, 1179; Oberverwaltungsgericht Koblenz NVwZ 1991, S. 598, 600).

Einfachrechtlich sei das Öffentlichkeitsprinzip in den §§ 10, 31 des Bundeswahlgesetzes (BWG) und § 54 der Bundeswahlordnung (BWO) geregelt. Gemäß § 10 BWG finde die Verhandlung, Beratung und Entscheidung der Wahlausschüsse und Wahlvorstände in öffentlicher Sitzung statt. Der gesamte Willensbildungs- und Entscheidungsprozess, der zu der Feststellung des Ergebnisses für den Wahlbezirk führt, müsse im Lichte der Öffentlichkeit geschehen. § 54 BWO konkretisiere dies dahingehend, dass während der Wahlhandlung und der Ergebnisermittlung jedermann Zutritt zu den Wahlräumen habe, soweit dies ohne Störung des Wahlgeschäfts möglich sei.

Allerdings sei das Öffentlichkeitsprinzip nicht grenzenlos gewährleistet. Ebenso wenig wie die in Artikel 38 Abs. 1 GG ausdrücklich geregelten Wahlrechtsgrundsätze könne es in voller Reinheit verwirklicht werden. Das Ziel der Wahl, in kurzer Zeit eine handlungsfähige Volksvertretung zu bilden, stehe mit dem Öffentlichkeitsgrundsatz in Konflikt. Insofern gelte für die herkömmliche Urnen- und Briefwahl dasselbe wie für die Wahl an elektronischen Wahlgeräten. Auch dort werde das Öffentlichkeitsprinzip nicht in letzter Konsequenz verwirklicht.

§ 31 Satz 1 BWG bestimme, dass die Wahlhandlung öffentlich sei. Die Wahlhandlung umfasse den gesamten Wahlvorgang vom Zusammentritt des Wahlvorstandes, dem Betreten des Wahllokals durch die Wähler, die Überprüfung der Wähler durch den Wahlvorstand, dem Einwurf des Stimmzettels in die Urne bis zur Erklärung des Wahlvorstehers, dass die Wahlhandlung beendet sei. Ausnahmen seien gemäß § 31 Satz 2 BWG lediglich für Personen gestattet, die die Ordnung und Ruhe stören. Gemäß § 54 BWO sei der Zutritt der Wahlräume insoweit gestattet, wie dies ohne Störung des Wahlgeschäfts möglich sei.

Die Öffentlichkeit der Wahlhandlung diene mehreren Zwecken. Zum einen werde vertreten, dass die öffentliche Wahl ein wichtiger Integrationsfaktor sei (VerfGH NW, NVwZ 1991, S. 1175, 1179). Die Wahl stelle einen symbolisch-rituellen Akt dar, durch den der Bürger sich öffentlich als Souverän erfahre (Karpen a. a. O., S. 31). Zum anderen diene die öffentliche Wahlhandlung der Kontrollierbarkeit der Wahlhandlung. Die Öffentlichkeit solle überwachen können, dass nur Wähler, die vom Wahlvorstand daraufhin kontrolliert worden seien, ob sie tatsächlich im Wählerverzeichnis eingetragen gewesen seien, einen (einzigen) Stimmzettel einwerfen. Der öffentliche Einwurf des Stimmzettels in die Wahlurne – im Gegensatz zum geheimen eigentlichen Wahlakt – diene aber auch der Kontrolle durch die Wahlvorstände, dass der Wähler tatsächlich den – und nur diesen einen – Stimmzettel einwerfe.

Unter Berücksichtigung dieser Ziele sei der Öffentlichkeitsgrundsatz bei der Wahl mit Wahlgeräten nicht verletzt.

Bei der Wahl mit Wahlgeräten erfolge das Betreten des Wahlraumes durch die Wähler und die Überprüfung der Wähler durch den Wahlvorstand in gleicher Weise wie bei der Urnenwahl. Lediglich der Einwurf der Stimme in die Wahlurne (= Drücken der Taste „Stimmabgabe“) erfolge jedenfalls bei der Wahl mit NEDAP-Wahlgeräten noch in der Wahlkabine, da die Kennzeichnung des Stimmzettels und

die Stimmabgabe an einem einzigen Gerät erfolgten. Die Kontrolle, dass jeder Wähler, der seine Wahlbenachrichtigungskarte abgegeben habe, auch tatsächlich – und nur einmal – gewählt habe, kontrolliere der Wahlvorstand durch Ablesen der Bedieneinheit.

Der Integrationsfaktor der Wahl sei demnach bei der Wahl mit Wahlgeräten in gleicher Weise gegeben wie bei der Urnenwahl.

Das Ziel der Kontrollierbarkeit der Wahlteilnahme werde bei der Wahl mit elektronischen Wahlgeräten ebenfalls erreicht. Dass nur berechtigten Wählern der Zugang zur Wahlkabine gewährt werde, könne die Öffentlichkeit ebenso kontrollieren wie bei der Urnenwahl.

Im Übrigen regelten § 31 BWG und § 54 BWO, dass durch die Verwirklichung des Öffentlichkeitsgrundsatzes der ordnungsgemäße Ablauf der Wahl nicht gestört werden dürfe. Das Ziel der Wahl, in kurzer Zeit ein handlungsfähiges Parlament zu bilden, dürfe durch die Gewährung der Öffentlichkeit nicht beeinträchtigt werden. Das Bundeswahlgesetz messe damit dem Ziel, die Wahl zeitgerecht ablaufen zu lassen und das Wahlergebnis in angemessener Zeit zu ermitteln, eine größere Bedeutung bei als der minutiösen Kontrolle durch die Öffentlichkeit.

Der Öffentlichkeitsgrundsatz unterliege noch weiteren Einschränkungen: zur Wahrung des informationellen Selbstbestimmungsrechts dürften andere Wahlberechtigte oder Beobachter der Wahl Angaben zur Person anderer Wähler grundsätzlich nicht zur Kenntnis nehmen. Der Einblick in das Wählerverzeichnis zu anderen Personen sei daher nur ausnahmsweise gestattet (§ 17 BWG), und der Wahlvorstand dürfe grundsätzlich Angaben zur Person des Wählers nur so verlautbaren, dass sie von anderen im Wahlraum anwesenden Personen nicht vernommen werden können (§ 54 Abs. 4 Satz 2 BWO). Damit entfalle weitgehend die Möglichkeit einer Kontrolle der Wahlberechtigung eines Wählers durch die Öffentlichkeit. Eine hierauf gerichtete Kontrolle müsse sich auf die Überprüfung beschränken, ob der Wahlvorstand die Wahlberechtigung der Wähler überprüft.

Die Öffentlichkeit der Stimmabgabe sei z. B. auch bei der Briefwahl stark eingeschränkt. Bei dieser Form der Wahl fehle es gänzlich an dem integrierenden Faktor der Wahl, da die eigentliche Wahlhandlung in der Privatsphäre und nicht im öffentlichen Raum stattfinde. Damit entfalle bei der Briefwahl auch die Kontrollierbarkeit der Wahlhandlung durch die Öffentlichkeit. Denn die Öffentlichkeit habe naturgemäß keinen Einblick, ob z. B. bestimmte Personen von ihrem Wahlrecht Gebrauch gemacht hätten oder nicht.

Hinsichtlich der Öffentlichkeit der Stimmenauszählung weist das BMI darauf hin, dass der Ausdruck des vom Wahlgerät errechneten Ergebnisses des Wahlbezirks durch den Wahlvorstand nach Abschluss der Wahlhandlung und die Übernahme des Ergebnisses in die Wahlniederschrift ohne weiteres durch die Öffentlichkeit kontrollierbar sei.

Der Wahlvorstand und jeder Wahlbeobachter könnten durch Kontrolle und Gegenüberstellung der Stimmabgabevermerke in dem Wählerverzeichnis mit den vom Gerät registrierten gültigen und ungültigen Erst- und Zweitstimmen feststellen, ob das Gerät alle Stimmabgaben erfasst und korrekt addiert habe. Denn die Zahl der Stimmabgabevermerke im Wählerverzeichnis müsse identisch sein mit der jeweiligen

Summe von gültigen und ungültigen Erst- bzw. Zweitstimmen. Beim Wahlgerät könne der Wähler seine Erst- und Zweitstimme nur korrekt abgeben oder bewusst die Taste ungültig drücken. Wenn er – was kaum vorkommen dürfe – sich zwar zum Wahlgerät begeben, aber dort nicht beide Stimmen gültig oder ungültig abgeben, sehe der Wahlvorstand an der Bedieneinheit, dass keine Stimme abgegeben worden sei, so dass kein Stimmabgabevermerk im Wählerverzeichnis eingetragen werden dürfe.

Darüber hinaus werde jede Stimme einzeln im Speichermodul – mehrfach gesichert – gespeichert und könne jederzeit reproduziert werden. Im Falle eines Speicherfehlers enthalte das Speichermodul auch hierzu Informationen. Das Speichermodul enthalte, ebenso wie ein Stimmzettel, auch Informationen über Stimmenkoppelungen (Erst- und zugehörige Zweitstimme). Über die Anwendungssoftware seien alle gespeicherten Stimmen als Stimmzettel mit den entsprechenden Kreuzen ausdrückbar und von Hand nachzählbar.

Es fehle allerdings an der körperlichen Erfassbarkeit der einzelnen Stimmen, so dass es an einer für die Allgemeinheit nachvollziehbaren Summenbildung fehle. Dies sei jedoch auch nicht erforderlich. Der Schutz vor Verfälschungen des Wahlergebnisses werde durch eine Reihe anderer Maßnahmen gewährleistet.

Zum einen werde das Wahlgerät vor seiner Zulassung durch die PTB gründlich daraufhin untersucht, ob es einwandfrei funktioniere, auch unter widrigen Umständen (kurzfristige Stromausfälle, falsche Handhabung), ob es dem Stand der Technik entspreche usw. Im Vorfeld der Wahl werde das Gerät durch die Gemeindebehörde, die das Speichermodul programmiert, einer umfassenden Prüfung unterzogen. Auch der Wahlvorstand habe beim und nach dem Aufbau des Geräts umfangreiche Funktionskontrollen durchzuführen, die öffentlich erfolgten.

Der Ausdruck des Ergebnisses des jeweiligen Wahlbezirks finde in dem Wahllokal statt. Durch die dezentrale Ergebniserzeugung entfalle die Möglichkeit einer Manipulation an dem Speichermodul während des Transports des Wahlgeräts oder während der Auslesung in einem zentralen Wahlamt. Die dezentrale Ergebniserzeugung gewährleiste auch, dass Manipulationen Einzelner allenfalls auf das Wahlergebnis im jeweiligen Wahlbezirk Auswirkungen haben könnten.

Durch diese umfangreichen gesetzlichen Vorkehrungen werde bei der Wahl mit Wahlgeräten eine mindestens ebensolche Zuverlässigkeit des Ergebnisses erreicht wie bei der Urnenwahl.

Bei der Prüfung einer etwaigen Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes bei der Wahl mit Wahlgeräten sei wiederum ein Vergleich mit der Verwirklichung des Öffentlichkeitsgrundsatzes bei der Urnenwahl anzustellen.

Auch bei der Urnenwahl sei der Öffentlichkeitsgrundsatz nicht in letzter Konsequenz verwirklicht. Wahlbeobachtern sei nur eine eingeschränkte Kontrolle der Wahl möglich, die sich auf das beschränkte, was ein einzelner Beobachter erfassen könne, ohne den Ablauf der Auszählung zu stören. Auch für die Öffentlichkeit bei der Auszählung der Stimmen und Beratung durch die Wahlvorstände gelte, dass dieser Grundsatz mit dem Ziel, zügig ein funktionsfähiges Parlament zu bilden, in Einklang gebracht werden müsse.

Es sei auch nicht erforderlich, den Öffentlichkeitsgrundsatz bei der Auszählung der Stimmen stärker zur Geltung zu bringen. Denn dem Ziel, das Vertrauen der Bevölkerung in manipulationsfreie Wahlen zu stärken, dienen noch weitere Vorkehrungen im BWG und in der BWO. Bei der Auszählung gelte durchgängig ein Mehr-Augen-Prinzip, so dass die Ergebnisse der Wahl jeweils von mehreren Mitgliedern des Wahlvorstands kontrolliert würden. Die Stimmzettel seien für eine gewisse Zeit aufzubewahren, so dass eine Nachzählung möglich sei. Die Auszählung der Stimmen finde, wie auch bei der Ergebnisgewinnung bei der Wahl mit Wahlgeräten, dezentral im Wahllokal statt; dadurch entfalle die Möglichkeit von Manipulationen an der Urne während des Transports.

Durch die dezentrale Auszählung beschränkten sich die Auswirkungen von Manipulationen auf das Wahlergebnis im jeweiligen Wahlbezirk.

Bei der Verhinderung von Unregelmäßigkeiten bei der Wahl sei die öffentliche Kontrolle nur ein – wenn auch wichtiger – Faktor unter vielen. Keine Maßnahme könne für sich genommen Manipulationen oder unbeabsichtigte Verfälschungen des Wahlergebnisses verhindern. Sämtliche Maßnahmen gemeinsam gewährleisten jedoch einen weitestgehenden Schutz der Wahl vor Wahlfälschungen.

Die Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern ist dem Einspruchsführer bekannt gegeben worden. Er hat sich hierauf nicht mehr geäußert.

Nach Prüfung der Sach- und Rechtslage hat der Wahlprüfungsausschuss beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet.

Ein Wahlfehler ist in dem Einsatz elektronischer Wahlgeräte bei der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag nicht zu erkennen.

Bereits bei Wahleinsprüchen gegen die Wahl zum 15. Deutschen Bundestag haben der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag hinsichtlich der grundsätzlichen Zulässigkeit des Einsatzes von Wahlgeräten festgestellt, dass keine Zweifel daran bestehen, dass der Gesetzgeber unter Wahrung der Wahlrechtsgrundsätze auch die Stimmabgabe mit Wahlgeräten vorsehen kann. Es gibt danach auch keinen Anlass, die Verfassungskonformität des § 35 BWG zu hinterfragen. Beim Einsatz von Wahlgeräten wird die Einhaltung der Wahlrechtsgrundsätze, insbesondere der Grundsätze der freien, gleichen und geheimen Wahl, durch ein vielschichtiges System von Kontroll- und Informationspflichten in gleichem Maße gewährleistet wie bei der Urnenwahl (Bundestagsdrucksache 15/1150 vom 6. Juni 2003 [Anlage 19, S. 60 und Anlage 36, S. 116]). Auch in der Kommentarliteratur wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass § 35 Abs. 2 Satz 1 BWG gewährleistet, dass die Wahlgerätewahl hinsichtlich der Wahrung des Wahlgeheimnisses und des Ausschlusses von Manipulationsmöglichkeiten die gleichen Sicherungen erfährt wie die Wahl mit Stimmzetteln

(vgl. Schreiber, a. a. O., § 35 Rn. 4). Der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag haben weiter festgestellt, dass bei der Durchführung der Stimmabgabe mit elektronischen Wahlgeräten nicht in schematischer Art und Weise darauf geachtet werden muss, dass jede typischerweise mit Stimmzetteln verbundene Besonderheit auf die Stimmabgabe mit Wahlgeräten übertragen wird. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Stimmabgabe mit Wahlgeräten die Stimmabgabe unter einem bestimmten Gesichtspunkt vereinfacht (Bundestagsdrucksache 15/1150, Anlage 19, S. 60).

Auch die konkrete Ausgestaltung der Wahl mit Wahlgeräten begegnet keinen Bedenken.

So entsprechen die bei der Bundestagswahl 2005 eingesetzten Wahlgeräte der Firma NEDAP den gesetzlichen Vorgaben. § 35 BWG regelt i. V. m. der Bundeswahlgeräteverordnung, die das Bundesministerium des Innern im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft auf der Grundlage von § 35 Abs. 3 BWG erlassen hat (VO vom 3. September 1975, BGBl. I S. 2459 mit späteren Änderungen, vgl. dazu Schreiber, a. a. O., S. 824), die Voraussetzungen und das Verfahren der Stimmabgabe mit Wahlgeräten. Somit können anstelle von Stimmzetteln und Urnen bei einer Wahl auch mechanisch oder elektrisch betriebene einschließlich rechnergesteuerter Geräte eingesetzt werden (§ 1 BWahlGV).

Das in § 35 BWG vorgeschriebene Verfahren und die Zuständigkeiten beim Einsatz elektronischer Wahlgeräte sind bei der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag eingehalten worden. Die gemäß § 35 Abs. 2 Satz 2 BWG erforderliche Bauartzulassung für die eingesetzten Wahlgeräte wurde erteilt und im Bundesanzeiger bekannt gegeben. Die erforderliche Verwendungsgenehmigung gemäß Absatz 2 Satz 4 und 5 liegt ebenfalls vor und wurde bekannt gegeben.

Anlage 1 der BWahlGV (Richtlinien für die Bauart von Wahlgeräten, BGBl. I 1999, S. 749, 753) setzt für die Bauartzulassung voraus, dass die Geräte den dort gestellten Anforderungen insbesondere an die Identifizierbarkeit, den technischen Aufbau und die Funktionsweise genügen, was durch Inspektionen der technischen Unterlagen, Sichtprüfungen am Gerät sowie unterschiedliche Funktionstests nachgewiesen wird. Diesen Anforderungen ist ausweislich der überzeugenden Stellungnahme des BMI und der PTB voll entsprochen worden.

Die NEDAP-Wahlgeräte arbeiten zudem nach überzeugender Darstellung des BMI im Offline-Betrieb und sind somit von externen Beeinflussungen während der Wahl weitgehend geschützt. Die (Stimm-)Daten werden auf einem speziellen Datenträger (Stimmenmodul) gespeichert und auf einem anderen Gerät ausgezählt. Es handelt sich um ein weitgehend Hardware-gestütztes System, so dass die Bauartzulassung als geeignetes Kontrollmoment erscheint. Weiter wird die Software der Geräte vor der Verwendung zweimal kontrolliert und die festgestellte Identifikation wird mittels eines Aufklebers auf dem Gerät versichert. Anschließend werden die amtlich gesiegelten Geräte sicher aufbewahrt und vor der Verwendung am Wahltag erneut überprüft. Bei all diesen Schritten werden Ausdrucke angefertigt, die für nachträgliche Überprüfungen zur Verfügung stehen. Schließlich ist die Softwareidentifikation auch in der Bedienungsanleitung der Wahlgeräte vorgeschrieben, die als Bestandteil der Bauart ebenfalls durch die PTB geprüft worden ist und eine

verbindliche Vorschrift für die Handhabung der Wahlgeräte darstellt.

Das BMI hat weiter dargestellt, dass Manipulationen der Software zwar theoretisch möglich, in der Praxis aber kaum vorstellbar sind. Solange sie sich allein auf die Speichermodule (Eproms) beschränken, ist eine gezielte Beeinflussung des Wahlaktes nicht möglich, da bis einige Wochen vor der Wahl aufgrund der sich von Wahl zu Wahl ändernden Tastenbelegung nicht bekannt ist, welcher Kandidat mit welcher Taste gewählt wird. In diesem Fall wäre also nur eine Sabotage des Wahlaktes möglich, nicht dagegen eine gezielte Manipulation zugunsten eines bestimmten Kandidaten. Eine Manipulation der Software setzt voraus, dass der Täter auf den Quellcode des Softwareprogramms oder auf die gefüllten Speichermodule Zugriff hätte. Da der Quellcode ebenso wie die Speichermodule nach ihrer Komplettierung und Versiegelung gesichert aufbewahrt werden, ist die Manipulation in dem gleichen Maße möglich oder unmöglich wie bei den von der Gemeindebehörde aufbewahrten Stimmzetteln bei der Urnenwahl. Jedenfalls aber würde ein unbefugter Zugriff aufgrund der erbrochenen Siegel und der nach der Inbetriebnahme des Gerätes erscheinenden Fehlermeldung nicht unbemerkt bleiben. In diesem Falle würde das betreffende Gerät nicht eingesetzt.

Schließlich ist auch eine Kontrolle und Identifizierung des Softwareprogramms ausweislich der überzeugenden Stellungnahme des BMI jederzeit, also auch am Wahltag und damit im Beisein von Wählern, möglich, indem die Versionsnummer und die beiden Prüfsummen der Software am Gerät angezeigt und ausgedruckt werden und mit der Baugleichheitsklärung verglichen werden.

Nach § 11 Abs. 5 BWahlGV kann der Wahlvorstand auftretende „Funktionsstörungen“ gemäß Bedienungsanleitung beheben. Gelingt dies nicht, ist das Wahlgerät gegen jede weitere Stimmabgabe zu sperren und die Wahl mit einem anderen Gerät oder mit Stimmzetteln fortzusetzen. Jede Störung ist in der Wahlniederschrift zu vermerken.

Dem Bundeswahlleiter sind bei der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag jedoch keine Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit der Wahl mit Wahlgeräten bekannt geworden. Eine Abfrage bei den Länderinnenministerien hat ausweislich der Stellungnahme des BMI hierfür ebenfalls keine Anhaltspunkte ergeben. Hinweise auf gezielte Manipulationen oder unbeabsichtigte Veränderungen an den eingesetzten Wahlgeräten liegen nicht vor. Ein entsprechender konkreter Verdacht wurde bisher auch von anderer Seite nicht geäußert. Auch soweit holländischen Hackern im Oktober 2006 der Manipulationsversuch an einem in den Niederlanden eingesetzten Typ der NEDAP-Wahlgeräte gelungen sein soll (vgl. die Pressemitteilung der PTB vom 9. Oktober 2006), ist darauf hinzuweisen, dass dies nicht unter den Bedingungen einer Bundestagswahl stattgefunden hat. Für die hier vorzunehmende Wahlprüfung ist die Manipulation zudem schon deshalb unerheblich, weil sie im Oktober 2006 stattgefunden haben soll und daher keinen Einfluss auf die Bundestagswahl 2005 gehabt haben kann.

Auch der Einspruchsführer führt keine konkreten Anhaltspunkte dafür an, dass Fehlfunktionen oder Manipulationen an Wahlgeräten aufgetreten seien. Er hält diese lediglich theoretisch für möglich. Die generelle Befürchtung, es könne an den Geräten zu Fehlfunktionen kommen, die zudem uner-

kannt bleiben, genügt aber nicht für die Feststellung eines Wahlfehlers. Denn die Wahlprüfung findet weder von Amts wegen statt noch erfolgt sie stets in Gestalt einer Durchprüfung der gesamten Wahl. Vielmehr erfolgt nach § 2 Abs. 1 und 3 WPrüfG die Wahlprüfung nur auf Einspruch, der zu begründen ist. Die Begründung muss mindestens den Tatbestand, auf den die Anfechtung gestützt wird, erkennen lassen und genügend substantiierte Tatsachen enthalten (BVerfGE 40, 11 (30)). Damit der Wahlprüfungsausschuss also einem behaupteten Wahlfehler nachgehen – geschweige denn sein Vorliegen feststellen – kann, reicht es nicht aus, dass dargelegt wird, dass die Gefahr eines Wahlfehlers bestand. Es müssen der Überprüfung zugängliche Tatsachen angegeben werden, aus denen sich ergibt, dass der Wahlfehler nicht nur passieren konnte sondern tatsächlich passiert ist. Aus dem Vortrag des Einspruchsführers wird deutlich, dass auch er gerade nur eine theoretische, und eben keine nach der allgemeinen Lebenserfahrung konkrete und in greifbare Nähe gerückte Möglichkeit oder Wahrscheinlichkeit sieht, dass ein Wahlfehler aufgetreten ist. Da also konkrete Anhaltspunkte für einen Wahlfehler nicht mitgeteilt werden und der Einspruchsführer seine Vermutung, dass Fehlfunktionen unerkannt bleiben würden, nicht erläutert, ist eine Substantiierung des Vorbringens nicht festzustellen.

Somit entsprechen die NEDAP-Geräte in Hinblick auf die Konstruktion dem Stand der Technik und sind in dem geforderten Umfang identifizierbar, belastbar sowie funktions- und manipulationssicher. Es wird zwar in keinem Fall möglich sein, alle potenziell auftretenden Risiken, Störungen, Fehler oder Manipulationsversuche mit Sicherheit auszuschließen. Dies gilt aber nicht nur für die Wahl mit Wahlgeräten, sondern auch für die herkömmliche Wahl mit Stimmzetteln sowie die Briefwahl. Es ist daher festzustellen, dass sämtliche Sicherungen im Zusammenspiel einen so weit gehenden Schutz vor Wahlmanipulationen gewährleisten, dass von einer insgesamt sehr hohen Sicherheit beim Einsatz dieser Wahlgeräte auszugehen ist.

Entgegen der Auffassung des Einspruchsführers ist auch in dem Fehlen einer Papierspur (gemeint ist ein Protokoll in Papierform [VVPAT]) kein Wahlfehler zu erkennen.

Gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 BWahlGV kann die Bauartzulassung erteilt werden, „wenn das Wahlgerät nach einer (...) Prüfung durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt den Richtlinien für die Bauart von Wahlgeräten nach Anlage 1 entspricht“. Die Zählung der Stimmen ist in § 14 der BWahlGV geregelt. Es ist festzustellen, dass ein Papierprotokoll gesetzlich nicht vorgesehen ist und damit keine Voraussetzung für die Bauartzulassung darstellt.

Die Auszählung geschieht beim Einsatz von Wahlgeräten vielmehr in der Weise, dass „der Schriftführer die an dem verwendeten Wahlgerät angezeigten oder ausgedruckten Zahlen der Reihenfolge nach in die Zählkontrollvermerke der Wahlniederschrift (einträgt), soweit nicht ein Ausdruck selbst als Zählkontrollvermerk zu verwenden ist“. Anschließend stellt „der Wahlvorsteher (...) durch lautes Ablesen der einzelnen Anzeigen“ die Zahl der an den Wahlgeräten abgegebenen Stimmen fest. Bei der Feststellung werden die insgesamt abgegebenen Erst- bzw. Zweitstimmen, die für jeden Bewerber bzw. für jede Landesliste abgegebenen Erst- und Zweitstimmen und die abgegebenen ungültigen Erst- und Zweitstimmen gesondert festgestellt.

Zudem hat die Verwendung von VVPATs nach überzeugender Darstellung des BMI Vor- und Nachteile und ist in der Fachwelt keineswegs, wie der Einspruchsführer behauptet, unumstritten. Insbesondere ist durch die Verwendung eines VVPAT keine unabhängige Verifikation möglich, da ein VVPAT, wie jedes andere Papierprodukt auch, manipuliert werden kann. Er kann auch mangelndes Vertrauen in die Funktionsfähigkeit des Wahlgeräts nicht ersetzen, da er vom Wahlgerät selbst erzeugt wird. Daneben kann der erforderliche Drucker zusätzliche technische Probleme bereiten. Sofern eine Manipulation der Software stattfinden soll, ist davon auszugehen, dass der potenzielle Täter auch die Prüfausdrucke manipuliert, um die Manipulation nicht sofort offenkundig werden zu lassen. Es muss also davon ausgegangen werden, dass gegen jede zusätzliche Sicherung ein neues Mittel gefunden wird, diese Sicherung zu überwinden. Da aber das Manipulieren elektronischer Daten spezielle Kenntnisse erfordert, ist der Papierausdruck grundsätzlich unzuverlässiger als die elektronischen Daten. Der Papierausdruck (VVPAT) bietet somit keine Garantie für eine zuvor ordnungsgemäß erfolgte Stimmabgabe.

Schließlich ist die Kontrolle der abgegebenen Stimmen nach Auskunft des BMI jederzeit und beliebig oft möglich, indem die Speichermodule nach Ablauf des Wahltages erneut in ein Wahlgerät eingesteckt werden. Außerdem können die Speichermodule im Rahmen einer Wahlprüfung ausgelesen werden. Dabei kann festgestellt werden, ob Stimmen Defekte aufweisen. Schließlich können alle gespeicherten Stimmen als Stimmzettel mit den entsprechenden Kreuzen ausgedruckt und von Hand nachgezählt werden. Vor diesem Hintergrund erscheint es hinnehmbar, dass der Vorgang der Stimmabgabe aufgrund des Einsatzes der Elektronik nicht für jeden Bürger vollständig nachvollziehbar sein mag. Es ist ausreichend, dass das Wahlverfahren insgesamt für den Wähler verständlich ist. Dies ist durch das normierte Verfahren der Wahl mit Wahlgeräten der Fall.

Den bloßen Möglichkeiten, dass bei der Wahl mit Wahlgeräten Manipulationen vorgenommen werden können, steht der tatsächlich feststellbare Nachteil der Urnenwahl gegenüber. So sind die bei der herkömmlichen Wahl festzustellenden Fehler eines (unbeabsichtigten) Falsch-Wählens bei der Stimmabgabe oder eines Falsch-Zählens bei der Stimmauswertung apparativ nahezu vollständig ausgeschlossen (vgl. dazu Schreiber, a. a. O., § 35 Rn. 2).

Da die Stimmauszählung also den Vorgaben des § 35 BWG und der §§ 2 und 14 BWahlGV entspricht, stellt das Fehlen eines VVPAT bei der Bundestagswahl 2005 keinen Wahlfehler dar.

Soweit der Einspruchsführer bemängelt, dass das Wahlgeheimnis durch das maschinelle Verfahren verletzt werde, ist zunächst in Erinnerung zu rufen, dass der Wahlprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages (wie oben dargelegt) zum Einsatz von Wahlgeräten bereits festgestellt hat, dass der Grundsatz der Geheimheit der Wahl in gleichem Maße gewährleistet ist wie bei der Urnenwahl. § 35 Abs. 4 BWG verweist ausdrücklich auf § 33, der die „Wahrung des Wahlgeheimnisses“ regelt. § 9 BWahlGV stellt sicher, dass der Wähler seine Stimme unbeobachtet abgeben kann. Schließlich schreiben die Richtlinien für die Bauart von Wahlgeräten vor, dass „es auch von unterdurchschnittlich begabten Wählern ohne größere Schwierigkeiten“ zu bedienen sein

muss. Bedienungshandlungen des Wählers ergeben danach „keine Fehlermeldungen, sondern ggf. Hinweise zum Handlungsablauf“ (Nummer 3.7). Somit ist – entgegen dem Vortrag des Einspruchsführers – technische Vorsorge getroffen worden, dass der Wähler gerade nicht beim Wahlvorstand nachfragen muss, wie die Maschine zu bedienen ist, so dass er auch nicht seine Wahlabsicht offenbart. Im Übrigen gilt dies entsprechend bei der herkömmlichen Urnenwahl. Auch hier kann dem Wähler möglicherweise unklar sein, wie der Stimmzettel auszufüllen ist. Kann der trotz eines geistigen Gebrechens Wahlberechtigte den Wahlvorgang nicht bewältigen, darf ihm weder bei der Urnen- noch bei der Wahlgerätewahl geholfen werden.

Soweit der Einspruchsführer bemängelt, dass der Wahlvorstand von der Ausübung bzw. Nichtausübung des Wahlrechts Kenntnis erlangt, ist zunächst darauf hinzuweisen, dass aus der Tatsache der Stimmabgabe bzw. des Unterlassens der Stimmabgabe nicht darauf geschlossen werden kann, welchem Wahlvorschlag der Wähler seine Stimme(n) gegeben hat, so dass darin kein Wahlfehler zu sehen ist (vgl. Bundestagsdrucksache 14/1560, Anlage 48 sowie Schreiber, a. a. O., § 34 Rn. 6). Auch bei der Urnenwahl wird die Stimmabgabe „neben dem Namen des Wählers im Wählerverzeichnis“ vermerkt (§ 58 BWO).

§ 11 Abs. 4 BWahlGV sieht entsprechend vor, dass der Wahlvorstand anhand der Kontrolleinheit „überprüft, ob der Wähler gewählt hat“. Dies dient der Freischaltung des Wahlgeräts vor der nächsten Stimmabgabe. Bei nicht erfolgter Stimmabgabe ist „der Stimmabgabevermerk im Wählerverzeichnis zu streichen“ und die Bemerkung „Nichtwähler“ einzutragen. Bei Nichtabgabe der Erst- oder Zweitstimme „gilt die nichtabgegebene Stimme als ungültig“. Der Wahlvorsteher führt über diese nichtabgegebenen Erst- und Zweitstimmen „je eine Zählliste“ (Satz 4).

Grundsätzlich ist der Wahlvorgang zwar so zu gestalten, dass außer dem Wähler auch niemand erfährt, ob er nur eine Stimme abgegeben, ob er bewusst ungültig gewählt hat oder ob er sich einer Stimmabgabe enthalten hat. Jedoch gilt dieser Grundsatz nicht schrankenlos, wie z. B. die Zulässigkeit der Inanspruchnahme einer Hilfsperson bei der Urnen- und auch der Wahlgerätewahl zeigt (vgl. auch BVerfGE 4, 375, 386 f.; 12, 135, 139 zur Einschränkung des Wahlgeheimnisses beim Unterschriftenquorum). Das Wahlgeheimnis ist zudem auch bei der Briefwahl nicht uneingeschränkt gewährleistet. Vor diesem Hintergrund erscheint es gerechtfertigt, dass der Grundsatz der geheimen Wahl bei der Wahlgerätewahl ausnahmsweise beschränkt ist, um dem Wahlvorstand, wie dargestellt, die ordnungsgemäße Durchführung des Wahlverfahrens zu ermöglichen. Ein Wahlfehler ist somit nicht gegeben.

Auch die Verwendung des Displays an den eingesetzten Wahlgeräten begründet keinen Wahlfehler. Nach § 33 Abs. 2 BWG kann sich ein Wähler, der des Lesens unkundig ist oder der durch körperliche Gebrechen gehindert ist, den Stimmzettel zu kennzeichnen, zu falten oder selbst in die Wahlurne zu werfen, der Hilfe einer anderen Person bedienen. Für die Wahl mit Wahlgeräten findet diese Vorschrift gemäß § 35 Abs. 4 BWG Anwendung. Hilfe kann auch von einem Mitglied des Wahlvorstandes geleistet werden. Nach § 57 Abs. 2 BWO hat sich die Hilfeleistung auf die Erfüllung der Wünsche des Wählers zu beschränken, so dass es sich

lediglich um eine „technische“ Hilfeleistung bei der Kundgabe des Wählerwillens (Schreiber, a. a. O., § 33 Rn. 5) handeln darf.

Vorliegend ist kein Verstoß gegen die genannten Vorschriften zu erkennen. Da sehbehinderte Wähler unproblematisch eine Hilfestellung noch im Wahlraum erbitten können, macht es keinen Unterschied, ob ein Wahlzettel oder das Display des Wahlgerätes für sie möglicherweise schlecht zu erkennen wäre. Gemäß den Richtlinien für die Bauartzulassung von Wahlgeräten sind die Angaben, die auf amtlichen Wahlzetteln enthalten sind, auf dem Wahlgerät „gut erkennbar“ anzubringen. Für jeden Wahlvorschlag ist ein Feld „mit eindeutig abgegrenzter Bedienungsvorrichtung zur Auswahl der Stimmabgabe vorhanden“ (Nummer 3.3). Es ist somit davon auszugehen, dass die Erkennbarkeit des Displays des Wahlgerätes der des Wahlzettels entspricht. Soweit die Beobachtungen des Einspruchsführers hiervon abweichen, kann dies vom Wahlprüfungsausschuss nicht überprüft werden. Denn nach § 2 Abs. 1 und 3 WPrüfG erfolgt die Wahlprüfung nur auf Einspruch, der zu begründen ist. (ständige Rechtsprechung seit BVerfGE 40, 11 (30)). Hier hat der Einspruchsführer keine weiteren Angaben gemacht, aus denen sich eine Benachteiligung sehbehinderter Wähler bei Benutzung eines Wahlgerätes ergeben könnte. Solche Vorwürfe sind auch von anderer Seite nicht erhoben worden.

Ebensowenig kann in dem Einsatz der Wahlgeräte ein Verstoß gegen das Öffentlichkeitsprinzip gesehen werden.

Einfachrechtlich ist das Öffentlichkeitsprinzip in den §§ 10, 31 BWG und in § 54 BWO verankert. Gemäß § 10 BWG verhandeln, beraten und entscheiden die Wahlausschüsse und Wahlvorstände in öffentlicher Sitzung. § 31 Satz 1 BWG bestimmt: „Die Wahlhandlung ist öffentlich“. § 54 BWO konkretisiert dies dahingehend, dass während der Wahlhandlung und der Ergebnisermittlung jedermann Zutritt zu den Wahlräumen hat, soweit dies ohne Störung des Wahlgeschäfts möglich ist.

§ 5 BWahlGV verweist auf die Anwendbarkeit der BWO. Somit gilt auch bei der Wahl mit Wahlgeräten, dass die Verhandlungen, Beratungen, Abstimmungen und Entscheidungen der Wahlausschüsse und -vorstände für Jedermann zugänglich sind. Damit findet der gesamte Willensbildungs- und Entscheidungsprozess, der zu der Feststellung des Ergebnisses für den Wahlbezirk führt, im Lichte der Öffentlichkeit statt. Auch der öffentliche Zugang zum Wahlraum ist bei der Wahl mit Wahlgeräten gewährleistet. Schließlich finden, unter Beachtung des Grundsatzes der Geheimheit der Wahl, auch die Wahlhandlung (§ 54 BWO) sowie die Stimmauszählung (§ 67 ff. BWO) beim Einsatz von Wahlgeräten öffentlich statt. Es existiert daher keine rechtliche Beschränkung der Öffentlichkeit bei der Wahl mit Wahlgeräten.

Soweit der Einspruchsführer ein über die Erfordernisse der genannten Normen hinausgehendes Öffentlichkeitsprinzip behauptet, ist dies nicht zu erkennen. Insbesondere ist nicht zu sehen, aus welchen Bestimmungen sich dieses ergeben soll und welchen Inhalt es haben soll. Darüber hinaus wird auch nicht klar, inwieweit Vorschriften über das Öffentlichkeitsprinzip bei der Wahl mit Wahlgeräten verletzt worden sein sollen. Nach Auffassung des Wahlprüfungsausschusses ist die Einhaltung der geltenden gesetzlichen Bestimmungen unter Einschluss des Öffentlichkeitsgrundsatzes beim Ein-

satz von Wahlgeräten beachtet worden. Soweit das Öffentlichkeitsprinzip, wie vom BMI dargestellt, ebenso wenig wie die in Artikel 38 Abs. 1 GG ausdrücklich geregelten Wahlrechtsgrundsätze in voller Reinheit verwirklicht werden kann, gilt dies für die herkömmliche Urnenwahl und die Wahlgerätewahl in gleichem Maße. Zum Öffentlichkeitsgrundsatz gehört jedenfalls nicht, dass jede einzelne Handlung der Einzelkontrolle unterliegt, da sonst bei der herkömmlichen Wahl per Stimmzettel der misstrauische Bürger vor jedem Einwurf eines Wahlzettels bezweifeln könnte, dass sich in der Urne nicht schon manipulierte Wahlzettel befinden.

Auch bei der Briefwahl ist die Öffentlichkeit der Stimmabgabe stark eingeschränkt. Da die Wahlhandlung in der Privatsphäre und nicht im öffentlichen Raum stattfindet, fehlt es bei dieser Wahlart an dem integrierenden Faktor der Wahl. Auch die Kontrollierbarkeit der Wahlhandlung durch die Öffentlichkeit entfällt, da die Öffentlichkeit keinen Einblick hat, ob z. B. bestimmte Personen von ihrem Wahlrecht Gebrauch gemacht haben oder nicht.

Bei den NEDAP-Wahlgeräten erfolgt der Wahlablauf grundsätzlich in gleicher Weise wie bei der Urnenwahl. Der Wähler betritt den Wahlraum und wird durch den Wahlvorstand überprüft, so dass nur berechtigte Wähler den Zugang zur Wahlkabine erhalten. Lediglich der Einwurf der Stimme in die Wahlurne geschieht durch Drücken der Taste „Stimmabgabe“. Da die Kennzeichnung des Stimmzettels und die Stimmabgabe an einem einzigen Gerät vorgenommen werden, findet der Akt der Stimmabgabe an diesem Gerät in der Wahlkabine statt. Für den Wahlvorstand und die Öffentlichkeit ist dieser Akt dennoch transparent, da nur der Wähler, der seine Wahlbenachrichtigungskarte abgegeben hat, an dem Wahlgerät wählen darf. Durch die Technik ist sichergestellt, dass z. B. eine „doppelte Stimmabgabe“ nicht möglich ist.

Die Öffentlichkeit kann auch den Ausdruck des vom Wahlgerät errechneten Ergebnisses des Wahlbezirks nach Beendigung der Wahlhandlung sowie die Übernahme des Ergebnisses in die Wahlunterschrift und damit die Auszählung insgesamt kontrollieren. Durch den von § 14 BWahlGV vorgeschriebenen Abgleich der Stimmabgabevermerke im Wählerverzeichnis mit den vom Gerät registrierten gültigen und ungültigen Erst- und Zweitstimmen kann auch kontrolliert werden, ob das Wahlgerät alle Stimmabgaben erfasst und korrekt addiert hat. Zudem können alle gespeicherten Stimmen als Stimmzettel mit den entsprechenden Kreuzen ausgedruckt und von Hand nachgezählt werden.

In der Rechtswirklichkeit steht die konkrete Wahlhandlung der Stimmabgabe beim Einsatz von Wahlgeräten somit im Spannungsfeld des Prinzips der geheimen Wahl und des Öffentlichkeitsgrundsatzes. Vor diesem Hintergrund ist es hinnehmbar, dass beim Einsatz rechnergesteuerter Wahlgeräte nicht jeder Teilakt des Stimmenregistrierungsverfahrens für Jedermann transparent ist. Es gehört zu den Besonderheiten der fortschreitenden Technisierung, dass von der Funktionsfähigkeit der eingesetzten Systeme ausgegangen wird, wenn sie vor ihrem Einsatz in einem speziellen Verfahren geprüft worden ist. Dies gilt umso mehr, als in allen anderen Verfahrensschritten die erforderliche Kontrolle stattfindet und dadurch die erlangten Ergebnisse auf ihre Plausibilität überprüft werden können.

Es kann also nur darauf ankommen, dass die Öffentlichkeit die grundsätzliche Möglichkeit hat, sich von der Funktionsfähigkeit des Wahlverfahrens zu überzeugen. Dem trägt das Wählen mit Wahlgeräten Rechnung, da der Wähler sich in einem amtlichen Verfahren befindet. So wird er in einem öffentlichen Wahllokal vom bestellten Wahlvorstand über seinen amtlich ausgestellten Wahlschein persönlich identifiziert, das Abgeben seiner Stimme wird am Wahlcomputer individuell registriert – und kann von ihm korrigiert werden – und das Wahlergebnis wird unter Berücksichtigung seiner Wahlentscheidung veröffentlicht. Bei Zweifeln an der Richtigkeit des Verfahrens kann er die Wahl anfechten. Unter Berücksichtigung dieser Erwägungen kann eine Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes bei der Wahl mit Wahlgeräten nicht festgestellt werden.

Dies gilt umso mehr, als vorliegend im Wahlablauf die Beachtung der insoweit spezielleren Vorschriften des § 35 BWG i. V. m. der BWahlGV festzustellen ist. Soweit ein Vergleich mit den Vorschriften über die herkömmliche Urnenwahl ergibt, dass typischerweise mit Stimmzetteln verbundene Besonderheiten nicht deckungsgleich auf die Stimmabgabe mit Wahlgeräten übertragen worden sind, ist darauf hinzuweisen, dass dies auch nicht gefordert wird (Bundestagsdrucksache 15/1150, Anlage 19, S. 60).

Zudem ist weder festgestellt noch von dem Einspruchsführer vorgetragen worden, dass ein amtliches Organ durch Missachtung der Vorgaben des § 31 BWG oder des § 54 BWO einen Wahlfehler begangen hätte. Vielmehr ergibt sich aus dem Fehlen eines solchen Vorbringens, dass davon ausgegangen werden muss, dass die Beachtung des Öffentlichkeitsgrundsatzes durch den betreffenden Wahlvorstand sichergestellt war.

Es liegt somit kein Wahlfehler vor. Selbst wenn man aber von einem Wahlfehler ausginge, wäre dieser jedenfalls nicht mandatsrelevant.

Ein Wahlfehler ist nur dann relevant, wenn nach den gegebenen Umständen des Falles eine konkrete und nicht ganz fern liegende Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie auf das Wahlergebnis und damit auf die Sitzverteilung von Einfluss gewesen sein könnte (BVerfGE 89, 291, 304; Schreiber a. a. O., § 49 Rn. 10). Ein mandatsrelevanter Wahlfehler bei der Wahl mit Wahlgeräten ist danach nur dann gegeben, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine alternativ durchgeführte Urnenwahl zu anderen Wahlergebnissen geführt hätte.

Der Einspruchsführer hat aber keine konkreten Anhaltspunkte dafür angeführt, dass aufgrund des Einsatzes von Wahlgeräten andere Wahlergebnisse erzielt worden sind als bei einer Urnenwahl. Er hat lediglich theoretisch eine nicht korrekte Arbeitsweise der Geräte für möglich gehalten. Auch dem Bundeswahlleiter sind, wie das BMI mitgeteilt hat, bei der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag keine Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit der Wahl mit Wahlgeräten bekannt geworden.

Schließlich kann auch in der Darstellung des Einspruchsführers, dass die Wahl in seinem Wahlbezirk in einem „unwürdigen Raum“ stattgefunden habe, kein Wahlfehler gesehen werden. § 46 BWO sieht vor, dass die Wahlräume „soweit möglich“ in Gemeindegebäuden eingerichtet werden. Dem Einspruchsführer ist – die Richtigkeit seiner Ausführungen unterstellt – zuzugeben, dass die Abstellkammer eines Restaurants nicht den bestmöglichen Ort für die Stimmabgabe im Rahmen einer Bundestagswahl darstellt. Da aber in dem konkreten Wahlraum die wahlgesetzlichen Bestimmungen über die Öffentlichkeit der Wahl (§ 31 BWG, § 54 BWO), die Öffnungszeit (§ 47 BWO) und die Ausstattung des Wahlraumes (§§ 50 ff. BWO) oder die Ordnung in dem betreffenden Wahlraum nicht verletzt worden sind, ist ein Wahlfehler nicht gegeben.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

der Frau S. M., 22089 Hamburg

– Az.: WP 182/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Fernschreiben vom 18. November 2005, das am gleichen Tag beim Wahlprüfungsausschuss eingegangen ist, hat die Einspruchsführerin gegen die Bundestagswahl am 18. September 2005 Einspruch eingelegt.

I.

Der Einspruch betrifft die Durchführung der Wahl mittels elektronischer Wahlgeräte und Mängel bei der Stimmabgabe von zwei prominenten Wählern im Wahllokal.

Die Einspruchsführerin trägt zur Begründung vor, dass bei der Wahl am 18. September 2005 elektronische Wahlgeräte verwendet worden seien, die keine (Papier-)Protokollfunktion gehabt hätten. Damit sei die Auszählung nicht überprüfbar, was dem „Öffentlichkeitsgrundsatz einer Wahl“ widerspreche. Mögliche Manipulationen seien dadurch nicht nachweisbar gewesen. Dieser Wahlfehler sei angesichts der zwei Millionen Wähler, die mit diesen Geräten abgestimmt hätten, auch mandatsrelevant.

Zu dem Vortrag der Einspruchsführerin hinsichtlich der Frage einer fehlenden (Papier-)Protokollfunktion der eingesetzten Wahlgeräte hat das Bundesministerium des Innern (BMI) unter Einbeziehung der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) und des Bundeswahlleiters ebenso wie zu weiteren Einsprüchen, die sich auf das Thema der elektronischen Wahlgeräte beziehen, Stellung genommen.

Danach sei der vorliegende Einspruch zurückzuweisen. Die Wahlgeräte seien hinreichend manipulationssicher und ein Papierprotokoll erhöhe die Manipulationssicherheit nicht (s. u. Nummer 3). Eine Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes habe nicht vorgelegen (Nummer 4). Selbst wenn man Wahlfehler annehmen würde, seien sie nicht mandatsrelevant (Nummer 5).

Zum besseren Verständnis der technischen Seite der Einsprüche werden zunächst allgemein der Aufbau der Wahlgeräte, deren Handhabung und die Rahmenbedingungen (Nummer 1) sowie die Prüfung durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) beschrieben (Nummer 2).

1. Funktionsweise der NEDAP-Wahlgeräte

Die bei der Bundestagswahl 2005 eingesetzten Wahlgeräte der niederländischen Firma NEDAP (Niederländische Apparatenfabrik) bestünden aus dem eigentlichen Wahlgerät, an dem der Wähler seine Wahl vollziehe, und einer per Kabel fest mit dem Wahlgerät verbundenen Bedieneinheit, die sich in der Obhut des Wahlvorstandes befinde. Diese Bedieneinheit enthalte u. a. zwei Schlösser mit Schlüsseln, über die die Betriebszustände „Wählen“ und „Wahlauswertung“ eingestellt würden, sowie Tasten, über die das Wahlgerät für jeden einzelnen Wähler freigegeben werde. Das eigentliche Wahlgerät bestehe aus einem großen Tastentableau mit einem oder mehreren Stimmzetteln, einem kleinen Display zur Kontrolle für den Wähler und einem Funktionstastentfeld, das nur vom Wahlvorstand während der Wahlauswertung benutzt werde und sonst durch eine Klappe abgedeckt sei. Des Weiteren befänden sich auf der Rückseite des Wahlgeräts ein Drucker und ein Steckplatz für ein Speichermodul (eine Art Kassette) sowie die Elektronikeinheit. In der Elektronikeinheit befänden sich zwei Speicherchips (auch als Speicherbausteine bzw. Speichermodule bezeichnet), die gemeinsam das Softwareprogramm enthielten. Diese zwei Speicherchips würden Eproms genannt.

Das Softwareprogramm auf den Eproms bestimme den generellen Ablauf der Wahl, also die Schritte Freigabe, Auswahl der Erststimme und der Zweitstimme, ggf. Korrektur der Stimmen, endgültige Stimmabgabe, Stimmspeicherung und Sperrung des Geräts sowie die Auswertung der Wahl. Das Speichermodul enthalte hingegen die Daten der Stimmzettel, die Zuordnung der einzelnen Tasten zu Listen, Parteien oder Bewerbern sowie einige konkrete Angaben zur Wahl wie Wahldatum und Wahllokal und diene damit vor allem, weil es die Daten über die abgegebenen Stimmen enthalte, als „Urne“. Das Wahlgerät könne nur mit einem eingesteckten, korrekt gefüllten Speichermodul für eine Wahl verwendet werden. Die Eproms mit dem Softwareprogramm seien integraler Bestandteil des Wahlgeräts, während die Speichermodule ein Zubehör seien.

Die Firma NEDAP baue das Gerät und liefere es an den Kunden aus. Durch eine auf der Rückseite des Geräts aufgeklebte Baugleichheitserklärung versichere der Hersteller, dass das

Gerät baugleich zu dem angegebenen zugelassenen Baumuster sei. Das Wahlgerät enthalte im Auslieferungszustand kein Speichermodul und sei damit nicht für eine Wahl verwendbar. Leere Speichermodule würden dem Kunden als Zubehör mitgeliefert.

Einige Wochen vor der Wahl, wenn aufgrund der Entscheidung der Wahlausschüsse die Kreiswahlvorschläge und Landeslisten der Parteien und damit der Inhalt der Stimmzettel feststehen würden, programmiere die Gemeindebehörde für jedes Wahlgerät ein Speichermodul mit den Daten der Stimmzettel und den anderen konkreten Angaben der Wahl. Mit den gleichen Daten werde ein Geräte-Stimmzettel bedruckt. Der Geräte-Stimmzettel werde von der Gemeindebehörde auf dem Tastentableau des Wahlgeräts angebracht. Das programmierte Speichermodul werde auf der Rückseite des Wahlgeräts eingesteckt. Erst mit dem Speichermodul sei das Wahlgerät prinzipiell für eine Wahl einsetzbar. Nach dem Einstecken des programmierten Speichermoduls erfolge ein Funktionstest des Wahlgeräts durch die Gemeindebehörde. Dabei werde unter anderem kontrolliert, ob das Wahlgerät und sein Softwareprogramm sich korrekt identifizierten, ob alle Tasten richtig programmiert seien und ob sich keine Stimmen im Speichermodul befänden. Bei neueren Bauarten werde außerdem die Unversehrtheit der Versiegelung, die vom Hersteller an der Elektronikeinheit angebracht worden sei, kontrolliert. Sei der Funktionstest erfolgreich, werde das Gerät verschlossen und im verschlossenen Zustand amtlich versiegelt.

Am Wahltag kontrolliere der Wahlvorstand die Unversehrtheit der amtlichen Siegel, erbreche sie, baue das Wahlgerät auf und schalte es ein. Der Wahlvorstand kontrolliere die Identifikation des Wahlgeräts und seines Softwareprogramms, das Wahldatum und den Wahlbezirk bzw. -kreis und die Anzeige „0“ für die Zahl der abgegebenen Wählerstimmen. Die durchzuführenden Kontrollen seien detailliert im Handbuch sowie überblicksartig in der Kurzanleitung für die Wahlvorstände beschrieben. Der Wahlvorstand stelle das Wahlgerät mit Hilfe eines Schlüssels auf den Betriebszustand „Wählen“ ein und verriegele diesen Betriebszustand durch einen zweiten Schlüssel. Die beiden Schlüssel würden während des Wahltages bei zwei verschiedenen Mitgliedern des Wahlvorstands aufbewahrt. Der Wahlvorstand gebe das Wahlgerät frei und die einzelnen Wähler gäben ihre Stimmen ab. Am Ende des Wahltages entriegele der Wahlvorstand mit Hilfe der beiden Schlüssel den Betriebszustand „Wählen“ und stelle den Betriebszustand „Wahlauswertung“ ein.

Zur Feststellung der Zahl der Wähler würden die Zahl der Stimmabgabevermerke und der eingenommenen Wahlscheine mit den vom Wahlgerät angezeigten Zahlen der Stimmabgaben verglichen und in der Wahl Niederschrift vermerkt. Der Wahlvorstand wähle nun am Wahlgerät die Funktion „Wahlauswertung per Drucker“ und gewinne so das vom Wahlgerät errechnete Ergebnis. In dem Moment, in dem dieses Ergebnis ausgedruckt werde, könnten keine weiteren Stimmen mehr hinzugefügt werden.

Der Ausdruck des Wahlergebnisses werde in die Wahl Niederschrift aufgenommen. Der Wahlvorsteher stelle die Zahl der insgesamt abgegebenen Erst- und Zweitstimmen und der für jeden Bewerber und jede Liste abgegebenen Stimmen fest und kontrolliere, ob die Summe der einzelnen Ergebnisse mit der Zahl der insgesamt abgegebenen Stimmen

übereinstimme. Sollte der Drucker defekt sein, könne entweder das Wahlergebnis am Display angezeigt und von dort in die Wahlunterlagen übertragen werden oder das Speichermodul mit den Stimmen werde in ein anderes Wahlgerät eingesteckt und mit diesem werde der Ergebnisausdruck angefertigt. Der Wahlvorstand entferne das Speichermodul mit den Stimmen und übergebe es verpackt und versiegelt der Gemeindebehörde. Das Wahlgerät werde ebenfalls verschlossen und zurücktransportiert.

Die Speichermodule könnten jederzeit nach Ablauf des Wahltages erneut in ein Wahlgerät eingesteckt werden, um das Ergebnis noch einmal (bzw. beliebig oft) zu gewinnen. Darüber hinaus könnten die Speichermodule im Rahmen einer Wahlprüfung ausgelesen werden. Dabei könne festgestellt werden, ob die Stimmen, die vierfach redundant gespeichert würden, Defekte aufwiesen. Das Speichermodul enthalte, ebenso wie ein Stimmzettel, auch Informationen über Stimmenkoppelungen (Erst- und zugehörige Zweitstimme). Über die Anwendungssoftware könnten alle gespeicherten Stimmen als Stimmzettel mit den entsprechenden Kreuzen ausgedruckt und von Hand nachgezählt werden. Seien alle Einspruchsfristen verstrichen, würden die Speichermodule nach Freigabe durch den Bundeswahlleiter komplett gelöscht und könnten mit den Daten der nächsten Wahl programmiert werden.

Für die Wähler stelle sich der Ablauf wie folgt dar: Der Wahlvorstand kontrolliere die Wahlberechtigung wie üblich und gebe dann, statt dem Wähler einen Stimmzettel auszuhändigen, das Wahlgerät über eine Taste auf der Bedieneinheit frei. Der Wähler könne nun an das Wahlgerät herantreten und seine Stimmen durch Tastendruck (anstelle durch Ankreuzen) auf einer Folientastatur auswählen, die dem Erscheinungsbild eines Stimmzettels nachgebildet sei. Das digitale Textdisplay bestätige die getroffene Auswahl und fordere zum nächsten Schritt auf. Der Wähler könne also seine Auswahl auf dem Display kontrollieren, ggf. über die Korrekturtaste berichtigen und dann seine Stimmen endgültig abgeben, indem er die dafür vorgesehene Stimmabgabetafel drücke. Dieser letzte Schritt (Abgabe einer gültigen bzw. ungültigen Stimme) entspreche dem Einwurf des Stimmzettels in die Urne. Der Schriftführer vermerke im Wählerverzeichnis die Stimmabgabe. Die Stimmen würden redundant und mit Sicherheitsmaßnahmen versehen an einer zufällig ausgewählten Stelle des Speichermoduls gespeichert. Nach der Speicherung der Stimmen sei das Wahlgerät für weitere Stimmabgaben gesperrt. Der Wähler verlasse das Wahlgerät. Die Anzeige auf der Bedieneinheit des Wahlvorstandes über die Zahl der Wähler erhöhe sich um eins. Diese Anzeige diene dem Wahlvorstand für die Entscheidung, ob der Wähler seine Wahl ordnungsgemäß abgeschlossen habe. Das Wahlgerät bleibe gesperrt, bis es für den nächsten Wähler wieder freigegeben werde.

Schließlich enthalte auch das Wahlgerät selbst umfangreiche Diagnosefunktionen und führe mit Hilfe dieser Funktionen beim Gerätestart, während des laufenden Betriebs sowie vor und nach der Speicherung von Stimmen Selbsttests durch.

2. Ablauf der Prüfung bei der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB)

Bei der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt werde ein Mustergerät geprüft.

Die Prüfung orientiere sich an der Bundeswahlgeräteverordnung (BWahlGV) und der Anlage 1 zu § 2 BWahlGV, den Richtlinien für die Bauart von Wahlgeräten. Diese schrieben die zu prüfenden Anforderungen vor. Die Anforderungen gliederten sich in konstruktionstechnische, funktionale und einige ergonomische Anforderungen. Anforderungen bezüglich der Sicherheit seien implizit ebenfalls enthalten.

Bei der Prüfung würden verschiedene Prüfmethode verwendet. Anforderungen wie z. B. die, dass das Wahlgerät in seiner Konstruktion dem Stand der Technik entsprechen müsse, würden durch Inspektionen der technischen Unterlagen und durch Sichtprüfungen am Gerät geprüft. Anforderungen wie z. B. die nach bestimmten Funktionen oder Abläufen würden durch Funktionstests am Wahlgerät geprüft. Dabei würden generell auch Fehlersituationen, Defekte, falsche Handhabung, Stromausfälle usw. berücksichtigt. Anforderungen an die Verträglichkeit gegenüber bestimmten Umwelteinflüssen würden durch Klimakammertests, Vibrations- und Falltests, Messungen der Empfindlichkeit gegenüber elektromagnetischen Feldern, Stromschwankungen u. Ä. geprüft. Auch die elektromagnetische Abstrahlung der Wahlgeräte werde kontrolliert. Parallel zu diesen Prüfungen erfolgten die gründliche Inspektion des Quellcodes des in den Wahlgeräten verwendeten Softwareprogramms, dynamische Funktionstests des Softwareprogramms sowie Reviews der Entwicklungsdokumentation, der Testdokumentation und der Bedienungsanleitung. Die Softwareprüfung nehme in der Regel 90 Prozent des zeitlichen Aufwands der Baumusterprüfung in der PTB in Anspruch.

Die Baumusterprüfung werde durch eine Arbeitsgruppe der PTB durchgeführt, die langjährige Erfahrungen mit Wahlgeräteprüfungen habe und als Softwareprüfstelle akkreditiert sei. Die Arbeitsgruppe stütze sich bei der Baumusterprüfung auch auf externe, akkreditierte Prüflaboratorien, z. B. bei den mechanischen Tests.

An bestimmten Stellen lege die Bundeswahlgeräteverordnung ein spezielles Sicherheitsniveau fest, wie z. B. beim allgemeinen Zuverlässigkeits- und Sicherheitsniveau, bei der Rückwirkungsfreiheit usw. Wo die BWahlGV keine besonderen Festlegungen treffe, werde bei der Prüfung der Wahlgeräte ein Maßstab angelegt, mit dem mindestens ein vergleichbares Sicherheitsniveau gewährleistet werde wie bei der konventionellen Wahl.

Bei der Prüfung und Bewertung werde als Voraussetzung angenommen, dass sich das Wahlgerät am Wahltag permanent unter der Kontrolle des Wahlvorstandes befinde und dass die Speichermodule, die die Stimmen enthielten, mit der gleichen Sorgfalt behandelt würden wie Stimmzettel und Urnen bei der konventionellen Wahl.

Die konventionelle Wahl mit den gesetzlich festgelegten Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Wahlvorstände habe sich über eine lange Zeit bewährt. Genau diese Rolle der Wahlvorstände bleibe beim Einsatz von Wahlgeräten erhalten.

3. Fehlen eines verifizierbaren Protokolls

Zur Kritik der Einspruchsführerin, dass die Verwendung von Wahlgeräten ohne (Papier-)Protokollfunktion dazu führe, dass eine Auszählung nicht überprüfbar sei, wird wie folgt Stellung genommen:

Ein denkbares, bei Geräten der Firma NEDAP aber nicht erstelltes, Papierprotokoll (auch engl. Voter Verifiable Paper Audit Trail [VVPAT] genannt) werde durch das Wahlgerät vor der endgültigen Stimmabgabe ausgedruckt, dem Wähler hinter Glas präsentiert und nach der Bestätigung durch den Wähler und damit endgültiger Stimmabgabe in eine abgeschlossene Urne geworfen.

Die Verwendung von VVPATs habe Vor- und Nachteile und sei in der Fachwelt nicht unumstritten. Insbesondere sei durch die Verwendung eines VVPAT keine unabhängige Verifikation möglich. So könne der VVPAT, wie jedes Papierprodukt, manipuliert werden. Es gebe ungezählte Möglichkeiten, professionell aussehende Drucksachen herzustellen. Für das zusätzlich erforderliche Zerstören oder Austauschen von Stimmzetteln seien keinerlei besondere Fähigkeiten nötig. Im Gegensatz dazu erfordere das Manipulieren elektronischer Daten spezielle Kenntnisse. Aus diesen Gründen sei der VVPAT grundsätzlich unzuverlässiger als die elektronischen Daten. Der VVPAT sei auch nicht unabhängig. Er könne nicht das mangelnde Vertrauen in die Funktionsfähigkeit des Wahlgeräts ersetzen, da er vom Wahlgerät erzeugt werde. Nachdem der Wähler die Wahlkabine verlassen habe, könne das Wahlgerät z. B. den gerade erzeugten VVPAT als ungültig markieren und einen neuen drucken. Dies könne zwar mit Tests entdeckt werden. Der VVPAT solle aber gerade deswegen verwendet werden, weil den Tests des Wahlgeräts kein Vertrauen entgegengebracht werde. Werde der VVPAT um verschlüsselte Merkmale ergänzt, um das Einfügen zusätzlicher Papierquittungen oder das Ersetzen von Papierquittungen zu verhindern, dann könne er wiederum nicht mehr durch den Wähler überprüft werden. Der Wähler sei dann nicht mehr in der Lage zu entscheiden, ob der ihm präsentierte VVPAT korrekt markiert worden sei und später mitgezählt werde. Weiter sei für die Realisierung ein Drucker nötig, der nicht nur ausfallen könne, sondern während des Wahltages auch kleinere Probleme wie Papierstau, auslaufende Tinte usw. verursachen könne. Zudem sei es bei Wahlen mit vielen Stimmen möglich, dass der Wähler seine Auswahl teilweise vergesse und fälschlicherweise annehme, dass der VVPAT nicht korrekt sei. Dies erhöhe unberechtigterweise die Zweifel gegenüber dem Wahlgerät und könne zu einer überflüssigen Nachzählung führen. Schließlich sei es sehr schwierig, VVPATs so zu gestalten, dass auch behinderte Wähler mit ihnen zurecht kämen. So könnten z. B. Sehschwache wieder auf Hilfe angewiesen sein, um ihren VVPAT zu kontrollieren. Abschließend verweist das BMI auf eine kleine Studie des Massachusetts Institute of Technology, eines der renommiertesten Technologie-Forschungsinstitute der USA, die ergeben habe, dass der größte Teil der Testwähler den VVPAT ungelesen bestätige oder, wenn er ihn gelesen und als fehlerhaft empfunden habe, trotzdem bestätige (in der Annahme, dass das Papier nicht lügen könne).

Das VVPAT könne allerdings u. U. auch Vorteile haben. Bisher fehlten jedoch praktische Erfahrungen mit diesem Hilfsmittel. In den nächsten Jahren stünden mehrere Wahlen im Ausland mit VVPAT bevor, die wissenschaftlich untersucht werden sollten. Die PTB werde die weitere Entwicklung auf diesem Gebiet beobachten. Derzeit spreche nichts dafür, dass ein VVPAT die ohnehin schon hohe Sicherheit der Wahlgeräte noch erhöhen würde. Ein generelles Misstrauen der Bevölkerung in die Sicherheit der Wahlgeräte sei eben-

falls nicht ersichtlich, so dass auch dieser Aspekt nicht die Einführung des VVPAT angeraten erscheinen lasse.

4. Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes/Nachweisbarkeit von Manipulationen

Eine Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes liege nicht vor.

Das Öffentlichkeitsprinzip werde nach herrschender Auffassung aus dem Demokratieprinzip im Sinne von Artikel 20 Abs. 1 GG abgeleitet (vgl. z. B. Schreiber, Kommentar zum BWG, 7. Auflage, 2002, § 10 Rn. 1; Karpen, Elektronische Wahlen? Einige verfassungsrechtliche Fragen, 2005, S. 31). Die Öffentlichkeit der Wahl sei eine Grundvoraussetzung für eine demokratische politische Willensbildung. Die Öffentlichkeit übe gegenüber den Wahlorganen eine Kontrollfunktion aus; geheime Auszählungen oder Beratungen seien daher unzulässig. Das Öffentlichkeitsprinzip diene damit dem Schutz vor Wahlfälschungen und dem Vertrauen der Bürger in manipulationsfreie Wahlen (Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen, NVwZ 1991, S. 1175, 1179; Oberverwaltungsgericht Koblenz NVwZ 1991, S. 598, 600).

Einfachrechtlich sei das Öffentlichkeitsprinzip in den §§ 10, 31 des Bundeswahlgesetzes (BWG) und § 54 der Bundeswahlordnung (BWO) geregelt. Gemäß § 10 BWG finde die Verhandlung, Beratung und Entscheidung der Wahlausschüsse und Wahlvorstände in öffentlicher Sitzung statt. Der gesamte Willensbildungs- und Entscheidungsprozess, der zu der Feststellung des Ergebnisses für den Wahlbezirk führt, müsse im Lichte der Öffentlichkeit geschehen. § 54 BWO konkretisiere dies dahingehend, dass während der Wahlhandlung und der Ergebnisermittlung jedermann Zutritt zu den Wahlräumen habe, soweit dies ohne Störung des Wahlgeschäfts möglich sei.

Allerdings sei das Öffentlichkeitsprinzip nicht grenzenlos gewährleistet. Ebenso wenig wie die in Artikel 38 Abs. 1 GG ausdrücklich geregelten Wahlrechtsgrundsätze könne es in voller Reinheit verwirklicht werden. Das Ziel der Wahl, in kurzer Zeit eine handlungsfähige Volksvertretung zu bilden, stehe mit dem Öffentlichkeitsgrundsatz in Konflikt. Insofern gelte für die herkömmliche Urnen- und Briefwahl dasselbe wie für die Wahl an elektronischen Wahlgeräten. Auch dort werde das Öffentlichkeitsprinzip nicht in letzter Konsequenz verwirklicht.

§ 31 Satz 1 BWG bestimme, dass die Wahlhandlung öffentlich sei. Die Wahlhandlung umfasse den gesamten Wahlvorgang vom Zusammentritt des Wahlvorstandes, dem Betreten des Wahllokals durch die Wähler, die Überprüfung der Wähler durch den Wahlvorstand, dem Einwurf des Stimmzettels in die Urne bis zur Erklärung des Wahlvorstehers, dass die Wahlhandlung beendet sei. Ausnahmen seien gemäß § 31 Satz 2 BWG lediglich für Personen gestattet, die die Ordnung und Ruhe stören. Gemäß § 54 BWO sei der Zutritt der Wahlräume insoweit gestattet, wie dies ohne Störung des Wahlgeschäfts möglich sei.

Die Öffentlichkeit der Wahlhandlung diene mehreren Zwecken. Zum einen werde vertreten, dass die öffentliche Wahl ein wichtiger Integrationsfaktor sei (VerfGH NW, NVwZ 1991, S. 1175, 1179). Die Wahl stelle einen symbolisch-rituellen Akt dar, durch den der Bürger sich öffentlich als Souverän erfahre (Karpen a. a. O., S. 31). Zum anderen

diene die öffentliche Wahlhandlung der Kontrollierbarkeit der Wahlhandlung. Die Öffentlichkeit solle überwachen können, dass nur Wähler, die vom Wahlvorstand daraufhin kontrolliert worden seien, ob sie tatsächlich im Wählerverzeichnis eingetragen gewesen seien, einen (einzig) Stimmzettel einwerfen. Der öffentliche Einwurf des Stimmzettels in die Wahlurne – im Gegensatz zum geheimen eigentlichen Wahlakt – diene aber auch der Kontrolle durch die Wahlvorstände, dass der Wähler tatsächlich den – und nur diesen einen – Stimmzettel einwerfe.

Unter Berücksichtigung dieser Ziele sei der Öffentlichkeitsgrundsatz bei der Wahl mit Wahlgeräten nicht verletzt.

Bei der Wahl mit Wahlgeräten erfolge das Betreten des Wahlraumes durch die Wähler und die Überprüfung der Wähler durch den Wahlvorstand in gleicher Weise wie bei der Urnenwahl. Lediglich der Einwurf der Stimme in die Wahlurne (= Drücken der Taste „Stimmabgabe“) erfolge jedenfalls bei der Wahl mit NEDAP-Wahlgeräten noch in der Wahlkabine, da die Kennzeichnung des Stimmzettels und die Stimmabgabe an einem einzigen Gerät erfolgten. Die Kontrolle, dass jeder Wähler, der seine Wahlbenachrichtigungskarte abgegeben habe, auch tatsächlich – und nur einmal – gewählt habe, kontrolliere der Wahlvorstand durch Ablesen der Bedieneinheit.

Der Integrationsfaktor der Wahl sei demnach bei der Wahl mit Wahlgeräten in gleicher Weise gegeben wie bei der Urnenwahl.

Das Ziel der Kontrollierbarkeit der Wahlteilnahme werde bei der Wahl mit elektronischen Wahlgeräten ebenfalls erreicht. Dass nur berechtigten Wählern der Zugang zur Wahlkabine gewährt werde, könne die Öffentlichkeit ebenso kontrollieren wie bei der Urnenwahl.

Im Übrigen regelten § 31 BWG und § 54 BWO, dass durch die Verwirklichung des Öffentlichkeitsgrundsatzes der ordnungsgemäße Ablauf der Wahl nicht gestört werden dürfe. Das Ziel der Wahl, in kurzer Zeit ein handlungsfähiges Parlament zu bilden, dürfe durch die Gewährung der Öffentlichkeit nicht beeinträchtigt werden. Das Bundeswahlgesetz messe damit dem Ziel, die Wahl zeitgerecht ablaufen zu lassen und das Wahlergebnis in angemessener Zeit zu ermitteln, eine größere Bedeutung bei als der minutiösen Kontrolle durch die Öffentlichkeit.

Der Öffentlichkeitsgrundsatz unterliege noch weiteren Einschränkungen: zur Wahrung des informationellen Selbstbestimmungsrechts dürften andere Wahlberechtigte oder Beobachter der Wahl Angaben zur Person anderer Wähler grundsätzlich nicht zur Kenntnis nehmen. Der Einblick in das Wählerverzeichnis zu anderen Personen sei daher nur ausnahmsweise gestattet (§ 17 BWG), und der Wahlvorstand dürfe grundsätzlich Angaben zur Person des Wählers nur so verlautbaren, dass sie von anderen im Wahlraum anwesenden Personen nicht vernommen werden können (§ 54 Abs. 4 Satz 2 BWO). Damit entfalle weitgehend die Möglichkeit einer Kontrolle der Wahlberechtigung eines Wählers durch die Öffentlichkeit. Eine hierauf gerichtete Kontrolle müsse sich auf die Überprüfung beschränken, ob der Wahlvorstand die Wahlberechtigung der Wähler überprüft.

Die Öffentlichkeit der Stimmabgabe sei z. B. auch bei der Briefwahl stark eingeschränkt. Bei dieser Form der Wahl fehle es gänzlich an dem integrierenden Faktor der Wahl, da

die eigentliche Wahlhandlung in der Privatsphäre und nicht im öffentlichen Raum stattfinde. Damit entfalle bei der Briefwahl auch die Kontrollierbarkeit der Wahlhandlung durch die Öffentlichkeit. Denn die Öffentlichkeit habe naturgemäß keinen Einblick, ob z. B. bestimmte Personen von ihrem Wahlrecht Gebrauch gemacht hätten oder nicht.

Hinsichtlich der Öffentlichkeit der Stimmenauszählung weist das BMI darauf hin, dass der Ausdruck des vom Wahlgerät errechneten Ergebnisses des Wahlbezirks durch den Wahlvorstand nach Abschluss der Wahlhandlung und die Übernahme des Ergebnisses in die Wahlniederschrift ohne weiteres durch die Öffentlichkeit kontrollierbar sei.

Der Wahlvorstand und jeder Wahlbeobachter könnten durch Kontrolle und Gegenüberstellung der Stimmabgabevermerke in dem Wählerverzeichnis mit den vom Gerät registrierten gültigen und ungültigen Erst- und Zweitstimmen feststellen, ob das Gerät alle Stimmabgaben erfasst und korrekt addiert habe. Denn die Zahl der Stimmabgabevermerke im Wählerverzeichnis müsse identisch sein mit der jeweiligen Summe von gültigen und ungültigen Erst- bzw. Zweitstimmen. Beim Wahlgerät könne der Wähler seine Erst- und Zweitstimme nur korrekt abgeben oder bewusst die Taste ungültig drücken. Wenn er – was kaum vorkommen dürfe – sich zwar zum Wahlgerät beuge, aber dort nicht beide Stimmen gültig oder ungültig abgebe, sehe der Wahlvorstand an der Bedieneinheit, dass keine Stimme abgegeben worden sei, so dass kein Stimmabgabevermerk im Wählerverzeichnis eingetragen werden dürfe.

Darüber hinaus werde jede Stimme einzeln im Speichermodul – mehrfach gesichert – gespeichert und könne jederzeit reproduziert werden. Im Falle eines Speicherfehlers enthalte das Speichermodul auch hierzu Informationen. Das Speichermodul enthalte, ebenso wie ein Stimmzettel, auch Informationen über Stimmenkoppelungen (Erst- und zugehörige Zweitstimme). Über die Anwendungssoftware seien alle gespeicherten Stimmen als Stimmzettel mit den entsprechenden Kreuzen ausdrückbar und von Hand nachzählbar.

Es fehle allerdings an der körperlichen Erfassbarkeit der einzelnen Stimmen, so dass es an einer für die Allgemeinheit nachvollziehbaren Summenbildung fehle. Dies sei jedoch auch nicht erforderlich. Der Schutz vor Verfälschungen des Wahlergebnisses werde durch eine Reihe anderer Maßnahmen gewährleistet.

Zum einen werde das Wahlgerät vor seiner Zulassung durch die PTB gründlich daraufhin untersucht, ob es einwandfrei funktioniere, auch unter widrigen Umständen (kurzfristige Stromausfälle, falsche Handhabung), ob es dem Stand der Technik entspreche usw. Im Vorfeld der Wahl werde das Gerät durch die Gemeindebehörde, die das Speichermodul programmiert, einer umfassenden Prüfung unterzogen. Auch der Wahlvorstand habe beim und nach dem Aufbau des Geräts umfangreiche Funktionskontrollen durchzuführen, die öffentlich erfolgten.

Der Ausdruck des Ergebnisses des jeweiligen Wahlbezirks finde in dem Wahllokal statt. Durch die dezentrale Ergebniserhebung entfalle die Möglichkeit einer Manipulation an dem Speichermodul während des Transports des Wahlgeräts oder während der Auslesung in einem zentralen Wahlamt. Die dezentrale Ergebniserhebung gewährleiste auch, dass

Manipulationen Einzelner allenfalls auf das Wahlergebnis im jeweiligen Wahlbezirk Auswirkungen haben könnten.

Durch diese umfangreichen gesetzlichen Vorkehrungen werde bei der Wahl mit Wahlgeräten eine mindestens ebensolche Zuverlässigkeit des Ergebnisses erreicht wie bei der Urnenwahl.

Bei der Prüfung einer etwaigen Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes bei der Wahl mit Wahlgeräten sei wiederum ein Vergleich mit der Verwirklichung des Öffentlichkeitsgrundsatzes bei der Urnenwahl anzustellen.

Auch bei der Urnenwahl sei der Öffentlichkeitsgrundsatz nicht in letzter Konsequenz verwirklicht. Wahlbeobachtern sei nur eine eingeschränkte Kontrolle der Wahl möglich, die sich auf das beschränkte, was ein einzelner Beobachter erfassen könne, ohne den Ablauf der Auszählung zu stören. Auch für die Öffentlichkeit bei der Auszählung der Stimmen und Beratung durch die Wahlvorstände gelte, dass dieser Grundsatz mit dem Ziel, zügig ein funktionsfähiges Parlament zu bilden, in Einklang gebracht werden müsse.

Es sei zudem nicht erforderlich, den Öffentlichkeitsgrundsatz bei der Auszählung der Stimmen stärker zur Geltung zu bringen. Denn dem Ziel, das Vertrauen der Bevölkerung in manipulationsfreie Wahlen zu stärken, dienen noch weitere Vorkehrungen im BWG und in der BWO. Bei der Auszählung gelte durchgängig ein Mehr-Augen-Prinzip, so dass die Ergebnisse der Wahl jeweils von mehreren Mitgliedern des Wahlvorstands kontrolliert würden. Die Stimmzettel seien für eine gewisse Zeit aufzubewahren, so dass eine Nachzählung möglich sei. Die Auszählung der Stimmen finde, wie auch bei der Ergebniserhebung bei der Wahl mit Wahlgeräten, dezentral im Wahllokal statt; dadurch entfalle die Möglichkeit von Manipulationen an der Urne während des Transports.

Durch die dezentrale Auszählung beschränkten sich die Auswirkungen von Manipulationen auf das Wahlergebnis im jeweiligen Wahlbezirk.

Bei der Verhinderung von Unregelmäßigkeiten bei der Wahl sei die öffentliche Kontrolle nur ein – wenn auch wichtiger – Faktor unter vielen. Keine Maßnahme könne für sich genommen Manipulationen oder unbeabsichtigte Verfälschungen des Wahlergebnisses verhindern. Sämtliche Maßnahmen gemeinsam gewährleisten jedoch einen weitestgehenden Schutz der Wahl vor Wahlfälschungen.

5. Mandatsrelevanz

Nach Ansicht des BMI liege also kein Wahlfehler vor. Selbst wenn man aber von einem Wahlfehler ausginge, wäre dieser jedenfalls nicht mandatsrelevant.

Ein Wahlfehler sei nur dann relevant, wenn nach den gegebenen Umständen des Falles eine konkrete und nicht ganz fern liegende Wahrscheinlichkeit bestehe, dass sie auf das Wahlergebnis und damit auf die Sitzverteilung von Einfluss gewesen sein könne (BVerfGE 89, 291, 304; Schreiber a. a. O., § 49 Rn. 10). Es gebe keine absoluten Ungültigkeitsgründe.

Sei der Öffentlichkeitsgrundsatz verletzt worden, so sei zu prüfen, ob der Sachverhalt einen hinreichenden, konkreten und greifbaren Anhalt dafür böte, dass bei uneingeschränkter Öffentlichkeit Entscheidungen der Wahlorgane anders ge-

troffen worden wären und diese im Ergebnis dadurch zu einer Mandatsverschiebung geführt hätten.

Ein mandatsrelevanter Wahlfehler bei der Wahl mit Wahlgeräten sei danach nur dann gegeben, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine alternativ durchgeführte Urnenwahl zu anderen Wahlergebnissen geführt hätte.

Die Einspruchsführerin habe keine konkreten Anhaltspunkte dafür angeführt, dass in bestimmten Wahlräumen aufgrund des Einsatzes von Wahlgeräten andere Wahlergebnisse erzielt worden seien als dies bei einer Urnenwahl der Fall gewesen sei. Sie habe lediglich theoretisch eine nicht korrekte Arbeitsweise der Geräte oder Manipulationen an diesen für möglich gehalten.

Dem Bundeswahlleiter seien bei der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag keine Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit der Wahl mit Wahlgeräten bekannt geworden. Eine Abfrage bei den Länderinnenministerien habe hierfür ebenfalls keine Anhaltspunkte ergeben. Hinweise auf gezielte Manipulationen oder unbeabsichtigte Veränderungen an den eingesetzten Wahlgeräten hätten nicht vorgelegen. Ein entsprechender konkreter Verdacht sei bisher von keiner Seite geäußert worden.

Die Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern ist der Einspruchsführerin bekannt gegeben worden. Sie hat sich hierauf wie folgt geäußert:

Die Rechtfertigung des BMI hinsichtlich der Verwendung von Wahlgeräten ohne Papierprotokoll sei „doch teilweise arg konstruiert“ gewesen. Hinsichtlich der Bedenken des BMI an VVPAT schlägt die Einspruchsführerin den Ausdruck von einem Protokoll je Wähler vor. Dieses Protokoll erhalte jeder Wähler und werfe es dann in eine Urne. Damit könnten alle vom BMI aufgeführten Manipulationsmöglichkeiten ausgeschlossen werden.

Die weiteren Bedenken (Probleme behinderter Wähler, ihre Stimmabgabe zu erkennen; Probleme mit der Technik [aufgeführt sind Papierstau, auslaufende Tinte; gemeint aber wohl auch Probleme der Energieversorgung, nach mechanischem Einwirken – Herunterfallen – usw.]) sprächen im Übrigen stärker gegen eine Verwendung von Technik bzw. Wahlgeräten an sich, als gegen die Verwendung eines Papierprotokolls – das sei aber nicht die Rüge ihres Einspruchs gewesen.

Die Verneinung der durchgehenden Öffentlichkeit bei der Urnenwahl werde nur dadurch erzielt, dass bei der Urnenwahl der Wahlvorstand nicht als Öffentlichkeit angesehen werde, während bei der Wahl mit Wahlgeräten dieser zur Öffentlichkeit gezählt werde bzw. „normalen“ Wahlbeobachtern Rechte zugeschrieben würden, die diese bei der Urnenwahl gar nicht hätten. Die von der Einspruchsführerin gerügte fehlende Öffentlichkeit bei der Stimmenauszählung der Wahl mit Wahlgeräten sei bestätigt worden.

Auch die Mandatsrelevanz sei nicht erst dann gegeben, wenn Hinweise auf gezielte Manipulationen vorliegen, denn die Manipulationen seien ja gerade aufgrund des verletzten Öffentlichkeitsprinzips gar nicht oder nur sehr schwer nachweisbar und würden so sonst dem Wahlprüfungsverfahren entzogen.

II.

Daneben trägt die Einspruchsführerin vor, dass in dem Wahllokal in der Wolfratshausener Grund- und Hauptschule, in dem Dr. Edmund Stoiber im Wählerverzeichnis geführt worden sei, das Wahlergebnis nicht korrekt ermittelt worden sei. Der dortige Wahlvorstand hätte den Spitzenkandidaten der CSU-Landesliste, Dr. Edmund Stoiber, von der Stimmabgabe zurückweisen müssen. Zur Unterstützung ihres Vortrages hat die Einspruchsführerin per Email vom 9. Februar 2006 eine Kopie eines nach ihrer Darstellung im Internet veröffentlichten Fotos vorgelegt, das Dr. Edmund Stoiber mit einem nur teilweise gefalteten Stimmzettel in der Hand zeigt. Auf einem vergrößerten Teilausschnitt des Fotos sei zudem erkennbar, dass Dr. Edmund Stoiber seine Stimmen für die CSU-Landesliste und für die Wahlkreiskandidatin im Wahlkreis 225 Starnberg, Ilse Aigner, abgegeben habe. Tatsächlich sind in einem Ausschnitt der Vergrößerung die Kreuze für die Erst- und Zweitstimme an der genannten Stelle zu erkennen. Das unvergrößerte Ausgangsfoto zeigt auch, dass es sich bei dem Wähler um Dr. Edmund Stoiber handelt. Jedoch ist auf diesem Foto auch deutlich zu erkennen, dass der Wähler sich noch in der Wahlkabine befindet. Offensichtlich wurde der Wähler im Moment des Zusammenfaltens seines Wahlscheines fotografiert. Diese Stimmen sind nach Ansicht der Einspruchsführerin daher rechtswidrig als gültig gezählt worden. Der Einspruchsführerin sei klar, dass der vorstehende Wahlfehler nicht mandatsrelevant sei, auch komme es ihr nicht darauf an, das Ergebnis einer bestimmten Partei zu reduzieren oder die „Ungeschicklichkeit von Spitzenpolitikern bei der Stimmabgabe“ demonstrieren zu wollen. Hierfür sei der betreffende Wahlvorstand verantwortlich zu machen, der die allen Wählern gleichermaßen zu gewährenden Voraussetzungen einer den rechtlichen Bestimmungen entsprechenden, ordnungsgemäßen Stimmabgabe nicht habe schaffen können. Hinsichtlich des Vortrages im Einzelnen wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Zu dem Vortrag der Einspruchsführerin hinsichtlich der Vorkommnisse im Wahllokal in Wolfratshausen hat die Landeswahlleiterin des Freistaates Bayern unter Einbeziehung des Kreiswahlleiters des Wahlkreises Starnberg und des Wahlvorstehers aus dem in Rede stehenden Wahllokal wie folgt Stellung genommen:

Dem Wahlvorsteher, der zum Zeitpunkt der Stimmabgabe von Dr. Edmund Stoiber im Wahllokal anwesend gewesen sei, seien keine Vorkommnisse bekannt gewesen, die gegen einen ordnungsgemäßen Ablauf der Wahl gesprochen hätten. Während seiner Tätigkeit als Wahlvorsteher hätten über die gesamte Zeit, insbesondere während der so genannten Prominentenwahl, geordnete Zustände geherrscht. Es sei bedauerlich, dass dennoch durch eine vermutlich nachträgliche Auswertung von Fotos die Kennzeichnung des Stimmzettels von Dr. Edmund Stoiber sichtbar habe werden können.

Dr. Edmund Stoiber habe seinen Stimmzettel, wie vorgeschrieben, noch innerhalb der Wahlkabine gefaltet, und zwar während er sich umgedreht habe, um die Wahlkabine zu verlassen. Während der Wahlhandlung hätten sich außer dem in einer Ecke stehenden Kameramann und zwei Pressefotografen sowie den Wahlhelfern keine anderen Wähler oder weitere Personen im Wahllokal befunden. Es seien weder Pressefotografen noch Kameralleute unmittelbar vor den

Wahlkabinen positioniert gewesen. Die übrigen Fernseh-Teams und Vertreter der Presse hätten sich vereinbarungsgemäß sehr diszipliniert außerhalb des Zugangs zum Wahllokal aufgehalten. Der Standort des Wahlvorstehers an der Wahlurne sei bewusst so eingerichtet gewesen, dass er jederzeit den Überblick über das Geschehen gehabt habe. Zur Unterstützung seines Vortrags hat der Wahlvorsteher seiner Stellungnahme eine fotografische Abbildung aus der lokalen Zeitung „Isar-Loisachbote“ vom 20. September 2005 beigelegt. Diese Aufnahme zeige deutlich die geordneten Verhältnisse im Wahllokal sowie den ausreichenden Sicherheitsabstand zwischen den Presseleuten und der von Dr. Edmund Stoiber benutzten Wahlkabine.

Für die Anwesenden ist es nach Ansicht des Wahlvorstehers nicht möglich gewesen, die Stimmabgabe von Dr. Edmund Stoiber beim Umdrehen und Verlassen der Wahlkabine wahrzunehmen, zumal es sich bei diesem Vorgang nur um Bruchteile von Sekunden gehandelt habe. Dem Wahlvorsteher seien aus seiner Position an der Wahlurne jedenfalls keine Verstöße oder Auffälligkeiten bekannt gewesen. Wäre der Stimmzettel für jedermann deutlich erkennbar und außerhalb der Wahlkabine gefaltet worden, so wäre der Wahlvorsteher auch unverzüglich eingeschritten. Im Übrigen sei auch bei allen anderen Wählern darauf geachtet worden, dass die Stimmzettel innerhalb der Schutzvorrichtungen gekennzeichnet und gefaltet worden seien. Das entstandene Foto müsse daher eher ein Zufallsprodukt gewesen sein, das erst durch nachträgliche Auswertung die Kennzeichnung auf dem Stimmzettel habe erkennbar werden lassen. Zur Vermeidung derartiger Zufälle „müsste wohl künftig die Presse ausgeschlossen werden“.

Der Kreiswahlleiter schließt sich der aus seiner Sicht nachvollziehbaren Stellungnahme an und ergänzt hierzu, dass der Wahlvorstand bei der Abgabe des Stimmzettels offensichtlich davon ausgehen können, dass der Stimmzettel in der Wahlkabine gefaltet worden sei und die Stimmabgabe nicht erkennbar gewesen sei.

In ihren Gegenäußerungen trägt die Einspruchsführerin vor, dass im FOCUS Nr. 23 vom 3. Juni 2006, S. 26 ein Foto aus einem Wolfratshausener Wahllokal zu sehen sei, das beweise, dass auch vor der Stimmabgabe von Dr. Edmund Stoiber Fotografen Fotos im Wahllokal hätten fotografieren können und dies auch getan hätten.

Der vom Wahlvorsteher in seiner Stellungnahme angeführte Vorschlag des vollständigen Ausschlusses der Presse sei aus Sicht der Einspruchsführerin nicht notwendig. Es gebe die Möglichkeit, nur jeweils einen bzw. zwei Foto- oder Filmreporter im Wahllokal zuzulassen, auf deren Arbeit die anderen Medien per Medienpool zugreifen könnten. Dies würde den Wahlablauf weniger stören und könne auch besser vom Wahlvorsteher beobachtet werden. Von Seiten der Wahlbehörden müsse gesichert sein, dass die Wahlvorsteher in Wahllokalen mit lokalen oder überregionalen Prominenten noch einmal vor der Wahl explizit darauf hinzuweisen seien, dass sie – sobald die geheime Stimmabgabe der Wähler gefährdet sei – die Medienleute unbedingt entsprechend anzuweisen hätten. Diese Information müsse auch im Vorfeld der Wahl an die Journalisten gehen.

Zu der Darstellung des Wahlvorstehers, dass Dr. Edmund Stoiber den Stimmzettel innerhalb der Wahlkabine gefaltet habe, sei zu bemerken, dass es nicht darauf ankomme, wo

der Stimmzettel gefaltet worden sei, sondern wie dies geschehen sei. Das der Stellungnahme beigelegte Foto – so die Einspruchsführerin – bestätige ihre Vermutungen. Zwar hätten nur wenige Journalisten im durch Paravents abgegrenzten Wahllokal vor den Wahlkabinen gestanden. Aber auch die Entfernung der vor den Trennwänden stehenden Reporter sei nicht ausreichend gewesen, um eine Gefährdung der geheimen Wahl bei den Wählern auszuschließen, die nicht gemäß dem BWG ihre Stimme abgegeben hätten. So seien auch die in der Einspruchsschrift angeführten Fotos durch einen der Fotografen entstanden, die außerhalb des umgrenzten Bereichs gestanden hätten. Die Position sei auch dann nicht unbeachtlich, wenn der Wähler zurückgewiesen werde und einen neuen Stimmzettel erhalte und damit dem BWG und der BWO Genüge getan werde. Zudem zeige das Foto, dass auch der Standort des Fotografen auf einer erhöhten Position nicht geeignet gewesen sei, eine geheime Wahl zu ermöglichen. Schon das Öffnen des Vorhangs bei noch nicht gefaltetem Stimmzettel habe bei einigen Wahlkabinen das Einsehen ermöglicht. Dabei sei unbeachtlich, ob der Wähler prominent gewesen sei oder nicht.

III.

Schließlich trägt die Einspruchsführerin vor, dass bei der Stimmabgabe der Kanzlerkandidatin der Union, Dr. Angela Merkel, im Wahlbezirk 104 in Berlin-Mitte „chaotische Szenen“ zu beobachten gewesen seien. Schon vor dem Betreten des Wahllokals durch die Kanzlerkandidatin sei ein ordentlicher Wahlablauf nicht mehr gewährleistet gewesen. Mehr als einhundert Journalisten hätten sich vor und in dem Wahllokal versammelt und dadurch sich selbst und anderen im Weg gestanden. Bei der Stimmabgabe der prominenten Wählerin hätten Fotografen und Kameraleute minutenlang den Platz vor der Urne blockiert. Im Wahllokal anwesende Wahlberechtigte seien hierdurch an der Wahlausübung gehindert worden. Mindestens eine ältere Frau sei mit einem möglicherweise ausgefüllten Stimmzettel abgedrängt worden. Somit sei eine geheime Wahl fraglich gewesen. Die geschilderten Geschehnisse hätten die Mitglieder des Wahlvorstandes verhindern müssen, zumal sie durch die Stimmabgabe eines anderen prominenten Politikers im selben Wahllokal kurze Zeit vorher auf solche Zustände hätten vorbereitet sein müssen. Eine Abwägung zwischen den Bedürfnissen der Medien und denen der Wahlberechtigten dürfe nie zu „solch einem Szenario“ führen. Als Alternative nennt die Einspruchsführerin die Bildung so genannter Medienpools.

Zu dem Vortrag der Einspruchsführerin hinsichtlich der Stimmabgabe von Dr. Angela Merkel im Wahllokal in Berlin-Mitte hat der Landeswahlleiter des Landes Berlin unter Einbeziehung des Kreiswahlleiters des Wahlkreises Berlin-Mitte wie folgt Stellung genommen:

Es treffe zu, dass sich von 12 Uhr bis 12.10 Uhr eine nicht unerhebliche Menge von Journalisten vor und auch in dem Wahllokal befunden habe. Anlass für dieses Medieninteresse sei die angekündigte Stimmabgabe der Bewerberin Dr. Angela Merkel in diesem Wahllokal gewesen. Der Kreiswahlleiter habe sich durch persönliche Anwesenheit zu diesem Zeitpunkt im Wahllokal davon überzeugen können, dass andere Wählerinnen und Wähler zu dem genannten Zeitpunkt von ihrem Wahlrecht hätten Gebrauch machen können. Die Fülle im Wahllokal durch die Anwesenden sei zwar erheblich, aber in keiner Weise wahlbehindernd gewesen.

Nach seiner eigenen Feststellung könne der Kreiswahlleiter anmerken, dass die Situation keinesfalls zufriedenstellend gewesen sei. Insoweit sei der Einspruchsführerin beizupflichten. Aber auch die polizeilichen Ordnungskräfte hätten auf Anforderung durch den Wahlvorsteher keine bessere Situation herstellen können. Unmittelbar nach Stimmabgabe von Dr. Angela Merkel habe sich die Lage wieder beruhigt.

Die Stellungnahme ist der Einspruchsführerin zugänglich gemacht worden. Sie hat sich hierzu nicht mehr geäußert.

Nach Prüfung der Sach- und Rechtslage hat der Wahlprüfungsausschuss beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet.

1. Der Einsatz von Wahlgeräten

Ein Wahlfehler ist in dem Einsatz elektronischer Wahlgeräte bei der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag nicht zu erkennen.

Bereits bei Wahleinsprüchen gegen die Wahl zum 15. Deutschen Bundestag haben der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag hinsichtlich der grundsätzlichen Zulässigkeit des Einsatzes von Wahlgeräten festgestellt, dass keine Zweifel daran bestehen, dass der Gesetzgeber unter Wahrung der Wahlrechtsgrundsätze auch die Stimmabgabe mit Wahlgeräten vorsehen kann. Es gibt danach auch keinen Anlass, die Verfassungskonformität des § 35 BWG zu hinterfragen. Beim Einsatz von Wahlgeräten wird die Einhaltung der Wahlrechtsgrundsätze, insbesondere der Grundsätze der freien, gleichen und geheimen Wahl, durch ein vielschichtiges System von Kontroll- und Informationspflichten in gleichem Maße gewährleistet wie bei der Urnenwahl (Bundestagsdrucksache 15/1150 vom 6. Juni 2003 [Anlage 19, S. 60 und Anlage 36, S. 116]). Auch in der Kommentarliteratur wird grundsätzlich davon ausgegangen, dass § 35 Abs. 2 Satz 1 BWG gewährleistet, dass die Wahlgerätewahl hinsichtlich der Wahrung des Wahlgeheimnisses und des Ausschlusses von Manipulationsmöglichkeiten die gleichen Sicherungen erfährt wie die Wahl mit Stimmzetteln (Schreiber, a. a. O., § 35 Rn. 4). Der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag haben weiter festgestellt, dass bei der Durchführung der Stimmabgabe mit elektronischen Wahlgeräten nicht in schematischer Art und Weise darauf geachtet werden muss, dass jede typischerweise mit Stimmzetteln verbundene Besonderheit auf die Stimmabgabe mit Wahlgeräten übertragen wird. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Stimmabgabe mit Wahlgeräten die Stimmabgabe unter einem bestimmten Gesichtspunkt vereinfacht (Bundestagsdrucksache 15/1150, Anlage 19, S. 60).

Auch die konkrete Ausgestaltung der Wahl mit Wahlgeräten begegnet keinen Bedenken.

So entsprechen die bei der Bundestagswahl 2005 eingesetzten Wahlgeräte der Firma NEDAP den gesetzlichen Vorgaben. § 35 BWG regelt i. V. m. der Bundeswahlgeräteverordnung (BWahlGV), die das Bundesministerium des Innern im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft

und Technologie auf der Grundlage von § 35 Abs. 3 BWG erlassen hat (VO vom 3. September 1975, BGBl. I S. 2459 mit späteren Änderungen, vgl. dazu Schreiber, a. a. O., S. 824), die Voraussetzungen und das Verfahren der Stimmabgabe mit Wahlgeräten. Somit können anstelle von Stimmzetteln und Urnen bei einer Wahl auch mechanisch oder elektrisch betriebene einschließlich rechnergesteuerter Geräte eingesetzt werden (§ 1 BWahlGV).

Das in § 35 BWG vorgeschriebene Verfahren und die Zuständigkeiten beim Einsatz elektronischer Wahlgeräte sind bei der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag eingehalten worden. Die gemäß § 35 Abs. 2 Satz 2 BWG erforderliche Bauartzulassung für die eingesetzten Wahlgeräte wurde erteilt und im Bundesanzeiger bekannt gegeben. Die erforderliche Verwendungsgenehmigung gemäß Absatz 2 Satz 4 und 5 liegt ebenfalls vor und wurde bekannt gegeben.

Anlage 1 der BWahlGV (Richtlinien für die Bauart von Wahlgeräten, BGBl. I 1999, S. 749, 753) setzt für die Bauartzulassung voraus, dass die Geräte den dort gestellten Anforderungen insbesondere an die Identifizierbarkeit, den technischen Aufbau und die Funktionsweise genügen, was durch Inspektionen der technischen Unterlagen, Sichtprüfungen am Gerät sowie unterschiedliche Funktionstests nachgewiesen wird. Diesen Anforderungen ist ausweislich der überzeugenden Stellungnahme des BMI und der PTB voll entsprochen worden.

Die NEDAP-Wahlgeräte arbeiten zudem nach überzeugender Darstellung des BMI im Offline-Betrieb und sind somit von externen Beeinflussungen während der Wahl weitgehend geschützt. Die (Stimm-)Daten werden auf einem speziellen Datenträger (Stimmenmodul) gespeichert und auf einem anderen Gerät ausgezählt. Es handelt sich um ein weitgehend Hardware-gestütztes System, so dass die Bauartzulassung als geeignetes Kontrollmoment erscheint. Weiter wird die Software der Geräte vor der Verwendung zweimal kontrolliert und die festgestellte Identifikation wird mittels eines Aufklebers auf dem Gerät versichert. Anschließend werden die amtlich gesiegelten Geräte sicher aufbewahrt und vor der Verwendung am Wahltag erneut überprüft. Bei all diesen Schritten werden Ausdrücke angefertigt, die für nachträgliche Überprüfungen zur Verfügung stehen. Schließlich ist die Softwareidentifikation auch in der Bedienungsanleitung der Wahlgeräte vorgeschrieben, die als Bestandteil der Bauart ebenfalls durch die PTB geprüft worden ist und eine verbindliche Vorschrift für die Handhabung der Wahlgeräte darstellt.

Das BMI hat weiter dargestellt, dass Manipulationen der Software zwar theoretisch möglich, in der Praxis aber kaum vorstellbar sind. Solange sie sich allein auf die Speichermodule (Eproms) beschränken, ist eine gezielte Beeinflussung des Wahlaktes nicht möglich, da bis einige Wochen vor der Wahl aufgrund der sich von Wahl zu Wahl ändernden Tastenbelegung nicht bekannt ist, welcher Kandidat mit welcher Taste gewählt wird. In diesem Fall wäre also nur eine Sabotage des Wahlaktes möglich, nicht dagegen eine gezielte Manipulation zugunsten eines bestimmten Kandidaten. Eine Manipulation der Software setzt voraus, dass der Täter auf den Quellcode des Softwareprogramms oder auf die gefüllten Speichermodule Zugriff hätte. Da der Quellcode ebenso wie die Speichermodule nach ihrer Komplettierung und Versiegelung gesichert aufbewahrt werden, ist die

Manipulation in dem gleichen Maße möglich oder unmöglich wie bei den von der Gemeindebehörde aufbewahrten Stimmzetteln bei der Urnenwahl. Jedenfalls aber würde ein unbefugter Zugriff aufgrund der erbrochenen Siegel und der nach der Inbetriebnahme des Gerätes erscheinenden Fehlermeldung nicht unbemerkt bleiben. In diesem Falle würde das betreffende Gerät nicht eingesetzt.

Schließlich ist auch eine Kontrolle und Identifizierung des Softwareprogramms ausweislich der überzeugenden Stellungnahme des BMI jederzeit, also auch am Wahltag und damit im Beisein von Wählern, möglich, indem die Versionsnummer und die beiden Prüfsummen der Software am Gerät angezeigt und ausgedruckt werden und mit der Baugleichheitsklärung verglichen werden.

Indes sind dem Bundeswahlleiter bei der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag aber keine Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit der Wahl mit Wahlgeräten bekannt geworden. Eine Abfrage bei den Länderinnenministerien hat ausweislich der Stellungnahme des BMI hierfür ebenfalls keine Anhaltspunkte ergeben. Hinweise auf gezielte Manipulationen oder unbeabsichtigte Veränderungen an den eingesetzten Wahlgeräten liegen nicht vor. Ein entsprechender konkreter Verdacht wurde bisher auch von anderer Seite nicht geäußert. Auch soweit holländischen Hackern im Oktober 2006 der Manipulationsversuch an einem in den Niederlanden eingesetzten Typ der NEDAP-Wahlgeräte gelungen sein soll (vgl. die Pressemitteilung der PTB vom 9. Oktober 2006), ist darauf hinzuweisen, dass dies nicht unter den Bedingungen einer Bundestagswahl stattgefunden hat. Für die hier vorzunehmende Wahlprüfung ist die Manipulation zudem schon deshalb unerheblich, weil sie im Oktober 2006 stattgefunden haben soll und daher keinen Einfluss auf die Bundestagswahl 2005 gehabt haben kann.

Auch die Einspruchsführerin führt keine konkreten Anhaltspunkte dafür an, dass in bestimmten Wahlräumen Manipulationen an Wahlgeräten vorgenommen worden seien. Sie hält Manipulationen der Geräte lediglich theoretisch für möglich. Die generelle Befürchtung, es könne an den Geräten zu Manipulationen kommen, genügt aber nicht für die Feststellung eines Wahlfehlers. Denn die Wahlprüfung findet weder von Amts wegen statt noch erfolgt sie stets in Gestalt einer Durchprüfung der gesamten Wahl. Vielmehr erfolgt nach § 2 Abs. 1 und 3 WPrüfG die Wahlprüfung nur auf Einspruch, der zu begründen ist. Die Begründung muss mindestens den Tatbestand, auf den die Anfechtung gestützt wird, erkennen lassen und genügend substantiierte Tatsachen enthalten (BVerfGE 40, 11 (30)). Damit der Wahlprüfungsausschuss also einem behaupteten Wahlfehler nachgehen – geschweige denn sein Vorliegen feststellen – kann, reicht es nicht aus, dass dargelegt wird, dass die Gefahr eines Wahlfehlers bestand. Es müssen der Überprüfung zugängliche Tatsachen angegeben werden, aus denen sich ergibt, dass der Wahlfehler nicht nur passieren konnte sondern tatsächlich passiert ist. Aus dem Vortrag der Einspruchsführerin wird deutlich, dass auch sie gerade nur eine theoretische, und eben keine nach der allgemeinen Lebenserfahrung konkrete und in greifbare Nähe gerückte Möglichkeit oder Wahrscheinlichkeit sieht, dass ein Wahlfehler aufgetreten ist. Da also konkrete Anhaltspunkte für einen Wahlfehler nicht mitgeteilt werden, ist eine Substantiierung des Vorbringens nicht festzustellen.

Somit entsprechen die NEDAP-Geräte in Hinblick auf die Konstruktion dem Stand der Technik und sind in dem geforderten Umfang identifizierbar, belastbar sowie funktions- und manipulationssicher. Es wird zwar in keinem Fall möglich sein, alle potenziell auftretenden Risiken, Störungen, Fehler oder Manipulationsversuche mit Sicherheit auszuschließen. Dies gilt aber nicht nur für die Wahl mit Wahlgeräten, sondern auch für die herkömmliche Wahl mit Stimmzetteln und die Briefwahl. Es ist somit festzustellen, dass sämtliche Sicherungen im Zusammenspiel einen so weit gehenden Schutz vor Wahlmanipulationen gewährleisten, dass von einer insgesamt sehr hohen Sicherheit beim Einsatz dieser Wahlgeräte auszugehen ist.

Entgegen der Auffassung der Einspruchsführerin ist auch in dem Fehlen einer Papierspur (gemeint ist ein Protokoll in Papierform [VVPAT]) kein Wahlfehler zu erkennen.

Gemäß § 2 Abs. 2 Satz 1 BWahlGV kann die Bauartzulassung erteilt werden, „wenn das Wahlgerät nach einer (...) Prüfung durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt den Richtlinien für die Bauart von Wahlgeräten nach Anlage 1 entspricht“. Die Zählung der Stimmen ist in § 14 der BWahlGV geregelt. Es ist festzustellen, dass ein Papierprotokoll gesetzlich nicht vorgesehen ist und damit keine Voraussetzung für die Bauartzulassung darstellt.

Die Auszählung geschieht beim Einsatz von Wahlgeräten vielmehr in der Weise, dass „der Schriftführer die an dem verwendeten Wahlgerät angezeigten oder ausgedruckten Zahlen der Reihenfolge nach in die Zählkontrollvermerke der Wahlniederschrift (einträgt), soweit nicht ein Ausdruck selbst als Zählkontrollvermerk zu verwenden ist“. Anschließend stellt „der Wahlvorsteher (...) durch lautes Ablesen der einzelnen Anzeigen“ die Zahl der an den Wahlgeräten abgegebenen Stimmen fest. Bei der Feststellung werden die insgesamt abgegebenen Erst- bzw. Zweitstimmen, die für jeden Bewerber bzw. für jede Landesliste abgegebenen Erst- und Zweitstimmen und die abgegebenen ungültigen Erst- und Zweitstimmen gesondert festgestellt.

Weiter hat die Verwendung von VVPATs nach überzeugender Darstellung des BMI Vor- und Nachteile und ist in der Fachwelt nicht unumstritten. Insbesondere ist durch die Verwendung eines VVPAT keine unabhängige Verifikation möglich, da ein VVPAT, wie jedes andere Papierprodukt auch, manipuliert werden kann. Er kann auch mangelndes Vertrauen in die Funktionsfähigkeit des Wahlgeräts nicht ersetzen, da er vom Wahlgerät selbst erzeugt wird. Daneben kann der erforderliche Drucker zusätzliche technische Probleme bereiten.

Sofern eine Manipulation der Software stattfinden soll, ist davon auszugehen, dass der potenzielle Täter auch die Prüfausdrucke manipuliert, um die Manipulation nicht sofort offenkundig werden zu lassen. Es muss also davon ausgegangen werden, dass gegen jede zusätzliche Sicherung ein neues Mittel gefunden wird, diese Sicherung zu überwinden. Da aber das Manipulieren elektronischer Daten spezielle Kenntnisse erfordert, ist der Papierausdruck grundsätzlich unzuverlässiger als die elektronischen Daten. Der Papierausdruck (VVPAT) bietet somit keine Garantie für eine zuvor ordnungsgemäß erfolgte Stimmabgabe.

Schließlich ist die Kontrolle der abgegebenen Stimmen nach Auskunft des BMI jederzeit und beliebig oft möglich, indem

die Speichermodule nach Ablauf des Wahltages erneut in ein Wahlgerät eingesteckt werden. Außerdem können die Speichermodule im Rahmen einer Wahlprüfung ausgelesen werden. Dabei kann festgestellt werden, ob Stimmen Defekte aufweisen. Schließlich können alle gespeicherten Stimmen als Stimmzettel mit den entsprechenden Kreuzen ausgedruckt und von Hand nachgezählt werden. Vor diesem Hintergrund erscheint es hinnehmbar, dass der Vorgang der Stimmabgabe aufgrund des Einsatzes der Elektronik nicht für jeden Bürger vollständig nachvollziehbar sein mag. Es ist ausreichend, dass das Wahlverfahren insgesamt für den Wähler verständlich ist. Dies ist durch das normierte Verfahren der Wahl mit Wahlgeräten der Fall.

Den bloßen Möglichkeiten, dass bei der Wahl mit Wahlgeräten Manipulationen vorgenommen werden können, steht der tatsächlich feststellbare Nachteil der Urnenwahl gegenüber. So sind die bei der herkömmlichen Wahl festzustellenden Fehler eines (unbeabsichtigten) Falsch-Wählens bei der Stimmabgabe oder eines Falsch-Zählens bei der Stimmauswertung apparativ nahezu vollständig ausgeschlossen (vgl. dazu Schreiber, a. a. O., § 35 Rn. 2).

Der Vorschlag der Einspruchsführerin schließlich, dass für jeden Wähler ein Protokoll ausgedruckt werden solle, das der jeweilige Wähler erhalte und dann in eine Urne werfe, ist kaum praktikabel, da in einem solchen Verfahren eine herkömmliche Wahl zu sehen wäre, bei der das Wahlgerät eigentlich nur als Schreibmaschine, aber – entgegen § 35 BWG – gerade nicht als elektronisches Wahlgerät eingesetzt würde.

Da die Stimmauszählung also den Vorgaben des § 35 BWG und der §§ 2 und 14 BWahlGV entspricht, stellt das Fehlen eines VVPAT bei der Bundestagswahl 2005 keinen Wahlfehler dar.

Ebensowenig kann in dem Einsatz der Wahlgeräte ein Verstoß gegen das Öffentlichkeitsprinzip gesehen werden.

Einfachrechtlich ist das Öffentlichkeitsprinzip in den §§ 10, 31 BWG und in § 54 BWO. Gemäß § 10 BWG verhandeln, beraten und entscheiden die Wahlausschüsse und Wahlvorstände in öffentlicher Sitzung. § 31 Satz 1 BWG bestimmt: „Die Wahlhandlung ist öffentlich“. § 54 BWO konkretisiert dies dahingehend, dass während der Wahlhandlung und der Ergebnisermittlung jedermann Zutritt zu den Wahlräumen hat, soweit dies ohne Störung des Wahlgeschäfts möglich ist.

§ 5 BWahlGV verweist auf die Anwendbarkeit der BWO. Somit gilt auch bei der Wahl mit Wahlgeräten, dass die Verhandlungen, Beratungen, Abstimmungen und Entscheidungen der Wahlausschüsse und -vorstände für Jedermann zugänglich sind. Damit findet der gesamte Willensbildungs- und Entscheidungsprozess, der zu der Feststellung des Ergebnisses für den Wahlbezirk führt, im Lichte der Öffentlichkeit statt. Auch der öffentliche Zugang zum Wahlraum ist bei der Wahl mit Wahlgeräten gewährleistet. Schließlich finden, unter Beachtung des Grundsatzes der Geheimheit der Wahl, auch die Wahlhandlung (§ 54 BWO) sowie die Stimmauszählung (§ 67 ff. BWO) beim Einsatz von Wahlgeräten öffentlich statt. Es existiert daher keine rechtliche Beschränkung der Öffentlichkeit bei der Wahl mit Wahlgeräten.

Soweit der Einspruchsführer ein über die Erfordernisse der genannten Normen hinausgehendes Öffentlichkeitsprinzip

behauptet, ist dies nicht zu erkennen. Insbesondere ist nicht zu sehen, aus welchen Bestimmungen sich dieses ergeben soll und welchen Inhalt es haben soll. Darüber hinaus wird auch nicht klar, inwieweit Vorschriften über das Öffentlichkeitsprinzip bei der Wahl mit Wahlgeräten verletzt worden sein sollen. Nach Auffassung des Wahlprüfungsausschusses ist die Einhaltung der geltenden gesetzlichen Bestimmungen unter Einschluss des Öffentlichkeitsgrundsatzes beim Einsatz von Wahlgeräten beachtet worden. Soweit das Öffentlichkeitsprinzip, wie vom BMI dargestellt, ebenso wenig wie die in Artikel 38 Abs. 1 GG ausdrücklich geregelten Wahlrechtsgrundsätze in voller Reinheit verwirklicht werden kann, gilt dies für die herkömmliche Urnenwahl und die Wahlgerätewahl in gleichem Maße. Zum Öffentlichkeitsgrundsatz gehört jedenfalls nicht, dass jede einzelne Handlung der Einzelkontrolle unterliegt, da sonst bei der herkömmlichen Wahl per Stimmzettel der misstrauische Bürger vor jedem Einwurf eines Wahlzettels bezweifeln könnte, dass sich in der Urne nicht schon manipulierte Wahlzettel befinden.

Auch bei der Briefwahl ist die Öffentlichkeit der Stimmabgabe stark eingeschränkt. Da die Wahlhandlung in der Privatsphäre und nicht im öffentlichen Raum stattfindet, fehlt es bei dieser Wahlart an dem integrierenden Faktor der Wahl. Auch die Kontrollierbarkeit der Wahlhandlung durch die Öffentlichkeit entfällt, da die Öffentlichkeit keinen Einblick hat, ob z. B. bestimmte Personen von ihrem Wahlrecht Gebrauch gemacht haben oder nicht.

Bei den NEDAP-Wahlgeräten erfolgt der Wahlablauf grundsätzlich in gleicher Weise wie bei der Urnenwahl. Der Wähler betritt den Wahlraum und wird durch den Wahlvorstand überprüft, so dass nur berechtigte Wähler den Zugang zur Wahlkabine erhalten. Lediglich der Einwurf der Stimme in die Wahlurne geschieht durch Drücken der Taste „Stimmabgabe“. Da die Kennzeichnung des Stimmzettels und die Stimmabgabe an einem einzigen Gerät vorgenommen werden, findet der Akt der Stimmabgabe an diesem Gerät in der Wahlkabine statt. Für den Wahlvorstand und die Öffentlichkeit ist dieser Akt dennoch transparent, da nur der Wähler, der seine Wahlbenachrichtigungskarte abgegeben hat, an dem Wahlgerät wählen darf. Durch die Technik ist sichergestellt, dass z. B. eine „doppelte Stimmabgabe“ nicht möglich ist.

Die Öffentlichkeit kann auch den Ausdruck des vom Wahlgerät errechneten Ergebnisses des Wahlbezirks nach Beendigung der Wahlhandlung sowie die Übernahme des Ergebnisses in die Wahlniederschrift und damit die Auszählung insgesamt kontrollieren. Durch den von § 14 BWahlGV vorgeschriebenen Abgleich der Stimmabgabevermerke im Wählerverzeichnis mit den vom Gerät registrierten gültigen und ungültigen Erst- und Zweitstimmen kann auch kontrolliert werden, ob das Wahlgerät alle Stimmabgaben erfasst und korrekt addiert hat. Zudem können alle gespeicherten Stimmen als Stimmzettel mit den entsprechenden Kreuzen ausgedruckt und von Hand nachgezählt werden.

In der Rechtswirklichkeit steht die konkrete Wahlhandlung der Stimmabgabe beim Einsatz von Wahlgeräten somit im Spannungsfeld des Prinzips der geheimen Wahl und des Öffentlichkeitsgrundsatzes. Vor diesem Hintergrund ist es hinnehmbar, dass beim Einsatz rechnergesteuerter Wahlgeräte nicht jeder Teilakt des Stimmenregistrierungsverfah-

rens für Jedermann transparent ist. Es gehört zu den Besonderheiten der fortschreitenden Technisierung, dass von der Funktionsfähigkeit der eingesetzten Systeme ausgegangen wird, wenn sie vor ihrem Einsatz in einem speziellen Verfahren geprüft worden ist. Dies gilt umso mehr, als in allen anderen Verfahrensschritten die erforderliche Kontrolle stattfindet und dadurch die erlangten Ergebnisse auf ihre Plausibilität überprüft werden können.

Es kann also nur darauf ankommen, dass die Öffentlichkeit die grundsätzliche Möglichkeit hat, sich von der Funktionsfähigkeit des Wahlverfahrens zu überzeugen. Dem trägt das Wählen mit Wahlgeräten Rechnung, da der Wähler sich in einem amtlichen Verfahren befindet. So wird er in einem öffentlichen Wahllokal vom bestellten Wahlvorstand über seinen amtlich ausgestellten Wahlschein persönlich identifiziert, das Abgeben seiner Stimme wird am Wahlcomputer individuell registriert – und kann von ihm korrigiert werden – und das Wahlergebnis wird unter Berücksichtigung seiner Wahlentscheidung veröffentlicht. Bei Zweifeln an der Richtigkeit des Verfahrens kann er die Wahl anfechten. Unter Berücksichtigung dieser Erwägungen kann eine Verletzung des Öffentlichkeitsgrundsatzes bei der Wahl mit Wahlgeräten nicht festgestellt werden.

Dies gilt umso mehr, als vorliegend im Wahlablauf die Beachtung der insoweit spezielleren Vorschriften des § 35 BWG i. V. m. der BWahlGV festzustellen ist. Soweit ein Vergleich mit den Vorschriften über die herkömmliche Urnenwahl ergibt, dass typischerweise mit Stimmzetteln verbundene Besonderheiten nicht deckungsgleich auf die Stimmabgabe mit Wahlgeräten übertragen worden sind, ist darauf hinzuweisen, dass dies auch nicht gefordert wird (Bundestagsdrucksache 15/1150, Anlage 19, S. 60).

Zudem ist weder festgestellt noch von dem Einspruchsführer vorgetragen worden, dass ein amtliches Organ durch Missachtung der Vorgaben des § 31 BWG oder des § 54 BWO einen Wahlfehler begangen hätte. Vielmehr ergibt sich aus dem Fehlen eines solchen Vorbringens, dass davon ausgegangen werden muss, dass die Beachtung des Öffentlichkeitsgrundsatzes durch den betreffenden Wahlvorstand sichergestellt war.

Ein Wahlfehler ist somit nicht festzustellen. Hinsichtlich der von der Einspruchsführerin behaupteten Mandatsrelevanz ist daran zu erinnern, dass nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der sich der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag stets angeschlossen haben, nur solche Wahlfehler einen Wahleinspruch erfolgreich begründen können, die auf die Mandatsverteilung von Einfluss sind oder hätten sein können. Infolgedessen scheiden alle Verstöße von vornherein als unerheblich aus, die die Ermittlung des Wahlergebnisses nicht berühren (seit BVerfGE 4, 370 (372) ständige Rechtsprechung; vgl. auch Schreiber a. a. O., § 49 Rn. 10). Insofern muss der Vortrag der Einspruchsführerin also einen hinreichenden, konkreten und greifbaren Anhalt dafür bieten, dass aufgrund des Wahlfehlers Entscheidungen der Wahlorgane anders getroffen worden wären und diese im Ergebnis dadurch zu einer Mandatsverschiebung geführt hätten. Die Einspruchsführerin gibt aber lediglich an, dass der Wahlfehler „angesichts der zwei Millionen Wähler, die mit diesen Geräten abgestimmt haben, auch mandatsrelevant“ sei. Weitere Angaben werden nicht mitgeteilt. Konkrete Hinweise, dass auch nur ein Abge-

ordneter bzw. wie viele Abgeordnete rechtswidrig gewählt worden seien, liefert sie nicht. Der Hinweis, dass Manipulationen aufgrund der eingesetzten Geräte gerade nicht nachweisbar seien, ist im Rahmen der Argumentationslinie der Einspruchsführerin zwar nachvollziehbar. Er zeigt aber auch, dass durchaus davon ausgegangen werden kann, dass bei Einsatz der Wahlgeräte kein einziger Abgeordneter unzulässig gewählt worden ist. Zudem belegt die fehlende Angabe der Zahl von unrechtmäßig gewählten Abgeordneten, dass die Einspruchsführerin von der rein theoretischen Möglichkeit einer Manipulation ausgeht. Denn dass auch nur ein Mandat bei der Bundestagswahl aufgrund von Manipulationen falsch vergeben worden sein soll, wird durch Tatsachen gerade nicht belegt. Soweit aber die Einspruchsführerin die Zahl der durch den angeblichen Wahlfehler auf unzulässige Weise gewählten Abgeordneten nicht genauer benennt, ist eine Überprüfung dieses Vorbringens nicht möglich. Denn die Wahlprüfung muss genügend substantiierte Tatsachen enthalten, aus denen sich ergibt, dass der Wahlfehler tatsächlich passiert ist (zu den Voraussetzungen vgl. die obigen Ausführungen). Aus dem Vorbringen der Einspruchsführerin wird aber gerade deutlich, dass auch sie nur eine theoretische, und eben keine konkrete Wahrscheinlichkeit sieht, dass die behauptete Unregelmäßigkeit die Sitzverteilung beeinflusst haben könnte (vgl. dazu Schreiber, a. a. O., § 49 Rn. 11).

Bei der Wahl mit Wahlgeräten wird nach alledem ein Maßstab angelegt, der ein vergleichbar hohes Sicherheitsniveau gewährleistet wie bei der konventionellen Wahl. Nach Ansicht des Wahlprüfungsausschusses ist die Legitimität und Autorität der Bundestagswahl 2005, die unter dem Einsatz von NEDAP-Wahlcomputern durchgeführt wurde, aufgrund der Beachtung der einschlägigen Vorschriften nicht verletzt worden.

Ein Wahlfehler bei der Durchführung der Bundestagswahl 2005 mithilfe elektronischer Wahlgeräte ist nicht erkennbar.

2. Faltung des Stimmzettels

Ein Wahlfehler bei der Bundestagswahl 2005 ist aber darin zu sehen, dass ein Foto einen Wähler (hier: Dr. Edmund Stoiber) zeigt, der einen nicht vollständig zusammen gefalteten Stimmzettel in Händen hält, nachdem er diesen ausgefüllt hat. § 34 Abs. 2 BWG bestimmt, dass der Wähler den Stimmzettel nach der Wahl in der Weise faltet, „dass seine Stimmabgabe nicht erkennbar ist“ und ihn dann in die Wahlurne wirft. Der Stimmzettel ist daher so zu falten, dass nicht zu erkennen ist, welchen Bewerber oder welche Landesliste der Wähler angekreuzt hat. Es ist nicht erlaubt, dass Wähler mit offenem Stimmzettel aus der Wahlkabine heraustreten und erkennen lassen, wie sie gewählt haben (s. hierzu Bundestagsdrucksache 14/3764 vom 4. Juli 2000, S. 9). Nach Maßgabe des § 56 Abs. 4 BWO ist der Stimmzettel in der Wahlzelle zu falten (so auch Schreiber, a. a. O., § 34 Rn. 8: „In der ‚Geborgenheit‘ der Wahlkabine“). Ein Verstoß gegen diese Vorschriften durch einen Wähler hätte gemäß § 56 Abs. 6 Nr. 4 und 5 BWO eine Zurückweisung durch den Wahlvorstand zur Folge.

Die Einspruchsführerin, die im Wahllokal zum betreffenden Zeitpunkt nicht anwesend war, stützt ihren Einspruch auf ein Foto, das die Hände eines Wählers zeigt, in denen er den ausgefüllten Stimmzettel hält. Die nur auf einem Standbild und

nur bei entsprechender Vergrößerung des betreffenden Bildausschnitts zu erkennende Wahlentscheidung des Wählers war für den Außenstehenden in der Bewegung des Wählers und aus größerer Entfernung zwar nicht erkennbar. Der Wahlvorsteher des betreffenden Wahllokals hat aber eingeräumt, dass, nachdem der Wähler Dr. Edmund Stoiber seinen Stimmzettel, wie vorgeschrieben, noch innerhalb der Wahlkabine gefaltet hatte, das Foto in dem Moment, als dieser sich umgedreht hat, um die Wahlkabine zu verlassen, in einem Blitzlichtgewitter als Zufallsprodukt entstanden ist. Es ist anzunehmen, dass nur bei Einsatz eines Fotoapparates und bei nachträglicher Vergrößerung und Auswertung dieser Momentaufnahme die getroffenen Feststellungen über die genaue Stimmabgabe des Wählers möglich sind. Ein visuelles Erfassen der Wahlentscheidung dieses Wählers war demnach ohne technische Hilfsmittel nicht möglich. Das Foto aus dem Isar-Loisachboten bestätigt zudem, dass die Presse zum Zeitpunkt der Stimmabgabe in einiger Entfernung zur Wahlkabine stand und dass bei der Stimmabgabe durchaus geordnete Verhältnisse geherrscht haben. Da die Wahlzellen aber so aufgestellt werden müssen, dass sie nicht einsehbar sind (§ 50 Abs. 1 Satz 1 BWO), dürfen anwesende Fotografen entweder nur so positioniert werden, dass sie nicht in Richtung der offenen Seite der Kabine stehen oder die Wahlzellen sind – wie hier – mit einem Vorhang zu versehen. Dann muss von Seiten des Wahlvorstandes aber darauf geachtet werden, dass der Vorhang erst aufgezogen wird, wenn der Wahlzettel gefaltet ist. Zudem muss der Wahlvorsteher organisatorisch dafür sorgen, dass Vertreter der Medien den Vorgang der Stimmabgabe nur aus einer Entfernung oder einem Winkel dokumentieren konnten, der die betreffende Aufnahme nicht ermöglicht.

Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass Wahllokale für Jedermann zugänglich sein müssen (§ 31 BWG i. V. m. § 54 BWO). So weist Schreiber (a. a. O., § 31 Rn. 3) zwar darauf hin, dass sich auch Vertreter von Presse, Hörfunk und Fernsehen im Wahlraum aufhalten dürfen. Dieses Recht auf Zutritt umfasst aber nicht die Befugnis, Bild- oder Tonaufnahmen zu machen, für die es einer besonderen Genehmigung bedarf. Das Entstehen von fotografischen Aufnahmen des Wählers, die eine Momentaufnahme der Wahlhandlung festhalten, ist somit entweder durch ein vollständiges Falten des Stimmzettels noch in der Kabine oder durch ein Fotografierverbot im Wahlraum zu verhindern.

Jedoch ist der festgestellte Wahlfehler nicht mandatsrelevant (zu den Voraussetzungen vgl. die obigen Ausführungen). Hier ist offensichtlich, dass die Zurückweisung des einen Stimmzettels nicht zu einer Mandatsverschiebung geführt hätte, zumal der betreffende Wähler vermutlich nicht anders gewählt hätte, wenn er – nach einer erfolgten Zurückweisung – noch einmal gewählt hätte (§ 56 Abs. 8 BWO). Auf diesen Umstand weist auch die Einspruchsführerin selbst hin.

3. Behinderung durch Pressevertreter im Wahlraum

Schließlich stellen die von der Einspruchsführerin geschilderten Abläufe der Stimmabgabe durch die Wählerin

Dr. Angela Merkel keinen Wahlfehler dar. § 31 BWG schreibt die Öffentlichkeit der Wahlhandlung vor mit der Einschränkung, dass der Wahlvorstand „Personen, die die Ordnung und Ruhe stören, aus dem Wahlraum verweisen (kann)“. Vorliegend war zum Zeitpunkt der Stimmabgabe der seinerzeitigen Kanzlerkandidatin ein erhebliches Medieninteresse feststellbar. Der Kreiswahlleiter hat glaubhaft eingeräumt, dass die Situation aufgrund der erheblichen Zahl anwesender Journalisten für einen Zeitraum von etwa 10 Minuten im Wahllokal zwar „nicht befriedigend“ war. Ein von einem amtlichen Wahlorgan begangener Wahlfehler ist hierin aber nicht zu erkennen, da der Wahlvorsteher die polizeilichen Ordnungskräfte aufgefordert hat, die Situation zu verbessern, was aber auch den Beamten nicht gelungen ist. Somit hat der Wahlvorsteher es nicht etwa schuldhaft unterlassen, von seinen Ordnungsbefugnissen Gebrauch zu machen, sondern er hat gerade das wirkungsvollste Mittel der polizeilichen Hilfe eingesetzt. Dass auch dieses für einen kurzen Zeitraum keinen Erfolg brachte, ist angesichts der zu beachtenden Verhältnismäßigkeit des Mitteleinsatzes nicht vermeidbar gewesen. Nach weiterer Darstellung des Kreiswahlleiters, der persönlich im betreffenden Wahlraum anwesend war, wurden andere Wählerinnen und Wähler auch in dieser Situation nicht an der Stimmabgabe gehindert. Soweit die Einspruchsführerin berichtet, dass mindestens eine ältere Dame an der Wahlausübung gehindert worden sei, wird nicht erkennbar, ob dieses Hindernis, die Richtigkeit des Vortrages unterstellt, endgültig wahlbehindernd gewirkt hat. Soweit die betroffene Person nämlich nur wenige Minuten warten musste, um nach Beruhigung der Situation die Stimme abgeben zu können, liegt ein Wahlfehler gar nicht vor. Das von der Einspruchsführerin selbst als „minutenlang“ beschriebene Behindern der Stimmabgabe war schon zeitlich nicht geeignet, einen zur Wahl entschlossenen Bürger endgültig von der Wahl abzuhalten. Zudem war absehbar, dass die Situation sich unmittelbar nach Verlassen des Wahlraumes durch die prominente Wählerin wieder normalisieren würde, was auch geschah. Die Angabe der Einspruchsführerin, dass weitere Personen an der Stimmabgabe gehindert worden seien, kann der Wahlprüfungsausschuss mangels substantiierter Angaben nicht überprüfen (hinsichtlich der Voraussetzungen wird auf die obigen Ausführungen verwiesen). An solchen Angaben fehlt es aber, wenn die Einspruchsführerin lediglich angibt, dass „mindestens eine“ Person an der Wahlausübung gehindert worden sein soll.

Angesichts des offenkundigen Interesses der Öffentlichkeit an Bildern vor allem von der Stimmabgabe der Kanzlerkandidaten und anderer Spitzenpolitiker ist die Schaffung eines von der Einspruchsführerin vorgeschlagenen Medienpools kaum praktikabel. Eine solche Steuerung der Bildberichterstattung durch den Wahlvorstand würde, auch unter Berücksichtigung der kurzen Dauer der durch die anwesenden Medienvertreter entstehenden Belastungen, wiederum an (verfassungs-)rechtliche Grenzen stoßen.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn Dr. M. C. H., 80639 München

– Az.: WP 155/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit einem am 16. November 2005 beim Wahlprüfungsausschuss eingegangenen Schreiben hat der Einspruchsführer gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag am 18. September 2005 Einspruch eingelegt. Der Einspruch betrifft die Aufstellung der Liste der Christlich-Sozialen Union (CSU) in Bayern.

Die Aufstellung der Bewerber für die Liste erfolgte auf einer Vertreterversammlung in München am 22. Juli 2005. Am 8. August 2005 wurde die Liste bei der Landeswahlleiterin des Freistaates Bayern eingereicht, am 19. August 2005 vom Landeswahlausschuss zugelassen.

1. Im Hinblick auf den Grundsatz der geheimen Wahl moniert der Einspruchsführer, dass auf der Versammlung zum Einsammeln der Stimmzettel durchsichtige Wahlurnen aus Plexiglas verwendet worden seien. Ferner habe es für insgesamt 270 Delegierte nur sechs Wahlkabinen gegeben. Laut Belehrung des Wahlvorstandes sei deren Benutzung zudem nur freiwillig gewesen. Die Delegierten hätten die Kabinen dann auch kaum benutzt. An den Tischen habe jeder Delegierte lediglich 71 cm Platz gehabt. Außerdem seien die Tische während der Wahl häufig verlassen worden. Die Delegierten hätten während der Wahlhandlung in ständigem Gesprächskontakt untereinander gestanden. All dies habe dazu geführt, dass die Delegierten in die Stimmzettel der jeweils benachbarten Delegierten oder anderer Delegierter, die ihren Platz verlassen hatten, Einblick hätten nehmen können, sofern diese das billigten. Zu solchen Einsichtnahmen sei es auch gekommen.

Der Einspruchsführer ist der Auffassung, aufgrund der von ihm geschilderten Umstände habe keine geheime Wahl stattgefunden und es sei insbesondere gegen § 17 des Parteiengesetzes (PartG) und § 53 Abs. 5 der CSU-Satzung verstoßen worden. § 17 PartG fordere, dass die Aufstellung von Bewerbern für die Wahlen zu Volksvertretungen in geheimer Wahl erfolge. Näheres sei durch die Satzung zu regeln. § 53 Abs. 5 der CSU-Satzung, der laute: „Die Wahlen erfolgen geheim“, wiederhole insoweit aber lediglich die Gesetzesanordnung. Dies stelle eine ungesetzliche Satzungsücke dar, die nach den anerkannten Grundsätzen der richterlichen Rechtsfortbildung zu schließen sei. Dabei sei insbesondere

auf die einschlägigen Vorschriften des Bundeswahlgesetzes und der Bundeswahlordnung und deren Kommentierungen zurückzugreifen. Denn die Bundestagswahl und die Wahl der Parteibewerber in der Aufstellungsversammlung seien, was das Wahlgeheimnis angehe, vergleichbar. Es sei nicht zu erkennen, dass bei einer der beiden Wahlen ein Wahlgeheimnis minderer Art gelten solle. Bei der analogen Anwendung der verständig zu würdigenden Vorschriften des Bundeswahlgesetzes und der Bundeswahlordnung sei besonders zu berücksichtigen, dass die Aufstellung der Parteibewerber in einer Versammlung erfolge, die Delegierten also untereinander in ständigem Kontakt stünden. Den mit dieser Besonderheit verbundenen Gefahren einer drohenden Missachtung der Geheimhaltung müsse in angemessener Weise entgegengetreten werden. Das sei nur der Fall, wenn die Benutzung der Wahlkabine obligatorisch angeordnet und auch tatsächlich durchgesetzt werde. Im Einzelnen geht der Einspruchsführer davon aus, dass vorliegend die §§ 31 bis 34 des Bundeswahlgesetzes (BWG) und die §§ 49 bis 52 der Bundeswahlordnung (BWO) analog anwendbar gewesen seien. Dabei habe die Verwendung durchsichtiger Wahlurnen gegen § 51 BWO verstoßen, die Aufstellung von nur sechs Wahlkabinen gegen § 33 BWG und deren häufige Nichtbenutzung gegen die §§ 33 BWG, 50 BWO. Der Wahlvorstand hätte Stimmzettel, in die wegen Verstoßes gegen die genannten Vorschriften Einblick genommen worden sei oder hätte genommen werden können, analog § 56 Abs. 6 Nr. 4 und 5 BWO zurückweisen müssen.

Der Einspruchsführer weist in diesem Zusammenhang auf eine Entscheidung des Hessischen Verfassungsgerichtshofs (HessVGH ESVGH 2, 179) hin, wonach es für eine Wahlanfechtung genüge, wenn das Wahlgeheimnis jederzeit aufgedeckt worden sein könnte. Ein Nachweis, dass es tatsächlich und zusätzlich auch in wahlbeeinflussender und damit entscheidungsrelevanter Weise aufgedeckt worden sei, sei nach dessen Auffassung nicht erforderlich und wäre auch nur hypothetisch zu führen.

Die Landeswahlleiterin des Freistaates Bayern, die zu dem Einspruch Stellung genommen hat, erklärt, dass mit der Landesliste eine vom Leiter sowie von zwei Teilnehmern der Aufstellungsversammlung unterzeichnete Versicherung

an Eides statt vorgelegt worden sei, wonach die Versammlung die Bewerber und ihre Reihenfolge auf der Landesliste in geheimer Abstimmung festgelegt habe. Die vom Einspruchsführer vorgetragene Missstände, mit denen er die geheime und rechtmäßige Wahl der Bewerber in Frage stelle, entzögen sich der Kenntnis der Landeswahlleiterin.

Der Einspruchsführer, der sich zu der Stellungnahme der Landeswahlleiterin geäußert hat, erklärt, dass die von ihr erwähnte Versicherung an Eides statt falsch sei. Denn er habe beobachtet, wie eine der Unterzeichnerinnen der Versicherung während der Wahlhandlung mit Delegierten Besprechungen geführt habe. Dabei hätte sie diesen unschwer Einblick in ihre Wahlentscheidung geben und umgekehrt auch in deren Wahlentscheidung Einblick nehmen können. Der Umstand, dass die Landeswahlleiterin von dem Einspruchsführer „vorgetragene Missstände“ spreche, zeige im Übrigen, dass auch sie der Meinung sei, dass – sollte sich der von ihm vorgetragene Sachverhalt als wahr erweisen – er als Missstand zu bezeichnen sei.

2. Ferner trägt der Einspruchsführer vor, dass ausgefüllte Stimmzettel zum Teil auf den Gängen entgegengenommen worden seien, ohne dass die – ohnehin nicht entsprechend geschulten – Wahlhelfer die Wahlberechtigung geprüft hätten. Dadurch sei die Abgabe von Stimmen durch Unbefugte möglich gewesen und in einem Fall auch tatsächlich passiert. So habe eine Delegierte ihm gegenüber eingeräumt, dass sie den Stimmzettel eines ihr bekannten Delegierten in dessen Abwesenheit gekennzeichnet und ein Herz darauf gemalt habe. Nachdem der Einspruchsführer sich in einem von ihm erfolglos betriebenen Parteischiedsverfahren auf diese Aussage berufen habe, habe sie sie allerdings in einer schriftlichen Stellungnahme gegenüber dem CSU-Generalsekretär wieder zurückgenommen. In dem Schriftstück, das der Einspruchsschrift neben anderen Dokumenten aus dem Parteischiedsverfahren beigelegt ist, führt die Delegierte aus, sie habe dem Einspruchsführer lediglich im Scherz gesagt, sie habe einen Stimmzettel ausfüllen können. Tatsächlich habe sie das aber nicht getan. Der Einspruchsführer regt insoweit an, die Delegierte als Zeugin zu vernehmen und den an dem aufgemalten Herz erkennbaren Stimmzettel auf Fingerabdrücke zu untersuchen.

3. Der Einspruchsführer rügt weiterhin, dass die Kreisverbände nicht zu der Versammlung geladen worden seien. Ein entsprechendes Ladungsrecht habe sich aus ihrem Recht, Wahlvorschläge zu unterbreiten, ergeben. Zwar schweige sich die CSU-Satzung zu der Frage, ob und ggf. wer neben den Delegierten vorschlagsberechtigt sei, aus. Diese Satzungslücke sei aber durch eine Gleichstellung von Wahlvorschlägen mit den Antragsrechten nach § 15 Abs. 3 PartG zu schließen. Da dort bestimmt werde, dass mindestens den Vertretern der Gebietsverbände der beiden nächstniedrigen Stufen ein Antragsrecht einzuräumen sei, seien also auch die Parteigliederungen auf Bezirks- und auf Kreisebene vorschlagsberechtigt und folglich zu laden gewesen. Dadurch, dass die Kreisverbände nicht geladen worden seien, hätten sie ihr gesondertes gesetzliches Recht, Wahlvorschläge zu unterbreiten und die Wahl der von ihnen vorgeschlagenen Bewerber auf der Aufstellungsversammlung zu beantragen, nicht ordnungsgemäß wahrnehmen können.

4. Obwohl es sich seiner genauen Kenntnis entziehe, bezweifelt der Einspruchsführer außerdem, dass die Wahl-

vorschläge auf Kreis- bzw. Bezirksebene der vom Gesetz, nämlich § 15 Abs. 3 PartG, geforderten demokratischen Willensbildung entsprochen haben. Er bezieht sich dabei auf einen Artikel in der Süddeutschen Zeitung vom 25. Juli 2005, in dem sich ein Kandidat darüber beschwert habe, dass die getroffenen „Absprachen“ im Bezirksverband München im gemeinsamen Wahlvorschlag aller Bezirksverbände und Arbeitsgemeinschaften zum Nachteil dieses Kandidaten nicht umgesetzt worden seien. Der Einspruchsführer ist der Ansicht, dass der Bezirksverband einen gültigen Wahlvorschlag – wenn es ihn denn gegeben haben sollte – hätte einbringen und zur Wahl stellen müssen, statt ihn gemeinschaftlich mit anderen Bezirken und Arbeitsgemeinschaften der Partei abzuändern. Überhaupt gleiche das in der Praxis der CSU zur Anwendung kommende Verfahren bei der Aufstellung von Wahlvorschlägen insgesamt einem „closed shop“ und verstoße deshalb gegen allgemeine Grundsätze der innerparteilichen Demokratie und § 15 Abs. 3 PartG.

5. Auch hätten die Listenplätze 1 bis 32 nicht, wie geschehen, im Wege der sukzessiven Einzelabstimmung, die Plätze 33 bis 61 in Sammelabstimmung vergeben werden dürfen. § 39 Abs. 4 Nr. 3 BWO fordere ausdrücklich, dass die Festlegung der Reihenfolge Ziel der Abstimmung sei. Dies ließe sich am einfachsten durch eine Sammelabstimmung erreichen. Die sukzessive Einzelabstimmung dränge hingegen den Einfluss des Wählers auf die Reihenfolge zurück, was zum Demokratiegebot des § 17 Abs. 3 Satz 1 PartG in Widerspruch stehe. Ganz und gar falsch sei es aber, Einzelabstimmung und Sammelabstimmung miteinander zu mischen. Damit werde der abgegebenen Stimme ein jeweils unterschiedliches Gewicht gegeben, die Chancengleichheit des passiven Wahlrechts verletzt und der Wählereinfluss auf die Reihenfolge in der Liste entwertet.

Weiterhin moniert der Einspruchsführer, dass der gemeinsame Wahlvorschlag der Bezirksverbände und Arbeitsgemeinschaften keine Ordnungsnummer getragen habe, also, was die Zuordnung zu den Listenplätzen betreffe, jedenfalls ab Platz 30 unbestimmt gewesen sei. Auf dem maschinenschriftlich erstellten Vorschlag, den der Einspruchsführer seiner Einspruchsschrift beigelegt hat, sind unter der Überschrift „Vorschlag zur Reihung“ in einer Tabelle von eins bis 29 durchnummeriert 29 Namen aufgelistet. Sodann folgen unter der Überschrift „Weitere bisher eingegangene Listenplatzvorschläge“ weitere 35 Namen in alphabetischer Reihenfolge, die nicht durchnummeriert sind. Lediglich die ersten beiden dieser Namen sind handschriftlich mit den Zahlen 30 und 31 versehen, wobei es sich um während der Wahl gemachte und deren Ergebnis festhaltende Notizen des Einspruchsführers handeln dürfte. Der Einspruchsführer ist der Auffassung, die offen gelassene Zuweisung zu einem bestimmten Listenplatz berühre die Reihung der Wahlvorschläge, soweit darüber in Einzelabstimmung entschieden worden sei, insgesamt. Denn die unbestimmten Wahlvorschläge hätten nicht einfach irgendwo – etwa möglichst weit hinten – beliebig eingeordnet werden können. Es hätte daher mit Wirkung für alle Wahlvorschläge bis zum 32. Platz einschließlich, über die nach Aussage des Landesgeschäftsführers in sukzessiver Einzelabstimmung entschieden worden sei, zunächst festgestellt werden müssen, für welchen Listenplatz die unbestimmten Wahlvorschläge haben gelten sollen. Dies sei jedoch nicht geschehen. Stattdessen seien sie aufs Geratewohl tatsächlich ganz hinten angehängt worden.

Obwohl also die Reihenfolge nicht definitiv bestimmt haben werden können, habe der Wahlvorstand die Wahlvorschläge dennoch nacheinander aufgerufen, als habe der Mangel der Unbestimmtheit in der Reihung tatsächlich nicht bestanden. Die Reihenfolge auf der Liste, soweit sie in Einzelabstimmung erfolgte, sei daher mit dem „Index der Willkür“ behaftet gewesen.

Die Landeswahlleiterin erklärt hierzu, dass aus der Niederschrift über die Aufstellungsversammlung in der Tat hervorgehe, dass über die Listenbewerber der Plätze 1 bis 32 einzeln abgestimmt worden sei, während die Abstimmung über die Plätze 33 bis 61 im Wege der Sammelabstimmung erfolgt sei. Dies sei aber rechtlich nicht zu beanstanden. Nach § 27 Abs. 5 i. V. m. § 21 Abs. 5 BWG bleibe die Regelung der Einzelheiten des Verfahrens der Wahl der Bewerber der Satzung der Parteien vorbehalten. Nach § 52 Abs. 2 der am 20. November 2004 in Kraft getretenen Satzung der CSU könnten Wahlen in Einzel- oder Sammelabstimmung erfolgen, wobei eine Sammelabstimmung nach § 55 Abs. 6 der Satzung auch als Blockabstimmung möglich sei. Die Kandidatenaufstellung durch Sammelabstimmung oder Blockwahl für mehrere Listenplätze gleichzeitig in einem Wahlgang sei zulässig. Sofern die Möglichkeit bestehe, vorab Änderungsanträge zu unterbreiten und aus den Wahlvorschlägen Namen einzelner Bewerber zu streichen, sei das Vorgehen mit dem Grundsatz der innerparteilichen Demokratie vereinbar. Die Landeswahlleiterin verweist insoweit auf Schreiber, Kommentar zum BWG, 7. Auflage, 2002, § 27 Rn. 17 und § 21 Rn. 23. Durch das Recht, in beliebiger Anzahl vorgeschlagene zu streichen, werde die freie Auswahlmöglichkeit unter den Bewerber nicht beschnitten. Die elementaren Grundsätze einer demokratischen Wahl sind damit nach Ansicht der Landeswahlleiterin, die insoweit auf BVerfGE 89, 243 ff. verweist, gewahrt. Änderungsanträge und Streichungen von Namen seien nach § 55 Abs. 6 der Satzung der CSU zugelassen. Auch eine Kombination von Einzel- und Sammelwahl für bestimmte Listenplätze werde allgemein für zulässig gehalten. Insoweit verweist die Landeswahlleiterin wiederum auf Schreiber a. a. O., § 27 Rn. 17.

Der Einspruchsführer meint, dass die Ausführungen der Landeswahlleiterin nicht darüber hinwegtäuschen könnten, dass im gegebenen Fall ein Bewerber mit mehr Stimmen schlechter platziert werden könne als ein anderer mit weniger Stimmen. Vor allem könne die Einzelabstimmung keinen Einfluss auf die Reihung nehmen, während die Sammelabstimmung genau dies tue. Beide Verfahrensweisen stünden offensichtlich nicht gleichwertig nebeneinander. Deshalb werde regelmäßig über die aussichtsreichen Plätze, hier 1 bis 32, in Einzelabstimmung und über die weniger aussichtsreichen, hier 33 bis 61, in Sammelabstimmung entschieden, niemals aber umgekehrt.

6. Außerdem habe entgegen § 31 BWG, der analog anwendbar sei, auf der Versammlung keine Öffentlichkeit für Parteimitglieder bestanden. Dem Einspruchsführer sei als langjährigem Parteimitglied vom Justitiar der CSU-Landesleitung eine Einladung als Gast zunächst mit dem Hinweis verweigert worden, Zutritt hätten nur Delegierte und Bewerber, nicht aber einfache Parteimitglieder. Nur weil er glaubhaft habe machen können, voraussichtlich von einem Delegierten vorgeschlagen zu werden, sei er als Gast zur Versammlung zugelassen worden. Demgegenüber habe es auf

der Versammlung sogar Journalisten gegeben, von denen bekannt gewesen sei, dass sie keine Parteimitglieder seien. Für Mitglieder der Partei, die sich für ein Mandat zur Verfügung hätten stellen wollen, sei durch die fehlende Zutrittsmöglichkeit der Weg erheblich eingeengt worden, auf der Versammlung nach Delegierten zu suchen, die sie hätten vorschlagen können. Willkür und Unrechtmäßigkeit dieser Zugangssperre lägen auf der Hand. Seifert, Bundeswahlrecht, 3. Auflage, 1976, § 50 Anm. 2, zitierend („Auch Parteibeobachter [...] sind aber wie jeder andere Anwesende berechtigt, auf Verstöße gegen die Wahlvorschriften in angemessener Form hinzuweisen“) erklärt der Einspruchsführer, dass schon aus diesem Grunde bei Aufstellungsversammlungen die Parteiöffentlichkeit herzustellen sei.

7. Der Einspruchsführer ist darüber hinaus der Auffassung, dass analog die §§ 30, 34 BWG „offizielle Stimmzettel“, auf denen man die Wahlvorschläge hätte ankreuzen können, hätten verwendet werden müssen. Stattdessen habe man vorgedruckte Formulare verwendet, die man von Hand habe beschriften müssen. Die Verwendung offizieller Stimmzettel hätte die Wahlhandlung erheblich vereinfacht und verkürzt und damit auch eine obligatorische Benutzung der Wahlkabinen vereinfacht.

Der Einspruchsführer kommt zu dem Schluss, dass aufgrund der von ihm unter 1. bis 7. vorgetragenen Geschehnisse die in der Liste der CSU aufgeführten Kandidaten nicht zu gesetzlichen Abgeordneten bzw. Nachrückern gewählt haben werden können. Die Liste der CSU und damit die Wahl der Listenbewerber der CSU bei der Bundestagswahl 2005 im Freistaat Bayern sei daher für ungültig zu erklären. Unberührt blieben hiervon allerdings die Direktmandate. Wenn er richtig informiert sei, seien nur zwei CSU-Abgeordnete mit der Zweitstimme über die Landesliste in den Deutschen Bundestag eingezogen, alle anderen jedoch mit der Erststimme. Nur diese beiden Mandate der CSU stünden daher „im Feuer“ der Kritik.

Unter Bezugnahme auf eine Nachrichtensendung, in der bei einem Bericht über die Aufstellung eines Spitzenkandidaten der Linkspartei ihre Stimmkarten erhebende Delegierte zu sehen gewesen seien, weist der Einspruchsführer schließlich darauf hin, dass er einerseits an der Wahrung des Prinzips der geheimen Wahl auch bei anderen Parteien zweifle, andererseits aber nicht ausschließen wolle, dass die Wahlentscheidung der Delegierten tatsächlich doch in geheimer Abstimmung getroffen worden sei. Er stellt insoweit anheim, der Sache auf den Grund zu gehen.

Im Hinblick auf den Sach- und Streitstand im Übrigen wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet.

1. Die vom Einspruchsführer vorgetragenen Bedenken im Hinblick auf die Gewährleistung einer geheimen Wahl auf

der Vertreterversammlung können dem Wahleinspruch nicht zum Erfolg verhelfen.

Gemäß § 21 Abs. 3 Satz 1 i. V. m. § 27 Abs. 5 BWG sind die Listenbewerber einer Partei zwar in geheimer Abstimmung zu wählen. Nach bisheriger Spruchpraxis des Deutschen Bundestages in Wahlprüfungsangelegenheiten werden damit aber nicht die für die Wahl der Abgeordneten geltenden strengen Vorgaben für die Wahrung des Wahlgeheimnisses – insbesondere die obligatorische Benutzung von Wahlkabinen und Wahlurnen – in Kraft gesetzt. Eine geheime Wahl im Sinne des § 21 Abs. 3 Satz 1 BWG erfordert vielmehr lediglich, dass schriftlich mit Stimmzetteln abgestimmt wird und diese verdeckt gekennzeichnet und ohne Einsichtnahme anderer abgegeben werden können (vgl. Bundestagsdrucksachen 13/3927, Anlage 20, S. 50; 14/1560, Anlage 34, S. 98; Schreiber, Kommentar zum BWG, 7. Auflage, 2002, § 21 Rn. 14). So ist auch in der in Anlage 23 zu § 39 Abs. 4 Nr. 3 BWO enthaltenen Musterniederschrift über die Aufstellungsversammlung nur von einer verdeckten Abstimmung mit einheitlichen Stimmzetteln die Rede, nicht von einer Verwendung von Wahlkabinen und Wahlurnen. Diese im Vergleich zur Wahl der Abgeordneten geringeren Anforderungen bei der Wahl der Parteibewerber entsprechen dem jeweiligen Charakter dieser Wahlen und dem Verhältnis beider zueinander: Einerseits sind die unverzichtbaren Voraussetzungen für einen demokratischen Wahlvorgang auch im Vorfeld der eigentlichen Wahl und gegenüber an der Wahlvorbereitung beteiligten Dritten, auch wenn sie – wie die Parteien – keine amtlichen Wahlorgane sind (vgl. § 8 BWG), zu sichern. Andererseits ist zugleich die Autonomie der Parteien zu wahren und im Interesse eines größtmöglichen Bestandsschutzes der einmal durch Wahl hervorgebrachten Volksvertretungen die Erheblichkeit von Wahlfehlern, die Dritte begehen können, eng und strikt zu begrenzen (vgl. BVerfGE 89, 243 [251, 253]). Schon deshalb kommt die vom Einspruchsführer vertretene analoge Anwendung der die Wahrung des Wahlgeheimnisses bei der Wahl der Abgeordneten regelnden Vorschriften des Bundeswahlgesetzes und der Bundeswahlordnung bei der Wahl der Listenbewerber nicht in Betracht. Gleiches gilt für die Ableitung von diesen Vorschriften entsprechenden Vorgaben aus § 17 Abs. 1 PartG, zumal dessen Wortlaut keine über § 21 Abs. 3 Satz 1 BWG hinausgehenden Vorgaben enthält und, was die Aufstellung der Bewerber angeht, auf die Wahlgesetze, also hier wiederum auf § 21 Abs. 3 Satz 1 BWG, verweist.

Den dargestellten aus § 21 Abs. 3 Satz 1 BWG folgenden Vorgaben wurde vorliegend genüge getan. Es wurde nach den eigenen Angaben des Einspruchsführers schriftlich mit Stimmzetteln abgestimmt. Diese konnten auch verdeckt gekennzeichnet werden. Beim Ausfüllen der Stimmzettel am Tisch konnten die Tischnachbarn oder vorbeigehende Delegierte durch eine entsprechende Körperhaltung an einer Einsichtnahme gehindert werden. Wem das nicht genügte, hatte die Möglichkeit, eine der sechs Wahlkabinen zum Kennzeichnen seines Stimmzettels zu nutzen. Schließlich konnten die Stimmzettel auch ohne Einsichtnahme anderer abgegeben werden, indem sie gefaltet in die Wahlurnen aus Plexiglas geworfen wurden.

Dass es unter diesen Umständen – wie der Einspruchsführer zu Recht feststellt – gleichwohl möglich war, Einblick in das Abstimmungsverhalten anderer Delegierter zu nehmen, so-

fern diese das billigten, ist zutreffend. Es handelt sich dabei jedoch um eine zwangsläufige Folge der oben dargestellten Auslegung des § 21 Abs. 3 Satz 1 BWG, wonach die obligatorische Nutzung von Wahlkabinen und Wahlurnen gerade nicht erforderlich ist. Vor diesem Hintergrund kann von einem Verstoß des Gebots der geheimen Abstimmung über die aufzustellenden Parteibewerber nicht bereits dann ausgegangen werden, wenn lediglich festgestellt werden kann, dass die Möglichkeit bestand, Einblick in das Abstimmungsverhalten anderer zu nehmen, sofern diese das billigten. Vielmehr muss es tatsächlich zu solchen Einsichtnahmen gekommen sein. Das ist hier nicht der Fall.

Der Einspruchsführer behauptet zwar, dass es tatsächlich zu solchen Einsichtnahmen gekommen sei. Konkrete Beispiele hierfür nennt er jedoch nicht. Die von ihm wiedergegebene Schilderung einer Delegierten, die von dieser im Übrigen bestritten wird, sie habe den an dessen Platz liegenden Stimmzettel eines anderen Delegierten ausgefüllt, ist kein Fall der Einsichtnahme in fremdes Abstimmungsverhalten. Aus dem Umstand, dass ein fremder Stimmzettel ausgefüllt werden kann, lässt sich vielmehr – unterstellt der Vorfall hat tatsächlich stattgefunden – allenfalls schlussfolgern, dass Einsichtnahmen in das Abstimmungsverhalten anderer grundsätzlich möglich gewesen sein könnten, nicht dass es dazu auch gekommen ist. Das gilt auch für den Tatsachenvortrag des Einspruchsführers im Übrigen. Dass der Sitzabstand zwischen den Delegierten eng war, dass diese während der Abstimmung ihren Platz verlassen und Unterhaltungen geführt haben, stützt lediglich die Annahme, dass die Möglichkeit zu einer einverständlichen Einsichtnahme bestand. Dass von dieser Möglichkeit tatsächlich auch Gebrauch gemacht wurde, ist hingegen eine bloße Vermutung des Einspruchsführers. Dieser ist von Seiten des Wahlprüfungsausschusses nicht weiter nachzugehen. Denn gemäß § 2 Abs. 1 und 3 WPrüfG findet die Wahlprüfung nicht von Amts wegen statt, sondern nur auf Einspruch, der zu begründen ist. Das erfordert einen Tatsachenvortrag, der über nicht belegte Vermutungen oder die bloße Andeutung von Wahlfehlern hinausgeht (vgl. BVerfGE 85, 148 [159]; Bundestagsdrucksache 16/1800, Anlage 26, S. 186; Schreiber, Kommentar zum BWG, 7. Auflage, 2002, § 49 Rn. 17 f.).

2. Die Frage, ob, wie der Einspruchsführer behauptet, eine Delegierte tatsächlich den Stimmzettel eines anderen Delegierten ausfüllte, oder ob er insoweit nur deren Ausführungen in einem Gespräch missverstanden hat, wie die Delegierte behauptet, kann dahingestellt bleiben. Zwar würde es sich, wenn die Behauptung des Einspruchsführers zuträfe, um einen Wahlfehler handeln. Denn eine doppelte Stimmabgabe widerspräche dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl, der zu dem Kernbestand an Verfahrensgrundsätzen gehört, der einer „Wahl“ im Sinne der §§ 21, 27 BWG immanent und deshalb, ohne ausdrücklich in § 21 oder 27 BWG erwähnt zu sein, auch bei der Aufstellung von Parteibewerbern zu beachten ist (vgl. BVerfGE 89, 243 [252 f.]; Bundestagsdrucksache 15/2400, Anlage 14, S. 61; Schreiber a. a. O., § 21 Rn. 4). Nach der Lebenserfahrung ist jedoch auszuschließen, dass sich dieser eine Fall einer doppelten Stimmabgabe – sollte er tatsächlich passiert sein – auf die Abstimmungsergebnisse in der Vertreterversammlung und – in weiterer Folge – auf die Sitzverteilung im Deutschen Bundestag ausgewirkt hat. Nur unter dieser Voraussetzung könnte ein Wahlfehler aber die Gültigkeit der Bundestagswahl berühren.

Weitere Fälle von unbefugten Stimmabgaben werden vom Einspruchsführer nicht vorgetragen. Er behauptet – von dem geschilderten Fall abgesehen – lediglich, dass diese möglich gewesen seien, etwa weil ausgefüllte Stimmzettel auf Gängen entgegengenommen worden seien. Insoweit gilt das unter 1. zum Wahlgeheimnis Gesagte entsprechend.

3. Soweit der Einspruchsführer rügt, dass die Kreisverbände nicht zu der Vertreterversammlung geladen worden seien, kann seinen Darlegungen kein Wahlfehler entnommen werden. Denn es besteht keine gesetzliche Verpflichtung einer Ladung der Kreisverbände.

Die Frage der Ladung wird in den §§ 21, 27 Abs. 5 BWG nur indirekt angesprochen, nämlich in § 21 Abs. 6 Satz 1 BWG. Dieser schreibt vor, dass die mit dem Wahlvorschlag einzureichende Ausfertigung der Niederschrift über die Wahl auch Angaben der Form der Einladung enthalten muss. Daraus lässt sich zwar entnehmen, dass einzuladen ist, aber noch nicht, wer einzuladen ist. Ausschlaggebend hierfür ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts das Teilnahmerecht an der Versammlung. So hat es im Hinblick auf Mitgliederversammlungen, bei denen Wahlkandidaten aufgestellt oder Delegierte zu entsprechenden Vertreterversammlungen gewählt werden sollen, ausgeführt, dass regelmäßig alle im betreffenden Wahlkreis mit Erstwohnsitz gemeldeten Parteiangehörigen einzuladen seien. Denn das seien diejenigen Parteiangehörigen, die im Wahlkreis wahlberechtigt und damit gemäß § 21 Abs. 1 Satz 2 BWG zur Teilnahme an der Versammlung berechtigt seien (vgl. BVerfGE 89, 243 [255 ff.]). Übertragen auf eine Vertreterversammlung bedeutet dies, dass alle zu dieser Versammlung gewählten Delegierten zu laden sind. Denn dies sind gemäß § 21 Abs. 1 Satz 3 und 4 BWG die „Teilnahmeberechtigten“ (BVerfGE 89, 243 [254]), nicht hingegen die Kreisverbände.

Etwas anderes ergibt sich entgegen der Auffassung des Einspruchsführers auch nicht aus § 15 Abs. 3 PartG, nach dessen Satz 2 in den Versammlungen höherer Gebietsverbände mindestens den Vertretern der Gebietsverbände der beiden nächstniedrigen Stufen ein Antragsrecht einzuräumen ist. Zum einen gelten die Vorschriften des zweiten Abschnitts des Parteigesetzes, zu denen auch § 15 PartG gehört, ohnehin nicht für die Mitglieder- oder Vertreterversammlungen im Sinne des § 21 und des § 27 Abs. 5 BWG (vgl. Schreiber a. a. O., § 21 Rn. 13). Zum anderen knüpft das Bundesverfassungsgericht, wie dargelegt, die Ladungspflicht gerade nicht an das Recht, mit eigenen Vorschlägen hervortreten, sondern an das Recht, an der Versammlung teilzunehmen.

4. Auch soweit der Einspruchsführer unter Berufung auf einen Zeitungsartikel vermutet, dass in dem gemeinsamen Vorschlag aller Bezirksverbände und Arbeitsgemeinschaften eine „Absprache“ im Bezirksverband München zum Nachteil eines bestimmten Kandidaten nicht „umgesetzt“ worden sei, kann dem nicht die Darlegung eines Wahlfehlers entnommen werden. Denn die Ausübung des Rechtes – sowohl der Versammlungsteilnehmer als auch der Parteigremien –, der Versammlung zur Wahl der Parteibewerber Wahlvorschläge zu unterbreiten, kann grundsätzlich durch „Absprachen“ oder „Zusagen“ nicht in wahlprüfungsrechtlich relevanter Weise rechtlich verbindlich präjudiziert werden.

Die Behauptung des Einspruchsführers, das in der Praxis der CSU zur Anwendung kommende Verfahren bei der Aufstel-

lung von Wahlvorschlägen gleiche insgesamt einem „closed shop“ und stehe damit im Widerspruch zu Grundsätzen der innerparteilichen Demokratie, ist zu vage und nicht hinreichend durch die Angabe konkreter, der Überprüfung zugänglicher Tatsachen substantiiert, um ihr im Wahlprüfungsverfahren nachgehen zu können. Soweit der Einspruchsführer damit den Umstand, dass Parteigremien der Versammlung zur Aufstellung der Parteibewerber eigene Wahlvorschläge unterbreiten, als solchen kritisiert, ist im Übrigen darauf hinzuweisen, dass dies einer demokratischen Wahl nicht entgegensteht (vgl. BVerfGE 89, 243 [263 f.]; Schreiber a. a. O., § 21 Rn. 2). Die Wahrung demokratischer Grundsätze wird dadurch sichergestellt, dass jeder stimmberechtigte Versammlungsteilnehmer eigene Vorschläge machen kann (§ 21 Abs. 1 Satz 2 BWG) und jedem Bewerber ausreichend Gelegenheit zu geben ist, sich und sein Programm der Versammlung in angemessener Zeit vorzustellen (§ 21 Abs. 1 Satz 3 BWG; vgl. auch BVerfGE 89, 243 [259 f.]).

5. Kein Wahlfehler lag ferner darin, dass zunächst über die ersten 32 Listenplätze nacheinander einzeln abgestimmt wurde und sodann über die Plätze 33 bis 61 durch Sammelabstimmung.

Bereits aus der Anlage 23 zu § 39 Abs. 4 Nr. 3 BWO ergibt sich, dass weder die Einzelabstimmung noch die Kombination von Einzelabstimmung und Sammelabstimmung rechtlich bedenklich ist. Denn nach dem in dieser Anlage enthaltenen Muster der Niederschrift über die Versammlung zur Aufstellung der Bewerber über die Landesliste ist unter anderem anzugeben, über welche Bewerber einzeln und über welche gemeinsam abgestimmt worden ist. Damit werden sowohl die Einzelabstimmung als auch die Kombination von Einzel- und Sammelabstimmung als Möglichkeiten der Wahl der Bewerber und der Festlegung ihrer Reihenfolge anerkannt (vgl. auch Schreiber a. a. O., § 27 Rn. 17).

Abgesehen davon vermögen die vom Einspruchsführer vorgetragene Bedenken aber auch in der Sache nicht zu überzeugen. Keineswegs wird bei der Einzelabstimmung der Einfluss der Wähler auf die Reihenfolge der Listenbewerber zurückgedrängt. Dieser wird vielmehr dadurch gewahrt, dass jeder stimmberechtigte Versammlungsteilnehmer gemäß § 21 Abs. 3 Satz 2 BWG für jeden Listenplatz einen eigenen Wahlvorschlag unterbreiten kann und jedem Bewerber gemäß § 21 Abs. 3 Satz 3 BWG Gelegenheit zu geben ist, sich und sein Programm der Versammlung in angemessener Zeit vorzustellen. Dadurch ist es auch unbedenklich, dass – was der Einspruchsführer moniert – es vorkommen kann, dass ein weiter hinten Platzierte mehr Stimmen bekommen kann, als ein weiter vorne Platzierte. Denn jedem Versammlungsteilnehmer hätte es frei gestanden, den weiter hinten Platzierten für einen weiter vorn stehenden Listenplatz vorzuschlagen.

Aus dem Gesagten ergibt sich schließlich auch, dass keineswegs zunächst darüber hätte abgestimmt werden müssen, auf welche Listenplätze sich die auf dem gemeinsamen Wahlvorschlag der Bezirksverbände und Arbeitsgemeinschaften nach Nummer 29 aufgeführten, nicht mit einer Nummer versehenen Namen bezogen. Jeder Versammlungsteilnehmer hätte einen der dort genannten Bewerber bei der Einzelabstimmung über einen weiter vorn stehenden Listenplatz ohne weiteres vorschlagen und damit eine Abstimmung über

die Reihenfolge erzwingen können. Die Reihenfolge war somit weder durch die Reihung auf dem Wahlvorschlag der Bezirksverbände und Arbeitsgemeinschaften noch durch die Reihenfolge des Aufrufens der Wahlvorschläge durch den Wahlvorstand unabänderlich vorgegeben.

6. Auch die Rüge des Einspruchsführers, es habe auf der Versammlung keine Öffentlichkeit für Parteimitglieder bestanden, kann dem Einspruch nicht zum Erfolg verhelfen. Dass die Öffentlichkeit oder zumindest jedes Parteimitglied, unabhängig davon, ob es Delegierter oder Bewerber ist, Zutritt zu einer Aufstellungsversammlung haben müsste, wird in den §§ 21, 27 BWG weder ausdrücklich angeordnet noch handelt es sich um einen jener elementaren Verfahrensgrundsätze, ohne den ein Kandidatenvorschlag schlechterdings nicht Grundlage eines demokratischen Wahlvorgangs sein kann und der deshalb dem Begriff der „Wahl“ in den §§ 21, 27 BWG immanent ist (vgl. dazu BVerfGE 89, 243 [252 f.]). Die fehlende Erwähnung der Öffentlichkeit bzw. Parteiöffentlichkeit in den §§ 21, 27 BWG stellt auch keine unbeabsichtigte Regelungslücke dar, die – wie es dem Einspruchsführer vorschwebt – durch einen Rückgriff auf § 31 BWG geschlossen werden könnte. Dies zeigt ein Vergleich des Musters der Niederschrift über die Wahl der Abgeordneten in Anlage 29 zu § 72 Abs. 1 BWO mit den Mustern der Niederschriften und Versicherungen an Eides statt über die Versammlungen zur Aufstellung der Parteibewerber in den Anlagen 17 und 18 zu § 34 Abs. 5 Nr. 3 BWO sowie 23 und 24 zu § 39 Abs. 4 Nr. 3 BWO. Während in ersterem unter Punkt 5.5. eine Erklärung über die Öffentlichkeit während der Wahlhandlung sowie der Ermittlung und Feststellung des Ergebnisses vorgesehen ist, findet sich bei letzteren ein solcher Punkt nicht.

7. Schließlich war es entgegen der Auffassung des Einspruchsführers auch nicht geboten, entsprechend den für die Wahl der Abgeordneten geltenden Vorgaben des § 34 BWG Stimmzettel zu verwenden, auf denen man durch bloßes Ankreuzen von Wahlvorschlägen seine Stimme abgeben konnte. Während in § 34 BWG nämlich ausdrücklich vom Setzen eines Kreuzes die Rede ist, sprechen die §§ 21, 27 BWG konkretisierenden Anlagen 17 zu § 34 Abs. 5 Nr. 3 BWO und 23 zu § 39 Abs. 4 Nr. 3 BWO lediglich davon, dass der Name des/der bevorzugten Bewerber(s) und die Reihenfolge auf dem Stimmzettel „zu vermerken“ ist. Dementsprechend ist anerkannt, dass Form und Ausgestaltung der in Aufstellungsversammlungen zu verwendenden Stimmzettel weitgehend der Disposition der Parteien unterliegen (vgl. Schreiber a. a. O., § 21 Rn. 14). Das Wahlgeheimnis in seiner im Stadium der Kandidatenaufstellung geltenden Ausprägung wird dadurch nicht gefährdet. Denn selbst wenn der Name des bevorzugten Bewerbers handschriftlich niederzuschreiben wäre, könnte ein Wähler, der über einen sehr ausgeprägten Schriftzug verfügt und bei dem deshalb die Gefahr bestehen könnte, dass ihm seine Stimmabgabe im nachhinein zugeordnete werden kann, seine Handschrift verstellen oder in Druckbuchstaben schreiben (vgl. OVG Rheinland-Pfalz, DÖV 1980, S. 61 f.; a. A. Kretschmer, in: Schmidt-Bleibtreu / Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 10. Auflage, 2004, Artikel 38 Rn. 31).

Was die Zweifel des Einspruchsführers an der Beachtung des Prinzips der geheimen Wahl bei anderen Parteien angeht, rechtfertigen es die von ihm angedeuteten Anhaltspunkte nicht, das Wahlprüfungsverfahren auf diese Frage zu erstrecken.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn O. G., 41462 Neuss

– Az.: WP 160/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit einem am 17. November 2005 beim Deutschen Bundestag eingegangenen Telefax hat der Einspruchsführer gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag am 18. September 2005 Einspruch eingelegt. Gegenstand des Einspruchs ist das Verfahren der Aufstellung des Bewerbers der Christlich Demokratischen Union Deutschlands (CDU) für den Wahlkreis 109 (Neuss I). Der Einspruchsführer ist der Auffassung, dass die Vertreterversammlung am 2. Juli 2005, auf welcher der Bewerber (und spätere Gewinner des Wahlkreises) gewählt wurde, nicht beschlussfähig gewesen sei, da 55 Teilnehmer an dieser Versammlung ihrerseits nicht wirksam gewählt worden seien.

Diese 55 Delegierten, die auf der Vertreterversammlung die Mehrheit der Delegierten dargestellt hätten, seien am 15. Juni 2006 durch eine Mitgliederversammlung des CDU-Stadtverbandes Neuss gewählt worden. Dabei sind in den Augen des Einspruchsführers zwei Fehler unterlaufen.

Der erste Fehler habe darin bestanden, dass der Versammlungsleiter vorgetragen habe, dass es zur Gültigkeit des Wahlganges notwendig sei, dass mindestens 19 Frauen gewählt würden. Dies sei auch auf den vorbereiteten Stimmzetteln abgedruckt gewesen. Zwar habe § 14 Abs. 3 der Satzung des CDU-Kreisverbandes Neuss solch ein Frauenquorum möglicherweise gefordert. Diese Vorschrift sei jedoch als verfassungswidrig zu verwerfen. Der Einspruchsführer verweist in diesem Zusammenhang auf Henke, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Artikel 21 Rn. 289; Sachs, in: NJW 1989, S. 553; Heyen, in: DÖV 1989, S. 649 ff. und G. König, Die Verfassungsbindung der politischen Parteien, 1993, S. 77 ff. Die Entscheidung über die Zusammensetzung des gewählten Organs müsse allein durch die Wahl selbst fallen und dürfe nicht durch Satzungsbestimmungen präjudiziert werden. Auf jeden Fall verstoße das Frauenquorum gegen Artikel 3 Abs. 2 GG, da die einschlägigen Satzungsbestimmungen keine Mindestbeteiligung von Männern vorsehen. Hätte der Versammlungsleiter nicht ständig die Beachtung eines Frauenquorums verlangt, wäre das Wahlergebnis möglicherweise anders ausgefallen. Das gelte umso mehr, als die Versammlung der Vorbereitung einer Bundes-

tagswahl gemäß § 21 des Bundeswahlgesetzes (BWG) gedient habe.

Der zweite Fehler, der zur Unwirksamkeit der Wahl der Delegierten geführt habe, habe darin bestanden, dass der Versammlungsleiter gesagt habe, dass mindestens 28, höchstens 55 Delegierte zu wählen seien. Dies habe gegen § 40 Absatz 3 und 4 der Satzung des CDU-Kreisverbandes Neuss verstoßen. Denn hiernach seien auf den Stimmzetteln mindestens drei Viertel der zu wählenden Kandidaten anzukreuzen. Im ersten Wahlgang sei nach dieser Vorschrift zudem nur gewählt, wer die absolute Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen erreiche. Der Satzungsverstoß sei auch beachtlich. Zum einen seien – wie der Einspruchsführer unter Hinweis auf eine Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts (DVBl. 1993, S. 1070 ff.) ausführte – auch Verstöße gegen die Parteisatzung im Wahlprüfungsverfahren relevant. Zum anderen lasse sich bei fehlerhaft durchgeführten Blockwahlen für keine der abgegebenen Stimmen mit Sicherheit feststellen, dass sie bei rechtmäßiger Anwendung des Blockwahlverfahrens abgegeben worden wäre.

Aufgrund dieser „gegen demokratische Grundsätze (Anwendung eines fehlerhaften Mindeststimmquorums und eines Frauenquorums) verstoßenden Wahl der Delegierten des CDU-Stadtverbandes Neuss“ hätte der Kreiswahlausschuss den Kreiswahlvorschlag zurückweisen müssen mit der Folge, dass der vorgeschlagene Bewerber nicht, wie geschehen, als Wahlkreisabgeordneter hätte gewählt werden können. Somit sei auch die erforderliche Mandatsrelevanz zu bejahen. Folglich sei die Ungültigkeit der Wahl des Wahlkreisabgeordneten im Wahlkreis 109 festzustellen und eine Wiederholungswahl des Wahlkreisabgeordneten in diesem Wahlkreis durchzuführen.

Die Landeswahlleiterein des Landes Nordrhein-Westfalen, die zu dem Einspruch Stellung genommen hat, verweist im Hinblick auf die Frage, ob ein bestimmter Frauenanteil durch Satzung einer Partei geregelt werden dürfe, die in der Literatur umstritten sei, auf die Ausführungen von Schreiber, Kommentar zum BWG, 7. Auflage, 2002, § 27 Rn. 13a. Hiernach dürften gegen innerparteiliche Frauenquoten im Hinblick auf die spezielle Regelung des Artikels 21 Abs. 1 Satz 2 und 3 GG unter bestimmten Voraussetzungen keine

durchschlagenden verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen. Ob der Wahlgang gemäß § 40 Abs. 4 i. V. m. Abs. 3 der Satzung des CDU-Kreisverbandes Neuss hätte durchgeführt werden müssen, wie der Einspruchsführer meine (gültiger Stimmzettel nur bei Ankreuzen von mindestens drei Viertel der zu wählenden Kandidaten), oder gemäß § 37 Abs. 6 der Satzung der CDU Nordrhein-Westfalen (Ankreuzen von mindestens der Hälfte der zu Wählenden), sei primär eine Frage innerparteilichen Satzungsrechts und der anzuwendenden Satzung. Auch wenn § 40 der Kreisverband-Satzung maßgeblich wäre, erschienen durch die Anwendung des § 37 der Landesverband-Satzung „elementare“ Mindestregeln einer demokratischen Kandidatenaufstellung nicht verletzt. Verstöße gegen Regeln, die nicht elementar die Gefahr der Verfälschung des demokratischen Charakters der Wahl begründeten, berührten nicht die Voraussetzung einer „Wahl“ im Sinne des § 21 Abs. 1 BWG und schieden daher von vornherein als Wahlfehler aus. In diesem Zusammenhang verweist die Landeswahlleiterin auf BVerfGE 89, 243 (253). Zusätzlich sei zu bedenken, dass es nach der in dieser Entscheidung geäußerten Auffassung des Bundesverfassungsgerichts geboten sei, die Erheblichkeit von Wahlfehlern durch Dritte, hier Parteien, eng und strikt zu begrenzen, da die einmal durch Wahl hervorgebrachten Volksvertretungen wegen der diesen zukommenden Funktionen größtmöglichen Bestandsschutz verlangen. Im Zweifel gebühre daher einer „Wahl erhaltenden“ Auslegung der Vorzug, auch in Respektierung der Satzungsautonomie der Parteien.

Der Einspruchsführer hat sich zu der ihm zugänglich gemachten Stellungnahme der Landeswahlleiterin nicht geäußert.

Im Hinblick auf den Sach- und Streitstand im Übrigen wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet. Der vorgetragene Sachverhalt lässt keine Wahlfehler erkennen.

Zwar können durchaus auch Maßnahmen der Parteien im Rahmen der Aufstellung ihrer Bewerber die Gültigkeit der Bundestagswahl berühren, auch wenn sie – wie hier die Wahl von Delegierten für eine Vertreterversammlung im Sinne des § 21 Abs. 1 BWG – der eigentlichen Wahl voraus liegen und nicht amtlichen Wahlorganen im Sinne des § 8 Abs. 1 BWG zuzurechnen sind. Dabei darf es sich allerdings nicht nur um bloße Verstöße gegen Vorschriften der Parteisatzung handeln. Erforderlich ist vielmehr ein Verstoß gegen wahlgesetzliche Vorgaben (vgl. BVerfGE 89, 243 [251 f.]). Solch ein Verstoß gegen wahlgesetzliche Vorgaben lässt sich dem Vortrag des Einspruchsführers nicht entnehmen.

Ein Quorum von mindestens 28 anzukreuzenden Kandidaten und mindestens 19 zu wählenden Frauen bei 55 zu wählenden Delegierten verstößt weder gegen ausdrückliche Vorgaben des hier einschlägigen § 21 Abs. 1 bis 4 und 6 BWG noch gegen das dem Begriff der „Wahl“ immanente Gebot, einen Kernbestand von Verfahrensgrundsätzen einzuhalten, ohne dessen Beachtung ein Kandidatenvorschlag schlechterdings nicht Grundlage eines demokratischen Wahlvorgangs sein kann (vgl. zu diesem Erfordernis BVerfGE 89, 243 [252 f.]).

Für das Mindestquorum liegt das auf der Hand und wird vom Einspruchsführer auch nicht behauptet. Er rügt insoweit selbst nur einen Verstoß gegen die Parteisatzung, ist aber der Auffassung, dass auch ein bloßer Satzungsverstoß die Gültigkeit der Wahl berührt. Dies ist jedoch, wie dargelegt, unzutreffend.

Was die vom Einspruchsführer gerügte Frauenquote angeht, so ist darauf hinzuweisen, dass nach inzwischen ständiger Spruchpraxis des Deutschen Bundestages in Wahlprüfungsangelegenheiten gegen Frauenquoten insbesondere im Hinblick auf die Wahlgleichheit aus Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 GG und das Gleichbehandlungsgebot des Artikels 3 Abs. 2 Satz 1 GG zwar verfassungsrechtliche Bedenken bestehen, die nicht ohne weiteres von der Hand zu weisen sind, im Ergebnis wegen der Regelung des Artikels 3 Abs. 3 Satz 2 GG aber nicht von deren wahlrechtlicher Unzulässigkeit auszugehen ist (vgl. Bundestagsdrucksachen 13/3927, Anlagen 15, 21; 14/1560, Anlage 82; 15/2400, Anlage 14). Da Gegenstand der zitierten Entscheidungen zum Teil Frauenquoten von 50 Prozent waren, ist auf der Grundlage dieser Spruchpraxis auch von der wahlrechtlichen Zulässigkeit der hier praktizierten Frauenquote, die mit 19 Frauen einem Drittel der zu wählenden 55 Delegierten entsprach, auszugehen.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

der Frau S. H.-M., 63073 Offenbach

– Az.: WP 178/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 17. November 2005, das am 18. November 2005 beim Deutschen Bundestag eingegangen ist, hat die Einspruchsführerin gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag am 18. September 2005 Einspruch eingelegt. Gegenstand des Einspruchs ist die Wahlteilnahme der Allianz für Gesundheit, Frieden und soziale Gerechtigkeit (AGFG).

Die AGFG wurde am 6. Juni 2005 gegründet. Am 30. Juni 2005 zeigte sie dem Bundeswahlleiter ihre Beteiligung an der Bundestagswahl 2005 an. In seiner Sitzung am 12. August 2005 erkannte sie der Bundeswahlausschuss einstimmig als Partei an. Am 19. August 2005 ließ der Landeswahlausschuss die am 28. Juli 2005 für den Freistaat Sachsen eingereichte Landesliste der AGFG zu. Die Landesliste der AGFG erhielt 21 350 Zweitstimmen. Kein von der AGFG vorgeschlagener Kandidat wurde damit in den 16. Deutschen Bundestag gewählt.

Die Einspruchsführerin ist der Auffassung, dass die AGFG nicht an der Wahl hätte teilnehmen dürfen. Der Bundeswahlausschuss sei zu Unrecht davon ausgegangen, dass sie die Begriffsmerkmale einer Partei im Sinne des § 2 Abs. 1 des Parteiengesetzes (PartG) aufweise. Es fehle insbesondere an der Ernsthaftigkeit des Willens, an der politischen Willensbildung teilzunehmen. Die AGFG verfolge vielmehr in erster Linie wirtschaftliche Ziele, nämlich die Förderung des Absatzes von Produkten des Konzerns ihres stellvertretenden Bundesvorsitzenden. So seien auch die anderen Mitglieder des Bundesvorstands für den Konzern tätig – als Marketingchef und Verlagsleiter oder als Gesundheitsberater. Es sei zudem äußerst zweifelhaft, ob die AGFG bereit sei, sich Dritten gegenüber zu öffnen. Nach den einschlägigen Satzungsbestimmungen entscheide allein der Bundesvorstand über die Aufnahme neuer Mitglieder und seien die Bundesparteitage nicht öffentlich. Dadurch und durch eine fehlende Mindestbeteiligungsregelung in der Satzung sei auch eine demokratische Abwahlmöglichkeit von Mitgliedern des Bundesvorstands nahezu unmöglich. Dafür, dass die Gründung der AGFG ausschließlich Werbefunktionen für den Konzern des stellvertretenden Bundesvorsitzenden habe, spreche auch, dass das Programm der AGFG im We-

sentlichen aus offensichtlich unwahren und teilweise verunglimpfenden Darstellungen bestehe, die sich weitestgehend mit Aussagen auf den Internetseiten des Konzerns sowie in Buchveröffentlichungen des stellvertretenden Bundesvorsitzenden deckten. Die Aussagen zur Gesundheitsthematik würden einen sehr breiten Raum einnehmen, während nur sehr wenige und wenig detaillierte Aussagen zu anderen Bereichen der politischen Willensbildung gemacht würden. Diese Aussagen seien überdies wiederum oftmals auf den Gesundheitssektor, insbesondere die Einnahme von Vitaminen, bezogen. Ferner befänden sich die Parteizentrale der AGFG und der deutsche Sitz des Konzerns des stellvertretenden Bundesvorsitzenden in demselben Bürogebäude. Die Wahlwerbung der AGFG, insbesondere die Fernsehwerbung, sei völlig auf die Person des selbst nicht zur Wahl antretenden stellvertretenden Bundesvorsitzenden zugeschnitten, wobei die programmatischen Aussagen im Vergleich zur Darstellung der Person einen geringen Raum einnähmen. All dies lege nahe, dass über den Umweg der Wahlwerbung ausschließlich der Absatz der in Deutschland nicht zugelassenen Präparate des stellvertretenden Bundesvorsitzenden der AGFG befördert werden solle.

Der Bundeswahlleiter, der zu dem Einspruch Stellung genommen hat, ist der Auffassung, dass die vom Bundeswahlausschuss getroffene Feststellung der Parteieigenschaft der AGFG durch das Vorbringen der Einspruchsführerin nicht widerlegt werde. Die nach § 2 Abs. 1 Satz 1 PartG insoweit entscheidende Frage, ob die AGFG ihre erklärte Absicht, an der politischen Willensbildung mitzuwirken, ernsthaft verfolgt, sei vom Bundeswahlausschuss entsprechend den einschlägigen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 24, 260 ff.; 89, 291 ff.; 91, 262 ff.; 276 ff.) durch eine Gesamtwürdigung der tatsächlichen Verhältnisse der Vereinigung zu prüfen gewesen. Dabei habe berücksichtigt werden müssen, dass es sich bei der erst am 6. Juni 2005 gegründeten AGFG um eine sich noch im Stadium der Gründung befindende und im Prozess der politischen Willensbildung erst Fuß zu fassen beginnende Vereinigung gehandelt habe. Bei solchen Vereinigungen könne eine Wahrnehmung der in § 2 PartG einer Partei zugeordneten Aufgaben nur in Ansätzen verlangt werden und auch im Hinblick auf Mitgliederzahl, Organisationsdichte und Öffentlichkeitsarbeit dürf-

ten keine überzogenen Anforderungen gestellt werden. Vor diesem Hintergrund habe der Umstand, dass die AGFG zum Zeitpunkt der Entscheidung des Bundeswahlausschusses bereits 15 Landesverbände habe aufweisen können, nach eigenen Angaben ca. 500 Mitglieder gehabt habe, im August 2005 Informationsveranstaltungen in zehn deutschen Städten haben durchgeführt werden sollen und alle formellen Anforderungen an die Beteiligungsanzeige gemäß § 18 Abs. 2 des Bundeswahlgesetzes (BWG) erfüllt gewesen seien, eine ausreichende Gewähr dafür geboten, dass die AGFG ernsthaft an der politischen Willensbildung habe mitwirken wollen. Eine Prüfung und Bewertung von objektiven Tatsachen und subjektiven Einschätzungen über die in § 2 Abs. 1 ParteiG aufgeführten Kriterien hinaus sei dem Bundeswahlausschuss verwehrt gewesen. Insbesondere sei die Entscheidung über den Wert des Programms einer politischen Partei nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 89, 266 [279]) dem Wähler vorzubehalten. Deshalb hätten etwaige unwahre oder diffamierende Darstellungen im Parteiprogramm der AGFG, der Inhalt ihrer Wahlwerbung, die Rechtmäßigkeit von Bestimmungen der Parteisatzung über die Aufnahme von Parteimitgliedern und den Ablauf von Parteitagen sowie der Umstand, dass Mitglieder des Bundesvorstandes zugleich Mitglieder der Führungsriege eines Unternehmens sind, bei der vom Bundeswahlausschuss vorzunehmenden Prüfung keine Rolle spielen können.

Die Einspruchsführerin hat sich zu der ihr übermittelten Stellungnahme des Bundeswahlleiters nicht geäußert.

Im Hinblick auf den Sach- und Streitstand im Übrigen, insbesondere eine von der Einspruchsführerin ihrem Einspruch beigefügte DVD mit einem Wahlwerbespot der AGFG und Fernsehsendungen, in denen unter anderem über die erfolglose Behandlung eines an Krebs erkrankten Jungen mit Präparaten des stellvertretenden Bundesvorsitzenden der AGFG berichtet wird, wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet. Die Einspruchsführerin trägt keine Umstände vor, die die Rechtmäßigkeit der Entscheidung des Bundeswahlausschusses, die AGFG gemäß § 18 Abs. 4 Nr. 2 BWG als Partei anzuerkennen und ihr so gemäß § 18 Abs. 2 Satz 1 BWG die Teilnahme an der Bundestagswahl zu ermöglichen, in Frage stellen können.

Maßgebend für die Feststellung der Parteieigenschaft nach § 18 Abs. 2 Satz 1, Abs. 4 Nr. 2 BWG ist die in § 2 Abs. 1 PartG enthaltene Definition des Begriffs der Partei (BVerfGE 89, 266 [269]; 291 [306]). Hiernach sind Parteien Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen, wenn sie nach dem Gesamtbild

der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten.

Das war bei der AGFG der Fall. Entgegen der Auffassung der Einspruchsführerin bot sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit der Zielsetzung, auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen und an der parlamentarischen Vertretung des Volkes mitwirken zu wollen.

Die erst zwei Monate vorher gegründete AFGF verfügte zum Zeitpunkt der Entscheidung des Bundeswahlausschusses nach eigenen, unwidersprochenen Angaben über ca. 500 Mitglieder, 15 Landesverbände, einen Bundesvorstand, ein Parteiprogramm und beabsichtigte, im August 2005 in zehn deutschen Städten Informationsveranstaltungen durchzuführen. Dies spricht im Hinblick auf die Kriterien Umfang und Festigkeit der Organisation, Zahl der Mitglieder und Hervortreten in der Öffentlichkeit für eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit der Zielsetzung, auf die politische Willensbildung Einfluss zu nehmen. Das gilt umso mehr, als bei Parteien, die sich noch im Stadium der Gründung befinden und im Prozess der politischen Willensbildung erst Fuß zu fassen beginnen, nur eine Wahrnehmung der Aufgaben einer politischen Partei in Ansätzen verlangt werden kann und es mehr auf den sich in der Gründung als Partei artikulierenden Willen zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung ankommt (vgl. BVerfGE 91, 262 [269 f.]; 276 [286 f.]).

Die von der Einspruchsführerin vorgetragene Tatsachen sind nicht geeignet, dieses Gesamtbild in Frage zu stellen.

Der Umstand, dass – wie die Einspruchsführerin behauptet – das Programm der AGFG sich auf Themen der Gesundheit konzentrierte und unwahre und teilweise verunglimpfende Darstellungen enthielt, spricht nicht gegen die Ernsthaftigkeit der Zielsetzung, an der politischen Willensbildung mitzuwirken. Eine Mitwirkung an der politischen Willensbildung liegt auch dann vor, wenn sich nur in bestimmten Politikfeldern engagiert wird. Deshalb ist es nicht erforderlich, ein vollständiges Politikangebot zu unterbreiten, um Partei zu sein (so zu Recht Volkman, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Artikel 21 Rn. 34 [Stand: 2001]). Ebenso wenig ist es, was die Ernsthaftigkeit der Zielsetzung, an der politischen Willensbildung mitzuwirken, angeht, erforderlich, dass ein Programm bestimmten Qualitätsanforderungen genügt, etwa keine unwahren oder verunglimpfenden Darstellungen enthält. Denn die Entscheidung über den Wert des Programms einer politischen Partei ist den Wählern vorbehalten (BVerfGE 89, 266 [270]). Folgerichtig wird angenommen, dass ein Mangel an programmatischer Ernsthaftigkeit erst bei wirklichen Nonsens-Parteien in Betracht kommt (vgl. Volkman a. a. O., Rn. 32). Dafür gibt es hier keinerlei Anhaltspunkte.

Der Umstand, dass sich der Bundesvorstand der AGFG überwiegend aus Mitarbeitern des Konzerns ihres stellvertretenden Vorsitzenden zusammensetzte, dass sich die Parteizentrale in demselben Bürogebäude befand wie der deutsche Sitz des Konzerns, dass programmatische Aussagen der Partei mit solchen des Konzerns weitestgehend übereinstimmten, mag die Einschätzung der Einspruchsführerin stützen, die AGFG sei eng mit dem Konzern und der Person

ihres stellvertretenden Bundesvorsitzenden verbunden und vornehmlich zu dem Zwecke gegründet worden, den Absatz von Produkten dieses Konzerns zu fördern. Doch dies allein vermag noch nicht die Ernsthaftigkeit der Zielsetzung der AGFG, an der politischen Willensbildung mitzuwirken, in Frage zu stellen.

Denn § 2 Abs. 1 PartG stellt allein darauf ab, dass eine Vereinigung über die Beteiligung an Wahlen politischen Einfluss erringen will. Zu welchen Zwecken dieser so errungene Einfluss dann eingesetzt werden soll, ob zu sozialen, religiösen, wissenschaftlichen oder – wie hier behauptet – wirtschaftlichen Zwecken, ob zur Förderung des Gemeinwohls oder von Einzel- oder Gruppeninteressen, ist hingegen für das begriffliche Vorliegen einer Partei irrelevant (so auch die ganz herrschende Meinung, vgl. nur Volkman a. a. O., Rn. 34; Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Artikel 21 Rn. 232, 283 f. [Stand: März 2001]; Streinz, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 5. Auflage, 2005, Artikel 21 Rn. 65 mit weiteren Nachweisen). Selbst die Verfolgung verfassungsfeindlicher Zielsetzungen steht, wie Artikel 21 Abs. 2 GG zeigt, dem begrifflichen Vorliegen einer Partei nicht entgegen, sondern berechtigt nur das Bundesverfassungsgericht, in dem dafür vorgesehenen Verfahren die Partei zu verbieten. Die Verfolgung erwerbswirtschaftlicher Ziele kann die Ernsthaftigkeit der Zielsetzung, an der politischen Willensbildung mitzuwirken, somit nur dann in Frage stellen, wenn die Vereinigung selbst erwerbswirtschaftlich tätig wird, und zwar in einem Umfange, dass das Ziel, über Wahlen politischen Einfluss zu gewinnen, sich als bloßer Nebenzweck darstellt, als Ziel, das nur zum Schein verfolgt

wird, um etwa in den Genuss der Vorteile des Parteienstatus – etwa der Wahlkampfkostenerstattung oder des Parteienprivilegs – zu kommen, nicht aber, um tatsächlich an der politischen Willensbildung teilzunehmen (vgl. Klein a. a. O.; Kunig, in: von Münch/Kunig, GG, 5. Auflage, 2001, Artikel 21 Rn. 15; Bundestagsdrucksache 12/1002, Anlage 55, S. 144 f.; Schreiber, Kommentar zum BWG, 7. Auflage, 2002, § 18 Rn. 3).

Davon konnte im Falle der AGFG nicht ausgegangen werden. Die von der Einspruchsführerin vorgetragene Tatsache legen keineswegs nahe, dass – wie sie meint – über den Umweg der Wahlwerbung ausschließlich der Absatz der in Deutschland nicht zugelassenen Präparate des stellvertretenden Bundesvorsitzenden der AGFG befördert werden sollte. Diese Präparate werden in dem Wahlwerbespot der AGFG, der auf der von der Einspruchsführerin zu den Akten gegebenen DVD zu sehen ist, gar nicht erwähnt. Dort ist nur allgemein davon die Rede, dass der stellvertretende Bundesvorsitzende der AGFG seit Jahren versuche, „wissenschaftlich begründeten Naturheilverfahren“ zum Durchbruch zu verhelfen und so das „skrupellose Pharmageschäft“ mit den Volkskrankheiten Krebs, Herzinfarkt und Schlaganfall zu beenden, und dass nunmehr die AGFG dieses Ziel verfolge. Selbst wenn damit indirekt auch die im Rahmen dieser Naturheilverfahren zur Anwendung kommenden Präparate in ein positives Licht gerückt werden sollten, so ist der Werbespot doch dem Gesamtbild nach in erster Linie auf die Gewinnung von Wählerstimmen, nicht von Käufern für bestimmte Präparate ausgerichtet.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn E. M., 31085 Everode

– Az.: WP 02/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 20. September 2005, das beim Deutschen Bundestag am 27. September 2005 eingegangen ist, hat der Einspruchsführer gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag am 18. September 2005 Einspruch eingelegt.

Zur Begründung seines Einspruchs trägt er vor, dass die Partei „Deutsches Reich“ (DR), deren stellvertretender Bundesvorsitzender er sei, auf unzulässige Weise nicht als politische Partei zugelassen worden sei. Darüber hinaus habe es wiederholt Verstöße der Polizei bei wahlvorbereitenden Maßnahmen der DR gegeben. Schließlich rügt der Einspruchsführer Verstöße „gegen geltendes Wahlgesetz“ sowie die Nichtbeachtung von Wahlanordnungen. Sein Einspruchsvorbringen hat der Einspruchsführer mit Schreiben vom 10. November 2005 ergänzt.

Im Einzelnen trägt der Einspruchsführer vor, dass die DR zu Unrecht nicht als politische Partei zur Bundestagswahl zugelassen worden sei, dass das Deutsche Reich nicht untergegangen sei und die DR aus dieser Tatsache ihre „Daseinspolitik“ ableite. Obwohl die DR „früh genug gemeldet“ gewesen sei, „keine Fehler in der Satzung“ gehabt habe und alle Unterlagen ordnungsgemäß eingereicht habe, sei die DR in der ersten Sitzung des Bundeswahlausschusses am 12. August 2005 nicht als politische Partei zugelassen worden. Seiner Ansicht nach hätten „die Entscheidungsträger“ bei der Vorstellung der Parteien der Forderung der DKP Folge geleistet, „keine Deutsche Reichspartei mehr zuzulassen“. Die DR benötige – so der Einspruchsführer – als „Vertretung des Deutschen Reiches (...) erst recht nicht von den Organen der BRD eine Zulassung zur Wahl“. Für den Bundeswahlausschuss bestehe „nach völkerrechtlichem Muster kein Recht eine Partei zu untersagen, die sich als rechtliche Folgeorganisation des Deutschen Reiches sieht“. Wegen des weiteren Vorbringens hierzu wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Daneben beanstandet der Einspruchsführer Wahlbehinderung durch die Polizei. So seien Versammlungen und Wahlveranstaltungen z. B. am 25. April 2005, am 18. Juni 2005 und am 20. August 2005 von der Polizei behindert oder aufgelöst und teilweise „die Parteiausweise beschlagnahmt“

worden. In seinem weiteren Schreiben vom 10. November 2005 hat der Einspruchsführer die Vorkommnisse aus seiner Sicht detailliert geschildert. Die Auflösungen der Veranstaltungen seien nach Auffassung des Einspruchsführers von „der Regierung“ bzw. von „Mitgliedern von eingetragenen, angeblich demokratischen Parteien“ veranlasst worden. Zudem seien im Pressebüro der DR alle Computer beschlagnahmt worden. Wegen der Einzelheiten des Vortrags wird auch hier auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Die Verstöße gegen „allgemeines Wahlgesetz“ bestehen nach Auffassung des Einspruchsführers darin, dass das Grundgesetz in Artikel 38 die unmittelbare Wahl, aber keine Landeslisten vorsehe. Über diese „durch das Grundgesetz verbotenen Landeslisten“ seien 50 Prozent der Abgeordneten unabhängig vom Ausgang der Wahlen in den Bundestag gekommen. Seiner Ansicht nach sei das „jetzige Parlament der BRD als gesetzeswidrig zu bezeichnen“.

Zudem ergebe sich aus einer der DR vorliegenden eidesstattlichen Versicherung eines „Mitarbeiters eines Wahlkomitees“, dass eine „große Anzahl Stimmzettel (im Millionenbereich) bewusst falsch gezählt oder (...) ungültig gemacht“ worden sei.

Die Nichtbeachtung von Wahlanordnungen bestehe darin, dass in den von der DR „kontrollierten“ Wahlbezirken 35 Personen mit T-Shirts oder Anstecknadeln, auf denen die Parteinamen aufgedruckt gewesen seien, die Wahllokale aufgesucht hätten.

Zudem seien „143 Wahlkreise von unseren Mitarbeitern ermittelt“ worden, in denen sich Wahlplakate der beiden großen Parteien „in weniger als 10 Meter“ Entfernung vom Eingang zum Wahllokal befunden hätten.

Der Bundeswahlleiter hat zu dem Einspruch wie folgt Stellung genommen:

Die DR habe auf ihrem Bundesparteitag am 26. August 2005 durch Parteitagsbeschluss ihren Namen in Deutsches Reich geändert, wie der beigelegten Parteisatzung und dem Beschlussprotokoll zu entnehmen sei. Zum Vortrag der Nichtanerkennung der politischen Vereinigung DR als Partei zur Bundestagswahl 2005 wird ausgeführt, dass die DR vor der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag nicht zu den Parteien

gehört habe, die im Deutschen Bundestag oder einem Landtag seit deren letzter Wahl aufgrund eigener Wahlvorschläge mit mindestens fünf Abgeordneten vertreten gewesen seien. Daher habe sie nach § 18 Abs. 2 des Bundeswahlgesetzes (BWG) i. V. m. § 1 Nr. 1a der Verordnung über die Abkürzung von Fristen im Bundeswahlgesetz für die Wahl zum 16. Deutschen Bundestag vom 21. Juli 2005 (BGBl. I S. 2179) ihre Teilnahme an der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag beim Bundeswahlleiter bis zum 47. Tag vor der Wahl (2. August 2005) anzeigen müssen (sog. Beteiligungsanzeige). Sie habe mit Schreiben vom 29. Juli 2005, eingegangen am 29. Juli per Fax und am 1. August 2005 im Original, ihre Teilnahme an der Bundestagswahl 2005 angezeigt sowie die notwendigen Unterlagen beim Bundeswahlleiter eingereicht.

Mit Schreiben vom 1. August 2005 sei der Einspruchsführer, der der stellvertretende Bundesvorsitzende der Vereinigung sei, darüber unterrichtet worden, dass die Beteiligungsanzeige den gesetzlichen Erfordernissen des § 18 Abs. 2 BWG entspreche.

In seiner Sitzung vom 12. August 2005 hat der Bundeswahlausschuss einstimmig festgestellt, dass die DR für die bevorstehende Bundestagswahl die Parteieigenschaft nicht besitze. Der Bundeswahlausschuss habe sich ausweislich der Sitzungsniederschrift dabei von folgenden Erwägungen leiten lassen: „Nach der Gesamtwürdigung der tatsächlichen Verhältnisse sind die Voraussetzungen der Parteieigenschaft nach § 2 Abs. 1 PartG nicht gegeben. Die am 6. Dezember 2003 von 22 Personen gegründete Vereinigung hat nach eigenen Angaben derzeit 53 Mitglieder. Bei einem Parteitag zur Satzungsänderung am 9. August 2005 waren nur acht Personen anwesend. Die Vereinigung ist bisher nicht nachhaltig in der Öffentlichkeit hervorgetreten.“ Diese Bewertung werde durch das Vorbringen des Einspruchsführers nicht widerlegt.

Zum Begriff der Partei habe sich das Bundesverfassungsgericht mehrfach geäußert. In dem hier interessierenden Zusammenhang seien insbesondere die Entscheidungen vom 17. Oktober 1968 (BVerfGE 24, 260), vom 21. Oktober 1993 (BVerfGE 89, 291), vom 23. November 1993 (BVerfGE 91, 262) sowie vom 17. November 1994 (BVerfGE 91, 276) bedeutsam. Danach seien die in § 2 Abs. 1 PartG aufgeführten Merkmale und Anhaltspunkte für die Parteieigenschaft einer Vereinigung nicht trennscharf voneinander abzugrenzen. Sie seien Indizien für die Ernsthaftigkeit der politischen Zielsetzung. Keines sei für sich genommen ausschlaggebend, und nicht alle müssten von der Partei stets im gleichen Umfang erfüllt werden. Zurückhaltung in einem Bereich könne durch verstärkte Bemühungen auf anderen Gebieten in gewissen Grenzen ausgeglichen werden. Entscheidend sei, ob die Gesamtwürdigung der tatsächlichen Verhältnisse der Vereinigung den Schluss zulasse, dass sie ihre erklärte Absicht, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, ernsthaft verfolge (BVerfGE 91, 262, 271). Insbesondere dürfe bei dieser Gesamtwürdigung das Ziel parlamentarischer Vertretung bei der betreffenden Vereinigung nicht gänzlich wirklichkeitsfern erscheinen (BVerfGE 91, 276, 293 m. w. N.). Für diese Gesamtwürdigung seien bei der DR folgende Sachverhalte für die Beurteilung durch den Bundeswahlausschuss bedeutsam gewesen:

Die Partei DR habe noch nicht an einer Wahl zum Deutschen Bundestag, an einer Europawahl oder an einer Landtagswahl

teilgenommen. Obwohl die DR sich bereits im Dezember 2003 gegründet habe, habe sie zum Zeitpunkt der vom Bundeswahlausschuss zu treffenden Entscheidung keine Landesverbände aufweisen können.

Ihre Mitgliederzahl sei zum Zeitpunkt der zu treffenden Entscheidung sehr gering gewesen. Aus dem Protokoll vom 6. Dezember gehe hervor, dass bei der Gründungsversammlung 22 stimmberechtigte Mitglieder anwesend gewesen seien. Bei dem außerordentlichen Parteitag am 9. August 2005 seien sogar nur acht Personen anwesend gewesen. Nach Angaben des stellvertretenden Bundesvorsitzenden – also des Einspruchsführers – in der Sitzung des Bundeswahlausschusses habe die DR zu dieser Zeit 53 Mitglieder gehabt. Daher habe, zugunsten der DR, von einer maximalen Mitgliederzahl von 53 Personen ausgegangen werden können.

Die geringe Mitgliederzahl und die mangelnde Organisationsdichte hätten eine kontinuierliche und effektive Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes fraglich erscheinen lassen. Ein erkennbarer Rückhalt in der Bevölkerung sei nicht feststellbar gewesen.

Das Bundesverfassungsgericht habe für die Voraussetzungen der Parteieigenschaft nach § 2 PartG bei einer im Aufbau befindlichen Vereinigung, die auch andere Anforderungen erfülle, eine Zahl von 400 Mitgliedern als ausreichend angesehen (BVerfGE 24, 300, 320, 332; vgl. auch Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, § 28 Ziffer 5, S. 166 [Fn. 30]). Der Deutsche Bundestag habe in einer Wahlprüfungsentscheidung die Parteieigenschaft bei nur 55 Mitgliedern verneint (Bundestagsdrucksache VI/361 vom 29. Januar 1970). Einen Mitgliederbestand, der in Anlehnung an diese Entscheidungen als „nicht völlig unbedeutend“ (vgl. BVerfGE 89, 266, 270) habe bezeichnet werden können, habe die DR also nicht erreicht.

Die Defizite im personellen und organisatorischen Bereich seien auch nicht durch besondere Aktivitäten in der Öffentlichkeit ausgeglichen worden. Trotz Aufforderung im Schreiben des Bundeswahlleiters vom 1. August 2005 habe die DR keinen Nachweis über ihr Auftreten in der Öffentlichkeit und über Informationsmaterial erbracht.

Angesichts ihrer mangelnden Organisationsdichte, des geringen Mitgliederbestandes, des fehlenden kontinuierlichen Hervortretens in der Öffentlichkeit und des Mangels an jeglichem Widerhall in der Bevölkerung habe sich für den Bundeswahlausschuss die Schlussfolgerung ergeben, dass die DR keine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit ihrer politischen Zielsetzung biete.

Der Hinweis des Einspruchsführers, die Mitglieder des Bundeswahlausschusses seien durch eine Forderung der Deutschen Kommunistischen Partei (DKP) unzulässig beeinflusst worden, verkenne, dass sich der Bundeswahlausschuss bei seiner Entscheidung ausschließlich an § 2 Abs. 1 PartG auszurichten habe. Äußerungen anderer Parteien und politischen Vereinigungen hätten keinen Einfluss auf die nur auf Tatsachen beruhende Entscheidung des Ausschusses.

Nach alledem sei die Bewertung des Bundeswahlausschusses vom 12. August 2005 mit der Verneinung der Parteieigenschaft nicht zu beanstanden. Der DR sei die Parteieigenschaft zu Recht abgesprochen worden, so dass der

Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag als unbegründet erscheine.

Zum Vortrag des Einspruchsführers hinsichtlich der Unmittelbarkeit der Wahl der Abgeordneten nach Artikel 38 des Grundgesetzes (GG) wird ausgeführt, dass die Regelungen des Bundeswahlgesetzes, wonach 299 Abgeordnete nach Kreiswahlvorschlägen in den Wahlkreisen und mindestens 299 Abgeordnete im Übrigen nach Landeslisten zu wählen seien, mit Artikel 38 Abs. 1 GG, insbesondere mit dem Wahlrechtsgrundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl, vereinbar seien.

Nach Artikel 38 Abs. 3 GG bestimme das Nähere ein Bundesgesetz. Ohne ein solches Gesetz wäre eine Wahl nicht durchführbar, da die Wahlgrundsätze des Absatzes 1 einer Konkretisierung bedürften. Somit habe das Bundeswahlgesetz ohne Widerspruch zu diesen Grundsätzen die Einzelheiten der Wahl zu regeln.

Eine Wahl erfolge dann unmittelbar i. S. des Artikels 38 Abs. 1 GG, wenn das Wahlverfahren so gestaltet sei, dass die Abgeordneten allein durch die Stimmabgabe der Wähler – d. h. ohne Zwischenschaltung eines fremden Willens zwischen Wählern und Wahlbewerbern – bestimmt werden. Dadurch sei jedes Wahlverfahren ausgeschlossen, bei dem zwischen Wähler und Wahlbewerber bei oder nach der Wahlhandlung noch eine Instanz zwischengeschaltet sei, die mehr oder minder nach ihrem Ermessen berechtigt oder in der Lage sei, den Bewerber auszuwählen und damit dem einzelnen Wähler letztlich die Möglichkeit nehme, die zukünftigen Mitglieder der Volksvertretung durch die Stimmabgabe selbsttätig zu bestimmen (vgl. Schreiber, Kommentar zum BWG, 7. Auflage, 2002, § 1 Rn. 10).

In Übereinstimmung damit sei im Bundeswahlgesetz geregelt, dass bei der Wahl mit der Zweitstimme durch den Wähler die – starre – Landesliste einer Partei, deren erste fünf Bewerber auf dem Stimmzettel abgedruckt seien (§ 45 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 der Bundeswahlordnung), gewählt werde. Die Bewerber und ihre Reihenfolge seien demnach festgelegt und – abhängig vom Wahlergebnis und der Anzahl der Mandate für eine Partei in einem bestimmten Bundesland – genau bestimmbar. Alle abgegebenen Zweitstimmen könnten einer jeweils bestimmbar Zahl von Bewerbern auf den Landeslisten der Parteien zugerechnet werden. Niemand habe nach Abschluss der Stimmabgabe die Möglichkeit, auf die Bewerberreihenfolge auf den Landeslisten Einfluss zu nehmen. Die zunächst nicht zu berücksichtigenden Bewerber einer Landesliste erhielten gegebenenfalls dann ein Abgeordnetenmandat, wenn einer der zunächst Gewählten sein Mandat nicht annehme oder es aus den in § 46 Abs. 1 BWG genannten Gründen, beispielsweise wegen Verzichts, wieder verliere. Aus diesen Gründen handele es sich auch bei der Wahl von Abgeordneten nach Landeslisten mit im Voraus festgelegten Bewerbern um eine unmittelbare Wahl im Sinne von Artikel 38 Abs. 1 GG (vgl. BVerfGE 3, 45, 50; 7, 77, 84; 47, 253, 281 ff. sowie Schreiber, a. a. O., § 1 Rn. 12 m. w. N.).

Das ergänzende Schreiben des Einspruchsführers vom 10. November 2005 enthalte keine neuen Aspekte und Argumente zu dem o. g. Einspruchsgrund.

Der Einspruchsführer, dem die Stellungnahme des Bundeswahlleiters bekannt gegeben worden ist, hat sich hierzu nicht geäußert.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet.

Soweit der Einspruch die Nichtzulassung der DR zur Bundestagswahl 2005 rügt, kommt ein Verstoß gegen § 18 Abs. 2 Satz 1 BWG i. V. m. den §§ 1 und 2 PartG in Betracht. § 2 Abs. 1 Satz 1 PartG lautet: „Parteien sind Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen, wenn sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten.“ Die in § 2 Abs. 1 PartG aufgeführten Merkmale und Anhaltspunkte für die Parteieigenschaft stellen Indizien für die Ernsthaftigkeit der politischen Zielsetzung dar. Hierzu hat der Bundeswahlleiter nachvollziehbar dargelegt, dass die DR aufgrund der geringen Mitgliederzahl von nur 53 Personen, der sich aus dem völligen Fehlen von Landesverbänden ergebenden mangelnden Organisationsdichte und des fehlenden Nachweises eines kontinuierlichen Wirkens in der Öffentlichkeit nicht als Partei anzusehen ist. So waren ausweislich des Protokolls des Bundesparteitag der DR am 26. August 2005 nur elf Personen zu der Veranstaltung erschienen. Bei einem Parteitag zur Satzungsänderung am 9. August 2005 waren sogar nur acht Personen anwesend, so dass die Anforderungen des Parteiengesetzes schon insofern nicht als erfüllt anzusehen sind. Zudem hat die DR kein von ihr zu verantwortendes Informationsmaterial vorgelegt und auch sonst keinen Nachweis über ein kontinuierliches Wirken in der Öffentlichkeit erbracht. Aus dem Vorhandensein einer Satzung und dem Wunsch, an der Bundestagswahl teilnehmen zu wollen, kann noch nicht auf die erforderliche Ernsthaftigkeit der politischen Zielsetzung geschlossen werden. Die Gesamtwürdigung der tatsächlichen Verhältnisse der Vereinigung ergibt vielmehr, dass die DR ihre Absicht, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, nicht ernsthaft verfolgt.

Die vom Einspruchsführer behauptete Auflösung von Versammlungen der DR durch die Polizei bzw. die Beschlagnahme der Computer stellt, die Richtigkeit des Vortrags vorausgesetzt und unabhängig von der wahlrechtlichen Relevanz der angeblichen polizei- bzw. versammlungsrechtlichen Maßnahmen, keinen Mangel in der Vorbereitung oder Durchführung der Bundestagswahl dar. Ausweislich des erwähnten Protokolls des Bundesparteitag war die DR am 6. Dezember 2003 von 22 Personen gegründet worden. Im August 2005 waren nur elf Personen zu dem Bundesparteitag der DR erschienen, die Vereinigung soll zu diesem Zeit-

punkt insgesamt 53 Mitglieder gehabt haben. Die Zahlenangaben lassen erkennen, dass die geforderte Parteieigenschaft zu keinem Zeitpunkt vorgelegen hat, so dass die DR durch die behaupteten Maßnahmen in ihrem Gründungsprozess nicht behindert worden ist. Eine Benachteiligung in der Durchführung des Wahlkampfes liegt offensichtlich nicht vor, da die DR, wie oben dargestellt, den Parteienstatus nicht erworben hat. Soweit der Einspruchsführer die „Regierung“ für diese Maßnahmen verantwortlich macht, ist eine Überprüfung dieses Vorbringens nicht möglich, da der Vorwurf nicht auf substantiierte Tatsachen gestützt wird. Denn die Wahlprüfung findet weder von Amts wegen statt noch erfolgt sie stets in Gestalt einer Durchprüfung der gesamten Wahl. Vielmehr erfolgt nach § 2 Abs. 1 und 3 WPrüfG die Wahlprüfung nur auf Einspruch, der zu begründen ist. Die Begründung muss mindestens den Tatbestand, auf den die Anfechtung gestützt wird, erkennen lassen und genügend substantiierte Tatsachen enthalten (BVerfGE 40, 11 (30)). Dies ist hier nicht der Fall.

Zu der Rüge gegen das System der Landeslisten ist festzustellen, dass das System der „starrten“ Liste durch das Bundeswahlgesetz (vgl. § 6 Abs. 4, § 27 Abs. 3) vorgegeben ist; die Reihenfolge der Bewerber auf den Landeslisten der Parteien ist festgelegt und kann bei der Abgabe der Zweitstimme nicht verändert werden. Das Bundesverfassungsgericht hat wiederholt festgestellt, dass sich das System der „starrten“ oder „gebundenen“ Liste im Rahmen der dem Gesetzgeber eingeräumten Ausgestaltung des Wahlrechts bewegt und nicht gegen die Grundsätze der unmittelbaren, freien und gleichen Wahl des Artikels 38 GG verstößt (vgl. z. B. BVerfGE 7, 63, 68 ff.; BVerfGE 47, 253, 282; Schreiber, Bundeswahlgesetz, 7. Auflage, 2002, § 27 Rn. 4 und 12). Dabei hat das Bundesverfassungsgericht bereits in der erstgenannten Entscheidung von 1957 den vom Einspruchsführer herangezogenen Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl geprüft. Herausgearbeitet wurde, dass der Unmittelbarkeitsgrundsatz nicht nur eine indirekte Wahl durch Wahlmänner untersagt, sondern auch verbietet, zwischen Wähler und Wahlbewerber nach der Wahlhandlung eine Instanz einzuschleiben, die nach ihrem Ermessen die Abgeordneten auswählt und damit dem Wähler die Möglichkeit nimmt, die zukünftigen Abgeordneten selbsttätig zu bestimmen. Zwar werde bei gebundenen Listen die Möglichkeit der Wähler zur Wahl einer bestimmten Einzelperson insoweit beschränkt, als seine Stimme mehreren auf derselben Liste stehenden Bewerbern und nicht einer bestimmten Einzelperson zugerechnet werde. Die formal zu interpretierende Unmittelbarkeit bleibe aber erhalten, weil das Wahlergebnis allein von der im Wahlakt bekundeten Willensentscheidung der Wähler abhängig sei.

Soweit in der Einspruchsbegründung als Beanstandung anklingen sollte, dass die Landeslisten nur von Parteien aufgestellt und damit nur von den an der Listenaufstellung nach den gesetzlichen Regelungen Beteiligten festgelegt werden können, ist daran zu erinnern, dass sich laut Bundesverfassungsgericht das entsprechende, auf Parteien beschränkte Vorschlagsrecht „aus der Natur der Sache“ ergibt und mit Artikel 38 GG im Einklang steht (BVerfGE 46, 196, 199; vgl. auch BVerfGE 89, 243, 251, wo betont wird, dass das Bundeswahlgesetz (BWG) – von der Aufstellung freier Kreiswahlbewerber nach § 20 Abs. 3 BWG abgesehen – die Aufgabe, Kandidatenvorschläge für die Wahl in Wahlkreisen

und für Landeslisten einzureichen, „in die Hände der Parteien“ gelegt hat). Der Frage, ob das geltende verfassungsgemäße Recht durch eine andere Ausgestaltung, die dem Wähler bei der Stimmabgabe einen Einfluss auf die Landesliste z. B. durch Einführung „begrenzt offener“ Listen gibt, ersetzt werden sollte, ist nicht im Rahmen der Wahlprüfung nachzugehen, die allein auf die Feststellung von Wahlfehlern und deren Relevanz für die Verteilung der Mandate beschränkt ist (vgl. auch die Erste Beschlussempfehlung des Wahlprüfungsausschusses vom 6. Juni 2003, Bundestagsdrucksache 15/1150, S. 113).

Soweit der Einspruchsführer die Listenwahl als grundgesetzwidrig bezeichnet, ist auf die ständige Praxis des Deutschen Bundestages und des Wahlprüfungsausschusses zu verweisen, wonach diese sich nicht berufen sehen, die Verfassungswidrigkeit von Wahlrechtsvorschriften festzustellen. Diese Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden (so zuletzt in der laufenden 16. Wahlperiode in der Zweiten Beschlussempfehlung des Wahlprüfungsausschusses vom 22. Juni 2006 – Bundestagsdrucksache 16/1800, S. 229 u. a.; vgl. auch BVerfGE 89, 291, 300). Insoweit kann eine Überprüfung durch den Ausschuss nicht erfolgen.

Auch die Angabe, dass eine „im Millionenbereich“ liegende Zahl von Stimmzetteln bewusst falsch gezählt bzw. ungültig gemacht worden seien, kann mangels substantiierter Angaben vom Ausschuss nicht überprüft werden. Die der DR angeblich vorliegende eidesstattliche Versicherung, mit der diese angebliche Wahlfälschung bewiesen werden könne, hat der Einspruchsführer dem Ausschuss nicht übermittelt. Es ist daneben zweifelhaft, ob der Beweis für eine massive amtliche Wahlfälschung durch das Vorlegen einer eidesstattlichen Versicherung eines einzelnen Wahlhelfers zu führen wäre.

Soweit der Einspruchsführer schließlich das Betreten von Wahllokalen durch Personen mit T-Shirts oder Anstecknadeln, auf denen Parteinaamen gestanden hätten, sowie das Aufstellen von Wahlplakaten in weniger als 10 Meter Entfernung vom Wahllokal rügt, kommt ein Verstoß gegen das Verbot der Wählerbeeinflussung gemäß § 32 Abs. 1 1. Alt. BWG in Betracht. Die Vorschrift dient der Gewährleistung der freien Ausübung der Wahl im Sinne des Artikels 38 Abs. 1 Satz 1 GG i. V. m. § 1 Abs. 1 Satz 2 BWG sowie der Sicherung des Prinzips der Wahlgleichheit. Die Vorschrift untersagt am Wahltag während der Wahlzeit nicht nur im Wahlraum und im gesamten Gebäude, in dem sich der Wahlraum befindet, sondern auch im unmittelbaren Zugangsbereich zum Wahlgebäude jegliche Art der Wahlpropaganda. Ein Rechtsverstoß liegt vor, wenn Plakatwerbung unmittelbar am Gebäude oder neben dem Gebäude erfolgt (Schreiber, Kommentar zum BWG, 7. Auflage, 2002, § 32 Rn. 1; WahlprGer. beim Hess. LT, Staatsanzeiger Hessen 1992 [StAnz. 1992], S. 1554, 1571).

Vorliegend ist jedoch nicht gegen § 32 Abs. 1 BWG verstoßen worden. Der Einspruchsführer hat vorgetragen, dass der 10-Meter-Abstand „in 143 Wahlkreisen“ unterschritten worden sei. Ortsangaben, Belegphotos, Entfernungsmaßstäbe, Lagepläne oder andere objektive Bezugspunkte hat der Einspruchsführer nicht zur Verfügung gestellt. Auch hat er nicht mitgeteilt, ob er die Entfernungen durch Messung oder Schätzung festgestellt haben will. Der Wahlprüfungsausschuss

ausschuss sieht sich mangels eines hinreichend bestimmten Anfechtungsgegenstandes an einer näheren Prüfung gehindert. Auch soweit das Tragen von T-Shirts oder Anstecknadeln durch „35 Personen“ in „15 Wahlbezirken“ gerügt wird, enthält der Einspruch nicht genügend substantiierte Tatsachen. So wird weder mitgeteilt, in welchen Wahlbezirken diese Handlungen stattgefunden hätten, noch belegt der Einspruchsführer seine Beobachtungen mit Beweisfotos oder anderen objektiven Angaben. Zudem legt die Formulierung des Einspruchs nahe, dass es sich bei den 35 Personen nicht um Mitglieder des Wahlvorstandes sondern um Wähler gehandelt hat. Letzteren wird z. B. das Tragen von Parteiabzeichen im Wahlraum als Ausfluss der Meinungsäußerungsfreiheit des Artikels 5 GG kaum untersagt werden können (Schreiber, a. a. O., § 32 Rn. 3).

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn G. S., 53340 Meckenheim

– Az.: WP 156/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Der Einspruchsführer hat mit Schreiben vom 14. November 2005, das beim Wahlprüfungsausschuss am 16. November 2005 eingegangen ist, Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag eingelegt.

Er wendet sich dagegen, dass in seinem Wahllokal in Meckenheim die Wahlbenachrichtigungen abgegeben werden mussten und der Umstand der Stimmabgabe im Wählerverzeichnis vermerkt wurde. Aufgrund der Wahlbenachrichtigungen und der Stimmabgabevermerke sei es nämlich möglich, Wähler von Nichtwählern zu unterscheiden, diese namentlich zu identifizieren und so namensbezogene und informationstechnische Auswertungen und andere rechtswidrige Folgehandlungen vorzunehmen. Der Einspruchsführer, der davon ausgeht, dass es sich bei dem in Meckenheim beobachteten Verfahren um eine bundesweite Praxis handelt, sieht hierin einen Verstoß gegen den Grundsatz der geheimen Wahl, der auch den Grundsatz der Freiheit der Wahl tangiere. Es sei nämlich die freie Entscheidung des Wählers, ob er an der Wahl teilnehme oder nicht. Auch eine Nichtteilnahme sei eine Wahlentscheidung, die vom Schutz des Wahlgeheimnisses umfasst sei. Das Anliegen, eine mehrfache Stimmabgabe zu verhindern und statistische Auswertungen vorzunehmen, sei zwar plausibel. Die Grundsätze der freien und geheimen Wahl dürften aber als höchste Rechtsgüter der freiheitlichen Demokratie nicht leichtfertig nachrangigen Zielen geopfert werden.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich kein Wahlfehler entnehmen.

Das Abgeben der Wahlbenachrichtigung und das Vermerken der Stimmabgabe im Wählerverzeichnis entspricht exakt den Vorgaben des § 56 Abs. 3 Satz 1 und Abs. 4 Satz 3 der Bun-

deswahlordnung (BWO). Denn diese Regelungen legen ausdrücklich fest, dass der Wähler, nachdem er seinen Stimmzettel gekennzeichnet hat und an den Tisch des Wahlvorstandes getreten ist, seine Wahlbenachrichtigung abgibt, und der Schriftführer die Stimmabgabe im Wählerverzeichnis vermerkt, nachdem der Stimmzettel in die Wahlurne geworfen wurde.

Soweit der Einspruchsführer die Verfassungsmäßigkeit dieser Vorschriften in Frage stellt, gilt, dass sich der Deutsche Bundestag im Rahmen der Wahlprüfung nicht dazu berufen sieht, die Verfassungswidrigkeit von Wahlrechtsvorschriften festzustellen. Diese Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden (vgl. Bundestagsdrucksachen 15/2400, Anlage 11, S. 49; 16/1800, Anlage 57, S. 280; ferner BVerfGE 89, 291 [300]). Abgesehen davon bestehen aber auch keine Zweifel daran, dass die genannten Regelungen mit der Verfassung, insbesondere mit den Grundsätzen der geheimen und freien Wahl aus Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 GG, in Einklang stehen (vgl. auch schon Bundestagsdrucksache 10/3029, Anlage 5; 14/1560, Anlage 48; Schreiber, Kommentar zum BWG, 7. Auflage, 2002, § 34 Rn. 6).

Zwar unterliegt grundsätzlich auch die Frage der Teilnahme oder Nichtteilnahme an der Wahl dem Wahlgeheimnis (Schreiber, a. a. O., § 1 Rn. 24). Allerdings bringt die Natur des Wahlrechts es mit sich, dass nicht jeder Wahlrechtsgrundsatz in „voller Reinheit“ verwirklicht werden kann (BVerfGE 3, 19 [24 f.]).

Einschränkungen des Grundsatzes der geheimen Wahl sind deshalb zulässig, wenn für sie ein sachlich zureichend tragfähiger und zur Verfolgung der mit der Regelung verbundenen Zwecke geeigneter und erforderlicher, mithin ein zwingender Grund angeführt werden kann (vgl. BVerfGE 1, 208 [249 ff.]; 82, 322 [338]; Schreiber a. a. O., § 1 Rn. 7, § 34 Rn. 6). Das ist hier der Fall. Durch den Stimmabgabevermerk und die Abgabe der Wahlbenachrichtigung soll verhindert werden, dass ein Wähler mehrfach wählt (vgl. Schreiber, a. a. O., § 34 Rn. 6). Andere, gleichermaßen effektive Möglichkeiten, dieses Ziel zu erreichen, stehen nicht zur Verfügung. Zudem lässt die Kenntnis der Tatsache der Wahlteilnahme keine Schlüsse darüber zu, welchem Wahl-

vorschlag der Wähler seine Stimme gegeben hat. Auch insoweit wird das Wahlgeheimnis also nicht über das notwendige Maß hinaus beeinträchtigt.

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl wird durch den Stimmabgabevermerk und die Abgabe der Wahlbenachrichtigung schon nicht tangiert. Zwar schützt dieser Grundsatz auch die Entschließungsfreiheit des Wählers im Hinblick auf das Ob der Wahlteilnahme mit der Folge, dass beispielsweise die Einführung einer Wahlpflicht unzulässig wäre. Ferner ist anerkannt, dass die Entschließungsfreiheit des Wählers nicht nur vor rechtlichem Zwang – etwa der besagten Einführung einer Wahlpflicht –, sondern auch vor vergleichbarem psychologischen Druck geschützt ist (vgl. nur Schreiber a. a. O., § 1 Rn. 13a). Solch ein spürbarer, die Entschließungsfreiheit merklich beeinträchtigender Druck geht von dem Umstand, dass die Wahlbenachrichtigungen einbehalten und die Stimmabgabe im Wählerverzeichnis vermerkt wird, jedoch nicht aus. Denn die Wählerverzeichnisse mit den Stimmabgabevermerken und die eingenommenen Wahlbenachrichtigungen sind gemäß § 89 Abs. 1 BWO so zu verwahren, dass sie gegen die Einsichtnahme durch Unbefugte geschützt sind. Gemäß § 89 Abs. 2 BWO können Auskünfte aus den aufbewahrten Wählerverzeichnissen nur in sehr eingeschränktem Umfang, für eingeschränkte Zwecke und nur einem kleinen Kreis von Berechtigten erteilt werden. Die eingenommenen Wahlbenachrichtigungen sind gemäß § 90 Abs. 1 BWO unverzüglich zu vernichten, die Wählerverzeichnisse gemäß § 90 Abs. 2 BWO grundsätzlich nach Ablauf von sechs Monaten seit der Wahl.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn N. R., 96047 Bamberg
– Az.: WP 45/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 13. September 2005, das am 27. September 2005 beim Wahlprüfungsausschuss eingegangen ist, hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag am 18. September 2005 eingelegt.

Zur Begründung trägt der Einspruchsführer zum einen vor, dass wirtschaftlich Abhängige, wenn sie per Briefwahl an der Wahl teilnahmen, keine Wahlfreiheit hätten. So hätten der Einspruchsführer und seine Freundin zum wiederholten Male gegen ihre Interessen gewählt. Denn der von dieser getrennt lebende Ehemann der Freundin, der ihr Unterhalt zahle, von dem auch der Einspruchsführer profitiere, habe einen Betrieb und meine, „fanatisch auf konservative Wirtschafts- und Finanzpolitik“ angewiesen zu sein. Zum anderen habe der Einspruchsführer das ZDF ersucht, seine bzw. die Theorie des J. G. Herder, wonach der „Völkermord an den ostelbischen Slawen nicht verjährt“ sei und „sich mit dem Verlust dieser Gebiete“ gerächt habe, zur öffentlichen Wahldiskussion zu stellen. Das ZDF habe jedoch nicht reagiert.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 WPrüfG von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet. Dem Vortrag des Einspruchsführers lassen sich keine Wahlfehler entnehmen.

I.

Die vom Einspruchsführer behauptete wirtschaftliche Abhängigkeit von den Unterhaltszahlungen des Ehemanns seiner Freundin, die ihn und seine Freundin bewegen hätten, gegen ihre eigentlichen Präferenzen zu wählen, stellt keine Verletzung des Grundsatzes der freien Wahl dar.

Zwar schützt dieser in Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes (GG) verankerte Grundsatz die Entscheidungsfreiheit des Wählers nicht nur vor rechtlichem Zwang, sondern

auch vor unzulässigem Druck von Seiten anderer Bürger. Dieser kann ferner durchaus auch im Missbrauch eines beruflichen oder wirtschaftlichen Abhängigkeitsverhältnisses liegen. Voraussetzung ist allerdings, dass tatsächlich Druck ausgeübt wird und dass er geeignet ist, die Entscheidungsfreiheit des Wählers ernstlich zu beeinträchtigen (BVerfGE 66, 269 [381]; 103, 111 [132]; Bundestagsdrucksache 15/1150, Anlage 279, S. 614). Letzteres ist dann zweifelhaft, wenn eine hinreichende Möglichkeit der Abwehr, z. B. mit Hilfe der Gerichte oder der Polizei, bestand (vgl. BVerfGE 103, 111 [133]; Bundestagsdrucksache a. a. O.).

Diese Voraussetzungen einer Verletzung des Grundsatzes der freien Wahl lagen hier jedoch nicht vor. Der Einspruchsführer behauptet lediglich, dass er und seine Freundin von den Unterhaltszahlungen deren Ehemanns wirtschaftlich abhängig seien. Er trägt aber nicht vor, dass der Ehemann seiner Freundin das Fortbestehen seiner Zahlungsbereitschaft tatsächlich davon abhängig gemacht habe, dass der Einspruchsführer und dessen Freundin seinen Wünschen gemäß wählten. Im Übrigen könnte in einer solchen Drohung auch keine ernstliche Beeinträchtigung der Entscheidungsfreiheit gesehen werden. Denn gegen die Nichterfüllung von Unterhaltsverpflichtungen kann mit Hilfe der Gerichte vorgegangen werden (vgl. zur Möglichkeit der Abwehr der Einwirkung auf die Entschließungsfreiheit, BVerfGE 103, 111 [133]).

II.

Auch die generellen Bedenken des Einspruchsführers an der Vereinbarkeit der Briefwahl mit dem Grundsatz der freien Wahl im Hinblick auf wirtschaftlich Abhängige können nicht überzeugen. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits im Jahre 1967 und dann noch einmal im Jahre 1981 klargestellt, dass der Umstand, dass die Wahrung der Grundsätze der geheimen und freien Wahl bei der Briefwahl in stärkerem Umfang als bei der Stimmabgabe im Wahllokal dem Wähler anvertraut ist, als solcher nicht geeignet ist, deren Verfassungsmäßigkeit in Frage zu stellen (vgl. BVerfGE 21, 200 [205]; 59, 119 [125 f.]). Zwar habe der Gesetzgeber die Handhabung der Briefwahl zu beobachten und auf im Zuge neu auftretender Entwicklungen stattfindende Missbräuche gegebenenfalls mit einer Nachbesserung des Wahlrechts zu

reagieren (BVerfGE 59, 119 [127]). Derartige Missbräuche legt der Einspruchsführer jedoch nicht dar.

III.

Ein Wahlfehler kann schließlich auch nicht darin gesehen werden, dass das ZDF die vom Einspruchsführer vertretene Theorie nicht zur öffentlichen Wahldiskussion gestellt hat. Zwar treffen öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten im Vorfeld der Wahl grundsätzlich bestimmte Pflichten, deren Nichtbeachtung zu Wahlfehlern führen kann (Schreiber, Kommentar zum BWG, 7. Auflage, 2002, § 49 Rn. 8). So ist bei der Gestaltung von Sendungen, die geeignet sind, unmittelbar Einfluss auf die Wahlentscheidung zu nehmen, oder bei der Vergabe von Sendezeit für Wahlwerbung der Grundsatz der Chancengleichheit zu beachten (vgl. Schreiber a. a. O., § 1 Rn. 23j). Einen – praktisch auch gar nicht realisierbaren – Anspruch jedes einzelnen Wählers auf Behandlung von ihm als wichtig empfundener Themen gibt es jedoch nicht.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn Dr. M. F., 47137 Duisburg

– Az.: WP 162/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit einem am 17. November eingegangenen Schreiben vom 14. November 2005 hat der Einspruchsführer gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag am 18. September 2005 Einspruch eingelegt.

Der Einspruch wendet sich gegen das Phänomen der negativen Stimmgewichte bei der Bundestagswahl und weist darauf hin, dass unter bestimmten Umständen ein Mehr an Stimmen für eine Partei zu weniger Sitzen für diese Partei führen könne. Dieser Effekt trete immer dann auf, wenn in einem Bundesland Überhangmandate anfielen bzw. knapp verfehlt würden. Das Phänomen negativer Stimmgewichte sei auch bei der Bundestagswahl 2005 aufgetreten, was vom Einspruchsführer durch mehrere Beispiele veranschaulicht wird. Offensichtlich sei dies im Zusammenhang mit der Nachwahl im Wahlkreis 160 (Dresden I) gewesen, die im Übrigen ausdrücklich nicht zum Gegenstand des Einspruchs gemacht wird. Die Wähler hätten aufgrund unterschiedlicher Quellen gewusst, dass die CDU einen Sitz bei mehr als 42 000 Zweitstimmen verlieren würde. Für die Wähler hätten sich damit in Kenntnis des vorläufigen Ergebnisses der Hauptwahl je nach Präferenz zwei Alternativen geboten: CDU-Anhänger hätten, um einen Sitzverlust zu vermeiden, der CDU die Zweitstimme nicht geben dürfen. CDU-Gegner hätten durch Stimmabgabe für die CDU zu einem Sitzverlust beitragen können. Die Wähler hätten auch entsprechend reagiert; die CDU habe nur 24,4 Prozent der Zweitstimmen, die FDP dagegen 16,6 Prozent erhalten.

Der Einspruchsführer ist der Auffassung, dass bei einem Verteilsystem, das negative Stimmgewichte ermögliche, keine Wahl im Sinne des Artikels 38 GG vorliege. Bei einer richtigen Wahl erhalte eine Partei umso mehr Sitze, je mehr Stimmen sie erhalte. Es widerspreche dem Wählerwillen, wenn eine Stimmabgabe für eine Partei zu einem Sitzverlust führen könne. Weiterhin sei der Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl verletzt, da die Stimmen nicht direkt wirkten, Anhänger einer Partei vielmehr gezwungen seien, ihrer Partei die Stimme zu verweigern, um sie zu unterstützen. Bei der Nachwahl habe man sogar eine Partei dadurch ablehnen können, dass man ihr die Zweitstimme gab. Auch die Freiheit der Wahl sei durch das beschriebene Stimmverhalten

verletzt. Der so beschriebene Wahlfehler sei im Übrigen unnötig und durch ein entsprechend anderes Verteilungsverfahren vermeidbar.

Der Bundeswahlleiter bestätigt in seiner Stellungnahme die Möglichkeit negativer Stimmgewichte, wonach unter bestimmten Voraussetzungen die Zunahme von Zweitstimmen für eine Partei zu einer Abnahme bei ihren Mandaten führen könne und umgekehrt. Dies finde seine Ursache in der Regelung des § 6 Abs. 5 des Bundeswahlgesetzes (BWG) zu den Überhangmandaten. Bei gleicher Anzahl der nach § 6 Abs. 1 bis 3 BWG nach dem Zweitstimmenanteil ermittelten Bundestagsmandate für die Partei insgesamt entfalle bei der Unterverteilung der Mandate auf die einzelnen Länder auf das Land des Stimmenzuwachses ein Sitz mehr zu Lasten eines anderen Landes. Infolge der Verrechnung mit den in diesem Land errungenen Direktmandaten wirke sich der Gewinn des weiteren Listenmandats im Land des Stimmenzuwachses jedoch nicht mandatsvermehrend aus, sondern verringere die Zahl der dort für die Partei angefallenen Überhangmandate um eins. So könne im Ergebnis einer Partei ein Mandat in einem Land verloren gehen, ohne dass aus diesem Land trotz des Stimmenzuwachses ein zusätzlicher Abgeordneter dieser Partei in den Deutschen Bundestag einziehe. Stattdessen werde infolge unveränderter Anzahl von Mandaten nach Zweitstimmenanteil der Partei durch Verringerung der Überhangmandate um eins die Gesamtzahl der Sitze dieser Partei geringer. Vorgenannte Ausführungen würden entsprechend bei einer Abnahme von Stimmen gelten.

Der Bundeswahlleiter weist weiterhin darauf hin, dass die Bundestagswahl ordnungsgemäß nach den Bestimmungen des Bundestagswahlrechts durchgeführt und die Sitzverteilung nach dem vom Bundesverfassungsgericht als verfassungskonform festgestellten Verfahren Hare/Niemeyer berechnet worden sei. Es liege im pflichtgemäßen, unter Beachtung der Wahlrechtsgrundsätze auszuübenden Ermessen des Gesetzgebers, welches mathematische Verfahren für die Sitzverteilung festgelegt werde. Das Phänomen der negativen Stimmgewichte sei bereits Gegenstand von Einsprüchen gegen die Bundestagswahlen 1998 und 2002 gewesen. Die nach Zurückweisung der Einsprüche gegen die Bundestagswahl 1998 erhobenen Wahlprüfungsbeschwerden habe das

Bundesverfassungsgericht als offensichtlich unbegründet verworfen, die Verfahren aufgrund der Bundestagswahl 2002 seien noch beim Bundesverfassungsgericht anhängig.

Der Einspruchsführer, dem die Stellungnahme des Bundeswahlleiters zugänglich gemacht worden ist, bekräftigt seine Auffassung, dass in der Verletzung von Freiheit und Unmittelbarkeit der Wahl ein Wahlfehler liege, der auf den Wahlrechtsbestimmungen beruhe, die zu internen Überhangmandaten führten.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet.

Ein Wahlfehler ist nicht feststellbar; die Bundestagswahl 2005 ist im Einklang mit den Vorgaben des Bundeswahlgesetzes durchgeführt worden. Das Phänomen der negativen Stimmgewichte ist – wie auch vom Bundeswahlleiter angemerkt – durch die Ausgestaltung des geltenden Wahlrechts bedingt. Insoweit gilt zunächst, dass sich der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis nicht als berufen ansehen, die Verfassungswidrigkeit von Wahlrechtsvorschriften festzustellen. Diese Kontrolle ist stets – so zuletzt in der laufenden 16. Wahlperiode in der Zweiten Beschlussempfehlung des Wahlprüfungsausschusses vom 22. Juni 2006 – Bundestagsdrucksache 16/1800, Seite 229 u. a. – dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden.

Davon abgesehen war der Effekt der negativen Stimmgewichte bereits in der Vergangenheit Gegenstand von Wahlprüfungsverfahren vor dem Deutschen Bundestag und vor dem Bundesverfassungsgericht und ist nicht beanstandet worden. So wurde zu Einsprüchen gegen die Bundestagswahlen 1998 und 2002 festgestellt, dass der angesprochene Effekt bei gewissen Zweitstimmenkonstellationen mit der Existenz von Überhangmandaten im Rahmen der gesetzlichen Regelung verbunden ist (vgl. Bundestagsdrucksachen 14/1560, S. 177, 185; 15/1850, S. 76). Bereits in diesen Wahlprüfungsentscheidungen ist auch darauf aufmerksam gemacht worden, dass das die Überhangmandate betreffende Urteil des Bundesverfassungsgerichts in Kenntnis möglicher negativer Stimmeffekte ergangen ist, ohne hierauf aber einzugehen. So war von der Antragstellerin des Organstreits der angesprochene Effekt als „inkonsequente Ausgestaltung“ des Wahlrechts vorgetragen und zudem in der mündlichen Verhandlung vom Bundeswahlleiter als möglich bezeichnet worden (BVerfGE 95, 335, 343, 346). Später hat das Bun-

desverfassungsgericht die Beschwerden gegen die vorgenannten Wahlprüfungsentscheidungen zur Bundestagswahl 1998 jeweils mit Beschluss vom 22. Januar 2001 verworfen mit dem Hinweis, dass sie aus den durch ein Berichterstatterschreiben mitgeteilten Erwägungen offensichtlich unbegründet seien (2 BvC 1/99 und 5/99). In den dabei in Bezug genommenen Berichterstatterschreiben wird laut Schreiber, Handbuch des Wahlrechts, 7. Auflage, § 6 Rn. 6b, darauf verwiesen, dass mit der Entscheidung des Gesetzgebers für eine personalisierte Verhältniswahl der Erfolgswertgleichheit aller Stimmen nur eine von vornherein begrenzte Tragweite zukomme, so dass der beanstandete Effekt eines negativen Erfolgswertes der Wählerstimmen, zu dem das Berechnungsverfahren Hare/Niemeyer führe, nicht die Verfassungswidrigkeit der geltenden Regelung bewirken könne. Eine vergleichbare Beschwerde gegen die Wahlprüfungsentscheidung zur Bundestagswahl 2002 ist noch beim Bundesverfassungsgericht anhängig.

Entgegen der Auffassung des Einspruchsführers ändert die durch mögliche negative Stimmgewichte bedingte Gefahr, dass eine Stimmabgabe für eine Partei dieser nicht notwendig nützlich ist, nichts daran, dass es sich bei diesem Vorgang um eine durch das einfache Wahlrecht ausgestaltete Wahl im Sinne des Artikels 38 GG handelt. Ebenso wenig ist von einer Verletzung der Grundsätze der unmittelbaren und freien Wahl auszugehen. Sicherlich muss dem Wähler erkennbar sein, wie sich die eigene Stimmabgabe auf Erfolg oder Misserfolg der Wahlbewerber auswirken kann (vgl. BVerfGE 95, 335, 350). Dies kann aber nur im Sinne einer Kenntnis der theoretisch denkbaren Wirkungen zu verstehen sein, da die tatsächlichen Auswirkungen nur im Zusammenhang mit der Stimmabgabe aller Wähler eintreten können und überdies von den durch das Wahlrecht gesetzten Rahmenbedingungen abhängen. Ebenso wie manche Wähler nicht wissen können, ob ihre Stimmabgabe z. B. wegen Verfehlens der 5-Prozent-Hürde der von ihnen gewählten Partei Berücksichtigung findet oder wirkungslos bleibt, erscheint auch die Gefahr einer möglicherweise „schädlichen“ Stimmabgabe hinnehmbar. Aus den gleichen Erwägungen ist auch nicht von einer Beeinträchtigung der Entschließungsfreiheit der Wähler durch Unsicherheit über die Auswirkungen ihrer Stimmabgabe oder Hinweise auf mögliche taktische Stimmabgaben auszugehen. Dabei ist einzuräumen, dass sich im Falle einer Nachwahl mögliche Konsequenzen einer Stimmabgabe qualitativ anders darstellen als bei einer ausschließlich an einem Tag stattfindenden Bundestagswahl. Hierbei handelt es sich aber um letztlich nicht vermeidbare Folgen einer Nachwahl, bei der – wie vom Deutschen Bundestag bereits festgestellt (vgl. Bundestagsdrucksache 16/1800, S. 12 ff.) – die Ergebnisse der Hauptwahl bereits bekannt sein dürfen.

Ob und gegebenenfalls wie einfachgesetzlich dem möglichen Auftreten negativer Stimmgewichte zu begegnen ist, ist nicht im Wahlprüfungsverfahren zu entscheiden.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn W. Z., 28201 Bremen

– Az.: WP 179/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit einem am selben Tag beim Deutschen Bundestag eingegangenen Schreiben vom 18. November 2005 hat der Einspruchsführer gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag am 18. September 2005 Einspruch eingelegt.

Der Einspruch wendet sich zum einen gegen das Phänomen der negativen Stimmgewichte bei der Bundestagswahl. Der Einspruchsführer geht davon aus, dass sich in vielen Bundesländern Zweitstimmen, die für die SPD oder CDU abgegeben worden seien, negativ ausgewirkt und zu einem Verlust von Mandaten für die gewählte Partei geführt hätten. Umgekehrt hätten in einigen Bundesländern SPD oder CDU davon profitiert, dass nicht noch mehr Zweitstimmen auf sie entfallen seien. Der Einspruchsführer führt insoweit 12 Beispiele dafür an, bei welchem Mehr oder Weniger an Zweitstimmen sich jeweils Auswirkungen auf die Sitzverteilung für CDU oder SPD ergeben hätten. Ähnliche Beispiele ließen sich für alle Bundestagswahlen seit 1957 in den Bundesländern benennen, in denen es zu Überhangmandaten gekommen sei. Erringe eine Partei in einem Bundesland mindestens ebenso viele Direktmandate wie ihrer Landesliste zustünden, sei das Eintreten einer negativen Wirkung einer Zweitstimme für diese Landesliste wahrscheinlicher als einer positiven. Solche Konstellationen ließen sich zwar ohne Kenntnis der übrigen Wahlergebnisse nicht eindeutig vorhersagen, der Grad der Wahrscheinlichkeit lasse sich aber durchaus im Vorhinein abschätzen. Bezüglich der Nachwahl in Dresden habe mit Sicherheit festgestanden, dass sich Zweitstimmen für die CDU negativ auswirken würden. Nachdem dies auch in den Medien vermittelt worden sei, habe es mit hoher Wahrscheinlichkeit maßgeblichen Einfluss auf das Ergebnis der Nachwahl gehabt. Die CDU habe das Direktmandat und damit ein weiteres Überhangmandat gewonnen, bei den Zweitstimmen aber vergleichsweise schlecht abgeschnitten und dadurch keinen Sitz abgeben müssen. Die beschriebenen Effekte seien mit den Grundsätzen der Unmittelbarkeit und Freiheit der Wahl nicht vereinbar. Da man in vielen Fällen nicht wisse, ob die Stimmabgabe für eine Partei letztlich als Zustimmung oder Ablehnung wirken werde, sei die Erkennbarkeit der Stimmabgabe nicht in der vom Unmittelbarkeits-

grundsatz geforderten Weise gegeben. Das absurde Dilemma eines kundigen Wählers, der die Möglichkeit einer negativen Wirkung einkalkulieren müsse, verenge die Entschließungsfreiheit in einem mit der Wahlfreiheit nicht mehr vereinbaren Maße. Dabei handele es sich keineswegs um eine zwingende Folge der Entscheidung für die personalisierte Verhältniswahl.

Der Bundeswahlleiter bestätigt in einer inhaltlich vergleichbaren Wahleinspruch betreffenden Stellungnahme die Möglichkeit negativer Stimmgewichte, wonach unter bestimmten Voraussetzungen die Zunahme von Zweitstimmen für eine Partei zu einer Abnahme bei ihren Mandaten führen könne und umgekehrt. Dies finde seine Ursache in der Regelung des § 6 Abs. 5 des Bundeswahlgesetzes (BWG) zu den Überhangmandaten. Bei gleicher Anzahl der nach § 6 Abs. 1 bis 3 BWG nach dem Zweitstimmenanteil ermittelten Bundestagsmandate für die Partei insgesamt entfallen bei der Unterverteilung der Mandate auf die einzelnen Länder auf das Land des Stimmenzuwachses ein Sitz mehr zu Lasten eines anderen Landes. Infolge der Verrechnung mit den in diesem Land errungenen Direktmandaten wirke sich der Gewinn des weiteren Listenmandats im Land des Stimmenzuwachses jedoch nicht mandatsvermehrend aus, sondern verringere die Zahl der dort für die Partei angefallenen Überhangmandate um eins. So könne im Ergebnis einer Partei ein Mandat in einem Land verloren gehen, ohne dass aus diesem Land trotz des Stimmenzuwachses ein zusätzlicher Abgeordneter dieser Partei in den Deutschen Bundestag einziehe. Stattdessen werde infolge unveränderter Anzahl von Mandaten nach Zweitstimmenanteil der Partei durch Verringerung der Überhangmandate um eins die Gesamtzahl der Sitze dieser Partei geringer. Vorgenannte Ausführungen würden entsprechend bei einer Abnahme von Stimmen gelten.

Der Bundeswahlleiter weist weiterhin darauf hin, dass die Bundestagswahl ordnungsgemäß nach den Bestimmungen des Bundestagswahlrechts durchgeführt und die Sitzverteilung nach dem vom Bundesverfassungsgericht als verfassungskonform festgestellten Verfahren Hare/Niemeyer berechnet worden sei. Es liege im pflichtgemäßen, unter Beachtung der Wahlrechtsgrundsätze auszuübenden Ermessen des Gesetzgebers, welches mathematische Verfahren für die

Sitzverteilung festgelegt werde. Das Phänomen der negativen Stimmgewichte sei bereits Gegenstand von Einsprüchen gegen die Bundestagswahlen 1998 und 2002 gewesen. Die nach Zurückweisung der Einsprüche gegen die Bundestagswahl 1998 erhobenen Wahlprüfungsbeschwerden habe das Bundesverfassungsgericht als offensichtlich unbegründet verworfen, die Verfahren aufgrund der Bundestagswahl 2002 seien noch beim Bundesverfassungsgericht anhängig.

Weiterhin weist der Einspruchsführer darauf hin, dass in etlichen Wahlbezirken die Stimmen zur Ermittlung des amtlichen Endergebnisses komplett neu ausgezählt worden seien, um ansonsten unaufklärbare Unstimmigkeiten in den Niederschriften bzw. zwischen Schnellmeldung und Niederschrift beheben zu können. Im Bundesland Bremen, wo Neuauszählungen in 16 Wahlbezirken erforderlich gewesen seien, hätten diese Nachzählungen jedoch nicht öffentlich stattgefunden, sondern im Rahmen der nichtöffentlichen Prüfungen gemäß § 76 Abs. 1 der Bundeswahlordnung (BWO) im Bremer Wahlamt. Hierin liege ein Verstoß gegen das Öffentlichkeitsprinzip. Es sei sowohl dem Wahlvorstand des Wahlbezirks als auch dem Kreiswahlausschuss untersagt, Stimmenauszählungen in nichtöffentlichen Sitzungen vorzunehmen. Erst recht müsse dies gelten, wenn die Auszählung nicht von den hierzu eigentlich berufenen Wahlorganen durchgeführt werde. Die Neuauszählungen seien daher öffentlich, z. B. während einer Sitzung des Kreiswahlausschusses, zu wiederholen. Die für das bremische Landtagswahlrecht vertretene Gegenauffassung des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen (St 2/04 – Urteil vom 5. November 2004 – zugänglich unter www2.bremen.de/staatsgerichtshof) verkenne die grundlegende Bedeutung des Öffentlichkeitsprinzips.

Auch in vielen nichtbremischen Wahlkreisen seien Neuauszählungen durchgeführt worden. Der Einspruchsführer bezieht sich insoweit auf Angaben in der Niederschrift der 3. Sitzung des Bundeswahlausschusses vom 7. Oktober 2005. Zwar sei ihm nicht bekannt, ob auch in diesen Fällen unter Ausschluss der Öffentlichkeit neu ausgezählt worden sei. Da Bremen im Übrigen aber durchaus gewissenhaft bei der Ermittlung der Wahlergebnisse vorgehe, würde es ihn nicht wundern, wenn es sich hierbei um die gängige Praxis handele, für die eine Überprüfung wünschenswert sei.

Der gemeinsame Kreiswahlleiter für die Wahlkreise 54 (Bremen I) und 55 (Bremen II – Bremerhaven) hat mitgeteilt, dass im Wahlkreis 54 in 6 der 200 Urnen- und in 5 der 49 Briefwahlbezirke Stimmennachzählungen vorgenommen worden seien – sowie im Wahlkreis 55 in 3 der 208 Urnen- und 4 der 53 Briefwahlbezirke. Die Nachzählungen seien vom Kreiswahlleiter unter Hinzuziehung von Bediensteten der Verwaltung im Rahmen der Vorbereitung der Sitzung des gemeinsamen Kreiswahlausschusses zur Ermittlung und Feststellung des endgültigen Wahlergebnisses im jeweiligen Wahlkreis vorgenommen worden. Gemäß § 76 Abs. 1 BWO habe der Kreiswahlleiter die Wahlprotokolle der Wahlvorstände auf Vollständigkeit und Ordnungsmäßigkeit zu überprüfen und nach den Wahlprotokollen das endgültige Ergebnis der Wahl im Wahlkreis nach dem Muster der Anlage 30 zur BWO zusammenzustellen. Ergäben sich aus der Wahlprotokolle oder aus sonstigen Gründen Bedenken gegen die Ordnungsmäßigkeit des Wahlgeschäfts, habe der Kreiswahlleiter sie so weit wie möglich aufzuklären. In den

angesprochenen Fällen seien die Wahlprotokolle unvollständig und/oder widersprüchlich ausgefüllt gewesen, so dass der Kreiswahlleiter seiner Aufklärungspflicht nur durch Nachzählen der Stimmen habe nachkommen könne. Die wahlrechtlichen Bestimmungen wiesen diese Aufklärungspflicht ausdrücklich dem Kreiswahlleiter zu. Damit sei jedoch weder die Befugnis verbunden, Entscheidungen der Kreiswahlausschüsse vorwegzunehmen noch Entscheidungen der Wahlvorstände zu berichtigen. Die Überprüfungen der Wahlprotokolle auf Ordnungsmäßigkeit und Vollständigkeit sowie die Zusammenstellung der Ergebnisse nach Anlage 30 zur BWO seien somit auch keine Ergebnisfeststellungen im wahlrechtlichen Sinne, sondern lediglich Vorarbeiten für die Feststellungen des Kreiswahlausschusses. Die Feststellung des endgültigen Wahlergebnisses treffe – in öffentlicher Sitzung – der Kreiswahlausschuss.

Nach Auffassung des Kreiswahlleiters, der sich hierbei auch auf das Urteil des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen für das vergleichbare Landesrecht bezieht, handelt es sich bei den Vorarbeiten weder um eine Wahlhandlung, für die das Bundeswahlgesetz Öffentlichkeit vorschreibe (§§ 31 BWG, 54 BWO) noch um eine Tätigkeit des Wahlausschusses, für die ebenfalls Öffentlichkeit vorgeschrieben sei (§ 10 Abs. 1 BWG).

Der Landeswahlleiter der Freien Hansestadt Bremen hat die Feststellung des Kreiswahlleiters bestätigt und sich dessen Auffassung angeschlossen.

Der Einspruchsführer, dem die Stellungnahmen des Bundeswahlleiters und der Wahlbehörden Bremens zugänglich gemacht worden sind, hat sich hierzu nicht mehr geäußert.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet. Ein Wahlfehler ist aufgrund des Vortrags des Einspruchsführers nicht feststellbar; die Bundestagswahl 2005 ist im Einklang mit den Vorgaben des Bundeswahlgesetzes durchgeführt worden.

Das Phänomen der negativen Stimmgewichte ist – wie auch vom Bundeswahlleiter angemerkt – durch die Ausgestaltung des geltenden Wahlrechts bedingt. Insoweit gilt zunächst, dass sich der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis nicht als berufen ansehen, die Verfassungswidrigkeit von Wahlrechtsvorschriften festzustellen. Diese Kontrolle ist stets – so zuletzt in der laufenden 16. Wahlperiode in der Zweiten Beschlussempfehlung des Wahlprüfungsausschusses vom 22. Juni 2006 – Bundestagsdrucksache 16/1800, Seite 229 u. a. – dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden.

Davon abgesehen war der Effekt der negativen Stimmgewichte bereits in der Vergangenheit Gegenstand von Wahlprüfungsverfahren vor dem Deutschen Bundestag und vor dem Bundesverfassungsgericht und ist nicht beanstandet worden. So wurde zu Einsprüchen gegen die Bundestagswahlen 1998 und 2002 festgestellt, dass der angesprochene

Effekt bei gewissen Zweitstimmenkonstellationen mit der Existenz von Überhangmandaten im Rahmen der gesetzlichen Regelung verbunden ist (vgl. Bundestagsdrucksachen 14/1560, S. 177, 185; 15/1850, S. 76). Bereits in diesen Wahlprüfungsentscheidungen ist auch darauf aufmerksam gemacht worden, dass das die Überhangmandate betreffende Urteil des Bundesverfassungsgerichts in Kenntnis möglicher negativer Stimmeffekte ergangen ist, ohne hierauf aber einzugehen. So war von der Antragstellerin des Organstreits der angesprochene Effekt als „inkonsequente Ausgestaltung“ des Wahlrechts vorgetragen und zudem in der mündlichen Verhandlung vom Bundeswahlleiter als möglich bezeichnet worden (BVerfGE 95, 335, 343, 346). Später hat das Bundesverfassungsgericht die Beschwerden gegen die vorgenannten Wahlprüfungsentscheidungen zur Bundestagswahl 1998 jeweils mit Beschluss vom 22. Januar 2001 verworfen mit dem Hinweis, dass sie aus den durch ein Berichterstatterschreiben mitgeteilten Erwägungen offensichtlich unbegründet seien (2 BvC 1/99 und 5/99). In den dabei in Bezug genommenen Berichterstatterschreiben wird laut Schreiber, Handbuch des Wahlrechts, 7. Auflage, § 6 Rn. 6b, darauf verwiesen, dass mit der Entscheidung des Gesetzgebers für eine personalisierte Verhältniswahl der Erfolgswertgleichheit aller Stimmen nur eine von vornherein begrenzte Tragweite zukomme, so dass der beanstandete Effekt eines negativen Erfolgswertes der Wählerstimmen, zu dem das Berechnungsverfahren Hare/Niemeyer führe, nicht die Verfassungswidrigkeit der geltenden Regelung bewirken könne. Eine vergleichbare Beschwerde gegen die Wahlprüfungsentscheidung zur Bundestagswahl 2002 ist noch beim Bundesverfassungsgericht anhängig.

Entgegen der Auffassung der Einspruchsführerin ist auch nicht von einer Verletzung der Grundsätze der unmittelbaren und freien Wahl auszugehen. Sicherlich muss dem Wähler erkennbar sein, wie sich die eigene Stimmabgabe auf Erfolg oder Misserfolg der Wahlbewerber auswirken kann (vgl. BVerfGE 95, 335, 350). Dies kann aber nur im Sinne einer Kenntnis der theoretisch denkbaren Wirkungen zu verstehen sein, da die tatsächlichen Auswirkungen nur im Zusammenhang mit der Stimmabgabe aller Wähler eintreten können und überdies von den durch das Wahlrecht gesetzten Rahmenbedingungen abhängen. Ebenso wie manche Wähler nicht wissen können, ob ihre Stimmabgabe z. B. wegen Verfehlens der 5-Prozent-Hürde der von ihnen gewählten Partei Berücksichtigung findet oder wirkungslos bleibt, erscheint auch die Gefahr einer möglicherweise „schädlichen“ Stimmabgabe hinnehmbar. Aus den gleichen Erwägungen ist auch nicht von einer Beeinträchtigung der Entschließungsfreiheit der Wähler durch Unsicherheit über die Auswirkungen ihrer

Stimmabgabe oder Hinweise auf mögliche taktische Stimmabgaben auszugehen. Dabei ist einzuräumen, dass sich im Falle einer Nachwahl mögliche Konsequenzen einer Stimmabgabe qualitativ anders darstellen als bei einer ausschließlich an einem Tag stattfindenden Bundestagswahl. Hierbei handelt es sich aber um letztlich nicht vermeidbare Folgen einer Nachwahl, bei der – wie vom Deutschen Bundestag bereits festgestellt (vgl. Bundestagsdrucksache 16/1800, S. 12 ff.) – die Ergebnisse der Hauptwahl bereits bekannt sein dürfen.

Ob und gegebenenfalls wie einfachgesetzlich dem möglichen Auftreten negativer Stimmgewichte zu begegnen ist, ist nicht im Wahlprüfungsverfahren zu entscheiden.

Auch soweit der Einspruchsführer Neuauszählungen in Bremen als Verstoß gegen den Grundsatz der Öffentlichkeit gerügt hat, ist keine Verletzung von Vorschriften des Bundeswahlgesetzes bzw. der Bundeswahlordnung erkennbar. Bei derartigen Nachzählungen handelt es sich um Vorarbeiten des Kreiswahlleiters im Hinblick auf Entscheidungen des Kreiswahlausschusses. So hat der Kreiswahlleiter gemäß § 76 Abs. 1 BWO die Wahlniederschriften der Wahlvorstände auf Vollständigkeit und Ordnungsmäßigkeit zu überprüfen. Dies schließt bei entsprechendem Aufklärungsbedarf die Möglichkeit einer Nachzählung ein (vgl. Schreiber, § 40, Rn. 4; Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen [St 2/04] – Urteil vom 5. November 2004, S. 25). Diese Aufgabe des Kreiswahlleiters beinhaltet jedoch nicht das Recht, Entscheidungen der Wahlvorstände zu korrigieren oder solche des Kreiswahlausschusses vorwegzunehmen. Ein Eingriff in die Befugnisse der Wahlvorstände oder des Kreiswahlausschusses ist hier aber auch nicht vorgetragen worden. Der Auffassung des Kreiswahlleiters und des Landeswahlleiters der Freien Hansestadt Bremen ist jedenfalls zuzustimmen, dass für diese vorbereitenden Maßnahmen des Kreiswahlleiters keine Öffentlichkeit vorgeschrieben ist, diese gilt nur für die Wahlhandlung selbst und die Tätigkeiten der Wahlvorstände und Wahlausschüsse gemäß § 10 Abs. 1, § 31 BWG (ebenso Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen, a. a. O.).

Soweit der Einspruchsführer weitere Neuauszählungen in anderen Wahlbezirken anspricht und sich insoweit auf die Niederschrift über die 3. Sitzung des Bundeswahlausschusses vom 7. Oktober 2005 bezieht, erweist sich angesichts des Vorstehenden kein weiterer Klärungsbedarf. Der Einspruchsführer hat insoweit nicht geltend gemacht, dass Pflichten und Befugnisse der Kreiswahlleiter verletzt worden seien. Im Übrigen werden auch in der Niederschrift die Neuauszählungen nur vermerkt, die Vorgehensweise aber weder kommentiert noch beanstandet.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

der Frau H. C., 18109 Rostock

– Az.: WP 181/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit einem am selben Tag beim Deutschen Bundestag eingegangenen Schreiben vom 18. November 2005 hat die Einspruchsführerin gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag am 18. September 2005 Einspruch eingelegt.

Der Einspruch wendet sich gegen das Phänomen der negativen Stimmgewichte bei der Bundestagswahl. Der Effekt des negativen Stimmgewichts trete vorwiegend durch die Regelung des § 7 Abs. 3 i. V. m. § 6 Abs. 4 und 5 des Bundeswahlgesetzes (BWG) in Ländern auf, in denen die Zahl der Direktmandate die der zugeteilten Listenmandate übersteige oder in denen beide gleich groß seien. Die Einspruchsführerin führt mehrere Beispiele dafür an, wann ein Weniger oder Mehr an Zweitstimmen zum Erwerb oder Verlust eines Sitzes der SPD oder CDU geführt hätte. Im ungünstigsten Falle könne damit eine Partei bzw. Koalition mit der Minderheit der zu wertenden Zweitstimmen die Mehrheit der Bundestagsmandate erringen. Die absurden Auswirkungen des negativen Stimmgewichts hätten sich auch bei der Nachwahl im Wahlkreis 160 (Dresden I) gezeigt. Insoweit habe es einschlägige Berichte in den Medien und im Internet Tipps zum „richtigen“ Stimmensplitting gegeben. Mitglieder, Anhänger und Wähler der betroffenen Landeslisten seien daher gezwungen gewesen, „ihre Partei“ nicht zu wählen, falls sie ihr nicht schaden wollten.

Der Gesetzgeber könne zwar gemäß Artikel 38 Abs. 3 des Grundgesetzes (GG) über das Wahlsystem und seine genaue Ausgestaltung entscheiden, habe sich dabei aber an die Wahlrechtsgrundsätze des Artikels 38 Abs. 1 Satz 1 GG zu halten. Bezug genommen wird auf Ausführungen in dem die Überhangmandate betreffenden Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. April 1997 (BVerfGE 95, 335, 350), wonach eine selbstbestimmte und rationale Entscheidung des Wählers ermöglicht werden müsse und vom Unmittelbarkeitsgrundsatz gefordert werde, dass die Auswirkung der eigenen Stimmabgabe auf Erfolg oder Misserfolg der Wahlbewerber erkennbar sein müsse.

Abschließend weist die Einspruchsführerin darauf hin, dass es auch ohne Überhangmandate durch die Eigenarten des Hare/Niemeyer-Verfahrens zu negativem Stimmgewicht

kommen könne und beruft sich insoweit auf eine Stellungnahme des Bundeswahlleiters zu einem Wahleinspruch der 14. Wahlperiode (Bundestagsdrucksache 14/1560, S. 176 f.).

Der Bundeswahlleiter bestätigt in einer Stellungnahme zu einem vergleichbaren Wahleinspruch die Möglichkeit negativer Stimmgewichte, wonach unter bestimmten Voraussetzungen die Zunahme von Zweitstimmen für eine Partei zu einer Abnahme bei ihren Mandaten führen könne und umgekehrt. Dies finde seine Ursache in der Regelung des § 6 Abs. 5 BWG zu den Überhangmandaten. Bei gleicher Anzahl der nach § 6 Abs. 1 bis 3 BWG nach dem Zweitstimmenanteil ermittelten Bundestagsmandate für die Partei insgesamt entfalle bei der Unterverteilung der Mandate auf die einzelnen Länder auf das Land des Stimmenzuwachses ein Sitz mehr zu Lasten eines anderen Landes. Infolge der Verrechnung mit den in diesem Land errungenen Direktmandaten wirke sich der Gewinn des weiteren Listenmandats im Land des Stimmenzuwachses jedoch nicht mandatsvermehrend aus, sondern verringere die Zahl der dort für die Partei angefallenen Überhangmandate um eins. So könne im Ergebnis einer Partei ein Mandat in einem Land verloren gehen, ohne dass aus diesem Land trotz des Stimmenzuwachses ein zusätzlicher Abgeordneter dieser Partei in den Deutschen Bundestag einziehe. Stattdessen werde infolge unveränderter Anzahl von Mandaten nach Zweitstimmenanteil der Partei durch Verringerung der Überhangmandate um eins die Gesamtzahl der Sitze dieser Partei geringer. Vorgenannte Ausführungen würden entsprechend bei einer Abnahme von Stimmen gelten.

Der Bundeswahlleiter weist weiterhin darauf hin, dass die Bundestagswahl ordnungsgemäß nach den Bestimmungen des Bundestagswahlrechts durchgeführt und die Sitzverteilung nach dem vom Bundesverfassungsgericht als verfassungskonform festgestellten Verfahren Hare/Niemeyer berechnet worden sei. Es liege im pflichtgemäßen, unter Beachtung der Wahlrechtsgrundsätze auszuübenden Ermessen des Gesetzgebers, welches mathematische Verfahren für die Sitzverteilung festgelegt werde. Das Phänomen der negativen Stimmgewichte sei bereits Gegenstand von Einsprüchen gegen die Bundestagswahlen 1998 und 2002 gewesen. Die nach Zurückweisung der Einsprüche gegen die Bundestags-

wahl 1998 erhobenen Wahlprüfungsbeschwerden habe das Bundesverfassungsgericht als offensichtlich unbegründet verworfen, die Verfahren aufgrund der Bundestagswahl 2002 seien noch beim Bundesverfassungsgericht anhängig.

Die Einspruchsführerin hat sich zu der Stellungnahme des Bundeswahlleiters nicht mehr geäußert.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet.

Ein Wahlfehler ist nicht feststellbar; die Bundestagswahl 2005 ist im Einklang mit den Vorgaben des Bundeswahlgesetzes durchgeführt worden. Das Phänomen der negativen Stimmgewichte ist – wie auch vom Bundeswahlleiter angemerkt – durch die Ausgestaltung des geltenden Wahlrechts bedingt. Insoweit gilt zunächst, dass sich der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag in ständiger Praxis nicht als berufen ansehen, die Verfassungswidrigkeit von Wahlrechtsvorschriften festzustellen. Diese Kontrolle ist stets – so zuletzt in der laufenden 16. Wahlperiode in der Zweiten Beschlussempfehlung des Wahlprüfungsausschusses vom 22. Juni 2006 – Bundestagsdrucksache 16/1800, Seite 229 u. a. – dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden.

Davon abgesehen war der Effekt der negativen Stimmgewichte bereits in der Vergangenheit Gegenstand von Wahlprüfungsverfahren vor dem Deutschen Bundestag und vor dem Bundesverfassungsgericht und ist nicht beanstandet worden. So wurde zu Einsprüchen gegen die Bundestagswahlen 1998 und 2002 festgestellt, dass der angesprochene Effekt bei gewissen Zweitstimmenkonstellationen mit der Existenz von Überhangmandaten im Rahmen der gesetzlichen Regelung verbunden ist (vgl. Bundestagsdrucksachen 14/1560, S. 177, 185; 15/1850, S. 76). Bereits in diesen Wahlprüfungsentscheidungen ist auch darauf aufmerksam gemacht worden, dass das die Überhangmandate betreffende Urteil des Bundesverfassungsgerichts in Kenntnis möglicher negativer Stimmeffekte ergangen ist, ohne hierauf aber einzugehen. So war von der Antragstellerin des Organstreits der angesprochene Effekt als „inkonsequente Ausgestaltung“ des Wahlrechts vorgetragen und zudem in der mündlichen Verhandlung vom Bundeswahlleiter als möglich bezeichnet worden (BVerfGE 95, 335, 343, 346). Später hat das Bundesverfassungsgericht die Beschwerden gegen die vorgenannten Wahlprüfungsentscheidungen zur Bundestagswahl 1998 jeweils mit Beschluss vom 22. Januar 2001 verworfen mit dem Hinweis, dass sie aus den durch ein Berichterstatter-

schreiben mitgeteilten Erwägungen offensichtlich unbegründet seien (2 BvC 1/99 und 5/99). In den dabei in Bezug genommenen Berichterstatterschreiben wird laut Schreiber, Handbuch des Wahlrechts, 7. Auflage, § 6 Rn. 6b, darauf verwiesen, dass mit der Entscheidung des Gesetzgebers für eine personalisierte Verhältniswahl der Erfolgswertgleichheit aller Stimmen nur eine von vornherein begrenzte Tragweite zukomme, so dass der beanstandete Effekt eines negativen Erfolgswertes der Wählerstimmen, zu dem das Berechnungsverfahren Hare/Niemeyer führe, nicht die Verfassungswidrigkeit der geltenden Regelung bewirken könne. Eine vergleichbare Beschwerde gegen die Wahlprüfungsentscheidung zur Bundestagswahl 2002 ist noch beim Bundesverfassungsgericht anhängig.

Entgegen der Auffassung der Einspruchsführerin ist auch nicht von einer Verletzung der Grundsätze der unmittelbaren und freien Wahl auszugehen. Sicherlich muss dem Wähler erkennbar sein, wie sich die eigene Stimmabgabe auf Erfolg oder Misserfolg der Wahlbewerber auswirken kann (vgl. BVerfGE 95, 335, 350). Dies kann aber nur im Sinne einer Kenntnis der theoretisch denkbaren Wirkungen zu verstehen sein, da die tatsächlichen Auswirkungen nur im Zusammenhang mit der Stimmabgabe aller Wähler eintreten können und überdies von den durch das Wahlrecht gesetzten Rahmenbedingungen abhängen. Ebenso wie manche Wähler nicht wissen können, ob ihre Stimmabgabe z. B. wegen Verfehlens der 5-Prozent-Hürde der von ihnen gewählten Partei Berücksichtigung findet oder wirkungslos bleibt, erscheint auch die Gefahr einer möglicherweise „schädlichen“ Stimmabgabe hinnehmbar. Aus den gleichen Erwägungen ist auch nicht von einer Beeinträchtigung der Entschließungsfreiheit der Wähler durch Unsicherheit über die Auswirkungen ihrer Stimmabgabe oder Hinweise auf mögliche taktische Stimmabgaben auszugehen. Dabei ist einzuräumen, dass sich im Falle einer Nachwahl mögliche Konsequenzen einer Stimmabgabe qualitativ anders darstellen als bei einer ausschließlich an einem Tag stattfindenden Bundestagswahl. Hierbei handelt es sich aber um letztlich nicht vermeidbare Folgen einer Nachwahl, bei der – wie vom Deutschen Bundestag bereits festgestellt (vgl. Bundestagsdrucksache 16/1800, S. 12 ff.) – die Ergebnisse der Hauptwahl bereits bekannt sein dürfen.

Soweit die Einspruchsführerin darauf hinweist, dass im Ausnahmefall der Effekt negativer Stimmgewichte sogar eine Mehrheit an Sitzen trotz Minderheit der zu berücksichtigenden Zweitstimmen bewirken könnte, ist daran zu erinnern, dass das Bundesverfassungsgericht es grundsätzlich nicht beanstandet hat, dass im Einzelfall Überhangmandate sogar über Mehrheit oder Minderheit entscheiden können (BVerfGE 95, 363).

Ob und gegebenenfalls wie einfachgesetzlich dem möglichen Auftreten negativer Stimmgewichte zu begegnen ist, ist nicht im Wahlprüfungsverfahren zu entscheiden.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

der Frau R. L., 20251 Hamburg

– Az.: WP 141/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 14. November 2005, das am 16. November 2005 beim Wahlprüfungsausschuss eingegangen ist, hat die Einspruchsführerin Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag eingelegt. Der Einspruch betrifft die Ausgabe von Stimmzetteln des Wahlkreises 22 (Hamburg-Nord) in einem Wahllokal des Wahlkreises 19 (Hamburg-Mitte).

Dieses Wahllokal war in denselben Räumlichkeiten untergebracht wie ein Wahllokal des Wahlkreises 22 (Hamburg-Nord). Dadurch kam es unmittelbar nach Öffnen des Wahllokals zur Ausgabe von Stimmzetteln dieses Wahlkreises an 104 Wähler des Wahlkreises 19 (Hamburg-Mitte). Nachdem der Wahlvorstand dies gegen 10.00 Uhr bemerkt hatte, unterbrach er kurz die Wahlhandlung, um die bis dahin abgegebenen 104 Stimmzettel zu separieren und in einer geschlossenen Tüte wieder in die Wahlurne zu legen sowie die Namen der betroffenen Wähler zu registrieren. Die Wahlgeschäftsstelle versuchte sodann, auf verschiedene Weise alle 104 betroffenen Wähler zu informieren, um ihnen eine erneute Stimmabgabe zu ermöglichen. Dies gelang in 84 Fällen, 20 Wahlberechtigte konnten jedoch bis zur Schließung des Wahllokals nicht mehr erreicht werden. Der Wahlkreis 19 (Hamburg-Mitte) wurde mit einem Vorsprung von 38 986 Erststimmen gewonnen, der Wahlkreis 22 (Hamburg-Nord) mit einem Vorsprung von 6 360 Erststimmen (vgl. Bundeswahlleiter, Wahl zum 16. Deutschen Bundestag am 18. September 2005, Heft 3, Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen, 2005, S. 20 f., 26 f.).

Die Einspruchsführerin ist der Auffassung, dass die Ausgabe der Stimmzettel zumindest auf grob fahrlässigem Verhalten beruht habe. Man hätte sich beim Auspacken der Stimmzettel vergewissern müssen, zu welchem Wahlkreis sie gehören, oder – besser noch – von vornherein auf einer Unterbringung der beiden Wahllokale in unterschiedlichen Räumen bestehen müssen. Denkbar sei sogar ein vorsätzliches konspiratives Zusammenwirken der beiden Wahlvorstände. Schon bei der Bundestagswahl 2002, bei der sie mit ihrem Mann als Wahlhelfer mitgewirkt habe, habe sie schlechte Erfahrungen gemacht. Es sei zu klären, ob es in benachbarten

Wahllokalen zu ähnlichen Vorfällen dieser Art gekommen ist.

Der Kreiswahlleiter des Wahlkreises 19 (Hamburg-Mitte), der zu dem Einspruch Stellung genommen hat, erklärt, dass es in anderen Wahllokalen nicht zu solchen Verwechslungen gekommen sei. Der hier in Frage stehende Vorfall sei auf die Unterbringung von Wahllokalen verschiedener Wahlkreise in derselben Räumlichkeit zurückzuführen. Mit der zuständigen Dienststelle des betroffenen Bezirksamtes sei deshalb vereinbart worden, dass eine gemeinsame Unterbringung von Wahllokalen, die für unterschiedliche Wahlkreise zuständig seien, künftig auf jeden Fall unterbleibe. Die Annahme der Einspruchsführerin, dass es sich bei dem genannten Vorgang um Vorsatz oder grobe Fahrlässigkeit gehandelt habe, sei vollkommen abwegig, insbesondere in Anbetracht dessen, dass der Wahlvorstand in Zusammenarbeit mit der Wahldienststelle alles in seiner Macht Stehende unternommen habe, um den betroffenen Wählern eine erneute Stimmabgabe zu ermöglichen. Dadurch sei der Wahlfehler, der gemäß § 39 Abs. 1 Nr. 1 des Bundeswahlgesetzes (BWG) in 104 Fällen zur Ungültigkeit sowohl der Erst- als auch der Zweitstimme geführt habe, weitgehend geheilt worden. Das hier praktizierte Vorgehen sei im Bundeswahlgesetz zwar nicht ausdrücklich geregelt. Jedoch entspreche es dem z. B. in § 56 Abs. 8 der Bundeswahlordnung (BWO) zum Ausdruck kommenden Grundgedanken des Wahlrechts, nach eingetretenen Wahlfehlern den Wahlberechtigten die gültige Ausübung des Wahlrechts zu ermöglichen und potentielle Wahlfehler soweit möglich noch am Wahltag zu beseitigen. Gleichwohl hätten die ungültigen 104 Stimmen selbst im ungünstigsten Fall (unterstellt sie wären gültig geblieben) nicht zu einem Mandatswechsel führen können, da der Mandatsinhaber mit einer Mehrheit von 38 986 Stimmen auf den nächstunterlegenen Wahlkreisbewerber gewählt worden sei.

Die Einspruchsführerin hat auf die Stellungnahme des Kreiswahlleiters erwidert, die Zahl von 20 angeblich nicht mehr erreichten Falschwählern scheinbar ihr merkwürdig konstruiert. Auch habe in einem Zeitungsartikel, in dem über den Vorfall berichtet worden sei, gestanden, dass der Wahlkreis Hamburg-Nord mit 6 034 Stimmen, nicht aber – wie vom Kreiswahlleiter behauptet – mit 38 986 Stimmen Vorsprung gewonnen worden sei.

Im Hinblick auf den Sach- und Streitstand im Übrigen, insbesondere zum Vortrag der Einspruchsführerin über ihre Erfahrungen bei der Bundestagswahl 2002, wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet. Es liegen keine mandatsrelevanten Wahlfehler vor.

Die Ausgabe und Verwendung von Stimmzetteln des Wahlkreises 22 (Hamburg-Nord) im Wahlkreis 19 (Hamburg-Mitte) standen zwar im Widerspruch zu § 30 Abs. 2 Nr. 1 BWG und § 45 Abs. 1 Nr. 1 BWO, wonach die Stimmzettel die in dem betreffenden Wahlkreis zugelassenen Kreiswahlvorschläge enthalten müssen. Ihre Benutzung zur Stimmabgabe führte gemäß § 39 Abs. 1 Nr. 1 BWG zunächst auch zur Ungültigkeit sowohl der Erst- als auch der Zweitstimme in 104 Fällen. Ein Einfluss dieses Wahlfehlers auf die Sitzverteilung im Deutschen Bundestag kann jedoch ausgeschlossen werden.

Denn der betroffene Wahlkreis 19 (Hamburg-Mitte) – die Einspruchsführerin geht insoweit irrtümlich davon aus, dass die ungültigen Stimmen im Wahlkreis 22 (Hamburg-Nord) angefallen seien – wurde mit einem Vorsprung von 38 986 Stimmen gewonnen. Ebenso wenig sind Auswirkungen auf die Verteilung der Mandate aufgrund der ungültigen Zweitstimmen denkbar. Das gilt umso mehr, als 84 betroffenen Wählern eine erneute Stimmabgabe mit dem richtigen Stimmzettel ermöglicht und dadurch in zulässiger Weise die Anzahl der ungültigen Stimmen auf 20 reduziert wurde.

Zwar ist diese Möglichkeit der Heilung ungültiger Stimmabgaben nicht ausdrücklich im Bundeswahlgesetz geregelt. Sie ist jedoch gleichwohl zulässig, wenn die Identität der mit falschen Stimmzetteln ausgestatteten Wähler zweifelsfrei feststeht, was der Fall ist, wenn – wie hier – seit Öffnung des

Wahllokals bis zum Bemerkten des Fehlers durchgängig falsche Stimmzettel ausgegeben wurden (vgl. auch schon Bundestagsdrucksache 16/1800, Anlage 35). Denn dann liegt eine Konstellation vor, die – worauf der Kreiswahlleiter zu Recht hinweist – im Wesentlichen der des § 56 Abs. 8 BWO entspricht. Zwar betrifft § 56 Abs. 8 BWO Fälle, in denen es nicht zum Einwurf des Stimmzettels in die Urne gekommen ist, während eben dies in der hier vorliegenden Konstellation der Fall ist. Entscheidend ist jedoch, dass dem Wähler die Abgabe einer gültigen Stimme ermöglicht werden kann, ohne dass die Gefahr einer doppelten Stimmabgabe besteht. Das ist nicht nur auszuschließen, wenn es – wie im unmittelbaren Anwendungsbereich des § 56 Abs. 8 BWO – nicht zum Einwurf in die Urne gekommen ist. Es ist vielmehr auch dann auszuschließen, wenn – wie hier – Stimmzettel eines anderen Wahlkreises in die Urne geworfen wurden und feststeht, welche Wähler einen solchen Stimmzettel benutzt haben. Denn die Stimmzettel eines anderen Wahlkreises können bei der Stimmenauszählung eindeutig als solche erkannt und gemäß § 39 Abs. 1 Nr. 1 BWG als ungültig gewertet werden. Damit ist es ausgeschlossen, dass ein Wähler, der einen solchen Stimmzettel benutzt und danach erneut mit einem richtigen Stimmzettel gewählt hat, zwei gültige Stimmen abgeben kann. Dadurch, dass feststeht, welche Wähler einen falschen Stimmzettel benutzt haben, kann zudem ausgeschlossen werden, dass fälschlicherweise Wählern, die gar keinen falschen Stimmzettel benutzt hatten, eine erneute Stimmabgabe ermöglicht wird.

Dadurch, dass die Stimmzettel des anderen Wahlkreises bei der Auszählung der Stimmen eindeutig als solche erkannt werden konnten, war es allerdings nicht erforderlich und vor allem angesichts des eindeutigen Wortlauts des § 53 Abs. 3 Satz 3 BWO auch nicht zulässig, die Wahlurne während der Wahlhandlung zu öffnen, um die falschen Stimmzettel zu separieren. Die Gültigkeit der 84 erneut abgegebenen Stimmen wurde hierdurch allerdings nicht berührt.

Die von der Einspruchsführerin vorgetragene Geschehnisse bei der Bundestagswahl 2002 können nicht zum Gegenstand eines Einspruchs gegen die Gültigkeit der Bundestagswahl 2005 gemacht werden.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn M. K., 34508 Willingen

– Az.: WP 82/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 10. Oktober 2005, das am 11. Oktober 2005 beim Deutschen Bundestag eingegangen ist, hat der Einspruchsführer gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag Einspruch eingelegt. Der Einspruchsführer, der sein Stimmrecht in einem für die repräsentative Wahlstatistik ausgewählten Wahlbezirk ausübte, ist der Auffassung, dass die Ausgabe der für die statistischen Erhebungen entsprechend gekennzeichneten Stimmzettel rechtswidrig gewesen sei und deshalb die Bundestagswahl wiederholt werden müsse.

Nach § 39 Abs. 1 Satz 4 Nr. 4 des Bundeswahlgesetzes (BWG) seien Stimmen ungültig, wenn der Stimmzettel einen Zusatz oder Vorbehalt enthalte. Dies sei hier der Fall gewesen. Denn weder in § 30 BWG noch in dem in der Anlage zur Bundeswahlordnung (BWO) enthaltenen Musterstimmzettel sei ein Vermerk über Alter und Geschlecht vorgesehen, wie er sich auf den für die Durchführung der repräsentativen Wahlstatistik verwendeten Stimmzetteln befunden habe. § 45 BWO schreibe zudem vor, dass die Stimmzettel in jedem Wahlbezirk von gleicher Farbe und Beschaffenheit sein müssten. Auch dies sei aufgrund der verschiedenen Vermerke auf den Stimmzetteln in den für die repräsentative Wahlstatistik ausgewählten Wahlbezirken nicht der Fall gewesen. Ferner sei von einem Verstoß gegen Wahlgrundsätze des Artikels 38 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes (GG) auszugehen. Aufgrund der Kennzeichnungen hätten die Wähler weder unter gleichen Bedingungen wählen können noch könne diese Wahl als geheim bezeichnet werden, da aus den gekennzeichneten Stimmzetteln das Wahlverhalten einzelner Gruppen erkennbar werde. Schließlich lege Artikel 38 Abs. 3 GG fest, dass ein Bundesgesetz die Einzelheiten zur Wahl regele. Hierbei könne es sich nur um das Bundeswahlgesetz handeln. Weder dieses noch die zugehörige Bundeswahlordnung enthielten aber Hinweise auf statistische Erhebungen und die entsprechenden Markierungen auf den Stimmzetteln.

Der Bundeswahlleiter, der unter Einbeziehung des Landeswahlleiters für Hessen zu dem Einspruch Stellung genommen hat, vermag in der Durchführung der repräsentativen Wahlstatistik hingegen keinen Wahlfehler zu erkennen.

Entgegen der Auffassung des Einspruchsführers habe die Durchführung der Wahlstatistik nicht gegen den Grundsatz der geheimen Wahl verstoßen. Denn die im Wahlstatistikgesetz (WStatG) aufgestellten Vorgaben, die nach den Angaben des hessischen Landeswahlleiters auch im Wahlbezirk des Einspruchsführers eingehalten worden sind, schlossen das Ausforschen des Wählerverhaltens einzelner Wähler trotz Verwendung von Stimmzetteln mit Unterscheidungsmerkmalen für das Geschlecht und das Alter der Wähler aus. Nach § 3 Satz 1 WStatG müssten die repräsentativen Wahlbezirke – nach einem streng mathematischen Stichprobenverfahren – durch das Statistische Bundesamt im Einvernehmen mit den Landeswahlleitern und den Statistischen Landesämtern ausgewählt werden. Gemäß § 4 Satz 4 WStatG müssten je Geschlecht fünf Geburtsjahresgruppen gebildet werden, in denen jeweils mindestens sieben Geburtsjahrgänge zusammengefasst sein müssten. Dies gewährleiste die Einbeziehung einer hinreichend großen Anzahl von Wählern in der jeweiligen Geburtsjahresgruppe, um zu verhindern, dass deren Wahlentscheidungen nachvollzogen werden könnten. Gemäß § 3 Satz 3 WStatG dürften nur solche Urnenwahlbezirke in die Erhebung einbezogen werden, die mindestens 400 Wahlberechtigte umfassten. Damit sei es auch den Mitgliedern der Wahlvorstände in den ausgewählten Wahlbezirken wegen der beträchtlichen Zahl der Wähler in jeder Geburtsjahresgruppe nicht möglich, bei der Auszählung der Stimmzettel einzelne Stimmabgaben ihnen etwa persönlich bekannten Wählerinnen und Wählern zuzuordnen. Darüber hinaus müssten die Stimmenauszählung und die Auswertung von verschiedenen Stellen durchgeführt werden. Der Wahlvorstand im Wahlbezirk ermittle lediglich das Wahlergebnis, während die statistische Auswertung später durch die Gemeindebehörde erfolge. Weiterhin dürften nach § 5 Abs. 2 Satz 4 WStatG die gekennzeichneten Stimmzetteln nicht nachträglich mit den Wählerverzeichnissen zusammengeführt werden. Schließlich dürften nach § 8 Satz 2 WStatG die Ergebnisse für einzelne Wahlbezirke nicht bekannt gegeben werden.

Auch eine Verletzung der Grundsätze der Wahlgleichheit und Wahlfreiheit aus Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 GG sei nicht erkennbar. Durch die gekennzeichneten Stimmzettel werde kein unzulässiger Druck auf die Wahlentscheidungen der

Wählerinnen und Wähler in den ausgewählten Wahlbezirken ausgeübt. Die Benutzung unterschiedlicher Stimmzettel in „normalen“ Wahlbezirken und solchen in Repräsentativwahlbezirken führe zu keinen Nachteilen, wirke nicht freiheitsbeschränkend und sei auch nicht unverhältnismäßig. Die Ungleichbehandlung von statistisch erfassten Wahlbezirken und denen, die nicht an der Statistik teilnehmen, sei im Wesen einer repräsentativen Statistik begründet. Im Hinblick auf die Wahlentscheidung hätten jedoch alle Wählerinnen und Wähler die gleichen Optionen.

Der Einspruchsführer, dem die Stellungnahme des Bundeswahlleiters zugänglich gemacht worden ist, hat seine oben dargestellte Rechtsauffassung nochmals bekräftigt. Insbesondere könne das Wahlstatistikgesetz nicht auf Artikel 38 Abs. 3 GG gestützt werden, da dieser ausdrücklich von einem Bundesgesetz spreche. Hätten die Mütter und Väter des Grundgesetzes erlauben wollen, dass mehrere Gesetze das Wahlgesehehen bestimmen können, hätten sie, wie in anderen Artikeln des Grundgesetzes auch, „das Weitere regeln Bundesgesetze“ oder etwas Ähnliches geschrieben.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet. In der Ausgabe von für die Zwecke der Durchführung der repräsentativen Wahlstatistik gekennzeichneten Stimmzetteln lag kein Wahlfehler.

Entgegen der Auffassung des Einspruchsführers wurde dadurch nicht gegen § 30 BWG, § 39 Abs. 1 Satz 4 Nr. 4 BWG, Anlage 26 zu § 28 Abs. 3, § 45 Abs. 1 BWO oder § 45 BWO verstoßen. Zwar wird in diesen Vorschriften in der Tat nichts zur Durchführung der repräsentativen Wahlstatistik und zur entsprechenden Gestaltung der Stimmzettel gesagt. Jedoch sieht § 5 Abs. 2 Satz 1 WStatG ausdrücklich die Verwendung von mit Unterscheidungsmerkmalen nach Geschlecht und Geburtsjahresgruppe versehenen Stimmzetteln zum Zwecke der Durchführung der repräsentativen Wahlstatistik vor. Dadurch werden die vom Einspruchsführer angeführten Vorschriften des Bundeswahlgesetzes und der Bundeswahlordnung entsprechend den Vorgaben des Wahlstatistikgesetzes modifiziert. Ein Verstoß gegen diese Vorgaben wird vom Einspruchsführer nicht behauptet.

Soweit der Einspruchsführer in der Sache eine Verletzung von Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 (Grundsätze der geheimen und gleichen Wahl) und Artikel 38 Abs. 3 GG durch das Wahlstatistikgesetz rügt, ist zunächst daran zu erinnern, dass der Deutsche Bundestag sich im Rahmen der Wahlprüfung nicht dazu berufen sieht, die Verfassungswidrigkeit von Wahlrechtsvorschriften festzustellen. Diese Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden (vgl. Bundestagsdrucksachen 15/2400, Anlage 11, S. 49; 16/1800, Anlage 57, S. 280; ferner BVerfGE 89, 291 [300]). Abgesehen davon sind die verfassungsrechtlichen Bedenken des Einspruchsführers aber auch unbegründet.

Es widerspricht nicht Artikel 38 Abs. 3 GG, dass die Regelungen über die Durchführung der Wahlstatistik nicht im

Bundeswahlgesetz, sondern in einem eigenen Gesetz – dem Wahlstatistikgesetz – enthalten sind. Das liegt auf der Hand, wenn man davon ausgeht, dass die im Wahlstatistikgesetz geregelte Materie nicht Artikel 38 Abs. 3 GG, sondern Artikel 73 Nr. 11 GG – der Statistik für Bundeszwecke – zuzuordnen ist (so Schreiber, Kommentar zum BWG, 7. Auflage, 2002, § 51 Rn. 1). Doch auch wenn man dieser Auffassung – zumindest was die unmittelbar die Ausübung des Wahlrechts betreffenden Regelungen, wie etwa § 5 Abs. 2 Satz 1 WStatG, angeht – nicht folgt, kann das Ergebnis kein anderes sein. Der Satz „Das Nähere regelt ein Bundesgesetz“ in Artikel 38 Abs. 3 GG bedeutet nämlich nicht, dass sämtliche die Bundestagswahl betreffenden Vorschriften, mithin auch die Regelungen über die Durchführung von Wahlstatistiken, in einem Gesetzeswerk kodifiziert sein müssen, sondern dass die Regelungsmaterie Bundestagswahlen in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes fällt und dem Bundesgesetzgeber insoweit ein Gestaltungsauftrag aufgegeben ist (vgl. BVerfGE 95, 335 [349]). Die Lesart des Einspruchsführers liegt hingegen schon deshalb fern, weil dann die nähere Regelung des Abgeordnetenstatus (Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG), auf die sich Artikel 38 Abs. 3 GG ebenfalls bezieht, auch in diesem einen Gesetz zusammen mit der Vorbereitung und Durchführung der Bundestagswahl geregelt sein müsste, wofür es aber keinen einsichtigen Grund gäbe. Dass die Formulierung ein Gesetz nicht im Sinne einer zahlenmäßigen Beschränkung verstanden werden kann, zeigt auch ein Vergleich mit anderen Regelungen des Grundgesetzes. Solch ein Verständnis würde nämlich z. B. zur Folge haben, dass die Meinungs-freiheit durch mehrere Gesetze (Artikel 5 Abs. 2 GG: „Gesetze“) beschränkt werden könnte, nicht aber die Grundrechte aus Artikel 2 Abs. 2 und Artikel 10 GG („auf Grund eines Gesetzes“).

Das durch Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte Wahlgeheimnis wird entgegen der Auffassung des Einspruchsführers nicht dadurch berührt, dass die repräsentative Wahlstatistik Rückschlüsse auf das durchschnittliche Wahlverhalten von Gruppen von Wählern – definiert nach Geschlecht und Zugehörigkeit zu Geburtsjahresgruppen – zulässt. Denn Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbietet nur, dass das Wahlverhalten des individuellen Wählers bekannt wird, nicht jedoch das Gewinnen von Erkenntnissen über das Wahlverhalten einer Gruppe von Wählern, vorausgesetzt es ist sichergestellt, dass daraus keine Rückschlüsse auf das Wahlverhalten einzelner Mitglieder der Gruppe gezogen werden können. Das ergibt sich aus der Funktion des Grundsatzes der geheimen Wahl: Er soll helfen, eine freie Wahl dadurch zu gewährleisten, dass der Einzelne sicher sein kann, dass ihn mangels Kenntnis niemand wegen seines Wahlverhaltens zur Rechenschaft ziehen kann (vgl. nur Bundestagsdrucksache 16/900, Anlage 26, S. 63). Dessen kann sich der Einzelne dann sicher sein, wenn lediglich bekannt wird, wie eine bestimmte Anzahl von Wählern einer bestimmten Gruppe abgestimmt hat, ohne dass festgestellt werden kann, um welche individuellen Wähler es sich dabei handelt. Dass die Vorgaben des Wahlstatistikgesetzes eine solche Individualisierung des Stimmverhaltens, die vom Einspruchsführer auch nicht behauptet wird, bei der repräsentativen Wahlstatistik ausschließen und somit den Anforderungen des Grundsatzes der geheimen Wahl genügen, hat der Deutsche Bundestag bereits mehrfach im Rahmen der Wahlprüfung festge-

stellt (vgl. Bundestagsdrucksachen 15/1150, Anlagen 14 bis 17, 32; 15/2400, Anlage 1) und ist vom Bundeswahlleiter in seiner Stellungnahme nochmals im Einzelnen aufgezeigt worden.

Es widerspricht schließlich nicht dem Grundsatz der gleichen Wahl aus Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 GG, dass – wie der Einspruchsführer vorträgt – aufgrund der verschiedenen Kennzeichnungen die Wähler nicht unter gleichen Bedingungen wählen konnten. Denn entscheidend ist, dass unabhängig davon, ob er an der Durchführung der repräsentativen Wahlstatistik teilnahm oder nicht und mit welchem Kennzeichen sein Stimmzettel versehen war, jeder Wähler im Hinblick auf die Wahlentscheidung die gleichen Optionen hatte und weder Zähl- noch Erfolgswert seiner Stimme durch die Durchführung der Wahlstatistik berührt wurden (vgl. Bundestagsdrucksache 15/1150, Anlagen 14 und 17).

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn M. B., 14197 Berlin

– Az.: WP 96/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 10. Oktober 2005, das am 13. Oktober 2005 beim Wahlprüfungsausschuss eingegangen ist, hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag eingelegt. Der Einspruchsführer wendet sich gegen die Durchführung der repräsentativen Wahlstatistik in seinem Wahlbezirk.

Der Einspruchsführer war einer von 737 Wahlberechtigten im Wahlbezirk 725 des Wahlkreises 81 (Berlin – Charlottenburg – Wilmersdorf). Die im Wahllokal dieses Wahlbezirks ausgegebenen Stimmzettel waren mit Hilfe von Unterscheidungsmerkmalen in zehn Kategorien unterteilt, nämlich jeweils männliche und weibliche Wähler von insgesamt fünf Geburtsjahresgruppen (älter als 1945; 1945 bis 1960; 1961 bis 1970; 1971 bis 1980; 1981 bis 1987). 409 Wählerinnen und Wähler gaben in dem Wahllokal des Wahlbezirks ihre Stimme ab.

Der Einspruchsführer moniert zum einen, dass man in dem Wahllokal nur wählen dürfen, wenn man sich an der statistischen Erhebung beteiligt habe. Dadurch sei die Stimmgabe unzulässig an eine Bedingung geknüpft worden, „die [er] nicht annehmen konnte und wollte.“ Zum anderen sei eine Zuordnung eines bestimmten Stimmzettels zu einem bestimmten Wähler möglich gewesen und dadurch Wahlgrundsätze, insbesondere der Grundsatz der geheimen Wahl, verletzt worden. Wenn man nämlich berücksichtige, dass die beiden großen Parteien von etwa 75 Prozent der Wahlberechtigten gewählt würden, es aufgrund der Altersverteilung in der Bevölkerung weniger junge als alte Wähler gebe, und unter den jungen, wie man oft höre, eine gewisse Wahlmüdigkeit herrsche, dann sei es durchaus denkbar, dass bei ca. 750 Wahlberechtigten nur 40 weibliche Wahlberechtigte der Geburtsjahresgruppe 1981 bis 1987 wählen und ihre Stimmen alle der SPD oder der CDU geben würden.

Der Bundeswahlleiter, der unter Einbeziehung des Landeswahlleiters des Landes Berlin und des Kreiswahlleiters des Wahlkreises 81 zu dem Einspruch Stellung genommen hat, vermag in der Durchführung der repräsentativen Wahlstatistik im Wahlbezirk 725 keinen Wahlfehler zu erkennen.

Eine Verletzung des Grundsatzes der geheimen Wahl liege nicht vor. Denn die Durchführung der repräsentativen Wahlstatistik habe den Vorgaben des Wahlstatistikgesetzes (WStatG) entsprochen. Dadurch sei sichergestellt gewesen, dass das Wahlverhalten einzelner Wähler nicht ausgeforscht werden können. So würden nach § 3 Satz 1 WStatG die repräsentativen Wahlbezirke nach einem streng mathematischen Stichprobenverfahren durch das Statistische Bundesamt im Einvernehmen mit den Landeswahlleitern und den Statistischen Landesämtern ausgewählt. Je Geschlecht würden nach § 4 Satz 4 WStatG fünf Geburtsjahresgruppen gebildet, in denen jeweils mindestens sieben Geburtenjahrgänge zusammengefasst seien. Diese Zusammensetzung der Geburtsjahresgruppen gewährleiste eine hinreichend große Anzahl von Wählern in den jeweiligen Gruppen und verhindere so, dass deren Wahlentscheidungen nachvollzogen werden können. Zudem dürften nach § 3 Satz 3 WStatG nur Urnenwahlbezirke mit mindestens 400 Wahlberechtigten in die Erhebung einbezogen werden. Damit sei es wegen der beträchtlichen Zahl von Wählerinnen und Wählern in jeder Geburtsjahresgruppe selbst den Mitgliedern der Wahlvorstände in den ausgewählten Wahlbezirken nicht möglich, bei der Auszählung der Stimmen einzelne Stimmzettel ihnen etwa persönlich bekannten Wählerinnen und Wählern zuzuordnen. Abgesehen davon müssten die Stimmenauszählung und die statistische Auswertung von verschiedenen Stellen durchgeführt werden. Die Wahlvorstände ermittelten lediglich das Wahlergebnis. Die statistische Auswertung erfolge später durch die Gemeindebehörden. Ferner sei nach § 5 Abs. 2 Satz 4 WStatG eine nachträgliche Zusammenführung der gekennzeichneten Stimmzettel mit dem Wählerverzeichnis untersagt. Schließlich dürften nach § 8 Satz 2 WStatG die Ergebnisse der Statistik für einzelne Bezirke nicht bekannt gegeben werden.

Auch andere Wahlrechtsgrundsätze seien nicht verletzt worden. Wenn der Einspruchsführer im Wahllokal seines Wahlbezirks 725 des Wahlkreises 81 an der Wahl teilnehmen wollen, habe er zwar in der Tat einen amtlichen, wegen der repräsentativen Wahlstatistik für sein Geschlecht und seine Altersgruppe gekennzeichneten Stimmzettel verwenden müssen. Darin liege aber kein Verstoß gegen den Grundsatz der freien Wahl. Denn durch die Verwendung der für die

repräsentative Wahlstatistik gekennzeichneten Stimmzettel werde kein unzulässiger Druck auf die Wahlentscheidung der Wählerinnen und Wähler ausgeübt. Die Benutzung unterschiedlicher Stimmzettel in „normalen“ Wahlbezirken und solchen in Repräsentativwahlbezirken führe zu keinen Nachteilen, wirke nicht freiheitsbeschränkend und sei auch nicht unverhältnismäßig. Deshalb würden gegen die Regelungen des WStatG auch im Hinblick auf die Wahlrechtsprinzipien der Wahlgleichheit und der Wahlfreiheit aus Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes (GG) keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen.

Der Einspruchsführer hält der Argumentation des Bundeswahlleiters entgegen, dass man vorher nicht sagen könne, wie hoch die Wahlbeteiligung in einer bestimmten Geburtsjahresgruppe sein werde. Im ungünstigen Fall könne es sein, dass nur einer wähle. Auch sei es denkbar, dass das Verbot einer statistischen Auswertung durch den Wahlvorstand oder einer Zusammenführung von Wählerverzeichnis und Stimmzetteln nicht eingehalten werde. Damit sei zumindest bei der Stimmenauszählung im Einzelfall eine Zuordnung des Wahlverhaltens zu einzelnen Wählern möglich. Und allein die Tatsache, dass dies möglich sei, zähle.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet. Ein Wahlfehler bei der Durchführung der repräsentativen Wahlstatistik im Wahlbezirk 725 des Wahlkreises 81 kann nicht festgestellt werden.

I.

Eine Verletzung einfachrechtlicher Vorgaben für die Durchführung der repräsentativen Wahlstatistik ist nicht ersichtlich.

Mit 737 Wahlberechtigten umfasste der Wahlbezirk weit mehr als die nach § 3 Satz 3 WStatG mindestens erforderlichen 400 Wahlberechtigten. Im Einklang mit § 4 Satz 4 WStatG wurden fünf Geburtsjahresgruppen gebildet, wobei jede Geburtsjahresgruppe sieben Geburtsjahrgänge umfasste.

Der vom Einspruchsführer monierte Umstand, dass er seine Stimme nicht abgeben konnte ohne zugleich an der statistischen Erhebung teilzunehmen, entsprach § 5 Abs. 2 Satz 1 WStatG, wonach die verwendeten Stimmzettel Unterscheidungsmerkmale nach Geschlecht und Geburtsjahresgruppe enthalten müssen (vgl. dazu auch Schreiber, Kommentar zum BWG, 7. Auflage, 2002, § 51 Rn. 9). Es war auch nicht geboten, in der Wahlbenachrichtigung darauf aufmerksam zu machen, dass in dem Wahllokal eine statistische Erhebung durchgeführt wird. Zwar sind die Wahlberechtigten gemäß § 3 Satz 5 WStatG in geeigneter Weise darauf hinzuweisen, dass der Wahlbezirk in eine repräsentative Wahlstatistik einbezogen wird. Dies muss aber nicht in der Wahlbenachrichtigung geschehen. Geeignet im Sinne des § 3 Satz 5 WStatG ist vielmehr auch die Form der öffentlichen Bekanntmachung oder ein Aushang im Wahllokal

(vgl. die Begründung zum Entwurf des Wahlstatistikgesetzes, Bundestagsdrucksache 14/401, S. 4, 5).

Keine Anhaltspunkte gibt es schließlich dafür, dass entgegen den Vorgaben des § 5 WStatG die statistische Auswertung nicht getrennt von der Auszählung der Stimmen erfolgte oder das Wählerverzeichnis mit den gekennzeichneten Stimmzetteln zusammengeführt wurde. Dies wird vom Einspruchsführer letztlich auch nicht behauptet. Er bringt lediglich zum Ausdruck, dass es grundsätzlich nicht auszuschließen sei, dass Wahlhelfer sich nicht an die ihnen auferlegten Pflichten halten, und dass allein schon wegen dieser Möglichkeit die Durchführung einer repräsentativen Wahlstatistik als solche im Hinblick auf den Grundsatz der geheimen Wahl bedenklich sei.

II.

Soweit der Einspruchsführer das Wahlgeheimnis bei der Durchführung der repräsentativen Wahlstatistik nicht hinreichend durch die Vorkehrungen des Wahlstatistikgesetzes gesichert sieht, und damit in der Sache die Vereinbarkeit des zur Durchführung von Wahlstatistiken ermächtigenden Wahlstatistikgesetzes mit Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 GG in Frage stellt, ist zunächst daran zu erinnern, dass der Deutsche Bundestag sich im Rahmen der Wahlprüfung nicht dazu berufen sieht, die Verfassungswidrigkeit von Wahlrechtsvorschriften festzustellen. Diese Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden (vgl. Bundestagsdrucksachen 15/2400, Anlage 11, S. 49; 16/1800, Anlage 57, S. 280; ferner Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 89, 291 [300]). Abgesehen davon vermögen die vom Einspruchsführer im Hinblick auf den Grundsatz der geheimen Wahl vorgebrachten Bedenken an der Durchführung der repräsentativen Wahlstatistik aber auch in der Sache nicht zu überzeugen.

Denn wie der Deutsche Bundestag bereits mehrfach im Rahmen der Wahlprüfung festgestellt hat (vgl. Bundestagsdrucksachen 15/1150, Anlagen 14 bis 17, 32; 15/2400, Anlage 1) und wie der Bundeswahlleiter in seiner Stellungnahme nochmals im Einzelnen aufgezeigt hat, wird den Anforderungen des Grundsatzes der geheimen Wahl durch die Vorgaben des Wahlstatistikgesetzes hinreichend Rechnung getragen. Insbesondere dadurch, dass für die repräsentative Wahlstatistik nur Wahlbezirke mit mindestens 400 Wahlberechtigten in Betracht kommen (§ 3 Satz 2 WStatG), dass bei einer statistischen Erhebung über die Stimmabgabe (§ 2 Abs. 1 Buchstabe b WStatG) nur höchstens fünf Geburtsjahresgruppen mit jeweils mindestens sieben Geburtsjahrgängen gebildet werden dürfen (§ 4 Satz 4 WStatG), dass die statistische Auswertung der Stimmzettel nicht durch den Wahlvorstand erfolgen darf und eine Zusammenführung von Wählerverzeichnis und Stimmzetteln verboten ist (§ 5 WStatG) sowie nicht zuletzt durch den vom Einspruchsführer monierten Umstand, dass jeder Abstimmende einen mit Unterscheidungsmerkmalen versehenen Stimmzettel verwenden muss (§ 5 Abs. 2 Satz 1 WStatG) und sich dadurch nicht der Teilnahme an der statistischen Erhebung entziehen kann, ist es praktisch ausgeschlossen, das Wahlverhalten eines bestimmten Wählers zu rekonstruieren.

Zwar ist dem Einspruchsführer darin zuzustimmen, dass es trotz dieser Vorkehrungen theoretisch durchaus denkbar ist, dass die Wahlbeteiligung in einer bestimmten Geburtsjahres-

gruppe so niedrig – im Extremfall: eins – ist, dass unter Bruch des Verbots einer statistischen Auswertung durch den Wahlvorstand oder des Verbots der Zusammenführung von Wählerverzeichnis und Stimmzetteln Rückschlüsse auf das Wahlverhalten bestimmter Personen möglich sind. Dieses nach der allgemeinen Lebenserfahrung absolut fernliegende Szenario rechtfertigt aber nicht die Annahme, die Durchführung der repräsentativen Wahlstatistik stehe nicht mit dem Grundsatz der geheimen Wahl in Einklang. Schließlich ist es auch theoretisch denkbar, dass in einem Wahlkreis nur ein Wahlberechtigter seine Stimme abgibt oder dass alle in einem Wahlkreis abgegebenen Stimmen auf ein und denselben Wahlvorschlag entfallen. Auch dann wäre bekannt, wie der einzelne Wähler abgestimmt hat, ohne dass man deshalb sagen könnte, es habe keine geheime Wahl stattgefunden.

III.

Soweit der Einspruchsführer die Pflicht, für statistische Zwecke gekennzeichnete Stimmzettel zu verwenden, als an seine Stimmabgabe geknüpfte unzulässige Bedingung charakterisiert und damit eine Verletzung des Grundsatzes der freien Wahl aus Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 GG rügen möchte, ist zunächst daran zu erinnern, dass diese Pflicht unmittelbar aus § 5 Abs. 2 Satz 1 WStatG folgt und die Feststellung der Verfassungswidrigkeit von Wahlrechtsvorschriften durch den Deutschen Bundestag im Rahmen der Wahlprüfung nicht in Betracht kommt. Im Übrigen steht der Umstand, dass eine Teilnahme an der Urnenwahl in einem für die Durchführung der repräsentativen Wahlstatistik ausgewählten Wahlbezirk nicht ohne gleichzeitige Teilnahme an der statistischen Erhebung möglich ist, aber auch nicht im Widerspruch zum Grundsatz der freien Wahl.

Der Grundsatz der freien Wahl verlangt, dass der Wähler seine Entscheidung, ob und ggf. wen er wählt, frei, d. h. ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen

ausüben kann (BVerfGE 47, 253 [282]; 95, 335 [350]). Die Teilnahme an der Durchführung der repräsentativen Wahlstatistik ist zwar insofern ein Zwang, als der Wähler ohne sie nicht an der Urnenwahl teilnehmen kann. Dieser Zwang bezieht sich aber nicht auf die Entscheidung des Wählers, ob und ggf. wen er wählt. Durch die Pflicht, einen für statistische Zwecke gekennzeichneten Stimmzettel zu verwenden, wird seine Entschließungsfreiheit in Bezug auf seine Wahlentscheidung vielmehr ebenso wenig verengt wie etwa durch die Pflicht, seinen Stimmzettel in der Wahlkabine zu kennzeichnen und zu falten.

Die Notwendigkeit, an der Durchführung der repräsentativen Wahlstatistik teilzunehmen, um seine Stimme abzugeben, würde allenfalls dann eine Gefährdung des Grundsatzes der freien Wahl mit sich bringen können, wenn der Wähler befürchten müsste, dass durch die Durchführung der repräsentativen Wahlstatistik bekannt wird, wie er persönlich abgestimmt hat. Dann bestünde nämlich die Möglichkeit, ihn wegen seines Abstimmungsverhaltens in irgendeiner Weise zur Rechenschaft zu ziehen. Das könnte ihn wiederum davon abhalten, seine Wahlentscheidung ausschließlich nach seinen persönlichen Präferenzen zu treffen. Solch einer Gefährdung des Grundsatzes der freien Wahl über die Verletzung einer seiner wichtigsten institutionellen Absicherungen, des Grundsatzes der geheimen Wahl (vgl. dazu BVerfGE 99, 1 [13]), wird aber, wie oben unter II. gezeigt wurde, durch die Vorgaben des Wahlstatistikgesetzes vorgebeugt. Nicht zuletzt der Umstand, dass die Stimmabgabe nur mit den für statistische Zwecke gekennzeichneten Stimmzetteln möglich ist, trägt dazu bei, dass es nicht zu der vom Einspruchsführer befürchteten Situation kommen kann, dass nur so wenige gekennzeichnete Stimmzettel abgegeben werden, dass Rückschlüsse auf das Wahlverhalten bestimmter Personen möglich werden (vgl. Schreiber, a. a. O., § 51 Rn. 9).

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

der Frau I. A., 22391 Hamburg

– Az.: WP 13/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit einem per Telefax übermittelten Schreiben hat die Einspruchsführerin am 20. September 2005 Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag eingelegt. Gegenstand des Einspruchs ist der Nichtzugang der von der Einspruchsführerin beantragten Briefwahlunterlagen.

Die Einspruchsführerin forderte Ende August 2005 Briefwahlunterlagen an. Am 31. August 2005 bearbeitete das Bezirkswahlamt Mitte von Berlin (Wahlkreis 76) diesen Antrag und stellte einen Wahlschein aus. Dieser ging der Einspruchsführerin jedoch nie zu. Die Einspruchsführerin versicherte daraufhin per Telefax am 7. September an Eides statt, dass sie den Wahlschein nicht erhalten habe. Das Bezirkswahlamt erklärte den versandten Wahlschein für ungültig und stellte einen neuen Wahlschein aus. Diese Unterlagen wurden jedoch nicht an die von der Einspruchsführerin angegebene Adresse mit der Hausnummer 39a verschickt, sondern an die Hausnummer 3a. Am 12. September kam dieser Brief zum Bezirkswahlamt zurück. Dort stellte man den Fehler fest, versandte die Unterlagen jedoch versehentlich erneut an die falsche Adresse mit der Hausnummer 3a.

Die Einspruchsführerin sieht in diesem Sachverhalt einen Wahlfehler.

Der Landeswahlleiter des Landes Berlin, der zu dem Einspruch Stellung genommen hat, teilt diese Ansicht. Er spricht von einem „bedauerlichen Fehler“ und vermutet, dass dieser auf den hohen Arbeitsanfall kurz vor der Wahl zurückzuführen sei. In der kurzen Zeit vom 26. August 2005, als die ersten Stimmzettel für die Briefwahl ausgeliefert werden konnten, bis zwei Tage vor der Wahl seien im Bezirk Mitte von Berlin insgesamt 34 893 Wahlscheine mit den zugehörigen Wahlunterlagen ausgegeben worden.

Die Einspruchsführerin, der die Stellungnahme des Landeswahlleiters zugänglich gemacht worden ist, hat sich dazu nicht geäußert.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet. Das Versenden der Briefwahlunterlagen an die Hausnummer 3a statt an die von der Einspruchsführerin angegebene Hausnummer 39a stellt zwar einen Wahlfehler dar. Dieser ist jedoch nicht mandatsrelevant.

Wahlscheine und Briefwahlunterlagen, die gemäß § 28 Abs. 4 des Bundeswahlgesetzes (BWG) durch die Post übersandt werden, sind selbstverständlich an die Anschrift zu versenden, die der Antragssteller zu diesem Zweck angegeben hat (vgl. auch Anlage 4 zu § 19 Abs. 2 der Bundeswahlordnung). Dies ist hier nicht geschehen. Denn die Einspruchsführerin hat eine Anschrift mit der Hausnummer 39a angegeben. Versandt wurden die Unterlagen aber an die Hausnummer 3a.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der sich der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag stets angeschlossen haben, können jedoch nur solche Wahlfehler einen Wahleinspruch erfolgreich begründen, die auf die Mandatsverteilung von Einfluss sind oder hätten sein können (vgl. BVerfGE 89, 243 [254]; Bundestagsdrucksache 16/900, Anlage 20). Das kann hier ausgeschlossen werden. Die Stimme der Einspruchsführerin hätte das Ergebnis der Bundestagswahl nur so geringfügig verändert, dass dies keinen Einfluss auf die Sitzverteilung gehabt hätte.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

der Frau C. S., 35037 Marburg

– Az.: WP 25/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 23. Oktober 2005, das beim Wahlprüfungsausschuss am 26. Oktober 2005 eingegangen ist, hat die Einspruchsführerin Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag am 18. September 2005 eingelegt.

Zur Begründung trägt die Einspruchsführerin vor, sie habe zwei bis drei Wochen vor der Wahl einen Wahlscheinantrag bei der Stadt Marburg gestellt. Trotz „vollständiger und fristgerechter“ Beantragung seien ihr aber keine Briefwahlunterlagen zugegangen. Dadurch sei sie an der Ausübung ihres Wahlrechts gehindert worden.

Der Landeswahlleiter für Hessen erklärt in seiner Stellungnahme, dass die Stadt Marburg Anträge auf Erteilung eines Wahlscheins und der Briefwahlunterlagen am Tag des Eingangs beim Wahlamt bearbeitet und versandt habe. Da jedoch kein Antrag der Einspruchsführerin beim Wahlamt der Stadt Marburg eingegangen sei, habe auch kein Wahlschein verschickt werden können.

Die Einspruchsführerin, der die Stellungnahme des Landeswahlleiters übermittelt worden ist, zieht daraus den Schluss, dass der Fehler dann an anderer Stelle aufgetreten sein müsse. Sie bitte daher um weitere Nachforschungen.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet. Darin, dass der Wahlscheinantrag der Einspruchsführerin offenbar auf dem Postweg zum Wahlamt der Stadt Marburg verloren gegangen ist, liegt kein Wahlfehler.

Das Risiko des Verlusts von Wahlscheinanträgen auf dem Postweg zur Gemeindebehörde trägt nämlich grundsätzlich der Antragsteller. Denn in § 27 Abs. 1 Satz 1 der Bundeswahlordnung (BWO) heißt es, dass der Antrag auf Erteilung

eines Wahlscheins „bei der Gemeindebehörde“ zu stellen ist. Daraus folgt, dass es dem Antragsteller obliegt, für den rechtzeitigen Zugang des Antrags bei der Gemeindebehörde zu sorgen. Hinzu kommt, dass nach ständiger Praxis des Deutschen Bundestages in Wahlprüfungsangelegenheiten derjenige, der einen Wahlschein beantragt, grundsätzlich sogar dann das Beförderungsrisiko trägt, wenn die beantragten Unterlagen auf dem Weg von der Gemeindebehörde zu ihm verloren gehen (vgl. Bundestagsdrucksachen 13/3927 Anlage 24 m. w. N.; Schreiber, Kommentar zum BWG, 7. Auflage, 2002, § 36 Rn. 8). Dann kann aber nichts anderes gelten, wenn – wie im hier zu beurteilenden Fall – schon der Antrag auf Erteilung eines Wahlscheins auf dem Postweg verloren geht. Denn dann ist es sogar der Wahlberechtigte selbst, der einen Dritten mit der Beförderung beauftragt hat, obwohl er das einem solchen Vorgehen anhaftende Risiko dadurch hätte vermeiden können, dass er den Antrag persönlich bei der Gemeindebehörde abgibt oder bei dieser zur mündlichen Antragstellung vorstellt (vgl. § 27 Abs. 1 Satz 1 BWO).

Es war auch nicht der von der Einspruchsführerin aufgeworfenen Frage nachzugehen, ob der Wahlscheinantrag wegen des Fehlers eines Dritten, etwa der Deutsche Post AG, nicht beim Wahlamt angekommen ist. Selbst wenn – wofür es keinerlei Anhaltspunkte gibt – der Deutsche Post AG Versäumnisse bei der Übermittlung des Wahlscheinantrags der Einspruchsführerin unterlaufen sein sollten, könnte darin nicht ohne weiteres ein Wahlfehler gesehen werden. Wahlfehler liegen nämlich nur dann vor, wenn die Regelungen über die Vorbereitung und Durchführung der Wahl nicht eingehalten werden. Solche Wahlfehler können in erster Linie den amtlichen Wahlorganen im Sinne des § 8 Abs. 1 des Bundeswahlgesetzes (BWG) unterlaufen. Dritte können Wahlfehler grundsätzlich nur insoweit begehen, als sie unter Bindung an wahlrechtliche Anforderungen kraft Gesetzes Aufgaben bei der Organisation der Wahl erfüllen. Bei der Deutsche Post AG handelt es sich um eine juristische Person des Privatrechts, die weder ein amtliches Wahlorgan ist noch kraft Gesetzes Aufgaben bei der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl erfüllt (vgl. Bundestagsdrucksache 14/2761, Anlage 24).

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

der Eheleute C. und T. G., 07806 Weira
– Az.: WP 49/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Die Einspruchsführer haben mit Schreiben vom 26. September, das dem Wahlprüfungsausschuss am 27. September 2005 per Telefax übermittelt worden ist, Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag eingelegt.

Die Einspruchsführer beantragten Wahlscheine, um per Briefwahl an der Bundestagswahl teilzunehmen. Diese wurden am 8. September 2005 gedruckt. Am selben Tag wurden die Wahlscheine und die Briefwahlunterlagen im Büro des Gemeinschaftsvorsitzenden der Verwaltungsgemeinschaft Oppurg deponiert. Dort sollten sie dem Bürgermeister der zur Verwaltungsgemeinschaft gehörenden Gemeinde Weira, der sich dort am 8. September 2005 zur Bürgermeisterberatung aufhielt, zur Weiterleitung an die Einspruchsführer übergeben werden. Dieser kann sich jedoch nicht erinnern, die Unterlagen in Empfang genommen zu haben. Weil die Einspruchsführer ihre Wahlunterlagen nicht bekamen, versuchten sie, am Wahltag zwischen 17.00 und 18.00 Uhr im Wahllokal zu wählen. Dies wurde ihnen trotz ihrer Versicherung, keine Wahlunterlagen erhalten zu haben, unter Hinweis auf einen Sperrvermerk im Wählerverzeichnis verweigert, der dort aufgrund der ausgefertigten Wahlscheine eingetragen worden war.

Die Einspruchsführer halten es für nicht hinnehmbar, dass nicht mehr nachvollziehbar sei, ob ihre Wahlunterlagen in der Verwaltungsgemeinschaft oder beim Bürgermeister verschwunden seien. Beide seien für eine ordnungsgemäße Zustellung der Wahlunterlagen verantwortlich.

Der Landeswahlleiter des Freistaates Thüringen hat sich unter Bezugnahme auf Stellungnahmen des Kreiswahlleiters und der Verwaltungsgemeinschaft Oppurg dahingehend geäußert, dass der hier gewählte Weg der amtlichen Zustellung über den Bürgermeister zulässig gewesen sei, da eine Zustellung der Briefwahlunterlagen auf dem Postweg vom Gesetzgeber nicht gefordert werde. Dass den Einspruchsführern im Wahllokal die Teilnahme an der Wahl verweigert worden sei, stehe im Einklang mit den gesetzlichen Regelungen. Da die Einspruchsführer am Wahltag erst um 17.30 Uhr der Wahlhandlung hätten nachgehen wollen und auch erst zu diesem Zeitpunkt versichert hätten, keine Wahlscheine erhalten zu

haben, sei dem Wahlvorstand eine Klärung nicht mehr möglich gewesen. Nach § 28 Abs. 10 Satz 2 der Bundeswahlordnung (BWO) könnten Wahlscheine nur bis zum Tag vor der Wahl bis 12.00 Uhr neu ausgestellt werden. Da dieser Zeitpunkt bereits verstrichen gewesen sei, sei es nicht mehr möglich gewesen, die Wahlscheine zu ersetzen. Das Verwehren des Wahlrechts habe daher § 14 des Bundeswahlgesetzes (BWG) in Verbindung mit § 56 Abs. 6 BWO entsprochen.

Die Einspruchsführer haben sich zur Stellungnahme des Landeswahlleiters im oben beschriebenen Sinne geäußert.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet. Dass den Einspruchsführern am Wahltag wegen des Sperrvermerks die Teilnahme an der Urnenwahl verweigert wurde, ist kein Wahlfehler (I.). Dass die Briefwahlunterlagen den Einspruchsführern nicht übergeben wurden, stellt zwar einen Wahlfehler dar, es fehlt aber an dessen Mandatsrelevanz (II.).

I.

Der Wahlvorstand musste die Einspruchsführer von der Stimmabgabe zurückweisen. Nach § 56 Abs. 6 Nr. 2 BWO hat der Wahlvorstand den Wähler zurückzuweisen, der trotz Wahlscheinvermerks im Wählerverzeichnis keinen Wahlschein vorlegt, ohne dass festgestellt werden kann, dass er nicht im Wahlscheinverzeichnis eingetragen ist. Diese Voraussetzungen lagen hier vor. Die Einspruchsführer konnten keine Wahlscheine vorlegen. Zugleich befanden sich im Wählerverzeichnis Vermerke, dass den Einspruchsführern Wahlscheine erteilt worden waren.

Neue Wahlscheine konnten den Einspruchsführern zu diesem Zeitpunkt nicht mehr erteilt werden. Denn nach § 28 Abs. 10 Satz 2 BWO können im Falle des Nichtzugangs von Wahlscheinen neue Wahlscheine nur bis 12.00 Uhr des Tages vor der Wahl ausgestellt werden.

II.

Es verstieß gegen § 28 Abs. 4 Satz 1 BWO, dass die ausgestellten Wahlscheine und Briefwahlunterlagen der Einspruchsführer diesen nicht überbracht wurden. Wie sich aus dieser Vorschrift ergibt, können der Wahlschein und die Briefwahlunterlagen sowohl per Post versandt als auch amtlich überbracht werden. Entscheidet sich die Gemeindebehörde für eine Übersendung mit der Post, trägt sie grundsätzlich nicht das Risiko, dass die Unterlagen auf dem Weg zum Empfänger verloren gehen oder diesen zu spät erreichen, wenn sie die Unterlagen rechtzeitig erteilt und der Post übergeben hat (Bundestagsdrucksache 13/3927, Anlage 24; Schreiber, Kommentar zum BWG, 7. Auflage, 2002, § 36 Rn. 8). Entscheidet sie sich dagegen – wie hier geschehen – für eine amtliche Überbringung, trägt sie auch die Verantwortung für einen ordnungsgemäßen Zugang der Unterlagen beim Wahlberechtigten. Dies ergibt sich aus dem Wortlaut des § 28 Abs. 4 Satz 1 BWO („überbracht“ statt „über-sandt“). Davon abgesehen entspricht es auch der Interessenlage. Denn während bei der Versendung durch die Post ein Dritter eingeschaltet wird, verbleiben die Unterlagen bei der amtlichen Überbringung bis zur Aushändigung an den Wahlberechtigten im Bereich der Wahlbehörde.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der sich der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag stets angeschlossen haben, kann eine Wahl-anfechtung jedoch nur dann Erfolg haben, wenn ein Wahlfehler auf die Mandatsverteilung von Einfluss ist oder hätte sein können (vgl. BVerfGE 89, 243 [254]; Bundestagsdrucksache 16/900, Anlage 20). Das ist hier nicht der Fall. Die beiden zusätzlich abgegebenen Stimmen der Einspruchsführer hätten das Ergebnis der Bundestagswahl nur so geringfügig verändert, dass ein Einfluss auf die Sitzverteilung im Deutschen Bundestag ausgeschlossen werden kann.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

der Frau K. S. und des Herrn N. S., 64293 Darmstadt
– Az.: WP 79/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Die Einspruchsführer haben mit Schreiben vom 8. Oktober 2005, das am 11. Oktober 2005 beim Wahlprüfungsausschuss eingegangen ist, Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag eingelegt. Gegenstand des Einspruchs ist der Nichtzugang der Briefwahlunterlagen der Einspruchsführer und deren Zurückweisung von der Urnenwahl.

Die Einspruchsführer hatten bereits ihre Urlaubsreise nach Frankreich für die Zeit vom 21. August bis zum 18. September 2005 organisiert, als sie „von der inszenierten Auflösung des Bundestages und dem wahrscheinlichen Wahltermin, dem 18. September 2005, überrascht wurden“. Da ihnen die Teilnahme an dieser Wahl besonders wichtig war, beantragten sie am 9. August 2005 Briefwahlunterlagen, die zum Urlaubsort nach Frankreich geschickt werden sollten. Das Wahlamt Darmstadt stellte die Briefwahlunterlagen am 29. August 2005 aus. Vorher war dies nicht möglich, weil die Druckerei erst an diesem Tag die zu versendenden Stimmzettel lieferte. Mit dem Druck der Stimmzettel wiederum konnte erst am 25. August 2005 begonnen werden, da an diesem Tag der Bundeswahlausschuss noch über Beschwerden gegen Entscheidungen des hessischen Landeswahlausschusses zu entscheiden hatte. Obwohl den Einspruchsführern auf ihre telefonische Nachfrage hin am 31. August 2005 erklärt wurde, dass die Briefwahlunterlagen noch am 29. August 2005 versandt worden waren, kamen sie bis zum 17. September 2005 nicht am Urlaubsort der Einspruchsführer an. Diese kehrten daraufhin noch am 17. September 2005, einen Tag früher als ursprünglich geplant, aus dem Urlaub zurück. Denn sie konnten sich nicht vorstellen, dass beide Briefe mit den Briefwahlunterlagen bei der Post verloren gegangen sein sollten. In ihrer Auffassung, dass die Briefwahlunterlagen erst gar nicht abgeschickt worden seien, fühlten sich die Einspruchsführer bestätigt, als sie am Abend des 17. September 2005 in ihrem Briefkasten Wahlbenachrichtigungen vorfanden. Als sie jedoch am Wahltag im Wahllokal an der Urnenwahl teilnehmen wollten, wurden sie vom Wahlvorstand unter Hinweis auf den Wahlscheinvermerk im Wählerverzeichnis von der Stimmabgabe zurückgewiesen. Daraufhin begaben sie sich zum Wahlamt, das aber unter Hinweis auf § 28

Abs. 10 der Bundeswahlordnung (BWO) die Ausstellung neuer Wahlscheine verweigerte.

Die Einspruchsführer halten es für möglich, dass die Briefwahlunterlagen gar nicht abgeschickt worden seien, sondern nur im Computer ein entsprechender Eintrag gemacht worden sei. Sie merken an, dass ihnen die Risiken der Briefwahl, insbesondere der „Fallstrick“ des § 28 BWO, nicht bekannt gewesen seien. Sonst hätten sie auf die Briefwahl verzichtet und wären entsprechend früher aus dem Urlaub zurückgekommen. Die Einspruchsführer sind der Ansicht, dass ihnen durch die „übereilte Neuwahl mit unsicherem Wahltag und chaotischem Verfahren“ eines ihrer wichtigsten Bürgerrechte genommen worden sei. Sie bezweifeln, dass bei solch einer Wahl die Gesetze und Vorschriften geeignet seien, das Wahlrecht der Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. Insofern stelle sich die Frage, ob das noch verfassungsgemäß sei. Die Einspruchsführer weisen ferner darauf hin, dass die Wahlunterlagen nicht per E-Mail, sondern über Postwege „mit selbst in Europa unmöglichen Laufzeiten“ verschickt würden.

Der Landeswahlleiter für Hessen, der zu dem Einspruch Stellung genommen hat, erklärt, dass die Briefwahlunterlagen am 29. August 2005 an die Einspruchsführer versandt worden seien. Die Ausstellung eines neuen Wahlscheins sei nach § 28 Abs. 10 BWO nur möglich, wenn der Wahlberechtigte bis zum Tag vor der Wahl, 12.00 Uhr, glaubhaft versichere, dass ihm der beantragte Wahlschein nicht zugegangen sei. Diese Frist sei im Falle der Einspruchsführer bereits verstrichen gewesen.

Die Einspruchsführer, denen die Stellungnahme des Landeswahlleiters zugesandt worden ist, haben sich dazu nicht geäußert.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet. Verstöße gegen Vorgaben des Wahlrechts können nicht festgestellt werden.

I.

Der Wahlvorstand musste die Einspruchsführer von der Stimmabgabe bei der Urnenwahl zurückweisen. Denn gemäß § 56 Abs. 6 Nr. 2 BWO hat der Wahlvorstand einen Wähler zurückzuweisen, der keinen Wahlschein vorlegt, obwohl sich im Wählerverzeichnis ein Wahlscheinvermerk befindet, es sei denn, es wird festgestellt, dass er nicht im Wahlscheinverzeichnis eingetragen ist. Diese Voraussetzungen einer Zurückweisung lagen hier vor. Die Einspruchsführer konnten keine Wahlscheine vorlegen, da ihnen die Briefwahlunterlagen mit den Wahlscheinen nicht zugegangen waren. Zugleich befanden sich im Wählerverzeichnis Wahlscheinvermerke. Da die Wahlscheine tatsächlich erteilt worden waren, war auch die Feststellung ausgeschlossen, dass sie nicht im Wahlscheinverzeichnis eingetragen waren.

Es war auch nicht mehr möglich, den Einspruchsführern neue Wahlscheine zu erteilen. Gemäß § 28 Abs. 10 Satz 2 BWO können nicht zugegangene Wahlscheine zwar ersetzt werden, aber nur bis 12.00 Uhr des Tages vor der Wahl. Die Einspruchsführer wandten sich aber erst am Wahltag, nachdem sie von der Stimmabgabe zurückgewiesen worden waren, an das Wahlamt, um neue Wahlscheine zu bekommen.

Soweit die Einspruchsführer mit ihrer Anmerkung, sie seien bei der Beantragung der Briefwahlunterlagen nicht über die „Fallstricke“ des § 28 BWO informiert gewesen, rügen wollen, dass die Wahlorgane eine entsprechende Information unterlassen hätten, ist darauf zu verweisen, dass die Gemeindebehörden gemäß § 20 Abs. 1 BWO spätestens am 24. Tage vor der Wahl, also am 24. August 2005, öffentlich bekannt gemacht haben, dass nicht zugegangene Wahlscheine bis 12.00 Uhr des Tages vor der Wahl ersetzt werden (vgl. Punkt 5.2 der Anlage 5 zu § 20 Abs. 1 BWO).

II.

Auch darin, dass die am 9. August 2005 beantragten Briefwahlunterlagen bis zum 17. September 2005 nicht bei der von den Einspruchsführern angegebenen Adresse eingegangen waren, liegt kein Wahlfehler. Denn nach ständiger Praxis des Deutschen Bundestages in Wahlprüfungsangelegenheiten trägt der Briefwähler das Risiko, dass Wahlschein und Briefwahlunterlagen ihn nicht oder nicht rechtzeitig erreichen, sofern die Gemeindebehörde die Unterlagen ordnungsgemäß und rechtzeitig erteilt und der Post übergeben hat (vgl. Bundestagsdrucksachen 13/3035, Anlage 17; 13/3927, Anlage 24; Schreiber, Kommentar zum BWG, 7. Auflage, 2002, § 36 Rn. 8). Das war hier der Fall.

Die Einspruchsführer halten es zwar für möglich, dass die Unterlagen gar nicht zur Post gegeben wurden. Für den Wahlprüfungsausschuss besteht aber kein Grund, an den gegenteiligen Angaben in der – unwidersprochen gebliebenen –

Stellungnahme des Landeswahlleiters zu zweifeln. Insbesondere kann aus dem Umstand, dass den Einspruchsführern Wahlbenachrichtigungen übersandt wurden, obwohl sie bereits Briefwahlunterlagen beantragt hatten, nichts Gegenteiliges gefolgert werden. Denn gemäß § 19 Abs. 3 BWO unterbleibt die Versendung einer Wahlbenachrichtigung keinesfalls bei allen Wahlberechtigten, die bereits einen Wahlschein und Briefwahlunterlagen beantragt hatten, sondern nur bei denen, die gemäß § 16 Abs. 2 BWO nur auf Antrag ins Wählerverzeichnis eingetragen werden.

Die Erteilung und Versendung der Unterlagen erfolgte auch rechtzeitig. Die Unterlagen wurden 20 Tage vor dem Wahltag, am 29. August 2005, ausgestellt und versandt. Das war der frühestmögliche Termin. Denn erst an diesem Tag erhielt das Wahlamt die zu versendenden Stimmzettel. Diese konnten ihrerseits erst gedruckt werden, nachdem der Bundesausschuss am 25. August 2005 über Beschwerden gegen Entscheidungen des Landeswahlausschusses entschieden hatte (vgl. § 28 Abs. 2 Satz 5 BWG i. V. m. § 52 Abs. 3 BWG, § 1 der Verordnung über die Abkürzung von Fristen im Bundeswahlgesetz für die Wahl zum 16. Deutschen Bundestag vom 21. Juli 2005 [BGBl. I S. 2179]).

Eine Versendung von Wahlscheinen und Briefwahlunterlagen per E-Mail, wie sie die Einspruchsführer offenbar für wünschenswert erachten, ist in § 28 Abs. 4 BWO nicht vorgesehen. Ob sie durch eine Gesetzesänderung ermöglicht werden sollte, ist eine Frage, über die nicht im Wahlprüfungsverfahren zu entscheiden ist.

III.

Soweit die Einspruchsführer die Verfassungsmäßigkeit der in ihren Augen „übereilten Neuwahl mit unsicherem Wahltag und chaotischem Verfahren“ anzweifeln, ist darauf zu verweisen, dass das Bundesverfassungsgericht am 25. August 2005 entschieden hat, dass die Auflösung des 15. Deutschen Bundestages und die Ansetzung von Neuwahlen für den 18. September 2005 verfassungsmäßig war (vgl. BVerfG, NJW 2005, S. 2669 ff.). Hieran ist der Bundestag gemäß § 31 Abs. 1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG) gebunden. Soweit die Einspruchsführer die Verfassungsmäßigkeit der für die Vorbereitung und Durchführung der Neuwahlen geltenden Vorschriften in Frage stellen wollen, ist daran zu erinnern, dass sich der Deutsche Bundestag im Rahmen der Wahlprüfung nicht dazu berufen sieht, die Verfassungswidrigkeit von Wahlrechtsvorschriften festzustellen. Diese Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden (vgl. Bundestagsdrucksachen 15/2400, Anlage 11, S. 49; 16/1800, Anlage 57, S. 280; ferner BVerfGE 89, 291 [300]).

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

der Frau U. L., 06193 Petersberg
– Az.: WP 101/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Die Einspruchsführerin hat mit Schreiben an die Kreiswahlleiterin des Wahlkreises 72 (Bernburg – Bitterfeld – Saalkreis) vom 19. September 2005, das am 14. Oktober 2005 beim Wahlprüfungsausschuss eingegangen ist, Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag eingelegt. Gegenstand des Einspruchs ist die Zurückweisung der Einspruchsführerin von der Stimmabgabe.

Da die Einspruchsführerin am Wahltag ärztlichen Bereitschaftsdienst hatte, stellte sie am 12. September 2005 einen Wahlscheinantrag. Dieser wurde am 13. September bearbeitet. Am selben Tag wurden der Wahlschein und die Briefwahlunterlagen versandt. Diese gingen der Einspruchsführerin jedoch aus ungeklärten Gründen nie zu. Als sie daraufhin am Wahltag gegen 17.25 Uhr im Wahllokal wählen wollte, verweigerte der Wahlvorstand ihr unter Hinweis auf den Wahlscheinvermerk im Wählerverzeichnis die Teilnahme an der Urnenwahl.

In den Augen der Einspruchsführerin liegt hierin ein Wahlfehler.

Der Landeswahlleiter des Landes Sachsen-Anhalt, der unter Einbeziehung der Kreiswahlleiterin des Wahlkreises 72 zu dem Einspruch Stellung genommen hat, geht demgegenüber unter Hinweis auf § 56 Abs. 6 Nr. 2 der Bundeswahlordnung (BWO) davon aus, dass die Einspruchsführerin zu Recht von der Stimmabgabe zurückgewiesen wurde.

Die Einspruchsführerin hat sich zu der ihr zugänglich gemachten Stellungnahme des Landeswahlleiters nicht mehr geäußert.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet. Ein Wahlfehler liegt nicht vor.

Der Wahlvorstand musste nach § 56 Abs. 6 Nr. 2 BWO die Einspruchsführerin von der Stimmabgabe zurückweisen. Denn sie konnte keinen Wahlschein vorlegen, obwohl sich im Wählerverzeichnis ein Wahlscheinvermerk befand.

Ein neuer Wahlschein, der ihr die Teilnahme an der Urnenwahl ermöglicht hätte, konnte der Einspruchsführerin zu diesem Zeitpunkt nicht mehr erteilt werden. Denn nach § 28 Abs. 10 Satz 2 BWO können nicht zugegangene Wahlscheine nur bis 12.00 Uhr des Tages vor der Wahl ersetzt werden.

Auch darin, dass die am 12. September 2005 beantragten und bereits am 13. September 2005 abgeschickten Briefwahlunterlagen offenbar auf dem Postweg zur Einspruchsführerin verloren gegangen sind, liegt kein Wahlfehler. Denn das Risiko, dass ordnungsgemäß und rechtzeitig ausgestellte und der Post übergebene Briefwahlunterlagen und Wahlscheine dem Wahlberechtigten nicht rechtzeitig zugehen, trägt grundsätzlich der Wahlberechtigte (vgl. Bundestagsdrucksache 13/3927, Anlage 24).

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

der Frau M. M. d. I. F., 81479 München

– Az.: WP 65/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 3. Oktober 2005, das am 19. Oktober 2005 beim Wahlprüfungsausschuss eingegangen ist, hat die Einspruchsführerin Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag am 18. September 2005 eingelegt.

Die Einspruchsführerin trägt vor, trotz frühzeitiger Anfrage bei der Stadt Lünen keine Briefwahlunterlagen erhalten zu haben. Den Antrag habe eine Freundin per Internet gestellt. Diese habe ihr die Unterlagen zusenden wollen, da sich die Einspruchsführerin in Italien aufgehalten habe. Bei einer früheren Wahl habe alles geklappt.

Die Landeswahlleiterin von Nordrhein-Westfalen, die unter Einbeziehung der Stadt Lünen eine Stellungnahme abgegeben hat, erklärt, dass die Einspruchsführerin in Lünen mit Hauptwohnsitz gemeldet gewesen sei. Folglich sei sie auch in das Wählerverzeichnis eingetragen worden und habe eine Wahlbenachrichtigungskarte erhalten. Beim Wahlamt der Stadt seien jedoch weder ein Antrag auf Ausstellung eines Wahlscheins und Zusendung von Briefwahlunterlagen eingegangen noch eine schriftliche Anfrage nach den Möglichkeiten der Teilnahme an der Bundestagswahl trotz urlaubsbedingten Auslandsaufenthalts. Ob eine derartige fernmündliche Anfrage gestellt worden sei, lasse sich bei der Vielzahl der im Vorfeld der Wahl bei den Wahlämtern eingehenden telefonischen Anfragen nicht mehr ermitteln. Ein solches Telefonat hätte auch nur der Beratung dienen können. Anträge auf Ausstellung eines Wahlscheins und Zusendung von Briefwahlunterlagen seien immer schriftlich zu stellen. Ein fehlerhaftes Verhalten des Wahlamtes der Stadt Lünen sei daher nicht zu erkennen.

Nachdem die Übersendung der Stellungnahme an die Adresse der Einspruchsführerin in Deutschland fehlgeschlagen ist, ist sie ihr an die von ihr angegebene italienische Adresse übersandt worden. Die Einspruchsführerin hat sich zu der Stellungnahme nicht geäußert.

Nach Prüfung der Sach- und Rechtslage hat der Wahlprüfungsausschuss beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet. Der Umstand, dass die Einspruchsführerin keinen Wahlschein und keine Briefwahlunterlagen erhalten hat, ist nicht auf einen Wahlfehler der Stadt Lünen zurückzuführen.

Denn gemäß § 17 Abs. 2 des Bundeswahlgesetzes (BWG) und § 25 der Bundeswahlordnung (BWO) ist Voraussetzung für die Ausstellung und Übersendung von Wahlschein und Briefwahlunterlagen ein entsprechender Antrag. Ein solcher wurde hier nicht wirksam gestellt. Das liegt auf der Hand, wenn – wie die Landeswahlleiterin behauptet – bei der Stadt Lünen seitens der Einspruchsführerin überhaupt kein Antrag einging. Doch auch wenn – wie die Einspruchsführerin behauptet – dieser per Internet von ihrer Freundin für sie gestellt wurde, kann die Beurteilung keine andere sein. Denn dann hätte es jedenfalls an der gemäß § 27 Abs. 3 BWO erforderlichen Vorlage einer schriftlichen Vollmacht gefehlt, der zu entnehmen gewesen wäre, dass die Freundin der Einspruchsführerin dazu berechtigt war, für die Einspruchsführerin den Antrag zu stellen.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

der Frau C. M., 21107 Hamburg
– Az.: WP 66/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 21. September 2005, das der stellvertretende Kreiswahlleiter des Wahlkreises 24 (Hamburg – Bergedorf – Harburg) am 30. September 2005 per Telefax an den Deutschen Bundestag weitergeleitet hat, hat die Einspruchsführerin Einspruch gegen die Wahl zum 16. Deutschen Bundestag am 18. September 2005 eingelegt.

Die Einspruchsführerin trägt vor, dass sie ihr Recht, an der Wahl teilzunehmen, nicht habe ausüben können. Zunächst habe sie keine Wahlbenachrichtigungskarte und erst auf telefonische Anforderung eine Ersatzkarte erhalten. Da sie am Wahltag Termine gehabt habe, habe sie per Telefax Briefwahlunterlagen beantragt, diese jedoch nie erhalten. Als sie deshalb telefonisch nachgefragt habe, habe man ihr gesagt, dass sie, wenn sie nicht vor dem Wahltag ins Ortsamt komme, am Wahltag zur Urnenwahl gehen müsse. Die Einspruchsführerin habe deshalb alle ihre Termine abgesagt und sei am Wahltag ins Wahllokal gegangen. Dort habe man sie allerdings nicht wählen lassen. Vielmehr sei ihr erklärt worden, dass sie „laut vorliegenden Unterlagen“ bereits gewählt habe und nur noch die Möglichkeit bestehe, ins Wahlamt zu gehen und die Angelegenheit dort zu klären. Im Wahlamt habe sie aber niemanden vorgefunden, mit dem sie die Angelegenheit hätte klären können.

Der stellvertretende Kreiswahlleiter des Wahlkreises 24 hat unter Einbeziehung eines Berichts des kommissarischen Ortsamtsleiters des Ortsamts Wilhelmsburg, der die Dienstaufsicht über die für die Einspruchsführerin zuständige Briefwahlstelle innehatte, zu dem Einspruch Stellung genommen. Er führt aus, dass es im Vorfeld der Wahl zwischen der Wahldienststelle und der Einspruchsführerin zwei Telefongespräche gegeben habe. Im ersten Telefonat habe sie sich darüber beschwert, dass sie keine Wahlbenachrichtigungskarte erhalten habe. Da die Wahlbenachrichtigungskarte nicht mit dem Vermerk „unbekannt“ oder einem ähnlichen Vermerk zurückgekommen sei, habe man der Einspruchsführerin eine Ersatz-Wahlbenachrichtigungskarte angeboten und ihr zugesandt. Die Einspruchsführerin habe dann per Fax Briefwahlunterlagen beantragt, die ihr umgehend zugesandt worden seien. Im zweiten Telefonat einige Tage später habe die Einspruchsführerin sehr aufgebracht

der Wahldienststelle mitgeteilt, dass die Wahlunterlagen nicht bei ihr angekommen seien. Trotz eines Hinweises auf eventuelle Schwierigkeiten auf dem Postweg sei die Einspruchsführerin kaum zu beruhigen gewesen und habe damit gedroht, alle anzuzeigen. Man habe ihr angeboten, in die Wahldienststelle zu kommen, damit man ihr dort einen Ersatzwahlschein ausstellen könne. Dazu sei sie jedoch nicht bereit gewesen. Die Aussage, dass sie, wenn sie nicht bis zum Wahltag in die Wahldienststelle komme, am Wahltag im Wahllokal wählen könne, sei von der Wahldienststelle nie gemacht worden. Am Wahltag sei die Einspruchsführerin tatsächlich im Wahllokal gewesen, jedoch nicht in der Wahldienststelle des Ortsamts. Die Einspruchsführerin habe sich „selbst ihr Wahlrecht genommen“, da sie zu keiner Zeit bereit gewesen sei, ihr aufgezeigte Lösungsmöglichkeiten in Betracht zu ziehen. Es sei kein schuldhaftes Verhalten der Verwaltung erkennbar.

Die Einspruchsführerin hat sich zu der Stellungnahme des stellvertretenden Kreiswahlleiters, die ihr bekannt gegeben wurde, nicht geäußert.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet.

I.

Die Zurückweisung der Einspruchsführerin von der Stimmabgabe bei der Urnenwahl stellt keinen Wahlfehler dar. Denn gemäß § 56 Abs. 6 Nr. 2 der Bundeswahlordnung (BWO) hat der Wahlvorstand einen Wähler zurückzuweisen, der keinen Wahlschein vorlegt, obwohl sich im Wählerverzeichnis ein Wahlscheinvermerk befindet, es sei denn, es wird festgestellt, dass er nicht im Wahlscheinverzeichnis eingetragen ist. Diese Voraussetzungen einer Zurückweisung lagen hier vor. Die Einspruchsführerin konnte keinen Wahlschein vor-

legen, da ihr die Briefwahlunterlagen mit dem Wahlschein nicht zugegangen waren. Zugleich befand sich im Wählerverzeichnis ein Wahlscheinvermerk. Da der Wahlschein tatsächlich erteilt worden war, war auch die Feststellung ausgeschlossen, dass sie nicht im Wahlscheinverzeichnis eingetragen war. Ein neuer Wahlschein, der ihr die Teilnahme an der Wahl ermöglicht hätte (vgl. § 14 Abs. 1 des Bundeswahlgesetzes (BWG)), konnte zu diesem Zeitpunkt nicht mehr ausgestellt werden. Gemäß § 28 Abs. 10 Satz 2 BWO können nicht zugegangene Wahlscheine zwar ersetzt werden, aber nur bis 12.00 Uhr des Tages vor der Wahl.

II.

Dass der mit den Briefwahlunterlagen beantragte Wahlschein die Einspruchsführerin nicht rechtzeitig erreichte, ist ebenfalls nicht auf einen Wahlfehler zurückzuführen. Nach ständiger Auffassung des Deutschen Bundestages in Wahlprüfungsangelegenheiten trägt der Wähler das Risiko, dass Wahlschein und Briefwahlunterlagen ihn nicht oder nicht rechtzeitig erreichen, sofern die Gemeindebehörde die Unterlagen ordnungsgemäß und rechtzeitig ausgestellt und der Post übergeben hat (vgl. Bundestagsdrucksachen 13/3035, Anlage 17; 13/3927, Anlage 24; 15/4750, Anlage 6; Schreiber, Kommentar zum BWG, 7. Auflage, 2002, § 36 Rn. 8). Das war nach dem insoweit unbestrittenen Vortrag des stellvertretenden Kreiswahlleiters hier der Fall.

III.

Der Umstand, dass die Einspruchsführerin zunächst keine Wahlbenachrichtigungskarte erhielt, hat sich nicht auf die Möglichkeit, ihr Wahlrecht auszuüben, ausgewirkt, weil sie auf Nachfrage eine Ersatzbenachrichtigungskarte bekam und ihren Antrag auf Ausstellung von Briefwahlunterlagen damit noch rechtzeitig stellen konnte. Im Übrigen ist das Risiko, dass ordnungsgemäß verschickte Wahlbenachrichti-

gungen auf dem Postweg verloren gehen können, nicht der Wahlbehörde zuzurechnen. Denn wie sich aus § 19 Abs. 1 Satz 3 BWO, der von einer „Versendung“ spricht, ergibt, handelt es sich – wie bei Wahlschein und Briefwahlunterlagen – nur um eine „Schickschuld“, nicht um eine „Bringschuld“. Gegenüber Bürgerinnen und Bürgern, die im Vorfeld einer Bundestagswahl keine Wahlbenachrichtigung erhalten haben, besteht vielmehr die Erwartung, dass sie sich um die Wahrnehmung ihres Wahlrechts kümmern (vgl. Bundestagsdrucksache 15/1150, Anlage 40). Dies hat die Einspruchsführerin im Hinblick auf die Wahlbenachrichtigung auch erfolgreich getan.

IV.

Ob der in der Einspruchsschrift erhobene Vorwurf, man habe der Einspruchsführerin telefonisch mitgeteilt, dass sie, auch ohne sich einen neuen Wahlschein zu besorgen, am Wahltag an der Urnenwahl teilnehmen könne, entgegen der von der Einspruchsführerin unwidersprochenen Aussage des stellvertretenden Kreiswahlleiters, zutrifft, kann dahingestellt bleiben. Zwar wäre solch eine Auskunft falsch gewesen, wie sich aus § 56 Abs. 6 Nr. 2 BWO und dem unter I. Gesagten ergibt. Es könnte ferner auch nicht ausgeschlossen werden, dass die Einspruchsführerin sich ohne diese Auskunft einen neuen Wahlschein besorgt und mit ihm ihr Wahlrecht ausgeübt hätte. Jedoch hätte die Stimme der Einspruchsführerin das Ergebnis der Bundestagswahl nur so geringfügig verändert, dass ein Einfluss des Wahlfehlers auf die Sitzverteilung im Deutschen Bundestag ausgeschlossen werden könnte. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der sich der Deutsche Bundestag stets angeschlossen hat, können aber nur solche Wahlfehler einen Wahleinspruch erfolgreich begründen, die auf die Mandatsverteilung von Einfluss sind oder hätten sein können (vgl. nur BVerfGE 89, 243 [254]; Bundestagsdrucksache 16/900, Anlage 1).

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn Dr. U. S., NY 10029 New York, USA
– Az.: WP 129/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Der Einspruchsführer hat mit Schreiben vom 31. Oktober 2005, das am 1. November 2005 per Telefax beim Deutschen Bundestag eingegangen ist, Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag eingelegt. Der Einspruch betrifft die Versendung der Briefwahlunterlagen des Einspruchsführers.

Der seit 2003 in New York lebende Einspruchsführer stellte am 6. August 2005 einen Antrag auf Eintragung ins Wählerverzeichnis beim Kreisverwaltungsreferat der Stadt München, seinem letzten Wohnort in Deutschland. Am 31. August 2005 wurde der Einspruchsführer antragsgemäß ins Wählerverzeichnis eingetragen, Wahlschein und Briefwahlunterlagen wurden ausgestellt und per Luftpost an die vom Einspruchsführer angegebene Adresse versendet. Eine frühere Versendung war nicht möglich, weil dem Kreisverwaltungsreferat die Stimmzettel erst am 31. August 2005 zur Verfügung standen. Über die Versendung am 31. August 2005 wurde der Einspruchsführer am 7. September 2005 in Kenntnis gesetzt, als er sich per E-Mail beim Kreisverwaltungsreferat nach dem Verbleib der Unterlagen erkundigte. Am Sonntag, den 11. September 2005, wandte sich der Einspruchsführer erneut mit einer E-Mail an das Kreisverwaltungsreferat. Darin heißt es:

„Sehr geehrter Herr ...,

vielen Dank fuer Ihre Antwort. Leider habe ich aber bis heute meine Briefwahlunterlagen noch nicht erhalten.

Ich hoffe, dass ich die Wahlunterlagen noch rechtzeitig bekomme, um an der Wahl teilzunehmen. Wenn ich die Unterlagen bis zumindest Mittwoch dieser Woche erhalten sollte, kann ich sie mit ‚global priority mail‘ innerhalb von drei Tagen nach München zurücksenden.

Vielen Dank für Ihre Unterstützung.

Beste Gruesse ...“.

Diese E-Mail blieb unbeantwortet und es wurde auch sonst nichts vom Kreisverwaltungsreferat veranlasst. Da die Briefwahlunterlagen nicht mehr beim Einspruchsführer ankamen, nahm dieser nicht an der Wahl teil.

Der Einspruchsführer ist der Auffassung, dass seine E-Mail vom 11. September 2005 als Anregung zur erneuten Versendung seiner Briefwahlunterlagen hätte verstanden werden müssen. Er meint, wenn das Kreisverwaltungsreferat ihm daraufhin sofort die Unterlagen per Kurier/Eilpost zugesandt hätte, hätte er noch die Möglichkeit zur Ausübung seines Wahlrechts gehabt. Denn die Unterlagen hätten ihn durchaus noch bis zum 14. September 2005 erreichen können, und die US-Post sichere zu, dass mit „global priority mail“ von New York versandte Briefe innerhalb von drei Tagen ihren Empfänger in Deutschland erreichten. Das Verhalten des Kreisverwaltungsreferats München habe ihn in seinem ihm aus der Verfassung zustehendem Wahlrecht verletzt. Dies sei umso ärgerlicher, als er neben der Briefwahl rechtlich keine andere Möglichkeit der Wahlteilnahme – etwa nach Deutschland zu fliegen und dort vor Ort zu wählen – gehabt habe.

Das Kreisverwaltungsreferat München, das zu dem Einspruch Stellung genommen hat, ist der Ansicht, dass der E-Mail vom 11. September 2005 entgegen der Auffassung des Einspruchsführers keine Anregung zur Zusendung der Briefwahlunterlagen habe entnommen werden können. Der Einspruchsführer habe darin lediglich seine Hoffnung zum Ausdruck gebracht, dass die Wahlunterlagen ihn noch rechtzeitig erreichen. Zwar hätte der Einspruchsführer am 12. September 2005 noch über die Möglichkeit der Beantragung eines Ersatzwahlscheins informiert werden können. Diesen hätte er aber bei Standardversand mit Luftpost nicht mehr rechtzeitig erhalten oder gar zurücksenden können.

Der Einspruchsführer hat sich zu der ihm übermittelten Stellungnahme nicht mehr geäußert.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet.

I.

Es ist dem Kreisverwaltungsreferat der Stadt München nicht als Wahlfehler zuzurechnen, dass die am 31. August 2005 verschickten Wahlunterlagen dem Einspruchsführer nicht zugegangen sind. Denn nach ständiger Praxis des Deutschen Bundestages in Wahlprüfungsangelegenheiten trägt der Briefwähler das Risiko, dass Wahlschein und Briefwahlunterlagen ihn nicht oder nicht rechtzeitig erreichen, sofern die Gemeindebehörde die Unterlagen ordnungsgemäß und rechtzeitig erteilt und der Post übergeben hat (vgl. Bundestagsdrucksachen 13/3035, Anlage 17; 13/3927, Anlage 24; 15/4750, Anlage 6; Schreiber, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 7. Auflage, 2002, § 36 Rn. 8). Das war hier der Fall.

Die Unterlagen wurden am 31. August 2005, 18 Tage vor der Wahl, ausgestellt und versandt. Eine frühere Versendung war nicht möglich, da die mit zu versendenden Stimmzettel (vgl. § 28 Abs. 3 Nr. 1 der Bundeswahlordnung [BWO]) erst am 31. August 2005 zur Verfügung standen. Die Versendung erfolgte auch, wie es § 28 Abs. 4 Satz 4 BWO für eine Versendung in außereuropäische Gebiete vorschreibt, mit Luftpost.

II.

Es stellt auch keinen Wahlfehler dar, dass das Kreisverwaltungsreferat der Stadt München dem Einspruchsführer auf seine E-Mail vom 11. September 2005 hin keinen neuen Wahlschein nebst Briefwahlunterlagen ausstellte und übersandte.

Zwar kann gemäß § 28 Abs. 10 Satz 2 BWO bis zum Tage vor der Wahl, 12.00 Uhr, ein neuer Wahlschein ausgestellt werden, wenn ein Wahlberechtigter glaubhaft versichert, dass ihm der beantragte Wahlschein nicht zugegangen ist. Mit seiner E-Mail vom 11. September 2005 hatte der Einspruchsführer auch glaubhaft dargelegt, dass ihm die am 31. August 2005 abgeschickten Wahlunterlagen mit dem Wahlschein nicht zugegangen waren. Ferner hätte auch der Umstand, dass sich der Einspruchsführer des Kommunikationsmittels der E-Mail bediente, der Ausstellung eines neuen Wahlscheins gemäß § 28 Abs. 10 Satz 2 BWO nicht entgegengestanden. Denn gemäß § 27 Abs. 1 Satz 2 BWO kann die Erteilung eines Wahlscheins auch durch eine E-Mail beantragt werden. Für die Erteilung eines neuen Wahlscheins nach § 28 Abs. 10 Satz 2 BWO kann nichts anderes gelten (vgl. Bundestagsdrucksache 15/4750, Anlage 6, S. 30).

Jedoch war die E-Mail nicht als Aufforderung zur Ausstellung und Übersendung eines neuen Wahlscheins nebst Briefwahlunterlagen zu verstehen. Dies folgt zwar noch nicht daraus, dass der Einspruchsführer auf die Verwendung von Begriffen wie „Antrag“ oder „Aufforderung“ verzichtete. Denn es genügt, wenn der Wille, einen neuen Wahlschein zu bekommen, sich erst durch Interpretation des ausdrücklich Erklärten ergibt. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass aus Sicht eines die Interessenlage des Erklärenden berücksichtigenden Empfängers eindeutig der Wille des Erklärenden erkennbar wird, einen neuen Wahlschein zu erhalten. Dies war hier nicht der Fall. Zwar war erkennbar, dass der Einspruchsführer vom Kreisverwaltungsreferat weitere Schritte erwartete, um ihm eine Wahlteilnahme zu ermöglichen. Dies folgt insbesondere aus der Dankesformel am Schluss der E-Mail. Denn da sich der Einspruchsführer für

die Auskunft des Kreiswahlreferats vom 7. September 2005 bereits am Anfang seine E-Mail bedankt hatte, ergibt der Dank für die Unterstützung am Ende der E-Mail nur Sinn, wenn man ihn auf eine noch zu leistende Unterstützung bezieht. Indes konnte diese Bitte um Unterstützung nicht ohne weiteres als auf die Ausstellung und Übersendung eines neuen Wahlscheines gerichtet verstanden werden. Denn die Ausstellung eines neuen Wahlscheins hätte bedeutet, dass der bereits am 31. August 2005 versandte Wahlschein gemäß § 28 Abs. 10 Satz 2 i. V. m. Abs. 8 Satz 1 BWO seine Gültigkeit verloren hätte und damit gemäß § 59 bzw. § 75 Abs. 1 BWO nicht mehr zur Abgabe einer gültigen Stimme hätte benutzt werden können. Da ein neuer Wahlschein frühestens am Montag, den 12. September 2005, hätte ausgestellt und versandt werden können, und zwar allenfalls mit normaler Luftpost (vgl. § 28 Abs. 4 Satz 4 BWO), wäre der Einspruchsführer mit der Beantragung eines neuen Wahlscheins also das Risiko eingegangen, dass ihn der neue – gültige – Wahlschein nicht mehr rechtzeitig erreicht und der ihm vielleicht noch zugehende alte Wahlschein nicht mehr gültig ist. Bei dieser Interessenlage hätte die E-Mail des Einspruchsführers nur dann als Aufforderung zur Ausstellung eines neuen Wahlscheins verstanden werden müssen, wenn er dies explizit verlangt hätte oder sonst zum Ausdruck gekommen wäre, dass er bereit ist, das beschriebene Risiko einzugehen. So hat aber nicht einmal der Einspruchsführer selbst seine E-Mail verstanden. Denn er interpretiert sie lediglich als Anregung zur erneuten Versendung von Briefwahlunterlagen.

III.

Allerdings hätte das Kreiswahlreferat die E-Mail vom 11. September 2005 auch nicht einfach unbeantwortet lassen dürfen. Denn auch wenn die E-Mail, wie unter II. gezeigt, nicht als Antrag auf Ausstellung neuer Wahlunterlagen verstanden werden konnte, kam doch deutlich die Erwartung des Einspruchsführers zum Ausdruck, dass das Kreiswahlreferat das in seiner Macht Stehende tun werde, um ihm die Ausübung seines Wahlrechts zu ermöglichen. Da es vorliegend mehrere Wege gab, von dem jeder mit Risiken, Kosten oder Unzuträglichkeiten behaftet war, und die E-Mail nicht erkennen ließ, welche Risiken, Kosten oder Unzuträglichkeiten der Einspruchsführer in Kauf zu nehmen bereit war, hätte die Aufgabe des Kreiswahlreferats darin bestanden, dem Einspruchsführer die verschiedenen Möglichkeiten aufzuzeigen. D. h., dem Einspruchsführer hätte zum einen mitgeteilt werden müssen, dass die Ausstellung und Versendung neuer Wahlunterlagen auf seinen Antrag hin zwar möglich ist, dass die bereits versandten Unterlagen dadurch aber ihre Gültigkeit verlieren und die neuen Unterlagen nur mit normaler Luftpost an ihn versandt werden. Zum anderen hätte er davon in Kenntnis gesetzt werden müssen, dass die neu ausgestellten Unterlagen auch persönlich bei der Gemeindebehörde in Deutschland abgeholt werden können und dann das Wahlrecht an Ort und Stelle ausgeübt werden kann (vgl. § 28 Abs. 5 BWO). Auf der Grundlage dieser Informationen hätte der Einspruchsführer dann entscheiden können, ob er neue Unterlagen beantragt, ob er diese sich zusenden lässt oder selbst nach Deutschland kommt, oder ob er sich doch darauf beschränkt zu hoffen, dass die beantragten Unterlagen noch ankommen.

Der in der Nichtbeantwortung der E-Mail liegende Wahlfehler ist jedoch nicht mandatsrelevant. Denn selbst wenn der

Einspruchsführer sich auf die Information des Kreiswahlreferats hin etwa dafür entschieden hätte, neue Briefwahlunterlagen zu beantragen und nach Deutschland zu kommen, um gemäß § 28 Abs. 5 BWO vor Ort sein Wahlrecht auszuüben, hätte seine Stimme das Ergebnis der Bundestagswahl nur so geringfügig beeinflusst, dass ein Einfluss auf die Sitzverteilung im 16. Deutschen Bundestag ausgeschlossen werden kann. Nur solche Wahlfehler, die auf die Sitzverteilung nachweisbar von Einfluss sind oder bei denen zumindest mehr als nur die theoretische Möglichkeit eines solchen Einflusses besteht, vermögen aber nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der sich der Deutsche Bundestag stets angeschlossen hat, die Gültigkeit der Wahl in Frage zu stellen (vgl. nur BVerfGE 89, 291 [304]; Bundestagsdrucksache 16/900, Anlage 1, S. 6).

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

der Frau K. S. und des Herrn Dr. J. Z., CT2 9 DX Blean, Großbritannien
– Az.: WP 133/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Die Einspruchsführer haben mit Schreiben vom 29. Oktober 2005, das am 2. November 2005 beim Wahlprüfungsausschuss eingegangen ist, Einspruch gegen die Wahl zum 16. Deutschen Bundestag am 18. September 2005 eingelegt. Die beiden in Großbritannien lebenden Einspruchsführer monieren, dass sie ihr Wahlrecht nicht ausüben konnten.

I.

Die Einspruchsführerin trägt vor, sie habe sich Ende Juli 2005 in das Wählerverzeichnis der Stadt München eintragen lassen. Nach Angaben des Kreisverwaltungsreferats der Stadt München seien die Briefwahlunterlagen am 2. September 2005 an sie abgeschickt worden. Sie habe diese jedoch nie erhalten. Viele Freunde und Bekannte in Deutschland hätten dagegen ihre Briefwahlunterlagen bereits Mitte August erhalten.

Das Kreisverwaltungsreferat der Stadt München erklärt in seiner Stellungnahme zu dem Einspruch, dass die Briefwahlunterlagen am 31. August 2005 mit Luftpost exakt an die von der Einspruchsführerin angegebene Adresse versandt worden seien. Weshalb sie dort nicht eingegangen seien, wisse das Kreisverwaltungsreferat nicht. Die Unterlagen seien jedenfalls nicht mit dem Vermerk „unzustellbar“ zurückgekommen. Hätte die Einspruchsführerin den Nichterhalt der Briefwahlunterlagen rechtzeitig moniert, hätte ihr die Möglichkeit der Beantragung eines Ersatzwahlscheins aufgezeigt und ihr so eventuell noch die Ausübung ihres Wahlrechts ermöglicht werden können. Im Übrigen könne die Behauptung, dass viele Freunde und Bekannte der Einspruchsführer ihre Briefwahlunterlagen bereits Mitte August erhalten hätten, nicht richtig sein. Denn die Freigabe zum Stimmzetteldruck sei erst am 25. August 2005 erfolgt, so dass die Stimmzettel in der Regel nicht vor dem 29. August 2005 vorgelegen hätten.

II.

Der Einspruchsführer trägt vor, er habe seinen Antrag auf Eintragung in das Wählerverzeichnis der Gemeinde Seeheim-Jugenheim am 4. Juli 2005 persönlich in den Amtsbriefkasten der Gemeinde geworfen. Bei einer telefonischen

Rückfrage am 14. September 2005 habe er dann aber feststellen müssen, dass keine Eintragung erfolgt sei.

Der Landeswahlleiter für Hessen erklärt in seiner Stellungnahme zu dem Einspruch, dass beim Wahlamt der Gemeinde kein Antrag des Einspruchsführers auf Eintragung ins Wählerverzeichnis eingegangen sei, so dass er auch nicht in das Wählerverzeichnis eingetragen worden sei. Auch das in der Einspruchsschrift erwähnte Telefonat sei den Mitarbeiterinnen der Gemeinde Seeheim-Jugenheim nicht bekannt. Die Gemeinde habe aber darauf hingewiesen, dass alle Anträge, die dem Wahlamt und dem Bürgerbüro vorgelegen hätten, ordnungs- und fristgemäß bearbeitet worden seien. Anträge auf Erteilung von Wahlscheinen und Briefwahlunterlagen aus dem Ausland seien wegen der zu erwartenden längeren Postlaufzeiten vordringlich bearbeitet worden.

Die Einspruchsführer haben sich zu den ihnen übersandten Stellungnahmen nicht geäußert.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet.

I.

Dass die Einspruchsführerin keine Briefwahlunterlagen erhalten hat, kann nicht auf einen Wahlfehler des Kreisverwaltungsreferats München zurückgeführt werden. Denn nach ständiger Praxis des Deutschen Bundestages in Wahlprüfungsangelegenheiten trägt der Briefwähler das Risiko, dass Wahlschein und Briefwahlunterlagen ihn nicht oder nicht rechtzeitig erreichen, sofern die Gemeindebehörde die Unterlagen ordnungsgemäß und rechtzeitig ausstellt und der Post übergeben hat (vgl. Bundestagsdrucksachen 13/3035, Anlage 17; 13/3927, Anlage 24; 15/4750, Anlage 6; Schreiber, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 7. Auflage, 2002, § 36 Rn. 8). Das war hier der Fall. Die

Unterlagen wurden am 31. August 2005, also mehr als zwei Wochen vor dem Wahltag, mit Luftpost an die von der Einspruchsführerin angegebene Adresse versandt. Selbst wenn die Unterlagen – wie die Einspruchsführer behaupten – erst am 2. September 2005 abgeschickt worden wären, wäre dies noch rechtzeitig gewesen.

II.

Ob die Nichtteilnahme des Einspruchsführers an der Bundestagswahl auf einem Wahlfehler beruht, hängt davon ab, ob die vom hessischen Landeswahlleiter bestrittene Behauptung des Einspruchsführers zutrifft, dass der Einspruchsführer am 4. Juli 2005 einen Antrag auf Eintragung ins Wählerverzeichnis in den Amtsbriefkasten der Gemeinde geworfen hat. Denn dann hätte er gemäß § 16 Abs. 2 Nr. 2, § 17 Abs. 1 Nr. 5 Satz 1 der Bundeswahlordnung (BWO) i. V. m. § 12 Abs. 2 Satz 1 des Bundeswahlgesetzes (BWG) ins Wählerverzeichnis eingetragen werden müssen. Dies wiederum hätte ihm gemäß § 14 Abs. 1 BWG die Teilnahme an der Wahl ermöglicht. Im Ergebnis kann hier aber offen bleiben, ob ein Wahlfehler vorliegt.

Selbst wenn die Behauptung der Einspruchsführer nämlich zutreffen sollte, könnte der dann festzustellende Wahlfehler dem Einspruch nicht zum Erfolg verhelfen. Denn nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der sich der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag stets angeschlossen haben, können nur solche Wahlfehler einen Wahleinspruch erfolgreich begründen, die auf die Mandatsverteilung von Einfluss sind oder hätten sein können (vgl. nur BVerfGE 89, 243 [254]; Bundestagsdrucksache 16/900, Anlage 20). Die Stimme des Einspruchsführers hätte das Ergebnis der Bundestagswahl aber nur so geringfügig verändert, dass ein Einfluss auf die Sitzverteilung im 16. Deutschen Bundestag ausgeschlossen werden kann.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn Dr. U. M., 10115 Berlin

– Az.: WP 163/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 15. November 2005, das am 17. November 2005 beim Wahlprüfungsausschuss eingegangen ist, hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag eingelegt. Gegenstand des Einspruchs ist der verspätete Zugang der Briefwahlunterlagen des Einspruchsführers.

Der Einspruchsführer, der sich zum Zeitpunkt der Bundestagswahl aus beruflichen Gründen in Jerusalem aufhielt, beantragte am 30. August 2005 per E-Mail Briefwahlunterlagen beim Bezirkswahlamt Mitte von Berlin. Dieses stellte die Unterlagen am 1. September 2005 aus und kuvertierte sie als Luftpostbrief an die vom Einspruchsführer angegebene Adresse. Spätestens am Freitag, den 2. September 2005, wurde der Brief von der PIN AG abgeholt. Diese war mit dem Transport betraut und hatte zugesichert, dass die Unterlagen spätestens zwei Werktage nach Abholung im Bestimmungsland ankommen würden. Die PIN AG brachte die Unterlagen des Einspruchsführers zunächst in die Niederlande, um sie dort ihrem Vertragspartner, der Firma TPG bzw. – nach ihrer Umbenennung – TNT, zu übergeben, die sie nach Israel bringen sollte. In den Niederlanden wurden die Unterlagen am Dienstag, den 6. September 2005, mit dem Stempel der TPG versehen. Erst am 10. Oktober 2005 kamen die Unterlagen beim Einspruchsführer an.

Der Einspruchsführer ist der Auffassung, dass die lange Postlaufzeit darauf zurückzuführen sei, dass der Brief über die Weltfirma PIN AG versandt worden sei, die ihrerseits auf die Weltfirma TPG zurückgegriffen habe, um den Brief nach Israel zu befördern. Denn normalerweise benötige Post von Deutschland nach Israel höchstens eine Woche. Er sei also letztlich durch „unverantwortlich nachlässiges Handeln“ der zuständigen Behörde an der Ausübung seines Wahlrechts gehindert worden.

Der Landeswahlleiter des Landes Berlin, der zu dem Einspruch Stellung genommen hat, vermag hingegen kein Verschulden des Bezirkswahlamtes oder der PIN AG zu erkennen. Insbesondere sei der Poststempel vom 6. September 2005 kein Beleg dafür, dass die PIN AG den Brief nicht rechtzeitig weitergeleitet habe. Denn wenn man davon aus-

gehe, dass die PIN AG den Brief am Freitag, den 2. September 2005, vom Bezirkswahlamt bekommen habe, sei Dienstag, der 6. September 2005, genau der zweite Werktag gewesen, der mit der PIN AG für die Übergabe an die Post des Bestimmungslandes vereinbart worden sei. Die Verzögerung müsse daher beim weiteren Transport aufgetreten sein, für den weder das Bezirkswahlamt noch die PIN AG verantwortlich seien.

Der Einspruchsführer hält auch im Hinblick auf die Stellungnahme des Landeswahlleiters an seiner Auffassung fest, dass die verspätete Ankunft seiner Briefwahlunterlagen den Wahlbehörden bzw. der von ihnen eingeschalteten PIN AG zuzurechnen sei. Der Poststempel vom 6. September 2005 belege, wenn man die allgemeinen Gepflogenheiten zugrunde lege, lediglich den Eingang bei der von der PIN AG mit dem Weitertransport beauftragten TPG. Er sei jedoch kein Beleg dafür, dass diese den Brief auch fristgerecht an die israelische Post weitergeleitet habe. Gegen Letzteres spreche zudem, dass nach der zuletzt veröffentlichten Qualitätsstatistik der israelischen Post, die von der mehrjährigen Erfahrung des Einspruchsführers bestätigt werde, Briefsendungen, die von der Deutsche Post AG und der israelischen Post transportiert würden, zwischen Deutschland und Israel sechs, maximal sieben Tage benötigten. Auch er sei bei der Beantragung seiner Briefwahlunterlagen davon ausgegangen, dass sie von der Deutsche Post AG befördert würden, wie dies auch bei der Post anderer Berliner Behörden, z. B. dem Amtsgericht Charlottenburg oder der Technischen Universität Berlin, der Fall sei. Das Bezirkswahlamt habe hingegen trotz offenbar fehlender Erfahrung mit der PIN AG und trotz bestehenden E-Mail-Kontakts mit ihm nicht einmal Rücksprache genommen, welcher Versandweg für die Wahlunterlagen am besten geeignet sei.

Im Hinblick auf den Sach- und Streitstand im Übrigen wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes von einer mündlichen Verhandlung abzu-
sehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet. Ein Wahlfehler liegt nicht vor.

Ohne hierzu verfassungsrechtlich verpflichtet zu sein (vgl. Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 12, 139 [142 f.]; 15, 165 [167]), hat der Gesetzgeber für die Wahlberechtigten, die am Wahltag nicht das Wahllokal aufsuchen können, die Briefwahl geschaffen und ihnen dabei die Möglichkeit eingeräumt, sich die hierfür erforderlichen Unterlagen zuschicken zu lassen (vgl. Anlagen 3 und 4 zu § 19 Abs. 1 bzw. 2 der Bundeswahlordnung [BWO]). Wer von dieser Möglichkeit Gebrauch macht und die Unterlagen nicht persönlich bei der Gemeindebehörde abholt (vgl. § 28 Abs. 5 BWO), trägt dann allerdings auch das Risiko, dass die Unterlagen aufgrund des Transports verloren gehen oder nicht rechtzeitig zugehen. Die Gemeindebehörde trifft keine „Bringschuld“, sondern lediglich eine „Schickschuld“. Sie hat das ihrerseits Erforderliche getan, wenn sie die Unterlagen ordnungsgemäß und rechtzeitig ausgestellt und – ggf. per Luftpost – auf ihre Kosten versandt hat. Dies ergibt sich insbesondere aus § 28 Abs. 4 Satz 3 und 4 BWO und entspricht der ständigen Praxis des Deutschen Bundestages in Wahlprüfungsangelegenheiten (vgl. Bundestagsdrucksachen 13/3035, Anlage 17; 13/3927, Anlage 24; 15/4750, Anlage 6; Schreiber, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 7. Auflage, 2002, § 36 Rn. 8).

Diesen Anforderungen sind die Berliner Wahlbehörden gerecht geworden. Das Bezirkswahlamt hat die am 31. August 2005 beantragten Unterlagen bereits am 1. September 2006 ausgestellt und spätestens am 2. September 2006 der mit dem Transport beauftragten PIN AG übergeben. Die Versendung erfolgte auch, wie es § 28 Abs. 4 Satz 4 BWO für die Versendung ins außereuropäische Ausland vorschreibt, per Luftpost.

Die Ordnungsmäßigkeit der Versendung wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass die PIN AG und nicht die Deutsche Post AG mit dem Transport beauftragt wurde oder dass der Einspruchsführer nicht gefragt wurde, mit welchem Unternehmen seiner Auffassung nach die Unterlagen am besten befördert werden sollten. Die Art und Weise des Transports und damit auch die Auswahl des Beförderungsunternehmens obliegt dem pflichtgemäßen Ermessen der Gemeindebehörde. Nur im Hinblick auf die Frage, wann die Unterlagen per Luftpost zu versenden sind, werden im Hinblick auf die Art und Weise des Transports durch § 28 Abs. 4 Satz 4 BWO gesetzliche Vorgaben gemacht. Die Gemeindebehörde, welche gemäß § 28 Abs. 4 Satz 3 BWO die Kosten der Versendung zu tragen hat, darf bei ihrer Auswahlentscheidung auch Kostengesichtspunkte berücksichtigen. Sie muss nicht die schnellste und sicherste Beförderung, die auf dem Markt zu haben ist, wählen. Ermessensfehlerhaft wird ihre Auswahl erst dann, wenn der Zweck der Versendung – dem Wähler die Ausübung seines Wahlrechts zu ermöglichen – bei ihrer Entscheidung gar keine oder nur eine untergeordnete Rolle spielt. Dafür ist hier nichts ersichtlich. Vielmehr zeigt der Umstand, dass sich die Berliner Wahlbehörden von der PIN AG haben zusichern lassen, dass die Briefwahlunterlagen spätestens am zweiten Werktag nach Übergabe an die PIN AG der jeweiligen Post im Bestimmungsland übergeben werden, dass der Zweck der Versendung der Briefwahlunterlagen bei der Auswahlentscheidung nicht aus dem Blick geraten war.

Die Frage, wodurch die trotz rechtzeitiger und ordnungsgemäßer Versendung durch die Gemeindebehörde aufgetretene Verzögerung im Falle des Einspruchsführers zurückzuführen ist, ob auf ein Versagen der PIN AG, der von dieser eingeschalteten TPG bzw. TNT oder der israelischen Post, kann somit auf sich beruhen. Sie fällt in den Risikobereich des Einspruchsführers, nicht der Wahlbehörde.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn W. D., 73710 Esslingen

– Az.: WP 43/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 19. September 2005, das beim Deutschen Bundestag am 27. September 2005 eingegangen ist, hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag eingelegt. Gegenstand des Einspruchs ist die Weigerung der Stadt Esslingen am Neckar, dem Einspruchsführer Briefwahlunterlagen auszustellen.

Der Einspruchsführer steht nicht im Melderegister der Stadt Esslingen, da er aufgrund einer – dem Wahlprüfungsausschuss in Kopie vorliegenden – Auszugsmitteilung des Vermieters am 16. August 2003 rückwirkend auf den 14. August 2003 nach unbekannt abgemeldet wurde. Aus diesem Grunde wurde er auch nicht ins Wählerverzeichnis eingetragen. Mit Schreiben vom 12. August 2005, das am 15. August 2005 bei der Stadt Esslingen einging, beantragte der Einspruchsführer unter Angabe der früheren Wohnungsanschrift die Übersendung von Briefwahlunterlagen an eine Postfachanschrift. Mit Schreiben vom 17. August 2005 wurde er von der Stadt darauf hingewiesen, dass dem Antrag wegen der fehlenden Eintragung ins Wählerverzeichnis nicht entsprochen werden könne. Er könne aber einen Antrag auf Eintragung ins Wählerverzeichnis stellen, wenn er sich, ohne eine Wohnung innezuhaben, im Wahlgebiet gewöhnlich aufhalte. Das Schreiben wurde an das Postfach übermittelt. Am 6. September 2005 ging dann eine Kopie des Antrags des Einspruchsführers vom 12. August 2005 bei der Stadt ein. Diese erteilte noch am selben Tag einen mit einer Rechtsbehelfsbelehrung versehenen Bescheid über die Versagung des Wahlscheins. Dieser wurde an die Postfachanschrift und mit Datum vom 12. September 2005 an die frühere Wohnungsanschrift mit Zustellungsurkunde übersandt. Ein Rechtsmittel wurde nicht eingelegt. Die Zustellungsurkunde kam mit dem Vermerk „Adresse unter der angegebenen Anschrift nicht zu ermitteln“ zurück.

Der Einspruchsführer, der mit ähnlicher Begründung bereits erfolglos die Europawahl 2004 angefochten hatte (vgl. Bundestagsdrucksache 15/4250, Anlage 6), ist der Ansicht, dass er durch die Weigerung der Stadt, ihm Briefwahlunterlagen auszustellen, von der Ausübung seines Wahlrechts ausgeschlossen worden sei. Im Zusammenhang mit der Unter-

zeichnung der „Ausstellungsmitteilung“ – gemeint ist offenbar die Auszugsmitteilung des Vermieters – sei es zu Falschbeurkundungen im Amt gekommen. Damit sei eine verfassungswidrige Ausbürgerung in die Wege geleitet worden. Diese nehme er ebenso wenig hin wie er bereit sei, Wohnung und Wohnsitz aufzugeben.

Die Landeswahlleiterin des Landes Baden-Württemberg, die zu dem Einspruch Stellung genommen hat, ist der Auffassung, dass die Voraussetzungen für eine Eintragung ins Wählerverzeichnis nicht vorgelegen hätten. Eine Eintragung von Amts wegen sei nicht in Betracht gekommen, weil der Einspruchsführer am 14. August 2005, dem nach § 16 Abs. 1 der Bundeswahlordnung (BWO) maßgeblichen Stichtag, tatsächlich nicht gemeldet gewesen sei. Für eine Eintragung auf Antrag habe es an einem entsprechenden Antrag des Einspruchsführers gefehlt.

Der Einspruchsführer hat sich zu der ihm bekannt gegebenen Stellungnahme der Landeswahlleiterin im oben dargestellten Sinne geäußert.

Da der Einspruchsführer nur über eine Postfachadresse postalisch zu erreichen ist, hat ihn das Sekretariat des Wahlprüfungsausschusses gebeten, eine zustellfähige postalische Anschrift anzugeben. Darauf hat der Einspruchsführer erwidert, dass in seinem Falle der Deutsche Bundestag die Vorschriften der Zivilprozessordnung ausnahmsweise einmal werde umgehen müssen oder aber die Zustellung an den Oberbürgermeister der Stadt Esslingen werde richten müssen. Der Beschluss des Deutschen Bundestages werde dann dort persönlich abgeholt.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Es bestehen bereits Bedenken gegen die Zulässigkeit des Einspruchs, die jedoch zurückgestellt werden können, weil der Einspruch jedenfalls offensichtlich unbegründet ist.

Die Zulässigkeit des Einspruchs ist deshalb zweifelhaft, weil der Einspruchsführer keine Wohnungsanschrift angegeben hat, unter der er tatsächlich zu erreichen ist, sondern lediglich ein Postfach. Zwar wird die Angabe einer so genannten ladungsfähigen Anschrift vom Wortlaut des WPrüfG nicht ausdrücklich verlangt. Dies ist jedoch auch im Falle der Zivilprozess- und der Verwaltungsgerichtsordnung nicht anders. Gleichwohl ist für beide Prozessarten anerkannt, dass eine ordnungsgemäße Klageerhebung zumindest im Regelfall die Angabe einer ladungsfähigen Anschrift voraussetzt (vgl. Bundestagsdrucksache 16/1800, Anlage 58 und die dort angeführten Nachweise) und dass die Angabe eines Postfachs diesem Erfordernis grundsätzlich nicht genügt (vgl. BVerwG, NJW 1999, S. 2608 [2609]; Zöller/Greger, Zivilprozessordnung, Kommentar, 25. Auflage, 2005, § 253 Rn. 8; Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 14. Auflage, 2005, § 82 Rn. 4). Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag haben die Frage, ob diese Grundsätze auch im Wahlprüfungsverfahren gelten, bislang offengelassen (vgl. Bundestagsdrucksache 16/1800, Anlage 58). Auch der vorliegende Fall zwingt insoweit nicht zu einer Entscheidung, da der Einspruch jedenfalls offensichtlich unbegründet ist.

Die Stadt Esslingen hat dem Einspruchsführer nämlich zu Recht keine Briefwahlunterlagen ausgestellt. Sie wäre hierzu nicht berechtigt gewesen.

Die Ausübung des Wahlrechts durch Briefwahl setzt gemäß § 14 Abs. 3b des Bundeswahlgesetzes (BWG) den Besitz eines Wahlscheins voraus. Der Wahlschein – und mit ihm gemäß § 28 Abs. 3 Satz 1 BWO in der Regel die Briefwahlunterlagen – werden nach § 26 BWO von derjenigen Gemeindebehörde ausgestellt, in deren Wählerverzeichnis der Wahlberechtigte eingetragen ist oder hätte eingetragen werden müssen. Der Einspruchsführer war aber weder im Wählerverzeichnis der Stadt Esslingen eingetragen noch hätte er in deren Wählerverzeichnis eintragen werden müssen.

Eine Eintragung von Amts wegen nach § 16 Abs. 1 Nr. 1 BWO kam nicht in Betracht, weil der Einspruchsführer seit seiner Abmeldung nach unbekannt im August 2003 nicht

mehr im Melderegister der Stadt Esslingen stand. Zwar ist der Einspruchsführer offenbar der Ansicht, dass diese Abmeldung zu Unrecht erfolgte. Denn er spricht im Zusammenhang mit der Auszugsmittelung seines damaligen Vermieters von Falschbeurkundungen. Ferner betont er, dass er nicht zur Aufgabe seiner Wohnung und seines Wohnsitzes bereit sei.

Ob eine Abmeldung zu Recht oder zu Unrecht erfolgte, ist jedoch für die Eintragung ins Wählerverzeichnis nach § 16 Abs. 1 Nr. 1 BWO unerheblich. Denn ausweislich des Wortlauts dieser Vorschrift werden ins Wählerverzeichnis eingetragen nur die Wahlberechtigten, die gemeldet sind, nicht auch diejenigen, die gemeldet sein müssten. Der Grund dafür ist, dass nur im erstgenannten Fall in Gestalt des Melderegisters eine praktisch handhabbare Grundlage für eine Eintragung von Amts wegen zur Verfügung steht (vgl. Schreiber, Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 7. Auflage, 2002, § 12 Rn. 15; Bundestagsdrucksache 16/1800, Anlage 37). Abgesehen davon gab es aber auch überhaupt keinen Anhaltspunkt dafür, dass der Einspruchsführer in Esslingen tatsächlich einen Wohnsitz hatte. Zwar verwendete der Einspruchsführer im Schriftverkehr weiterhin seine alte Wohnungsanschrift, Zustellungsversuche der Stadt an diese Adresse schlugen jedoch fehl.

Auch auf Antrag hätte der Einspruchsführer nicht in das Wählerverzeichnis der Stadt Esslingen eingetragen werden müssen. Hierzu hätte er einen Antragstatbestand gegenüber der Stadt Esslingen darlegen müssen, etwa, dass er, ohne eine Wohnung innezuhaben, sich im Wahlgebiet sonst gewöhnlich aufhält (vgl. § 16 Abs. 2 Nr. 1b, § 17 Abs. 2 Nr. 2 BWO). Dies hat er aber trotz Aufforderung durch die Stadt Esslingen mit Schreiben vom 17. August 2005 nicht getan. Die Schreiben des Einspruchsführers vom 12. August und 6. September 2005 an die Stadt Esslingen ließen sich nicht in diesem Sinne interpretieren. Zwar ließ es der Umstand, dass der Einspruchsführer nur unter einer Postfachadresse zu erreichen war, denkbar erscheinen, dass er keine Wohnung innehatte. Eine ebenso schlüssige Erklärung konnte aber sein, dass er seinen neuen Wohnsitz nicht offenlegen wollte.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn H. B., 29221 Celle

– Az.: WP 121/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit einem an den Oberbürgermeister der Stadt Celle gerichteten Schreiben vom 26. September 2005, das am 26. Oktober 2005 beim Deutschen Bundestag eingegangen ist, hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 16. Deutschen Bundestag eingelegt. Gegenstand seines Einspruchs ist die Weigerung der Stadt Celle, ihm einen Wahlschein zu erteilen.

Der Einspruchsführer verbüßt eine Haftstrafe in einer Justizvollzugsanstalt in Celle. Am 1. September 2005 beantragte er einen Wahlschein bei der Stadt Celle. Die Stadt Celle lehnte diesen Antrag ab, weil sie der Ansicht war, dass der Einspruchsführer durch die Verurteilung das aktive Wahlrecht verloren hatte. Zwar wurde das Wahlrecht in dem Urteil nicht ausdrücklich aberkannt. Die Stadt Celle ging aufgrund einer entsprechenden Information der Staatsanwaltschaft jedoch davon aus, dass der Verlust des aktiven Wahlrechts des Einspruchsführers eine automatische Nebenfolge seiner Verurteilung sei.

Der Einspruchsführer sieht in der Verweigerung des Wahlscheins einen Wahlfehler. Es habe kein Richterspruch vorgelegen, der ihm das aktive Wahlrecht aberkannt habe.

Der niedersächsische Landeswahlleiter, der zu dem Einspruch Stellung genommen hat, teilt die Auffassung des Einspruchsführers. Nur das passive Wahlrecht könne als Nebenfolge der Verurteilung automatisch gemäß § 45 des Strafgesetzbuches (StGB) verloren gehen. Für den Verlust des aktiven Wahlrechts bedürfe es eines entsprechenden Richterspruchs, der hier nicht vorgelegen habe.

Der Einspruchsführer hat sich zu der ihm bekannt gegebenen Stellungnahme des Landeswahlleiters nicht mehr geäußert.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahl-

prüfungsgesetzes (WPrüfG) von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet. Ein Wahlfehler liegt zwar vor, dieser ist jedoch nicht mandatsrelevant.

Zu Unrecht hat die Stadt Celle die Ausstellung eines Wahlscheins mit der Begründung verweigert, der Einspruchsführer sei vom Wahlrecht ausgeschlossen. Zwar werden gemäß § 17 Abs. 2 des Bundeswahlgesetzes (BWG) Wahlscheine nur Wahlberechtigten erteilt. Der Einspruchsführer war jedoch wahlberechtigt. Denn er war entgegen der Annahme der Stadt Celle nicht gemäß § 13 Nr. 1 BWG infolge Richterspruchs vom Wahlrecht ausgeschlossen. Im Gegensatz zum passiven Wahlrecht (vgl. § 45 Abs. 1 StGB) kann das aktive Wahlrecht nämlich nicht automatisch kraft Gesetzes als Folge einer Verurteilung wegen einer Straftat verloren gehen. Vielmehr muss das Gericht diese Nebenfolge ausdrücklich gemäß § 45 Abs. 5 StGB anordnen (vgl. Stree, in: Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, Kommentar, 77. Auflage, 2006, § 45 Rn. 13). Dies ist hier nicht geschehen.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der sich der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag stets angeschlossen haben, kann eine Wahlanfechtung jedoch nur dann Erfolg haben, wenn sie auf Wahlfehler gestützt wird, die auf die Sitzverteilung von Einfluss sind oder hätten sein können (vgl. BVerfGE 89, 243 [254]; Bundestagsdrucksache 16/900, Anlage 20). Das ist hier nicht der Fall. Eine Wahlteilnahme des Einspruchsführers hätte das Ergebnis der Bundestagswahl nur so geringfügig verändert, dass ein Einfluss auf die Sitzverteilung ausgeschlossen werden kann.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn W. M., 64331 Weiterstadt

– Az.: WP 87/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Der Einspruchsführer hat mit Schreiben vom 20. September 2005, das beim Wahlprüfungsausschuss am 12. Oktober 2005 eingegangen ist, Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag eingelegt.

Zur Begründung trägt der Einspruchsführer vor, dass bei ihm unter anderem schwere Geisteskrankheiten diagnostiziert worden seien und er aus diesem Grunde auch schon gegen seinen Willen in die geschlossene Psychiatrie verbracht worden sei. Unter Betreuung habe er zum Zeitpunkt der Wahl zwar nicht gestanden. Gleichwohl könne er – wenn die erwähnten Diagnosen richtig sein sollten – unmöglich wahlberechtigt sein. Eine Betreuung könne nicht das alleinige Kriterium sein. Deshalb habe er auch seine Streichung aus dem Wählerverzeichnis beantragt. Dies sei aber abgelehnt worden und er habe auch gewählt. Entweder sei damit das Ergebnis der Bundestagswahl unrichtig, weil ein Nichtwahlberechtigter eine Stimme abgegeben habe, oder aber die gestellten Diagnosen seien falsch und er sei zu rehabilitieren.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet. Ein Wahlfehler kann dem vorgetragenen Sachverhalt nicht entnommen werden.

Zwar hätte ein Ausschluss vom Wahlrecht in der Tat gemäß § 17 Abs. 1 des Bundeswahlgesetzes (BWG), § 16 Abs. 7

Satz 1 der Bundeswahlordnung (BWO) sowie § 56 Abs. 7 BWO zur Folge gehabt, dass der Einspruchsführer nicht in das Wählerverzeichnis hätte eingetragen und auch keine Stimme hätte abgeben dürfen. Der Einspruchsführer war jedoch nicht vom Wahlrecht ausgeschlossen. Die Tatbestände für einen Ausschluss vom Wahlrecht sind in § 13 BWG aufgeführt. Daraus ergibt sich, dass eine psychische Erkrankung als solche nicht zum Ausschluss vom Wahlrecht führt. Entscheidend ist vielmehr allein, ob der Erkrankte zum Zeitpunkt der Wahl unter Betreuung steht oder sich aufgrund einer Maßregel der Besserung und Sicherung im Sinne der §§ 63, 20 des Strafgesetzbuches in einem psychiatrischen Krankenhaus befindet. Beides war hier nicht der Fall.

Entgegen der vom Einspruchsführer offenbar vertretenen Auffassung sind die in § 13 BWG aufgeführten Ausschluss-tatbestände auch abschließend und nicht um einen ungeschriebenen – allein an die mangelnden Einsichts- oder Geschäftsfähigkeit anknüpfenden – Ausschlussgrund zu erweitern. Es wäre mit den Prinzipien der allgemeinen und gleichen Wahl nicht vereinbar, und bei rund 60 Millionen Wahlberechtigten auch nicht durchführbar, wenn etwa in jedem Einzelfall zu überprüfen wäre, ob der Wähler geistig in der Lage ist, die Bedeutung der Wahl zu würdigen und dementsprechend zu wählen (Schreiber, Kommentar zum BWG, 7. Auflage, § 13 Rn. 3).

Dem Anliegen des Einspruchsführers, die ärztlichen Diagnosen zu überprüfen und ihn ggf. zu rehabilitieren, kann im Wahlprüfungsverfahren nicht entsprochen werden. Denn das Wahlprüfungsverfahren betrifft ausschließlich Entscheidungen und Maßnahmen, die sich auf die Vorbereitung oder Durchführung der Wahl beziehen.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn M. D., 65183 Wiesbaden

– Az.: WP 104/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Der Einspruchsführer hat mit einem vom Bundeswahlleiter an den Wahlprüfungsausschuss weitergeleiteten und dort am 17. Oktober 2005 eingegangenen Schreiben Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag eingelegt. Er begründet seinen Einspruch damit, dass ihn der Bundeswahlleiter im Vorfeld der Wahl falsch informiert habe.

Er habe sich am 5. September 2005 zum Bundeswahlleiter in Wiesbaden begeben und dort gefragt, „welche Parteien an der Bundestagswahl 2005 so teilnehmen“. Damit habe er erstrangig die Parteien gemeint, die in seinem Wahlkreis in Wiesbaden auf dem Stimmzettel stehen würden. Man habe ihm jedoch, ohne dass ihm das bewusst gewesen sei, eine Auflistung aller 25 Parteien, die an der Bundestagswahl mit Landeslisten teilgenommen hätten, sowie fast alle Parteiprogramme ausgehändigt. Bei der Durchsicht dieser Programme habe er das Programm der „Feministischen Partei DIE FRAUEN“ gelesen und sich dafür entschieden, diese Partei zu wählen. Am Tag der Wahl habe er jedoch feststellen müssen, dass diese Partei in seinem Wahlkreis nicht zur Wahl stand. Daraufhin habe er „in der Aufregung und der Eile“ den Stimmzettel ungültig gemacht.

Der Einspruchsführer sieht in der Aushändigung eines Programms einer Partei, die in seinem Wahlkreis nicht zur Wahl stand, einen „großen Fehler“, der die in Artikel 38 des Grundgesetzes (GG) verankerte Freiheit der Wahl verletzt habe. Dieser Grundsatz umfasse auch die freie Meinungsbildung im Vorfeld der Wahl. Diese sei ihm hier nicht möglich gewesen, weil er nicht die richtigen Informationen bekommen habe.

Der Bundeswahlleiter hat bei der Weiterleitung des Einspruchs an den Wahlprüfungsausschuss bestätigt, dass Anfang September 2005 ein Bürger, bei dem es sich vermutlich um den Einspruchsführer gehandelt habe, unter Hinweis auf die anstehende Bundestagswahl um Herausgabe von Parteiunterlagen gebeten habe. Soweit erinnerlich, habe er die Parteiunterlagen sämtlicher mit Landeslisten an der Wahl teilnehmenden Parteien nebst deren Anschriften gewollt. Solch eine Zusammenstellung sei ihm daraufhin auch übergeben

worden. Ein auf die Wahlvorschläge im Wahlkreis 180 (Wiesbaden) beschränktes Auskunftersuchen des Einspruchsführers sei nicht bekannt gewesen.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet. Ein Verstoß gegen wahlrechtliche Vorschriften ist dem vorgetragenen Sachverhalt nicht zu entnehmen.

Nach § 6 Abs. 3 Satz 3 und 4 des Gesetzes über die politischen Parteien (PartG) hat der Bundeswahlleiter jedermann Einsicht in das von ihm gemäß § 6 Abs. 3 Satz 1 PartG geführte Parteienregister (VGH Kassel, NJW 1989, 2706) zu gewähren und Abschriften auf Anforderung gebührenfrei zu erteilen. Diese Pflicht hat der Bundeswahlleiter erfüllt, indem er dem Einspruchsführer Unterlagen über alle mit Landeslisten an der Bundestagswahl teilnehmenden Parteien aushändigte. Denn genau hierauf bezog sich die Anforderung des Einspruchsführers. Dieser fragte nach eigenem Bekunden gerade nicht, welche Parteien im Wahlkreis Wiesbaden zur Wahl stehen, sondern, „welche Parteien an der Bundestagswahl 2005 so teilnehmen“. Es sind auch keinerlei Umstände vorgetragen worden, die die Mitarbeiter des Bundeswahlleiters dazu hätten veranlassen müssen, anzunehmen, dass der Einspruchsführer in Wirklichkeit wissen wollte, welche Parteien in seinem Wahlkreis zur Wahl standen. Dies gilt umso mehr, als der Einspruchsführer nicht einmal mitteilte, in welchem Wahlkreis er sein Wahlrecht ausüben berechtigt ist.

Da der Einspruchsführer genau die Informationen bekam, die er nach dem objektiven Inhalt seiner Erklärung haben wollte, kann auch von einer Verletzung des in Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 GG verankerten Grundsatzes der Freiheit der Wahl nicht die Rede sein.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn W. R., 45731 Waltrop

– Az.: WP 184/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

**Der Wahleinspruch wird teilweise als unzulässig,
teilweise als offensichtlich unbegründet zurückgewiesen.**

Tatbestand

Mit drei Schreiben vom 16. November 2005, die beim Deutschen Bundestag am 18. und 21. November 2005 eingegangen sind, hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag am 18. September 2005 eingelegt.

Zur Begründung trägt der Einspruchsführer vor, dass es ihm nicht möglich gewesen sei, die gemäß § 20 Abs. 3 des Bundeswahlgesetzes (BWG) i. V. m. § 34 Abs. 4 der Bundeswahlordnung (BWO) erforderlichen 200 Unterstützungsunterschriften beizubringen. Er habe in seinem Wahlkreis als unabhängiger Einzelkandidat an der Wahl teilnehmen wollen. Der Bundespräsident habe durch Anordnung vom 21. Juli 2005 den Deutschen Bundestag aufgelöst und als Termin für die Neuwahl den 18. September 2005 bestimmt. Der Einspruchsführer habe frühestens am 28. Juli 2005 alle Formblätter zur Einreichung seines Kreiswahlvorschlages beantragen können. Es habe seiner Ansicht nach noch zwei bis drei Tage gedauert, bis er alle Formblätter erhalten habe. Den Kreiswahlvorschlag habe er gemäß § 19 BWG bis spätestens 15. August 2005, 18.00 Uhr beim Kreiswahlleiter schriftlich einreichen müssen. Die Zeit bis zur Abgabefrist sei seiner Ansicht nach eng bemessen gewesen. Erst nach Abweisung der Klage von zwei Bundestagsabgeordneten durch das Bundesverfassungsgericht am 27. August 2005 sei der Wahltag 18. September 2005 gültig geworden.

Ein weiterer Hinderungsgrund für den Einspruchsführer sei gewesen, dass finanzielle Aufwendungen für Wahlwerbung notwendig geworden wären und er diese Kosten nicht habe abschätzen können. Da er als Rentner nicht sehr vermögend sei, habe er erst einmal abwarten müssen, da ein eventuell verschobener Wahltag für ihn weitere Kosten hätte verursachen können, die er sich nicht habe leisten können.

In einem weiteren Schreiben, das ausweislich des Posteingangsstempels der zentralen Postauszeichnungsstelle des Deutschen Bundestages am 21. November 2005 eingegangen ist, beanstandet der Einspruchsführer, dass in den Wahlkreisen 143 und 144 in Dortmund weit über 10 000, möglicherweise sogar 25 000 Briefwahlunterlagen vertauscht gewesen sein sollen. Viele Wahlberechtigte hätten danach einen nochmaligen Urnengang gescheut oder seien nicht

informiert gewesen. Somit müsse davon ausgegangen werden, dass ein unrechtmäßiges Wahlergebnis in diesen beiden Wahlkreisen zustande gekommen sei.

Der Einspruchsführer führt in diesem Schreiben weiter aus, dass im Wahlkreis Recklinghausen (Wahlkreis 122) den an die Wahlberechtigten übersandten Briefwahlunterlagen der Stimmzettel nicht beigelegt worden sei. Nach Reklamationen sei dieser Fehler bemerkt worden, es könne aber nicht mehr festgestellt werden, ob alle Personen ihren Stimmzettel erhalten hätten oder ob einige einen zweiten Stimmzettel mit ihren Unterlagen erhalten hätten. Auch hier könne davon ausgegangen werden, dass ein unrechtmäßiges Wahlergebnis in diesem Wahlkreis zustande gekommen sei.

In einem dritten Schreiben, das ebenfalls am 21. November 2005 eingegangen ist, trägt der Einspruchsführer vor, dass es bei der Aufstellung des Wahlkreisbewerbers der Partei DIE LINKE. in den Wahlkreisen 122 und 123 zu Unstimmigkeiten gekommen sein soll. Dabei hätten vermutlich aus der Partei WASG ausgetretene Mitglieder bei der Kandidatenaufstellung an der Wahl teilgenommen. Dies solle – so vermutet der Einspruchsführer – bundesweit wohl kein Einzelfall gewesen sein. Zum weiteren Vorbringen hierzu wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Schließlich macht der Einspruchsführer auf eine Unstimmigkeit in einer vom Bundeswahlleiter herausgegebenen Broschüre aufmerksam.

Die Landeswahlleiterin des Landes Nordrhein-Westfalen hat zum Vorbringen des Einspruchsführers wie folgt Stellung genommen:

Die Verkürzung der in § 19 BWG bestimmten Einreichungsfrist auf den 34. Tag vor der Wahl (15. August 2005) sei zulässig aufgrund der Verordnung über die Abkürzung von Fristen für die Wahl zum 16. Deutschen Bundestag vom 21. Juli 2005, bekannt gegeben im Bundesgesetzblatt am 23. Juli 2005 (BGBl. I S. 2179).

Das Bundesministerium des Innern sei gemäß § 52 Abs. 3 BWG ermächtigt gewesen, im Falle einer Auflösung des Deutschen Bundestages die im Bundeswahlgesetz und in der Bundeswahlordnung bestimmten Fristen und Termine durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates

abzukürzen. Die Fristverkürzung sei rechtmäßig gewesen und vom Bundesverfassungsgericht im Beschluss vom 23. August 2005 (2 BvE 5/05) nicht beanstandet worden.

Der Einspruchsführer hat sich zu der ihm bekannt gegebenen Stellungnahme nicht geäußert.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Soweit der Einspruchsführer die Verkürzung der Einreichungsfrist für die Wahl zum 16. Deutschen Bundestag rügt, ist sein Einspruch zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet.

Die bei der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag aufgrund der zuvor erfolgten Auflösung des Deutschen Bundestages erforderlich gewordene Fristverkürzung für die Einreichung von Unterstützungsunterschriften stellt keinen Verstoß gegen § 20 Abs. 3 BWO dar.

Die in Artikel 39 Abs. 1 Satz 4, Artikel 63 Abs. 4 Satz 3, Artikel 68 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) für den Fall der Auflösung des Deutschen Bundestages angeordnete Durchführung von Neuwahlen kann zu einer Verkürzung der in § 16 ff. BWG für den Normalfall einer Neuwahl vorgesehenen Fristen und Termine führen (vgl. Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Auflage, 2002, § 52 Rn. 5). Aus diesem Grunde ermächtigt § 52 Abs. 3 BWG das Bundesministerium des Innern (BMI) dazu, „im Falle einer Auflösung des Deutschen Bundestages die in dem Bundeswahlgesetz und in der Bundeswahlordnung bestimmten Fristen und Termine durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates abzukürzen.“ Im Jahr 2005 hat der Bundespräsident den Deutschen Bundestag am letzten Tag der 21-Tage-Frist nach Artikel 68 Abs. 1 Satz 1 GG aufgelöst, so dass der letzte Sonntag innerhalb der 60-Tage-Frist nach Artikel 39 Abs. 1 Satz 4 GG der 18. September 2005 war, an dem dann die Wahl zum 16. Deutschen Bundestag stattfand. Das BMI hat die entsprechende Rechtsverordnung über die Abkürzung von Fristen für die Wahl

zum 16. Deutschen Bundestag an dem Tag (21. Juli 2005) erlassen, an dem der Bundespräsident den Deutschen Bundestag aufgelöst hat, so dass ein Wahlfehler nicht zu erkennen ist.

§ 52 Abs. 3 BWG ist bereits 1985 in das Bundeswahlgesetz eingefügt worden. Mit dem Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 8. März 1985 (BGBl. I S. 521) hat der Bundesgesetzgeber zum Ausdruck gebracht, an dem Erfordernis eines Unterschriftenquorums ausnahmslos – und damit auch im Fall der Wahlvorbereitung nach einer Auflösung des Deutschen Bundestages – festhalten zu wollen (vgl. hierzu BVerfG, 2 BvE 5/05 vom 23. August 2005, Absätze 21 und 43). Durch die Einführung des heutigen § 21 Abs. 3 Satz 4 BWG hat der Gesetzgeber nämlich eine Sonderregelung in Bezug auf die Frist des § 21 Abs. 3 Satz 4 Halbsatz 1 BWG für den Fall der vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode geschaffen. Danach gelten die Fristen, nach deren Ablauf die Parteien frühestens mit der Aufstellung von Parteibewerbern beginnen dürfen, nicht im Fall des vorzeitigen Endes der Wahlperiode. Mit dieser auch auf den Auflösungsfall nach Artikel 68 GG anzuwendenden Sonderregelung (vgl. Bundestagsdrucksache 7/2873, S. 39) hat der Gesetzgeber deutlich gemacht, dass er die wahlrechtlichen Folgen einer Bundestagsauflösung nach Artikel 68 GG, die aus der Fristverkürzung des Artikels 39 Abs. 1 Satz 4 GG resultieren, bedacht hat. Dabei hat er davon abgesehen, entsprechende Ausnahmetatbestände zum Erfordernis der Unterstützungsunterschriften – z. B. in Form einer Absenkung oder Suspendierung des Quorums – zu schaffen.

Im Übrigen hat das Bundesverfassungsgericht darauf hingewiesen, dass „äußerst knappe Zeiträume“ hinzunehmen seien, „wenn sie – wie etwa bei vorzeitiger Auflösung des Bundestages – für alle betroffenen Parteien im gesamten Wahlgebiet in gleicher Weise gelten“ (BVerfGE 82, S. 353, 368).

Die mit den beiden weiteren Schreiben vom 16. November 2006 eingelegten Wahleinsprüche sind unzulässig, da sie jeweils erst am 21. November 2005 beim Deutschen Bundestag eingegangen sind. Gemäß § 2 Abs. 4 Satz 1 WPrüfG hätten die Einspruchsschreiben aber binnen einer Frist von zwei Monaten nach dem Wahltag, also spätestens am 18. November 2005, beim Deutschen Bundestag eingehen müssen.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn G. R., 68766 Hockenheim

– Az.: WP 30/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 20. September 2005, das am 21. September 2005 beim Deutschen Bundestag eingegangen ist, hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag am 18. September 2005 eingelegt.

Zur Begründung trägt der Einspruchsführer vor, dass er festgestellt habe, dass man im Wahllokal seinen Personalausweis nicht habe vorzeigen müssen. Dies lasse ihn vermuten, dass die Wahl nicht ordnungsgemäß verlaufen sei. Denn jeder, der nicht an der Wahl teilgenommen habe, habe seine Wahlbenachrichtigung einer anderen Person aushändigen können. Dadurch habe die Wahl manipuliert werden können. Weiterhin trägt der Einspruchsführer vor, dass „durch Postzustellung Wahlbenachrichtigungskarten vertauscht wurden und somit ungültig“ seien. Sollten sich diese Verdächtigungen als richtig erweisen, müsse die Bundestagswahl für ungültig erklärt werden.

Das Sekretariat des Wahlprüfungsausschusses hat den Einspruchsführer mit Schreiben vom 28. September 2005 darauf hingewiesen, dass sein sich auf die Wahlbenachrichtigungskarten beziehender Vortrag erläuterungsbedürftig sei. Der Einspruchsführer hat darauf nicht reagiert.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet.

I.

Es entspricht geltendem Recht, dass sich nicht alle Wahlberechtigten im Wahllokal ausweisen mussten. Ausweisen müssen sich nach § 59 Satz 1 der Bundeswahlordnung (BWO) die Inhaber von Wahlscheinen. Ansonsten hat sich der Wahlberechtigte nach § 56 Abs. 3 Satz 2 BWO nur auf Verlangen des Wahlvorstandes auszuweisen. Der Wahlvor-

stand verlangt dies insbesondere dann, wenn der Wähler seine Wahlbenachrichtigung nicht vorlegt. Ist der Name des Wählers im Wählerverzeichnis aufgeführt, die Wahlberechtigung festgestellt und besteht außerdem kein Anlass zur Zurückweisung des Wählers, gibt der Wahlvorstand die Wahlurne frei (§ 56 Abs. 4 Satz 1 BWO). In der Regel ist somit die Vorlage der Wahlbenachrichtigung zur Feststellung der Identität ausreichend. Diese Art der Kontrolle bietet hinreichend Gewähr dafür, dass die Identität der Wählerinnen und Wähler überprüft und Manipulationen durch mehrfache Teilnahme an der Wahl verhindert werden (Bundestagsdrucksache 15/1150, Anlage 33). Daher bestehen auch an ihrer Vereinbarkeit mit dem Bundeswahlgesetz und mit der Verfassung keine Zweifel (vgl. Bundestagsdrucksachen 15/1150, Anlagen 31, 33; 16/900, Anlage 22).

II.

Auch der Behauptung des Einspruchsführers, ihm sei bekannt geworden, dass durch Postzustellung Wahlbenachrichtigungskarten vertauscht und somit ungültig geworden seien, lässt sich kein mandatsrelevanter Wahlfehler entnehmen.

Zum einen ist der Besitz einer Wahlbenachrichtigung für die Teilnahme an der Wahl nicht zwingend erforderlich. Kann ein Wähler keine Wahlbenachrichtigung vorlegen, ist der Wahlvorstand lediglich gehalten, von ihm zu verlangen, dass er sich über seine Person ausweist (vgl. § 56 Abs. 3 Satz 2 BWO). Zum anderen ist es auch kaum vorbestellbar, dass die Stimmabgabe eines Wählers durch aus seiner Sicht falsche Angaben auf der Wahlbenachrichtigung – etwa in Bezug auf den Wahlraum (vgl. § 19 Abs. 1 Nr. 2 BWO) – vereitelt wird. Denn auf der Wahlbenachrichtigung wird der Name des Wahlberechtigten, für den sie bestimmt ist, angegeben, so dass ein Wähler, der die Wahlbenachrichtigung eines anderen erhält, dies sofort bemerken und die dort gemachten Angaben hinterfragen dürfte. Selbst wenn der Irrtum erst am Wahltag im Wahllokal bemerkt werden würde, könnte er noch behoben und der Wähler an das für ihn bestimmte Wahllokal verwiesen werden.

Auch für den Fall, dass der Einspruchsführer mit dem Vorwurf der fehlerhaften Zustellung von Wahlbenachrichtigungskarten die Vorfälle in Dortmund meint, wo am 2. Sep-

tember 2005 rund 50 000 Briefwahlunterlagen der Wahlkreise Dortmund I und II vertauscht worden sind, könnte sein Einspruch keinen Erfolg haben. Denn insoweit hat der Deutsche Bundestag bereits festgestellt, dass es bei der Versendung der Briefwahlunterlagen zwar zu Wahlfehlern gekommen ist, diese sich aber nicht auf die Sitzverteilung im Deutschen Bundestag ausgewirkt haben (vgl. Bundestagsdrucksache 16/900, Anlagen 1 bis 10). Eine Wahlanfechtung kann aber nur dann Erfolg haben, wenn ein Wahlfehler festgestellt wird und dieser auf die Sitzverteilung von Einfluss ist oder sein könnte (vgl. BVerfGE 89, 243 [254]; Bundestagsdrucksache 16/900, Anlage 20, S. 52).

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn T. D., 31789 Hameln

– Az.: WP 38/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Der Einspruchsführer hat mittels Telefax am 10. Oktober 2005 Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag eingelegt.

Zur Begründung trägt der Einspruchsführer vor, dass auf seiner Wahlbenachrichtigung gestanden habe, man habe die Wahlbenachrichtigung und einen Personalausweis mitzubringen. Da er keinen Personalausweis besitze, habe er folglich nicht wählen können. Darüber hinaus moniert der Einspruchsführer, dass sich ein Wahllokal in einem privat betriebenen Einkaufszentrum in Hameln befunden habe. Denn dadurch habe die Gefahr bestanden, dass der Inhaber, der öfter mit Hausverboten drohe, gegen einige Bürger ein Hausverbot ausgesprochen und diese damit an einer Wahlteilnahme gehindert habe. Ohnehin dürfte ein Wahllokal, für das ein privates Hausrecht gelte, wohl nicht zulässig sein.

Der Niedersächsische Landeswahlleiter hat unter Einbeziehung des Kreiswahlleiters des Wahlkreises 46 (Hameln-Pyrmont – Holzminden) in seiner Stellungnahme erklärt, dass im Vorfeld der Wahl die Stadt Hameln alle privaten Eigentümer von Räumlichkeiten, in denen Wahllokale eingerichtet gewesen seien, darauf hingewiesen habe, dass gegebenenfalls verhängte Hausverbote für die Zeit der Stimmabgabe auszusetzen seien. In diesem Zusammenhang sei es am Wahltag auch zu keinerlei Problemen gekommen. Im Übrigen habe Betroffenen, die von der Aussetzung des Hausverbots keine Kenntnis erlangt hätten, die Möglichkeit der Briefwahl offengestanden.

Soweit der Einspruchsführer behauptete, dass er mangels Personalausweis nicht habe wählen können, beziehe sich sein Vortrag nicht auf eine konkrete Zurückweisung. Denn am Wahltag sei es im Kontext der Ausweispflicht zu keinerlei Vorkommnissen gekommen. Der Umstand, dass der Einspruchsführer, der mehrmals erfolglos dazu aufgefordert worden sei, seinen 1992 abgelaufenen Personalausweis zu verlängern, nicht im Besitz eines gültigen Personalausweises gewesen sei, hätte auch keineswegs zwangsläufig eine Zurückweisung des Einspruchsführers von der Stimmabgabe zur Folge haben müssen. Zwar habe die dem Einspruchsführer übersandte Wahlbenachrichtigung gemäß § 19 Abs. 1 Nr. 5 der Bundeswahlordnung (BWO) die Aufforderung ent-

halten, bei der Urnenwahl Personalausweis oder Reisepass bereitzuhalten. Nach § 56 Abs. 3 Satz 2 BWO stehe es aber im Ermessen des Wahlvorstandes, sich Personalausweis oder Pass vorlegen zu lassen. Davon solle der Wahlvorstand nur in Ausnahmefällen Gebrauch machen.

Der Einspruchsführer, dem die Stellungnahme des Landeswahlleiters zugesandt worden ist, hat von der Möglichkeit, sich dazu zu äußern, keinen Gebrauch gemacht.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet. Es können keine Wahlfehler festgestellt werden.

Es stand mit den Regelungen des Wahlrechts im Einklang, dass der Wahlraum sich in einem privaten Einkaufszentrum befand. Das ergibt sich aus § 46 Abs. 1 Satz 2 BWO, wonach nur soweit möglich, Wahlräume in Gemeindegebäuden zur Verfügung gestellt werden sollen. Demgemäß gehören auch die durch die zusätzliche Anmietung von Wahllokalen entstehenden Kosten zu den nach § 50 Abs. 1 des Bundeswahlgesetzes (BWG) zu erstattenden Ausgaben der Gemeinden (vgl. Schreiber, Kommentar zum BWG, 7. Auflage, 2002, § 50 Rn. 5, 10). Entgegen der Ansicht des Einspruchsführers wirft die Nutzung privater Räumlichkeiten auch keine Probleme im Hinblick auf das an solchen Räumen unter normalen Umständen bestehende Hausrecht des Inhabers auf. Denn dieses wird für die Zeit der Wahl durch § 31 Satz 1 BWG und § 54 BWO, wonach jedermann Zutritt zum Wahlraum haben muss (vgl. dazu Schreiber, a. a. O., § 31 Rn. 3), überlagert. Hierüber wurden vorbeugend auch alle privaten Eigentümer von Räumlichkeiten, in denen Wahllokale eingerichtet worden waren, informiert.

Die Aufforderung auf der Wahlbenachrichtigung, den Personalausweis oder Reisepass mitzubringen, entsprach den Vorgaben des § 19 Abs. 1 Nr. 5 BWO. Eine rechtswidrige Einschränkung des Wahlrechts kann hierin nicht gesehen

werden. Denn das Risiko, gemäß § 56 Abs. 7, Abs. 3 Satz 2 BWO von der Stimmabgabe zurückgewiesen zu werden, weil Zweifel des Wahlvorstandes an der Identität des Wählers nicht durch Vorlage eines Ausweispapiers ausgeräumt werden können (vgl. Schreiber a. a. O., § 34 Rn. 6), ist demjenigen zuzurechnen, der entgegen § 1 des Personalausweisgesetzes weder einen Personalausweis noch einen gültigen Pass besitzt.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn R. A., 53902 Bad Münstereifel

– Az.: WP 117/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Der Einspruchsführer hat mit einem Telefax, das am 24. Oktober 2005 beim Wahlprüfungsausschuss eingegangen ist, Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag eingelegt.

Der Einspruchsführer stützt seinen Einspruch auf drei „Kernargumente“.

Erstens habe bei der Bundestagswahl im Gegensatz zu den meisten Landtagswahlen das „Zwei-Stimmen-Verfahren“ gegolten. Dies habe gegen den Grundsatz „ONE MAN, ONE VOTE“ verstoßen. Es liege daher „eine basisdemokratische Grundsatzverletzung, die strukturell Wähler(innen)willen verzerren muß“, vor. Das Zwei-Stimmen-Verfahren müsse deshalb bei künftigen Bundestagswahlen durch ein „Sie haben eine Stimme“-Prinzip“ ersetzt werden. Der Einspruchsführer nimmt in diesem Zusammenhang auch Bezug auf die „austrische Diskussion“ und verweist beispielhaft auf eine Internetadresse.

Zweitens habe sich die Reihenfolge der Landeslisten auf dem Stimmzettel nach den jeweiligen vorhergehenden Wahlergebnissen gerichtet. Dadurch sei die „gebotene basisdemokratische Chancengleichheit aller politischen Parteien hintertrieben“ worden. Der Einspruchsführer ist der Auffassung, dass sich die Reihenfolge entweder nach dem Alphabet (von A bis Z oder von Z bis A) oder dem „Zufallsprinzip nach Los“ richten müsse. Zur Untermauerung seines Vortrages hat der Einspruchsführer seiner Einspruchsschrift einen Stimmzettel des Wahlkreises 93 (Euskirchen – Erftkreis II) beigefügt.

Drittens wendet sich der Einspruchsführer dagegen, dass auf den Stimmzetteln dieses Wahlkreises „der einzig real kandidierende Einzelkandidat“ erst auf Platz 17 der Spalte „Erststimme“ aufgeführt war. Auf den Plätzen 1 bis 5 standen die Kreiswahlvorschläge der Parteien SPD, CDU, FDP, GRÜNE, DIE LINKE. – jeweils neben den entsprechenden Listen dieser Parteien. Die Plätze 6 und 7 blieben in der Spalte „Erststimme“ frei. In der Spalte „Zweitstimme“ standen dort die Listen der Parteien DIE REPUBLIKANER und MENSCH UMWELT TIERSCHUTZ. Auf Platz 8 standen der Kreiswahlvorschlag und die Liste der NPD. Die Plätze 9

bis 16 waren in der Spalte „Erststimme“ wieder unbesetzt. In der Spalte „Zweitstimme“ standen dort Listen von Parteien. Auf Platz 17 folgte dann in der Spalte „Erststimme“ ein Kreiswahlvorschlag. Die Spalte „Zweitstimme“ blieb leer. Der Einspruchsführer ist der Ansicht, dass dieser Wahlkreisbewerber durch die dargestellte Reihenfolge überhaupt keine basisdemokratische Chance gehabt habe, sondern gleich dreifach diskriminiert worden sei. Er fordert insoweit die Wiederholung der Erststimmenabgabe im Wahlkreis 93.

Darüber hinaus merkt der Einspruchsführer an, dass nach seiner Auffassung die Auflösung des 15. Deutschen Bundestages „so illegal wie illegitim“ gewesen sei.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet. Ein Wahlfehler kann nicht festgestellt werden.

I.

Der Umstand, dass bei der Bundestagswahl jeder Wähler zwei Stimmen hatte, entsprach den gesetzlichen Vorgaben. Denn nach § 4 des Bundeswahlgesetzes (BWG) hat jeder Wähler zwei Stimmen, eine Erststimme für die Wahl eines Wahlkreisabgeordneten und eine Zweitstimme für die Wahl einer Landesliste.

Soweit der Einspruchsführer mit seiner Berufung auf den Grundsatz „one man, one vote“ verfassungsrechtliche Einwände gegen diese Vorschrift geltend zu machen beabsichtigt, ist daran zu erinnern, dass sich der Deutsche Bundestag im Rahmen der Wahlprüfung nicht dazu berufen sieht, die Verfassungswidrigkeit von Wahlrechtsvorschriften festzustellen. Diese Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden (vgl. Bundestagsdrucksachen 15/2400, Anlage 11, S. 49; 13/3035; 16/1800, Anlage 57, S. 280; ferner BVerfGE 89, 291 [300]).

Abgesehen davon ist an der Verfassungsmäßigkeit des § 4 BWG aber auch nicht zu zweifeln. Zwar hat der Grundsatz „one man, one vote“ durchaus seinen Niederschlag im Grundgesetz (GG) gefunden, nämlich im Grundsatz der gleichen Wahl (Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 GG), der sich gegen eine unterschiedliche Gewichtung der Stimmen nach der Person des Wählers, seiner Zugehörigkeit zu einer Klasse oder seinen Vermögensverhältnissen wendet (vgl. BVerfGE 95, 335 [353]; H.-P. Schneider, in: Denninger u. a. [Hrsg.] Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Loseblatt, Artikel 38 Rn. 67 [Stand: August 2002]). Anders als der Einspruchsführer offenbar annimmt, gebietet dieser Grundsatz aber nicht, dass jeder Wähler nicht mehr als eine Stimme hat. Entscheidend ist vielmehr, dass jeder Wähler gleich viele Stimmen wie jeder andere hat und jede Stimme grundsätzlich gleiche Kraft (Maunz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Artikel 38 Rn. 48). Das ist bei dem in § 4 BWG verankerten Zweistimmensystem gewährleistet, weil eben jeder Wähler zwei Stimmen – eine Erst- und eine Zweitstimme – hat. Zwar wird durch das Zusammenspiel von § 4 BWG mit § 6 Abs. 5 BWG die Entstehung von Überhangmandaten ermöglicht. Die damit verbundene Differenzierung im Hinblick auf den Erfolgswert von Wählerstimmen ist jedoch mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit aus Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 GG vereinbar (vgl. BVerfGE 95, 335 [357 ff.]; Bundestagsdrucksache 16/900, Anlagen 11, 12). Denn sie rechtfertigt sich aus der Entscheidung des Gesetzgebers für eine personalisierte Verhältniswahl (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 BWG) mit ihrem besonderen Anliegen, durch die Wahl der Wahlkreiskandidaten eine engere persönliche Beziehung zumindest der Hälfte der Abgeordneten des Deutschen Bundestages zu ihrem Wahlkreis zu gewährleisten (vgl. BVerfGE 95, 335 [358 ff.]).

II.

Die Platzierung des Einzelkandidaten des Wahlkreises 93 auf Platz 17 des Stimmzettels entsprach ebenfalls den gesetzlichen Vorgaben. Nach § 30 Abs. 3 Satz 3 BWG richtet sich die Reihenfolge der Kreiswahlvorschläge nach der Reihenfolge der entsprechenden Landeslisten. Kreiswahlvorschläge, denen – wie hier – keine Landesliste entspricht, schließen sich nach § 30 Abs. 3 Satz 4 BWG an. Damit war es ausgeschlossen, den Einzelkandidaten neben den Listenvorschlag einer weiter oben stehenden Partei, für die selbst kein Kreiswahlvorschlag zur Wahl stand, zu setzen. Denn dann wäre angesichts der Regelung des § 30 Abs. 3 Satz 3

BWG, wonach die Reihenfolge der Kreiswahlvorschläge der der entsprechenden Landeslisten folgt, der Eindruck entstanden, es handle sich um einen Kreiswahlvorschlag dieser Partei. Es wäre aber auch nicht zulässig gewesen, den Einzelkandidaten dadurch weiter oben zu platzieren, dass man die durchgehende Reihe der Listen unterbricht, um so eine freie Zeile für den Einzelkandidaten zu gewinnen. Denn aus § 30 Abs. 3 Satz 1 und 2 BWG folgt, dass die Landeslisten in einer durchgehenden Reihenfolge aufgeführt werden müssen.

In der Platzierung des Einzelkandidaten in der 17. Zeile des Stimmzettels vermag der Deutsche Bundestag auch keine Verletzung des Grundsatzes der gleichen Wahl aus Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 GG und des daraus abzuleitenden Anspruchs auf Chancengleichheit der Wahlbewerber zu sehen. Abgesehen davon, dass sich die Platzierung – wie gezeigt – zwingend aus gesetzlichen Vorgaben ergab und die Feststellung der Verfassungswidrigkeit von Wahlrechtsnormen dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten ist, ist auch eine rechtfertigungsbedürftige Beeinträchtigung der Wahlchancen gegenüber weiter oben platzierten Wahlvorschlägen nicht ersichtlich. Denn die Wähler orientieren sich bei ihrer Wahlentscheidung regelmäßig nicht an der Reihenfolge der Wahlvorschläge auf dem Stimmzettel, sondern an den jeweils verfolgten Zielen der Parteien und Kandidaten (vgl. BVerfGE 29, 154 [164]; Bundestagsdrucksache 16/1800, Anlage 45, S. 252; Schreiber, Kommentar zum BWG, 7. Auflage, 2002, § 30 Rn. 8).

Aus denselben Gründen kann auch darin, dass nach § 30 Abs. 3 Satz 1 BWG die Zahl der Zweitstimmen, die eine Partei bei der letzten Bundestagswahl im Land erreicht hat, ausschlaggebendes Kriterium für ihre Platzierung auf dem Stimmzettel ist, kein Verstoß gegen Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 GG gesehen werden.

III.

Soweit der Einspruchsführer die Rechtmäßigkeit der Auflösung des 15. Deutschen Bundestages anzweifelt, ist darauf zu verweisen, dass das Bundesverfassungsgericht am 25. August 2005 entschieden hat, dass die Auflösung des 15. Deutschen Bundestages und die Ansetzung von Neuwahlen für den 18. September 2005 verfassungsmäßig war (vgl. BVerfG, NJW 2005, S. 2669 ff.). Hieran ist der Deutsche Bundestag gemäß § 31 Abs. 1 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes gebunden.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn J.-E. M., 51145 Köln

– Az.: WP 154/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 14. November 2005, das am 16. November 2005 beim Wahlprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages eingegangen ist, hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag am 18. September 2005 eingelegt.

Der Einspruchsführer moniert die Gestaltung seiner Wahlbenachrichtigung, die er seiner Einspruchsschrift beigelegt hat. Auf der Wahlbenachrichtigung der Stadt Köln ist unterhalb des Namens des Wahlberechtigten und neben der Adresse des Wahllokals ein Rollstuhlfahrersymbol zu sehen, das mit einem grünen Leuchtstift besonders hervorgehoben ist. Der Einspruchsführer ist der Auffassung, dass er wegen der seiner Auffassung nach „unzulässigen Markierung – Rollstuhl (Par)“ nach § 13 des Bundeswahlgesetzes (BWG) vom Wahlrecht ausgeschlossen worden sei und dass es sich um eine Manipulation des Wählerwillens gehandelt habe.

Die Landeswahlleiterin des Landes Nordrhein-Westfalen, die zu dem Einspruch Stellung genommen hat, hat darauf hingewiesen, dass der Einspruchsführer keineswegs vom Wahlrecht ausgeschlossen, sondern vielmehr im Wählerverzeichnis eingetragen gewesen sei. Bedauerlicherweise habe er offenbar die Kennzeichnung auf der Wahlbenachrichtigungskarte missverstanden. Das Rollstuhlfahrersymbol werde nach Angaben der Stadt Köln seit der Bundestagswahl 2005 als Hinweis auf die Barrierefreiheit eines Wahllokals verwendet. Dies entspreche § 46 Abs. 1 der Bundeswahlordnung (BWO), der die Gemeindebehörden zu solch einem Hinweis verpflichte, ohne die Form dieses Hinweises ausdrücklich vorzuschreiben. Das von der Stadt Köln gewählte Piktogramm sei auch geeignet, die Wahlberechtigten über die behindertengerechte Zugänglichkeit des Wahlraumes zu informieren.

Der Einspruchsführer hat sich zu der Stellungnahme der Landeswahlleiterin dahingehend geäußert, dass ihr angebliches Bedauern über ein Missverständnis nur die Sorge um ihre eigene Daseinsberechtigung zum Ausdruck bringe. Der „selbst verordnete Ausschluss vom Wahlrecht kongruent mit dem 8. Wahlgesetz gemäß § 13“ sei nach einer Klärung der Sachlage beim Amtsgericht Köln mit einem Bericht vom 23. Mai 2006 „logisch“. Des Weiteren wirft der Einspruchs-

führer dem Bundesnachrichtendienst verschiedene Straftaten vor. Es wird insoweit auf den Inhalt der Akte Bezug genommen. In weiteren Schreiben bekräftigt der Einspruchsführer seinen Standpunkt und berichtet über seine Betreuungssache vor dem Amtsgericht Köln. Aus einem in Kopie beigelegten Beschluss des Amtsgerichts Köln vom 27. April 2006 ergibt sich, dass die für den Einspruchsführer geführte Betreuung aufrechterhalten wird mit der Maßgabe, dass der Aufgabenkreis des Betreuers die Aufenthaltsbestimmung, die Gesundheitsfürsorge, alle Vermögensangelegenheiten, die Vertretung bei Behörden, die Befugnis zum Empfang von Post und das Zutrittsrecht zur Wohnung umfasst. Für die Vermögensangelegenheiten ist ein Einwilligungsvorbehalt angeordnet.

Der Betreuer des Einspruchsführers hat fernmündlich gegenüber dem Sekretariat des Wahlprüfungsausschusses mitgeteilt, dass Interessen des Einspruchsführers einer Fortführung des Wahlprüfungsverfahrens nicht entgegenstehen.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet.

1. Der Zulässigkeit des Einspruchs steht nicht entgegen, dass der Einspruchsführer unter Betreuung steht.

Die Einspruchsberechtigung knüpft gemäß § 2 Abs. 2 WPrüfG an die Wahlberechtigung an. Eine Betreuung kann gemäß § 13 Nr. 2 BWG zwar zum Ausschluss vom Wahlrecht führen. Voraussetzung ist jedoch, dass dem Betroffenen ein Betreuer zur Besorgung aller seine Angelegenheiten bestellt worden ist. Dies ist hier nicht der Fall. Denn die Betreuung bezieht sich nur auf bestimmte Angelegenheiten.

Auch die Verfahrensfähigkeit des Einspruchsführers wird durch die Betreuung nicht beeinträchtigt. Zwar gehört zum Aufgabenkreis des Betreuers auch die Vertretung bei Behör-

den. Ferner spricht einiges dafür, dass darunter auch die Vertretung im Wahlprüfungsverfahren zu verstehen ist. Denn die Formulierung „Vertretung bei Behörden“ in Betreuungsbeschlüssen wird im Allgemeinen weit ausgelegt, so dass zum Beispiel auch die Vertretung in gerichtlichen Verfahren dazu gehört (vgl. Deuing, in: Jurgeleit [Hrsg.], Betreuungsrecht, Handkommentar, 2006, § 1902 BGB, Rn. 96). Jedoch führt der Umstand, dass der Aufgabenkreis eines Betreuers auch das Wahlprüfungsverfahren umfasst, nicht automatisch dazu, dass der Betreute insoweit ohne Zustimmung des Betreuers keine wirksamen Prozesserkklärungen mehr abgeben könnte. Vielmehr ist ein Verlust der Verfahrensfähigkeit in entsprechender Anwendung der in anderen Prozessordnungen geltenden Grundsätze erst dann in Betracht zu ziehen, wenn auch ein sich auf das Wahlprüfungsverfahren beziehender Einwilligungsvorbehalt nach § 1903 Abs. 1 BGB angeordnet ist oder der Betreuer als gesetzlicher Vertreter gemäß § 1902 BGB das Verfahren an sich gezogen hat (vgl. für den Zivilprozess § 52 f. ZPO sowie Weth, in: Musielak [Hrsg.], Kommentar zur Zivilprozessordnung, 4. Auflage, 2005, § 52 Rn. 3, § 53 Rn. 1 ff.; für das verwaltungsgerichtliche Verfahren § 62 Abs. 2 und 4 VwGO sowie Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 14. Auflage, 2005, § 62 Rn. 13; für das Verwaltungsverfahren § 12 Abs. 2 und 3 VwVfG sowie Kopp/Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage, 2005, § 12 Rn. 15 ff.). Beides ist hier nicht der Fall. Zwar besteht ein Einwilligungsvorbehalt. Dieser bezieht sich aber nur auf Vermögensangelegenheiten, zu denen das Wahlprüfungsverfahren nicht gehört. Der Betreuer hat das Verfahren auch nicht an sich gezogen.

2. Der Einspruch ist offensichtlich unbegründet, weil sich dem Vortrag des Einspruchsführers kein Wahlfehler entnehmen lässt.

Wie dargelegt, war der Einspruchsführer nicht gemäß § 13 Nr. 2 BWG vom Wahlrecht ausgeschlossen. Demzufolge wurde er auch zu Recht gemäß § 16 Abs. 1 Nr. 1 BWO ins Wählerverzeichnis eingetragen und ihm zu Recht gemäß § 19 Abs. 1 Satz 1 BWO eine Wahlbenachrichtigung übersandt.

Die Wahlbenachrichtigung entsprach auch den gesetzlichen Anforderungen. Insbesondere ist – wie die Landeswahlleiterin zutreffend dargelegt hat – das Rollstuhlfahrersymbol nicht zu beanstanden. Gemäß § 46 Abs. 1 Satz 4 BWO war die Gemeindebehörde im Hinblick auf die Erleichterung der Wahlteilnahme behinderter oder anderer Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigung verpflichtet, frühzeitig in geeigneter Weise mitzuteilen, welche Wahlräume barrierefrei sind. Das Rollstuhlfahrersymbol auf der Wahlbenachrichtigung war ein geeignetes Mittel in diesem Sinne. Zum einen ist es das verkehrübliche Zeichen, um zu signalisieren, dass bestimmte Einrichtungen behindertengerecht sind. Zum anderen war durch den Aufdruck auf der Wahlbenachrichtigung eine frühzeitige Information sichergestellt. Die Annahme, das Rollstuhlfahrersymbol bedeute, dass Behinderte nicht an der Wahl teilnehmen dürfen, war hingegen fern liegend. Denn auf der Wahlbenachrichtigung stand – wie es Anlage 3 zu § 19 Abs. 1 BWO entspricht – der Satz: „Sie sind in das Wählerverzeichnis eingetragen und können im unten angegebenen Wahllokal wählen.“

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

der Frau A. B., 72336 Balingen

– Az.: WP 171/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 7. November 2005, das beim Deutschen Bundestag am 14. November 2005 eingegangen ist, hat die Einspruchsführerin Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag eingelegt.

Die Einspruchsführerin moniert, dass ihre Wahlbenachrichtigung vorzeitig verschickt worden sei, nämlich vor der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 25. August 2005 über die Verfassungsmäßigkeit der Anordnungen des Bundespräsidenten, den 15. Deutschen Bundestag aufzulösen und Neuwahlen am 18. September 2005 durchzuführen (2 BvE 4/05, 2 BvE 7/05, vgl. NJW 2005, S. 2669 ff.). Zumindest hätte die ausgegebene Wahlbenachrichtigung – wie auch die Amtsblattveröffentlichung der Städte Balingen, Albstadt und Hechingen – mit einem Vorbehalt bezüglich der Neuwahlentscheidung versehen werden müssen.

In zwei weiteren Schreiben an den Deutschen Bundestag vom 1. und 2. Dezember 2005 hat sich die Einspruchsführerin unter Bezugnahme auf zwei beigegefügte Zeitungsartikel gegen die Ernennung eines Ministers und eines Staatssekretärs gewandt und die Absetzung des bayerischen Ministerpräsidenten gefordert. Die Bundestagswahl wird in diesen Schreiben nicht erwähnt. Im Hinblick auf die Ausführungen der Einspruchsführerin im Einzelnen wird auf den Inhalt der Akte Bezug genommen.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet. Dem Vortrag der Einspruchsführerin lässt sich kein Wahlfehler entnehmen.

I.

So war es nicht erforderlich, mit der Versendung der Wahlbenachrichtigungen zu warten, bis das Bundesverfassungs-

gericht über die gegen die Auflösung des 15. Deutschen Bundestages gerichteten Organklagen entschieden hatte.

Denn die Einleitung der Organstreitverfahren am 29. Juli bzw. 1. August 2005 hatte nicht zur Folge, dass die angelaufene Wahlvorbereitung bis zur Entscheidung des Gerichts auszusetzen war. Anders als z. B. die Erhebung einer Anfechtungsklage gegen einen Verwaltungsakt hat die Einleitung eines Organstreitverfahrens gemäß Artikel 93 Abs. 1 Nr. 1 des Grundgesetzes (GG), § 13 Nr. 5 und § 63 ff. des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (BVerfGG) als solche nämlich keine aufschiebende Wirkung. Eine dem § 80 Abs. 1 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) entsprechende Regelung enthält das BVerfGG nicht (vgl. auch schon Bundestagsdrucksache 16/1800, Anlage 52, S. 268).

Auch aus anderen Gründen war es nicht geboten, mit der Versendung der Wahlbenachrichtigungen bis zum 25. August 2005, dem Tag der Bundesverfassungsgerichtsentscheidung, zu warten. Aus § 19 Abs. 1 Satz 1, Satz 2 Nr. 4 i. V. m. § 16 Abs. 1 der Bundeswahlordnung (BWO) ergibt sich zwar, dass eine Versendung der Wahlbenachrichtigung nicht vor einem bestimmten Termin, nämlich nicht vor dem 35. Tag vor der Wahl, möglich ist. Denn erst dann kann das Wählerverzeichnis erstellt werden und damit jedem dort Eingetragenen eine Wahlbenachrichtigung unter Angabe der Nummer, unter der er im Wählerverzeichnis eingetragen ist, übermittelt werden. Der 35. Tag vor der Wahl war hier jedoch der 14. August, lag also deutlich vor dem 25. August.

II.

Entgegen der Auffassung der Einspruchsführerin waren auch weder die Wahlbenachrichtigung noch die Bekanntmachungen in den Amtsblättern der Gemeinden mit einem Vorbehalt bezüglich der ausstehenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu versehen. Denn die den Inhalt der Wahlbenachrichtigung und Bekanntmachung regelnden §§ 19 und 20 Abs. 1 BWO sehen einen solchen Vorbehalt nicht vor. Er wäre im Übrigen auch nicht sachdienlich gewesen, weil er das Missverständnis hätte erwecken können, die Einreichung der Organklagen hätte aufschiebende Wirkung in Bezug auf die Wahlvorbereitung.

III.

Die Einspruchsführerin trägt im Zusammenhang mit der von ihr geforderten Entlassung eines Ministerpräsidenten, eines Bundesministers und eines Staatssekretärs keinerlei Tatsachen vor, die einen Bezug zur Bundestagswahl erkennen lassen. Gegenstand des Wahlprüfungsverfahrens können jedoch nur Entscheidungen und Maßnahmen sein, die sich unmittelbar auf die Vorbereitung oder Durchführung der Bundestagswahl beziehen (vgl. Schreiber, Kommentar zum BWG, 7. Auflage, 2002, § 49 Rn. 14).

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

der Frau U. D., S-57793 Hultsfred, Schweden
– Az.: WP 44/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit einem am 27. September 2005 beim Deutschen Bundestag eingegangenen Schreiben hat die Einspruchsführerin Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag eingelegt.

Die in Schweden lebende Einspruchsführerin wollte an der Bundestagswahl teilnehmen. Zu diesem Zwecke wandte sie sich Ende August 2005 an die deutsche Botschaft in Stockholm und das Kreiswahlamt Dortmund. Dort sagte man ihr, dass die Frist für Anträge auf Eintragung ins Wählerverzeichnis bereits am 28. August 2005 verstrichen sei.

Die Einspruchsführerin sieht sich dadurch ihres Wahlrechts beraubt. Denn erst mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts über die Organklagen gegen die Auflösung des 15. Deutschen Bundestages vom 25. August 2005 (NJW 2005, S. 2669 ff.) habe festgestanden, dass die Wahl stattfinden könne. Unter diesen Umständen hätte sie als Auslandsdeutsche zumindest vorsichtshalber vom Bundeswahlleiter über Verfahrensweisen und Fristen informiert werden müssen.

Darüber hinaus ist die Einspruchsführerin der Auffassung, dass „aufgrund der Nachwahlen in Dresden als auch in Dortmund aufgrund Unzulänglichkeiten der Bürokratie“ die Wahl „eine Farce und nicht im geringsten demokratisch verlaufen“ sei. In diesem Zusammenhang weist die Einspruchsführerin auf Artikel 20 Abs. 4 des Grundgesetzes (GG) hin.

Die Landeswahlleiterin des Landes Nordrhein-Westfalen, die zu dem Einspruch Stellung genommen hat, vermag keinen Wahlfehler zu erkennen. Die der Einspruchsführerin erteilte Auskunft, die Frist sei am 28. August 2005 verstrichen, sei zutreffend gewesen. Dies ergebe sich aus den §§ 16, 18 der Bundeswahlordnung (BWO). Auch habe der Bundeswahlleiter frühzeitig Informationen für Auslandsdeutsche sowie ein Antragsformular für die Eintragung in das Wählerverzeichnis der früheren Heimatgemeinde in seinem Internetangebot bereitgestellt. Auf dieses Angebot habe die Landeswahlleiterin im Rahmen ihres Internetangebots hingewiesen. Soweit die Einspruchsführerin Unzulänglichkeiten der Bürokratie in Dortmund anspreche, dürfte sie damit den dort in den ersten Tagen der Versendung von Briefwahl-

unterlagen aufgetretenen Fehler meinen. Dieser Fehler habe nach Modellrechnungen nicht zu mandatsrelevanten Verschiebungen im Wahlergebnis geführt. Die Landeswahlleiterin verweist hierzu auf eine Stellungnahme, die sie zu dem Einspruch mit dem Aktenzeichen WP 93/05 abgegeben habe.

Die Einspruchsführerin hat auf die ihr zugänglich gemachte Stellungnahme der Landeswahlleiterin erwidert, sie habe keinen Zugang zum Internet gehabt. Sie nehme für sich das Recht in Anspruch, auch ohne Internet die für eine Wahlteilnahme erforderlichen Auskünfte zu erhalten, und empfinde es daher als Frechheit, dass sich der Bundeswahlleiter und die Landeswahlleiterin auf diese Weise ihrer Verantwortung entzogen hätten.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet. Mandatsrelevante Verstöße gegen Vorgaben des Wahlrechts liegen nicht vor.

I.

Der Umstand, dass die Einspruchsführerin nicht an der Wahl teilnehmen konnte, ist nicht auf ein gesetzwidriges Verhalten von Wahlbehörden zurückzuführen. Die der Einspruchsführerin zwischen dem 29. und 31. August 2005 erteilte Auskunft des Wahlamts Dortmund und der Botschaft in Stockholm, dass eine Wahlteilnahme eine Eintragung ins Wählerverzeichnis voraussetzt und dass die Frist hierzu bereits am 28. August 2005 abgelaufen sei, war zutreffend.

Denn gemäß § 14 Abs. 1 des Bundeswahlgesetzes (BWG) kann nur wählen, wer in ein Wählerverzeichnis eingetragen ist oder einen Wahlschein hat. Wahlberechtigte, die wie die Einspruchsführerin im Ausland leben, werden nicht von Amts wegen in das Wählerverzeichnis eingetragen, sondern müssen die Eintragung bis zum 21. Tage vor der Wahl bei der

deutschen Gemeinde, in der sie vor ihrem Fortzug aus dem Wahlgebiet zuletzt gemeldet waren, beantragen (vgl. § 16 Abs. 2 Nr. 2, § 17 Abs. 2 Nr. 5, § 18 Abs. 1 Satz 1 BWO). Diese 21-Tage-Frist endete vorliegend am 28. August 2005. Die Einspruchsführerin bemühte sich aber erst kurz danach um ihre Wahlteilnahme.

Der Umstand, dass seit dem 29. Juli bzw. 1. August 2005 bis zum 25. August 2005 beim Bundesverfassungsgericht Organklagen gegen die Anordnungen des Bundespräsidenten vom 21. Juli 2005, den 15. Deutschen Bundestag aufzulösen und am 18. September 2005 Neuwahlen durchzuführen (BGBl. I S. 2169 f.), anhängig waren, hatte auf den Ablauf der Frist des § 18 Abs. 1 Satz 1 BWO keine Auswirkungen. Denn anders als z. B. die Erhebung einer Anfechtungsklage gegen einen Verwaltungsakt hat die Einleitung eines Organstreitverfahrens als solche keine aufschiebende Wirkung. Eine dem § 80 Abs. 1 Satz 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) entsprechende Regelung fehlt nämlich im Bundesverfassungsgerichtsgesetz (BVerfGG). Um den Fortgang der Wahlvorbereitungen oder den Lauf von Fristen bis zur Entscheidung in der Hauptsache zu stoppen, hätte es einer einstweiligen Anordnung des Bundesverfassungsgerichts nach § 32 BVerfGG bedurft.

Zwar kann auch nach Ablauf der 21-Tage-Frist des § 18 Abs. 1 Satz 1 BWO noch eine Wahlteilnahme ermöglicht werden, indem dem Wahlberechtigten ein Wahlschein erteilt wird (vgl. § 27 Abs. 4 BWO). Dies setzt aber voraus, dass der Wahlberechtigte einen entsprechenden Antrag stellt und nachweist, dass er ohne Verschulden die Frist für die Eintragung ins Wählerverzeichnis versäumt hat (vgl. § 25 Abs. 2 Nr. 1 BWO). Das war bei der Einspruchsführerin nicht der Fall. Denn es ist der Einspruchsführerin zuzurechnen, wenn sie mit der Stellung ihres Antrags auf Eintragung ins Wählerverzeichnis bis zur erwähnten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wartete. Das gilt umso mehr, als von Seiten der Wahlbehörden keineswegs der Eindruck erweckt wurde, dass die anhängigen Organklagen Einfluss auf den Lauf von Fristen hätten. Die bereits angelaufenen Wahlvorbereitungen wurden auch nach Erhebung der Organklagen fortgesetzt. Ferner wurde frühzeitig entsprechend den gesetzlichen Vorgaben über die Voraussetzungen und Modalitäten einer Wahlteilnahme für Auslandsdeutsche informiert, und zwar keineswegs nur über das Internet. Denn unverzüglich nach der Bestimmung des Wahltags durch den Bundespräsidenten am 21. Juli 2005 (BGBl. I S. 2170) hatten die Botschaften durch mindestens eine deutschsprachige Anzeige in jeweils einer überregionalen Tages- und Wochenzeitung und die Berufskonsulate durch mindestens eine deutschsprachige Anzeige in einer regionalen Tageszeitung insbesondere auch die Frist für die Eintragung ins Wählerverzeichnis öffentlich bekannt zu machen (§ 20 Abs. 2 BWO). Eine individuelle Information jedes im Ausland lebenden Wahlberechtigten durch den Bundeswahlleiter – wie sie der Einspruchsführerin offenbar vorschwebt – ist im Bundeswahlgesetz oder der Bundeswahlordnung nicht vorgesehen. Sie wäre praktisch auch kaum durchführbar, weil die im Ausland lebenden Wahlberechtigten nicht in einer dem Meldeverzeichnis vergleichbaren Form in Deutschland registriert sind.

II.

Soweit sich die Einspruchsführerin gegen die Nachwahl im Wahlkreis 160 (Dresden I) wendet, ist darauf zu verweisen, dass der Deutsche Bundestag bereits entschieden hat, dass weder durch die Absage der gesamten Wahl im Wahlkreis 160 noch durch die Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses am 18. September 2005 noch durch die sofortige Bekanntmachung der Ergebnisse der Hauptwahl ein Wahlfehler begangen wurde (vgl. Bundestagsdrucksache 16/1800 Anlagen 1 bis 25). Auch soweit sie Unzulänglichkeiten der Bürokratie in Dortmund und damit das Vertauschen von Stimmzetteln bei der Versendung der Briefwahlunterlagen der beiden Dortmunder Wahlkreise rügt, kann ihrem Einspruch kein Erfolg beschieden sein. Denn insoweit hat der Deutsche Bundestag bereits festgestellt, dass es bei der Versendung der Briefwahlunterlagen zwar zu Wahlfehlern gekommen ist, dass diese sich aber nicht auf die Sitzverteilung im Deutschen Bundestag ausgewirkt haben (vgl. Bundestagsdrucksache 16/900 Anlagen 1 bis 10). Eine Wahlanfechtung kann aber nur dann Erfolg haben, wenn ein Wahlfehler festgestellt wird und dieser auf die Sitzverteilung von Einfluss ist oder sein könnte (vgl. nur BVerfGE 89, 243 [254]; Bundestagsdrucksache 16/900 Anlage 20, S. 52).

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn J. H., 81369 München
– Az.: WP 56/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 19. September 2005, das – weitergeleitet durch das Kreisverwaltungsreferat der Stadt München – am 28. September 2005 beim Wahlprüfungsausschuss eingegangen ist, hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 16. Deutschen Bundestag vom 18. September 2005 eingelegt.

Der Einspruchsführer, der im Wählerverzeichnis der Stadt München (Wahlkreise 219 bis 223) eingetragen war, verbüßte zum Zeitpunkt der Bundestagswahl eine Haftstrafe in der Justizvollzugsanstalt Bernau am Chiemsee (Wahlkreis 224). Er behauptet, an der Wahrnehmung seines Wahlrechts gehindert worden zu sein. Am 27. August habe er einen Antrag auf Ausgang für den Wahltag gestellt. Dieser sei durch einen ihm am 14. September 2005 bekannt gegebenen Bescheid abgelehnt worden. Am 12. September 2005 habe er zur Niederschrift vor dem Urkundsbeamten der Geschäftsstelle des Amtsgerichts Rosenheim einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Verfügung gestellt, der bislang nicht beschieden worden sei. Als er am 14. September 2005 verlangt habe, dem Urkundsbeamten der Geschäftsstelle des Amtsgerichts Rosenheim erneut vorgeführt zu werden, sei dieser erst am 19. September 2005 in der Justizvollzugsanstalt erschienen.

Die Landeswahlleiterin des Freistaates Bayern, die zu dem Einspruch Stellung genommen hat, weist auf § 29 Abs. 2 Nr. 2 der Bundeswahlordnung (BWO) hin. Dieser bestimme, dass wahlberechtigte Personen, die sich in einer Justizvollzugsanstalt befänden und die in Wählerverzeichnissen anderer Wahlkreise geführt würden, ihr Wahlrecht nur durch

Briefwahl in ihrem Heimatwahlkreis ausüben könnten. Hierzu müssten sie bei der Gemeindebehörde, in deren Wählerverzeichnis sie eingetragen seien, einen Wahlschein mit Briefwahlunterlagen beantragen. Einen solchen Antrag habe der Einspruchsführer jedoch nicht gestellt.

Der Einspruchsführer hat sich zu der ihm bekannt gegebenen Stellungnahme der Landeswahlleiterin nicht geäußert.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet. Dadurch, dass ihm am Wahltag kein Ausgang gewährt wurde, konnte der Einspruchsführer nicht in der Ausübung seines Wahlrechts behindert werden. Denn der Einspruchsführer konnte, wie die Landeswahlleiterin zu Recht ausführt, sein Wahlrecht ohnehin nur durch Briefwahl ausüben. Das ergibt sich aus § 29 Abs. 2 Nr. 2 BWO, wonach die sich in einer Justizvollzugsanstalt befindlichen Wahlberechtigten, die in Wählerverzeichnissen von Gemeinden anderer Wahlkreise geführt werden, ihr Wahlrecht nur durch Briefwahl in ihrem Heimatwahlkreis ausüben können. Die Justizvollzugsanstalt Bernau am Chiemsee befand sich im Wahlkreis 224, während die Stadt München, in deren Wählerverzeichnis der Einspruchsführer eingetragen war, die Wahlkreise 219 bis 223 umfasste.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn K. B., 10997 Berlin

– Az.: WP 150/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 9. November 2005, das am 11. November 2005 beim Wahlprüfungsausschuss eingegangen ist, hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 16. Deutschen Bundestag eingelegt. Der Einspruchsführer, der am 15. September 2005 verhaftet und in die Justizvollzugsanstalt Plötzensee verbracht wurde, ist der Auffassung, dass dort keine ausreichenden Vorkehrungen getroffen worden waren, um ihm noch die Ausübung seines Wahlrechts zu ermöglichen.

Der Einspruchsführer wurde mit Schreiben vom 6. Januar 2005 von der Staatsanwaltschaft Berlin zum Haftantritt aufgefordert. Dieser Aufforderung und einer erneuten Ladung (zugestellt mit Postzustellungsurkunde vom 3. März 2005) kam er nicht nach. Er wurde daraufhin am 15. September 2005 verhaftet und zur Verbüßung seiner Ersatzfreiheitsstrafe in die Justizvollzugsanstalt Plötzensee in Berlin verbracht, in der es keinen beweglichen Wahlvorstand gab.

Der Justizvollzugsanstalt waren – wie allen anderen Berliner Justizvollzugsanstalten – mit Schreiben vom 25. Juli 2005 von der Berliner Senatsverwaltung für Justiz Weisungen zur Vorbereitung und Durchführung der Bundestagswahl erteilt worden. Darin hieß es unter anderem, dass wahlberechtigten Inhaftierten, die in der Zeit vom 13. bis 16. September 2005 in eine Justizvollzugsanstalt des Landes Berlin aufgenommen würden und ausdrücklich auf einem Antrag zum Erhalt der Briefwahlunterlagen zwecks Teilnahme an der Wahl bestünden, die Antragstellung mittels eines entsprechenden Formulars zu ermöglichen sei. Es sei aber auch der Hinweis zu erteilen, dass wegen der späten Antragstellung nicht mit der angestrebten Briefwahlteilnahme gerechnet werden könne. Die Beförderung der Wahlunterlagen zum zuständigen Wahlamt sei ggf. durch besondere Frankierung (Eilbrief) oder durch besonderen Boten zu beschleunigen.

Schriftliche Vermerke darüber, ob ein Insasse die Annahme bzw. die Rückgabe des Antrags auf Übersendung der Briefwahlunterlagen abgelehnt hat, wurden im Unterschied zur bis 1995 geltenden Praxis aufgrund von Bedenken des Berliner Datenschutzbeauftragten bewusst nicht gemacht.

Der Einspruchsführer, der weder vor noch nach seiner Verhaftung einen Antrag auf Übersendung von Briefwahlunterlagen gestellt hatte und deshalb auch nicht an der Wahl teilnahm, behauptet, er habe am 16. September 2005 gefragt, wie es mit den Wahlen ausschaue. Als Antwort habe er jedoch nur ein Achselzucken erhalten. Auch an den sog. schwarzen Brettern habe er keine Informationen über die Ausübung des Wahlrechts gefunden. Gerüchteweise habe er erfahren, dass lediglich zwei oder drei Wochen vor der Wahl alle Gefängnisinsassen einmalig über die Teilnahme an der Wahl und die Fristen für die Briefwahl informiert worden seien. Vor allem sei er aber erstaunt darüber, dass in den Justizvollzugsanstalten offenbar keine Wahlurnen aufgestellt würden und das Wahlrecht nur durch Briefwahl ausgeübt werden könne. Denn daraus ergebe sich notwendigerweise, dass „frisch Inhaftierte“ nicht an Wahlen teilnehmen könnten, da die Anforderung der Briefwahlunterlagen und das anschließende Verschicken des Stimmzettels schließlich mindestens drei Tage in Anspruch nähmen. Der Einspruchsführer hält diesen Zustand für grundgesetzwidrig und äußert den Verdacht, dass es vielen anderen „frisch Inhaftierten“ ähnlich ergangen sei.

Die Berliner Senatsverwaltung für Justiz, die zu dem Einspruch Stellung genommen hat, und der Landeswahlleiter des Landes Berlin, der sich bereits in einem dem Wahlprüfungsausschuss vorliegenden Schreiben vom 28. Oktober 2005 unmittelbar gegenüber dem Einspruchsführer zu dessen Vorwürfen geäußert hatte, behaupten, dass der Einspruchsführer entsprechend der erwähnten den Justizvollzugsanstalten erteilten Weisung vom 25. Juli 2005 sofort nach seiner Aufnahme am 15. September 2005 in der Justizvollzugsanstalt über die Möglichkeit zur Briefwahl informiert worden sei. Wegen des kurz bevorstehenden Wahltermins sei er jedoch auch darauf hingewiesen worden, dass bei Antragstellung am selben Tage (Donnerstag, per Post an das zuständige Bezirkswahlamt) eine rechtzeitige Übersendung der Briefwahlunterlagen durch das Bezirkswahlamt (bis Samstag) aufgrund der nur begrenzt zur Verfügung stehenden Zeit unwahrscheinlich sei. Deshalb habe der Einspruchsführer auf die Entgegennahme des Antragsformulars für die Übersendung von Briefwahlunterlagen verzichtet. Seine Behauptung, dass er nicht über die Ausübung seines

Wahlrechts informiert worden sei, sei daher nicht zutreffend. Dies könne allerdings wegen des erwähnten Verzichts auf eine Dokumentation aus Gründen des Datenschutzes nicht belegt werden. Im Übrigen könnten die Bezirkswahlämter und Justizvollzugsanstalten bei Verurteilten, die kurz vor einer Wahl in eine Haftanstalt verbracht würden, eine fristgerechte Abwicklung des Briefwahlverfahrens nicht garantieren. Das entsprechende Risiko trage vielmehr der Inhaftierte, weil er bereits vor der Inhaftierung Briefwahlunterlagen anfordern könne. So hätte der Einspruchsführer, der spätestens seit Mitte März 2005 davon habe ausgehen müssen, verhaftet zu werden, rechtzeitig Briefwahlunterlagen beantragen und die Briefwahl sogar schon beim zuständigen Bezirkswahlamt durchführen können. Ausgefüllte Briefwahlunterlagen wären von der Justizvollzugsanstalt mit der Deutsche Post oder der Dienstpost versandt worden. Selbst am Wahltag stellten die Berliner Justizvollzugsanstalten einen Kurierdienst zur Verfügung, der bis unmittelbar vor Schließung der Wahllokale Wahlbriefe direkt zu den zuständigen Bezirkswahlämtern transportiere.

Der Einspruchsführer sieht in der Stellungnahme des Landeswahlleiters Ungereimtheiten, die seiner Ansicht nach seine Behauptung bestätigen, er sei nicht über die Möglichkeit der Ausübung des Wahlrechts informiert worden. Wenn nämlich am 15. September 2005 bereits klar gewesen sei, dass eine Wahlteilnahme für ihn nicht mehr möglich sei, sei an sich auch die Notwendigkeit entfallen, ihn darüber sofort zu informieren. Man informiere die Leute gemeinhin auch sonst nicht über andere Unmöglichkeiten, etwa nachts bei Vollmond auf dem Dach der Justizvollzugsanstalt ein schwarzes dreibeiniges Schaf zu scheren. Zur angeblichen Unmöglichkeit der Ausübung des Wahlrechts passe ferner nicht die Aussage über den Kurierdienst, der noch am Wahltag Wahlbriefe zu den Anstalten transportiere. Unabhängig davon bestätige die Stellungnahme des Landeswahlleiters den Missstand, den er in erster Linie rüge, dass Bürger, die vier Tage vor der Wahl in eine Justizvollzugsanstalt kämen, an Wahlen nicht teilnehmen könnten. Das Argument, er hätte sich vor seiner Inhaftierung um Briefwahlunterlagen bemühen können, widerspreche nicht nur seinem Grundrecht auf Wahlteilnahme, sondern auch der Strafvollzugsordnung, in der seines Wissens nach stehe, dass die Justizvollzugsanstalt verpflichtet sei, den Insassen die Teilnahme an der Wahl zu ermöglichen.

Im Hinblick auf den Sach- und Streitstand im Übrigen wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet. Mandatsrelevante Wahlfehler liegen nicht vor.

1. Die Gemeindebehörde war nicht zur Einrichtung eines beweglichen Wahlvorstandes in der Justizvollzugsanstalt verpflichtet, um so dem Einspruchsführer und anderen kurz vor dem Wahltag Inhaftierten die Ausübung ihres Wahlrechts im Wege der Urnenwahl zu ermöglichen.

Gemäß § 64 Abs. 1 der Bundeswahlordnung (BWO) sollen bei entsprechendem Bedürfnis und soweit möglich in Justizvollzugsanstalten zwar bewegliche Wahlvorstände gebildet werden, vor denen die in der Anstalt anwesenden Wahlberechtigten, die einen für den Wahlkreis gültigen Wahlschein besitzen, ihre Stimme abgeben können. Anders als der Einspruchsführer offenbar meint, kann ein solches Bedürfnis jedoch nicht aus der Situation abgeleitet werden, in der sich kurz vor dem Wahltag inhaftierte Wahlberechtigte häufig befinden mögen. Denn das spezifische Problem, mit dem sich solche Wahlberechtigte infolge ihrer kurzfristigen Verhaftung konfrontiert sehen können und mit dem sich der Einspruchsführer tatsächlich konfrontiert sah, besteht darin, sich noch kurzfristig einen Wahlschein und Briefwahlunterlagen besorgen zu müssen. Dieses Problem würde durch einen beweglichen Wahlvorstand aber nicht gelöst. Um vor dem beweglichen Wahlvorstand wählen zu können, braucht der Gefangene nämlich – ebenso wie bei der Briefwahl – einen Wahlschein, und zwar – im Unterschied zur Briefwahl – sogar einen, der gerade für den Wahlkreis, in dem die Justizvollzugsanstalt liegt, gültig ist. Darüber hinaus begründet § 64 Abs. 1 BWO nach bisheriger Praxis des Deutschen Bundestages in Wahlprüfungsangelegenheiten ohnehin keine gesetzliche Pflicht zur Einrichtung beweglicher Wahlvorstände in Justizvollzugsanstalten, sondern räumt der Gemeindebehörde insoweit einen großen – nur auf Ermessensfehler hin überprüfbar – Entscheidungsspielraum ein (vgl. Bundestagsdrucksachen 13/2029, Anlage 33, S. 104; 14/2762, Anlage 15, S. 66; 15/2400, Anlage 6, S. 31; 15/4750, Anlage 9, S. 47).

Soweit der Einspruchsführer diese aus dem einfachen Recht resultierende Rechtslage, wonach „frisch Inhaftierte“ keinen Anspruch auf Ausübung ihres Wahlrechts im Wege der Urnenwahl in der Haftanstalt haben, für grundgesetzwidrig hält, ist daran zu erinnern, dass sich der Deutsche Bundestag nicht dazu berufen sieht, im Wahlprüfungsverfahren die Verfassungswidrigkeit von Rechtsvorschriften festzustellen. Diese Kontrolle ist stets dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten worden (vgl. nur Bundestagsdrucksache 16/1800, Anlage 26, S. 188 mit weiteren Nachweisen). Abgesehen davon ist aber auch nicht daran zu zweifeln, dass es aus verfassungsrechtlicher Sicht, etwa im Hinblick auf den Grundsatz der allgemeinen Wahl (Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 GG), nicht geboten ist, „frisch Inhaftierten“ die Möglichkeit der Urnenwahl in der Haftanstalt zu eröffnen. Denn, wie bereits aus den oben Gesagten folgt, würde eine Urnenwahl in der Haftanstalt das spezifische Problem von kurz vor dem Wahltag Verhafteten nur dann lösen, wenn die Teilnahme an der Urnenwahl nicht von der Erfüllung bestimmter formaler Voraussetzungen – etwa den Besitz eines für den Wahlkreis gültigen Wahlscheins – abhängen würde. Solche formalen Zulassungshürden sind aber zur Vermeidung mehrfacher Stimmabgaben und damit zur Gewährleistung des Grundsatzes der geheimen Wahl (Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 GG) und des Schutzes der Integrität der Wahl unverzichtbar (vgl. Schreiber, Kommentar zum BWG, 7. Auflage, 2002, § 1 Rn. 7; § 12 Rn. 4.5; Dreier [Hrsg.], Grundgesetz, Kommentar, 2. Auflage, 2006, Artikel 38 Rn. 69).

2. Ein mandatsrelevanter Verstoß gegen § 73 des Strafvollzugsgesetzes (StVollzG) liegt ebenfalls nicht vor.

Gemäß § 73 StVollzG ist der Gefangene in dem Bemühen zu unterstützen, seine Rechte und Pflichten wahrzunehmen, na-

mentlich sein Wahlrecht auszuüben. Das bedeutet, dass der Gefangene hierüber – vor allem über die Möglichkeit der Briefwahl – zu unterrichten ist und dass ihm bei der Erledigung notwendiger Formalitäten geholfen wird (vgl. Bundestagsdrucksache 7/3998, S. 30; Calliess/Müller-Dietz, Strafvollzugsgesetz, 10. Auflage, 2005, § 73 Rn. 2; Bertram/Huchting, in: Feest [Hrsg.], StVollzG, Kommentar zum Strafvollzugsgesetz [AK-StVollzG], 5. Auflage, 2006, § 73 Rn. 11; Wahlprüfungsausschuss, Bundestagsdrucksache 15/4750, Anlage 16, S. 73). Ob der Einspruchsführer bei seiner Ankunft in der Justizvollzugsanstalt am 15. September 2005 über die Möglichkeit der Briefwahl informiert wurde und die Entgegennahme eines entsprechenden Antragsformulars ablehnte, wie die Senatsverwaltung für Justiz behauptet, oder ob keine solche Information erfolgte und eine Frage des Einspruchsführers am 16. September 2005, wie es mit der Wahl aussehe, sogar mit einem Achselzucken erwidert wurde, wie der Einspruchsführer behauptet, lässt sich nicht mehr klären, weil entsprechende Vorgänge aus Gründen des Datenschutzes in Berlin nicht mehr schriftlich festgehalten werden.

Die Frage kann aber auch dahingestellt bleiben. Denn selbst wenn die Darstellung des Einspruchsführers zuträfe und man einen Verstoß gegen § 73 StVollzG bejahte, könnte dieser dann festzustellende Wahlfehler dem Einspruch nicht zum Erfolg verhelfen. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der sich der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag stets angeschlossen haben, können nämlich nur solche Wahlfehler einen Wahleinspruch erfolgreich begründen, die auf die Sitzverteilung im Deutschen Bundestag von Einfluss sind oder hätten sein können (vgl. nur BVerfGE 89, 243 [254]; Bundestagsdrucksache 16/900, Anlage 20). Solch eine Mandatsrelevanz wäre vorliegend nicht gegeben. Selbst bei umgehender Information

und Beantragung von Briefwahlunterlagen wäre es nämlich – wie der Einspruchsführer selbst einräumt – sehr unwahrscheinlich gewesen, dass ihn Wahlschein und Briefwahlunterlagen noch rechtzeitig erreicht hätten, um eine gültige Stimme abgeben zu können. Nicht der Wahlfehler hätte also dazu geführt, dass der Einspruchsführer sein Wahlrecht nicht ausüben konnte, sondern – wie die Senatsverwaltung und der Landeswahlleiter überzeugend ausgeführt haben – sein eigenes Versäumnis, rechtzeitig vor seinem Haftantritt Briefwahlunterlagen zu beantragen. Im Übrigen hätte die Stimme des Einspruchsführers – unterstellt, er hätte sie rechtzeitig abgeben können – das Ergebnis der Bundestagswahl nur so geringfügig beeinflusst, dass auch aus diesem Grunde Auswirkungen auf die Sitzverteilung im Deutschen Bundestag ausgeschlossen werden können.

3. Dem Einspruch kann schließlich auch kein Erfolg beschieden sein, soweit der Einspruchsführer den Verdacht äußert, dass es vielen anderen „frisch Inhaftierten“ ähnlich ergangen sei wie ihm. Insoweit trägt er keine konkreten Tatsachen vor, die diese Behauptung untermauern könnten. Pauschalen Behauptungen und Vermutungen geht der Wahlprüfungsausschuss nicht nach. Die Wahlprüfung findet nämlich weder von Amts wegen statt noch erfolgt sie stets in Gestalt einer Durchprüfung der gesamten Wahl. Vielmehr erfolgt sie nach § 2 Abs. 1 und 3 WPrüfG nur auf Einspruch, der zu begründen ist. Hierbei muss die Begründung mindestens den Tatbestand, auf den die Anfechtung gestützt wird, erkennen lassen und genügend substantiierte Tatsachen enthalten. Werden demgegenüber – wie vorliegend – keine substantiierten Tatsachen vorgetragen, gilt die Vermutung, dass die Wahlbehörden und die Justizvollzugsanstalten die wahlrechtlichen Vorschriften befolgt haben (vgl. auch Bundestagsdrucksache 15/4750, Anlage 9, S. 47; Anlage 16, S. 73).

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn G. N., 49078 Osnabrück

– Az.: WP 138/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 10. Oktober 2005, das weitergeleitet durch das Bundespräsidialamt am 3. November 2005 beim Wahlprüfungsausschuss eingegangen ist, hat der Einspruchsführer gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag am 18. September 2005 Einspruch eingelegt.

Der Einspruchsführer hat den Verdacht, dass aufgrund einer falschen Programmierung oder einer Manipulation des Rechners des Statistischen Bundesamtes ein falsches Wahlergebnis ermittelt worden sein könnte. Grundlage dieses Verdachts sind eine Reihe von Kontrollrechnungen, die der Einspruchsführer mit in den Statistischen Jahrbüchern 2003 und 2004 angegebenen Zahlen manuell, mit Hilfe von Logarithmen und per Taschenrechner durchgeführt hat. So würde im Statistischen Jahrbuch 2004 auf Seite 108 im Hinblick auf die Bundestagswahl 1990 für Bayern einerseits angegeben, dass von 8 623 600 Wahlberechtigten 10 Prozent einen Wahrschein besessen hätten. Andererseits sei dort aber zu lesen, dass 858 500 einen Wahrschein besessen hätten. 10 Prozent von 8 623 600 seien aber nicht 858 500. Im Hinblick auf die zahlreichen weiteren Kontrollrechnungen dieser Art, unter anderem mit Daten zu den Europawahlen 1999 und 2004, aber auch mit volkswirtschaftlichen Daten, wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Der Bundeswahlleiter, der zu dem Einspruch Stellung genommen hat, erklärt, dass die vom Einspruchsführer zum Gegenstand seiner Berechnungen gemachten Angaben in den Statistischen Jahrbüchern 2003 und 2004 zu den Europawahlen 1999 und 2004 sowie den Bundestagswahlen 1990 und 2002 rechnerisch richtig seien. Allerdings handele es sich um nach den mathematischen Regeln gerundete Werte und bei den absoluten Zahlen um Angaben in Tausend. Deshalb wichen die mit diesen Angaben und Prozentwerten bei selbständigem Nachrechnen ermittelten Zahlen vom tatsäch-

lichen Ergebnis ab. Die genauen Zahlen seien vom Statistischen Bundesamt in eigenen Publikationen veröffentlicht worden.

Der Einspruchsführer hat sich zu der Stellungnahme des Bundeswahlleiters dahingehend geäußert, dass der Bundeswahlleiter die Grundsätze der Fehlerrechnung außer Acht gelassen habe. Angesichts der von ihm angestellten Kontrollrechnungen hätten die Prozentangaben des Statistischen Bundesamtes keine Aussagekraft und seien wertlos. Im Hinblick auf die Einzelheiten des Vortrages des Einspruchsführers, der wiederum eine Reihe von Rechenbeispielen anführt, wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet. Die vom Einspruchsführer angestellten Berechnungen stützen in keiner Weise dessen Vermutung, dass der Rechner des Statistischen Bundesamtes fehlerhaft programmiert oder manipuliert sein könnte, und sind schon deshalb nicht geeignet, Zweifel an der Richtigkeit des vom Bundeswahlleiter gemäß § 78 der Bundeswahlordnung (BWO) ermittelten und festgestellten Ergebnisses der Bundestagswahl 2005 zu wecken. Zwar ergeben in den vom Einspruchsführer angeführten Beispielen die im Statistischen Jahrbuch angegebenen absoluten Zahlen in der Tat nie exakt die dort angegebenen Prozentwerte, und dies dürfte auch sonst nur äußerst selten der Fall sein. Das ist jedoch – wie der Bundeswahlleiter überzeugend dargelegt hat – nicht auf Rechenfehler zurückzuführen, sondern darauf, dass es sich bei den Angaben im Statistischen Jahrbuch um gerundete Werte handelt.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn A. R., 71131 Jettingen

– Az.: WP 54/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 22. September 2005, das am 28. September 2005 beim Wahlprüfungsausschuss des Deutschen Bundestages eingegangen ist, hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Wahl zum 16. Deutschen Bundestag am 18. September 2005 eingelegt.

Zur Begründung trägt er vor, dass die Wahl auf „einer manipulierten Vertrauensfrage“ und „auf einer Legitimierung durch Rechtsverdrehung“ beruht habe. Die Wählerinnen und Wähler hätten sich mit einem „Kreuzchen-Machen“ zufriedengegeben, ohne sich bewusst gemacht zu haben, was sie damit anrichteten. Von den Gewählten sei zu erwarten, dass sie „Rechtsbeugung und Amtsmissbrauch praktizieren werden“. Ohne es zu merken, hätten sie „die millionenfache(n) Täuschung, Diskriminierung, Betrug u./o. Diebstahl schon initiiert“. Die Wahlleiter hätten „überhaupt keine Qualitätssicherung in Sachen mündige Wahlbürger“ durchgeführt. Schließlich lasse das Wahlsystem „20-40 (manchmal auch mehr)% des Volkes aussen vor“ und bediene „ausschließlich das Monopoly-Syndrom“. Der Einspruchsführer entzieht daher bis auf weiteres dem 16. Deutschen Bundestag und dem von diesem zu wählenden Kanzler seine „stillschweigende Legitimierung in Sachen Machtausübung/Staatsgewalt“.

Die am Computer erstellte Einspruchsschrift enthält am Ende – ebenfalls maschinenschriftlich – den Vermerk „gez.“ und darunter den Vor- und Nachnamen des Einspruchsführers. Daneben befindet sich handschriftlich das Kürzel „k. U.“, das nicht den Initialen des Einspruchsführers entspricht.

Mit Schreiben vom 30. September und 17. Oktober 2005 wurde der Einspruchsführer aufgefordert, bis zum 18. November 2005 den Einspruch eigenhändig zu unterschreiben und die von ihm behaupteten Unregelmäßigkeiten zu konkretisieren.

Daraufhin hat der Einspruchsführer mit Schreiben vom 28. Oktober 2005 versichert, dass das „k. U.“ aus seiner Feder stamme, und erklärt, dass es sich um eine Unterschrift in Form einer „Nicht-Unterschrift“ handle. Es gehe nicht anders. Darüber hinaus hat er seine „Einspruchsliste“ ergänzt. Durch die Veröffentlichung der Wahlergebnisse vom

18. September 2005 sei das Wahlgeheimnis verletzt worden, da mindestens eine Partei in Bezug auf die Nachwahl in Dresden durch einen gezielten Aufruf an ihre Anhängerschaft den Ausgang der Gesamtwahl zu ihren Gunsten beeinflusst habe. Im Hinblick auf die Abgeordneten des Deutschen Bundestages wirft der Einspruchsführer die Frage auf, ob diese nicht andauernd einige Vorschriften des Grundgesetzes verletzt. Ferner sei auf dem Wahlschein nicht darauf hingewiesen worden, was ein guter Demokrat eigentlich sei, dass die beiden Stimmen sich auch „kannibalisieren“ könnten und dass es eine „Überhangsregelung“ gebe. Außerdem habe bei der Zweitstimme Unklarheit über deren Intention geherrscht. Das Schreiben schließt wie die Einspruchsschrift mit dem Namen des Einspruchsführers vor dem Vermerk „gez.“ – beides in Maschinenschrift – und dem handschriftlichen Kürzel „k. U.“.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes (WPrüfG) von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Es bestehen bereits Bedenken an der Zulässigkeit des Einspruchs, die jedoch zurückgestellt werden können, da der Einspruch jedenfalls offensichtlich unbegründet ist.

1. Die Zulässigkeit des Einspruchs ist deshalb zweifelhaft, weil der Einspruch nicht mit dem handschriftlichen Namenszug des Einspruchsführers unterzeichnet ist, sondern handschriftlich nur mit dem Kürzel „k. U.“.

Nach ständiger Praxis von Wahlprüfungsausschuss und Deutschem Bundestag, die sich insoweit an der Auslegung vergleichbarer Vorgaben anderer Prozessordnungen orientiert, gehört zur Schriftform im Sinne des § 2 Abs. 3 WPrüfG grundsätzlich die eigenhändige Unterschrift des Einspruchsführers bzw. seines Verfahrensbevollmächtigten (vgl. zuletzt Bundestagsdrucksache 16/1800, Anlage 58, S. 283). Eine eigenhändige Unterschrift soll dabei voraussetzen, dass zumindest der Familienname voll ausgeschrieben wird; eine abgekürzte Buchstabenfolge – wie hier – soll hingegen nicht

genügen (vgl. Leipold, in: Stein/Jonas, Kommentar zur Zivilprozessordnung, 22. Auflage, 2005, § 130 Rn. 35). Andererseits gelten diese Erfordernisse nicht ausnahmslos. So soll insbesondere nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts das Fehlen einer eigenhändigen Unterschrift unschädlich sein, wenn sich aus anderen Anhaltspunkten eine der Unterschrift vergleichbare Gewähr für die Urheberschaft und den Willen, das Schreiben in den Verkehr zu bringen, ergibt (vgl. BVerwG, NJW 1998, S. 1175 [1176 f.]; Greger, in: Zöller, Zivilprozessordnung, 25. Auflage, 2005, § 130 Rn. 19).

Ob die in dem Schreiben vom 28. Oktober 2005 erklärte Versicherung, dass das „k. U.“ aus der Feder des Einspruchsführers stamme, angesichts der gleichzeitigen Erläuterung, es handle sich um eine Unterschrift in Form einer „Nicht-Unterschrift“, solch einen Anhaltspunkt darstellt, kann indes dahingestellt bleiben. Denn der Einspruch ist jedenfalls offensichtlich unbegründet.

2. Dem Vortrag des Einspruchsführers lässt sich nämlich kein Wahlfehler entnehmen.

Soweit der Einspruchsführer mit seiner Behauptung, die Wahl beruhe auf einer „manipulierten Vertrauensfrage“ und „einer Legitimierung durch Rechtsverdrehung“, die Verfassungsmäßigkeit der Auflösung des 15. Deutschen Bundestages (BGBl. I 2005, S. 2169), die in der am 27. Juni 2005 gestellten Vertrauensfrage des Bundeskanzlers (Bundestagsdrucksache 15/5825) ihren Ausgangspunkt hatte, in Frage stellen möchte, ist darin zu erinnern, dass das Bundesverfassungsgericht am 25. August 2005 entschieden hat, dass die Auflösung des 15. Deutschen Bundestages und die Ansetzung von Neuwahlen für den 18. September 2005 verfassungsmäßig war (BVerfG, NJW 2005, 2669 ff.). An diese Entscheidung sind nach § 31 Abs. 1 des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes (BVerfGG) alle Verfassungsorgane, also auch der Deutsche Bundestag, gebunden.

Soweit der Einspruchsführer vorträgt, von Seiten der Wahlleiter habe „keine Qualitätssicherung in Sachen mündiger Bürger“ stattgefunden und letztere hätten sich mit einem „Kreuzchen-Machen“ zufriedengegeben, ohne sich die Folgen bewusst zu machen, ist darauf zu verweisen, dass das Wahlrecht eine derartige Überprüfung der „Qualität“ des Wählers oder seiner Entscheidung nicht erlaubt, geschweige denn, vorschreibt. Das aktive Wahlrecht hängt vielmehr allein von den in Artikel 38 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG), § 12 f. des Bundeswahlgesetzes (BWG) geregelten Voraussetzungen ab. Wem und aufgrund welcher Überlegungen ein nach diesen Vorschriften Wahlberechtigter seine Stimme gibt, liegt gemäß Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 GG ausschließlich in seiner freien Entscheidung, über die er niemanden Rechenschaft schuldet.

Dies gilt im Übrigen auch für die Frage, ob der Wahlberechtigte sich überhaupt an der Wahl beteiligt. Aus diesem

Grunde kann auch der Behauptung des Einspruchsführers, das Wahlsystem lasse zwanzig bis vierzig Prozent des Volkes außen vor und bediene ausschließlich das „Monopol-Syndrom“, mit der er offenbar die Wahlbeteiligung, die bei 77,7 Prozent lag (Statistisches Bundesamt, Wahl zum 16. Deutschen Bundestag am 18. September 2005, Heft 3, Endgültige Ergebnisse nach Wahlkreisen, 2005, S. 6), kritisieren möchte, nicht die Darlegung eines Wahlfehlers entnommen werden. Die Einführung einer Wahlpflicht, wie sie in anderen Ländern besteht, wäre mit Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 GG nicht vereinbar (vgl. Schreiber, Kommentar zum BWG, 7. Auflage, 2002, § 1 Rn. 13a).

Ebenso wenig lässt sich der Behauptung, die Gewählten würden Rechtsbeugung und Amtsmissbrauch praktizieren, hätten schon millionenfach Täuschung, Diskriminierung, Betrug und Diebstahl initiiert und würden andauernd Vorschriften des Grundgesetzes verletzen, die Darlegung eines Wahlfehlers entnehmen. Zwar kann die Begehung von Straftaten durchaus dazu führen, dass der Täter die Wählbarkeit verliert. Voraussetzung hierfür ist aber gemäß § 15 Abs. 2 Nr. 1 i. V. m. § 13 Nr. 1 BWG und § 15 Abs. 2 Nr. 2 BWG stets ein entsprechender Richterspruch. Dass Personen zur Wahl standen, die infolge Richterspruchs das Wahlrecht, die Wählbarkeit oder die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter nicht besaßen, hat der Einspruchsführer indes nicht vorgetragen.

Kein Wahlfehler lag auch in der vom Einspruchsführer monierten Veröffentlichung des Ergebnisses der Hauptwahl am 18. September 2005, vor der Nachwahl im Wahlkreis 160 (Dresden I) am 2. Oktober 2005. Wie der Deutsche Bundestag bereits festgestellt hat, entsprach dies zwingenden Vorgaben des einfachen Rechts und war auch aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden (vgl. Bundestagsdrucksache 16/1800, Anlage 1, S. 12; ferner Anlagen 2 bis 25).

Schließlich entsprach auch die vom Einspruchsführer gerügte Gestaltung des Wahlscheins den Vorgaben der Anlage 9 zu § 26 der Bundeswahlordnung (BWO). Die vom Einspruchsführer vermissten Hinweise darauf, was ein guter Demokrat eigentlich sei und dass die beiden Stimmen sich „kannibalisieren“ können – gemeint ist vermutlich die Abrechnung der Zahl der von einer Partei in den Wahlkreisen des Landes errungenen Sitze von der für die entsprechende Landesliste der Partei ermittelten Abgeordnetenzahl gemäß § 6 Abs. 4 Satz 1 BWG –, ist dort nämlich ebenso wenig vorgesehen wie ein Hinweis auf die Überhangmandatsregelung des § 6 Abs. 5 BWG und die Intention der Zweitstimme. Unklarheiten über deren Intention können – anders als der Einspruchsführer annimmt – deshalb allerdings nicht entstehen. Denn auf dem Stimmzettel findet sich gemäß Anlage 26 zu § 28 Abs. 3 und § 45 Abs. 1 BWO der Hinweis, dass sie der Wahl einer Landesliste dient und die maßgebende Stimme für die Verteilung der Sitze auf die einzelnen Parteien ist.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn F. V., 48282 Emsdetten

– Az.: WP 97/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 11. Oktober 2005 hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag am 18. September 2005 unter Einschluss der Nachwahl am 2. Oktober 2005 im Wahlkreis 169 (Dresden I) eingelegt.

Zur Begründung trägt er vor, dass über seine Einsprüche gegen die Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen am 22. Mai 2005 sowie gegen die Bürgermeister- und Gemeindewahlen in Emsdetten und die Landrats- und Kreiswahlen im Kreis Steinfurt am 26. September 2004 noch nicht „nach Recht und Gesetz“ entschieden worden sei. Damit gebe auch das Ergebnis der Bundestagswahl nicht den tatsächlichen Willen der Wählerinnen und Wähler wieder. Zur Untermauerung seines Vortrags verweist der Einspruchsführer unter Beifügung von Kopien auf seine Schriftwechsel mit dem Bundespräsidenten, dem Bundesverfassungsgericht, dem Deutschen Presserat und dem Rundfunkrat des WDR sowie auf ein an ihn gerichtetes Schreiben der Präsidentin des Landtages Nordrhein-Westfalen, in dem ihm mitgeteilt wird, dass sein Wahleinspruch gegen die Gültigkeit der Landtagswahl vom 22. Mai 2005 zurückgewiesen worden sei und er hiergegen Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen einlegen könne. Im Hinblick auf den Inhalt der anderen beigefügten Schreiben wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen. Der Einspruchsführer beantragt „Beziehung aller Akten, Unterlagen und Einsicht in diese Akten und Unterlagen“.

Mit Schreiben vom 14. Oktober 2005 hat das Sekretariat des Wahlprüfungsausschusses den Einspruchsführer darauf hingewiesen, dass mögliche Fehler bei Landtags- oder Kommunalwahlen als solche nicht Gegenstand eines Wahlprüfungsverfahrens vor dem Deutschen Bundestag seien. Falls er an seinem Einspruch festhalten wolle, solle er daher bis zum Ablauf der Einspruchsfrist am 18. November 2005 mitteilen, worin er Unregelmäßigkeiten bei der Vorbereitung oder Durchführung der Bundestagswahl sehe.

Der Einspruchsführer hat hierauf mit Schreiben vom 24. Oktober 2005 mitgeteilt, dass er mit dem Schreiben nicht einverstanden sei. Er könne lediglich bestätigen, dass eine Person im Auftrag des Wahlprüfungsausschusses ein Schreiben verfasst und unterzeichnet habe. Zu Schreiben von Behörden, in denen der Auftraggeber nicht genannt werde und der Verfasser und Unterzeichner den Beruf und die Stellung nicht angebe, äußere er sich inhaltlich nicht. Er erwarte eine Eingangsbestätigung vom Berichterstatter des Wahlprüfungsausschusses. Dem Schreiben sind weitere Kopien des Schriftwechsels des Einspruchsführers mit dem Bundespräsidenten, dem Bundesverfassungsgericht und dem Rundfunkrat des WDR beigefügt. Es wird insoweit auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes von einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet.

Ein Verstoß gegen rechtliche Vorgaben für die Vorbereitung oder Durchführung der Bundestagswahl wird aus dem Vortrag des Einspruchsführers nicht ersichtlich. Es gibt keine Vorschrift, die die Vorbereitung oder Durchführung von Wahlen zum Deutschen Bundestag davon abhängig machen würde, dass vorher stattgefundene Kommunal- oder Landtagswahlen ordnungsgemäß durchgeführt oder sich hierauf beziehende Wahlprüfungsverfahren abgeschlossen worden sind.

Aus diesem Grunde erübrigt sich auch die vom Einspruchsführer beantragte Beziehung weiterer Akten und Unterlagen.

Beschlussempfehlung

Zum Wahleinspruch

des Herrn R. P., 78467 Konstanz

– Az.: WP 176/05 –

gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag
am 18. September 2005

hat der Wahlprüfungsausschuss in seiner Sitzung vom 30. November 2006 beschlossen,
dem Bundestag folgenden Beschluss zu empfehlen:

Der Wahleinspruch wird zurückgewiesen.

Tatbestand

Mit Schreiben vom 16. November 2005, das am 18. November 2005 beim Deutschen Bundestag eingegangen ist, hat der Einspruchsführer Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag am 18. September 2005 eingelegt.

Der Einspruchsführer wendet sich gegen die in seinen Augen „unerträglichsten Missbräuche der deutschen Herrschaftsgewalt ..., die in den letzten Jahren in der BRD praktiziert und von allen drei Staatsgewalten (Legislative, Exekutive und Judikative) sowohl im Bund als auch in den Bundesländern entweder verursacht oder gedeckt wurden und deshalb von allen drei Staatsgewalten der BRD zu verantworten sind“. Dazu gehört nach seiner Auffassung eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Mai 1975 (2 BvL 13/73), die Verurteilung eines ehemaligen SS-Untersturmführers wegen Mordes durch das Landgericht Ravensburg im Jahre 2000, die Ausrichtung der gesetzlichen Rentenversicherung auf das Konzept des sog. Generationenvertrages im Jahre 1957 und dessen bis heute mit diversen Änderungen andauernde Anwendung, sowie ein Beschluss des Amtsgerichts Bergen vom 31. August 1962, durch den der Einspruchsführer „als Rechtsperson gelöscht worden“ sei. Ferner hätten sich die Abgeordneten vor den Wahlen darauf geeinigt, die Schaffung von Arbeitsplätzen im großen Stil zu fördern, das Wirtschaftswachstum voranzutreiben

und die Ausbildung in den Schulen so zu gestalten, dass die heranwachsenden Kinder und Jugendlichen für die Anforderungen in der Industriegesellschaft „besser verwendbar“ seien. Die Umsetzung dieser Ziele bedeute aber die fortgesetzte Schädigung und langfristige Zerstörung der „Stabilisatoren dieser Erde“ und führe dazu, dass die Kinder „aus dem Leben entfernt und sie zu funktionierenden Apparaten lebensvernichtender und damit letztlich weltvernichtender Wirtschaftssysteme“ gemacht würden. Im Hinblick auf die Einzelheiten des Vortrags des Einspruchsführers und die seiner Einspruchsschrift beigefügten umfangreichen Anlagen wird auf den Inhalt der Akten Bezug genommen.

Der Wahlprüfungsausschuss hat nach Prüfung der Sach- und Rechtslage beschlossen, gemäß § 6 Abs. 1a Nr. 3 des Wahlprüfungsgesetzes von einer mündlichen Verhandlung abzu-
sehen.

Entscheidungsgründe

Der Einspruch ist zulässig, jedoch offensichtlich unbegründet. Die Gültigkeit der Bundestagswahl kann nur durch Rechtsverstöße im Zusammenhang mit der Vorbereitung oder Durchführung der Wahl berührt werden. Die vom Einspruchsführer vorgetragene Sachverhalte weisen solch einen Bezug zur Vorbereitung oder Durchführung der Bundestagswahl 2005 nicht auf.

