

STAATSGERICHTSHOF DER FREIEN HANSESTADT BREMEN

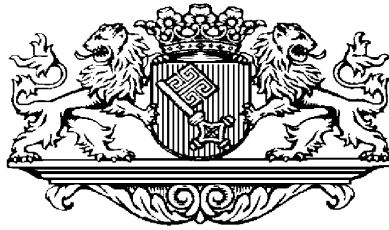
In dem Wahlprüfungsverfahren betreffend die Wahl zur

21. Bremischen Bürgerschaft vom 14. Mai 2023

Urteil vom 5. Juli 2024 (St 8/23)

Leitsätze

1. Es begründet keinen Wahlfehler, dass die bei der Wahl zur 21. Bremischen Bürgerschaft abgegebenen Papierstimmzettel unter Verwendung eines elektronischen Datenverarbeitungsprogramms ausgezählt worden sind. § 30a BremWahlG sowie §§ 52 ff. BremLWO, die die elektronische Auszählung der Stimmen bei der Bürgerschaftswahl regeln, sind mit höherrangigem Recht, insbesondere dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl, vereinbar.
2. Der Einsatz eines elektronischen Stimmauszählungssystems weist gegenüber der manuellen Stimmauszählung und Ergebnisermittlung eine erhöhte Manipulationsgefahr auf, der aufgrund des Öffentlichkeitsgrundsatzes mit erhöhten Sicherungs-, Kontroll- sowie Transparenzpflichten zu begegnen ist. Diesen Pflichten wurde durch die im Bremer Wahlrecht vorgesehenen Regelungen im Vorfeld der Wahl sowie die Herausgabe der Stimmzetteldatei (ohne Wahlbezirksnummern) im Nachgang der Wahl genügt.
3. Im Falle der Veröffentlichung oder Herausgabe der Wahlbezirksnummern drohte eine Beeinträchtigung des Grundsatzes der Geheimheit der Wahl, die sich angesichts dessen, dass der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl die Herausgabe dieser Daten nicht zwingend gebietet, nicht rechtfertigen ließe.



Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen

St 8/23

Verkündet am 16.08.2024

Im Namen des Volkes

Urteil

*gez. Grosse
Justizobersekretärin als
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle*

In dem Wahlprüfungsverfahren

betreffend die Wahl zur 21. Bremischen Bürgerschaft vom 14. Mai 2023

des Herrn

- Beschwerdeführer -

weitere Beteiligte:

1. Die Präsidentin der Bremischen Bürgerschaft, Haus der Bürgerschaft,
Am Markt 20, 28195 Bremen,
2. Der Landeswahlleiter, An der Weide 14 - 16, 28195 Bremen,

Mitwirkungsberechtigte:

Die Senatorin für Justiz und Verfassung, Richtweg 16 - 22, 28195 Bremen,

hat der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 5. Juli 2024 durch

den Präsidenten Prof. Sperlich,
die Vizepräsidentin Prof. Dr. Schlacke,
den Richter Dr. Haberland,
den Richter Prof. Dr. Hartmann
die Richterin Prof. Dr. Heesen,
die Richterin Prof. Dr. Lange und
den Richter Dr. Riemer

für Recht erkannt:

Die Beschwerde gegen den Beschluss des Wahlprüfungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen vom 7. November 2023 - 14 K 1542 - wird zurückgewiesen.

Gründe

A.

Der Beschwerdeführer beanstandet die Stimmauszählung bei der Wahl zur 21. Bremischen Bürgerschaft vom 14. Mai 2023.

I.

Am 28. Juni 2023 erhob der Beschwerdeführer beim Beteiligten zu 2. Einspruch gegen die Gültigkeit der Bürgerschaftswahl vom 14. Mai 2023.

Zuvor war ihm auf seinen Wunsch von dem Beteiligten zu 2. am 20. Juni 2023 die sog. Stimmzetteldatei (Rohdaten) der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft vom 14. Mai 2023 ausgehändigt worden. Diese Datei enthielt zwar die Stimmzettel mit der erfolgten Stimmabgabe, Angaben zur Gültigkeit und Bemerkungen bei beschlussgefassten Stimmzetteln. In der ausgehändigten Datei fehlten aber die Stimmzettel- und Wahlbezirksnummern.

Zur Begründung seines Einspruchs machte der Beschwerdeführer geltend, dass der Einsatz einer elektronischen Datenverarbeitung bei der Zählung der Stimmen, wie sie bei der Bürgerschaftswahl verwendet worden sei, gegen § 30a Satz 2 Bremisches Wahlgesetz (BremWahlG vom 23.05.1990, Brem.GBl. S. 321, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 12.07.2022, Brem.GBl. S. 409) verstieße, da es ihm als Wahlbeobachter nicht möglich gewesen sei, im Auszählungszentrum flächendeckend zu verfolgen, wie die Stimmen von den Wahlzetteln in das Datenverarbeitungssystem eingegeben und insbesondere wie diese aufsummiert worden seien. Außerdem habe für ihn keine Möglichkeit bestanden, gerade die Auszählung seines Wahllokals zu verfolgen.

Ferner sei für die Öffentlichkeit nicht nachvollziehbar, wie aus den gewonnenen Daten das Wahlergebnis ermittelt worden sei, da die genutzte Software „IVU.elect Wahlerfassungsoftware (WES)“, Version 2.29.1, der Firma elect iT GmbH nicht quelloffen und es ihm daher nicht möglich sei, die Software herunterzuladen und deren Quellcode zu analysieren.

Darüber hinaus stünden ihm – mangels Veröffentlichung oder Herausgabe durch den Beteiligten zu 2. – die Rohdaten der Stimmzettelerfassung nur unvollständig zur Verfügung. Durch einen manuellen Abgleich der Einträge aus dem gelieferten Datensatz und dem amtlichen Endergebnis habe er bereits Divergenzen aufdecken können, die bei einer Herausgabe des vollständigen Datensatzes (inklusive Stimmzettel- und Wahlbezirksnummern) möglicherweise noch größer ausfielen. Die Weigerung der Herausgabe lasse sich auch nicht mit dem Grundsatz der Geheimheit der Wahl rechtfertigen.

Mit Schreiben vom 7. Juli 2023 legte der Beteiligte zu 2. den Einspruch mit seiner Stellungnahme dem Wahlprüfungsgericht vor.

II.

In der mündlichen Verhandlung vor dem Wahlprüfungsgericht hat der Beschwerdeführer seine Beanstandungen nochmals erläutert und beantragt, die Wahl zur 21. Bremischen Bürgerschaft für ungültig erklären.

Der Beteiligte zu 2. hat vorgetragen, dass der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen bereits in seinem Urteil vom 13. August 2020 (St 3/19) festgestellt habe, dass die Auszählung der Stimmzettel unter Verwendung eines elektronischen Datenverarbeitungsprogramms keinen Wahlfehler darstelle. Auch bei dieser Modalität der Stimmauszählung der Bürgerschaftswahl sei sichergestellt, dass die interessierte Öffentlichkeit nicht nur die Eingabe der Stimmen, sondern gerade auch die Addition der Stimmen durch die Software nachvollziehen und kontrollieren könne. Sämtliche vom Staatsgerichtshof aufgestellten Voraussetzungen für eine elektronische Stimmauszählung seien bei der 21. Wahl zur Bremischen Bürgerschaft eingehalten worden. Die zur Auszählung eingesetzte Software „IVU.elect Wahlerfassungssoftware (WES)“ (Version 2.29.1) der Firma elect iT GmbH sei entsprechend § 52 Abs. 4 Bremische Landeswahlordnung (BremLWO vom 23.05.1990, Brem.GBl. S. 334, zuletzt geändert durch Gesetz vom 12.07.2022, Brem.GBl. S. 409, 415) am 5. Mai 2023, zum Einsatz als elektronische Datenverarbeitung für die Ermittlung des Wahlergebnisses inklusive der Stimmauszählung für die Wahl der Bremischen Bürgerschaft, die Wahl der Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bremerhaven und die Wahl der Beiräte im Gebiet der Stadt Bremen am 14. Mai 2023 zugelassen worden. Sie gewährleiste die Vorgaben der § 52 Abs. 2 und 3 BremLWO. Zudem habe am 28. März 2023 eine Testauszählung im Auszählungszentrum des Statistischen Landesamtes stattgefunden. Die Gemeindebehörden seien auf ihre Verpflichtungen aus § 52 Abs. 5 BremLWO hingewiesen worden.

Zur vorgenommenen Anonymisierung der Stimmzetteldatei hat der Beteiligte zu 2. ausgeführt, dass dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl durch die vom Statistischen Landesamt Bremen online zur Verfügung gestellten „Open-Data-Dateien“ hinreichend nachgekommen sei. Bei der statistischen Auswertung der Wahlergebnisse seien die zuständigen Stellen gehalten, das auch für die Zeit nach der Wahl geltende und von allen staatlichen Instanzen zu beachtende Wahlgeheimnis zu wahren. Die Anonymisierung der Stimmzetteldatei, d.h. der Verzicht auf die Herausgabe von Stimmzettel- und Wahlbezirksnummern, sei geboten, um eine Zuordnung einzelner Stimmzettel zu einzelnen Wählerinnen und Wählern auszuschließen. Der Grundsatz der Öffentlichkeit gebiete insoweit zwar die Veröffentlichung der von den Wahlorganen festgestellten Wahlergebnisse, gleichzeitig dränge der Grundsatz der Geheimheit der Wahl auch im Nachgang weiterhin auf Verwirklichung und schließe eine Herausgabe der vollständigen Stimmzetteldatei aus.

Mit Schriftsatz vom 25. September 2023 hat sich der Beteiligte zu 2. mit der Veröffentlichung der Stimmzetteldatei mit Angabe der Stimmzettelnummern, allerdings ohne Wahlbezirksnummern, einverstanden erklärt.

Zu den vom Beschwerdeführer festgestellten Divergenzen zwischen der Stimmzetteldatei („Rohdaten“) und dem amtlichen Endergebnis hat der Beteiligte zu 2. vor dem Wahlprüfungsgericht umfassend vorgetragen und insbesondere den Vorgang der Eingabe der Stimmen von den Papierstimmzetteln in die Erfassungssoftware anhand einer Power-Point-Präsentation erläutert. Nach den Ausführungen des Beteiligten zu 2. seien, teilweise durch Nachfragen beim Softwarehersteller, teilweise selbstständig, sämtliche Divergenzen zwischen der Stimmzetteldatei und dem veröffentlichten amtlichen Endergebnis aufgeklärt worden. Die Fehler seien jeweils bei der Übertragung vom Wahlerfassungssystem (WES) in das Wahlabwicklungssystem (WAS) erfolgt, wobei dafür insbesondere ein temporäres Problem im Speicher der Datenbank des Wahlabwicklungssystems (WAS) ursächlich gewesen sei.

III.

Mit Beschluss vom 7. November 2023 hat das Wahlprüfungsgericht den Einspruch des Beschwerdeführers zurückgewiesen (14 K 1542/23). Die festgestellten Fehler bei der Ermittlung des Wahlergebnisses in Gestalt von 354 gültigen Stimmen, die zu Unrecht unberücksichtigt geblieben seien, wiesen keine Mandatsrelevanz auf. Die Auszählung der Stimmen bei der Wahl zur 21. Bremischen Bürgerschaft erfolgte darüber hinaus – ohne Verstoß gegen den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl – entsprechend den Vorgaben des Bremischen Wahlgesetzes beziehungsweise der Bremischen Landeswahlordnung.

Eine dem Grundsatz der Öffentlichkeit entsprechende Kontrolle der Stimmauszählung sei möglich. Es begründe keinen Wahlfehler, dass es für den Beschwerdeführer nicht auf Anhieb möglich gewesen sei, die Auszählung seines Wahllokals zu identifizieren. Der Grundsatz der Öffentlichkeit gebiete nicht, dass für den einzelnen Wahlberechtigten eine lückenlose Nachvollziehbarkeit jedes einzelnen Wahlschrittes möglich sein müsse. So berühre es auch bei der klassischen Auszählung der Stimmzettel den Grundsatz der Öffentlichkeit nicht, dass es dem Einzelnen nicht möglich sei, alle Wahlvorstände gleichzeitig zu überwachen. Die mit Blick auf das Demokratieprinzip unverzichtbare flächenmäßige Kontrolle der Wahl als der wichtigsten Willensbildung im demokratischen Staat erfolge gerade nicht durch einzelne Wahlberechtigte oder durch die Parteien selbst, sondern durch die Öffentlichkeit an sich.

Die eingesetzte Software IVU.elect der Firma elect IT GmbH gewährleiste die nachprüfbare Erfassung eines jeden Stimmzettels gemäß § 52 Abs. 3 Nr. 1 BremLWO, da jeder Stimmzettel im Sechs-Augen-Prinzip erfasst und mit einer Nummer versehen werde, unter der dessen Erfassung in der Software und in der Stimmzettelprüfliste kontrollierbar sei. Es sei zudem eine Schnittstelle gem. § 52 Abs. 3 Nr. 2 BremLWO gegeben, die den Export der erfassten Daten in ein anderes Programm, insbesondere ein Tabellenkalkulationsprogramm, ermögliche, so dass dort unabhängig von der Erfassungssoftware eine zweite Berechnung erfolgen und eine eigenständige speicher- und druckfähige Prüfliste erstellt werden könne. Die Software enthalte einen Zähler gem. § 52 Abs. 3 Nr. 3 BremLWO, der für jeden Wahlvorschlag während der Stimmauszählung die Zahl der durch das jeweilige Zählteam bereits erfassten Listen- und Personenstimmen fortlaufend anzeige. Außerdem verfüge die Software über eine Funktion gemäß § 52 Abs. 3 Nr. 4 BremLWO, mit der Stichprobenkontrollen durchgeführt werden könnten. Darüber hinaus habe am 28. März 2023 eine Testauszählung im Auszählungszentrum des Statistischen Landesamtes stattgefunden. Die Software habe ohne ersichtliche Fehler ein korrektes Ergebnis ermittelt. Nach der Durchführung der Testauszählung habe der Beteiligte zu 2. gem. § 54b Abs. 4 Satz 2 BremLWO Art, Umfang und Dokumentation der Überprüfung der korrekten Erfassung und Summierung der Stimmen durch die Auszählwahlvorstände festgelegt. Der Beteiligte zu 2. habe die Gemeindebehörden (Wahlamt Bremen und Wahlamt Bremerhaven) zudem auf § 52 Abs. 5 BremLWO hingewiesen, wonach diese sicherzustellen haben, dass die eingesetzten Computer ordnungsgemäß funktionieren, keine Manipulationen vorgenommen werden, Unbefugte keinen Zugang haben, den befugten Nutzern und Nutzerinnen nur die technisch notwendigen Rechte eingeräumt werden und die Rechner vor dem Einsatz durch sachverständige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu überprüfen seien. Die Überprüfung sei zu dokumentieren. Der Umstand, dass durch einen Übermittlungsfehler vom

Wahlerfassungssystem (WES) in das Wahlabwicklungssystem (WAS) 354 gültige Stimmen aus fünf Wahlbezirken bei der Ermittlung des Endergebnisses nicht berücksichtigt worden seien, deute nicht auf ein Systemversagen hin, welches die Vermutung eines ordnungsgemäßen Wahlverfahrens widerlegen könne.

Dass dem Beschwerdeführer die Stimmzetteldatei (Rohdaten) ohne die Angabe von Stimmzettelnummern und Wahlbezirken übermittelt worden seien, beinhalte ebenfalls keinen erheblichen Verfahrensfehler. Das Ergebnis der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft sei für Interessierte unter www.wahlen.bremen.de abzurufen. Weitere Daten, wie die dem Beschwerdeführer übersandte Stimmzetteldatei (Rohdaten), würden auf Anfrage zur Verfügung gestellt. Gegen eine Veröffentlichung der Stimmzetteldatei mit Angabe der Stimmzettelnummern habe der Beteiligte zu 2. zuletzt keine Bedenken mehr geäußert.

Die Verweigerung der Veröffentlichung der Stimmzetteldatei mit Angabe der Wahlbezirke beinhalte keinen wahlrechtlichen Verfahrensverstoß. Der in § 30a Satz 2 BremWahlG zum Ausdruck kommende Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl sei insoweit mit den anderen Wahlrechtsgrundsätzen, insbesondere dem Grundsatz der Geheimheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 75 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung der Freien Hansestadt Bremen (BremLV) in Einklang zu bringen. Dieser Grundsatz schütze den Einzelnen davor, dass seine Wahlabsicht oder Wahlentscheidung Dritten bekannt werde. Der Grundsatz verbiete damit zwar nicht eine Veröffentlichung von Wahlergebnissen, wohl aber die Offenbarung individualisierbarer Wahlentscheidungen. Daher müsse im Rahmen der Wahlstatistik eine hinreichend große Grundgesamtheit vorhanden sein, damit sichergestellt sei, dass der Einzelne anonym bleibe. Insbesondere verbiete § 99 Abs. 2 Satz 2 BremLWO die Veröffentlichung der Ergebnisse einzelner Wahlbezirke in der Wahlstatistik. Hinsichtlich der Herausgabe der Stimmzetteldatei an einzelne Bürgerinnen und Bürger könne nichts anderes gelten als für die Wahlstatistik.

Schließlich habe der Beschwerdeführer seinen Verdacht, dass es durch den Einsatz der Software IVU.elect der Firma elect IT GmbH bei der Stimmauszählung zu Manipulationen größeren Ausmaßes gekommen sei, nicht weiter substantiieren können. Der bloße Verdacht reiche insoweit für die hinreichende Darlegung eines Wahlfehlers nicht aus. Um Manipulationen vorzubeugen, enthalte die Bremische Landeswahlordnung zahlreiche organisatorische Sicherungsmaßnahmen, zu deren Einhaltung der Beteiligte zu 2. umfassend vorgetragen habe. Dem Beschwerdeführer sei zwar zuzustimmen, dass der Einsatz eines quelloffenen Programms für die Auszählung der Wahlen der fortschreitenden Digitalisierung der Gesellschaft Rechnung tragen und eine weitergehende Öffentlichkeit

des Wahlvorgangs herbeiführen könne. Die Herausgabe sei aber weder durch die bremischen Wahlvorschriften vorgegeben, noch durch den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl zwingend geboten.

Der Beschluss des Wahlprüfungsgerichts ist dem Beschwerdeführer am 25. November 2023 zugestellt worden.

IV.

Am 21. November 2023 hat der Beschwerdeführer gegen den Beschluss des Wahlprüfungsgerichts Beschwerde eingelegt und diese mit am 17. Januar 2024 beim Staatsgerichtshof eingegangenen Schriftsatz begründet. Er hält die Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts für rechtswidrig. Zur Begründung führt er im Wesentlichen aus:

Die Auszählung der Stimmen bei der Wahl zur 21. Bremischen Bürgerschaft verstoße gegen den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl und gegen die Bestimmungen, die in § 30a Satz 2 BremWahlG und § 52 BremLWO niedergelegt seien. Die Auslegung dieser Bestimmungen durch das Wahlprüfungsgericht stehe im Widerspruch zu Urteilen des Bundesverfassungsgerichts und sei daher rechtswidrig.

Es sei ihm zwar möglich gewesen, im Auszählungszentrum anwesend zu sein, die Wahlhelferinnen und Wahlhelfer zu beobachten und sich dabei zu vergewissern, dass die Übertragung der Stimmzettelinhalte – auch diejenigen seines eigenen Wahlbezirks – in die Computer gewissenhaft und ordnungsgemäß erfolgt sei. Die noch vor dem Wahlprüfungsgericht erhobenen Rügen in Bezug auf die fehlenden Beobachtungsmöglichkeiten im Auszählungszentrum wiederhole er insoweit nicht. Was nach der Eingabe mit den Daten geschehe und wie daraus das Wahlergebnis ermittelt worden sei, habe sich jedoch den Blicken der Öffentlichkeit entzogen. Es sei daher nicht auszuschließen, dass das veröffentlichte Ergebnis gravierende Fehler enthalte oder manipuliert worden sei.

Anhand der ihm durch den Beteiligten zu 2. ausgehändigten Rohdaten sei es ihm auch im Nachgang zur Wahl nicht möglich, das Ergebnis nachzuvollziehen, da bis zuletzt die Wahlbezirksnummern nicht herausgegeben worden seien. Die Wahlbezirksnummern gehörten aber gem. § 54 BremLWO zu den „Wahlergebnissen“, welche somit auch gemäß § 30a Satz 2 BremWahlG für die Öffentlichkeit nachvollziehbar sein müssten. Nur mit einer vollständigen Angabe der Wahlbezirksnummer sei ein stichprobenartiger Abgleich mit den Papierstimmzetteln möglich. Eine Manipulation des Wahlergebnisses ließe sich bei Herausgabe der vollständigen Rohdaten viel schwieriger verwirklichen, da damit jeweils ein

Abgleich der Rohdaten mit dem amtlichen Endergebnis auf Wahlbezirksebene möglich würde.

Der Grundsatz der Geheimheit der Wahl verbiete die Herausgabe der Daten nicht, da die Stimmzettel auch mit Wahlbezirksnummern – anders als für die Anfertigung von Wahlstatistiken notwendig – keine personenbezogenen Daten wie Alter oder Geschlecht enthielten, die eine Deanonymisierung einzelner Wählerinnen und Wähler ermöglichten. Zudem sei die „Öffentlichkeit“ auch nicht „Dritter“ und damit schon nicht Adressat des Grundsatzes der Geheimheit der Wahl. Ein Konflikt zwischen diesen beiden Wahlgrundsätzen sei damit von vornherein nicht vorhanden.

Schließlich verhindere auch der Umstand, dass die bei der Wahl zur 21. Bremischen Bürgerschaft eingesetzte Software nicht quelloffen sei, eine Nachvollziehbarkeit i.S.d. § 30a Satz 2 BremWahlG, da es dadurch nicht möglich sei, den Quellcode der Software herunterzuladen und zu analysieren. Eine Manipulation der Software lasse sich auf diese Weise nicht ausschließen.

Der Beschwerdeführer beantragt,

1. die Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts vom 7. November 2023 aufzuheben und die Wahl zur 21. Bremischen Bürgerschaft für ungültig zu erklären,
2. festzustellen, dass die in § 30a BremWahlG aufgestellte Forderung nach öffentlicher Nachvollziehbarkeit nur durch eine unmittelbar nach Ende der Auszählung stattfindende vollständige Veröffentlichung der bei der Stimmzettelerfassung anfallenden Daten erfüllt werde,
3. den Beteiligten zu 2. zu verpflichten, die bei der Auszählung der Stimmzettel zur 21. Bremischen Bürgerschaftswahl angefallenen Daten vollständig an den Beschwerdeführer herauszugeben.

Die Beteiligten zu 1. und 2. beantragen,

die Beschwerde zurückzuweisen.

Die Mitwirkungsberechtigte hat sich im Verfahren schriftlich nicht geäußert.

In der mündlichen Verhandlung vor dem Staatsgerichtshof am 5. Juli 2024 hat der Beteiligte zu 2. ergänzend ausgeführt, dass sämtliche Länder elektronische Stimmauszählungsprogramme für die Durchführung von Wahlen nutzten. Teilweise handele es sich dabei um eigens programmierte Software, teilweise nutzten sie – wie das Land Bremen – eine gekaufte, zuvor zertifizierte Software. Der Quellcode dieser Software liege dem Beteiligten zu 2. selbst nicht vor, ebenso wenig könne durch das Landeswahlamt die

vorgenommene Zertifizierung der Software überprüft werden. Die Software werde bereits im Vorfeld der Wahl auf – vom Internet abgetrennte – Rechner aufgespielt und anschließend umfangreich mit ca. 5.000 Stimmzetteln getestet. Eine technische Überprüfung der Identität von zertifizierter und eingesetzter Software, z.B. mittels eines Vergleichs von Hashwerten, finde nicht statt. Es bestehe eine vertragliche Verpflichtung des Herstellers, die zertifizierte Software zur Installation zur Verfügung zu stellen. Ob es die Manipulationsgefahren gegebenenfalls sogar erhöhe, wenn ihm und Mitarbeitenden des Landeswahlamts der Quellcode der Software bekannt wäre oder dieser an die Öffentlichkeit herausgegeben würde, könne er nicht einschätzen.

Ferner hat der Beteiligte zu 2. in der mündlichen Verhandlung anhand der im Internet zur Verfügung gestellten „Open-Data-Dateien“ und unter Bezugnahme auf beispielhaft ausgewählte Wahlbezirke erläutert, inwiefern die Herausgabe der Wahlbezirksnummern eine Gefahr der Deanonymisierung einzelner Wählerinnen und Wähler begründe. Die dort zur Verfügung gestellten Informationen könnten im Zusammenspiel mit einer Herausgabe der Stimmzetteldatei einschließlich Wahlbezirksnummern und einer Zusatzinformation dazu führen, dass einzelne Wählerinnen und Wähler identifiziert werden könnten.

B.

Die gegen den Beschluss des Wahlprüfungsgerichts vom 7. November 2023 eingelegte Beschwerde ist nur teilweise zulässig (I.). Im Übrigen ist sie nicht begründet (II.).

I.

Die Beschwerde ist bezüglich des Antrags zu 1. zulässig. Die Anträge zu 2. und 3. sind unzulässig.

1. Der Staatsgerichtshof der Freien Hansestadt Bremen ist nach § 30 Abs. 1 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof (BremStGHG vom 18.06.1996, Brem.GBl. S. 179, zuletzt geändert durch Gesetz vom 31.01.2023, Brem.GBl. S. 54) und § 39 Abs. 1 Satz 1 BremWahlG für die Entscheidung über Beschwerden gegen Entscheidungen des Wahlprüfungsgerichts zuständig.

2. Die Beschwerde ist form- und fristgemäß eingelegt worden (§ 39 Abs. 1 BremWahlG). Nach § 39 Abs. 1 BremWahlG kann gegen die Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts innerhalb von zwei Wochen nach Zustellung des Beschlusses mittels schriftlicher Beschwerde der Staatsgerichtshof angerufen werden. Gemäß § 39 Abs. 1 Satz 3 BremWahlG ist die Beschwerde zudem innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des Beschlusses schriftlich zu begründen.

Dem Beschwerdeführer ist der Beschluss des Wahlprüfungsgerichts mit Postzustellungs-urkunde am 25. November 2023 zugestellt worden. Die Frist zur Einlegung der Beschwerde endete somit mit Ablauf des 11. Dezember 2023, die Frist zur Begründung der Beschwerde mit Ablauf des 25. Januar 2024. Die Beschwerde ist bereits am 22. November 2023 eingelegt und am 17. Januar 2024 begründet worden. Die Fristen sind daher eingehalten worden.

3. Der Beschwerdeführer ist gemäß § 39 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BremWahlG auch zur Erhebung der Beschwerde gegen den Beschluss des Wahlprüfungsgerichts befugt. Danach ist u.a. der Einspruchsführer, dessen Einspruch zurückgewiesen worden ist, beschwerdebe-rechtigt.

4. Die vom Beschwerdeführer unter 2. und 3. gestellten Anträge sind jedoch unzulässig. Feststellungs- und Herausgabebegehren können im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens nicht verfolgt werden. Nach § 30 Abs. 3 BremStGHG kann der Tenor der Entscheidung im Falle einer erfolgreichen Beschwerde nur auf Ungültigkeit oder teilweise Ungültigkeit der Wahl lauten oder eine subjektive Rechtsverletzung des Beschwerdeführers festgestellt werden. Der Staatsgerichtshof könnte nur feststellen, dass die Nichtherausgabe der vollständigen, bei der Stimmzettelerfassung angefallenen Daten § 30a BremWahlG und den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl verletzt. Verpflichtungen zur künftigen Ausgestaltung der (elektronischen) Stimmauszählung (Antrag zu 2.) oder Verpflichtungen zur Herausgabe von weiteren Wahlunterlagen (Antrag zu 3.) können nicht ausgesprochen werden.

II.

Soweit die Wahlprüfungsbeschwerde zulässig ist, ist sie nicht begründet.

1. Nach § 39 Abs. 2 BremWahlG und § 30 Abs. 1 BremStGHG kann die Wahlprüfungsbe-schwerde nur darauf gestützt werden, dass die Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts das Grundgesetz, die Landesverfassung oder das Wahlgesetz verletzt hat.

Gegenstand der Wahlprüfungsbeschwerde sind nur diejenigen Beanstandungen, die der Beschwerdeführer bereits im Einspruchsverfahren vor dem Wahlprüfungsgericht vorge-bracht und die er darüber hinaus auch zum Gegenstand des Beschwerdeverfahrens gemacht hat (BremStGH, Urt. v. 05.11.2004, St 3/04, BremStGE 7, 141, 150, juris Rn. 41). Dabei müssen die vorgebrachten Gründe den Tatbestand, auf den die Anfechtung gestützt wird, erkennen lassen. Dies erfordert einen substantiierten Vortrag derjenigen Tatsachen, auf welche die Anfechtung der Wahl gestützt wird. Vermutungen, Andeutungen von mög-lichen Wahlfehlern oder allgemeine Behauptungen genügen nicht (BremStGH,

Urt. v. 05.11.2004, St 3/04, BremStGHE 7, 141, 150, juris Rn. 41; BremStGH, Urt. v. 13.08.2020, St 3/19, juris Rn. 41).

Die Wahlprüfung durch den Staatsgerichtshof bezweckt hauptsächlich die Überprüfung der Richtigkeit des Wahlergebnisses und der Sitzzuteilung im Parlament und damit die gesetzmäßige Zusammensetzung der Bürgerschaft (BremStGH, Urt. v. 14.09.2016, St 3/16, juris Rn. 3; BremStGH, Urt. v. 13.08.2020, St 3/19, juris Rn. 34). Ausgehend von der Funktion des Wahlprüfungsverfahrens als Sicherungsinstrument der Volkssouveränität können nur solche festgestellten Wahlfehler Eingriffe der Wahlprüfungsinstanzen rechtfertigen, die auf die gesetzmäßige Zusammensetzung des Parlaments, also auf die konkrete Mandatsverteilung Einfluss haben oder zumindest haben könnten (sog. Mandatsrelevanz, siehe BremStGH, Urt. v.05.11.2004, St 2/04, BremStGHE 7, 111, 123, juris Rn. 35; BremStGH, Urt. v. 13.08.2020, St 3/19, juris Rn. 36).

Bei der Entscheidung über die Gültigkeit der Bürgerschaftswahl prüft der Staatsgerichtshof zum einen, ob die Wahlvorschriften richtig angewendet worden sind. Als Wahlfehler in diesem Sinn sind Verstöße gegen das materielle und formelle Wahlrecht zu verstehen. Prüfungsmaßstab sind danach die das Wahlverfahren unmittelbar regelnden Vorschriften, z.B. des Landeswahlgesetzes, daneben aber auch andere Vorschriften, die den ungestörten und ordnungsgemäßen Verlauf der Wahl gewährleisten, wie etwa die in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 75 Abs. 1 Satz 1 BremLV niedergelegten Wahlrechtsgrundsätze. Zum anderen erstreckt sich die Kontrolle darauf, ob die der Wahl zugrundeliegenden einfachrechtlichen Vorschriften mit dem Grundgesetz und der Landesverfassung vereinbar sind, da eine verfassungsmäßige Rechtsgrundlage Voraussetzung für eine gültige Wahl ist (BremStGH, Urt. v. 13.08.2020, St 3/19, juris Rn. 43).

2. Nach diesen Maßstäben ist die Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts nicht zu beanstanden. Der Einsatz des elektronischen Stimmauszählungssystems begründet keinen Verstoß gegen den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl und gegen die Bestimmungen der § 30a Satz 2 BremWahlG und § 52 BremLWO.

a) Die Öffentlichkeit der Wahl ist Grundvoraussetzung für eine demokratische politische Willensbildung. Sie sichert die Ordnungsgemäßheit und Nachvollziehbarkeit der Wahlvorgänge und schafft damit eine wesentliche Voraussetzung für begründetes Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den korrekten Ablauf der Wahl. Die Staatsform der parlamentarischen Demokratie, in der die Herrschaft des Volkes durch Wahlen mediatisiert, also nicht dauernd unmittelbar ausgeübt wird, verlangt, dass der Akt der Übertragung der staatlichen Verantwortung auf die Parlamentarierinnen und Parlamentarier einer besonderen

öffentlichen Kontrolle unterliegt. Die grundsätzlich gebotene Öffentlichkeit im Wahlverfahren umfasst das Wahlvorschlagsverfahren, die Wahlhandlung (in Bezug auf die Stimmabgabe durchbrochen durch das Wahlgeheimnis) und die Ermittlung des Wahlergebnisses (BVerfGE 121, 266, 291, Rn. 82; 123, 39, 68, Rn. 106).

Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl gebietet, dass alle wesentlichen Schritte der Wahl öffentlicher Überprüfbarkeit unterliegen, soweit nicht andere verfassungsrechtliche Belange eine Ausnahme rechtfertigen. Jede Bürgerin beziehungsweise jeder Bürger muss die zentralen Schritte der Wahl – insbesondere die Wahlhandlung und die Ermittlung des Wahlergebnisses – ohne besondere technische Vorkenntnisse zuverlässig nachvollziehen und verstehen können (BVerfGE 123, 39, 69 f., Rn. 109). Ein Wahlverfahren, in dem die Wählenden nicht zuverlässig nachvollziehen können, ob ihre Stimmen unverfälscht erfasst und in die Ermittlung des Wahlergebnisses einbezogen und wie die insgesamt abgegebenen Stimmen zugeordnet und gezählt werden, schließt zentrale Verfahrensbestandteile der Wahl von der öffentlichen Kontrolle aus und genügt daher nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen (BVerfGE 123, 39, 70 ff., Rn. 112).

Trotz des hohen Stellenwerts des verfassungsrechtlichen Gebots der Öffentlichkeit der Wahl folgt hieraus nicht, dass sämtliche Handlungen im Zusammenhang mit der Ermittlung des Wahlergebnisses unter Beteiligung der Öffentlichkeit stattfinden müssen, damit ein begründetes Vertrauen in die Richtigkeit der Wahl geschaffen werden kann (BVerfGE 121, 266, 291 f., Rn. 82). Es ist in erster Linie Aufgabe des Gesetzgebers, zu regeln, wie die Nachvollziehbarkeit der wesentlichen Schritte des Wahlverfahrens sichergestellt wird. Der Gesetzgeber ist daher nicht gehindert, für Wahlen elektronische Wahlgeräte zuzulassen, wenn die verfassungsrechtlich gebotene Möglichkeit einer zuverlässigen Richtigkeitskontrolle gesichert ist (BVerfGE 123, 39, 73, Rn. 121; BremStGH, Ur. v. 13.08.2020, St 3/19, juris Rn. 71 ff.).

Denkbar ist insbesondere der Einsatz von Wahlgeräten, in denen die Stimmen neben der elektronischen Speicherung anderweitig erfasst werden. Dies ist beispielsweise bei einer elektronischen Stimmauszählung möglich, bei der die Wählenden einen Stimmzettel kennzeichnen und die getroffene Wahlentscheidung zugleich nachträglich elektronisch erfasst wird, um diese am Ende des Wahltages elektronisch auszuwerten (BVerfGE 123, 39, 73 f., Rn. 121), wie es bei der elektronischen Auszählung der Stimmen bei der Bremischen Bürgerschaftswahl erfolgt (BremStGH, Ur. v. 13.08.2020, St 3/19, juris Rn. 72). Hier werden die Papierstimmzettel erst nachträglich – durch manuelle Eingabe in ein Computerprogramm – elektronisch erfasst und gezählt. Die Papierstimmzettel sind aber vorhanden und

können jederzeit die Grundlage für eine Nachzählung bilden (§ 28 BremWahlG, § 33 BremLWO).

Die elektronische Auszählung der Stimmen zur Bürgerschaftswahl in der Bremischen Landeswahlordnung ist derart ausgestaltet, dass eine ausreichende bürgerschaftliche Richtigkeitskontrolle gegeben ist (BremStGH, Urt. v. 13.08.2020, St 3/19, juris Rn. 73 ff.). Gemäß § 54b Abs. 1 Satz 1 BremLWO erfolgt die Stimmauszählung grundsätzlich unter Einsatz elektronischer Datenverarbeitung. Alle Stimmzettel werden bei der Erfassung eindeutig nummeriert und nacheinander einzeln unter ihrer Nummer erfasst (§ 54b Abs. 2 Sätze 1 und 2 BremLWO). Dies erfolgt durch Teams aus mindestens drei Personen, die der Wahlvorsteher aus den Mitgliedern des Wahlvorstands bildet (§ 54b Abs. 1 Sätze 2 und 3 BremLWO). Ein Mitglied des Teams sagt die Stimmabgabe laut an, diese Ansagen werden von einem anderen Teammitglied im automatisierten Verfahren eingegeben und die ordnungsgemäße Erfassung wird von einem dritten Teammitglied überwacht (§ 54b Abs. 2 Sätze 3 bis 5 BremLWO).

Die interessierte Öffentlichkeit kann die einzelnen Schritte der Stimmauszählung in den Auszählungszentren beobachten: Die Nummerierung der Stimmzettel und ihrer elektronischen Erfassung unter der vergebenen Nummer, die laute Ansage der abgegebenen Stimmen und die Eingabe der angesagten Stimmen in den Computer. Auch die elektronische Summenbildung kann in ausreichendem Maße überprüft werden. So wird während der Eingabe der abgegebenen Stimmen eines Wahlbezirkes auf den Computerbildschirmen jeweils auch die aktuelle Summe der Listen- und Personenstimmen für die Parteien in diesem Wahlbezirk angezeigt („Zähler“). Damit lässt sich nicht nur die Eingabe der Stimmen, sondern gerade auch die Addition der Stimmen durch das Computerprogramm beobachten, nachvollziehen und kontrollieren. Die korrekte Erfassung der Stimmzettel wird nach der Auszählung eines Wahlbezirks vor dem endgültigen Abschluss jeweils stichprobenartig anhand fünf zufällig ausgewählter Stimmzettel überprüft. Auch wird eine Prüfliste aller erfassten Stimmzettel eines abgeschlossenen Wahlbezirks durch den Wahlvorstand ausgedruckt. Zusätzlich können die erfassten Daten in ein Tabellenkalkulationsprogramm exportiert, und auf diese Weise unabhängig von der Erfassungssoftware eine zweite Berechnung zur Kontrolle vorgenommen werden. Damit ist jederzeit zumindest eine nachträgliche Ergebniskontrolle möglich.

b) Der Einsatz eines elektronischen Stimmauszählungssystems weist gegenüber der manuellen Stimmauszählung und Ergebnisermittlung eine erhöhte Manipulationsgefahr auf, der aufgrund des Öffentlichkeitsgrundsatzes mit erhöhten Sicherheits-, Kontroll- sowie

Transparenzpflichten zu begegnen ist. Der Grundsatz der Öffentlichkeit und die Bestimmungen der § 30a Satz 2 BremWahlG und § 52 BremLWO gebieten indes nicht die Nutzung einer quelloffenen Software und die vollständige Veröffentlichung oder Herausgabe der Stimmzetteldatei einschließlich der Wahlbezirksnummern.

Aus dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl folgt, dass die Bürgerinnen und Bürger auch bei der Verwendung elektronischer Wahlgeräte nachvollziehen können müssen, ob die auf die einzelnen Wahlvorschläge insgesamt entfallenden Stimmen zutreffend ermittelt wurden (BVerfGE 123, 39, 86, Rn. 156). § 30a BremWahlG schreibt dementsprechend in seinem Satz 2 vor, dass im Falle einer Ermittlung des Wahlergebnisses unter Einsatz elektronischer Datenverarbeitung technisch gewährleistet sein muss, dass die Stimmen unverfälscht erfasst werden und das Wahlergebnis in öffentlich nachvollziehbarer Weise korrekt ermittelt wird. Diese Vorschrift konkretisiert die Anforderungen des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Wahl für den Einsatz einer elektronischen Stimmauszählung auf verfassungsgemäße Art und Weise (BremStGH, Urt. v. 13.08.2020, St 3/19, juris Rn. 71 ff.). Denn auch bei der elektronischen Stimmauszählung sind die aus dem Grundsatz der Öffentlichkeit folgenden Anforderungen im Zusammenhang mit dessen Zielsetzung zu lesen, Vertrauen in die Ordnungsmäßigkeit des Wahlvorgangs, der Stimmauszählung sowie der Korrektheit der Ergebnisermittlung und damit letztlich eine dem Volkswillen entsprechende Zusammensetzung der Bürgerschaft zu begründen. Es geht nicht darum, über den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl eine vollständige Fehlerfreiheit der Wahl oder gar eine Zählkontrolle herbeizuführen, was angesichts des Umstands, dass es sich bei Wahlen um Massenverfahren handelt, auch nicht möglich wäre und sich im Rahmen der Wahlprüfung im Kriterium der Mandatsrelevanz manifestiert.

Vergleicht man zunächst den Vorgang der Stimmauszählung und die Addition in den Auszählungszentren mit derjenigen ohne den Einsatz eines elektronischen Stimmauszählungssystems, ist in diesem Stadium keine erhöhte Manipulationsgefahr erkennbar. Die Auszählung in Auszählungszentren ermöglicht sogar eine stärkere öffentliche Kontrolle, weil eine Wahlbeobachterin beziehungsweise ein Wahlbeobachter nicht nur die Auszählung für einen Wahlbezirk, sondern die Auszählung für verschiedene Wahlbezirke stichprobenhaft an einem Ort überprüfen kann (BremStGH, Urt. v. 13.08.2020, St 3/19, juris Rn. 80). Das Sechs-Augen-Prinzip und die laute Ansage der abgegebenen Stimmen sowie die Anzeige der Summe der für eine Partei abgegebenen Listen- und Personenstimmen in dem jeweiligen Wahlbezirk macht den Auszählvorgang transparent und für die Öffentlichkeit nachvollziehbar.

Erhöhte Sicherungs-, Kontroll- sowie Transparenzpflichten ergeben sich aus dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl beim Einsatz elektronischer Datenverarbeitung zur Auszählung der abgegebenen Stimmzettel jedoch im Vorfeld sowie im Nachgang zur Wahl. Diesen erhöhten Sicherungs-, Kontroll- sowie Transparenzpflichten wurde durch die im Bremer Wahlrecht vorgesehenen Regelungen im Vorfeld der Wahl sowie der Herausgabe der Stimmzetteldateien (ohne Wahlbezirksnummern) im Nachgang zur Wahl genügt.

aa) Gemäß § 30a Satz 3 und 4 BremWahlG, § 52 Abs. 1 BremLWO muss die für die Stimmauszählung in den Auszählungszentren eingesetzte Software vom Landeswahlleiter zugelassen worden sein. Die Kriterien für die Zulassung sind in § 52 Abs. 2 bis 4 BremLWO weiter ausgeführt. Näheres über die Zulassung der Software und die Stimmauszählung nach Maßgabe von § 30a BremWahlG regelt gemäß § 58 Abs. 1 Nr. 14 BremWahlG der Senator für Inneres in der Landeswahlordnung. Die Bremische Landeswahlordnung wurde durch Verordnung vom 1. März 2010 (Brem.GBl. S. 143) an die Vorgaben in § 30a BremWahlG angepasst. Daneben haben gemäß § 52 Abs. 5 BremLWO die Gemeindebehörden sicherzustellen, dass die eingesetzten Computer ordnungsgemäß funktionieren, keine Manipulationen vorgenommen werden, Unbefugte keinen Zugang zu den Computern haben und den befugten Nutzerinnen und Nutzern nur die jeweils erforderlichen technischen Rechte eingeräumt werden (dazu bereits BremStGH, Urt. v. 13.08.2020, St 3/19, juris Rn. 73 ff.).

Das bei der Bürgerschaftswahl zur Stimmauszählung eingesetzte Datenverarbeitungsprogramm „IVU.elect Wahlerfassungssoftware (WES)“, Version 2.29.1, der Firma elect iT GmbH war gemäß § 30a Sätze 3 und 4 BremWahlG i.V.m. § 52 BremLWO vom Beteiligten zu 2. zugelassen worden. Der Beteiligte zu 2. hat erläutert, dass die Software zudem im Vorfeld der Wahl auf vom öffentlichen Internet abgetrennte Rechner aufgespielt und umfassend anhand von fiktiven Stimmzetteln überprüft worden ist, dass die Stimmerfassung unverfälscht erfolgt und das Wahlergebnis korrekt ermittelt wird (vgl. § 52 Abs. 1 BremLWO). Durch diese Sicherungs- und Kontrollmaßnahmen sind die Manipulationsgefahren soweit minimiert, dass dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl Genüge getan ist.

Der Einsatz einer elektronischen Wahlerfassungs- und Stimmauszählungssoftware ist zulässig, solange gewährleistet ist, dass die Bürgerinnen und Bürger die zentralen Schritte der Wahl ohne besondere technische Vorkenntnisse zuverlässig nachvollziehen und verstehen können (siehe BVerfGE 123, 39, 69, Rn. 109). Weder eine Beteiligung der interessierten Öffentlichkeit an Verfahren der Prüfung oder Zulassung der Software noch eine Veröffentlichung des Quellcodes der eingesetzten Software würden entscheidend

dazu beitragen, das verfassungsrechtlich gebotene Niveau an Kontrollierbarkeit und Nachvollziehbarkeit des Wahlvorgangs zu erhöhen (BVerfGE 123, 39, 74 f., Rn. 125). Die Veröffentlichung des Quellcodes des eingesetzten Datenverarbeitungsprogramms des Beteiligten zu 2. ist daher auch keine Voraussetzung nach § 30a BremWahlG i.V.m. § 52 Abs. 1 und 3 BremLWO für den Einsatz eines elektronischen Stimmauszählungssystems (BremStGH, Urt. v. 13.08.2020, St 3/19, juris Rn. 71 ff.).

bb) Den beim Einsatz eines elektronischen Stimmauszählungssystems elaborierten Manipulationsgefahren ist im Nachgang der Wahl mit – im Vergleich zur manuellen Auszählung der Stimmzettel – erhöhten Transparenzpflichten Rechnung zu tragen, damit die Ergebnisermittlung durch die Software für die Öffentlichkeit hinreichend nachvollziehbar ist. Eine solche hinreichende Nachvollziehbarkeit des durch die Software ermittelten Wahlergebnisses ist bereits durch die Herausgabe der Stimmzetteldatei ohne Wahlbezirksnummern gewährleistet.

Das Ergebnis der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft ist für Interessierte in detaillierter Form im Internet unter www.wahlen.bremen.de abrufbar. Die durch Herausnahme der Wahlbezirksnummern anonymisierte Stimmzetteldatei ermöglicht es allen Bürgerinnen und Bürgern, die Daten aus der Stimmzetteldatei mit dem amtlichen Endergebnis abzugleichen. Da die Wahlbezirke bei der Wahl zur Bremischen Bürgerschaft nur als Organisationseinheiten fungieren und sich das Gesamtergebnis aus einer Addition sämtlicher Stimmen zusammensetzt, ist eine Veröffentlichung der Wahlbezirksnummern nicht notwendig, um eine hinreichende Nachvollziehbarkeit herbeizuführen. Mit den Daten zu den Wahlbezirken könnten zwar Fehler genauer lokalisiert werden, die Zuordnung der Stimmen zu Wahlbezirken ist aber nicht erforderlich, um überhaupt Fehler bei der Addition der Stimmen und der Zuweisung der Mandate aufzudecken. Würde die Software so manipuliert, dass sie Stimmen zwischen Wahlbezirken verschiebt, bliebe die Gesamtsumme der Stimmen für die jeweiligen Wahlvorschläge dennoch im Ergebnis gleich. Würde jedoch die Gesamtzahl der Stimmen, die auf Wahlvorschläge oder einzelne Kandidatinnen und Kandidaten entfallen, durch das Programm verändert, kann dies anhand der Stimmzetteldatei auch dann aufgedeckt werden, wenn die Nummer des Wahlbezirks nicht herausgegeben wird.

So war es dem Beschwerdeführer anhand der übersandten Stimmzetteldatei auch möglich, eine (manuelle) Auszählung vorzunehmen und auf diese Weise auf Divergenzen zwischen dem amtlichen Endergebnis und den Daten aus der Stimmzetteldatei hinzuweisen. Darüber hinaus kann auch kontrolliert werden, ob die von den Wählerinnen und Wählern

ausgefüllten Stimmzettel mit der Stimmzetteldatei übereinstimmen, denn gegen eine Veröffentlichung der Stimmzetteldatei mit Angabe der Stimmzettelnummern hat der Beteiligte zu 2. zuletzt keine Bedenken mehr geäußert.

Die auf diese Weise erreichte Überprüfbarkeit des Wahlergebnisses reicht weit über diejenige bei einer manuellen Auszählung der Stimmzettel hinaus. Nach dem Bremischen Wahlrecht sind nur bestimmte Wahlgorgane bei der Ermittlung des Wahlergebnisses zu Feststellungen einschließlich der Neubewertung der Gültigkeit von Stimmzetteln befugt, was unter Umständen Neuauszählungen voraussetzt (§§ 60 Abs. 2 Satz 3, 61 Abs. 2 Satz 3 BremLWO). Nach der Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs sind Nachzählungen daneben im Wege einer gerichtlichen Beweisaufnahme im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens zum Zwecke der Heilung eines zuvor festgestellten Wahlfehlers zulässig. Weitere Fälle, insbesondere im Vorfeld eines Wahlprüfungsverfahrens durch Akteneinsicht in die Stimmzettel ermöglichte Nachzählungen durch spätere Einspruchsführer sind dagegen nicht vorgesehen (BremStGH, Ur. v. 13.09.2016, St 2/16, juris Rn. 68 ff.).

Die durch den Einsatz einer elektronischen Stimmauszählungssoftware erhöhte Manipulationsgefahr lässt es gerechtfertigt erscheinen, eine neue Form der elektronischen Öffentlichkeitskontrolle zu ermöglichen, in dem den Bürgerinnen und Bürgern auch ohne jeglichen Verdacht des Vorliegens eines Wahlfehlers sowie außerhalb eines eingeleiteten Wahlprüfungsverfahrens die Stimmzetteldatei zur Verfügung gestellt wird, um einen Vergleich mit dem veröffentlichten amtlichen Wahlergebnis vornehmen zu können. Diese Anforderungen hat der Beteiligte zu 2. hier erfüllt. Einer weitergehenden Kontrolle bis auf den einzelnen Wahlbezirk bedarf es nicht, um das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Ordnungsgemäßheit der Wahl und der Ermittlung des Wahlergebnisses zu gewährleisten.

cc) Darüber hinaus drohte im Falle der Veröffentlichung beziehungsweise Herausgabe der Wahlbezirksnummern eine Beeinträchtigung des Grundsatzes der Geheimheit der Wahl, die sich nur dann rechtfertigen ließe, wenn der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl die Herausgabe dieser Daten zwingend gebieten würde. Daran fehlt es jedoch.

Der Grundsatz der Geheimheit der Wahl gebietet, dass jede und jeder Wahlberechtigte sein Wahlrecht so ausüben können muss, dass andere Personen keine Kenntnis von der getroffenen Wahlentscheidung erhalten. Der Einzelne wird insoweit davor geschützt, dass seine Wahlabsicht oder Wahlentscheidung, also wie er wählen will, wählt oder gewählt hat, Dritten bekannt wird (BVerfGE 124, 1, 25, Rn. 98).

Der Grundsatz der Geheimheit der Wahl schützt indes nicht davor, dass nach Abschluss des Wahlvorgangs ein Ergebnis ermittelt und bekannt gegeben wird. Damit wird keine Wahlentscheidung individualisierbar offenbart. Vielmehr unterliegt dieser Teil der Wahl dem Grundsatz der Öffentlichkeit, der der Kontrolle des Wahlverfahrens und dem Schutz vor Manipulationen dient (BVerfGE 123, 39, 77, Rn. 129; 124, 1, 25, Rn. 99).

Der Grundsatz der Geheimheit der Wahl bewirkt schon für den Akt der Stimmabgabe keine Einschränkung des Grundsatzes der Öffentlichkeit, sofern die Öffentlichkeit der Wahl nicht zur Ermöglichung einer unbeobachteten Erzeugung der Stimme ausgeschlossen ist (BVerfGE 123, 29, 77, juris Rn. 129). Er rechtfertigt auch nicht eine Einschränkung der öffentlichen Kontrolle bei der Abgabe des – zuvor geheim gekennzeichneten – Stimmenträgers oder bei der Ergebnisermittlung. Schließlich verbietet der Grundsatz der Geheimheit der Wahl nicht die Veröffentlichung von Wahlergebnissen, solange keine Offenbarung der individuellen Wahlentscheidung droht.

Die Einschränkungen, welche sich aus dem Grundsatz der Geheimheit im Hinblick auf die Veröffentlichung von Wahlstatistiken ergeben, gelten nicht gleichermaßen für die Veröffentlichung beziehungsweise Herausgabe der vollständigen Stimmzetteldatei inklusive Wahlbezirksnummern. Mit der Anfertigung wahlstatistischer Auswertungen, bei welcher § 99 Abs. 2 Satz 2 BremLWO (Parallelregelung auf Bundesebene in § 8 Satz 2 WStatG) die Bekanntgabe der Ergebnisse einzelner Wahlbezirke verbietet, ist die Veröffentlichung beziehungsweise Herausgabe der Stimmzetteldatei mit Wahlbezirksnummern kaum vergleichbar. Für Zwecke der Wahlstatistik werden nach § 99 Abs. 1 Satz 3 BremLWO Stimmzettel mit Unterscheidungsbezeichnungen verwendet. Diese werden nach § 57 Abs. 2 Satz 1 BremWahlG mit Angaben zu Alter oder Geschlecht des Wählers oder der Wählerin verknüpft. Aufgrund dieser Zusatzangaben könnte eine Person individualisiert werden; insoweit können die mehrfach diskutierten Singularitäten entstehen. Für die Veröffentlichung von Wahlergebnissen, die nicht mit weiteren Merkmalen der Wählerinnen und Wähler verknüpft sind, besteht diese Gefahr der Individualisierung einzelner Personen nicht gleichermaßen.

Mit der Veröffentlichung der Stimmzetteldatei einschließlich der Wahlbezirksnummern würde sich jedoch die Gefahr personenbezogener Vermutungen bezüglich der erfolgten Stimmabgabe erheblich erhöhen, was dazu führen könnte, dass Personen in der freien Ausübung ihres Wahlrechts gehemmt wären. Personenbezogene Vermutungen, welcher Person eine bestimmte Stimme zuzuordnen ist, können sich zwar auch schon allein durch die Veröffentlichung von Wahlergebnissen ergeben, sofern bestimmte weitere Informationen über die Person – wie etwa die Mitgliedschaft in einer Kleinstpartei – bekannt sind und

ist daher Wahlen ein Stück weit immanent. So kann allein schon durch die generelle Veröffentlichung der Wahlergebnisse vermutet werden, dass eine Person entsprechend ihrer Parteimitgliedschaft gewählt hat oder sogar fast sicher darauf geschlossen werden, dass sie gerade nicht entsprechend ihrer Parteimitgliedschaft gewählt hat, nämlich in dem Fall, dass für die betreffende Partei keine Stimme abgegeben wurde. Mit der Veröffentlichung der Ergebnisse auf Ebene der einzelnen Wahlbezirke werden solche personenbezogenen Vermutungen umso wahrscheinlicher, da dort gegebenenfalls Informationen wie etwa eine Parteimitgliedschaft oder eine Parteipräferenz dem sozialen Umfeld eher bekannt sein dürften.

Durch die Möglichkeit des Bremer Wahlrechts, fünf Stimmen abzugeben und dabei zu kumulieren und zu panaschieren (§ 6 Abs. 2 und 3 BremWahlG), wären von der Gefahr personenbezogener Vermutungen bei einer Veröffentlichung der Stimmzetteldatei mit Wahlbezirksnummern nicht mehr lediglich Mitglieder oder Anhängerinnen und Anhänger von Kleinstparteien betroffen. Denn durch die Möglichkeit, die fünf Stimmen zu panaschieren und zu kumulieren, gibt es auch in Bezug auf stimmenstarke Parteien zahlreiche Möglichkeiten, Wahlabsichten zu formulieren und deren Einhaltung mit Hilfe der Stimmzetteldatei im Nachgang zur Wahl abzugleichen. Je kleiner der Bereich ist, dem die einzelnen Stimmen zugeordnet werden können, desto mehr Möglichkeiten bestehen, derartige „Überprüfungen“ im Nachgang der Wahl vorzunehmen und dadurch personenbezogene Vermutungen aufzustellen. Wenngleich daher kein unmittelbarer Verstoß gegen den Grundsatz der Geheimheit der Wahl festgestellt werden kann, spricht dies dafür, die Wahlbezirksnummern nicht herauszugeben, zumal die Ergebnisermittlung durch die Software auch ohne diese Herausgabe für die Öffentlichkeit hinreichend nachvollziehbar i.S.v. § 30a Satz 2 BremWahlG ist. Unter diesen Bedingungen war es jedenfalls nicht verfassungsrechtlich geboten, die vollständige Stimmzetteldatei einschließlich der Wahlbezirksnummern offenzulegen.

III.

Einer Kostenentscheidung bedarf es nicht, da das Verfahren gebührenfrei ist und Auslagen nicht erstattet werden (§ 39 Abs. 2 BremWahlG, § 19 Abs. 1 BremStGHG).

C.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

gez. Dr. Haberland

gez. Prof. Dr. Hartmann

gez. Prof. Dr. Heesen

gez. Prof. Dr. Lange

gez. Dr. Riemer