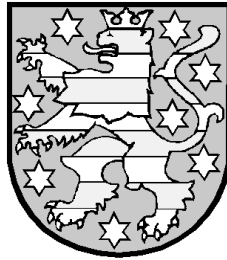


---

# THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT



## - 4. Senat -

4 KO 395/19

Verwaltungsgericht Gera

- 2. Kammer -

2 K 693/14 Ge

## Im Namen des Volkes Urteil

In dem Verwaltungsstreitverfahren

des Herrn \_\_\_\_\_ N\_\_\_\_\_,  
\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ J\_\_\_\_\_

**Kläger und Berufungskläger**

bevollmächtigt:  
Rechtsanwälte Neie u. a.,  
Herderstraße 7, 04277 Leipzig

**gegen**

die Friedrich-Schiller-Universität Jena,  
vertreten durch den Präsidenten,  
Fürstengraben 1, 07743 Jena

**Beklagte und Berufungsbeklagte**

**wegen**

Hochschulrechts (ohne NC-Verfahren) einschließlich hochschulrechtliche Abgaben,  
hier: Berufung

---

---

hat der 4. Senat des Thüringer Oberverwaltungsgerichts durch die Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht von Saldern, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Mößner und die Richterin am Oberverwaltungsgericht Kunz

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 25. März 2021 **für Recht erkannt:**

Unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Gera vom 23. November 2016 - 2 K 693/14 Ge - wird festgestellt, dass die Wahlen für die studentischen Vertreter im Senat und für den Fakultätsrat für Sozial- und Verhaltenswissenschaften der Beklagten im Sommersemester 2014 ungültig waren.

Die Beklagte hat die Kosten in beiden Rechtszügen zu tragen.

Das Urteil ist wegen der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % der zu vollstreckenden Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

### **Tatbestand**

Der Kläger wendet sich gegen die im Jahr 2014 online an der beklagten Universität durchgeführte Wahl der Vertreter der Studierenden für den Senat und den Fakultätsrat der Fakultät für Geistes-, Sozial- und Verhaltenswissenschaften (GKS/B), deren Amtszeit nach § 23 Abs. 1 2. HS des Thüringer Hochschulgesetzes (ThürHG) vom 21. Dezember 2006 i. d. F. der Änderung durch Art. 16 des Gesetzes vom 21. Dezember 2011, gültig bis 31. August 2016, (ThürHG a. F.) ein Jahr betrug. Er gehörte im Zeitpunkt der Wahl der Fakultät für Geistes-, Sozial- und Verhaltenswissenschaften an und ist auch derzeit noch an der Beklagten als Studierender von Fachrichtungen dieser Fakultät eingeschrieben.

Die Wahl wurde auf der Grundlage der Wahlordnung der beklagten Universität vom 12. März 2008 (Verköndungsblatt der Beklagten Nr. 3/2008, S. 26; fortan: Wahlordnung - WahlO) i. d. F. der 8. Änderung vom 22. Januar 2014 (Verköndungsblatt v.

---

28. Februar 2014 Nr. 1 /2014) online mit der Software der Firma Polyas GmbH durchgeführt, und zwar nach Angaben der Beklagten im Berufungsverfahren mit der Version 2.1.1. In seiner Sitzung am 11. Februar 2014 stimmte der Senat der Aufteilung der Wahlbereiche nach Anlage 2 zu und legte die Wahlzeiten für die elektronische Wahl vom 17. bis 26. Juni 2014 und für die Briefwahl/Urnenwahl vom 25. bis 26. Juni 2014 fest. Ausweislich des Protokolls vom 28. Februar 2014 bestimmte der Wahlleiter in der 1. Sitzung des Wahlvorstandes im Einvernehmen mit dem Wahlvorstand unter TOP 1, die Hochschulwahl Sommersemester 2014 als internetbasierte Online-Wahl mit Anmeldung per PIN/TAN, versandt per Brief und E-Mail, mit der Möglichkeit der Stimmabgabe auch per Brief durchzuführen. Unter TOP 8 und 9 wurde auf die durch Fakultätenmeldung und Senatsbeschluss vom 11. Februar 2014 getroffenen Festlegungen zu den Wahlbereichen und der Sitzverteilung verwiesen und die vorgenannten Wahlzeiten bestätigt. Die öffentliche Wahlbekanntmachung erfolgte am 7. April 2014. Die Auszählung der Online-Wahl sowie die Öffnung und Auszählung der Wahlbriefe seien öffentlich und fänden am 26. Juni 2014 ab 14.00 Uhr im Wahlamt statt. Die Wahlergebnisse wurden sodann am 27. Juni 2014 bekanntgemacht (vgl. Wahlergebnisse Beiakte - BA - 1, 6 ff, GA 13).

Unter dem 30. Juni 2014 beantragte der Kläger die Einleitung eines Wahlprüfungsverfahrens für die strittigen Wahlen. Er rügte, dass § 22 ThürHG keine ausreichende Rechtsgrundlage für die Durchführung der Wahlen als Online-Wahlen vorsehe, weil der Wesentlichkeitsgrundsatz und das Bestimmtheitsgebot verlangten, dass die grundlegenden Entscheidungen der Gesetzgeber regele. Eine satzungsrechtliche Ermächtigung genüge diesen Anforderungen nicht. Die Wahlordnung regele auch weder das Wahlverfahren noch technische Details desselben, ebenso wenig wie Bestimmungen über die Sicherheit des Wahlvorgangs oder über die erforderliche öffentliche Stimmenauszählung. Bei der Wahl zum Senat sei zudem das Gebot der Neutralität der Gremien verletzt worden, weil entgegen § 20 Abs. 5 Satz 2 WahIO eine Liste mit dem Kennwort „OFL - offene Fachschaftenliste“ zugelassen worden sei. Ferner sei im Vorfeld der Wahl von mindestens einer Fachschaft („Wirtschaftswissenschaften“) eine Wahlempfehlung auf einer elektronischen Wahlplattform ausgesprochen worden, was ebenfalls das Gebot der Neutralitätspflicht verletzt habe. Zudem sei eine Wahlwerbung in dem Glaskasten am Campus Abbe-Platz hinterlegt worden. Daraus ergebe sich, dass sich ein Einfluss auf die Sitz- und Stimmenverteilung sowohl im Senat als auch im Fakultätsrat nicht ausschließen lasse. Weiterer Vortrag bleibe vorbehalten.

---

Durch am 16. Juli 2014 per PZU zugestelltes Schreiben vom 15. Juli 2014 wies der Wahlprüfungsausschuss der Beklagten den Antrag des Klägers zurück. Zur Begründung führte er u. a. aus, es sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass die strittigen Gremienwahlen online durchgeführt worden seien. Die Wahlordnung, bezüglich derer der Ausschuss keine Verwerfungskompetenz habe, wahre die Wahlgrundsätze. Kausale Verfahrensfehler, insbesondere durch unzulässige Wahlwerbung, hätten nicht festgestellt werden können. Diesem Schreiben war eine Rechtsmittelbelehrung beigelegt, in der darauf hingewiesen wurde, dass innerhalb eines Monats nach Zustellung Klage zum Verwaltungsgericht Gera erhoben werden könne.

Am 18. August 2014 hat der Kläger Klage beim Verwaltungsgericht Gera erhoben mit dem Antrag auf Verpflichtung der Beklagten, die Wahlen für die studentischen Vertreter im Senat und für den Fakultätsrat der Fakultät für Sozial- und Verhaltenswissenschaften für ungültig zu erklären. Nach Beendigung der Wahlperiode der für das Sommersemester 2014 gewählten Kandidaten hat der Kläger in der mündlichen Verhandlung vom 6. April 2016 seine Klage auf eine Fortsetzungsfeststellungsklage bzw. hilfsweise auf eine Feststellungsklage umgestellt. Die zulässige Klage sei auch begründet, er beziehe sich auf sein Wahlanfechtungsschreiben. Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl sei durch die Durchführung als internetbasierte online Wahl verletzt. Zudem würden die Wahlunterlagen in elektronischer Form versandt. Es sei nicht einmal sicher, dass alle Wahlberechtigten die Wahlunterlagen erhielten.

Der Kläger hat im erstinstanzlichen Verfahren zuletzt beantragt,

festzustellen, dass der Wahlprüfungsausschuss der Friedrich-Schiller-Universität Jena verpflichtet war, die Wahlen 2014 für die studentischen Vertreter im Senat und für den Fakultätsrat der Fakultät für Sozial- und Verhaltenswissenschaften für ungültig zu erklären,

hilfsweise,

festzustellen, dass die Zurückweisung der Wahlanfechtung durch den Wahlprüfungsausschuss vom 15. Juli 2014 hinsichtlich der Wahlen 2014 für die studentischen Vertreter im Senat und für den Fakultätsrat der Fakultät für Sozial- und Verhaltenswissenschaften rechtswidrig war,

weiter hilfsweise,

---

festzustellen, dass die Wahlen 2014 für die studentischen Vertreter im Senat und für den Fakultätsrat der Fakultät für Sozial- und Verhaltenswissenschaften ungültig waren,

äußerst hilfsweise,

festzustellen, dass die Wahlen 2014 für die studentischen Vertreter im Senat und für den Fakultätsrat der Fakultät für Sozial- und Verhaltenswissenschaften nicht als Online-Wahlen durchgeführt werden konnten.

Die Beklagte beantragte,

die Klage abzuweisen.

Die Klage sei unzulässig, soweit das Rechtsschutzbedürfnis fehle. Im Sommersemester 2014 seien für den Fakultätsrat der Geistes-, Sozial- und Verhaltenswissenschaften alle kandidierenden Studierenden gewählt worden, weil es nur so viele Kandidaten gegeben habe, wie Plätze zur Verfügung gestanden hätten. Im Übrigen führte die Beklagte unter Verweis auf die Begründung des angegriffenen Bescheides ergänzend aus: Die Durchführung der Wahl als Online-Wahl sei zulässig gewesen, weil § 22 Abs. 7 ThürHG nicht grundsätzlich die Einführung einer Online-Wahl verbiete. Sie habe die Wahlordnung durch die 7. und 8. Änderung der Rechtsprechung des Thüringer Oberverwaltungsgerichts (Urteil vom 30. Mai 2013 - 1 N 240/12 -) angepasst. Auf die Zertifizierung der Wahlsoftware durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) werde verwiesen.

Durch Urteil vom 23. November 2016 - 2 K 693/14 Ge - hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt: Soweit der Kläger rüge, bestimmte Wahlempfehlungen und bestimmte Bezeichnungen im Wahlverfahren („OFL“) hätten gegen das Gebot der Neutralitätspflicht verstoßen, könne er damit nicht gehört werden, weil die behaupteten Fehler mit Ablauf der Wahlperiode, Sommersemester 2014, jedenfalls erledigt seien und keine Auswirkungen mehr haben könnten. Soweit die Klage als Fortsetzungsfeststellungsklage im Hinblick auf die Rechtswidrigkeit der Durchführung der Gremienwahlen als Online-Wahlen fortgeführt werde, bestehe zwar eine Wiederholungsfahr. Die Klage sei aber im Hauptantrag unbegründet. Die Einführung einer elektronischen Wahl durch eine unterge-

---

gesetzliche Norm verstoße nicht gegen höherrangiges Recht. Entgegen dem Wahlprüfungsausschuss komme zwar dem Verwaltungsgericht die Kompetenz zu, die - erstmals durch die 6. Änderung der Wahlordnung vom 7. Dezember 2011 (Verköndungsblatt 1/2012, 2) eingeführten und sodann durch die 7. Änderung ersetzt und die 8. Änderung geänderten - Regelungen der §§ 25a ff. WahlO zu überprüfen. Die Satzungsautonomie der Hochschule und die Bedeutung der Hochschulwahlen ließen jedoch Einschränkungen der Wahlrechtsgrundsätze zu. Auch § 22 Abs. 6 ThürHG, der den Druck von Stimmzetteln regelt und ersichtlich von Wahlen auf klassischen Stimmzetteln ausgeht, stehe der Einführung einer elektronischen Wahl nicht entgegen. Da alle studentischen Kandidaten gewählt worden seien, die zur Wahl gestanden hätten, sei es ausgeschlossen, dass ein Wahlrechtsverstoß die Sitzverteilung beeinflussen können. Die Hilfsanträge seien unzulässig. Soweit der Kläger die Prüfung von Satzungsrecht nicht nur inzident anstrebe, sondern diese zum alleinigen Streitgegenstand erhebe, sei diese Prüfung dem Normenkontrollverfahren nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO vorbehalten.

Auf Antrag des Klägers hat der Senat durch Beschluss vom 28. Mai 2019 die Berufung zugelassen. Der Kläger hat seine Berufung fristgerecht wie folgt begründet:

Die Feststellungs- bzw. Fortsetzungsfeststellungsklage sei zulässig. Die erforderliche gesetzliche Regelung zur Durchführung einer Online-Wahl liege nicht vor. Es könne auch nicht davon ausgegangen werden, dass eine Hochschulwahl geringeren Anforderungen an den Gesetzesvorbehalt unterliege. Der Gesetzgeber müsse die Wahlrechtsgrundsätze unter Beachtung der Vorgaben des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG konkretisieren. Dem Erfordernis einer gesetzgeberischen Regelung stehe die Satzungsautonomie der Beklagten (abgeleitet aus der Wissenschaftsfreiheit des Art. 5 Abs. 3 S. 1 GG) nicht entgegen. Vielmehr sei aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 1984 - 2 BvL 3/82 - u. a., zu schließen, dass eine satzungsrechtliche Regelung nicht möglich sei, weil der Gesetzgeber bereits eine Regelung getroffen habe. Daher könnten Entscheidungen zum Wahlrecht nicht den Universitäten vorbehalten sein. Der Gesetzgeber selbst habe die kollidierenden Rechte der Grundrechtsträger durch Vorgaben zum Wahlverfahren auszugleichen. Die Vorschrift des § 22 Abs. 6 ThürHG a. F. sperre die Durchführung einer Wahl als Online-Wahl. Der Landesgesetzgeber habe ausschließlich die Papierwahl gewollt. Aus der Entstehungsgeschichte folge nichts anderes. Auch der Wortlaut spreche für das traditionelle Verständnis. Das

---

Wesentlichkeitsprinzip verlange gesetzliche Regelungen zur online Wahl mittels Wahlgeräten (Art. 28 Abs. 4 ThürVerf, Art. 38 Abs. 3 GG). Selbst wenn man von einer Ermächtigung zum Erlass einer Wahlordnung ausginge, so habe der Gesetzgeber entgegen seiner Verpflichtung gerade Wesentliches nicht geregelt.

Die Durchführung einer Wahl als Online-Wahl widerspräche dem -auch für Hochschulwahlen geltenden und aus Art. 20 Abs. 1 und 2 GG sowie Art. 44 Abs. 1, 45, 46 Abs. 1 Thüringer Verfassung herzuleitenden - Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl und anderen Wahlgrundsätzen. Aus dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl folge, dass insbesondere die Wahlhandlung und die Ermittlung des Wahlergebnisses kontrollierbar sein müssten. Wesentliche Schritte der Wahlhandlung und der Ergebnismitteilung seien bei einer Online-Wahl aber nicht nachvollziehbar. Das Erfordernis der Überprüfbarkeit sei nicht gewahrt, weil die Wählerstimmen einzig und allein auf elektronischen Speichern abgelegt seien und es nur einen zusammenfassenden Papierausdruck gebe. Die Stimmenerfassung sei nicht kontrollierbar, weil die körperlichen Stimmen nicht reproduziert werden könnten. Der Wahlvorstand könne die Stimmen nicht selbst auszählen, sondern sei auf das Ergebnis eines Dritten angewiesen. Damit scheidet auch eine öffentliche Auszählung aus. Die Stimmen könnten auch nicht individuell ausgedruckt werden. Auswirkungen eines Verstoßes könnten daher nicht festgestellt werden. Es bleibe zudem offen, wer die Auszählung realisiere.

Die Wahlordnung treffe nicht die wesentlichen Entscheidungen. Das Thüringer Oberverwaltungsgericht habe in seinem Urteil vom 30. Mai 2013 aber vorgeschrieben, dass das System durch Satzung festgelegt werden müsse. Die Beklagte, weder der Wahlvorstand noch die Wahlleitung, hätten sich mit dem Angriffspotenzial und dem erforderlichen Schutzniveau bei Gremienwahlen befasst. Dem „Common Criteria Schutzprofil für Basissatz von Sicherheitsanforderungen an Online Wahlprodukte (BSI-CC-PP-0037) des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik - BSI -, liege zugrunde, dass für Gremienwahlen im Verhältnis zu Betriebsratswahlen ein geringeres Schutzniveau ausreichend sei. Dies sei nicht nachvollziehbar. In der Wahlordnung werde keine Aussage dazu getroffen, ob die Anforderungen des BSI für Gremienwahlen ausreichend seien. Ferner bleibe in § 26 Abs. 7 WahlO offen, wie der Auszählungsprozess öffentlich zu machen sei, wer die Wahl starte und beende. § 25 b Satz 2 verweise nur auf § 8 Abs. 1 Nrn. 1 und 2 WahlO. Es bleibe unklar, ob der Wahlvorstand durch zwei Personen handele oder der Wahlvorstand mit dem Kanzler oder nur der

---

Kanzler mit einem Verwaltungsmitarbeiter. Die Stellung des Softwareanbieters sei in diesem Zusammenhang nicht geregelt. § 25 e Abs. 2 WahIO gewährleiste nicht, dass Wahldaten und Wählerverzeichnis noch auf einem Server der Universität lägen. Diese Norm biete auch keine Grundlage für eine Weitergabe der Daten an Dritte. Zudem regle die Wahlordnung nicht die Berechtigungen des Zugriffs auf den Server. § 25 e WahIO beschränke den Personenkreis nicht und regle auch nicht die Autorisierung für einen Zugriff. Es sei auch nicht geregelt, wer dem Server mitteile, dass Briefwahlunterlagen ausgehändigt worden seien. Falls das Wahlamt dies vornehme, sei dies bedenklich, weil das Wahlamt kein Wahlorgan sei.

Das eingesetzte Wahlsystem entspreche auch nicht den Wahlgrundsätzen und § 25 e WahIO. Bei den Wahlen 2014 sei das eingesetzte Wahlsystem noch nicht zertifiziert gewesen. Bildschirme seien offen einsehbar, und es könne technisch nicht ausgeschlossen werden, dass entgegen § 25 a Abs. 3 Satz 4 WahIO ein Bildschirmausdruck erfolge. Auch müsse die IP-Adresse erfasst werden, was § 25 a Abs. 3 Satz 6 WahIO eigentlich ausschließe. Wenn der Server nach Eingabe der Daten abfrage, ob schon gewählt worden sei, müsse er die IP-Adresse für seine Antwort nutzen. Es sei nicht ersichtlich, wie gewährleistet sei, dass bei Störung der Datenverbindungen kein Verlust von Stimmen eintrete.

Die Möglichkeit der Beeinflussung der Wahl durch Wahlverstöße reiche aus. Es seien zudem nicht sämtliche Bewerber für den Senat und den Fakultätsrat gewählt worden. Im Übrigen werde der Vortrag zur Unzulässigkeit der Verwendung des Kennwortes offene Fachschaftsliste sowie zu der unzulässigen Wahlwerbung aufrechterhalten. Auf den Vortrag in den gemeinsam verhandelten Klageverfahren werde verwiesen.

Nachdem der Kläger zunächst beantragt hat,

1. das Urteil des Verwaltungsgerichts Gera vom 23. November 2016 - 2 K 693/14 Ge - abzuändern,
2. festzustellen, dass die Wahlen 2014 für die studentischen Vertreter im Senat und für den Fakultätsrat der Fakultät für Sozial- und Verhaltenswissenschaften nicht als Online-Wahlen durchgeführt werden konnten



---

3. festzustellen, dass die Wahlen 2014 für die studentischen Vertreter im Senat, für den vorgenannten Fakultätsrat zu wiederholen waren,

hilfsweise,

festzustellen, dass der Wahlprüfungsausschuss der Friedrich-Schiller-Universität Jena verpflichtet war, die Wahlen 2014 für die studentischen Vertreter im Senat und für den vorgenannten Fakultätsrat für ungültig zu erklären;

hilfsweise,

festzustellen, dass die Zurückweisung der Wahlanfechtung durch den Wahlprüfungsausschuss vom 15. Juli 2014 hinsichtlich der Wahlen 2014 für die studentischen Vertreter im Senat und für den vorgenannten Fakultätsrat rechtswidrig war;

hilfsweise,

festzustellen, dass die Wahlen 2014 für die studentischen Vertreter im Senat und für den vorgenannten Fakultätsrat ungültig waren;

hilfsweise,

festzustellen, dass die Wahlen 2014 für die studentischen Vertreter im Senat und für den vorgenannten Fakultätsrat nicht als Online-Wahlen durchgeführt werden konnten,

beantragt er nunmehr,

unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Gera vom 23. November 2016 die Ungültigkeit der Wahlen für die studentischen Vertreter im Senat und für den Fakultätsrat für Sozial- und Verhaltenswissenschaften der Beklagten im Sommersemester 2014 festzustellen,

hilfsweise,

unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Gera vom 23. November 2016 festzustellen, dass die Beklagte verpflichtet gewesen wäre,

---

die Wiederholung der Wahlen für die studentischen Vertreter im Senat und für den Fakultätsrat für Sozial- und Verhaltenswissenschaften der Beklagten im Sommersemester 2014 anzuordnen.

Die Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Die Ermächtigungsnorm des § 22 Abs. 7 ThürHG a. F. umfasse auch das elektronische Wahlverfahren. Der Wesentlichkeitsgrundsatz beziehe sich auf die für die Hochschulen maßgeblichen und zu beachtenden Wahlrechtsgrundsätze. Dass Wahlen nicht elektronisch durchgeführt werden dürften, folge daraus nicht. Etwas anderes ergebe sich auch nicht aus dem damaligen, nach der Wahl aufgehobenen § 22 Abs. 6 ThürHG a. F.. Selbst wenn der Landesgesetzgeber bei Erlass des Hochschulgesetzes eine elektronische Wahl nicht vor Augen gehabt habe, würden technische Neuerungen, solange dieser Grundsatz beachtet werde, hierdurch nicht ausgeschlossen. Der Landesgesetzgeber habe bei der Neuregelung des Thüringer Hochschulgesetzes ausweislich seiner Gesetzesbegründung sogar ausdrücklich darauf verwiesen, dass nach Maßgabe der Grundordnung die Durchführung von Wahlen auch elektronisch möglich seien (ThürLT-Drs. 6/4467, S. 163), um den Gesetzestext allgemeiner an die Anforderungen möglicher elektronischer Wahlen anzupassen.

Die Wahl sei auf der Grundlage einer wirksamen Wahlordnung und wirksamer Beschlüsse des Wahlvorstandes ordnungsgemäß online durchgeführt worden.

Mit der nach der Wahlordnung vorgesehenen Möglichkeit zur Überprüfung des Wahlergebnisses werde dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl ausreichend genüge getan. Zwar gelte der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl auch für Hochschulen, er sei im Vergleich zu Parlamentswahlen jedoch einschränkbar. Neben fiskalischen Aspekten der Kosteneinsparung und einer schon weitgehenden Durchdringung des studentischen Alltags mit elektronischen Systemen rechtfertige auch eine Erhöhung der Wahlbeteiligung die elektronische Durchführung der Wahl. Wenn in der Vergangenheit die Wahlbeteiligung für Gremien lediglich im Bereich von 10-15 % gelegen habe, sei bei der zuletzt durchgeführten Wahl eine studentische Wahlbeteiligung von ca. 21 % und im Jahr 2019 mit bis zu 25 % zu verzeichnen gewesen.

---

Das eingesetzte Wahlsystem sei im Januar 2016 vom BSI zertifiziert worden. Selbst wenn das Zertifikat als solches zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Form der Wahl 2014 noch nicht vorgelegen habe, sei die technische Geeignetheit spätestens mit der Erteilung des Zertifikats bestätigt. Mithin entspreche das verwandte System den Anforderungen der Wahlordnung. Da sich das System entsprechend den technischen Standards weiterentwickle, könnten sich einzelne Versionen unterscheiden. Nach dem Zertifizierungsreport seien Anpassungen möglich und Abweichungen bezüglich der Authentifizierung ausdrücklich gestattet. Mit den vorhandenen technischen Möglichkeiten der Version 2.1.1 habe die eingesetzte Wahlsoftware auch den Mindestmaßstab zur Einhaltung des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Wahl gewährleistet. Der Wähler verfüge über hinreichende Kontrollmöglichkeiten, die systemimmanent computerbasierte Auszählung zu überprüfen. Dass eine Kontrolle vorliegend nicht möglich gewesen sei, habe der Kläger weder behauptet noch substantiiert begründet. Die einzelnen Rügen gegen die Durchführung der Gremienwahlen als internetbasierte online Wahlen griffen nicht durch. Die Verstöße gegen das Neutralitätsgebot durch die Verwendung des Kennwortes offene Fachschaftsliste und eine unzulässige Wahlwerbung lägen nicht vor.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird verwiesen auf die Gerichtsakten dieses Verfahrens (3 Bände) und die in diesem Verfahren beigezogenen Verwaltungsakten (3 Hefter) sowie die jeweiligen Gerichtsakten und beigezogenen Verwaltungsakten der Verfahren 4 KO 395/18, 4 KO 396/19 und 4 KO 538/18. Diese waren Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

### **Entscheidungsgründe**

Die zulässige Berufung hat Erfolg. Das klageabweisende Urteil des Verwaltungsgerichts ist abzuändern, weil die Klage im Hauptantrag zulässig (I.) und begründet ist (II.).

Vorab ist festzuhalten, dass es sich bei der Umstellung der Klageanträge nicht um eine Klageänderung im Sinne des § 125 Abs. 1 Satz 1 VwGO i. V. m. § 91 Abs. 1 VwGO, sondern um eine Berichtigung im Sinne des § 173 VwGO i. V. m. § 264 Abs. 1 Nr. 1 ZPO handelt. Der Senat hat die Beteiligten darauf hingewiesen, dass die sich auf die

---

Gültigkeit der Wahlordnung beziehenden Einwände nicht im Rahmen des Wahlprüfungsverfahrens (§ 28 WahlO) und demzufolge auch nicht innerhalb der sich daran anschließenden Klage, sondern in einer gesonderten Feststellungsklage zu prüfen sind. Gegenstand des in § 28 WahlO geregelten Wahlprüfungsverfahrens ist insbesondere die Prüfung, ob Fehler bei der auf Grundlage der WahlO durchgeführten Wahl feststellbar sind. Insoweit weist die Beklagte zutreffend darauf hin, dass eine Überprüfung der Gültigkeit von Wahlvorschriften, etwa hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht, durch den nach Maßgabe des § 12 WahlO gebildeten Wahlprüfungsausschusses im Wahlprüfungsverfahren nicht stattfindet, weil dem Wahlprüfungsausschuss keine Normverwerfungskompetenz zukommt (vgl. OVG Hamburg, Urteil vom 13. Juni 2006 - 3 Bf 294/03 -, juris Rdnr. 81 ff.). Vielmehr ist die vom Senat der Beklagten nach § 33 Abs. 1 Nr. 1 ThürHG a. F. (als Satzung) beschlossene Wahlordnung die Grundlage und der Rahmen für das Handeln des Wahlprüfungsausschusses. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, auf die Ungültigkeit der Wahlordnung gestützte Angriffe gegen die Gültigkeit einer Hochschulwahl mittels einer gesonderten Klage neben dem Wahlprüfungs- bzw. Wahlanfechtungsverfahren geltend zu machen. Da bereits bei (gerichtlich inzident) festgestellter Unwirksamkeit der Wahlordnung die Ungültigkeit der Wahl (mangels hinreichender Rechtsgrundlage) feststeht, kommt es in einem solchen Fall nicht mehr darauf an, ob daneben auch Verstöße gegen die Wahlordnung bei Durchführung der Wahlen feststellbar sind. Aus diesem Grund stehen die gesonderte Klage, die auf die Unwirksamkeit der Wahlordnung gestützt ist, und die sich an das Wahlprüfungsverfahren anschließende Klage in einem Eventual-, also im Verhältnis von Haupt- und Hilfsantrag zueinander, wie sie der Kläger in der mündlichen Verhandlung auch gestellt hat.

Zur Klarstellung ist auch darauf hinzuweisen, dass die sich an das Wahlprüfungsverfahren anschließende Klage zunächst als Verpflichtungsklage und seit Ablauf der Wahlperiode als Fortsetzungsfeststellungsklage (§ 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO analog) statthaft war. Bei dem Schreiben des Wahlprüfungsausschusses vom 15. Juli 2014 handelt es sich um einen Bescheid, mit dem die begehrte Anordnung der Wiederholungswahl abgelehnt wird. Dies ergibt sich im Wesentlichen daraus, dass die Beklagte das Wahlprüfungsverfahren zulässigerweise als - sich im Rahmen der höherrangigen Bestimmungen des Thüringer Verwaltungsverfahrensgesetzes haltendes - Antrags- und damit Verwaltungsverfahren ausgestaltet hat.

---

Insofern ist jedoch auch festzuhalten, dass der Antrag trotz der Formulierung des § 28 Abs. 1 Satz 1 WahlO, wonach dem Wortlaut nach „die Einleitung eines Wahlprüfungsverfahrens“ beantragt werden kann, so ausgelegt werden muss, dass die Anordnung einer Wiederholungswahl beantragt wird. Allein die Stellung eines Antrags i.S.d. § 28 Abs. 1 Satz 1 WahlO führt nach § 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ThürVwVfG auf einen verfahrensrechtlichen Anspruch auf Einleitung und Durchführung eines Wahlprüfungsverfahrens, das die Prüfung zum Gegenstand hat, ob die (fristgerecht) geltend gemachten Wahlrechtsverstöße vorliegen und ob sie das Wahlergebnis beeinflusst haben (§ 28 Abs. 3 Satz 1 WahlO). Kommt der Wahlprüfungsausschuss nach Durchführung des Wahlprüfungsverfahrens - wie im vorliegenden Fall - zu dem Ergebnis, dass keine (kausalen) Wahlrechtsverstöße vorliegen, lehnt er in der Sache die (eigentlich begehrte) Anordnung einer Wiederholungswahl ab, in dem er den Antrag zurückweist (§ 28 Abs. 3 Satz 2 WahlO). Bei dieser Entscheidung handelt es sich um einen rechtsmittelfähigen Bescheid i.S.d. § 35 ThürVwVfG. Dies verdeutlicht auch § 28 Abs. 3 Satz 3 WahlO, wonach diese Entscheidung zuzustellen ist.

Der Zulässigkeit der zunächst als Verpflichtungsklage und dann als Fortsetzungsfeststellungsklage statthaften Klage gegen den Bescheid der Beklagten vom 15. Juli 2014 steht im vorliegenden Fall auch nicht entgegen, dass kein Vorverfahren nach §§ 68 ff. VwGO durchgeführt wurde. Dieses ist zwar mangels entsprechender Regelung nicht nach § 68 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 VwGO (i. V. m. § 8 ff. ThürAGVwGO), aber deshalb entbehrlich, weil die Beklagte durch die dem Bescheid beigefügte Rechtsmittelbelehrung zu verstehen gegeben hat, dass ihrer Auffassung nach sogleich Klage zum Verwaltungsgericht zu erheben ist. Konsequenterweise hat die Beklagte sich im erstinstanzlichen Verfahren sogleich zur Sache eingelassen.

I. Die im Hauptantrag erhobene Klage ist zulässig.

1. Die auf die Geltendmachung der (inzidenten) Unwirksamkeit der Wahlordnung (als satzungsrechtliche Grundlage) gestützte und im Hauptantrag auf Feststellung der Unwirksamkeit der strittigen Wahl gerichtete Klage ist als Feststellungsklage im Sinne des § 43 VwGO statthaft (vgl. auch OVG Hamburg, Urteil vom 13. Juni 2006 - 3 Bf 294/03 - juris Rdnr. 72). Es handelt sich nicht um eine Gestaltungsklage sui generis, weil es an einer landesgesetzlichen Regelung mangelt, die einer entsprechenden Auslegung zugänglich wäre, wie dies z.B. im Kommunalwahlrecht für die Wahlanfechtung mit § 33 Abs. 3 Satz 1 ThürKWG der Fall ist (vgl. dazu: ThürOVG, Urteil vom 20. Juni

---

1996 - 2 KO 229/96 - juris Rdnr. 60). Nur der Thüringer Landesgesetzgeber und nicht die Beklagte als Satzungsgeberin wäre berechtigt, sich im Rahmen der Bestimmungen der VwGO haltende konkretisierende Regelungen für das sich an das Wahlprüfungsverfahren anschließende Klageverfahren zu treffen.

Mangels landesgesetzlicher Regelung einer Gestaltungsklage und eines Kausalitätserfordernisses kommt es im Rahmen der Klärung der Frage, ob die Wahlordnung als satzungsrechtliche Grundlage für die Wahl wirksam ist, nicht darauf an, ob alle Bewerber, die für die jeweiligen Gremien kandidierten, gewählt wurden oder nicht. Dieses Kausalitätserfordernis ist - neben der erforderlichen Feststellung eines Verstoßes gegen Wahlvorschriften - als Voraussetzung für die Anordnung der Wiederholungswahl in § 28 Abs. 3 Satz 1 der Wahlordnung geregelt, deren Wirksamkeit aber gerade als solche Gegenstand der inzidenten, aber auf gerügte Fehler beschränkten Begründetheitsprüfung der Feststellungsklage ist. Die Unwirksamkeit einer Wahl stünde bei Unwirksamkeit der Wahlordnung auch dann fest, wenn alle Kandidaten gewählt worden sein sollten. Klarstellend ist jedoch darauf hinzuweisen, dass dieser Umstand die Beklagte nicht hindert, für das auch nach § 22 Abs. 7 ThürHG grundsätzlich vorgesehene Wahlanfechtungsverfahren ein Kausalitätserfordernis vorzusehen.

2. Der Kläger hat auch ein berechtigtes Interesse an einer Entscheidung über die von ihm begehrte Feststellung. Ein berechtigtes Interesse in diesem Sinne schließt jedes als schutzwürdig anzuerkennende Interesse rechtlicher, wirtschaftlicher oder auch ideeller Art ein. Solange der Kläger der Beklagten als Studierender angehört, ergibt sich ein berechtigtes Interesse jedenfalls aus einer Wiederholungsgefahr. Dass weitere Klagen im Hinblick auf die Wahlen der Jahre 2015 - 2016 zeitlich nachfolgend anhängig gemacht worden sind (und zwar die gemeinsam verhandelten Verfahren 4 KO 395/18, 4 KO 396/19 und 4 KO 538/18), ist nicht geeignet, das Feststellungsinteresse in diesem Verfahren zum Wegfall zu bringen. Eine für ein bestimmtes Wahljahr zulässigerweise erhobene Feststellungsklage bleibt zulässig, auch wenn später eine Feststellungs- oder Gestaltungsklage für das nachfolgende Wahljahr erhoben wird oder erhoben werden könnte. Insofern handelt es sich um unterschiedliche Streitgegenstände. Zudem dient die Feststellungsklage gerade der Klärung der Gesamtsituation und der von Rechten und Pflichten, die in der Zukunft, vor allem auch wiederholt, entstehen können (Eyermann/Happ, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 43 Rdnr. 2).

---

3. Da der Kläger die (Un-)gültigkeit der Wahlordnung aus den o.g. Gründen nicht im Rahmen des Wahlprüfungsverfahrens und der sich anschließenden Verpflichtungs- bzw. Fortsetzungsfeststellungsklage geltend machen kann, ist die im Hauptantrag erhobene Feststellungsklage auch nicht subsidiär (§ 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO).

4. Der im Hauptantrag erhobenen Feststellungsklage, mit der inzident die Ungültigkeit der Wahlordnung geltend gemacht wird, fehlt auch nicht das erforderliche Rechtsschutzinteresse.

Unerheblich ist insoweit, dass die Gültigkeit/Ungültigkeit der für die Wahl im Sommersemester 2014 maßgeblichen Wahlordnung mit ihren bis zu diesem Zeitpunkt in Kraft getretenen Änderungen (insbesondere die 6. bis 8. Änderung) gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO Gegenstand einer Normenkontrolle sein kann bzw. auch gewesen ist (vgl. ThürOVG, Urteil vom 30. Mai 2013 - 1 N 240/12 - juris betreffend die 6. Änderung und Senatsurteil vom 23. Mai 2017 - 4 N 124/15 - betreffend die 7. und 8. Änderung). Zwar wirkt ein einem Normenkontrollantrag stattgebendes, also eine Satzung für unwirksam erklärendes Urteil des Oberverwaltungsgerichts „inter omnes“ und wäre auch in einem Klageverfahren, in dem es auf die Gültigkeit dieser Satzung ankommt, zu beachten; dies rechtfertigt aber nicht die Schlussfolgerung, dass ein Verwaltungsgericht an der inzidenten Prüfung der Gültigkeit gehindert wäre bzw. von der Gültigkeit der Satzung ausgehen müsste, wenn ein entsprechender Normenkontrollantrag zuvor abgelehnt wurde oder sogar gar nicht erhoben wurde. Es bestehen vielmehr keine Zweifel daran, dass das Verwaltungsgericht zur inzidenten Prüfung einer entscheidungserheblichen Satzung berechtigt ist. Insoweit besteht jedoch keine Verpflichtung zur umfassenden Rechtmäßigkeitskontrolle und ungefragten Fehlersuche. Vielmehr werden nur die substantiierten Rügen geprüft (vgl. zur vergleichbaren Problematik bei Abgabensatzungen: Driehaus, Abgabensatzungen, 2014, S. 175 ff. m. w. N.).

II. Die Berufung des Klägers ist begründet, weil die im Hauptantrag erhobene Feststellungsklage des Klägers begründet ist. Die Ungültigkeit der strittigen Gremienwahlen ist festzustellen, da einige der Rügen des Klägers auf die Unwirksamkeit der Wahlordnung der Beklagten vom 29. November 1994 in der Fassung der maßgeblichen 7. und 8. Änderung (fortan: Wahlordnung, WahlO) - letztere trat ab 1. März 2014 in Kraft - führen.

---

Entgegen der Auffassung des Klägers ist § 22 Abs. 7 ThürHG a. F. jedoch eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Einführung von Online-Wahlen auf satzungsrechtlicher Grundlage (1.). Auch verstößt die Einführung von Online-Wahlen nicht grundsätzlich gegen die Wahlgrundsätze des § 22 Abs. 1 ThürHG a. F. i. V. m. § 2 WahlO (2.). Entgegen der Auffassung des Klägers regelt § 25a Abs. 3 Satz 6 WahlO mit dem Verbot der Speicherung der IP-Adresse keine unmögliche Anforderung (3.). Dass der Bildschirm des bei der Wahlhandlung verwendeten Computers möglicherweise von Dritten einsehbar oder ein Bildschirmausdruck möglich ist, steht der Wirksamkeit des § 25e WahlO und des § 25a Abs. 3 Satz 4 WahlO mangels Verstoßes gegen den Grundsatz der geheimen Wahl nicht entgegen (4.). Es ist auch hinreichend in § 25b Satz 2 WahlO bestimmt, wer die Wahl startet oder beendet (5.). Entgegen der Auffassung des Klägers bleibt es nicht unklar, wer nach § 25d Abs. 3 WahlO dem Server die Aushändigung der Wahlen mitteilt (6.). Es ist auch nicht offen, wer nach § 26 Abs. 6 Satz 1 WahlO die Auszählung realisiert (7.). Der von dem Kläger in den Blick genommene § 26 Abs. 7 WahlO ist mit dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl vereinbar (8.) § 2 Abs. 3 Satz 5 WahlO ist entgegen der Auffassung des Klägers wirksam (9.).

Die Regelungen der 7. Änderung der Wahlordnung, mit der die onlinebasierte Wahl eingeführt wurde, sind jedoch wegen des Verstoßes gegen den Grundsatz der geheimen Wahl unwirksam, weil weder in § 25a WahlO noch an anderer Stelle in der 7. Änderung der Wahlordnung geregelt ist, wie die Authentifizierung des Wahlberechtigten am Wahlportal erfolgt (10.). Auch ist es im vorliegenden Fall mit dem Grundsatz der geheimen Wahl und darüber hinaus mit dem Grundsatz der Selbstorganschaft unvereinbar, dass weder die 7. noch die 8. Änderung der Wahlordnung eine Regelung über die Hinzuziehung bzw. Beteiligung von Dritten - insbesondere Mitarbeitern der das Online-Wahlsystem bereit stellenden Firma - durch den Wahlvorstand enthält (11). Des Weiteren erfordern es die Grundsätze der freien Wahl, dass in der Wahlordnung eine Erklärung des Wahlberechtigten vorgesehen ist, in der er versichert, seine Stimme persönlich (oder durch eine Hilfsperson) abgegeben zu haben (12.).

1. Entgegen der Auffassung des Klägers bietet § 22 Abs. 7 ThürHG a. F. eine hinreichende Rechtsgrundlage für die Einführung onlinebasierter Hochschulwahlen auf Satzungsebene. Für die Einführung von elektronischen Hochschulwahlen bedurfte es nach dem damals gültigen Thüringer Landesrecht keiner dies ausdrücklich zulassenden gesetzlichen Regelung. Art. 28 Abs. 4 der Verfassung des Freistaats Thüringen,



---

wonach das Nähere zum Recht der Hochschulen auf Selbstverwaltung durch Gesetz geregelt wird, ist nicht verletzt. Dieser Gesetzesvorbehalt wurde durch § 22 ThürHG a. F., der alle wesentlichen Entscheidungen unter Berücksichtigung der Wissenschaftsfreiheit des Art. 5 Abs. 3 GG enthält, in hinreichendem Maße ausgefüllt. Die Entscheidung über die Einführung von Online-Wahlen und die Kompetenz zur Regelung der Einzelheiten wurde demzufolge durch den Landesgesetzgeber den mit Satzungsautonomie ausgestatteten Hochschulen überantwortet.

Ausgangspunkt der - demgegenüber strengeren - Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, vgl. z.B. Urteil vom 3. März 2009 (- 2 BvC 3/07, 4/07 - juris Rdnr. 132 ff., Wahlcomputer), ist Art. 38 Abs. 3 GG (auf Landesebene Art. 49 Abs. 4 ThürVerf), der die nähere Ausgestaltung der Wahlen ausdrücklich unter einen Parlamentsvorbehalt stellt. Diese Rechtsprechung bezieht sich aber nur auf Parlamentswahlen. Vorliegend handelt es sich jedoch um Hochschulwahlen. Hier ist die Satzungsautonomie der Hochschule als Ausfluss des Selbstverwaltungsrechts (das sich wiederum aus der Wissenschaftsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 3 GG ableitet) zwingend zu beachten. Der Landesgesetzgeber hatte in § 22 ThürHG a. F. alle wesentlichen Bestimmungen getroffen, wie etwa zu den Wahlgrundsätzen (Grundsatz der freien, gleichen und geheimen Wahl sowie den Grundsatz der personalisierten Verhältniswahl in Abs. 1), zu der hinreichenden Vertretung von Frauen (Abs. 2), zu der Wahlberechtigung (Abs. 3 und 5), zum Wählerverzeichnis (Abs. 4) sowie zu den Wahlvorständen (Abs. 6). In Absatz 7 hatte er der Hochschule hinsichtlich der näheren Bestimmungen zur Wahl und zum Wahlverfahren Satzungsautonomie eingeräumt. Da der Gesetzgeber mit der Festlegung der Wahlgrundsätze der freien, gleichen und geheimen Wahl wesentliche Bestimmungen zur Wahl selbst getroffen hat, kann die Hochschule die näheren Bestimmungen, d. h. die Einzelheiten des Wahlverfahrens und -vorganges, im Rahmen der ihr zustehenden Satzungsautonomie selbst bestimmen. Dies gilt jedenfalls solange, wie sie dabei die im Grundgesetz, in der Thüringer Verfassung bzw. im Thüringer Hochschulgesetz verankerten bzw. vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Wahlrechtsgrundsätze beachtet. Zur weiteren Begründung wird Bezug genommen auf die Ausführungen des Senats in dem Urteil vom 23. Mai 2017 (Az.: 4 N 124/15, juris) und des Urteils des 1. Senats vom 30. Mai 2013 (Az.: 1 N 240/12 juris). Die Ausführungen des Klägers bieten keine Veranlassung, von dieser Rechtsprechung abzuweichen.

---

Soweit der Kläger meint, aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. April 1984 (Az.: 2 BvL 3/82) ableiten zu können, dass den Hochschulen keine Kompetenz zur Regelung des Wahlrechts zustehe, trifft dies nicht zu. Das Bundesverfassungsgericht hat in dieser Entscheidung § 26 Abs. 2 Satz 1 des Hochschulgesetzes des Landes Schleswig-Holstein (HSchulG SH) in der Fassung vom 1. März 1979 (GVBl. S. 123) wegen Verstoßes gegen § 39 Hochschulrahmengesetz (HRG a.F.) vom 26. Januar 1976 (BGBl. I. S. 185) nach Art. 31 GG für nichtig erklärt. § 26 Abs. 2 Satz 1 HSchulG SH sah für die Wahlen zu den Kollegialorganen der Hochschulen ausschließlich das Mehrheitswahlrecht vor, während § 39 Abs. 1 Satz HRG a. F. (Wahlen) seinerzeit für die Hochschulwahlen als bundesrechtliches Rahmengesetz (vgl. Art. 75 GG in der bis zum 30. August 2006 geltenden Fassung) noch im Grundsatz die personalisierte Verhältniswahl vorsah. Ein solcher nach Art. 31 GG zur Nichtigkeit einer landesrechtlichen Regelung führender Verstoß scheidet heutzutage und auch im vorliegenden Fall aus, weil § 39 HRG a. F. bereits durch Art. 1 Nr. 24 des 4. Gesetzes zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes vom 20. August 1998 (BGBl. S. 2190) aufgehoben wurde, um den Ländern insoweit umfassenden Handlungsspielraum zu gewähren (vgl. BT-Drs. 13/8796, S. 14, 25).

Ebenso wenig kann aus dem § 22 Abs. 6 ThürHG a. F. geschlussfolgert werden, dass der Thüringer Landesgesetzgeber sich gegen die Durchführung von Online-Wahlen im Hochschulbereich entschieden hätte. Auch insoweit nimmt der Senat zur Vermeidung von Wiederholungen zunächst Bezug auf das Senatsurteil vom 23. Mai 2017 (Az.: 4 N 124/15, juris Rdnr. 122). Im Übrigen verweist die Beklagte zutreffend darauf, dass der Landesgesetzgeber bei Novellierung des Thüringer Hochschulgesetzes vom 10. Mai 2018 - ThürHG 2018 - (GVBl. S. 149) § 22 Abs. 7 ThürHG a. F. in seiner Auslegung durch den Senat, wonach dieser auch eine hinreichende Grundlage für die Einführung elektronischer Wahlen ist, ausdrücklich bestätigt hat, in dem er § 22 Abs. 6 Thür a. F. bewusst nicht in das neue Hochschulrecht übernommen und keine Veranlassung für eine inhaltliche Änderung der jetzt in § 23 Abs. 7 ThürHG enthaltenen Rechtsgrundlage für die Wahlordnungen der Hochschulen gesehen hat (vgl. Gesetzesbegründung in LT-Drs. 6/4467, S. 163).

---

2. Entgegen der Auffassung des Klägers verstößt die Einführung von onlinebasierten Wahlen nicht schon grundsätzlich - ohne dass es auf einzelne Regelungen ankäme - gegen die in § 22 Abs.1 ThürHG a. F (und auch in § 2 Abs. 1 Satz 1 WahIO) geregelten Wahlgrundsätze.

Regelungen zur Online-Wahl, §§ 25a ff., hat die Beklagte erstmals mit Art. 1 der 6. Änderung der Wahlordnung (Verkündung am 27. Januar 2012 im Verkündungsblatt Nr. 1/2012, Seite 2) erlassen. Durch Urteil des 1. Senats des Thüringer Oberverwaltungsgerichts vom 30. Mai 2013 - 1 N 240/12 - wurden die Bestimmungen über die Online-Wahl in Artikel 1 Nrn. 6 b, 11, 16 und 17 jedoch für unwirksam erklärt. Die 7. Änderung der Wahlordnung fasste daraufhin durch Art. 1 Nrn. 5 und 7 die §§ 25a bis 25d, § 26 Abs. 6 und 7 neu und fügte unter Nr. 6 § 25e ein. Sie wurde am 18. Juni 2013 vom Senat beschlossen, am selben Tag vom Rektor der Beklagten genehmigt und am 21. Juni 2013 im Verkündungsblatt Nr. 5/2013 veröffentlicht. Am 21. Januar 2014 beschloss der Senat der Beklagten die 8. Änderung der Wahlordnung. Der Rektor der Beklagten genehmigte diese am 22. Januar 2014, die gegenüber dem Thüringer Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur mit Schreiben vom 22. Januar 2014 angezeigt wurde (§ 3 Abs. 2 Satz 3 ThürHG a. F.). Die mit Schreiben vom 28. Januar 2014 gegebenen redaktionellen Hinweise des o. g. Ministeriums wurden umgesetzt. Im Übrigen blieb die Satzung unbeanstandet. Die 8. Änderung der Wahlordnung, die u. a. § 25c Abs. 2, § 25e und § 26 Abs. 7 S. 3 änderte, wurde am 28. Februar 2014 gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 ThürHG a. F. im Verkündungsblatt der Beklagten veröffentlicht und damit ordnungsgemäß bekanntgemacht.

Mit der Einführung der onlinebasierten Wahl durch diese vorgenannten Bestimmungen werden zwar insbesondere die Grundsätze der freien, geheimen und öffentlichen Wahl beschränkt, weil das Risiko des manipulativen und ausspähenden Zugriffs Dritter steigt und die Auszählung von Stimmzetteln nicht mehr in einem Raum, sondern innerhalb eines elektronischen Wahlsystems als Rechenprozess (internes Datenverarbeitungsprogramm) stattfindet. Allein diese Beschränkung führt jedoch nicht bereits auf eine Verletzung dieser Wahlgrundsätze, weil dies zudem die Feststellung erforderte, dass es an einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung mangelt. Die Beschränkung eines Wahlgrundsatzes kann beispielweise gerechtfertigt sein, wenn diese erfolgt, um einem anderen Wahlgrundsatz eine stärkere Geltung zu verschaffen. Darüber hinaus kann

---

sich eine Rechtfertigung der Beschränkung von Wahlgrundsätzen gerade im Hochschulrecht aus der vorbehaltlosen Wissenschaftsfreiheit ergeben (vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. April 1975 - 1 BvL 6/74 - juris). Des Weiteren sind noch weitere Einschränkungen aufgrund bestimmter Besonderheiten der Hochschulen oder zur Steigerung der Wahlbeteiligung zulässig. Auch kann das Interesse der Hochschule an der Einsparung von Kosten der Urnen- und Briefwahl und die Durchdringung des studentischen Lebens vom Computer die Einschränkung von Wahlgrundsätzen rechtfertigen (vgl. Urteil des 1. Senats vom 30. Mai 2013 - 1 N 240/12 - juris Rdnr. 53 ff.).

Soweit der Kläger mit seinem Schriftsatz vom 12. März 2021 versucht, diese eine Beschränkung der Wahlgrundsätze rechtfertigenden berechtigten Interessen in Frage zu stellen, gelingt ihm das nicht. Entgegen seiner Auffassung muss die Beklagte nicht vortragen bzw. nachweisen, dass das eingesetzte Wahlsystem unter fiskalischen Gesichtspunkten günstiger ist. Es ist offenkundig, dass die Beklagte mit der Durchführung der elektronischen Wahl den tatsächlichen und finanziellen Sach- und Personalaufwand spart, der mit der Vorbereitung und Durchführung einer analogen Wahl mit Stimmzetteln in Papierform verbunden ist. Ob und inwieweit diese Kosteneinsparungen durch die Ausgaben für die Beschaffung des elektronischen Wahlsystems nivelliert werden, ist für die Beurteilung des rechtfertigenden Interesses unerheblich. Das Urteil des 1. Senats vom 30. Mai 2013 ist nicht so auszulegen, dass eine Kosteneinsparung positiv festgestellt werden muss und eine Rechtfertigung ausscheidet, wenn die Kosten für die Anschaffung des elektronischen Wahlsystems die Einsparungen überschreiten sollten. Insofern ist zu berücksichtigen, dass die in dem vorgenannten Urteil nur beispielhaft genannten Aspekte, die eine Beschränkung rechtfertigen können, kumulativ in den Blick zu nehmen sind und auch in einer Gesamtschau die Beschränkung von Wahlgrundsätzen rechtfertigen können.

So ist insbesondere das Interesse, mit einer Online-Wahl die Wahlbeteiligung zu erhöhen, vor dem Hintergrund, dass bereits die Briefwahl zu einer höheren Wahlbeteiligung geführt hat, nicht von der Hand zu weisen. Die Beklagte hat diesbezüglich darauf hingewiesen, dass die Wahlbeteiligung bei der Briefwahl in den letzten Jahren zwischen 12,65 % und 16,02 % gelegen habe, während sich an der Urnenwahl lediglich zwischen 1,38 % und 3,29 % der Wahlberechtigten beteiligt hätten. Dass sich dies bei einer elektronischen Wahl gegenläufig entwickeln könnte, hat keiner der Beteiligten vorgetragen und ist auch im Übrigen nicht ersichtlich. Insofern hält es der Senat eher

---

für wahrscheinlich, dass sich angesichts der elektronischen/digitalen Durchdringung des studentischen Lebens und der überwiegend elektronischen/digitalen Verwaltung des Studiums (vgl. dazu das Campus Management System der Beklagten, die „Friedolin - Online-Studienverwaltung“) die Wahlbeteiligung bei einer elektronischen Wahl im Vergleich zur Briefwahl sogar nochmals erhöht. Denn der Aufwand, der mit der Teilnahme an einer elektronischen Wahl verbunden ist, ist nicht nur aus der Perspektive des Wahlveranstalters, sondern auch aus der Perspektive der Wahlberechtigten geringer als bei der Briefwahl. Es entfällt die Notwendigkeit, die schriftlichen Briefwahlunterlagen zurückzusenden oder zurückzubringen. Unergiebig ist insoweit der diesbezügliche Einwand des Klägers in seinem Schriftsatz vom 12. März 2021, dass aus der Vorgabe des elektronischen Systems nicht darauf geschlossen werden könne, dass Studierende dieses System auch anwenden wollen. Zum einen berücksichtigt er nicht, dass auch bei Durchführung einer Online-Wahl weiterhin die Möglichkeit der Teilnahme mittels Briefwahl besteht. Dass insbesondere die Gruppe der Studierenden, das Angebot der elektronischen Wahl verweigert und im Wesentlichen per Brief wählt, trägt der Kläger jedoch nicht vor und ist auch im Übrigen nicht ersichtlich. So rechtfertigen die von der Beklagten im Verfahren 4 KO 395/18 zur Wahl 2016 als Beiakte 2 vorgelegten und auch in diesem Verfahren beigezogenen Unterlagen über die Stimmenauszählung eher die Schlussfolgerung, dass zumindest die Gruppe der studierenden Wahlberechtigten überwiegend elektronisch und nicht per Briefwahl wählt.

Da wie bereits ausgeführt die bloße Feststellung einer Beschränkung von Wahlgrundsätzen nicht bereits auf eine Verletzung dieser Wahlgrundsätze führt, bedarf es gezielter Rügen dazu, warum bestimmte Regelungen zur Durchführung onlinebasierter Wahlen nicht mit (bestimmten) Wahlgrundsätzen vereinbar sind bzw. der mit der Einführung elektronischer Wahlen verbundene Eingriff im Hinblick auf das damit verbundene Interesse der Hochschule nicht verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein soll. Diesen Anforderungen genügt der Vortrag des Klägers nicht, soweit er lediglich pauschal den Verstoß gegen (die in) § 2 WahlO (geregelt Wahlgrundsätze) rügt.

Auch die auf § 25a Abs. 3 Satz 6 WahlO (3.), §§ 25e, 25a Abs. 3 Satz 4 WahlO (4.), § 25b Satz 2 WahlO (5.), § 25d Abs. 3 WahlO (6.), § 26 Abs. 6 Satz 1 WahlO (7.) und § 26 Abs. 7 WahlO (8.) bezogenen Rügen des Klägers führen nicht auf einen Verstoß gegen die Wahlgrundsätze (§ 22 Abs. 1 ThürHG a. F i. V. m. § 2 WahlO).

---

3. Entgegen der Auffassung des Klägers regelt § 25a Abs. 3 Satz 6 WahlO mit dem Verbot der Speicherung der IP-Adresse keine unmögliche Anforderung. Nach dieser bereits durch die 7. Änderung eingefügten Bestimmung dürfen die Anmeldung am Wahlsystem, die Auswahl und Abgabe der Stimme sowie persönliche Informationen und IP-Adressen nicht protokolliert werden. Soweit der Kläger meint, dass diese technische Anforderung bezogen auf die IP-Adresse nicht umsetzbar und daher widersprüchlich sei, weil im Wahlvorgang zwingend eine IP-Adresse genutzt werden müsse, teilt der Senat diese Auffassung nicht. § 25a Abs. 3 Satz 6 WahlO ist ausgehend vom Sinn und Zweck dieser Bestimmung teleologisch dahingehend auszulegen, dass nur die dauerhafte, aber nicht die für eine logische Sekunde während des Wahlvorganges erforderliche kurzfristige Protokollierung und Zwischenspeicherung verboten ist. Sinn und Zweck dieser Vorschrift ist nur, dass die abgegebene Stimme nach Beendigung des Wahlvorganges nicht über den PC, von dem der Wähler gewählt hat, oder innerhalb des elektronischen Wahlsystems mit der Person des Wählers im Nachhinein verknüpft und identifiziert werden kann. Dieser Zweck wird u.a. dadurch erreicht, dass die dauerhafte Speicherung verboten wird.

4. Dass der Bildschirm des bei der Wahlhandlung verwendeten Computers möglicherweise von Dritten einsehbar oder ein Bildschirmausdruck möglich ist, steht der Wirksamkeit des § 25e WahlO und des § 25a Abs. 3 Satz 4 WahlO mangels Verstoßes gegen den Grundsatz der geheimen Wahl ebenso wenig entgegen. Denn die Einsehbarkeit des Bildschirms oder die Anfertigung eines Bildschirmausdruckes liegt allein im Verantwortungsbereich des Wählers und wäre damit vergleichbar, dass in der Wahlkabine unerlaubterweise mit dem Handy ein Foto von dem Stimmzettel gemacht wird.

5. Es ist auch hinreichend in § 25b Satz 2 WahlO bestimmt, wer die Wahl startet oder beendet. Nach dieser Bestimmung sind zur Autorisierung von Beginn und Ende der Wahl nur Mitglieder der Wahlgorgane nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 und 2 WahlO berechtigt, also der Kanzler (§ 8 Abs. 1 Nr. 1 WahlO) mit einem Mitglied des Wahlvorstandes oder zwei Mitglieder des Wahlvorstandes. Die Vorschrift muss entgegen der Ansicht des Klägers die handelnden Personen des Wahlvorstandes nicht näher konkretisierend festlegen. Denn diese das „Vier-Augen-Prinzip“ enthaltende Regelung zielt erkennbar darauf ab, Manipulationen durch einzelne Mitglieder des Wahlvorstandes zu verhindern. Dafür ist es nicht notwendig, zwei von den sechs nach § 8 Abs.1 Nr. 1 und 2

---

WahlO möglichen Berechtigten genauer zu bestimmen und damit die vier anderen auszuschließen.

6. Entgegen der Auffassung des Klägers bleibt nicht unklar, wer nach § 25d Abs. 3 WahlO dem Server die Aushändigung der Wahlunterlagen mitteilt. Diese Rüge geht ins Leere, weil dies nach § 25d Abs. 3 Satz 1 WahlO das Wahlamt ist, das die Wahlunterlagen versendet und im Wählerverzeichnis vermerkt. Das Wahlamt ist in Umsetzung dieser Zuständigkeitsbestimmung unzweifelhaft auch zur Eingabe dieser Information in das E-Wählerverzeichnis berechtigt.

7. Es ist auch nicht offen, wer nach § 26 Abs. 6 Satz 1 WahlO die Auszählung realisiert. Die Norm enthält alle dazu erforderlichen Vorgaben. Für die Administration der Wahlserver und insbesondere für die Auszählung und Archivierung der Wahl ist, wird die Wahl als elektronische Wahl durchgeführt, die Autorisierung durch mindestens zwei Berechtigte nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 und 2 WahlO notwendig. Dies ist, wie bereits unter 5. ausgeführt, hinreichend bestimmt.

8. Der von dem Kläger in den Blick genommene § 26 Abs. 7 WahlO ist mit dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl vereinbar. Nach deren Satz 1 ist die Auszählung der Wahl universitätsöffentlich. Die Wahlergebnisse sind vom vorsitzenden Mitglied des Wahlvorstandes zu unterzeichnen und öffentlich bekannt zu geben. Dass der „computerbasierte“ Auszählungsvorgang selbst nicht öffentlich nachvollziehbar ist, ist systemimmanent, weil der elektronische Rechenprozess mit bloßem Auge - im Gegensatz zum Auszählen gedruckter Stimmzettel - nicht erkennbar ist und auch nicht in dem Raum stattfindet, in dem sich der Wahlvorstand aufhält. Mit der Onlinewahl ist deshalb zwangsläufig eine Beschränkung des Grundsatzes der Öffentlichkeit in dieser Weise verbunden. Diese Beschränkung ist jedoch verfassungsrechtlich zulässig, wenn die vom Bundesverfassungsgericht in der Grundsatzentscheidung aus dem Jahr 2009 zur Bundestagswahl enthaltenen Mindestvorgaben eingehalten sind. Diese Mindestanforderungen beinhalten zunächst die Möglichkeit der Kontrolle der eigenen Wahlhandlung und Stimmabgabe durch den Wähler. Diesen Anforderungen werden die § 25a Abs. 2 Sätze 6 und 8 WahlO gerecht. Danach kann der Wähler bis zur endgültigen Stimmabgabe die Eingabe korrigieren oder die Wahl abbrechen und erhält eine Information über die endgültige Stimmabgabe. Des Weiteren eröffnet § 26 Abs. 7 WahlO die Möglichkeit, das Wahlergebnis nachträglich zu überprüfen. Weitere konkretisierende Anforderungen muss diese Bestimmung zur Wahrung nicht enthalten. Auf der

---

satzungsrechtlichen Ebene der Wahlordnung ist es ausreichend, dass die (verfassungs-)rechtlichen Anforderungen an die Ausgestaltung des Wahlverfahrens wie hier durch die Formulierung technik-neutraler abstrakter Ziele konkretisiert werden. Ermöglicht das technische System, den Auszählungsprozess („für jeden Wähler“) reproduzierbar zu machen, wird eine nachträgliche Kontrolle möglich. Alles andere geht über Mindestanforderungen hinaus. Ob das verwandte technische System tatsächlich diesen rechtlichen Mindestanforderungen genügt und die abstrakten Ziele erreicht werden, ist keine Frage der Gültigkeit der Wahlordnung. Die Vereinbarkeit des Wahlsystems mit der Wahlordnung wäre deshalb - bei entsprechenden substantiierten Rügen - im Rahmen des Wahlanfechtungsverfahrens zu prüfen.

9. § 2 Abs. 3 Satz 5 und 6 WahIO ist entgegen der Auffassung des Klägers wirksam. Diese Bestimmung, nach der bei Einzelwahlvorschlägen zwei zusätzliche Bewerber als „Vertreter bzw. Ersatzleute für die gewählten Mitglieder“ zu benennen sind, ist insbesondere mit dem Grundsatz der freien Wahl vereinbar. Insoweit verkennt der Kläger den Unterschied zwischen Listenwahlvorschlägen und Einzelwahlvorschlägen. Einzelwahlvorschläge sollen nach § 2 Abs. 3 Satz 5 WahIO mindestens zwei zusätzliche Bewerber aufweisen, wobei nach Satz 6 diese zusätzlichen Bewerber von vornherein nur als Stellvertreter bzw. Ersatzvertreter für die gewählten Mitglieder fungieren. Insoweit weist die Beklagte in ihrem Schriftsatz vom 20. Januar 2020 zutreffend darauf hin, dass es sich bei den Stellvertretern nicht um gesondert zu wählende Kandidatinnen oder Kandidaten, sondern um den Kandidaten zugeordnete Stellvertreter handelt. Diese sollen bei Verhinderung des gewählten Mitglieds die Funktionsfähigkeit des jeweiligen Gremiums sichern. Da auch die Stellvertreter der zu wählenden Kandidaten den Wahlberechtigten bekannt sind, wissen sie bei Abgabe ihrer Stimme für einen bestimmten Kandidaten auch, welche Stellvertreter dieser benannt hat. Dass und warum es zur Wahrung der Wahlgrundsätze im Rahmen des weiten satzungsrechtlichen Gestaltungsspielraums geboten sein sollte, auch die „Vertreter bzw. Ersatzleute“ unmittelbar zu wählen, legt der Kläger nicht dar. Dazu trägt insbesondere sein Vortrag in dem Schriftsatz vom 12. März 2021 nichts bei. Dieser ist schon wegen unzutreffender Darstellung der in Bezug genommenen Regelungen nicht nachvollziehbar. Soweit der Kläger die Auffassung vertritt, dass auch die Ersatzmitglieder gewählt werden, widerspricht dies zudem dem eindeutigen Wortlaut des § 2 Abs. 3 Sätze 5 und 6 WahIO.



---

Zur Vermeidung von Wiederholungen wird im Übrigen ergänzend auf die diesbezüglichen Ausführungen des Urteils des Verwaltungsgerichts Bezug genommen (§ 130b Satz 1 VwGO in entsprechender Anwendung).

10. Die Regelungen der 7. Änderung der Wahlordnung, mit der die onlinebasierte Wahl eingeführt wurde, sind jedoch wegen des Verstoßes gegen die Grundsätze der geheimen und der freien Wahl unwirksam. Die Hochschulen sind auf Grundlage des einen weiten Gestaltungsspielraum eröffnenden § 22 Abs. 7 ThürHG a. F. nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, auf Satzungsebene alle wesentlichen Fragen zu regeln, die eine Einhaltung der Wahlgrundsätze gewährleisten. Die mit der Einführung elektronischer Wahlen verbundenen Gefahren hinsichtlich einzelner Wahlgrundsätze erfordern - unabhängig davon, ob die von der Beklagten konkret bei der Wahl angewandte Softwareversion diese Risiken durch technische Vorrichtungen bzw. Schutz-/Sicherheitsmechanismen tatsächlich zuverlässig ausschließt bzw. minimiert - klare Vorgaben durch die Formulierung technikneutraler abstrakter Ziele.

Gemessen daran mangelt es der Wahlordnung der Beklagten (in der Fassung der hier maßgeblichen 7. und 8. Änderung) an der gebotenen Festlegung eines Authentifizierungsmittels. Dies wäre jedoch erforderlich, um den Mindestanforderungen zur Gewährleistung dieser Wahlgrundsätze gerecht zu werden. Eine solche Bestimmung enthält die Wahlordnung jedoch weder in § 25a Abs. 1 Satz 2 WahlO noch an anderer Stelle.

Nach § 25a Abs. 1 Satz 2 WahlO umfassen die den Wahlberechtigten zu übermittelnden Wahlunterlagen im Sinne des § 25a Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 23 Abs. 1 WahlO auch die Zugangsdaten, also die Authentifizierungsmittel (vgl. zu diesem Begriff z.B. die Technische Richtlinie TR-03107-1 Elektronische Identitäten und Vertrauensdienste im E-Government Teil 1 Vertrauensniveaus und Mechanismen Version 1.1.1. vom 7. Mai 2019; diese löste die Version 1.0 vom 22. Mai 2014 ab, die auf der Homepage des BSI jedoch nur noch in englischer Version veröffentlicht ist). Wer (die erforderliche vorgelegte Einstufung des Vertrauensniveaus und) die Entscheidung über das einzusetzende Authentifizierungsmittel trifft, regelt § 25a Abs. 1 Satz 2 WahlO jedoch nicht.

Sogar dann, wenn diese Bestimmung so ausgelegt werden könnte, dass der Wahlvorstand die Entscheidung über das einzusetzende Authentifizierungsmittel treffen soll, würde dies den Anforderungen an eine Rechtfertigung des Eingriffs in den Grundsatz

---

der geheimen Wahl nicht gerecht werden. Die Entscheidung kann ebenso wenig dem Wahlvorstand, geschweige denn dem Kanzler als Wahlleiter oder dem ihm unterstehenden Wahlamt als Geschäftsstelle übertragen werden.

Der Wahlvorstand ist nach § 10 Abs. 3 Satz 1 WahIO nur für die ordnungsgemäße Vorbereitung und Durchführung der Wahl verantwortlich, soweit nicht der Kanzler nach § 22 ThürHG a. F. (Abs. 6 Druck der Stimmzettel) oder nach dieser WahIO (§ 8 Abs. 1 Nr. 2 als Wahlleitung) zuständig ist. Dies gilt auch für die Wahlleitung, die nach § 11 WahIO nur mit der technischen Vorbereitung der Wahlen beauftragt ist und den Wahlvorstand bei der Durchführung seiner Aufgaben unterstützt. Nach § 11 Abs. 1 Satz 3 WahIO gehört dazu u. a. die Festlegung des Wahlverfahrens (Durchführung als Online-Wahl oder klassisch als Urnenwahl). Dabei bleiben die Befugnisse des Rektors/Präsidenten als Leiter der Hochschule, der diese nach außen vertritt, nach § 28 Abs. 4 ThürHG a. F. unberührt (vgl. § 11 Abs. 2 S. 3 WahIO). Aus dieser Aufzählung wird ersichtlich, dass es nur um die Umsetzung der Vorgaben der WahIO geht. Der Wahlvorstand oder die Wahlleitung mögen zwar die konkrete Wahlsoftware auswählen und prüfen dürfen, ob diese den Vorgaben des § 25e WahIO entspricht. Zu inhaltlichen Entscheidungen über das Authentifizierungsverfahren sind sie indes nicht befugt, weil dies über eine reine Vorbereitungs- und Durchführungshandlung hinausgeht. Das ergibt sich aus Folgendem:

Bei der Entscheidung über das einzusetzende Authentifizierungsmittel handelt es sich um eine in der Satzung zu regelnde Mindestanforderung hinsichtlich der Gewährleistung der geheimen Wahl. Es geht um eine Regelung dazu, wie eine Manipulation oder eine Ausspähung der Stimmabgabe durch unberechtigte Dritte abgewehrt werden kann (vgl. ThürOVG, Urteil vom 30. Mai 2013 - 1 KO 240/12 - UA S. 18/19). Der Satzungsgeber selbst hat eine Abwägung zwischen seiner Verpflichtung, die Einschränkungen von Wahlgrundsätzen auf ein Mindestmaß zu reduzieren und zugleich einen maximalen Schutz des Wesensgehalts der Wahlrechte sicherzustellen (vgl. ThürOVG, Urteil vom 30. Mai 2013 - 1 KO 240/12 - UA S. 17), mit den diese Einschränkung rechtfertigenden berechtigten Interessen (s.o.) vorzunehmen. Diese zur Festlegung des Authentifizierungsmittels gebotene Abwägungsentscheidung erfordert eine vorgelagerte Bestimmung des Vertrauensniveaus und in diesem Zusammenhang auch eine Bewertung (und damit Gewichtung) des Risikos unberechtigter und manipulativer Zugriffe

---

(Angriffspotential). Ob der Satzungsgeber sich zur Vorbereitung dieser wertenden Entscheidung dem innerhalb der Beklagten für die Informationssicherheit zuständigen Universitätsrechenzentrum der FSU Jena (URZ FSU Jena) bedient oder mangels entsprechender eigener Vorkenntnisse sogar bedienen muss, ist insoweit unerheblich. Dies ändert nichts daran, dass nicht das URZ FSU Jena im Rahmen des -sich auch an den Sicherheitsstandards des BSI orientierenden - Informationssicherheitsmanagements - ISMS - (vgl. Informationssicherheitsleitlinien für die FSU Jena), sondern der Senat der Beklagten als Satzungsgeber eine eigene Abwägungsentscheidung treffen muss, als deren Ergebnis die Festlegung eines Authentifizierungsmittels in der Satzung erfolgt. Ob das bei der Wahl 2014 verwandte (PIN/TAN) oder ein anderes Authentifizierungsmittel (wie z.B. Ein- oder Zweifaktor-Authentifizierung durch Wissen, Credentials, gültig für mehrere Wahlen bzw. allgemeine Portalauthentifizierung für mehrere IT-Anwendungen) festgelegt werden darf, bedarf keiner Entscheidung, da es bereits an der erforderlichen Festlegung in der Wahlordnung/Satzung mangelt. Insofern weist der Senat zur Vermeidung weiterer Streitigkeiten in kommenden Jahren nur vorsorglich darauf hin, dass viel dafür spricht, dass diese Abwägungsentscheidung - angesichts des insbesondere bei der Risikobewertung und der Bestimmung des Vertrauensniveaus bestehenden Bewertungsspielraums - wohl nur eingeschränkt gerichtlich darauf hin überprüft werden dürfte, ob das Wesen der Wahlgrundsätze verkannt oder die Grenzen des Willkürverbots überschritten wurde. Es ist nicht Aufgabe des Senats konkrete Satzungsregelungen vorzugeben (vgl. ThürOVG, Urteil vom 30. Mai 2013 - 1 KO 240/12 - UA S. 19).

Auch § 25e Abs. 1 Satz 1 WahlO enthält insoweit keine hinreichende Regelung. Nach der vorgenannten Bestimmung muss das verwendete elektronische Wahlsystem aktuellen technischen, insbesondere den Sicherheitsanforderungen für Online-Wahlprodukte des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik entsprechen. Nach Auffassung des Senats ist diese Bestimmung im Hinblick darauf, dass zum Zeitpunkt des Erlasses der 7. Änderung und auch bis heute nur das „Common Criteria Schutzprofil für Basissatz von Sicherheitsanforderungen an Online-Wahlprodukte“ (BSI-CC-PP-0037) vom 18. April 2008 ausdrücklich technische Sicherheitsanforderungen für Online-Wahlprodukte regelt, so auszulegen, dass „insbesondere“ auf dieses Schutzprofil Bezug genommen wird. Insoweit handelt es sich aber nicht um eine statische Verweisung auf die Fassung vom 18. April 2008, sondern im Hinblick auf die Verwen-

---

dung des Begriffs der „aktuellen technischen Standards“ um eine dynamische Verweisung, die auch eine Fortschreibung des Schutzprofils BSI-CC-PP-0037 erfassen würde, ohne dass es einer Änderung der Wahlordnung bedürfte (vgl. BMJV, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, S. 75 ff., insbesondere S. 84/85). Anhand des Schutzprofils BSI-CC-PP-0037 ist jedoch feststellbar, dass dieses keine sicherheitstechnischen Mindestvorgaben für die dem Wähler zur Verfügung zu stellenden Identifikationsdaten und Authentifizierungsmerkmale enthält. Vielmehr ergibt sich aus dem Schutzprofil BSI-CC-PP-0037, dass ihm die Annahme (vgl. zu diesem Begriff Rdnr. 136/136 BSI-CC-PP-0037) zugrunde liegt, dass dem Wahlberechtigten die Identifikationsdaten und Authentifizierungsmerkmale vorab übermittelt werden, wie dies in § 25a Abs. 1 Satz 2 WahIO auch geregelt ist (s.o.). So wird unter Rdnr. 141 des Schutzprofils BSI-CC-PP-0037 Folgendes ausgeführt:

„A. AuthDaten Der registrierte Wähler hat alle zur Durchführung der Wahl erforderlichen Daten, insb. die Identifikationsdaten und das Authentisierungsmerkmal, erhalten. Es liegt in der Verantwortung des Wahlveranstalters die Wähler zu informieren, wie sie mit ihren Identifikationsdaten und Authentisierungsmerkmalen umgehen sollen, damit ihre Stimme nur berechtigt abgegeben werden kann. Der registrierte Wähler beachtet die Vorgaben des Wahlveranstalters zum Umgang mit diesen Daten, d.h. er gibt sie insbesondere nicht an andere Wähler weiter.“

Auch an anderer Stelle wird in vergleichbarer Weise deutlich, dass das Schutzprofil BSI-CC-PP-0037 die Entscheidung über die Festlegung eines sicheren Authentifizierungsverfahrens durch den Wahlveranstalter (Hochschule) voraussetzt. So heißt es im Anhang A e. Ziff. 426 ff., S. 78 :

„Der Wahlveranstalter entscheidet, welches Wähleridentifikationsmerkmal verwendet und wie Technik zur Authentisierung der Wähler auf sichere Weise eingesetzt wird. Hier können beispielsweise Transaktionsnummern (TAN), wählerbezogene Credentials (im Unterschied zu der üblichen Auffassung von TANs kann man die Credentials ggf. für mehrere Wahlen verwenden) oder digitale Zertifikate zum Einsatz kommen. Die eingesetzten Authentisierungsmerkmale sollten dem Wahlwert entsprechend sicher festgelegt werden und dem anerkannten Stand der Technik entsprechen.“

Falls Identifikationsdaten oder Authentisierungsmerkmale an die Wähler verteilt werden müssen, so liegt es in der Verantwortung des Wahlveranstalters diese rechtzeitig bereit zu stellen. Die Verteilung muss dabei authentisch und integer sowie ggf. auch vertraulich erfolgen.

Es liegt in der Verantwortlichkeit des Wahlveranstalters die Wähler zu informieren, wie sie mit ihren Identifikations- und Authentisierungsmerkmalen umgehen sollen.

Es liegt in der Verantwortung des Wahlveranstalters, dass der Wähler die in der Wahlberechtigungsliste enthaltenen Einträge überprüfen und ggf. Berichtigung verlangen kann.“

---

Der durch das Schutzprofil BSI-CC-PP-0037 „betrachtete Evaluationsgegenstand (EVG)“ (vgl. Rdnr. 12 ff. BSI-CC-PP-0037) bezieht sich demgegenüber insbesondere auf die Phase der Wahldurchführung inkl. der Stimmauszählung, nicht aber auf die Wahlvorbereitung und demzufolge auch nicht auf die insoweit vorgelagerte Festlegung des Authentifizierungsmittels bzw. -merkmals. Zwar ist der nach § 9 WahlO gebildete Wahlvorstand nach § 10 Abs. 3 Satz 1 WahlO für die ordnungsgemäße Vorbereitung und Durchführung der Wahl auf Grundlage der Wahlordnung verantwortlich, soweit nicht der Kanzler nach § 22 ThürHG a. F. oder nach der Wahlordnung als Wahlleitung (§ 8 Abs. 1 Nr. 2 WahlO) zuständig ist. Diese Kompetenzzuweisung des § 10 Abs. 3 Satz 1 WahlO bezieht sich jedoch nur auf die Umsetzung der Vorgaben der Wahlordnung und umfasst keine nicht in der Wahlordnung geregelten Kompetenzen. Zu den sich aus der Wahlordnung ableitbaren Kompetenzen dürfte zwar auch die Entscheidung über die Auswahl der konkreten Wahlsoftware bzw. -anwendung und die Prüfung, ob diese den Vorgaben des § 25e WahlO entspricht, gehören; diese Entscheidung über die Auswahl der Wahlsoftware umfasst jedoch gerade nicht die Entscheidung über das Authentifizierungsverfahren, weil diese der Umgebung der in die IT-Struktur einzubindenden elektronischen Wahlanwendung zuzuordnen ist.

11. Auch ist es im vorliegenden Fall mit dem Grundsatz der geheimen Wahl und darüber hinaus mit dem Grundsatz der Selbstorganschaft unvereinbar, dass weder die 7. noch die 8. Änderung der Wahlordnung eine Regelung über die Hinzuziehung bzw. Beteiligung von Dritten - insbesondere Mitarbeitern der das Online-Wahlsystem bereitstellenden Firma - durch den Wahlvorstand enthält. Insbesondere fehlen Regelungen dazu, in welchem Umfang der Wahlvorstand bzw. die Wahlleitung Mitarbeiter der Softwarefirma, deren Wahlsoftware zur Wahl eingesetzt wird, während der Wahldurchführung heranziehen darf, welche Kompetenzen diesen zustehen und wie diese zur Geheimhaltung verpflichtet werden. Dazu im Einzelnen:

Der aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitende Grundsatz der Selbstorganschaft und Eigenverantwortlichkeit verpflichtet Träger öffentlicher Verwaltung, zu denen auch die Beklagte gehört, die ihm gesetzlich zugewiesenen Aufgaben grundsätzlich durch eigene Verwaltungseinrichtungen, also mit eigenem Personal, eigenen Sachmitteln und eigener Organisation wahrzunehmen (vgl. BVerwG, Urteile vom 23. August 2011 - 9 C 2.11 - DVBl. 2012, S. 49-53, juris Rdnr. 14 m. w. N. und auch Senatsurteil vom 14. Dezember 2009 - 4 KO 482/09 - juris Rdnr. 33 zur Einbeziehung eines privaten Dritten

---

beim Erlass von Abgabenbescheiden). Dem tragen sowohl § 22 ThürHG a. F. als auch die auf Grundlage des § 22 Abs. 7 ThürHG erlassene Wahlordnung Rechnung, indem sie die hier in Rede stehende Aufgabe der Vorbereitung und Durchführung der Wahl schon existierenden Organen wie dem Kanzler, noch zu bildenden Organen wie dem Wahlvorstand oder dem zu bildenden bzw. als existent vorausgesetzten Wahlamt als Behörde innerhalb der dem Kanzler unterstehenden Hochschulverwaltung zuweisen. Handeln natürliche Personen nicht als Privatperson, sondern in ihrer Eigenschaft als Organwalter oder als für eine Behörde handelnder Amtsträger, wird das Handeln dieser Personen dem Träger öffentlicher Verwaltung unmittelbar zugerechnet (vgl. Hufeld, Die Vertretung der Behörde, 2003, S. 16 und 22). Darüber hinausgehend ist das Handeln eines Dritten einem Träger öffentlicher Verwaltung mittelbar zurechenbar, wenn die Einbeziehung eines Dritten bei der Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe von einer gesetzlichen Regelung gedeckt ist oder wenn sich das Handeln des Dritten im Rahmen zulässiger Verwaltungshilfe hält (vgl. Senatsbeschluss vom 23. Februar 2012 - 4 ZKO 711/11 - juris zur Einbeziehung eines privaten Dritten bei der Erfüllung der Aufgabe der Abwasserbeseitigung). Keine der beiden Voraussetzungen liegt vor, soweit es im vorliegenden Fall um die Einbeziehung externer Mitarbeiter geht, die die Wahlanwendung bereitstellen bzw. während des Wahlvorgangs betreuen. Es bedarf nach Auffassung des Senats zwar keiner gesetzlichen Regelung auf der Ebene des Landesrechts. Ausreichend, aber erforderlich ist im Hinblick auf das aus der Wissenschaftsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 3 GG ableitende Selbstverwaltungsrecht und die daraus resultierende Satzungsautonomie der Hochschulen eine satzungsrechtliche Regelung, die die Einbeziehung Dritter, insbesondere von Mitarbeitern der die Wahlanwendung bereit stellenden Firma, ermöglicht. Insbesondere aufgrund der in der mündlichen Verhandlung durch Befragung des Geschäftsführers der Firma Polyas GmbH gewonnenen Erkenntnisse steht es zur Überzeugung des Senats fest, dass es sich bei der Unterstützungstätigkeit der Mitarbeiter, hier der Firma Polyas GmbH, nicht nur um unselbständige Verwaltungshilfe handelt, die auch ohne rechtliche Grundlage möglich wäre (vgl. Senatsbeschluss vom 23. Februar 2012 - 4 ZKO 711/11 - juris Rdnr. 22 m. w. N.). Dies ist schon dem Umstand geschuldet, dass es sich bei der Wahlanwendung nicht um eine Software handelt, die von der Beklagten erworben und dann - insbesondere durch das URZ FSU Jena - unter Aufsicht des Wahlvorstandes oder der Wahlleitung installiert und betrieben wird. Vielmehr ist es so, dass die für die Durch-

---

führung der Wahl benötigten serverseitigen Komponenten (vgl. dazu auch die Darstellung auf S. 9/10 der - auf dem BSI-Schutzprofil BSI-CC-PP-0037 basierenden - Sicherheitsvorgaben der Firma Micromata GmbH zum Zertifikat BSI-DSZ-CC-0862-2016, [https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Zertifikate\\_CC/CC/Sonstiges/0862.html](https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Zertifikate_CC/CC/Sonstiges/0862.html)) nicht allesamt auf den Servern der Beklagten installiert und von eigenen Mitarbeitern betreut werden. Insbesondere die Wahlurne, in der die abgegebenen Stimmen gespeichert und gezählt werden, befindet sich nach Angaben des Geschäftsführers der Firma Polyas GmbH auf dem Wahlserver der Firma Polyas GmbH und wird von ihren Mitarbeitern betreut. Dies umfasst auch eine Beteiligung am Starten und Beenden des Wahl- bzw. Auszählungsvorganges, wofür nach § 25b WahlO eigentlich nur Personen berechtigt sind, die in § 8 Abs. 1 Nr. 1 und 2 WahlO genannt sind (Wahlvorstand und Kanzler als Wahlleitung).

Obwohl es bezogen auf die konkret hinzugezogenen Mitarbeiter der Firma Polyas GmbH keine Anhaltspunkte für eine Verletzung des Grundsatzes der geheimen Wahl durch diesen Personenkreis gibt, ist jedoch auf der übergeordneten satzungsrechtlichen Ebene zur Wahrung eben dieses Wahlgrundsatzes flankierend eine Verpflichtung vorzusehen, nach der der Wahlvorstand externe Dritte ausdrücklich zur Geheimhaltung verpflichten muss. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass bereits mit der - noch zu schaffenden - satzungsrechtlichen Regelung, die die Einbeziehung externer Dritter erlaubt, in den Grundsatz der freien Wahl eingegriffen ist, weil sich dadurch zumindest abstrakt das Risiko der Ausspähung und Manipulation erhöht. Dieser Eingriff muss durch Sicherungsmaßnahmen so weit wie möglich minimiert bzw. kompensiert werden.

12. Ferner erfordern die Grundsätze der geheimen und freien Wahl, dass der Wähler auf Satzungsebene vor seiner Online-Stimmabgabe zur Abgabe einer Erklärung verpflichtet wird, in der er versichert, seine Stimme persönlich (oder ggf. mittels einer Hilfsperson) abgegeben zu haben.

Die Online-Wahl überlässt es - wie die Briefwahl - weitgehend dem Wahlberechtigten, in seinem Bereich selbst für die Wahrung des Wahlgeheimnisses und der Wahlfreiheit Sorge zu tragen. Hier ist eine Beeinträchtigung der Wahlfreiheit und des Wahlgeheimnisses durch die Anwesenheit eines Dritten bei einer Brief- wie bei einer Online-Wahl zu befürchten. Daher muss der Wahlveranstalter den Wähler nicht nur auf sein Recht zur freien und geheimen Ausübung der Wahl, sondern auch auf seine Verpflichtung

---

hinweisen, (auch online) unbeobachtet zu wählen. Um diesen Wahlgrundsätzen so weit wie möglich Geltung zu verschaffen, hat der Wähler auch bei einer Online-Wahl - analog zur Eidesstattlichen Versicherung bei der Briefwahl - dies ausdrücklich zu bestätigen (vgl. zur Briefwahl: BVerfG, Beschluss vom 24. November 1981 - 2 BvC 1/81 -, BVerfGE 59, 119-128, Rdnr. 26). Ob ohne Abgabe einer solchen Erklärung die Stimmabgabe unmöglich oder nur ungültig wird, hat der Beklagte in Ausübung des ihm eröffneten weiten Gestaltungsspielraums zu entscheiden.

Da die Klage im Hauptantrag Erfolg hat, ist eine Entscheidung über die hilfsweise erhobene Verpflichtungsklage nicht mehr notwendig, um dem klägerischen Begehren zu entsprechen. Aus diesem Grund bedarf es keiner Klärung, ob das verwandte elektronische Wahlsystem der Wahlordnung entspricht und mit den Wahlgrundsätzen vereinbar ist oder ob die im Wahlanfechtungsverfahren im Übrigen erhobenen Rügen Erfolg haben.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO in entsprechender Anwendung.

Gründe für die Zulassung der Revision liegen nicht vor (§ 132 VwGO).



---

## **Rechtsmittelbelehrung**

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung angefochten werden. Die Beschwerde ist beim

Thüringer Oberverwaltungsgericht

Jenaer Straße 2 a

99425 Weimar

durch einen Rechtsanwalt oder eine andere nach näherer Maßgabe des § 67 Abs. 2 und Abs. 4 Verwaltungsgerichtsordnung zur Vertretung befugte Person einzulegen. Die Beschwerde muss die Entscheidung bezeichnen, die angefochten werden soll. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist bei dem Thüringer Oberverwaltungsgericht einzureichen. In der Begründung muss entweder

– die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt werden

oder

– die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts bezeichnet werden, wenn geltend gemacht wird, von ihr werde in der in dem vorliegenden Verfahren ergangenen Entscheidung abgewichen und die Entscheidung beruhe auf dieser Abweichung,

oder

– ein Verfahrensmangel bezeichnet werden, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

von Saldern

Mößner

Kunz

---

## **B e s c h l u s s**

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 5.000,00 Euro festgesetzt.

## **G r ü n d e**

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 2 GKG und orientiert sich an Nr. 18.12. des Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 7./8. Juli 2004 i. d. F. der am 31. Mai/1. Juni 2012 und am 18. Juli 2013 beschlossenen Änderungen. Darin wird empfohlen, in Verfahren betreffend Hochschulwahlen den Auffangstreitwert zugrunde zu legen.

### Hinweis:

Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, §§ 68 Abs. 1 S. 5, 66 Abs. 3 S. 3 GKG).

von Saldern

Mößner

Kunz