

---

# THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT



**- 4. Senat -**

4 N 124/15

---

## Im Namen des Volkes Urteil

In dem Normenkontrollverfahren

des Herrn \_\_\_\_\_ S\_\_\_\_\_,  
J\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ J\_\_\_\_\_

**Antragsteller**

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

**gegen**

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

**Antragsgegnerin**

**wegen**

Hochschulrechts (ohne NC-Verfahren) einschließlich hochschulrechtlicher Abgaben,  
(hier: Gültigkeit der Wahlordnung der Friedrich-Schiller-Universität)

---

---

hat der 4. Senat des Thüringer Oberverwaltungsgerichts durch den Vizepräsidenten des Oberverwaltungsgerichts Dr. Hüscher, die Richterin am Oberverwaltungsgericht von Saldern und den an das Oberverwaltungsgericht abgeordneten Richter am Sozialgericht Dr. Meisel

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 23. Mai 2017 **für Recht erkannt:**

Der Antrag wird abgelehnt.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Antragsteller darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der festgesetzten Kosten abwenden, wenn nicht die Antragsgegnerin vor der Vollstreckung Sicherheit in entsprechender Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

### **Tatbestand**

Der Antragsteller - ein Studierender der Friedrich-Schiller-Universität Jena (FSU Jena) - begehrt im Wege des Normenkontrollverfahrens die Feststellung, dass Regelungen der 7. bis 9. Änderung der Wahlordnung der FSU Jena (WahlO-FSU) - Antragsgegnerin - unwirksam sind.

Durch Urteil vom 30. Mai 2013 (Az. 1 N 240/12) hatte das Thüringer Oberverwaltungsgericht die 6. Änderung der Wahlordnung der FSU Jena vom 7. Dezember 2011 für unwirksam erklärt, soweit diese mit Art. 1 Nr. 6b) (= Einfügung § 9 Abs. 9), Art. 1 Nr. 11 (= Einfügung § 16 Abs. 1 und 4), und Art. 1 Nr. 16 (= Einfügung § 25a bis § 25 d) und Art. 1 Nr. 17 (= Anfügung § 26 Abs. 6) Bestimmungen über die elektronische Wahl in die Wahlordnung eingefügt hat. Diese Entscheidung wurde im Wesentlichen damit begründet, dass die Wahlgrundsätze der geheimen, freien und öffentlichen Wahl in unzulässiger Weise eingeschränkt würden. Die angegriffenen Regelungen gewährleisteten nicht in ausreichendem Maße, dass die Einschränkungen

---

sich auf ein Mindestmaß reduzieren und zugleich einen maximalen Schutz des Wesensgehaltes dieser Wahlrechte sicherstellen. Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Entscheidungsgründe des o. g. Urteils verwiesen.

Am 18. Juni 2013 wurde die 7. Änderung der Wahlordnung im Senat der Antragsgegnerin behandelt. Zu diesem Zeitpunkt lagen die Entscheidungsgründe des o. g. Urteils vom 30. Mai 2013 noch nicht vor. In dem Beschlussprotokoll dieser Senatssitzung ist dazu Folgendes festgehalten:

„Die vorgelegte 7. Änderung der Wahlordnung wird im Senat insbesondere hinsichtlich der mit einer Onlinewahl verbundenen Risiken sowie der finanziellen und rechtlichen Konsequenzen bei einer möglichen Wahlverschiebung diskutiert, da eine ersatzweise Durchführung der Gremienwahl als reine Brief-/Urnenwahl aus organisatorischen und rechtlichen Gründen in diesem Semester nicht mehr möglich sei. Von den Studierenden werden zahlreiche Fragen zur Ordnung und zum Ablauf der Wahl vorgetragen. Aufgrund der Eilbedürftigkeit weist der Rektor darauf hin, dass unbenommen von dem heutigen Beschluss nach Vorlage der Entscheidungsbegründung des OVG die Wahlordnung nochmals diskutiert werden könne und deshalb die Anwendung zunächst nur für diese Wahl erfolgen solle. Die von den Studierenden vorgetragenen Fragen erbittet er in schriftlicher Form. Diese sollen in einer Kommission nach Eingang der noch nicht vorliegenden Entscheidungsbegründung diskutieren und das Ergebnis erneut im Senat beraten werden.“

Die dann beschlossene 7. Änderung hat in ihrem Art. 1 auszugsweise folgenden Inhalt:

„3. § 16 wird wie folgt geändert:

a) Abs. 1 erhält folgende Fassung:

(1) <sup>1</sup>Die Wahlleitung bestimmt im Einvernehmen mit dem Wahlvorstand, ob die Wahl als Briefwahl mit der Möglichkeit der Urnenwahl oder als internetbasierte Online-Wahl (Elektronische Wahl) mit der Möglichkeit der Stimmabgabe per Brief durchgeführt wird. <sup>2</sup>Die Elektronische Wahl ist nur zulässig, wenn bei ihrer Durchführung die geltenden Wahlrechtgrundsätze, insbesondere die Grundsätze der geheimen Wahl und der Öffentlichkeit der Wahl, gewahrt sind.

b) Abs. 4 erhält folgende Fassung:

(4) <sup>1</sup>Wird die Wahl als Elektronische Wahl durchgeführt, ist im Terminplan Beginn und Ende der Wahlfrist (erster und letzter Zeitpunkt einer möglichen Stimmabgabe) festzulegen. <sup>2</sup>Die Wahlzeit soll mindestens sechs und höchstens 15 Arbeitstage betragen.

4. In § 23 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

a) Folgender neuer Satz 4 wird eingefügt:

Bei elektronischen Wahlen kann der Versand der Wahlunterlagen auch elektronisch erfolgen.

...

5. Die §§ 25a bis 25d erhalten folgende Fassung:

---

## § 25a

### Stimmabgabe bei der Elektronischen Wahl

(1)<sup>1</sup>Die Wahlberechtigten erhalten in entsprechender Anwendung von § 23 Abs. 1 durch das Wahlamt ihre Wahlunterlagen. <sup>2</sup>Diese bestehen aus dem Wahlschreiben mit den Zugangsdaten sowie Informationen zur Durchführung der Wahl und der Nutzung des Wahlportals. <sup>3</sup>Das Wahlportal ermöglicht die Stimmabgabe mittels Aufruf eines elektronischen Stimmzettels.

(2)<sup>1</sup>Die Stimmabgabe erfolgt in elektronischer Form. <sup>2</sup>Die Authentifizierung des Wahlberechtigten erfolgt durch die im Wahlschreiben genannten Zugangsdaten am Wahlportal. <sup>3</sup>Der elektronische Stimmzettel ist entsprechend den im Wahlschreiben und im Wahlportal enthaltenen Anleitungen elektronisch auszufüllen und abzuschicken. <sup>4</sup>Dabei ist durch das verwendete elektronische Wahlsystem sicherzustellen, dass das Stimmrecht nicht mehrfach ausgeübt werden kann. <sup>5</sup>Die Speicherung der abgesandten Stimmen muss anonymisiert und so erfolgen, dass die Reihenfolge des Stimmeingangs nicht nachvollzogen werden kann. <sup>6</sup>Die Wahlberechtigten müssen bis zur endgültigen Stimmabgabe die Möglichkeit haben, ihre Eingabe zu korrigieren oder die Wahl abzubrechen. <sup>7</sup>Ein Absenden der Stimme ist erst aufgrund einer telefonischen Bestätigung durch den Wähler zu ermöglichen. <sup>8</sup>Die Übermittlung muss für den Wähler am Bildschirm erkennbar sein. <sup>9</sup>Mit dem Hinweis über die erfolgreiche Stimmabgabe gilt diese als vollzogen.

(3) <sup>1</sup>Bei der Stimmeingabe darf es durch das verwendete elektronische Wahlsystem zu keiner Speicherung der Stimme des Wählers in dem von ihm hierzu verwendeten Computer kommen. <sup>2</sup>Es muss gewährleistet sein, dass unbemerkte Veränderungen der Stimmeingabe durch Dritte ausgeschlossen sind. <sup>3</sup>Auf dem Bildschirm muss der Stimmzettel nach Absenden der Stimmabgabe unverzüglich ausgeblendet werden. <sup>4</sup>Das verwendete elektronische Wahlsystem darf die Möglichkeit für einen Papiausdruck der abgegebenen Stimme nach der endgültigen Stimmabgabe nicht zulassen. <sup>5</sup>Die Speicherung der Stimmabgabe in der elektronischen Wahlurne muss nach einem nicht nachvollziehbaren Zufallsprinzip erfolgen. <sup>6</sup>Die Anmeldung am Wahlsystem, die Auswahl und Abgabe der Stimme sowie die persönlichen Informationen und IP-Adressen der Wahlberechtigten dürfen nicht protokolliert werden.

(4) Die Stimmabgabe in elektronischer Form ist während der regulären Öffnungszeiten auch im Wahlamt möglich.

## § 25b

### Beginn und Ende der Elektronischen Wahl

<sup>1</sup>Beginn und Beendigung der Elektronischen Wahl ist nur bei gleichzeitiger Autorisierung durch mindestens zwei berechnigte Personen zulässig. <sup>2</sup>Berechnigte i. S. v. Satz 1 sind die Mitglieder der Wahlorgane nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 und 2.

## § 25c

### Störungen der Elektronischen Wahl

(1)<sup>1</sup>Ist die elektronische Stimmabgabe während der Wahlfrist aus von der Friedrich-Schiller-Universität Jena zu vertretenen technischen Gründen den Wahlberechtigten nicht möglich, kann die Wahlleitung im Einvernehmen mit dem Wahlvorstand die Wahlfrist verlängern. <sup>2</sup>Die Verlängerung muss allgemein bekannt gegeben werden.

(2) <sup>1</sup>Die Wahlleitung hat im Einvernehmen mit dem Wahlvorstand in begründeten Einzelfällen, insbesondere bei Manipulationen oder Manipulationsversuchen sowie technischen oder mechanischen Störungen, wenn hierdurch die weitere ordnungsgemäße Durchführung der Wahl nicht gewährleistet ist, die Elektronische Wahl zu unterbrechen oder abzubrechen. <sup>2</sup>Wird die Wahl abgebrochen, entscheidet die Wahlleitung im Einvernehmen mit dem Wahlvorstand über das weitere Verfahren; § 30 gilt entsprechend.

---

## § 25d

### Briefwahl bei Elektronischer Wahl

(1) Wird die Wahl als Elektronische Wahl durchgeführt, ist die Stimmabgabe auch in der Form der Briefwahl zulässig.

(2) <sup>1</sup>Die Briefwahlunterlagen sind mittels eines amtlichen Briefwahantrags schriftlich durch den Wahlberechtigten im Wahlamt zu beantragen. <sup>2</sup>Der Antrag muss spätestens 21 Tage vor Beginn der Wahlhandlung im Wahlamt eingehen.

(3) <sup>1</sup>Das Wahlamt sendet den Wahlberechtigten die Wahlunterlagen gemäß § 23 Abs. 2 unverzüglich zu oder händigt sie aus und vermerkt dies im Wählerverzeichnis. <sup>2</sup>Mit dem Versand oder der Aushändigung der Briefwahlunterlagen sind die Wahlberechtigten von der elektronischen Stimmabgabe ausgeschlossen.

(4) <sup>1</sup>Die verschlossenen Briefwahlunterlagen müssen dem Wahlamt bis spätestens zum Ende der Elektronischen Wahl zugehen. <sup>2</sup>Die Wahlbriefumschläge mit den Stimmzetteln sind in einer gemeinsamen Wahlurne zu sammeln und gemäß § 26 auszuzählen.

6. Nach § 25d wird folgender § 25e eingefügt:

## § 25e

### Technische Anforderungen

(1) <sup>1</sup>Elektronische Wahlen dürfen nur dann durchgeführt werden, wenn das verwendete elektronische Wahlsystem aktuellen technischen Standards, insbesondere den Sicherheitsanforderungen für Online-Wahlprodukte des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik entspricht. <sup>2</sup>Das System muss die in den nachfolgenden Absätzen aufgeführten technischen Spezifikationen besitzen. <sup>3</sup>Die Erfüllung der technischen Anforderungen ist durch geeignete Unterlagen nachzuweisen.

(2) <sup>1</sup>Zur Wahrung des Wahlgeheimnisses müssen elektronische Wahlurne und elektronisches Wahlverzeichnis technisch getrennt sein. <sup>2</sup>Das Wahlverzeichnis soll auf einem universitätseigenen Server gespeichert werden.

(3) <sup>1</sup>Die Wahlserver müssen vor Zugriffen aus dem Netz geschützt sein, insbesondere dürfen nur autorisierte Zugriffe zugelassen werden. <sup>2</sup>Autorisierte Zugriffe sind insbesondere die Überprüfung der Stimmberechtigung, die Speicherung der Stimmabgabe zugelassener Wähler, die Registrierung der Stimmabgabe und die Überprüfung auf mehrfacher Ausübung des Stimmrechtes (Wahldaten). <sup>3</sup>Es ist durch geeignete technische Maßnahmen zu gewährleisten, dass im Falle eines Ausfalles oder der Störung eines Servers oder eines Serverbereiches keine Stimmen unwiederbringlich verloren gehen können.

(4) <sup>1</sup>Das Übertragungsverfahren der Wahldaten ist so zu gestalten, dass sie vor Ausspähung oder Entschlüsselungsversuchen geschützt sind. <sup>2</sup>Die Übertragungswege zur Überprüfung der Stimmberechtigung des Wählers sowie zur Registrierung der Stimmabgabe im Wählerverzeichnis und die Stimmabgabe in die elektronische Wahlurne müssen so getrennt sein, dass zu keiner Zeit eine Zuordnung des Inhalts der Wahlentscheidung zum Wähler möglich ist.

(5) <sup>1</sup>Die Datenübermittlung muss verschlüsselt erfolgen, um eine unbemerkte Veränderungen der Wahldaten zu verhindern. <sup>2</sup>Bei der Übertragung und Verarbeitung der Wahldaten ist zu gewährleisten, dass bei der Registrierung der Stimmabgabe im Wählerverzeichnis kein Zugriff auf den Inhalt der Stimmabgabe möglich ist.

(6) Die Wähler sind über geeignete Sicherheitsmaßnahmen für die Wahlhandlung auf den für die Wahl verwendeten Computern zu informieren; auf kostenfreie Bezugsquellen geeigneter Software ist zu verweisen.“

---

7. § 26 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 6 erhält folgende Fassung:

(6) <sup>1</sup>Wird die Wahl als Elektronische Wahl durchgeführt, ist für die Administration der Wahlserver und insbesondere für die Auszählung und Archivierung der Wahl die Autorisierung durch mindestens zwei Berechtigte nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 und 2 notwendig. Der Wahlvorstand veranlasst unverzüglich nach Beendigung der Elektronischen Wahl die computerbasierte universitätsöffentliche Auszählung der abgegebenen Stimmen und stellt das Ergebnis durch einen Ausdruck der Auszählungsergebnisse fest, der von zwei Mitgliedern des Wahlvorstandes abgezeichnet wird. <sup>3</sup>Alle Datensätze der elektronischen Internetwahl sind in geeigneter Weise zu speichern. <sup>5</sup>Absatz 5 Satz 5 gilt entsprechend.

b) Absatz 7 erhält folgende Fassung:

(7) <sup>1</sup>Die Auszählung ist universitätsöffentlich. <sup>2</sup>Die Wahlergebnisse sind vom vorsitzenden Mitglied des Wahlvorstandes zu unterzeichnen und universitätsöffentlich bekannt zu geben. <sup>3</sup>Bei Elektronischen Wahlen sind technische Möglichkeiten zur Verfügung zu stellen, die den Auszählungsprozess reproduzierbar machen. <sup>4</sup>Das vorsitzende Mitglied des Wahlvorstandes übt im Auszählungsraum das Hausrecht aus.“

Die 7. Änderung der Wahlordnung wurde am 18. Juni 2013 vom Rektor der Antragsgegnerin genehmigt, mit Schreiben gleichen Datums beim zuständigen Ministerium angezeigt und am 21. Juni 2013 im Verkündungsblatt Nr. 5/2013 veröffentlicht.

Am 21. Januar 2014 beschloss der Senat der Antragsgegnerin die 8. Änderung der Wahlordnung. Der Wortlaut dieser Änderungsverordnung war auf Grundlage von Vorschlägen einer Arbeitsgruppe erarbeitet worden, zu deren Sitzung der Kanzler der Antragsgegnerin in seiner Eigenschaft als Wahlleiter mit Schreiben vom 24. Oktober 2013 eingeladen hatte. Dieses Schreiben hatte auszugsweise folgenden Inhalt:

„Der Senat der FSU Jena hat in seiner Sitzung vom 18. Juni 2013 einer Änderung der Wahlordnung mit der Maßgabe zugestimmt, dass die Wahlordnung nur für die Gremienwahlen 2013 zur Anwendung kommt und eine Kommission (Arbeitsgruppe) eingesetzt werde, die die Monita sowie die Urteilsbegründung des Oberverwaltungsgerichts Weimar diskutiert und dem Senat einen Beschlussvorschlag vorlegt. An der Arbeitsgruppe sollen die studentischen Senatoren, Vertreter des StuRa-Vorstandes und des mit den Wahlen befassten Referates für Inneres, der Vorsitzende des Wahlvorstandes der FSU sowie das Rechtsamt und das Wahlamt der

Diese Arbeitsgruppe bietet die Möglichkeit, nicht nur die Aspekte der Urteilsbegründung in den Diskussionsprozess einer möglichen Wahlordnungsänderung einfließen zu lassen, sondern auch Erfahrungen und organisatorische Defizite der jüngsten Wahlen zu berücksichtigen. Ein von allen Seiten befürwortetes Anliegen sollte dabei auch die gemeinsame Wahl zu den universitären und studentischen Selbstverwaltungsgremien sein, um Synergien zu nutzen und die Wahlbeteiligung zu erhöhen.“

Am 20. November 2013 fand die Sitzung der Arbeitsgruppe statt. Dem dazu gefertigten Protokoll ist zu entnehmen, dass geprüft wurde, ob die Beanstandungen („Mo-

---

nita“) in dem Urteil vom 30. Mai 2013 bereits umgesetzt waren und ob darüber hinausgehend noch Änderungsbedarf bestand.

So wurde der § 25e Abs. 6 WahIO-FSU durch die 7. Änderung zwar als ausreichend angesehen, aber als mögliche Änderung empfohlen: „statt informieren, belehren (Verbindliche Sicherheitshinweise akzeptieren).“

Auch die Änderung des § 25c der WahIO-FSU wurde als hinreichende Umsetzung gewertet, aber folgende Änderung als möglich erachtet: „differenzieren zwischen Unterbrechung und Abbrechung, detaillierter regeln unter welchen Umständen abgebrochen oder unterbrochen werden kann.“

Die Änderungen des § 25e Abs. 1, § 26 Abs. 6, § 26 Abs. 7 durch die 7. Änderung wurden als ausreichend angesehen. Die übrigen Änderungsvorschläge der Arbeitsgruppe hatten keine Regelungen der 7. Änderung zum Gegenstand, die anlässlich der Entscheidung des Thüringer Oberverwaltungsgerichts erlassen worden waren.

Die 8. Änderung der WahIO-FSU wurde am 22. Januar 2014 vom Rektor der Antragsgegnerin genehmigt, mit Schreiben gleichen Datums dem Thüringer Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur angezeigt und am 28. Februar 2014 im Verkündungsblatt Nr. 1/2014 veröffentlicht. Art. 1 der 8. Änderung hat, soweit die Bestimmungen Gegenstand des Normenkontrollantrages sind, auszugsweise folgenden Inhalt:

„8. § 25c Abs. 2 erhält folgende Fassung:

(2) <sup>1</sup>Werden während der elektronischen Wahl Störungen bekannt, die ohne Gefahr eines vorzeitigen Bekanntwerdens oder Löschens der bereits abgegebenen Stimmen behoben werden können und eine mögliche Stimmenmanipulation ausgeschlossen ist, kann der Vorstand solche Störungen beheben oder beheben lassen und die Wahl fortsetzen; andernfalls ist die Wahl ohne Auszählung der Stimmen zu stoppen. <sup>2</sup>Wird die Wahl fortgesetzt, ist die Störung und deren Dauer im Protokoll zur Wahl zu vermerken. <sup>3</sup>Im Falle des Abbruchs der Wahl entscheidet die Wahlleitung im Einvernehmen mit dem Wahlvorstand über das weitere Verfahren; § 30 gilt entsprechend.

9. § 25e wird wie folgt geändert:

a. Absatz 2 Satz 1 erhält folgende Fassung:

Zur Wahrung des Wahlgeheimnisses müssen elektronische Wahlurne und elektronisches Wahlverzeichnis auf verschiedener Serverhardware geführt werden.

b. Absatz 6 erhält folgende Fassung:

(6) <sup>1</sup>Die Wähler sind über geeignete Sicherheitsmaßnahmen zu informieren, mit denen der für die Wahlhandlung genutzte Computer gegen Eingriffe Dritter nach dem aktuellen Stand

---

der Technik geschützt wird; auf kostenfreie Bezugsquellen geeigneter Software ist hinzuweisen.<sup>2</sup>Die Kenntnisnahme der Sicherheitshinweise ist vor der Stimmabgabe durch den Wähler in verbindlicher Form zu bestätigen.“

10. In § 26 Abs. 7 Satz 3 werden nach dem Wort „Auszahlungsprozess“ die Worte „für jeden Wähler“ (eingefügt).“

Am 27. Februar 2015 hat der Antragsteller den vorliegenden Normenkontrollantrag gestellt, mit dem er bezogen auf die 7. und 8. Änderung der Wahlordnung der Antragsgegnerin beantragt,

§ 16 Abs. 1 und 4, § 23 Abs. 1 S. 4, die §§ 25a bis 25e, § 26 Abs. 6 und 7 der Wahlordnung der Friedrich-Schiller-Universität für unwirksam zu erklären.

Diesen Antrag begründet er wie folgt:

Der Antrag sei zulässig. Insbesondere sei auch die Jahresfrist des § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO bezogen auf die 7. Änderung eingehalten. Diese habe nicht vor dem 1. März 2015 ablaufen können. Die 8. Änderung der Wahlordnung sei am 28. Februar 2014 bekannt gemacht worden. Der Normgeber sei davon ausgegangen, dass die Vorschriften über die elektronische Wahl mit der 7. Änderung der Wahlordnung nur für eine Wahl hätten zur Anwendung kommen sollen und vorbehaltlich einer Bestätigung durch die 8. Änderung habe fortgelten sollen. Nur deshalb habe er, der Antragsteller, seinerzeit von der Stellung eines Normenkontrollantrages innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung der 7. Änderung Abstand genommen. Hinzu komme, dass der Normgeber die Vorschriften über die elektronische Wahl als Einheit ansehe. Deshalb könne die Nichtigkeit nur insgesamt festgestellt werden. Der Antragsgegnerin sei durch Wahlanfechtungen frühzeitig bekannt gewesen, dass die Wirksamkeit der Bestimmungen streitig bleibe.

Der Normenkontrollantrag sei auch begründet. Die Bestimmungen über die elektronische Wahl seien unwirksam.

Die Antragsgegnerin sei ohne gesetzliche Grundlage daran gehindert, durch Satzung eine elektronische Wahl einzuführen. Der Landesgesetzgeber müsse die kollidierenden Rechte der Grundrechtsträger im Wahlverfahren ausgleichen. Der Einsatz von Wahlgeräten setze im Bereich der Hochschulwahlen eine parlamentarische Entscheidung voraus. Art. 28 Abs. 4 ThürVerf enthalte einen Art. 38 Abs. 3 GG entsprechenden Gesetzesvorbehalt. § 22 Abs. 7 ThürHG sperre eine elektronische Wahl.



---

Der Gesetzgeber habe eine Papierwahl gewollt. In § 22 Abs. 6 ThürHG sei von einem Druck der Stimmzettel die Rede. Auch die 7. und 8. Änderung der Wahlordnung verstießen gegen die Wahlgrundsätze.

Am 31. März 2015 trat die 9. Änderung der Wahlordnung der Antragsgegnerin in Kraft.

Mit Schriftsatz vom 21. Januar 2016 hat der Antragsteller die 9. Änderung in das Verfahren einbezogen und beantragt diesbezüglich,

Art. 1 Nr. 5a und b, Nr. 7, Nr. 10a und b der 9. Änderung der Wahlordnung der Friedrich-Schiller-Universität für unwirksam zu erklären.

Art. 1 Nr. 5 der 9. Änderung hat folgenden Wortlaut:

„§ 13 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

a. In Satz 3 wird nach dem Wort „hauptberuflich“ die Worte „und nicht nur vorübergehend“ eingefügt.

b. Satz 4 erhält folgende Fassung:

<sup>4</sup>Als nicht nur vorübergehendes Mitglied gilt, wer am 10. Arbeitstag vor der Offenlegung des Wahlverzeichnisses mindestens sechs Monate ununterbrochen hauptberuflich, d.h. mindestens im Umfang der Hälfte der tariflichen oder dienstrechtlich vorgeschriebenen Arbeitszeit, an der FSU Jena tätig war oder aufgrund bereits geschlossener Verträge tätig sein wird.“

Diesbezüglich vertritt der Antragsteller die Auffassung, dass diese Änderung die Wahlberechtigung und Wählbarkeit unzulässig weiter einschränke.

Art. 1 Nr. 7 der 9. Änderung lautet wie folgt:

„In Absatz 18 Abs. 2 Satz 1 wird das Wort auszulegen durch das Wort „einzusehen“ ersetzt.“

Dazu trägt der Antragsteller begründend vor, dass die Wahlordnung nunmehr dem Wortlaut des § 22 Abs. 4 S. 2 ThürHG entspreche und damit auf eine Konkretisierung verzichte. Vor Beginn der Wahlhandlung solle feststellbar sein, wer wahlberechtigt und wählbar ist. Damit sei die Beschränkung auf eine Akten- und Dateneinsicht nicht vereinbar.

Art. 1 Nr. 10 der 9. Änderung hat folgenden Wortlaut:

„a. § 28 Abs. 1 wird wie folgt geändert: In Satz 3 wird das Wort „drei“ durch das Wort „sieben“ ersetzt.

---

b. In Satz 3 werden die Worte „von sieben Tagen“ durch die Worte „der Wahlanfechtungsfrist“ ersetzt.“

Der Antragsteller ist der Auffassung, dass die Wahlanfechtungsfrist von sieben Tagen zu kurz sei. Dies gelte insbesondere, weil jetzt die Wahl elektronisch durchgeführt werde. Anstatt der Stimmzettel seien ihm nunmehr Listen mit den abgegebenen Stimmen übergeben worden.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Sie ist der Auffassung, dass der Antrag, soweit dieser sich gegen die 7. Änderung richtet, wegen Ablaufs der Anfechtungsfrist unzulässig sei. Die 7. und 8. Änderung könnten nicht als rechtliche Einheit verstanden werden. Es liege eine ausreichende gesetzliche Ermächtigung für die Durchführung von elektronischen Wahlen im Hochschulgesetz vor. Die Bestimmung des § 22 Abs. 6 ThürHG nehme keine Verkürzung auf eine Papierwahl vor, sondern enthalte nur eine Zuständigkeitsregelung.

Die mit der 8. Änderung geänderten Regelungen verstießen nicht gegen höherrangiges Recht, insbesondere nicht gegen Wahlrechtsgrundsätze. Die zur Abwehr von Gefahren und Risiken durch Manipulationsmöglichkeiten erforderlichen Anpassungen und Änderungen seien bereits mit der 7. Änderung vorgenommen worden. Die 8. Änderung enthalte nur noch wenige Klarstellungen, die sich aus der Urteilsbegründung und der gemeinsamen Diskussion mit den Studierendenvertretern ergeben hätten. In § 25c Abs. 2 S. 1 WahlO-FSU sei der Ermessensspielraum bei Störungen präzisiert worden. Auch seien die Sicherheitshinweise in § 25e Abs. 6 WahlO-FSU umfassender geregelt worden. Diese müssten durch die Studierenden nunmehr bestätigt werden. Im Übrigen seien mit der 8. Änderung nur Klarstellungen vorgenommen worden. Die 8. Änderung ergänze Umfang und Regelungstiefe der Wahlordnung um die verfassungsrechtlichen Vorgaben konsequent umzusetzen.

Dies gelte auch für die 7. Änderung. Es seien nähere und detailliertere Regelungen zum Wahlvorgang und zu den technischen Anforderungen an ein solches System aufgestellt worden. Neben der Festschreibung der Wahlgrundsätze sei nunmehr zentral in § 25e Abs. 1 S. 1 WahlO-FSU geregelt, dass das Wahlsystem aktuellen technischen Standards, insbesondere den Sicherheitsanforderungen für Online-Wahlprodukte des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik entspre-

---

chen müsse. Darüber hinaus seien konkrete technische Anforderungen an das Wahlsystem aufgestellt worden, mit denen insbesondere die geheime Wahl abgesichert werden solle. Auch seien die geforderten Regelungen zur Sicherung der Öffentlichkeit der Wahl, mit denen die Nachvollziehbarkeit des Ergebnisses gesichert wird, aufgenommen worden. Das Wahlergebnis, das nur das Produkt eines Datenverarbeitungsprozesses sein könne, sei kurz nach Abschluss des Rechenprozesses universitätsöffentlich einsehbar. Dieser Prozess könne auch durch Dritte begleitet werden. Bei Hochschulwahlen sei es hinnehmbar, dass nicht jeder Schritt von Laien kontrolliert werden könne.

Auch die 9. Änderung sei wirksam. Durch Art. 1 Nr. 5a und b der 9. Änderung seien die Bestimmungen über die Wahlberechtigung nicht beschränkt, sondern konkretisiert und klargestellt worden. Durch die Änderung des § 18 Abs. 2 S. 1 WahlO-FSU sei lediglich das Wort „auszulegen“ durch „einzusehen“ ausgetauscht worden. Die jetzige Formulierung lasse ausdrücklich offen, ob das Wahlverzeichnis in gedruckter Form vorliegen müsse. Durch Art. 1 Nr. 10a und b sei die Wahlfrist von drei auf sieben Tage verlängert worden. Diese Frist sei ausreichend, um die Wahlprüfung einzuleiten.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird verwiesen auf die Gerichtsakte dieses Verfahrens (ein Band) nebst dem Verwaltungsvorgang zur Normsetzung (ein Hefter) und die Gerichtsakten des Verfahrens 1 N 240/12 (zwei Bände). Diese waren Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

### **Entscheidungsgründe**

Der Normenkontrollantrag hat keinen Erfolg.

Soweit der Normenkontrollantrag sich gegen Bestimmungen der 7. Änderung der Wahlordnung richtet, ist er bereits unzulässig, weil die Antragsfrist abgelaufen ist (1.). Bezogen auf die 8. Änderung der Wahlordnung ist der Antrag überwiegend zulässig, aber insoweit unbegründet (2.). Soweit der Antrag sich gegen die 9. Änderung der Wahlordnung richtet ist er überwiegend zulässig, aber insoweit unbegründet (3.).

---

1. Soweit der Antragsteller Regelungen der 7. Änderung angreift, ist der Antrag unzulässig. Die einjährige Antragsfrist des § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO war insoweit im Zeitpunkt der Stellung des Antrages am 27. Februar 2015 abgelaufen, da die 7. Änderung vom 18. Juni 2013 bereits am 21. Juni 2013 im Verkündungsblatt Nr. 5/2013 veröffentlicht worden war. Soweit es um Regelungen der 7. Änderung geht, wurde die Antragsfrist entgegen der Auffassung des Antragstellers mit der Bekanntmachung der 8. Änderung vom 22. Januar 2014 am 28. Februar 2014 im Verkündungsblatt Nr. 1/2014 nicht erneut in Gang gesetzt. Dem steht nicht entgegen, dass die Antragsgegnerin erkennbar sowohl mit der 7. als auch mit der 8. Änderung der Wahlordnung das Urteil des Thüringer Oberverwaltungsgerichts vom 30. Mai 2013 (Az. 1 N 240/12) umsetzen wollte und dass die Regelungen der 8. Änderung inhaltlich an die Bestimmungen der 7. Änderung anknüpfen. Die 7. Änderung wurde unbefristet und bedingungslos erlassen (vgl. Art. 2 der 7. Änderung). Unerheblich ist in diesem Zusammenhang, dass schon bei Beschlussfassung über die 7. Änderung Einigkeit darüber bestand, dass die Wahlordnung in der Fassung der 7. Änderung nur für die seinerzeit laufende Wahl Anwendung finden sollte. Es ist nachvollziehbar, dass die 7. Änderung nur aufgrund der durch die Vertreter der Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung des Verfahrens 1 N 240/12 am 30. Mai 2013 gewonnenen Erkenntnisse verfasst wurde und dass schon bei Erlass der 7. Änderung Einigkeit darüber bestand, nach Vorliegen der Entscheidungsgründe des Urteils vom 30. Mai 2013 eine Arbeitsgruppe einzusetzen, die klären sollte, inwieweit über die 7. Änderung hinausgehend Änderungsbedarf besteht. Diese Arbeitsgruppe, zu der auch der Antragsteller gehörte, tagte am 20. November 2013. Anhand des dazu gefertigten Protokolls ist nachvollziehbar, dass die 7. Änderung der Wahlordnung mit den „Monita des OVG-Urteils“ abgeglichen und geklärt wurde, ob über die 7. Änderung hinausgehend Veranlassung zu weiteren Änderungen bestand. Die für notwendig erachteten Änderungen sind erkennbar in die 8. Änderung eingeflossen. Soweit der Antragsteller in der mündlichen Verhandlung vorgetragen hat, die 7. Änderung und auch die Wahl 2013 sei von ihm und auch anderen Studierenden nicht angefochten worden, weil man seinerzeit davon ausgegangen sei, die 7. Änderung mit der 8. Änderung anfechten zu können, kann es offen bleiben, ob es sich bei dieser Fehleinschätzung um einen unbeachtlichen Rechtsirrtum handelt oder ob diese möglicherweise auf eine irreführende Informationslage im Senat zurückzuführen ist. Spätestens mit Beschluss der 8. Änderung am 21. Januar 2014 stand fest,

---

dass die Regelungen der 7. Änderung nicht erneut erlassen werden, sondern dass die Wahlordnung in der Fassung der 7. Änderung durch die 8. Änderung nur punktuelle Änderungen erfahren sollte. Zu diesem Zeitpunkt war die Antragsfrist gegen die am 21. Juni 2013 bekannt gemachte 7. Änderung noch nicht abgelaufen. Der Antragsteller hat trotz Nachfrage des Gerichts in der mündlichen Verhandlung nichts dazu vorgetragen, warum er insbesondere nach Beschluss der 8. Änderung bis zum Ablauf der Antragsfrist gegen die 7. Änderung keinen Normenkontrollantrag gestellt hat. Unerheblich ist auch, dass die Wahlordnung in der Fassung der 8. Änderung Grundlage der Anfechtung der Wahl 2014 in dem vor dem Verwaltungsgericht Gera geführten Verfahren 2 K 693/14 Ge war. Der Ausgang eines Wahlanfechtungsverfahrens ist für den Ausgang eines Normenkontrollverfahrens nicht relevant. Der Prüfungsmaßstab ist, soweit es um die Gültigkeit einer Wahlordnung geht, in beiden Verfahrensarten unterschiedlich. In einem verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren kann die Wahlordnung auch nach Ablauf der einjährigen Antragsfrist Gegenstand einer inzidenten Prüfung sein, soweit seitens eines klagenden Beteiligten diesbezügliche Einwände erhoben werden und die Wirksamkeit einer Wahlordnung für den Ausgang des Verfahrens erheblich ist. Eine solche verwaltungsgerichtliche Entscheidung wirkt nur zwischen den Beteiligten („inter partes“). Demgegenüber ist die Überprüfung einer satzungsrechtlichen Wahlordnung in einem innerhalb der Jahresfrist einzuleitenden Normenkontrollverfahren umfassend. Wird eine satzungsrechtliche Wahlordnung in einem Normenkontrollverfahren für unwirksam erklärt, wirkt eine solche Entscheidung „inter omnes“, ist also auch von nicht am Verfahren beteiligten Dritten zu beachten.

Gemessen daran können folgende Regelungen der Wahlordnung der Antragsgegnerin wegen Ablaufs der Antragsfrist nicht mehr angegriffen werden:

a. § 16 Abs. 1 und 4 WahlO-FSU wurden durch Art. 1 Nr. 3 der 7. Änderung eingefügt und ersetzen die entsprechenden Vorschriften der durch Urteil vom 30. Mai 2013 (1 N 240/12) für unwirksam erklärten 6. Änderung.

b. § 23 Abs. 1 S. 4 WahlO-FSU wurde durch Art. 1 Nr. 4 a) der 7. Änderung mit folgendem Wortlaut eingefügt:

<sup>4</sup>Bei elektronischen Wahlen kann der Versand der Wahlunterlagen auch elektronisch erfolgen.“

---

Diese Bestimmung kann wegen Ablaufs der Jahresfrist nicht mehr angegriffen werden.

c. §§ 25a bis 25d WahIO-FSU wurden in Reaktion auf das Urteil vom 30. Mai 2013 durch Art. 1 Nr. 5 der 7. Änderung eingefügt. Insoweit ist die Frist abgelaufen. Nur soweit diese Regelungen durch die 8. Änderung eine Änderung erfuhren, wurden sie innerhalb der Antragsfrist angegriffen (dazu unter 2.).

d. § 25e WahIO-FSU wurde Art. 1 Nr. 6 der 7. Änderung eingefügt. Aus den bereits genannten Gründen ist die Antragsfrist abgelaufen. Bezogen auf § 25e Abs. 2 S. 1 und Abs. 6 WahIO-FSU kommt ergänzend hinzu, dass sich das Verfahren insoweit erledigt hat, da diese Bestimmungen durch die 8. Änderung neu gefasst wurden (vgl. dazu unter 2.).

e. § 26 Abs. 6 und 7 wurden durch Art. 1 Nr. 7 der 7. Änderung (unter teilweise Übernahme des Wortlauts der für nichtig erklärten 6. Änderung) neu gefasst und erhielten folgenden Wortlaut:

„(6) <sup>1</sup>Wird die Wahl als Elektronische Wahl durchgeführt, ist für die Administration der Wahlserver und insbesondere für die Auszählung und Archivierung der Wahl die Autorisierung durch mindestens zwei Berechtigte nach § 8 Abs. 1 Nr. 1 und 2 notwendig. <sup>2</sup>Der Wahlvorstand veranlasst unverzüglich nach Beendigung der Elektronischen Wahl die computerbasierte universitätsöffentliche Auszählung der abgegebenen Stimmen und stellt das Ergebnis durch einen Ausdruck der Auszählungsergebnisse fest, der von zwei Mitgliedern des Wahlvorstandes abgezeichnet wird. <sup>3</sup>Alle Datensätze der elektronischen Internetwahl sind in geeigneter Weise zu speichern. <sup>5</sup>Absatz 5 Satz 5 gilt entsprechend.“

(7) <sup>1</sup>Die Auszählung ist universitätsöffentlich. <sup>2</sup>Die Wahlergebnisse sind vom vorsitzenden Mitglied des Wahlvorstandes zu unterzeichnen und universitätsöffentlich bekannt zu geben. <sup>3</sup>Bei Elektronischen Wahlen sind technische Möglichkeiten zur Verfügung zu stellen, die den Auszählungsprozess reproduzierbar machen. <sup>4</sup>Das vorsitzende Mitglied des Wahlvorstandes übt im Auszählungsraum das Hausrecht aus.“

Insoweit ist die Antragsfrist abgelaufen. Durch die 8. Änderung wurden lediglich in § 26 Abs. 7 Satz 3 nach dem Wort „Auszählungsprozess“ die Worte „für jeden Wähler“ eingefügt (dazu unter 2.).

2. Soweit der Normenkontrollantrag sich gegen die Regelungen der 8. Änderung richtet, mit denen § 25c Abs. 2 (Art. 1 Nr. 8), § 25e Abs. 2 S. 1 (Art. 1 Nr. 9a) und § 25e Abs. 6 WahIO-FSU (Art. 1 Nr. 9b) neu gefasst und § 26 Abs. 7 S. 3 (Art. 1 Nr. 10) WahIO-FSU nach dem Wort „Auszählungsprozess“ um die Worte „für jeden Wähler“ ergänzt wird, ist die einjährige Antragsfrist gewahrt.

---

a. Bezogen auf die Neufassung der Bestimmungen des § 25e Abs. 2 S. 1 (Art. 1 Nr. 9a), § 25e Abs. 6 S. 1 (Art. 1 Nr. 9b) und § 26 Abs. 7 S. 3 (Art. 1 Nr. 10) mangelt es jedoch an der erforderlichen Antragsbefugnis.

Im Vergleich zur Fassung dieser Bestimmungen der wegen Ablaufs der Antragsfrist nicht mehr anfechtbaren 7. Änderung der WahlO-FSU enthält die Fassung der 8. Änderung keine eigenständige Beschwer.

aa. Bezogen auf § 25e Abs. 2 S. 1 WahlO-FSU (in der Fassung der 7. Änderung) wurde die Vorgabe, dass elektronische Wahlurne und elektronisches Wahlverzeichnis technisch getrennt sein müssen, durch die 8. Änderung dahingehend präzisiert, dass die technische Trennung, die auch auf einem Server möglich wäre, durch die Verwendung verschiedener Serverhardware zu verwirklichen ist. Eine Beschwer ist damit im Verhältnis zur 7. Änderung nicht verbunden. Die Antragsgegnerin hat dazu schriftsätzlich - unter Beifügung der „Sicherheitshinweise zu Onlinewahlen“ und auch in der mündlichen Verhandlung erläuternd vorgetragen, dass die Module „Wählerverzeichnis“ und „Wahlurne“ voneinander getrennt sind. Zwischen dem Modul „Wählerverzeichnis“, das keine personenbezogenen Daten, sondern nur anonyme Wahlnummern enthält (vgl. Sicherheitshinweise S. 2), und dem Modul „Wahlurne“ wird nur für den Wahlvorgang über das Modul „Validator“ eine auf das zeitlich notwendige begrenzte Verbindung erzeugt (vgl. dazu auch im Einzelnen auch die als Anlage 11 zum Schriftsatz der Antragsgegnerin vom 28. Juni 2012 in dem Verfahren 1 N 240/12 vorgelegten Sicherheitshinweise zum Online Wahlsystem POLYAS). Würde § 25e Abs. 2 S. 1 WahlO-FSU in der Fassung der 8. Änderung für unwirksam erklärt, hätte dies lediglich zur Folge, dass § 25e Abs. 2 S. 1 WahlO-FSU in der allgemeineren Fassung der nicht mehr anfechtbaren 7. Änderung wieder aufleben würde.

bb. § 25e Abs. 6 S. 1 WahlO-FSU in der Fassung der 8. Änderung enthält im Verhältnis zur Fassung der 7. Änderung ebenfalls keine eigenständige Beschwer. Diese Bestimmung hatte in der Fassung der 7. Änderung folgenden Wortlaut:

„(6) Die Wähler sind über geeignete Sicherheitsmaßnahmen für die Wahlhandlung auf den für die Wahl verwendeten Computern zu informieren; auf kostenfreie Bezugsquellen geeigneter Software ist zu verweisen.“

Durch Art. 1 Nr. 9b der 8. Änderung erhielt § 25e Abs. 6 S. 1 WahlO-FSU folgende Fassung:

---

„(6) <sup>1</sup>Die Wähler sind über geeignete Sicherheitsmaßnahmen zu informieren, mit denen der für die Wahlhandlung genutzte Computer gegen Eingriffe Dritter nach dem aktuellen Stand der Technik geschützt wird; auf kostenfreie Bezugsquellen geeigneter Software ist hinzuweisen.“

Durch diese Neufassung des § 25e Abs. 6 Satz 1 WahIO-FSU wird lediglich die schon durch die 7. Änderung normierte Verpflichtung der Antragsgegnerin, über geeignete Sicherheitsmaßnahmen zu informieren, in der Weise präzisiert, dass diese dem Stand der Technik entsprechen müssen. Auch auf Grundlage der Fassung des § 25e Abs. 6 S. 1 WahIO-FSU in der Fassung der 7. Änderung wäre ein Hinweis auf dem Stand der Technik entsprechende geeignete Sicherheitsmaßnahmen bereits zulässig gewesen. Sowohl die Regelungen der 7. als auch der 8. Änderung zielen erkennbar darauf ab, das Urteil vom 30. Mai 2013 (1 N 240/12) umzusetzen und die Ausspähung der Stimmabgabe zu verhindern.

cc. Soweit § 26 Abs. 7 S. 3 WahIO-FSU (in der Fassung der 7. Änderung) durch Art. 1 Nr. 10 der 8. Änderung um die Worte „für jeden Wähler“ ergänzt wird, mangelt es ebenfalls an der an der erforderlichen Antragsbefugnis. Bei dieser Bestimmung handelt es sich nicht um eine neue Regelung, sondern um eine klarstellende Konkretisierung. Daran ändert auch der in der mündlichen Verhandlung erhobene Einwand des Antragstellers nichts, dass die Antragsgegnerin ihm die Einsicht in Wahlunterlagen verweigert habe, die sich auf eine Wiederholungswahl für eine Gruppe bezog, zu der der Antragsteller als studierender Wähler nicht gehörte. Damit hat der Antragsteller ein Problem geschildert, dass nicht der Normsetzungs- sondern allenfalls der - für die Wirksamkeit der in Rede stehenden Norm nicht erheblichen - Vollzugsebene zuzuordnen ist. „Jeder Wähler“ im Sinne des § 26 Abs. 7 WahIO-FSU ist nach Auffassung des Senats zumindest der Kreis der im Sinne des § 13 WahIO-FSU Wahlberechtigten, die auch nach Maßgabe des § 28 Abs. 1 WahIO-FSU wahlanfechtungsberechtigt sind.

b. Soweit der Normenkontrollantrag sich gegen § 25c Abs. 2 WahIO-FSU (Art. 1 Nr. 8 8. Änderung) und § 25e Abs. 6 S. 2 WahIO-FSU (Art. 1 Nr. 9b 8. Änderung) richtet, ist er unbegründet.

aa. Die Antragsgegnerin ist zum Erlass einer Wahlordnung als Satzung ermächtigt. Gemäß § 3 Abs. 1 ThürHG gibt sich jede Hochschule nach Maßgabe dieses Gesetzes eine Grundordnung, die der Genehmigung des Ministeriums bedarf, sowie andere zur Erfüllung ihrer Aufgaben und Regelungen der Angelegenheiten erforder-



---

liche Satzungen, die, soweit nichts anderes geregelt ist, vom Leiter der Hochschule genehmigt werden. § 22 Abs. 7 ThürHG ermächtigt die Hochschule zum Erlass einer Wahlordnung, die nähere Bestimmungen zur Wahl und zum Wahlverfahren trifft.

Die 8. Änderung der Wahlordnung ist formell wirksam. Nach § 33 Abs. 1 Nr. 1 ThürHG ist der Senat für die Beschlussfassung über Satzungen zuständig, soweit nach dem Hochschulgesetz keine anderen Zuständigkeiten bestimmt sind. Dies ist für die Wahlordnung und damit auch für die Änderungen der Wahlordnung der Fall, da das Hochschulgesetz keine anderweitige Zuständigkeit bestimmt. Vorliegend oblag auch dem Rektor die Genehmigung der Satzungsänderung. Gemäß § 3 Abs. 1 ThürHG werden Satzungen, soweit nichts anderes geregelt ist, vom Leiter der Hochschule genehmigt. Dies ist - wie sich aus § 27 ThürHG ergibt - der Präsident bzw. der Rektor. Der Rektor der Antragsgegnerin genehmigte die 8. Änderung der Wahlordnung am 22. Januar 2014. Die 8. Änderung der Wahlordnung wurde gegenüber dem Thüringer Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur mit Schreiben vom 22. Januar 2014 angezeigt (§ 3 Abs. 2 Satz 3 ThürHG). 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 wurde am 28. Februar 2014 gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 ThürHG im Verkündungsblatt der Antragsgegnerin veröffentlicht und ist damit ordnungsgemäß bekanntgemacht worden.

Entgegen der Auffassung des Antragstellers bedarf es für die Einführung von elektronischen Hochschulwahlen nach Thüringer Landesrecht keiner über § 22 Abs. 7 ThürHG hinausgehenden gesetzlichen Grundlage. Eine auf Grundlage des § 22 Abs. 7 ThürHG erlassene satzungsrechtliche Regelung ist vielmehr ausreichend. Zur Begründung wird Bezug genommen auf die überzeugenden Ausführungen des 1. Senats in dem Urteil vom 30. Mai 2013 (Az. 1 N 240/12), denen sich der nunmehr für das Hochschulrecht zuständige 4. Senat anschließt. Die Ausführungen des Antragstellers bieten keine Veranlassung, von dieser Rechtsprechung abzuweichen. Insbesondere kann aus der Existenz des § 22 Abs. 6 ThürHG nicht geschlossen werden, dass der Thüringer Landesgesetzgeber sich gegen die Durchführung von Onlinewahlen im Hochschulbereich entschieden hätte. Nach der vorgenannten Bestimmung sorgt der Kanzler für den Druck der Wahlbekanntmachung und der Stimmzettel. Die Antragsgegnerin weist zutreffend darauf hin, dass es sich insoweit ledig-

---

lich um eine Zuständigkeitsbestimmung handelt. Eine auf die Ablehnung von Onlinewahlen gerichtete Willensbildung des Gesetzgebers lässt sich daraus nicht ableiten. Die Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung belegt vielmehr, dass der Thüringer Gesetzgeber die fortschreitende technische Entwicklung, die überhaupt erst die Durchführung internetbasierter Online-Wahlen ermöglicht, bisher nicht zur Änderung des Thüringer Hochschulgesetzes im Allgemeinen und des § 22 Abs. 6 ThürHG im Besonderen veranlasste. Diese Bestimmung existierte bereits im Thüringer Hochschulgesetz vom 10. Juli 1992 - ThürHG 1992 - (GVBl. S. 315) als § 41 Abs. 3 S. 1 ThürHG, wurde im Rahmen der durch das Vierte Gesetz zur Änderung des Hochschulrahmengesetzes zum 1. Januar 1999 veranlassten Novellierung des Thüringer Hochschulgesetzes durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Thüringer Hochschulgesetzes vom 12. Mai 1999 (GVBl. S. 276) wortgleich als § 22 Abs. 6 ThürHG übernommen und gilt bis heute unverändert fort.

bb. § 25c Abs. 2 WahIO-FSU ist materiell nicht zu beanstanden. Diese Bestimmung erhielt durch Art. 1 Nr. 8 der 8. Änderung folgende Fassung:

„(2) <sup>1</sup>Werden während der elektronischen Wahl Störungen bekannt, die ohne Gefahr eines vorzeitigen Bekanntwerdens oder Löschens der bereits abgegebenen Stimmen behoben werden können und eine mögliche Stimmenmanipulation ausgeschlossen ist, kann der Vorstand solche Störungen beheben oder beheben lassen und die Wahl fortsetzen; andernfalls ist die Wahl ohne Auszählung der Stimmen zu stoppen. <sup>2</sup>Wird die Wahl fortgesetzt, ist die Störung und deren Dauer im Protokoll zur Wahl zu vermerken. <sup>3</sup>Im Falle des Abbruchs der Wahl entscheidet die Wahlleitung im Einvernehmen mit dem Wahlvorstand über das weitere Verfahren; § 30 gilt entsprechend.“

Durch diese Neufassung werden in Umsetzung des Urteils vom 30. Mai 2013 (Az.: 1 KO 240/12) „ermessenslenkende Vorgaben“ für die Entscheidung des Wahlvorstandes geregelt, ob eine Wahl bei Eintritt technischer Störungen zu unterbrechen oder abubrechen ist. Unerheblich ist, dass diese Vorgaben „gesetzestechnisch“ nicht auf der Rechtsfolgenseite geregelt werden. Das verfolgte Ziel, dem Wahlvorstand vorzugeben, wie in einem solchen Fall zu verfahren ist, wird durch ein gleichwertiges, sich im weiten Gestaltungsspielraum des Normgebers haltendes Regelungskonzept erreicht. In § 25c Abs. 2 S. 1 1. HS WahIO-FSU werden auf der Tatbestandsseite die Voraussetzungen formuliert, bei deren Vorliegen der Wahlvorstand überhaupt trotz Vorliegen einer technischen Störung zur Fortsetzung der Wahl berechtigt ist. Durch die Verwendung des Wortes „andernfalls“ in § 25c Abs. 2 S. 1 2. HS WahIO-FSU wird verdeutlicht, dass die Wahl in allen anderen Fällen, in denen

---

die Voraussetzungen des § 25c Abs. 2 S. 1 1. HS WahIO-FSU nicht vorliegen, abgebrochen werden muss.

d. Durch Art. 9b der 8. Änderung wurde § 25e Abs. 6 um folgenden Satz 2 ergänzt, der in der Fassung der 7. Änderung noch nicht enthalten war:

„<sup>2</sup>Die Kenntnisnahme der Sicherheitshinweise ist vor der Stimmabgabe durch den Wähler in verbindlicher Form zu bestätigen.“

Durch diese Bestimmung wird die technische Anforderung aufgestellt, dass das verwendete elektronische Wahlsystem dem Wähler die Stimmabgabe nur ermöglichen darf, wenn er zuvor verbindlich bestätigt hat, die Sicherheitshinweise zur Kenntnis genommen zu haben. Diese neue Regelung knüpft erkennbar an die Ergebnisse der zur Vorbereitung der 8. Änderung eingesetzten Arbeitsgruppe an und zielt darauf ab, eine Verletzung des Grundsatzes der geheimen Wahl durch Manipulation oder Ausspähung der Stimmabgabe innerhalb des technischen Systems zu verhindern. Entgegen der Auffassung des Antragstellers bedarf § 25e WahIO-FSU keiner ergänzenden Regelung, die sicherstellt, dass der Wähler seine Stimme in der „realen“ Umgebung unbeobachtet abgibt. Bei der Bewertung der satzungsrechtlichen Bestimmungen ist zu berücksichtigen, dass bei der Ausgestaltung der rechtlichen Vorgaben für internetbasierte Online-Wahlen danach zu differenzieren ist, ob es sich um rechtliche Vorgaben für die zu erfüllenden technischen Anforderungen an ein zur Anwendung gelangendes elektronisches Wahlsystem oder die „reale“ Umgebung handelt, in der der Wähler seine Stimme abgibt. Ebenso wie bei der Briefwahl wird bei der internetbasierten Online-Wahl nicht wie bei der Stimmenabgabe an der Urne (vgl. dazu § 25 WahIO-FSU) z. B. mittels einer Wahlkabine durch den Wahlvorstand sichergestellt, dass der Wähler seine Stimme in einer Umgebung abgeben kann, in der er unbeobachtet bleibt. Vielmehr liegt es im Schwerpunkt im Verantwortungsbereich des Wählers, dies sicherzustellen. Diese Differenzierung zwischen rechtlichen Vorgaben für die technischen Anforderungen an ein zur Anwendung gelangendes elektronisches Wahlsystem und den rechtlichen Vorgaben an die „reale“ Umgebung, in der die „virtuelle“ Stimmenabgabe am Computer stattfindet, liegt auch der Wahlordnung der Antragsgegnerin zugrunde. So regeln §§ 24, 25d WahIO-FSU die Stimmabgabe durch Brief, § 25 WahIO-FSU die Stimmabgabe an der Urne und § 25a WahIO-FSU die Stimmabgabe bei der elektronischen Wahl. Davon zu unterscheiden ist § 25e WahIO-FSU, der die technischen Anforderungen für das zu verwendende elektroni-

---

sche Wahlsystem konkretisiert. Deshalb ist es folgerichtig, dass diese Bestimmung keine Vorgaben dazu enthält und auch nicht enthalten muss, wie der Wähler bei der „virtuellen“ Stimmabgabe sicherzustellen hat, dass diese in der „realen“ Umgebung unbeobachtet bleibt. Dies setzt sich konsequent in den in § 25e Abs. 1 WahIO-FSU in Bezug genommenen Sicherheitsanforderungen für Online-Wahlprodukte des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnologie fort. Diese Sicherheitsanforderungen werden in dem „Common Criteria Schutzprofil für Basissatz von Sicherheitsanforderungen an Online-Wahlprodukte - BSI-CC-PP-0037 - Version 1.0“ festgelegt (vgl. dazu und zu dieser Regelung in der WahIO-FSU Roßnagel/Richter, DuD 2014, 93 - 97). Auf S. 36 des BSI-CC-PP-0037 wird unter Rn. 180 dazu folgendes ausgeführt:

„Der Wähler kann seine Stimme unbeobachtet abgeben. Hierfür muss der Wähler sorgen. Der EGV (*Anm.*: Evaluationsgegenstand) kann nicht verhindern, dass dem Wähler über die Schulter geschaut wird, während er seine Stimme abgibt. Der Wahlveranstalter ist dafür verantwortlich, dem Wähler angemessene Hinweise für die unbeobachtete Stimmenabgabe zu geben.“

Insofern erweist sich der diesbezügliche Hinweis des Antragstellers in der mündlichen Verhandlung zwar als zutreffend, aber nicht weiterführend. Offen bleiben kann, ob es entsprechend der Forderung des Antragstellers einer ergänzenden Regelung über die unbeobachtete Stimmabgabe in § 25a WahIO-FSU bedürfte (vgl. für die Briefwahl insbesondere § 24 Abs. 2 S. 1 WahIO-FSU) und ob eine Pflicht der Antragsgegnerin zur einer solchen Ergänzung aus dem Grundsatz der geheimen Wahl abgeleitet werden könnte. Diese Bestimmung ist wegen Ablaufs der Jahresfrist nicht mehr angreifbar und deshalb auch nicht Gegenstand der Begründetheitsprüfung.

3. Soweit der Antragsteller am 21. Januar 2016 Art. 1 Nr. 5, Nr. 7 und Nr. 10 der am 30. März 2015 im Verkündungsblatt Nr. 4/2015 bekannt gemachten 9. Änderung der Wahlordnung in das Normenkontrollverfahren einbezogen hat, ist die einjährige Antragsfrist gewahrt. Der Antrag ist jedoch unbegründet. Die 9. Änderung ist formell wirksam. Die von dem Antragsteller angegriffenen Änderungen sind auch materiell wirksam.

a. Durch Art. 1 Nr. 5 der 9. Änderung wird § 13 Abs. 1 WahIO-FSU wie folgt geändert:

„a. In Satz 3 wird nach dem Wort „hauptberuflich“ die Worte „und nicht nur vorübergehend“ eingefügt.

---

b. Satz 4 erhält folgende Fassung:

<sup>4</sup>Als nicht nur vorübergehendes Mitglied gilt, wer am 10. Arbeitstag vor der Offenlegung des Wahlverzeichnisses mindestens sechs Monate ununterbrochen hauptberuflich, d.h. mindestens im Umfang der Hälfte der tariflichen oder dienstrechtlich vorgeschriebenen Arbeitszeit, an der FSU Jena tätig war oder aufgrund bereits geschlossener Verträge tätig sein wird.“

Soweit der Antragsteller diesbezüglich die Auffassung vertritt, dass diese Änderung die Wahlberechtigung und Wählbarkeit unzulässig einschränke, ist dem nicht zu folgen. Entgegen seiner Auffassung kommt es gerade bei wissenschaftlichen Mitarbeitern für die Abgrenzung zur - nicht zur Wahlberechtigung führenden - vorübergehenden Tätigkeit auf den Umfang der zeitlichen Beschäftigung an. Das ergibt sich aus Folgendem:

§ 13 WahIO-FSU regelt das aktive und passive Wahlrecht. Nach § 13 Abs. 1 S. 1 WahIO-FSU sind die Mitglieder der Universität i. S. d. § 20 Abs. 1 ThürHG wahlberechtigt. Mitglieder der Universität sind neben den Studierenden die „nicht nur vorübergehend“ oder „gastweise hauptberuflich Tätigen.“ Diese Änderung des § 13 Abs. 1 S. 3 WahIO-FSU durch Art. 1 Nr. 5a der 9. Änderung ist offenkundig mit den gesetzlichen Vorgaben des § 20 Abs. 1 ThürHG vereinbar, da insoweit lediglich der Wortlaut des § 13 Abs. 1 WahIO-FSU an den Wortlaut des § 20 Abs. 1 S. 1 ThürHG angeglichen wird.

Auch die Änderung des § 13 Abs. 1 S. 4 WahIO-FSU durch Art. 1 Nr. 5b der 9. Änderung ist mit höherrangigem Recht vereinbar. Diese Bestimmung enthielt schon vor Erlass der 9. Änderung eine Definition des Begriffs „hauptberuflich“ und hatte folgenden Wortlaut:

„Als hauptberuflich gilt die Tätigkeit, die mindestens die Hälfte der tariflichen oder dienstrechtlich vorgeschriebenen Arbeitszeit umfasst.“

Durch die 9. Änderung wurde diese Bestimmung um eine Definition bzw. Konkretisierung des Begriffs „nicht nur vorübergehend“ ergänzt. Diese ist demzufolge auch nur Gegenstand der Begründetheitsprüfung. Die vorgenommene Konkretisierung des Begriffs „nicht nur vorübergehend“ ist mit höherrangigem Recht vereinbar. Insofern ist zunächst festzuhalten, dass § 20 ThürHG keine gesetzliche Definition dieses unbestimmten Rechtsbegriffs enthält. Die von der Antragsgegnerin vorgenommene konkretisierende Auslegung hält sich im Rahmen der durch juristische Auslegungsregelungen gezogenen Grenzen. Insbesondere ist keine den Personenkreis der Wahlberechtigten weiter ziehende Regelung geboten. Dabei ist zunächst zu berück-

---

sichtigen, dass eine sich allein am Wortlaut orientierende Auslegung es sogar zulassen würde, als „nicht nur vorübergehend“ Tätige nur unbefristet beschäftigte Mitglieder anzusehen. Dieser Personenkreis fällt eindeutig unter den Personenkreis der „nicht nur vorübergehend“ Tätigen, da ein unbefristetes Arbeitsverhältnis im Grundsatz auf Dauer angelegt ist. Demgegenüber hat jedes befristete Arbeitsverhältnis einen vorübergehenden Charakter, weil schon bei seiner Begründung im Grundsatz die Beendigung nach Fristablauf angelegt ist. Da unbefristete Arbeitsverhältnisse gerade im Bereich der wissenschaftlichen Mitarbeiter nicht die Regel, sondern die Ausnahme sind, wäre eine solche enge Auslegung jedoch mit den Wahlgrundsätzen nur schwer vereinbar, da weite Teile der an einer Universität Beschäftigten sowohl aktiv als auch passiv von der Wahl ausgeschlossen wären und daran anknüpfend auch unverhältnismäßig an der Ausübung ihrer Mitwirkungsrechte i. S. d. § 21 ThürHG gehindert wären. Durch Art. 1 Nr. 5b der 9. Änderung wird nunmehr durch die Antragsgegnerin klargestellt, dass nicht nur unbefristet, sondern auch zeitlich befristet Tätige aktiv und passiv wahlberechtigt sind. Des Weiteren wird in Abgrenzung zu dem Begriff „nur vorübergehend“ klargestellt, dass zumindest eine Beschäftigung von sechs Monaten erforderlich ist. Damit ist rechtssicher feststellbar, welcher Personenkreis i. S. d. § 13 WahlO-FSU wahlberechtigt ist. Streitigkeiten über die Wahlberechtigung werden damit vermieden. Diese konkretisierende Entscheidung hält sich im Rahmen des durch § 22 Abs. 7 ThürHG der Antragsgegnerin eröffneten Gestaltungsermessens. Der Antragsteller vermochte auch in der mündlichen Verhandlung keine überzeugenden Gründe darzulegen, warum auch eine Tätigkeit von weniger als sechs Monaten „nicht nur vorübergehend“ sein soll. Soweit er vorgetragen hat, dass es gerade im Bereich der wissenschaftlichen Mitarbeiter zum Abschluss von sich aneinander reihenden, jeweils einen kürzeren Zeitraum umfassenden „Kettenverträgen“ kommt, bedarf es keiner Klärung, ob diese von der Antragsgegnerin bestrittene, nicht näher vom Antragsteller untersetzte Behauptung zutrifft. Für die Feststellung der Wahlberechtigung kommt es schon nach dem Wortlaut des § 13 Abs. 1 S. 4 WahlO-FSU (in der Fassung der 9. Änderung) nicht auf die Dauer eines jeweils aktuell laufenden Zeitvertrages, sondern auf den gesamten am 10. Arbeitstag vor der Offenlegung des Wahlverzeichnisses schon abgelaufenen und schon absehbaren Zeitraum an.

b. Entgegen der Auffassung des Antragstellers ist es offenkundig mit höherrangigem Recht vereinbar, dass durch Art. 1 Nr. 7 9. Änderung in § 18 Abs. 2 S. 1 WahlO-FSU

---

das Wortes „auszulegen“ durch das Wort „einzusehen“ ersetzt wird. Diese Bestimmung regelt in Konkretisierung des § 22 Abs. 4 S. 2 ThürHG einen Anspruch auf Einsichtnahme in das Wählerverzeichnis. Auch § 22 Abs. 4 S. 2 ThürHG verwendet das Wort „einzusehen“. Der Antragsteller trägt nichts dazu vor, warum die Verwendung des Wortes „auszulegen“ geboten sein könnte. Dagegen spricht sogar, dass es sich bei der bisherigen Verwendung des Begriffs „auszulegen“ gar nicht um eine Konkretisierung handelt. Der Begriff „auszulegen“ beschreibt bei enger Auslegung nur den Vorgang, der die Einsichtnahme der Wahlberechtigten erst vorbereitet. Ungeachtet dessen, ist es im Hinblick auf den eindeutigen Wortlaut des § 22 Abs. 4 S. 2 ThürKG unzweifelhaft, dass an die bisher satzungsrechtlich nur geregelte Pflicht zur Auslegung des Wahlverzeichnisses die gesetzliche Berechtigung zur Einsichtnahme anknüpft, ohne dass diese auf Satzungsebene ausdrücklich geregelt war. Aus diesem Grund spricht viel dafür, dass es sich bei der bisherigen Verwendung des Begriffs „auszulegen“ um ein Synonym zu dem Begriff „einzusehen“ handelte, dem die Vorstellung zugrunde lag, dass die Einsichtnahme in ein (in Papierform) auszulegendes Wahlverzeichnis erfolgen soll. Soweit der Antragsteller meint, dass eine Beschränkung auf eine „Akten- oder Dateneinsicht“ mit dem Zweck, die Wahlberechtigung zu überprüfen, nicht vereinbar sei, berücksichtigt er nicht, dass § 22 Abs. 4 S. 2 ThürHG nur einen Einsichtnahmeanspruch, aber keinen Anspruch auf Mitnahme bzw. Aushändigung des Wahlverzeichnisses (in gedruckter oder digitaler Form) begründet. Aus diesem Grund ist es ausgeschlossen, dass die Änderung des § 18 Abs. 2 S. 1 WahIO-FSU durch Art. 1 Nr. 7 9. Änderung eine Beschränkung auf eine Akten- oder Dateneinsicht enthält. Auch vor dieser Änderung bestand nur ein Einsichtsrecht.

c. Soweit in § 28 Abs. 1 WahIO-FSU durch Art. 1 Nr. 10 9. Änderung das Wort „drei“ durch das Wort „sieben“ ersetzt wird, enthält diese Änderung im Verhältnis zur vorherigen Fassung keine Beschwer, sondern auch nur eine Begünstigung. Die Frist zur Einleitung eines Wahlprüfungsverfahrens wird von drei auf sieben Tage verlängert. Allein diese Änderung berechtigt den Antragsteller nicht, eine noch längere Frist zu fordern. Wäre Art. 1 Nr. 10 9. Änderung unwirksam, würde die kürzere Frist von drei Tagen wieder aufleben, da bezogen auf § 28 Abs. 1 WahIO-FSU in der vorangehenden Fassung die Antragsfrist schon lange abgelaufen ist. Auch der ergänzende Vortrag des Antragstellers in der mündlichen Verhandlung rechtfertigt keine andere Einschätzung. Er hat unter Vorlage entsprechender, die Stimmzettel ersetzender Listen,

---

geltend gemacht, dass es unzumutbar sei, diese Listen innerhalb der Anfechtungsfrist durchzusehen und daran anknüpfend zu den Wahlverstößen vorzutragen. Da bei Durchführung einer Urnenwahl alle abgegebenen Stimmzettel innerhalb der Wahlanfechtungsfrist einer Überprüfung unterzogen werden müssten, erschließt es sich dem Senat nicht, warum die Überprüfung der Listen, in denen die abgegebenen Stimmen auch schon den jeweiligen Kandidaten zugeordnet werden, einen längeren Zeitraum beanspruchen soll, als eine Überprüfung der Stimmzettel. Ob das Ergebnis der Wahl korrekt festgestellt wurde, ließe sich im letztgenannten Fall nur durch eine erneute Auszählung überprüfen. Dies dürfte bei Durchsicht von Stimmzetteln einen längeren Zeitraum beanspruchen als die Überprüfung der Listen.

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).

### **R e c h t s m i t t e l b e l e h r u n g**

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.

Vizepräsident

Dr. Hüsck

von Saldern

Dr. Meisel

ist urlaubsbedingt an der

Unterschriftsleistung gehindert.

von Saldern

## **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 den Empfehlungen des Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 7./8. Juli 2004, wonach in Verfahren betreffend Hochschulwahlen der Auffangstreitwert zugrunde zu legen ist.

---

Hinweis:

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

Vizepräsident

Dr. Hüscher

von Saldern

Dr. Meisel

ist urlaubsbedingt an der  
Unterschriftsleistung gehindert.

von Saldern