

Priv.-Doz. Dr. iur. Dr. phil. Martin Will, M. A., LL. M. (Cambr.), Marburg/Siegen

Wahlcomputer und der verfassungsrechtliche Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl*

I. Einführung: Wahlcomputer als verfassungsrechtliches Problem

Seit nunmehr zehn Jahren sind in Deutschland bei politischen Wahlen Wahlcomputer des niederländischen Herstellers *Nedap* verwendet worden¹. Nach ihrem Ersteinsatz im Juni 1999 bei Kommunal- und Europawahlen in Köln wurden sie bei der Bundestagswahl 2002 bereits von 29 Kommunen in insgesamt 1 400 Wahlbezirken verwendet, bevor bei der Bundestagswahl 2005 ungefähr 2 Mio. Menschen elektronisch gewählt haben. Die eingesetzten Geräte sind letztlich Computer, bei denen die Stimme statt durch das Ankreuzen eines Papierstimmzettels über ein Tastenfeld am Gerät abgegeben wird². Die so generierten Daten werden softwaregesteuert verarbeitet und in einem Speichermodul (EPROM) abgelegt, das nach Ablauf der Wahlzeit vom Wahlvorstand zur Ermittlung des Ergebnisses ausgelesen werden kann.

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen Wahlcomputer ergeben sich primär daraus, dass diese die Stimmdateien von außen nicht wahrnehmbar und überprüfbar verarbeiten und elektronisch speichern. Die zentrale Gefahr liegt dabei in der Möglichkeit der Verfälschung der Stimmen. Wird die Stimme bei ihrer informationstechnischen Verarbeitung – beispielsweise auf Grund eines unbeabsichtigten Softwarefehlers oder aber einer böswilligen Manipulation – verfälscht, so greift dies in den Grundsatz der gleichen Wahl aus Art. 38 I GG ein, nach dem jeder Wähler über dasselbe Stimmgewicht verfügen muss³. Wird eine Stimme nicht gezählt, ist zugleich der Wahlrechtsgrundsatz der allgemeinen Wahl verletzt, nach dem niemand von der Wahl ausgeschlossen werden darf. Zudem würde bei einer Manipulation der Stimmzuordnung der Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl verletzt, da zwischen die Stimmabgabe und die Zuordnung der Stimme zu einem Mandat eine weitere Willensentscheidung, nämlich diejenige des Manipulierenden, träte.

Auch der Grundsatz der geheimen Wahl, nach dem niemand von einer Wahlentscheidung Kenntnis erlangen darf, ist gefährdet. Er wäre etwa verletzt, wenn die eingesetzte Software eine Zuordnung der abgegebenen Stimmen ermöglichen würde, was beispielsweise schon dann der Fall wäre, wenn sich die Reihenfolge der Stimmabgabe durch die verschiedenen Wähler rekonstruieren ließe. Besonders gefährlich sind Wahlcomputer wegen der potenziellen Breitenwirkung von Fehlern: Im Gegensatz zur dezentral organisierten Papierstimmzettelwahl wirkt sich ein Software- oder Hardwarefehler in Wahlcomputern gleichzeitig auf alle Wahlräume aus, in denen das entsprechende baugleiche Gerät eingesetzt wird.

Angesichts der in diesem Jahr anstehenden Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen, bei denen wieder Wahlcomputer verwendet werden sollten, war ein verfassungsgerichtlicher Ausspruch zu deren Zulässigkeit dringlich. Nachdem der *HessStGH* im vergangenen Jahr die Chance verstreichen ließ, im Rahmen eines einstweiligen Anordnungsverfahrens gegen den Einsatz von Wahlcomputern bei den Hessischen Landtagswahlen im Januar 2008 substanziell zu

dieser Frage Stellung zu beziehen⁴, hat das *BVerfG* im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde gem. Art. 41 II GG, §§ 13 Nr. 3, 48 *BVerfGG* nun nicht nur die Verwendung von *Nedap*-Wahlcomputern bei der Wahl zum 16. Bundestag im Jahr 2005, sondern auch die zugleich angegriffene Bundeswahlgeräteverordnung (*BWahlGV*)⁵ wegen Verletzung des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Wahl aus Art. 38 GG i. V. mit Art. 20 I und II GG für verfassungswidrig erklärt⁶.

II. Die Öffentlichkeit der Wahl als entscheidender Maßstab des *BVerfG*

1. Verfassungswidrigkeit wegen Unvereinbarkeit mit der Öffentlichkeit der Wahl

Das *BVerfG* stützt seine Entscheidung, die auch der zukünftigen Verwendung bauartgleicher Geräte z. B. bei den in diesem Jahr anstehenden Wahlen einen Riegel vorschiebt, nicht auf eine Gefährdung der gleichen, allgemeinen, unmittelbaren und geheimen Wahl, sondern auf eine Verletzung des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Wahl aus Art. 38 I i. V. mit 20 I und II GG⁷. Dieser ungeschriebene Wahlrechtsgrundsatz ergibt sich primär aus den in Art. 20 GG geregelten Grundsätzen der Demokratie und des Rechtsstaats⁸. Da die Stimmabgabe im repräsentativ-demokratischen System des Grundgesetzes das entscheidende Element der sich vom Volk zu den Staatsorganen vollziehenden Willensbildung darstellt, folgt aus dem Demokratieprinzip, dass sich das Wahlvolk selbst zuverlässig von der Rechtmäßigkeit des Wahlakts überzeugen können muss⁹. Die Öffentlichkeit und damit die Nachvollziehbarkeit der Wahl ist aber auch im Rechtsstaatsprinzip angelegt, welches Transparenz und Kontrollierbarkeit staatlicher Machtausübung verlangt¹⁰. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Wahl fasst das *BVerfG* dahingehend zusammen, dass alle wesentlichen Schritte der

* Zugleich Besprechung von *BVerfG*, Urt. v. 3. 3. 2009 – 2 BvC 3/07 und 2 BvC 4/07, NVwZ 2009, 708 (in diesem Heft). – Der Autor ist Privatdozent am Institut für Öffentliches Recht der Philipps-Universität Marburg und vertritt derzeit eine öffentlich-rechtliche Professur an der Universität Siegen.

- 1 Die erforderliche Bauartzulassung gem. § 35 II *BWahlG* haben in Deutschland lediglich die Modelle ESD1 und ESD2 der Nederlandsche Apparatenfabriek N. V. (*Nedap*) erhalten.
- 2 Näher zur Funktionsweise der *Nedap* ESD1- und ESD2-Wahlcomputer: *BVerfG*, NVwZ 2009, 708 Rdnrn. 3 ff.
- 3 Zur Gefährdung der verschiedenen Wahlrechtsgrundsätze aus Art. 38 I GG auch *Schiedermair*, JZ 2007, 162 (166 ff.); *Will*, CR 2008, 540 (541 f.).
- 4 *HessStGH*, LKRZ 2008, 215 ff. = BeckRS 2008, 35 579; dazu: *Will*, CR 2008, 540 (543 f.).
- 5 Bundeswahlgeräteverordnung v. 3. 9. 1975 (BGBl I, 2459), zuletzt geändert durch Art. 1 der VO v. 20. 4. 1999 (BGBl I, 749).
- 6 *BVerfG*, NVwZ 2009, 708, Leitsätze sowie Rdnrn. 91, 143 ff., 153 ff. (in diesem Heft).
- 7 *BVerfG*, NVwZ 2009, 708, Leitsätze sowie Rdnrn. 104 ff., 143 ff., 153 ff. (in diesem Heft).
- 8 *BVerfG*, NVwZ 2009, 708 Rdnrn. 105 ff., 143 ff. (in diesem Heft).
- 9 *BVerfG*, NVwZ 2009, 708 Rdnr. 108 (in diesem Heft).
- 10 *BVerfG*, NVwZ 2009, 708 Rdnr. 110 (in diesem Heft); Das *BVerfG* stützt die Öffentlichkeit der Wahl a. a. O., Rdnr. 109, auch auf das republikanische Prinzip, ohne dass sich hieraus allerdings zusätzliche normative Schärfe für den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl gewinnen ließe.

Wahl öffentlicher Überprüfbarkeit unterliegen, soweit nicht andere verfassungsrechtliche Belange eine Ausnahme rechtfertigen¹¹.

Wie bereits in der Einleitung angerissen wurde, liegt hier das zentrale Problem von Wahlcomputern: Da die durch die Stimmabgabe an der Tastatur generierten Daten vom Wahlvolk nicht kontrollierbar computertechnisch verarbeitet und abgespeichert werden, wird zwischen der Stimmabgabe und der Auszählung eine Art technischer „Blackbox“ in den Vorgang der Wahl eingefügt, welche die Nachprüfbarkeit für das Wahlvolk insoweit unmöglich macht und damit den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl verletzt¹². Es ist konsequent und zutreffend, dass das *BVerfG* daher nicht nur den Einsatz der Nedap-Wahlcomputer bei den Bundestagswahlen im Jahr 2005, sondern auch die Bundeswahlgeräteverordnung für verfassungswidrig erklärt¹³. Diese genügt nicht dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl, da sie zum einen nicht nur solche Wahlgeräte erlaubt, die dem Wahlvolk eine verlässliche Kontrolle ermöglichen, ob eine Stimme unverfälscht erfasst wird, und sie zum anderen auch keine konkreten inhaltlichen und verfahrensmäßigen Anforderungen in Bezug auf eine verlässliche nachträgliche Kontrolle der Ergebnisermittlung aufstellt¹⁴. Entscheidend ist, dass der Wähler selbst die Wahl überprüfen können muss¹⁵. Das in der Bundeswahlgeräteverordnung allerdings auch nur halbherzig verwirklichte Bemühen, die Integrität der Wahl beispielsweise durch eine offizielle Überprüfung und Freigabe von Mustergeräten und begleitende Maßnahmen wie die Versiegelung der verwendeten Geräte sicherzustellen, kann diesem Erfordernis per se nicht gerecht werden.

2. Potenziale für verfassungskonforme Wahlcomputer?

Beobachtern der mündlichen Verhandlung des *BVerfG* am 28. 10. 2008 sowie der Urteilsverkündung am 3. 3. 2009 konnte der Zwiespalt nicht verborgen bleiben, in dem sich die Verfassungsrichter befanden: Einerseits galt es, die verfassungsrechtlichen Grenzen von Wahlcomputern aufzuzeigen, andererseits schien das Gericht den Eindruck der Technologiefreundlichkeit vermeiden zu wollen. Dies mag maßgeblich zu den Passagen des Urteils beigetragen haben, in denen das *BVerfG* skizziert, dass durchaus elektronische Wahlgeräte vorstellbar seien, bei denen die verfassungsrechtlich gebotene Möglichkeit einer zuverlässigen Richtigkeitskontrolle gesichert sein könnte¹⁶. Das *BVerfG* formuliert dabei nicht lediglich abstrakt die Anforderungen an verfassungskonforme Wahlcomputer, sondern nennt konkrete Beispiele bereits heute existierender Technologien, die diesen Anforderungen gerecht werden könnten: Zum einen Wahlgeräte, die zusätzlich zur elektronischen Erfassung der Stimme ein für den Wähler sichtbares Papierprotokoll der Stimmabgabe ausdrucken, zum anderen Systeme, bei denen zwar ein Papierstimmzettel gekennzeichnet wird, die Wahlentscheidung aber entweder bei der Stimmabgabe – etwa mit einem in den Wahlstift integrierten Scanner wie bei dem so genannten „digitalen Wahlstift“ – oder aber nachträglich – beispielsweise durch Einscannen des Stimmzettels – elektronisch erfasst wird.

Mit diesen Beispielen begibt sich das *BVerfG* aber auf unsicheres Terrain: So ist der digitale Wahlstift, dessen Einsatz bei den Hamburger Bürgerschafts- und Bezirksversammlungswahlen am 24. 2. 2008 geplant war, wegen erheblicher Sicherheitsbedenken von den Bürgerschaftsfraktionen einvernehmlich gestoppt worden¹⁷. Dieser Vorgang ist umso

bemerkenswerter, als hier politische Entscheidungsträger selbst auf diese neue Wahltechnologie verzichtet haben, während Politik und Verwaltung bis zuletzt unbeirrbar am Einsatz von Nedap-Wahlcomputern festhielten. Welche Probleme ein Einscannen von Stimmzetteln mit sich bringen kann, hätte ein Blick auf die US-Präsidentenwahlen im November 2008 deutlich machen können: Beispielhaft genannt sei hier, dass Überprüfungen im Vorfeld der Wahl im Staat New York ergaben, dass rund 50% der dort angeschafften, über Scanner-Technologie verfügenden Geräte fehlerhafte Resultate produzierten¹⁸.

Was schließlich die vom *BVerfG* zuerst genannte Möglichkeit eines parallelen Stimmzettelausdrucks angeht, hat dieser zunächst den Vorzug, dass die Wähler die zutreffende Aufnahme ihrer Wahlentscheidung durch den Wahlcomputer überprüfen können. Zudem ermöglichen die in einer Wahlurne gesammelten Stimmzettelausdrucke eine spätere Nachzählung der Wahl. Dies bedeutet aber noch nicht, dass die vom *BVerfG* formulierten Anforderungen an die Öffentlichkeit der Wahl erfüllt wären. Bei näherem Hinsehen wird nämlich schnell klar, dass der parallele Stimmzettelausdruck die Gefahren von Wahlcomputern für die Öffentlichkeit der Wahl und die anderen Wahlrechtsgrundsätze zwar reduziert, aber nicht ausschließt¹⁹. So könnte der Wahlcomputer so programmiert werden, dass zwar der Stimmzettelausdruck die wirkliche Wahlentscheidung wiedergibt, in das interne Speichermodul hingegen eine manipulierte Stimme abgelegt wird. Dem Wähler würde also eine trügerische Sicherheit vorgegaukelt.

Natürlich ließe sich eine Diskrepanz zwischen dem elektronisch ausgezählten Ergebnis und dem zutreffenden Ergebnis durch späteres Nachzählen der Ausdrucke aufdecken, hierin liegt letztlich deren wichtigster Vorteil. Aber diese Diskrepanz wird eben nur erkannt, wenn die Papierstimmzettel tatsächlich nachgezählt werden. Ein Stimmzettelausdruck kann die Gefahren von Wahlcomputern daher – auch durch seine Abschreckungswirkung – reduzieren, aber eben nicht ausschließen.

Das Beispiel des parallelen Stimmzettelausdrucks macht dann auch auf einer grundlegenden Ebene deutlich, dass die vom *BVerfG* formulierten Anforderungen an die Öffentlichkeit der Wahl der Präzisierung bedürfen: Wie bereits angerissen wurde, führt der parallele Stimmzettelausdruck nicht zu einer umfassenden Öffentlichkeit im Sinne einer nahtlosen Überprüfbarkeit durch das Wahlvolk, wie sie bei der Papierstimmzettelwahl besteht: Dort gewährleisten § 31 S. 1 BWahlG²⁰, der die Öffentlichkeit der Wahlhandlung anordnet²¹, und § 10 I 1 BWahlG, nach dem die Wahlvorstände in öffentlicher Sitzung verhandeln,

11 *BVerfG*, NVwZ 2009, 708 Rdnr. 111 (in diesem Heft).

12 *BVerfG*, NVwZ 2009, 708 Rdnrn. 154 ff. (in diesem Heft); ähnlich bereits *Schiedermair*, JZ 2007, 162 (166); *Will*, CR 2008, 540 (542).

13 *BVerfG*, NVwZ 2009, 708 Rdnrn. 143 ff., 153 ff. (in diesem Heft).

14 *BVerfG*, NVwZ 2009, 708 Rdnrn. 147, 151 (in diesem Heft).

15 *BVerfG*, NVwZ 2009, 708 Rdnrn. 119, 123 ff., 147 ff. (in diesem Heft).

16 *BVerfG*, NVwZ 2009, 708 Rdnr. 121 (in diesem Heft).

17 *Will*, CR 2008, 540 (540 Fußn. 4).

18 Vgl. etwa <<http://blog.wired.com/27bstroke6/2008/07/ny-50-percent-o.html>>.

19 *Will*, CR 2008, 540 (542).

20 Bundeswahlgesetz i. d. F. der Bekanntmachung v. 23. 7. 1993, BGBl I, 1288, ber. S. 1594, zuletzt geändert durch Art. 1 G. v. 17. 3. 2008 (BGBl I, 394).

21 Darunter ist die Phase vom Zusammentritt des Wahlvorstandes und der Eröffnung der Wahlhandlung bis zum Ablauf der Wahlzeit zu verstehen, *Schreiber*, Hdb. des WahlR, 7. Aufl. (2002), § 31 BWahlG Rdnr. 1.

beraten und entscheiden²², eine umfassende Öffentlichkeit der Wahl als demokratisches, rechtsstaatliches Grundanliegen und wichtigste Sicherung freier demokratischer Wahlen gegen Wahlfälschungen. Öffentlichkeit heißt konkret, dass jedermann durch seine Anwesenheit die Ordnungsmäßigkeit des gesamten Wahlvorgangs effektiv überprüfen kann²³.

Wird die Öffentlichkeit beim Einsatz von Nedap-Wahlcomputern in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise ausgeschlossen, besteht der Öffentlichkeitsgewinn von Wahlcomputern mit parallelem Stimmzettelausdruck – wie bereits umrissen – in nur zwei Punkten, der Überprüfbarkeit, dass der Wahlcomputer die Stimmengabe zutreffend erfasst hat, und der späteren Überprüfbarkeit des Gesamtergebnisses durch Nachzählen der Papierstimmzettel. Zwischen diesen beiden zeitlichen Polen bleibt der Blackbox-Effekt des Wahlcomputers hingegen bestehen: Die softwaregesteuerte Verarbeitung der Stimmdateien im Wahlcomputer und deren Abspeicherung im elektronischen Speichermodul sind weiterhin der Öffentlichkeit entzogen. Insofern stellt sich die Frage, wie die Anforderung des *BVerfG*, „dass alle wesentlichen Schritte der Wahl öffentlicher Überprüfbarkeit unterliegen“²⁴, genau zu verstehen ist.

Die weiteren Ausführungen des *BVerfG* und die von ihm genannten Beispiele deuten darauf hin, dass sich das *BVerfG* möglicherweise mit der aktuellen Überprüfbarkeit der zutreffenden Stimmerfassung und der nachträglichen Überprüfbarkeit des Gesamtergebnisses begnügen würde. Dies lässt sich dem Urteil indes nicht eindeutig entnehmen und wäre auch im Lichte des oben geschilderten Öffentlichkeitsverlustes im Vergleich zur Stimmzettelwahl problematisch. Eine Klärung wird sich hier wohl erst ergeben, wenn – wie früher oder später zu erwarten – überarbeitete Wahlcomputer mit der Möglichkeit eines parallelen Stimmzettelausdrucks zum Einsatz kommen und daraufhin einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung unterzogen werden.

Spätestens dann wird das *BVerfG* gezwungen sein, den im jüngst ergangenen Urteil noch sehr allgemein und übergreifend angewandten Maßstab der Öffentlichkeit der Wahl in die Kategorien der Transparenz der Wahl einerseits und deren Nachprüfbarkeit andererseits zu trennen und die jeweiligen Anforderungen an diese verschiedenen Elemente genauer herauszuarbeiten.

3. Zum dogmatischen Wandel der Wahlprüfungsbeschwerde

Angesichts des markanten Ergebnisses des Urteils des *BVerfG*, der Verfassungswidrigkeit nicht nur des Wahlcomputercomputereinsatzes bei den Bundestagswahlen 2005, sondern auch der Bundeswahlgeräteverordnung, ist ein wenig in den Hintergrund getreten, dass das Urteil keine Auswirkungen auf den im Jahr 2005 gewählten Bundestag hat. Das *BVerfG* schließt eine Ungültigerklärung und eine daraus resultierende Nachwahl in den betroffenen Wahlkreisen aus, da das Interesse am Bestandsschutz der im Vertrauen auf die Verfassungsmäßigkeit der Bundeswahlgeräteverordnung zusammengesetzten Volksvertretung die festgestellten Wahlfehler überwiegt²⁵. Die möglichen Auswirkungen auf die Zusammensetzung des Bundestages seien mangels irgendwelcher Hinweise darauf, dass Wahlgeräte fehlerhaft funktioniert hätten oder manipuliert worden sein könnten und deshalb das Wahlergebnis in den betroffenen Wahlbezirken ohne den Einsatz der Wahlcomputer anders ausgefallen wäre, als marginal einzustufen.

Sicher steht dem *BVerfG* hier ein breiter Abwägungsspielraum zu, und in der Tat lagen keine Indizien für konkrete Manipulationen vor, so dass der Schluss nachvollziehbar ist, dass kein Wahlfehler vorliege, der den Fortbestand der gewählten Volksvertretung unerträglich erscheinen ließe. Hinzuweisen ist aber dennoch auf eine gewisse argumentative Inkonsistenz: Der vom *BVerfG* festgestellte Verfassungsverstoss liegt in der Verletzung der Öffentlichkeit der Wahl. Nun argumentiert das *BVerfG* aber mit fehlenden Indizien dafür, dass es tatsächlich zu Manipulationen oder Fehlern gekommen sei, die sich auf die Wahl ausgewirkt hätten, bringt also letztlich die möglichen Auswirkungen auf die Wahlrechtsgrundsätze der gleichen Wahl usw. ins Spiel und verneint so im Ergebnis die Mandatsrelevanz des Verfassungsverstosses. Damit wird aber übersehen, dass der dem Einsatz von Wahlcomputern inhärente Ausschluss der Öffentlichkeit der Wahl, die ja letztlich eine dienende Funktion für die Gewährleistung der ausdrücklich in Art. 38 I GG gewährleisteten Wahlrechtsgrundsätze hat, dazu führt, dass eben gerade nicht nachprüfbar ist, ob es tatsächlich zu Fehlern oder Manipulationen gekommen ist. Es bleibt daher ein bitterer Beigeschmack, wenn man sich vergegenwärtigt, dass mehrere aktuelle Bundestagsmandate unter Verletzung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Öffentlichkeit der Wahl zu Stande gekommen sind und dieser Verstoß zugleich eine Nachprüfbarkeit unmöglich macht, ob auch gegen die gleiche Wahl usw. verstoßen wurde.

Insgesamt scheint die Wahlprüfungsbeschwerde damit jedenfalls einen weiteren Schritt von ihrem ursprünglichen Zweck, die ordnungsgemäße Zusammensetzung des Bundestages zu gewährleisten²⁶, abgerückt zu sein. Sie hat sich hier weiter zu einem Instrument entwickelt, um Rechtsverstöße des konkreten Wahlverfahrens, aber auch Verfassungsverstöße des einfachen Gesetzes- und Verordnungswahlrechts feststellen und für die Zukunft ausschließen zu können.

III. Fazit

Das Wahlcomputer-Urteil des *BVerfG* ist nicht nur aus dem Grund zu begrüßen, dass es dem aus verfassungsrechtlicher Perspektive unverantwortlichen Einsatz der Nedap-Wahlcomputer einen Riegel vorschiebt. Noch wichtiger ist die Aufwertung, welche der ungeschriebene Wahlrechtsgrundsatz der Öffentlichkeit der Wahl aus Art. 38 I GG i. V. mit Art. 20 I und II GG erfährt. Letztlich stehen wir beim Einsatz von Computertechnologie bei Wahlen wohl erst am Anfang. So ist es nur eine Frage der Zeit, wann auch die Einführung der Internetwahl wieder auf der politischen Agenda erscheinen wird. Klar ist, dass der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl ein entscheidender verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab für elektronische Wahlen ist. Das Urteil macht aber auch deutlich, dass die verschiedenen Dimensionen der Öffentlichkeit, namentlich die Transparenz einerseits und die Nachprüfbarkeit andererseits, weiterer Differenzierung und Präzisierung bedürfen, um den Gefahren elektronischer Wahlen nachhaltig begegnen zu können.

22 Dies erstreckt sich auf den gesamten Willensbildungs- und Entscheidungsprozess der Wahlvorstände; *Schreiber* (o. Fußn. 21), § 10 BWahlG Rdnr. 1.

23 *Schreiber* (o. Fußn. 21), § 10 BWahlG Rdnr. 1, § 31 BWahlG Rdnr. 3; dies kommt auch in § 54 BWahlO zum Ausdruck.

24 *BVerfG*, NVwZ 2009, 708 Rdnr. 111 (in diesem Heft).

25 *BVerfG*, NVwZ 2009, 708 Rdnr. 162 (in diesem Heft).

26 S. etwa *Magiera*, in: *Sachs*, GG, 5. Aufl. (2009), Art. 41 Rdnr. 4 m. v. Nachw.