

„Rechtliche Voraussetzungen für verbindliche kommunale
elektronische Partizipation in Nordrhein-Westfalen“

Thomas Weiler, ass.iur.
Konstantinstr. 45, 53179 Bonn
thomas.weiler@hspv.nrw.de

als kooperative Promotion im Rahmen des
Fortschrittsskolleg NRW Online-Partizipation
der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen
und der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

betreut durch:

Prof. Dr. Martin Morlok

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Rechtstheorie und Rechtssoziologie,
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Prof. Dr. Lothar Michael

Prodekan der Juristischen Fakultät, Professur für Öffentliches Recht,
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Prof. Dr. Frank Bätge

Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen

Prof. Dr. Stefan Marschall

Politikwissenschaft, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Herrn Christoph Hurniak, Stadt Köln

Inhaltsverzeichnis

I. Einführung	1
1. Legitimation durch Partizipation - „Krise der Demokratie“?	1
2. Neue Partizipationskultur, Auswirkungen und Reaktionen	4
3. Wieder steigende Parteimitgliedszahlen und Wahlbeteiligungen – ist der Trend gebrochen?	12
4. Unterschiedliche Wahlbeteiligung	17
5. Elektronische Lösungen – Elektronische Demokratie?	19
6. Zielsetzung der Arbeit und Begrifflichkeiten	22
a) Partizipationsverfahren	22
b) Digitalisierung	25
c) Online Wahlen in Estland	27
II. Nutzen und Sinn von elektronischen Wahlen und Abstimmungen und damit verbundene Risiken	29
1. Sinn und Bedeutung von Wahlen und Abstimmungen im demokratischen System der Bundesrepublik Deutschland	30
2. Bereits durchgeführte elektronische verbindliche Partizipation	33
a) Erste Bestrebungen in Deutschland	33
b) Einsatz bei der Bundestagswahl 2005	34
c) Entwicklungen nach der „Wahlcomputer“-Entscheidung	36
d) Wahlen bei Selbstverwaltungsträgern	37
3. Mögliche Vorteile der elektronischen Partizipation	38
a) Erleichterungen für Personen mit Behinderungen	39
b) Auslandswähler	39
c) Kosteneinsparungen	41
d) Vorteile bei der Auszählung	42
e) Verständlicherer Wahlvorgang	42
f) Information, Geschwindigkeit, Unmittelbarkeit und Transparenz	43
g) Vorteile gegenüber der Briefwahl	44
4. Potentielle Risiken und Nachteile von elektronischen Verfahren	45
a) Stimmabgabe und Zählung	45
b) Angriffe von außen auf den Wahlvorgang	45
c) Überlastung/technische Probleme der Systeme	47
d) Sicherheitsanforderungen	47
e) Einfluss auf die Wahlbeteiligung	48

f) Verifizierbarkeit der Ergebnisse und Vertrauen in das Verfahren	49
g) Abkehr von der gemeinsame Wahl	50
h) Notwendigkeit der Abwägung	50
III. Anforderungen an das Wahlverfahren bei Distanzwahlen und -abstimmungen	53
1. Parallelen und Unterschiede zur Briefwahl	53
2. Bundesverfassungsgerichts-Entscheidungen zur „Briefwahl“	55
3. Vereinfachung der Briefwahl und elektronische Elemente bei der Briefwahl	59
4. Die Identifikation des Wählers bei der Distanzwahl	61
a) Das derzeitige Verfahren bei der Briefwahl	61
b) Der maschinenlesbare und der elektronische Ausweis	62
c) Die elektronische Signatur	63
d) Die Verwendung von Codes	64
e) Weitere Optionen	64
5. Sicherung der freien und geheimen Wahl bei der Distanzwahl durch Möglichkeit der Mehrfachwahl	64
a) Möglichkeit der mehrfachen Stimmabgabe: welche Stimme zählt?	65
b) Gefahr des Stimmen(ver)kaufs	65
c) Verstoß gegen den Grundsatz der gleichen Wahl?	66
IV. Grundsätzliche Konzepte und Definitionen von elektronischen Wahl- und Abstimmungsverfahren	67
1. Unterscheidungen innerhalb der elektronischen Verfahren	68
2. Zu beachtende Sicherheitsaspekte aufgrund des verwendeten Verfahrens	69
V. Formelle Rechtmäßigkeitsaspekte bei der Einführung von elektronischen Verfahren für Wahlen und Abstimmungen	72
1. Zuständiger Normgeber	72
2. Selbstverwaltungsautonomie	73
3. Einteilung der Wahlen und Abstimmungen nach Bedeutung und Konsequenzen für die Autonomie des Entscheidungsträgers	75
VI. Materielle Zulässigkeitsvoraussetzungen der elektronischen Wahl und Abstimmung	79
1. Demokratie	79
2. Geschriebene Wahlrechtsgrundsätze	82
a) Allgemeinheit der Wahl	83
b) Unmittelbarkeit der Wahl	88
c) Freiheit der Wahl	89
d) Gleichheit der Wahl	92

e)	Geheimheit der Wahl _____	95
3.	Gebot der Öffentlichkeit der Wahl _____	98
a)	Herleitung und Inhalt _____	98
b)	Problematik bei der elektronischen Wahl _____	100
c)	Lösungsansätze: Stimmzettelausdruck _____	101
d)	Stichprobenkontrolle _____	102
e)	„Digitaler Wahlstift“ oder Scanner _____	102
f)	Papierlose Wahl oder Abstimmung _____	103
4.	Alternative: Die Verifizierbarkeit der Wahl und Zertifizierung der Geräte _____	106
5.	Bedeutung der weiteren Staatsstrukturprinzipien für elektronische Wahlen _____	108
a)	Rechtsstaat _____	109
b)	Republik _____	110
6.	Abwägung zwischen den genannten Grundsätzen _____	112
7.	Übertragbarkeit der Grundsätze auf Abstimmungen _____	114
VII. Grundsätze bei Wahlen und Abstimmungen bei Selbstverwaltungskörperschaften _____		117
1.	Selbstverwaltungskörperschaften _____	117
a)	Kommunale Selbstverwaltung _____	118
b)	Funktionale Selbstverwaltung _____	119
c)	Geltung der Wahlrechtsgrundsätze, insbesondere des Öffentlichkeitsgrundsatzes, in der Selbstverwaltung _____	122
d)	Beispielsfälle – Wahlen bei den Sozialversicherungs-trägern und an Hochschulen _____	123
aa)	Wahlen bei Sozialversicherungsträgern _____	124
bb)	Wahlen an Hochschulen _____	126
cc)	Entscheidungen des OVG Thüringen zur elektronischen Wahl _____	130
dd)	Darstellung des an der Universität Jena verwendeten Systems _____	136
ee)	Bewertung des verwendeten Systems _____	137
2.	Geltung der Grundsätze für gesetzlich nicht vorgeschriebene Wahlen und Abstimmungen _____	140
a)	Gesetzlich nicht vorgeschriebene Wahlen und Abstimmungen auf kommunaler Ebene _____	140
b)	Insbesondere: § 27a GO NRW _____	142
c)	Anzuwendende Grundsätze _____	144
aa)	Allgemeinheit der Wahl _____	145
bb)	Unmittelbarkeit der Wahl _____	145
cc)	Freiheit der Wahl _____	145
dd)	Gleichheit der Wahl _____	146
ee)	Geheimheit der Wahl _____	146
ff)	Öffentlichkeit der Wahl _____	146

VIII. Online-Wahlen in Estland und Übertragbarkeit auf Wahlen und Abstimmungen in Deutschland	148
1. Das Wahl- und Abstimmungssystem in Estland	149
2. Elektronische verbindliche Partizipation in Estland	151
3. Darstellung des verwendeten technischen Systems für Online-Partizipation in Estland	154
4. Entscheidungen des Estnischen Obersten Gerichtshofs	157
5. Überprüfung des derzeit in Estland verwendeten Systems anhand der in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Kriterien	161
a) Einhaltung der geschriebenen Wahlrechtsgrundsätze	161
aa) Allgemeinheit, Unmittelbarkeit und Gleichheit der Wahl	161
bb) Freiheit und Geheimheit der Wahl	163
b) Einhaltung des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Wahl	165
c) Einhaltung der Staatsstrukturprinzipien und Vorgaben/Empfehlungen auf europäischer Ebene	166
6. Rückschlüsse für eine Einführung elektronischer Wahlen in Deutschland	166
IX. Vorgeschlagene elektronische Wahlverfahren und Überprüfung auf Einhaltung der rechtlichen Kriterien	169
1. Das Verfahren von Henning/Volkamer/Budurushi	169
a) Erläuterung des Wahlverfahrens	169
b) Vorteile des Wahlverfahrens	171
c) Einhaltung der geschriebenen Wahlrechtsgrundsätze	171
aa) Allgemeinheit, Unmittelbarkeit und Gleichheit der Wahl	172
bb) Freiheit und Geheimheit der Wahl	172
d) Einhaltung des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Wahl	173
e) Einhaltung der Staatsstrukturprinzipien	173
f) Abwägung der Grundsätze	174
g) Bewertung	174
2. Der digitale Wahlstift	174
a) Erläuterung des Wahlverfahrens	177
b) Mögliche Vorteile des Wahlverfahrens	178
c) Einhaltung der geschriebenen Wahlrechtsgrundsätze	178
d) Einhaltung des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Wahl	180
e) Einhaltung der Staatsstrukturprinzipien	180
f) Abwägung der Grundsätze	180
g) Bewertung	180
X. Darstellung eines möglichen Präsenzwahlverfahrens für Parlamentswahlen	182
1. Erläuterung des Wahlverfahrens	182

2.	Vorteile des Wahlverfahrens _____	184
3.	Einhaltung der geschriebenen Wahlrechtsgrundsätze _____	184
	a) Allgemeinheit, Unmittelbarkeit und Gleichheit der Wahl _____	185
	b) Freiheit und Geheimheit der Wahl _____	186
4.	Einhaltung des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Wahl _____	186
5.	Einhaltung der Staatsstrukturprinzipien und Vorgaben/Empfehlungen auf europäischer Ebene _____	187
6.	Abwägung der Grundsätze _____	187
7.	Bewertung _____	187
XI. Darstellung eines möglichen Online-Wahlverfahrens für Wahlen nach § 27a		
	Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen _____	189
1.	Erläuterung des Wahlverfahrens _____	189
2.	Vorteile des Verfahrens _____	190
3.	Einhaltung der geschriebenen Grundsätze _____	191
	a) Allgemeinheit, Unmittelbarkeit und Gleichheit der Wahl _____	192
	b) Freiheit und Geheimheit der Wahl _____	192
4.	Einhaltung des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Wahl _____	193
5.	Einhaltung der Staatstrukturprinzipien _____	194
6.	Abwägung der Grundsätze _____	194
7.	Bewertung _____	195
XII. Abschließende Bewertungen und Empfehlungen _____		
1.	Einhaltung der geschriebenen Wahlrechtsgrundsätze _____	196
2.	Gebot der öffentlichen Wahl/Abstimmung _____	197
3.	Wahlen bei Selbstverwaltungskörperschaften _____	197
4.	Distanzwahl bzw. -abstimmung _____	198
5.	Präsenzwahl bzw. -abstimmung _____	199
6.	Zusammenfassende Empfehlung _____	199
Verzeichnis der verwendeten Literatur und Quellen _____		VII
I: Kommentare, Monographien, Festschriften, Sammelbände _____		VII
II: Aufsätze und Beiträge _____		X
III: Internetquellen _____		XVI

I. Einführung

Die im Rahmen dieser Dissertation durchgeführten Forschungsarbeiten waren Teil des durch das Land Nordrhein-Westfalen geförderten NRW-Fortschrittskollegs „Online-Partizipation“. Dies ist ein vom Land Nordrhein-Westfalen gefördertes Graduiertenkolleg, in dem Wissenschaftler¹ aus der Betriebswirtschaft, Informatik, Kommunikationswissenschaft, Politikwissenschaft, Rechtswissenschaft und Soziologie gemeinsam mit Partnern aus der Praxis zusammenarbeiten. Als Hochschulen sind die Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf und die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung des Landes Nordrhein-Westfalen beteiligt. Ziel des Fortschrittskollegs ist es, die Möglichkeiten des Internets zur Beteiligung von Betroffenen an für sie relevanten Entscheidungen zu untersuchen.

Die leitende Fragestellung des Kollegs lautet:

„Wie und unter welchen Bedingungen kann das Potential von Online-Partizipation auf kommunaler Ebene systematisch entwickelt, praktisch genutzt und wissenschaftlich evaluiert werden?“²

1. Legitimation durch Partizipation - „Krise der Demokratie“?

„Wahlmüdigkeit“, „demokratisches Defizit“, „Wählerentfremdung“, „Parteienverdruss“ und andere negative Klassifizierungen sind Schlagworte, die in den letzten Jahren häufig in Diskussionen über politische Partizipation in Deutschland zu hören waren. Die Wahlbeteiligung war über Jahre hinweg relativ niedrig und das Interesse der Bürger, sich an politischen Prozessen zu beteiligen, sank ebenso stetig. Dies ist ein grundlegendes Problem, umso mehr in einer Demokratie wie der Bundesrepublik Deutschland. Wahlen und Abstimmungen sind hierfür ein absolutes Kernelement. Die teils chaotischen Zustände im

¹ Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden lediglich die männliche Form verwendet, gemeint ist damit auch immer die weibliche Form.

² Die Website des Fortschrittskollegs Online Partizipation NRW ist <https://www.fortschrittskolleg.de/>.

Zusammenhang mit dem Großprojekt „Stuttgart21“ zeigen exemplarisch, dass eine Mitsprache, Einflussnahme und vielleicht sogar letztendlich Entscheidung durch den Bürger verstärkt eingefordert wird.³ Die parlamentarischen Abgeordneten und kommunalen Vertreter verlieren möglicherweise an politischer Legitimation, wenn die Beteiligung an Partizipationsprozessen niedrig ist.⁴ Die Akzeptanz für verbindliche Ergebnisse von Abstimmungen sinkt eventuell, wenn sich nur ein geringer Teil der dazu berechtigten Personen an der Abstimmung beteiligt hat. Die genannten Problempunkte können zu einem Erstarken extremer Bewegungen führen oder das Entstehen radikaler Entwicklungen fördern. Die (zumindest so wahrgenommene) Entfremdung von Wähler und Gewähltem führt möglicherweise dazu, dass sich der Wähler neuen, radikaleren Ideen zuwendet. In gleichem Maße ist - jedenfalls teilweise - eine Abkehr von den traditionellen Parteien und Ideen feststellbar.⁵ Auch schaffen es populistische und teils extreme Gruppierungen in der Regel eher, ihre Unterstützer zu mobilisieren. Daher besteht insbesondere bei einer niedrigen Beteiligung die Gefahr, dass Minoritäten am Ende die Mehrheit in gewählten Gremien stellen oder bei Abstimmungen das Ergebnis nicht den wirklichen Mehrheitswillen wiedergibt. Manche Gruppen, wie untere Einkommensschichten oder sozial marginalisierte Personen, sind immer weniger an den wichtigen Entscheidungen beteiligt oder fühlen sich von den Partizipationsprozessen ausgeschlossen⁶ und/oder beteiligen sich nur in geringem Maße an diesen. Dies wird durch jüngere Studien der Bertelsmann Stiftung belegt.⁷ Von besonderer Brisanz

³ Siehe hierzu ausführlich Arndt Schmel: „Mitsprache 21“ als Lehre aus „Stuttgart 21“ in: Veith Mehde/Ulrich Ramsauer/Margrit Seckelmann: Staat-Verwaltung-Information, FS für Bull 2011, S. 347-364; Ulrich Ramsauer: Data Mediation: Ein Weg zu Transparenz und Akzeptanz im Verwaltungsverfahren in: Veith Mehde/Ulrich Ramsauer/Margrit Seckelmann, Staat-Verwaltung-Information, FS für Bull 2011, S. 1029-1040; Oskar W. Gabriel/Norbert Kersting: Politisches Engagement in deutschen Kommunen: Strukturen und Wirkungen auf die politischen Einstellungen von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung in: Bertelsmann Stiftung: Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, 2014, S. 79ff.

⁴ Daniel Zimmermann/Volkmar Kese/Franziska Vogel: Legitimation kommunaler Politik durch mehr Partizipation?, apf 9/2017, S. 248 u. 249; Daniel Veit/Jan Huntgeburth: Foundations of Digital Government – Leading and Managing in the Digital Era, 2014, S. 12 u. 122.

⁵ Siehe dazu unten Punkt I.2.

⁶ Daniel Zimmermann/Volkmar Kese/Franziska Vogel: Legitimation kommunaler Politik durch mehr Partizipation?, apf 9/2017, S. 248(251).

⁷ Siehe hierzu ausführlich Armin Schäfer/Robert Vehrkamp/Jeremie Gagné: Prekäre Wahlen - Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013, Studie der Bertelsmann Stiftung 2013 und Robert

ist hierbei, dass vor allem die jüngeren Bevölkerungsschichten von diesen Entwicklungen verstärkt betroffen sind und so perspektivisch noch größere Probleme auftreten könnten. Festgestellt wird von vielen Akteuren, dass sich die repräsentative Demokratie in einer „Legitimationskrise“ befinde und zwischen Wählern und Gewählten eine größer werdende Kluft entstehe.⁸ Hieraus resultiert die in den letzten Jahren geführte Diskussion zu Instrumenten zur Erhöhung der Wahlbeteiligung. Im Rahmen der Europäischen Union beriet der Ausschuss für konstitutionelle Fragen im März 2016 zu diesem Thema.⁹ Insgesamt wurde Handlungsbedarf sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene festgestellt. Digitale Technologien könnten einen Beitrag zu mehr Partizipation leisten, diese seien aber nur ein Baustein und zudem mit Risiken behaftet.¹⁰ Eine 2010 vom Deutschen Bundestag eingesetzte Enquete-Kommission zum Thema „Internet und digitale Gesellschaft“ kam 2013 aber zum Ergebnis, dass eine Online-Wahl rechtlich nicht möglich sei.¹¹ Auch der Bundeswahlleiter teilte diese Einschätzung, gegen eine Einführung der Internet-Wahl sprächen gravierende wahlrechtliche und wahlpraktische Gründe.¹²

Vehrkamp/Christina Tillmann: Populäre Wahlen – NRW Mobilisierung und Gegenmobilisierung der sozialen Milieus bei der Landtagswahl Nordrhein-Westfalen, Bertelsmann Stiftung 2017.

⁸ Anhörung im Ausschuss für konstitutionelle Fragen (AFCO) zur Vorbereitung eines Initiativberichts des Europäischen Parlaments zum Thema Chancen und Herausforderungen der E-Demokratie am 14.03.2016, EU Wochenbericht des Landtages NRW 11-2016 vom 11.04.2016; Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages vom 16.01.2015: Sinkende Wahlbeteiligung in Deutschland, <https://www.bundestag.de/blob/407782/1d83e5629dc19e1d2299fb2ff135680d/wd-1-008-15-pdf-data.pdf>, S. 20f; Daniel Zimmermann/Volkmar Kese/Franziska Vogel: Legitimation kommunaler Politik durch mehr Partizipation?, *apf* 9/2017, S. 248(251).

⁹ Vgl. die Bestrebungen im AFCO des Europäischen Parlaments – Initiativbericht Chancen und Herausforderungen der E-Demokratie und Verfahren 2016/2008 (INI) auf dessen Grundlage E-Demokratie in der Europäischen Union: Potenzial und Herausforderungen – siehe <http://www.euroParl.europa.eu /committees/de/AFCO/work-in-progress.html>.

¹⁰ Bericht zur Anhörung im Ausschuss für konstitutionelle Fragen (AFCO) zur Vorbereitung eines Initiativberichts des Europäischen Parlaments zum Thema: Chancen und Herausforderungen der E-Demokratie am 14.03.2016, EU Wochenbericht des Landtages NRW 11-2016 vom 11.04.2016; Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages vom 16.01.2015: Sinkende Wahlbeteiligung in Deutschland, <https://www.bundestag.de/blob/407782/1d83e5629dc19e1d2299fb2ff135680d/wd-1-008-15-pdf-data.pdf>, S. 24f.; vgl. auch Oliver René Rüb: E-democracy – Demokratie und Wahlen im Internet, *ZRP* 2001, S. 518; Daniel Veit/Jan Huntgeburth: Foundations of Digital Government – Leading and Managing in the Digital Era, 2014, S. 119.

¹¹ Siebter Zwischenbericht der Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft, BT-Drs. 17/12290 vom 06.02.2013, S. 101.

¹² https://www.bundeswahlleiter.de/de/glossar/texte/Online_Wahlen.html und laut Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages: Online-Wahlen – Erfahrungen in anderen Staaten und

Als Grundproblem und gleichzeitig Ausweg aus dieser „Krise der Demokratie“¹³ wird teilweise die Entwicklung der Wahlbeteiligung gesehen. Fallende Zahlen seien eine Gefährdung, durch steigende oder hohe Wahlbeteiligung aber könne die Demokratie „gerettet“ werden.¹⁴

2. Neue Partizipationskultur, Auswirkungen und Reaktionen

In den letzten Jahren hat es seitens der politischen Parteien, der Entscheidungsträger in Verwaltung und Politik, aber auch aus dem Bereich der Zivilgesellschaft vermehrt Bestrebungen gegeben, dieser „Krise der Demokratie“ entgegenzuwirken. Ziel ist es, eine neue, stärkere Partizipationskultur¹⁵ zu schaffen. In dieser sollen alle gesellschaftlichen und sozialen Schichten, alle Altersgruppen und Bildungsniveaus, kurzum alle wahl- oder abstimmungsberechtigten Gruppen (gegebenenfalls wieder) verstärkt in die Entscheidungsprozesse eingebunden sein. Die Bereitschaft, an diesen Prozessen teilzunehmen und teilzuhaben, soll dadurch gesteigert werden. Dadurch ergeben sich teilweise Forderungen nach einer stärkeren Ausprägung direktdemokratischer Elemente.¹⁶ Ziel der genannten Pläne und Bestrebungen ist die Schaffung eines bürgerorientierten¹⁷ Wahlrechts, welches die Wahlbeteiligung durch mehr

(verfassungs)rechtliche Voraussetzungen für eine Einführung in Deutschland, WD – 3 – 3000 – 03/14 vom 03.03.2014, S. 12.

¹³ So etwa Wolfgang Merkel: Demokratie in der Krise? Anmerkungen zu einem schwierigen Begriff im Sonderheft Repräsentation in der Krise, APuZ 40-42/2016, S. 4-11; Paula Diehl: Demokratische Repräsentation und ihre Krise, ebd., S. 12-17; Martin Hubert: Krise der Demokratie – Entfremdung zwischen Politik und Bevölkerung, Beitrag im Deutschlandfunk vom 22.05.2017, http://www.deutschlandfunk.de/krise-der-demokratie-entfremdung-zwischen-politik-und-1310.de.html?dram:article_id=386628.

¹⁴ Kritisch Wolfgang Merkel: Demokratie in der Krise? Anmerkungen zu einem schwierigen Begriff im Sonderheft Repräsentation in der Krise, APuZ 40-42/2016, S. 4.

¹⁵ Oskar W. Gabriel/Norbert Kersting: Politisches Engagement in deutschen Kommunen: Strukturen und Wirkungen auf die politischen Einstellungen von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung in: Bertelsmann Stiftung: Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, 2014, S. 43.

¹⁶ Bertelsmann-Stiftung, Pressemitteilung vom 06.12.2011: Bürger fordern direkte Beteiligung, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/press/press-releases/press-release/pid/buerger-fordern-direkte-beteiligung/>.

¹⁷ Stephan Danzer nennt es gar „kundenorientiert“: „Kundenorientiertes“ Wahlrecht“, KommunalPraxis Wahlen 2015, S.2-7; ähnlich der Online-Tweet der Grünen-Vorsitzende Katrin Göring-Eckardt: „Wer am 24. September ausschlafen, brunchen, Serien schauen will: jetzt die Briefwahl beantragen“, nach Maik Grosseck in: Der Spiegel 39/2017, S. 70.

Wahloptionen für die Wahlberechtigten steigern möchte.¹⁸ Die jeweiligen Parteien scheinen beinahe in einem Wettstreit zu sein, wie es dem Wähler (oder zumindest dem angenommenen „Stammwähler“ der eigenen Partei) noch einfacher gemacht werden kann, zur Wahl zu gehen.

Fraglich ist, wie eine solche Erhöhung der Beteiligung erreicht werden kann. Dazu ist zu analysieren, wie sich das Wählerverhalten geändert hat. Festzustellen ist dabei, dass der Prozentsatz derer, die vorab wählen (also vor dem eigentlichen Wahltag entweder an einer speziellen Direktwahl-Stelle oder per Briefwahl ihre Stimme abgeben), steigt. Das Wählerverhalten ändert sich damit, weg von der klassischen Urnenwahl am Wahlsonntag, hin zu anderen Methoden der Stimmabgabe. Dies zeigt sich insbesondere im gestiegenen Prozentsatz der Briefwahl. Der Anteil der Briefwähler lag bei der Bundestagswahl 2009 bei über 20%.¹⁹ Bei der Bundestagswahl 2013 wurde ein neuer Höchstwert von 24,3% erreicht²⁰, bei der Europawahl 2014 war der Anteil der Briefwähler mit 25,3% sogar noch etwas höher.²¹ Der Briefwähleranteil erreichte mit 28,6% zur Bundestagswahl 2017 den vorläufigen Höchststand.²²

Siehe hierzu die Grafik auf der nächsten Seite.

¹⁸ Vgl. hierzu Stephan Danzer, „Kundenorientiertes“ Wahlrecht“, KommunalPraxis Wahlen 2015, S.2-7; Hermann Heußner/Arne Pautsch: Die Kommunalisierung des Kommunalwahlrechts – Ein Weg zur Durchsetzung wahlbeteiligungssteigernder Wahlrechtsreformen, DVBl. 20/2016, S. 1308(1309).

¹⁹ Briefwahl-Boom bei Bundestagswahl, Deutschlandradio vom 17.09.2013, http://www.deutschlandradio.de/briefwahl-boom-bei-bundestagswahl.331.de.html?dram:Article_id=262016.

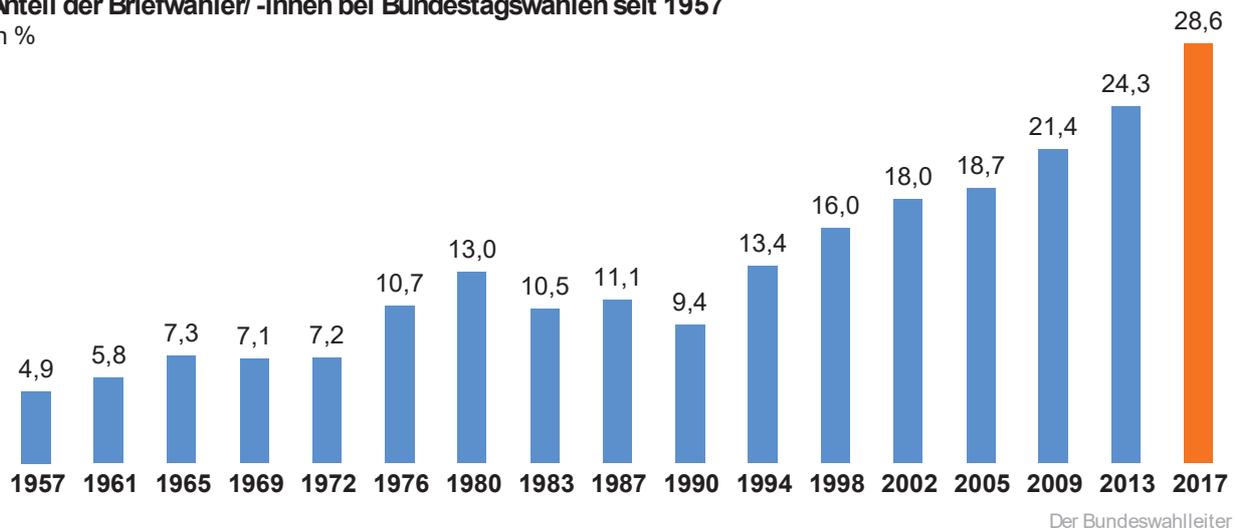
²⁰ Statistik des Bundeswahlleiters, https://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/veroeffentlichungen/repraesentative/BTW13_reprStat_Pressestatement.pdf, S. 12.

²¹ Mitteilung des Bundeswahlleiters, https://www.bundeswahlleiter.de/de/europawahlen/EU_BUND_14/presse/w14031_Ergebnisse_ReprWahlstatistik.html.

²² https://www.bundeswahlleiter.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2017/35_17_briefwaehler.html.



Anteil der Briefwähler/ -innen bei Bundestagswahlen seit 1957 in %



Anteil der Briefwähler (in %) bei den Bundestagswahlen nach Bundeswahlleiter

In einigen Gebieten liegt der Anteil sogar noch deutlich höher: In den letzten zehn Jahren nutzten in städtischen Regionen bereits etwa 30% das Instrument der Briefwahl.²³ Bei der Europawahl 2014 wählten in 65 Gemeinden mehr als die Hälfte per Brief.²⁴ Bei der Bundestagswahl 2017 erreichte Rheinland-Pfalz den Spitzenwert von 37,3%; das bevölkerungsreichste Bundesland Nordrhein-Westfalen kam auf überdurchschnittliche 30,8%; den niedrigsten Wert wies mit 17,9% Sachsen-Anhalt auf.²⁵

Speziell im Hinblick auf jüngere und urbane Bevölkerungsgruppen wird in der Briefwahl eine Möglichkeit zur Steigerung der Attraktivität von Wahlen gesehen.²⁶ Der Bürger will sein Stimmrecht flexibler ausüben können. Dies belegen Studien der letzten Jahre eindrücklich.²⁷

²³ Eine genauere Aufschlüsselung der Briefwahlbeteiligungen findet sich bei Hans-Christian Haußmann: Die Briefwahl auf dem Weg vom Ausnahme- zum Normalfall – Eine Analyse der Bundestagswahlen 2013 und 2009 sowie der Europawahl 2014, KommunalPraxis Wahlen 2016, S. 27-31.

²⁴ Hans-Christian Haußmann: Die Briefwahl auf dem Weg vom Ausnahme- zum Normalfall – Eine Analyse der Bundestagswahlen 2013 und 2009 sowie der Europawahl 2014, KommunalPraxis Wahlen 2016, S. 27 u. 28, Tabellen 2 und 3.

²⁵ Laut Statistik des Bundeswahlleiters vom 12.10. 2017, https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/b4acabb8-7fac-473e-8581-cd718cb7a007/BTW_ab94_briefwahl.pdf.

²⁶ Vgl. die Ausführungen bei Siegfried Schwab: Verwendung von Wahlcomputern bei der Bundestagswahl 2005 verfassungswidrig, 2013, Fn. 3, S. 3.

²⁷ Siehe z.B.: 8 Punkte Plan zur Steigerung der Wahlbeteiligung, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2016/februar/zeitgemaess-waehlen-8-punkte-plan-zur-steigerung-der-wahlbeteiligung> oder dies. Einwurf Sonderausgabe 1-2 2016 Zeitgemäß Wählen.

Da die Briefwahl in vielen Belangen mit der elektronischen Wahl vergleichbar ist wird auf diese gesondert²⁸ eingegangen.

Der Wunsch nach Flexibilität und direkterer Beteiligung zeigt sich auch, und vor allem, in der Nutzung von modernen elektronischen Formen der Kommunikation und Partizipation. In den jüngeren Bevölkerungsgruppen werden diese Formen beispielsweise zur Terminfindung²⁹ verwendet. Hier zeigt sich besonders stark eine mögliche Kluft³⁰ zwischen den sogenannten „digital natives“ und denjenigen, die traditionelle Formen der Beteiligung bevorzugen.³¹ Elektronische Partizipationsformen bieten hier möglicherweise einen Lösungsansatz, um die Wahlbeteiligung zu steigern. Speziell jüngere Bevölkerungsgruppen sind auf elektronischem Wege vermutlich besser anzusprechen. In dieser Gruppe ließe sich also eventuell ein besonders positiver Effekt in Hinsicht auf eine Steigerung der Beteiligung bei Wahlen und Abstimmungen erreichen.³² Zu beachten ist jedoch, dass hierfür auch die technischen Möglichkeiten vorhanden sein müssen: Wer keinen Zugang zum Internet oder mobilen Endgeräten hat, kann diese nicht nutzen.³³ Doch auch wenn dieser Zugang vorhanden ist kann eine Hinwendung zu elektronischen Partizipationsformen Wähler davon abhalten, von ihrem Stimmrecht Gebrauch zu machen.³⁴

Auf Bundesebene wurden die Bestrebungen insbesondere von den Generalsekretärinnen bzw. Generalsekretären der im 18. Deutschen Bundestag vertretenen Parteien und der FDP vorangetrieben. Im Juni 2015 einigten sich diese Parteien, Maßnahmen zur Steigerung der Wahlbeteiligung zu erforschen. Seitens der FDP wurde vorgeschlagen,

²⁸ Unter Punkt IV.

²⁹ Der Begriff „doodlen“ hat sich hierfür schon beinahe eingebürgert.

³⁰ Meist als „Digital Divide“ bezeichnet.

³¹ Margrit Seckelmann: Wohin schwimmt die Demokratie – „Liquid Democracy“ auf dem Prüfstand, DÖV 2014, S.1; zur „Digital Divide“ grundlegend Daniel Veit/Jan Huntgeburth: Foundations of Digital Government – Leading and Managing in the Digital Era, 2014, Kapitel 3.

³² Siehe dazu weiter unten Punkt I.3. und 4.

³³ Zu diesem Problem grundlegend Daniel Veit/Jan Huntgeburth: Foundations of Digital Government – Leading and Managing in the Digital Era, 2014, Kapitel 3.

³⁴ Nicole Goodman/Michael McGregor/Jérôme Couture/Sandra Breux: Another Digital Divide? Evidence that Elimination of Paper Voting Could Lead to Digital Disenfranchisement, British Journal of Political Science 2018, S.1-13.

Möglichkeiten einer Online-Wahl zu erforschen.³⁵ Dieser Vorschlag fand sich auch in der Position der FDP zur Digitalisierung wieder.³⁶ Auf dem 67. Ordentlichen Bundesparteitag in Berlin am 23./24. April 2016 wurde das Grundsatzpapier „Chancen der digitalen Gesellschaft“ beschlossen. Hierin wird gefordert „geeignete IT-Instrumente [zu] entwickeln, die den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an allgemeine, freie, gleiche und geheime Wahlen und Abstimmungen genügen“.³⁷ Auch forderte die Partei ein eigenes Ministerium für digitale Fragen.³⁸ Über den Koalitionsvertrag mit der CDU in Nordrhein-Westfalen konnten im Juni 2017 alle FDP-Parteimitglieder aus NRW online abstimmen, ein Novum in der Parteigeschichte Deutschlands. Fast 6.300 Personen (über 40%) beteiligten sich gegenüber nur etwa 400 Delegierten bei einem Landesparteitag.³⁹ Auch in Schleswig-Holstein wurden elektronische Methoden für die Abstimmung über die sogenannte „Jamaika-Koalition“ genutzt. Die etwa 2.450 Mitglieder der Grünen hatten eine Woche lang die Möglichkeit, online über den Koalitionsvertrag für das nördlichste Bundesland abzustimmen, knapp 60% beteiligten sich.⁴⁰

Auf dem Parteikonvent im Juni 2015 hatte auch die SPD beschlossen, die Wahlbeteiligung zu erhöhen und die Demokratie zu stärken. Ausgehend hiervon wurde eine „Gemeinsame Initiative zur Steigerung der Wahlbeteiligung“ vorgeschlagen.⁴¹ Auf dem Parteitag Ende 2015 wurde dann der Beschluss gefasst, in einer gemeinsamen Initiative von Parteien, gesellschaftlichen Akteuren und der Wissenschaft

³⁵ Zurück an die Urnen – nur wie?, Tagesschau.de vom 13.06.2015, www.tagesschau.de/inland/Wahlbeteiligung-101.html.

³⁶ Vgl. www.fdp.de/positionen/digitalisierung.

³⁷ Beschluss des 67. Ord. Parteitages der FDP: Chancen der Digitalen Gesellschaft, https://www.fdp.de/sites/default/files/filefield_paths/2016_04_24_bpt_chancen_der_digitalen_gesellschaft.pdf, S. 19/20.

³⁸ https://www.fdp.de/wirtschaft_deutschland-braucht-ein-digital-ministerium.

³⁹ <https://www.fdp.nrw/koalitionsvertrag>.

⁴⁰ http://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/landtagswahl_2017/Nord-Gruene-stimmen-fuer-Jamaika-Koalition,jamaika162.html; <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-06/schleswig-holstein-jamaika-koalition-die-gruenen>.

⁴¹ Beschluss der Resolution: Wahlbeteiligung erhöhen – unsere Demokratie stärken auf dem Parteikonvent der Bundes-SPD am 20.06.2015 in Berlin.

Maßnahmen zur Steigerung der Wahlbeteiligung zu erforschen.⁴² Unter dem Punkt „Hürden absenken und Stimmabgabe erleichtern“ wird unter anderem vorgeschlagen die Briefwahl zu vereinfachen, mobile Wahlstationen einzurichten und ein elektronisches Wählerverzeichnis einzuführen.⁴³ Dies soll durch Pilotprojekte auf kommunaler und Landesebene vorbereitet werden.⁴⁴ Auch die CSU hatte 2014 durch den bayerischen Finanzminister Söder angekündigt, die Landtagswahl 2018 online durchführen zu wollen und die Methodik vorher bei Volksbefragungen zu testen.⁴⁵ Im Gesetz zur Volksbefragung, das zum 1. März 2015 in Kraft trat, wurde auf diese Punkte aber nicht mehr eingegangen.⁴⁶

Auf Bundesebene widmet der Koalitionsvertrag vom März 2018 der Digitalisierung ein ganzes Kapitel.⁴⁷ Erklärtes Ziel ist es, durch Digitalisierung allen die Teilhabe an sozialem Fortschritt und Wohlstand zu ermöglichen.⁴⁸ Hier finden sich Pläne für eine digitale Verwaltung⁴⁹, aber keine Angaben zu Projekten der elektronischen verbindlichen Partizipation. Das bereits 2013 im Koalitionsvertrag der Großen Koalition im Bundestag konkret verfolgte Projekt, das Wahlverfahren zu den Sozialversicherungswahlen im Sinne der Einführung ergänzender Online-Wahlen weiter zu entwickeln⁵⁰ und

⁴² Beschluss Nr. 16 Unsere Demokratie stärken – mehr Transparenz, mehr Profil, mehr Mitentscheidung, mehr Wahlbeteiligung des Ordentlichen Bundestages vom 10.-12.12.2015 in Berlin, S. 4.

⁴³ aaO., S. 6. u 7.

⁴⁴ aaO., S. 7.

⁴⁵ Interview mit der „Welt am Sonntag“ vom 11.01.2014, <http://www.welt.de/regionales/muenchen/Article123749192/Online-Wahl-auszuschliessen-ist-anachronistisch.html>; Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages: Online-Wahlen – Erfahrungen in anderen Staaten und (verfassungs-) rechtliche Voraussetzungen für eine Einführung in Deutschland, WD – 3 – 3000 – 03/14 vom 03.03.2014, S. 3f.

⁴⁶ <https://www.bayern.landtag.de/aktuelles/sitzungen/aus-dem-plenum/landtag-stimmt-fuer-die-einfuehrung-von-volksbefragungen/>; <http://www.sueddeutsche.de/bayern/csu-beschliesst-volksbefragungen-mitbestimmung-auf-bayerisch-1.2346351>.

⁴⁷ https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2018/03/2018-03-14-koalitionsvertrag.pdf;jsessionid=1F56AE5C39F4E8FE63FEFB987986459C.s1t2?__blob=publicationFile&v=6, Punkt 5, S. 37ff.

⁴⁸ https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2018/03/2018-03-14-koalitionsvertrag.pdf;jsessionid=1F56AE5C39F4E8FE63FEFB987986459C.s1t2?__blob=publicationFile&v=6, Punkt 5, S. 37, Ziffer 1598-1600.

⁴⁹ https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2018/03/2018-03-14-koalitionsvertrag.pdf;jsessionid=1F56AE5C39F4E8FE63FEFB987986459C.s1t2?__blob=publicationFile&v=6, Punkt 5, S. 45, Ziffer 1999.

⁵⁰ Im Koalitionsvertrag für den Bund aus dem Jahr 2013 haben CDU, CSU und SPD vereinbart, in der sozialen Selbstverwaltung unter anderem Online-Wahlen einzuführen.

hier im Jahre 2017 eine Online-Wahl zu ermöglichen, ist jedoch um sechs Jahre, auf 2023, verschoben worden⁵¹. Die Verschiebung erfolgte aufgrund von Bedenken im Hinblick auf die noch bestehende rechtliche Unsicherheit vor allem im Bereich des Datenschutzes.⁵² Grundsätzlich wurde das Vorhaben aber begrüßt. In der Sitzung auf der die Verschiebung beschlossen wurde, wurden aber auch deutlich die positiven Effekte, wie etwa eine Steigerung der Wahlbeteiligung, hervorgehoben.⁵³ Angeregt wurde daher von den Beteiligten, auf Ebene des Bundes, der Länder und Kommunen, ein sicheres und legales System zu schaffen, welches dann auch für die Sozialwahlen verwendet werden könnte.⁵⁴ Experten sehen hierin ein mögliches Mittel, die Wahlbeteiligung insbesondere bei der „jungen und mittleren Generation“ zu erhöhen⁵⁵ und Kosten zu sparen.⁵⁶ Die Kostenersparnis bei einer Umstellung von Briefwahl auf elektronische Wahl ist in den Einsparpotentialen bei Druckkosten, aber auch für das Porto der zu versendenden Unterlagen zu sehen.

Auch auf Ebene der Landesparlamente gibt es Bestrebungen hin zu elektronischen Alternativen bei der Wahl. So forderte Ende 2014 ein fraktionsübergreifender Antrag im Schleswig-Holsteinischen Landtag zur Erhöhung der Motivation online für die Teilnahme an Wahlen zu werben⁵⁷ bzw. weitergehend grundsätzlich die Möglichkeiten der

⁵¹ Vgl. Deutscher Bundestag; hib Nr. 98 vom 25.02.2015.

⁵² Zusammenfassung der Sitzung des Arbeits- und Sozialausschusses des Deutschen Bundestages vom 02.02.2015 http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/a11/kw06_pa_arbeit/357030; siehe ausführlich die Stellungnahmen in der Ausschusssitzung des Arbeits- und Sozialausschusses des Deutschen Bundestages vom 02.02.2015, <http://www.bundestag.de/blob/354558/b53ed59c0849407eb014557858b6f155/stellungnahmen-data.pdf>; siehe auch Dieter Leopold: Keine Reform der Selbstverwaltung und der Sozialwahlen, *Sozialrecht + Praxis* 2015, S. 159-163; ders.: Die Reform der sozialen Selbstverwaltung kommt nicht zustande, *Wege zur Sozialversicherung* 2015, S. 111-112; o.A.: Reform des Selbstverwaltungsrechts gescheitert, *Soziale Sicherheit* 2015, S. 45.

⁵³ Steigerung der Wahlbeteiligung erwartet, http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse18/a11/kw06_pa_arbeit/357030.

⁵⁴ *Ärztezeitung* vom 04.02.2015, http://www.aerztezeitung.de/politik_gesellschaft/krankenkassen/Article/878581/sozialwahlen-2017-Online-klappt-nicht.html.

⁵⁵ Sehr zuversichtlich noch Oliver René Rüb: E-democracy – Demokratie und Wahlen im Internet, *ZRP* 2001, S. 518(519).

⁵⁶ Leonhard Hajen: Selbstverwaltung der Sozialversicherung – „Good Governance“ oder dringender Reformbedarf?, *Die Sozialgerichtsbarkeit* 2014, S. 229(231); Dieter Leopold: Wieder Wahlen in der Sozialversicherung 2017, *Wege zur Sozialversicherung* 2016, S. 53(54); siehe hierzu auch VII.1.b) und d).

⁵⁷ Drucksache 18/2532, 18. Schleswig-Holsteinischer Landtag vom 28. November 2014, S. 2, Punkt 8.

Online-Wahl zu prüfen⁵⁸. Der zuständige Innen- und Rechtsausschuss beschloss im April 2015 hierzu eine Anhörung im Juli durchzuführen⁵⁹ die am 08. Juli stattfand⁶⁰. Im November 2015 folgte dann der Beschluss, den Antrag im Einvernehmen mit den Antragstellern für erledigt zu erklären.⁶¹ Die Landeswahlleiterin hatte angegeben, eine Online-Wahl sei aufgrund der „strikt entgegenstehenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht“ nicht möglich.⁶² Die Vorgaben würden auch für den Bereich der Landtags- und Kommunalwahlen gelten.⁶³

Mit dem Ziel, neue Wahloptionen zu schaffen und so die Wahlbeteiligung zu erhöhen, haben sich auch die politischen Stiftungen zur gemeinsamen Initiative "Demokratie wähle ich kreuzweise!" zusammengeschlossen. Ziel der parteiübergreifenden Bestrebungen ist es, den Ursachen und Auswirkungen sinkender Wahlbeteiligung nachzugehen. Davon ausgehend sollen möglichst konkrete Maßnahmen vorgeschlagen werden, die zu einer Steigerung der Wahlbeteiligung beitragen können.⁶⁴ Auf der ersten Tagung im Januar 2016 wurde das Thema „Elektronische Wahl“ jedoch noch nicht konkret betrachtet und findet sich auch nicht im Vorschlagskatalog.⁶⁵

Auch jenseits der parteipolitischen Forschungen finden Untersuchungen zum Thema statt. Die Bertelsmann Stiftung schlägt in ihrem „8 Punkte Plan zur Steigerung der Wahlbeteiligung“ als Punkt 5

⁵⁸ Drucksache 18/2532, 18. Schleswig-Holsteinischer Landtag vom 28. November 2014, S. 3, Punkt 14.

⁵⁹ Protokoll der 95. Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses des Landtages Schleswig-Holstein vom 29.04.2015, http://www.landtag.ltsh.de/export/sites/landtagsh/infothek/wahl18/aussch/iur/niederschrift/2015/18-095_04-15.pdf.

⁶⁰ Kurzbericht des Innen- und Rechtsausschusses des Landtages Schleswig-Holstein vom 08.07.2015, http://www.landtag.ltsh.de/export/sites/landtagsh/infothek/wahl18/aussch/iur/bericht/2015/18-104_07-15.pdf.

⁶¹ Protokoll der 113. Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses des Landtages Schleswig-Holstein vom 04.11.2015, http://www.landtag.ltsh.de/export/sites/landtagsh/infothek/wahl18/aussch/iur/niederschrift/2015/18-113_11-15.pdf.

⁶² http://www.landtag.ltsh.de/export/sites/landtagsh/infothek/wahl18/aussch/iur/niederschrift/2015/18-104_07-15.pdf, S. 6.

⁶³ Hermann Heußner/Arne Pautsch: Die Kommunalisierung des Kommunalwahlrechts – Ein Weg zur Durchsetzung wahlbeteiligungssteigernder Wahlrechtsreformen, DVBl. 20/2016, S. 1308.

⁶⁴ Siehe hierzu <https://www.fes.de/de/demokratie-kreuzweise/>; <https://www.freiheit.org/content/demokratie-wahle-ich-kreuzweise>; (identisch <https://www.boell.de/de/demokratie-wahle-ich-kreuzweise>); <http://www.rosalux.de/staatdemokratie/specials/demokratie-wahle-ich-kreuzweise.html>; <http://www.kas.de/wf/de/33.44030/>).

⁶⁵ Tagungsbericht zur Auftaktveranstaltung Demokratie wähle ich kreuzweise! am 29.01.2016 in Berlin, <http://library.fes.de/pdf-files/fes/12449.pdf>.

vor, Chancen der verbindlichen elektronischen Partizipation, vor allem über das Internet,⁶⁶ zu nutzen. Perspektivisch soll das Internet zu einem neuen Kanal der Stimmabgabe bei Wahlen entwickelt werden.⁶⁷ Die Bertelsmann Stiftung verweist dabei auf viele Vorteile der elektronischen Partizipation, benennt aber auch die derzeit noch bestehenden rechtlichen Probleme.⁶⁸

Der „Wahlverdrossenheit“ wird das Konzept der „Mitmachdemokratie“ gegenübergestellt. Dabei ist schon die Begrifflichkeit tautologisch, beinhaltet doch das Konzept der „Demokratie“ bereits das „mitmachen“ über die Ausübung der „Volksherrschaft“.⁶⁹ Auch bei den 2016 und 2017 durchgeführten Landtagswahlen zeigte sich, dass die Wahlbeteiligung von vielen Faktoren abhängig ist und eine Steigerung der Wahlbeteiligung durch andere Methoden erreicht werden kann.⁷⁰ Die grundlegende Annahme, das Internet oder die sogenannten „sozialen Medien“ steigerten das Interesse an politischer Partizipation oder sogar die Partizipation als solche ist jedoch widerlegt.⁷¹ Auch für positive Effekte dahingehend, dass ansonsten das Interesse noch weiter abgenommen hätte, lässt sich keinerlei Beweis finden.

3. Wieder steigende Parteimitgliedszahlen und Wahlbeteiligungen – ist der Trend gebrochen?

Ein weiterer zu beobachtender Trend und für viele Hinweis auf eine „Krise der Demokratie“ war, dass die sogenannten Volksparteien den

⁶⁶ In der Studie daher auch nur „I-Voting“ genannt.

⁶⁷ 8 Punkte Plan zur Steigerung der Wahlbeteiligung, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2016/februar/zeitgemaess-waehlen-8-punkte-plan-zur-steigerung-der-wahlbeteiligung/>.

⁶⁸ Studien der Bertelsmann Stiftung – Einwurf Sonderausgabe 1-2 2016 Zeitgemäß Wählen, S. 10f.

⁶⁹ Margrit Seckelmann: Wohin schwimmt die Demokratie – „Liquid Democracy“ auf dem Prüfstand, DÖV 2014, S.1(2).

⁷⁰ Zu diesem Ergebnis kam auch die Anhörung vor dem Ausschuss für konstitutionelle Fragen (AFCO) zur Vorbereitung eines Initiativberichts des Europäischen Parlaments zum Thema: Chancen und Herausforderungen der E-Demokratie am 14.03.2016, EU Wochenbericht des Landtages NRW 11-2016 vom 11.04.2016 und die Auftakttagung der politischen Stiftungen zum Projekt Demokratie wähle ich kreuzweise! am 29.01.2016 in Berlin, vgl. die Zusammenfassung der Ergebnisse im Tagungsbericht: <http://library.fes.de/pdf-files/fes/12449.pdf>.

⁷¹ Tobias Escher: Mobilisierung zu politischer Partizipation durch das Internet: Erwartungen, Erkenntnisse und Herausforderungen der Forschung, Analyse und Kritik, Heft 2/2103, S. 449-476; Franz-Reinhard Habel/Andreas Huber: Web 2.0 für Kommunen und Kommunalpolitik; 2008, S. 40.

Rückhalt verlieren.⁷² Da dies zu einer Zersplitterung oder gar Radikalisierung des politischen Spektrums führen könnte, ist eine solche Entwicklung besorgniserregend. Die mögliche Entfremdung des Wahlvolks von den ehemals großen beiden Volksparteien zeigt sich etwa in den Wahlergebnissen der Landtagswahlen im März 2016: In Baden-Württemberg wurde die Partei „Die Grünen“ stärkste Kraft, die „Alternative für Deutschland“ (AfD) kam auf Anhieb auf 15,1%.⁷³ In Rheinland-Pfalz gelang der AfD mit 12,6% der Einzug in den Landtag.⁷⁴ In Sachsen-Anhalt war nach der Landtagswahl 2016 auch rein rechnerisch keine „große Koalition“ zwischen CDU und SPD möglich, so dass es zum ersten Schwarz-Rot-Grünen Bündnis kam.⁷⁵ Auch bei der Bundestagswahl im September 2017 mussten sowohl CDU/CSU als auch SPD große Einbußen hinnehmen (minus 7,1% bzw. minus 5,2%, die Regierungsparteien büßten somit gesamt 12,3% ein); dahingegen zog die AfD mit 12,6% erstmals in den Deutschen Bundestag ein.⁷⁶

Den herbeigeredeten „Niedergang der traditionellen Parteienlandschaft“ belegte über einige Zeit hinweg auch die Tatsache, dass die Mitgliedszahlen der beiden „Volksparteien“ über längere Jahre hinweg rückläufig waren. Auch im Jahre 2015 setzte sich der Mitgliederrückgang zunächst fort. So ging die Zahl der Parteimitglieder von CDU, CSU, SPD, Grünen, Linken und FDP im Vergleich zum Vorjahr um durchschnittlich 3% zurück. Damit verloren diese Parteien in 2015 insgesamt 36.500 Mitglieder.⁷⁷ Zum Ende des Jahres 2016 hin

⁷² Volksparteien ohne Volk, Welt am Sonntag vom 03.04.2016, S. 11-12; das Aufkommen neuer politischer Gruppierungen wie etwa der „Piratenpartei“ vor einigen Jahren zeigte, dass Forderungen nach höherer Transparenz und größerer Bürgerbeteiligung in der Bevölkerung - zumindest kurzfristig - auf Widerhall stoßen oder jedenfalls stießen. Die „Piraten“ sind nun in keinem Landesparlament mehr vertreten, in den Bundestag konnten sie nie einziehen. Im Europäischen Parlament ist die Partei seit 2014 mit einer Abgeordneten vertreten.

⁷³ http://www.landtagswahl-bw.de/ergebnis_landtagswahl_2016_bw.html.

⁷⁴ <http://wahlen.rlp.de/ltw/wahlen/2016/index.html>.

⁷⁵ <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/landtagswahlen-2016-schwarz-rot-gruen-in-sachsen-anhalt-steht-ersten-koalition-a-1088100.html>.

⁷⁶ https://www.bundeswahlleiter.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2017/32_17_vorlaufendes_ergebnis.html

⁷⁷ Studie des Parteienforschers Oskar Niedermayer, zitiert auf ZEIT.de,

<http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-07/Parteien-mitgliederschwund-spd-verliert-am-meisten>.

gab es jedoch eine teils gegenläufige Entwicklung.⁷⁸ Einer Befragung der Wochenzeitschrift „ZEIT“ zufolge steigerten die meisten Parteien auch Anfang 2017 ihre Mitgliederzahl.⁷⁹ Laut „Spiegel“⁸⁰ gewannen fast alle Parteien im Jahre 2017 bis Ende November neue Mitglieder hinzu.⁸¹ Auch im Hinblick auf diese Zahlen kann kaum mehr von einer „Parteienkrise“ gesprochen werden. Grundsätzlich sind alle diese Trends jedoch über einen längerfristigen Zeitraum zu beobachten.

Während in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik Deutschland generell eine hohe und steigende Wahlbeteiligung zu beobachten war, begann Ende der 1960er / Anfang der 1970er Jahre eine Phase mit sogenannten „unkonventionellen“ Formen der politischen Aktivität wie Demonstrationen, Unterschriftensammlungen und ähnlichem.⁸² „Neue“ Formen des politischen Engagements verdrängen aber nicht die traditionelle Wahl oder Abstimmung.⁸³ Die Beteiligung bei Wahlen und Abstimmungen fiel jedoch über Jahre hinweg, teils in dramatischem Ausmaß.⁸⁴

⁷⁸ Die SPD gewann allein im November 2016 1.900 Mitglieder hinzu; die Linkspartei berichtete - nach eigenen Angaben - von „erfreulichen Entwicklungen“ im dritten und vierten Quartal 2016 und die AfD steigerte ihre Mitgliedschaft in 2016 von 22.000 auf 26.000; die CDU hingegen verlor über das Jahr 13.000 Mitglieder - Nach <http://www.epochtimes.de/politik/deutschland/jahresbilanz-der-Parteien-cdu-verlor-13-000-mitglieder-trump-half-spd-und-linke-afd-gewann-a2010699.html>.

⁷⁹ So gewann die SPD allein im Januar und Februar 2017 6.123 neue Mitglieder; die FDP im gleichen Zeitraum 628; die CDU verlor hingegen 1.677 in diesen zwei Monaten. Die „Grünen“ hatten einen Mitgliederzuwachs von 2.178 über das Jahr 2016, die „Linke“ verlor in diesem Zeitraum 63. Die AfD reagierte nicht auf die Anfrage „Politik, neu entdeckt“, DIE ZEIT vom 23.03.2017, S. 13.

⁸⁰ Der Spiegel Ausgabe 1/2018, S. 11.

⁸¹ Die SPD gewann gut 10.000 Mitglieder hinzu (auf etwa 443.000); die Grünen legten um 4% zu (auf 64.100); die Linke verzeichnete mit 3.272 erstmals seit 2009 einen deutlichen Zuwachs (62.182); die AfD gewann etwa 3.000 Mitglieder (ca. nun 29.000); die FDP meldete 11.513 neue Mitglieder, hatte aber noch keine Zahlen über ausscheidenden Mitglieder. Lediglich die CDU und CSU verloren 3.510 Mitglieder (auf 427.173) respektive etwa 1.000 (auf rund 141.000); ähnliche Zahlen vermeldet auch die Westfälische Rundschau, <https://www.wr.de/politik/parteien-haben-nach-bundestagswahl-wieder-mehr-mitglieder-id212103493.html>.

⁸² Sehr positiv Brigitte Geißel/Roland Roth/Stefan Collet/Christina Tillmann: Partizipation und Demokratie im Wandel: Wie unsere Demokratie durch neue Verfahren und Kombination repräsentativer, deliberativer und direkter Beteiligung gestärkt wird; in: Bertelsmann Stiftung: Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, 2014, S. 489-503.

⁸³ Oskar W. Gabriel/Norbert Kersting: Politische Engagement in deutschen Kommunen: Strukturen und Wirkungen auf die politischen Einstellungen von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung in: Bertelsmann Stiftung: Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, 2014, S. 51; Franz-Reinhard Habel/Andreas Huber: Web 2.0 für Kommunen und Kommunalpolitik, 2008, S. 40.

⁸⁴ Hierzu ausführlich Dirk Jörke: *I prefer not to vote* oder vom Sinn und Unsinn des Wählens in der Postdemokratie in: Hedwig Richter/Hubertus Buchstein: Kultur und Praxis der Wahlen - Eine Geschichte der modernen Demokratie, 2017, S. 101-119; siehe FAZ, Geringste Wahlbeteiligung aller Zeiten unter <http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/geringste-wahlbeteiligung-aller-zeiten-14111529.html>.

Seit Mitte 2015 ist jedoch ein deutlich positiver Trend bei der Wahlbeteiligung zu verzeichnen: Bei der Bundestagswahl am 24.09.2017 lag die Wahlbeteiligung bei 76,2%⁸⁵; 2013 lag diese laut amtlichem Endergebnis noch bei 71,5%⁸⁶; 2009 hatte sie mit 70,8% einen Tiefststand erreicht.⁸⁷ Unterschiede beim Wahlverfahren gab es für diese drei Wahlen nicht.

Die Wahlbeteiligung lag auch bei den 2016 und 2017 abgehaltenen Landtagswahlen signifikant höher als bei den letzten dort durchgeführten Landtagswahlen, ohne dass es Änderungen im Wahlverfahren gegeben hätte. 2006 gingen in Baden-Württemberg nur etwas mehr als die Hälfte der Wahlberechtigten zur Landtagswahl, 2016 waren es über 70%. In Sachsen-Anhalt stieg die Wahlbeteiligung im gleichen Zeitraum von gut 44% auf über 61%. In Rheinland-Pfalz stieg die Wahlbeteiligung bei den Landtagswahlen 2016 um fast 9% auf mehr als 70%.⁸⁸ Dieser Trend setzte sich auch bei den Landtagswahlen 2017 fort: Bei den Landtagswahlen im Saarland stieg die Wahlbeteiligung um etwa 8%,⁸⁹ in Schleswig-Holstein um 4%⁹⁰.

Auch bei den Landtagswahlen im Mai 2017 im bevölkerungsreichsten Bundesland Nordrhein-Westfalen stieg die Wahlbeteiligung um 5,6%⁹¹.

⁸⁵ Endgültiges Ergebnis laut Bundeswahlleiter vom 12.10.2017,

https://www.bundeswahlleiter.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2017/34_17_endgueltiges_ergebnis.html.

⁸⁶ <https://www.bundeswahlleiter.de/info/presse/mitteilungen/bundestagswahl-2013/2013-10-09-endgueltiges-amtliches-ergebnis-der-bundestagswahl-2013.html>

⁸⁷ https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/3da43200-728f-492e-bca0-22f20cf95545/btw09_rws_statement.pdf, S. 8.

⁸⁸ Vgl. die Übersichten der Landeswahlleitungen; Ferdinand Otto: Die neue Lust aufs Wählen, ZEIT-ONLINE, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-03/saarland-wahlbeteiligung-nichtwähler-landtagswahl>.

⁸⁹ So lag die Wahlbeteiligung bei der Landtagswahl im März 2017 bei 69,7%, damit 8,1% über der aus dem Jahre 2012 – Übersicht der Landeswahlleiterin Saarland, http://www.statistikextern.saarland.de/wahl/Internet_saar/LT_SL/landesergebnisse/.

⁹⁰ Von 60,2% auf 64,2%, <https://www.statistik-nord.de/wahlen/wahlen-in-schleswig-holstein/landtagswahlen/informationen-zur-wahl-des-18.-schleswig-holsteinischen-landtags/>.

⁹¹ Von 59,6% auf 65,2%, http://m.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_und_Aufgaben/Buergerbeteiligung/Wahlen/2017landtagswahl/ltw17_vlendergebnis.pdf, S. 1.



Entwicklung der Wahlbeteiligung bei den Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen 1950-2017, Bertelsmann-Stiftung

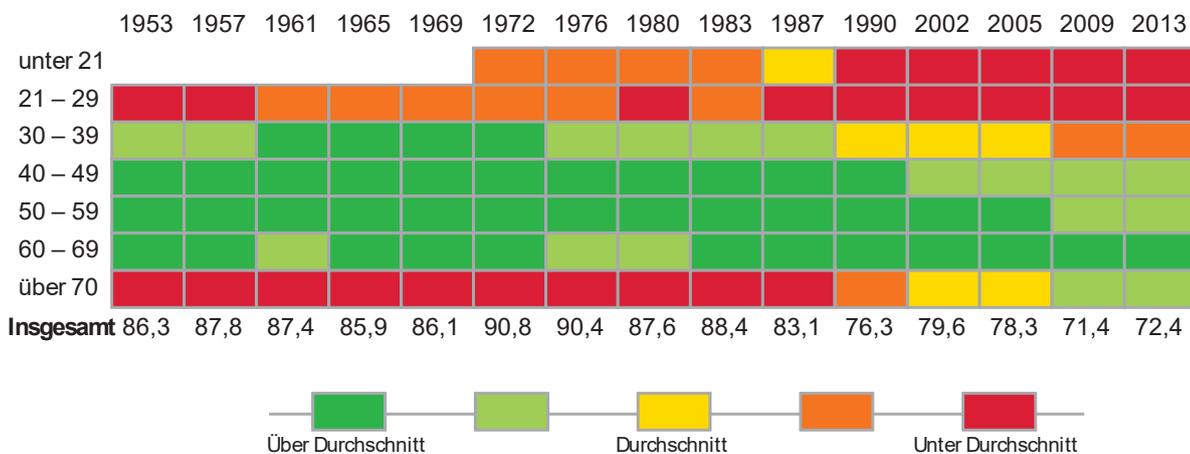
In allen Bundesländern, in denen seit Anfang 2016 gewählt wurde, ist somit ein Anstieg der Wahlbeteiligung zu verzeichnen, dieser liegt bei mindestens 4% und erreicht teils über 10%. Der Bürger macht seine Entscheidung, wählen zu gehen oder nicht, wohl doch noch eher davon abhängig, ob es Themen gibt, die ihn interessieren, als davon wie er seine Stimme wo abgeben kann. Auch ist ein Wahlkampf im Vorfeld ein gutes Mittel, die Wahlbeteiligung zu erhöhen. Es erscheint also zumindest sehr fraglich, ob eine Änderung des Wahlverfahrens überhaupt notwendig ist, um eine Steigerung der Wahlbeteiligung herbeizuführen. Dazu ist nicht nachweisbar, dass eine solche Änderung überhaupt einen positiven Effekt haben kann.⁹² Doch auch, wenn sich die Wahlbeteiligung wieder erhöht, macht weiterhin auf Bundesebene beinahe noch jeder Vierte, auf Landesebene im Schnitt etwa jeder Dritte nicht von seinem Wahlrecht Gebrauch. Auf kommunaler Ebene gehen sogar nur 35-50% der Wahlberechtigten zur Wahl.⁹³ Fraglich bleibt also, ob der Trend der sinkenden Wahlbeteiligung grundsätzlich gebrochen werden konnte.

⁹² Siehe oben Punkt I.2; Tobias Escher: Mobilisierung zu politischer Partizipation durch das Internet: Erwartungen, Erkenntnisse und Herausforderungen der Forschung, in Analyse und Kritik, Heft 2/2103, S. 449-476; Franz-Reinhard Habel/Andreas Huber: Web 2.0 für Kommunen und Kommunalpolitik, 2008, S. 40.

⁹³ Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages vom 16.01.2015: Sinkende Wahlbeteiligung in Deutschland, <https://www.bundestag.de/blob/407782/1d83e5629dc19e1d2299fb2ff135680d/wd-1-008-15-pdf-data.pdf>, S. 4.

4. Unterschiedliche Wahlbeteiligung

In diesem Gesamtrahmen ist jedoch eine recht unterschiedliche Entwicklung in der Wahlbeteiligung der verschiedenen Altersgruppen zu beobachten.⁹⁴ So nehmen die unter 30-jährigen am wenigsten an Wahlen teil, die 30-39-jährigen auch eher unterdurchschnittlich. Dies zeigt die Auswertung des Bundeswahlleiters nach der Bundestagswahl 2013:



Wahlbeteiligung der Altersgruppen bei der Bundestagswahl nach Bundeswahlleiter 2014

Dies bestätigte sich auch bei der Bundestagswahl 2017: Mit steigendem Alter steigt auch die Wahlbeteiligung. Ausnahme sind nur die Gruppen der 18-20 bzw. der über 70jährigen.⁹⁵

In der Gruppe der unter 30-jährigen ließe sich also potentiell ein besonders positiver Effekt in Hinsicht auf eine Steigerung der Beteiligung erreichen.

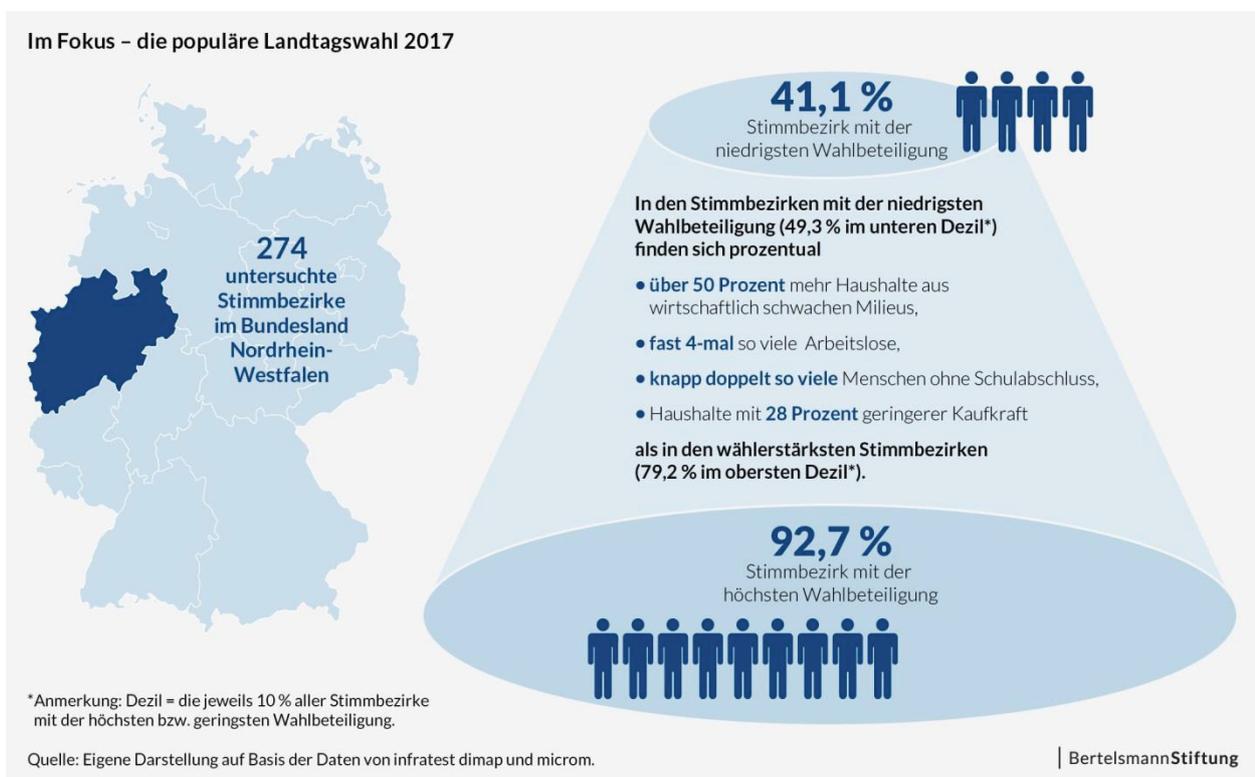
Einer Studie der Bertelsmann-Stiftung zufolge⁹⁶ gibt es zudem deutliche Unterschiede bei der Wahlbeteiligung in Abhängigkeit der sozialen

⁹⁴ Vgl. die Pressekonferenz des Bundeswahlleiters am 28.01.2014, https://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/veroeffentlichungen/repraesentative/BTW13_reprStat_Pressestatement.pdf, S. 2f.

⁹⁵ Publikation des Bundeswahlleiters, https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/e0d2b01f-32ff-40f0-ba9f-50b5f761bb22/btw17_heft4.pdf, S. 11, Tabelle 5.

⁹⁶ Robert Vehrkamp/Christina Tillmann: Populäre Wahlen – NRW Mobilisierung und Gegenmobilisierung der sozialen Milieus bei der Landtagswahl Nordrhein-Westfalen, Bertelsmann Stiftung, 2017.

Herkunft: Je höher die Wirtschaftskraft der Wahlbezirke desto höher auch die Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen.⁹⁷ Bei insgesamt steigender Wahlbeteiligung, stieg diese in den Wahlbezirken mit ohnehin hoher Wahlbeteiligung überdurchschnittlich, während sie in den Gebieten mit niedrigerem Beteiligungsniveau unterdurchschnittlich erhöht werden konnte. Die Spreizung der unterschiedlichen Höhe der Wahlbeteiligung stieg weiter an, die Kluft zwischen den verschiedenen sozialen Gruppen verschärft sich also auch im Hinblick auf die Wahlbeteiligung.⁹⁸



Unterschiedliche Wahlbeteiligung bei der Landtagswahl Nordrhein-Westfalen 2017, Bertelsmann-Stiftung

⁹⁷ aaO., S. 10 und 13.

⁹⁸ aaO., S. 11f.

Dieses Ergebnis bestätigen auch Erkenntnisse aus Studien zu den Bürgerschaftswahlen in Bremen und Hamburg 2015 und der Bundestagswahl 2013.⁹⁹

Die Bertelsmann-Studie schlussfolgert: „Deshalb bleibt auch die `populäre` NRW-Landtagswahl 2017 eine `sozial prekäre` Wahl“.¹⁰⁰ Hieraus jedoch abzuleiten, die Formen der politischen Partizipation müssten geändert werden, speziell durch die Einführung elektronischer Partizipation, geht am Ziel vorbei: Studien belegen, dass bestehende Ungleichheiten durch diese Formen der Partizipation kaum behoben werden können und teils sogar verstärkt werden.¹⁰¹ Und auch wenn eine hohe Wahlbeteiligung politisch wünschenswert sein mag und die politische Legitimation steigert – rechtlich ist dies weder geboten noch erforderlich. Es gibt somit auch keine rechtliche Verpflichtung der öffentlichen Stellen oder des Gesetzgebers, für eine hohe Wahlbeteiligung zu sorgen.

5. Elektronische Lösungen – Elektronische Demokratie?

Dennoch, und auch wenn sich im Hinblick auf die Wahlbeteiligung grundsätzlich positive Tendenzen entdecken lassen¹⁰², ist es seitens der politisch Verantwortlichen und des Gesetzgebers grundsätzlich geboten, auf eine hohe Wahlbeteiligung hinzuwirken und die Partizipation durch alle Bürger¹⁰³ zu stärken. Dies kann möglicherweise dadurch erreicht werden, dass die Teilnahme und Teilhabe an politischen Prozessen vereinfacht und transparenter gemacht wird. Somit sollen sich mehr Personen beteiligen, die „Entfremdung“ zwischen Wählern und Gewählten kleiner¹⁰⁴ und insgesamt ein höheres Maß an Legitimation erreicht werden. Vor allem aber - und dies ist ein

⁹⁹ aaO., S. 7.

¹⁰⁰ aaO., S. 25.

¹⁰¹ Franz-Reinhard Habel/Andreas Huber: Web 2.0 für Kommunen und Kommunalpolitik, 2008, S. 40 m.w.N.

¹⁰² Oben Unterpunkt I.3.

¹⁰³ Zur Problematik der unterschiedlichen Beteiligungsraten Unterpunkt I 4.

¹⁰⁴ Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages vom 16.01.2015: Sinkende Wahlbeteiligung in Deutschland, <https://www.bundestag.de/blob/407782/1d83e5629dc19e1d2299fb2ff135680d/wd-1-008-15-pdf-data.pdf>, S. 20f.

rechtliches Gebot - muss es jedem, der sich beteiligen will, auch ermöglicht werden¹⁰⁵ und die Beziehung Staat-Bürger für den Bürger transparent sein¹⁰⁶. Als Mittel hierzu werden die technischen Möglichkeiten angesehen¹⁰⁷, die das Internet, verbesserte elektronische Methoden der Kommunikation und andere „Neuerungen“¹⁰⁸ der letzten Jahrzehnte bieten. Dabei sind zunächst sehr euphorische Vorstellungen der 1960er und 70er Jahre, spätestens Anfang der 1980er Jahre Ängsten vor einer möglichen Ausspähung persönlicher Daten oder anderen Formen des Missbrauchs gewichen.¹⁰⁹ Die modernen Kommunikationsmöglichkeiten entwickelten sich aber dennoch in den 1990er Jahren zu einer zusätzlichen Variante der Beziehungen Bürger-Staat und einer Methode, höhere Transparenz herzustellen.¹¹⁰ Elektronische Verfahren machten den Schritt von der Information über die Kommunikation hin zur Transaktion – von der bloßen Überlassung von Daten, über einen Weg für den Bürger, sich mit dem Staat auszutauschen, hin zu einer Möglichkeit für den Bürger, rechtsverbindliche Handlungen elektronisch vorzunehmen^{111, 112}. Die staatlichen Stellen haben sich den geänderten Bedingungen der modernen digitalen Gesellschaft in vielen Bereichen angepasst.¹¹³

¹⁰⁵ Siehe hierzu „Allgemeinheit der Wahl“, VI.2.a).

¹⁰⁶ Vgl. z.B. das Informationsfreiheitsgesetz; das Regierungsprogramm von 2009 „Vernetzte und transparente Verwaltung“ (http://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Pressemitteilungen/regierungsprogramm_vernetzte_und_transparente_verwaltung.pdf?__blob=publicationFile&v=1) samt Abschlussbericht von 2013 (https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2013/regierungsprogramm_abschlussbericht.pdf?__blob=publicationFile).

¹⁰⁷ Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages vom 16.01.2015: Sinkende Wahlbeteiligung in Deutschland, <https://www.bundestag.de/blob/407782/1d83e5629dc19e1d2299fb2ff135680d/wd-1-008-15-pdf-data.pdf>, S. 24f.

¹⁰⁸ „Das Internet ist für uns alle Neuland“, Zitat von Bundeskanzlerin Merkel auf der Pressekonferenz mit US-Präsident Obama am 19.06.2013.

¹⁰⁹ Als Wendepunkt kann hier die für 1983 geplante Volkszählung genannt werden. Das BVerfG schaffte im Rahmen der Diskussionen hierzu eine neue Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechtes durch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung im sog. „Volkszählungsurteil“ vom 15.12.1983, BverfGE 65, 1 (41ff.) und erklärte die ursprünglich geplante Form der Volkszählung für verfassungswidrig.

¹¹⁰ Margrit Seckelmann: Wohin schwimmt die Demokratie – „Liquid Democracy“ auf dem Prüfstand, DÖV 2014, S.1(3).

¹¹¹ Unter den Einschränkungen der Formvorschriften des § 3a II VwVfG. Änderungsentwurf Drs. 18/11614 vom 22.03. 2017, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/116/1811614.pdf>, speziell S. 3f.

¹¹² Margrit Seckelmann: Wohin schwimmt die Demokratie – „Liquid Democracy“ auf dem Prüfstand, DÖV 2014, S.1(3f.).

¹¹³ Roman Herzog, Geleitwort zu Utz Schliesky/ Sönke E. Schulz/Gottberg/Kuhlmann: Demokratie im digitalen Zeitalter, 2016, S. 5.

Grundsätzlich wird das Konzept des „Open Government“¹¹⁴ oder „Elektronischen Government“¹¹⁵ von den Verwaltungen auf allen Ebenen mehr oder weniger erfolgreich umgesetzt.¹¹⁶ Unter „Open Government“ versteht man einen Dreischritt, der über die Transparenz des öffentlichen Handels und eine Partizipation des Bürgers an staatlichen Willensbildungsprozessen bis zur Zusammenarbeit von privaten und staatlichen Akteuren reicht.¹¹⁷ „Elektronisches Government“, „Digitales Government“ oder „E-Government“¹¹⁸ bezeichnet seit der „Speyerer Definition“ aus dem Jahre 2002 „die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien“.¹¹⁹ Die Bereiche des „Open“ und „E-Government“ ergänzen sich daher. Zusammengenommen stellen sie eine neue Form der Kooperation Staat-Bürger dar.¹²⁰ Im Rahmen der E-Government-Vorhaben entstand zudem die E-Democracy-Initiative, die beabsichtigt, die politische Partizipation der Bevölkerung auf Grundlage der repräsentativen Demokratie zu verbessern.¹²¹ Elektronische Demokratie beschreibt

¹¹⁴ Helge Rossen-Stadtfeld: „Open Government“ – Transparenz und Rechenschaftslegung gegenüber der Öffentlichkeit als Impuls für staatlich Innovation, in: Hermann Hill/Utz Schliesky: Innovationen im und durch Recht, E-Volution des Rechts- und Verwaltungssystems II, 2010, S. 225-247.

¹¹⁵ Siehe etwa den E-Government Aktionsplan 2011-2015 der Europäischen Kommission, <https://ec.europa.agenda.eu/digital-agenda/en>.

¹¹⁶ Siehe hierzu Bernd Wirtz: E-Government – Perspektiven des kommunalen E-Government, o.J.; Utz Schliesky: Auswirkungen des E-Government auf Verfahrensrecht und kommunale Verwaltungsstrukturen, NVwZ 2003, S. 1322-1328; grundlegend Daniel Veit/Jan Huntgeburth: Foundations of Digital Government – Leading and Managing in the Digital Era, 2014, insbesondere Kapitel 1.2, 1.4 und 2.

¹¹⁷ Z.B. über Public Private Partnerships, vgl. OECD: Open Government – Fostering Dialogue with civil society, 2003.

¹¹⁸ so die generell verwendete Abkürzung.

¹¹⁹ Siehe Reiner Mann/von Lucke, <http://192.124.238.248/ruvii/SP-EGvce.pdf>, S. 12.

¹²⁰ Für den Bereich der Kommunalpolitik siehe ausführlich Franz-Reinhard Habel/Andreas Huber: Web 2.0 für Kommunen und Kommunalpolitik, 2008; grundlegend Daniel Veit/Jan Huntgeburth: Foundations of Digital Government – Leading and Managing in the Digital Era 2014.

¹²¹ Stephan Danzer: Technische Entwicklungen und ihre Einflussnahme auf das Wahlrecht, KommunalPraxis Wahlen 2011, S.7(8); Christoph E. Palmer, Umfassende E-Government-Strategien unter Einschluss von E-Democracy, Verwaltung und Management 2002, S. 260; Herbert Kubicek/Hilmar Westholm/Martin Wind: Stand und Perspektiven der Bürgerbeteiligung via Internet, Verwaltung und Management 2003, S. 69 ff.; Bernd Holzengel/Anika Hanßmann, Möglichkeiten von Wahlen und Bürgerbeteiligung im Internet, in: dies./Andreas Grünwald: Elektronische Demokratie, 2001, S. 55 (68 f.); Frank Bieler/Arne Franz/Erich Schmidt: E-Government – Perspektiven, Probleme, Lösungsansätze, 2007; Franz-Reinhard Habel/Andreas Huber: Web 2.0 für Kommunen und Kommunalpolitik, 2008, Kapitel 3.

dabei die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien in demokratischen Prozessen.¹²² Darunter fallen grundsätzlich die elektronische Partizipation („E-Partizipation“), z.B. Petitionen.¹²³ Darüber hinaus sollen digitale Technologien und soziale Netzwerke den unkomplizierten Austausch mit Abgeordneten und Amtsträgern ermöglichen.¹²⁴ Auch der elektronischen Demokratie zuzuordnen ist die Möglichkeit, mittels elektronischer Geräte an Wahlen und Abstimmungen teilzunehmen („E-Voting“). Speziell hierum soll es in dieser Arbeit gehen.

6. Zielsetzung der Arbeit und Begrifflichkeiten

Die folgende Arbeit befasst sich mit den rechtlichen Voraussetzungen, die bei einer möglichen Einführung von Elementen dieser elektronischen Partizipation bei verbindlichen kommunalen Entscheidungsprozessen¹²⁵ eingehalten werden müssen.

a) Partizipationsverfahren

Unter „verbindlicher Partizipation“ ist dabei die Beteiligung von Einwohnern¹²⁶ an politischen Entscheidungen und Planungsprozessen zu verstehen, an deren Ende ein rechtlich verbindliches Ergebnis steht.

¹²² Oliver René Rüb: E-democracy – Demokratie und Wahlen im Internet, ZRP 2001, S. 518.

¹²³ Dirk Heckmann: Praxiskommentar Internetrecht, 2014, Kapitel 5, Fn. 80.

¹²⁴ Nach: Kurz erklärt: E-Demokratie, EU Wochenbericht des Landtages NRW 11-2016 vom 11.04.2016; Franz-Reinhard Habel/Andreas Huber: Web 2.0 für Kommunen und Kommunalpolitik, 2008, Kapitel 4; dies wird auch in Gesetzesänderungen wie etwa § 18 EGovG NRW oder den Vorschlägen zur Änderungen des EGovG auf Bundesebene deutlich.

¹²⁵ Während das Land Nordrhein-Westfalen im Fokus steht, lassen sich aufgrund der Allgemeingültigkeit der zu beachtenden Grundsätze die Ergebnisse auf andere Länder in der Bundesrepublik Deutschland wie auch auf diese selbst übertragen.

¹²⁶ Zu unterscheiden vom „Bürger“ – Einwohner ist, wer in einer Gemeinde seinen ständigen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt hat; Bürger, wer zu den Gemeindewahlen wahlberechtigt ist. Auch Einwohner sind in den Gemeindeordnungen teils mit Partizipationsrechten ausgestattet, z.B. dem Einwohnerantrag gem. § 44 Bezirksverwaltungsgesetz Berlin; § 19 Gemeindeordnung/§ 17 Landkreisordnung Brandenburg; Artikel 87 Verfassung Bremen/15a Verfassung Bremerhaven; § 18 der Kommunalverfassung Mecklenburg-Vorpommern; § 31 Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz; § 25 Gemeindeordnung/22 Kreisordnung Nordrhein-Westfalen; § 17 Gemeindeordnung Rheinland-Pfalz; § 21 Kommunalselbstverwaltungsgesetz Saarland; § 23 Sächsische Gemeindeordnung; § 25 Kommunalverfassungsgesetz Sachsen-Anhalt; § 16f Gemeindeordnung Schleswig-Holstein; § 16/96a Kommunalordnung Thüringen.

Es geht um Prozesse, die auf eine ggf. gerichtlich einklagbare Entscheidung abzielen, welche also nicht lediglich unverbindlichen, empfehlenden Charakter haben. Da solche verbindlichen Entscheidungen (Wahlen und Abstimmungen) eine rechtliche Bindungswirkung haben und gerichtlich überprüft und durchgesetzt werden können, müssen bei den ihnen vorausgehenden Verfahren rechtsstaatliche Grundsätze entsprechend abgefasst und exakt eingehalten werden. Zu den verbindlichen Partizipationsformen zählen sowohl parlamentsgesetzlich geregelte und vorgeschriebene Partizipationsmöglichkeiten wie Kommunalwahlen oder Bürgerentscheide, als auch gesetzlich nicht vorgeschriebene, lediglich per Satzung normierte¹²⁷, Verfahren. Wahlen sind Personenentscheidungen im Rahmen der repräsentativen Demokratie¹²⁸ bei der eine oder mehrere Personen durch die Wähler aus einem Bewerberkreis ausgelesen werden¹²⁹. Im Rahmen von Artikel 20 Abs. 2 GG gleichgestellt sind Abstimmungen, also direkte durch die Stimmberechtigten getroffene Sachentscheidungen.¹³⁰

Von diesen rechtlich verbindlichen Wahlen und Abstimmungen zu unterscheiden sind Möglichkeiten der unverbindlichen Einwohnerbeteiligung. Rechtlich unverbindlich sind die Prozesse dann, wenn das Ergebnis keine rechtliche Bindungswirkung entfaltet. Hierzu zählen zum Beispiel Bürgerhaushalte. Dieser Prozess bezeichnet die Möglichkeit, dass sich Bürger aktiv bei der Aufstellung eines Haushaltes in der Kommune einbringen können.¹³¹ Diese Formen der Bürgerbeteiligung entfalten keine rechtliche Wirkung, können jedoch im Abwägungsprozess der entscheidenden Gremien eine Rolle spielen

¹²⁷ In Schleswig-Holstein sind die dort sog. Seniorenbeiräte in § 42a der Kreisordnung und § 47d der Gemeindeordnung vorgesehen, Näheres wie etwa das Wahlverfahren ist jeweils durch Satzung zu regeln. In Mecklenburg-Vorpommern ist das Seniorenmitwirkungsgesetz zu beachten, die Wahlen sind aber auch hier gemäß § 9 Abs. 1 S. 2 per Satzung geregelt.

¹²⁸ OVG NRW, Urteil vom 05.02.2002, 15 A 2604/99, NWVBl. 2002, S. 381.

¹²⁹ BVerfG, Beschluss vom 15.02. 1978, 2 BvR 134/76 u. 268/76, BVerfGE 47, 253 (276); Martin Morlok in: Horst Dreier: GG-Kommentar, 2015, Artikel 38, Rn. 52; Bodo Pieroth in: Hans Jarass/Bodo Pieroth, GG-Kommentar, 2016, Artikel 38, Rn. 2; Siegfried Magiera in: Michael Sachs: GG-Kommentar, 2018, Artikel 38, Rn. 73; Hans Klein in: Theodor Maunz/Günter Dürig, GG-Kommentar, Artikel 38, Rn. 71.

¹³⁰ Michael Becker in: Stephan Articus/Bernd Jürgen Schneider, GO-NRW Kommentar, § 26 Erl. 1.

¹³¹ Ausführlich hierzu http://www.buergerhaushalt.org/faq_bhh#n63.

und den Prozess politisch beeinflussen. Daneben gibt es Partizipationsmöglichkeiten bei infrastrukturellen Vorhaben.¹³² Aufgrund der rechtlichen Besonderheiten dieser Verfahren sind die einzuhaltenden rechtlichen Vorschriften hier deutlich freier gestaltbar. Soweit rechtliche Vorgaben bestehen, existieren deutlich höhere Spielräume bei Ausgestaltung der Verfahren, oder im Rahmen von Abwägungen, zwischen sich widersprechenden Vorgaben. Dieser Themenkomplex ist von der hier behandelten Fragestellung zu differenzieren und wird in einer anderen juristischen Dissertation des Fortschrittskollegs ausführlich dargestellt.

Auch ist der Begriff „Elektronische Partizipation“ und als Unterfall dieser „Elektronische Wahlen“ zu erklären.¹³³ „Elektronische Partizipation“ bezeichnet alle Verfahren, bei denen sich ein Bürger oder Einwohner mittels elektronischer Geräte an politischen Prozessen beteiligen kann. Findet die Beteiligung in Form einer Abstimmung oder Wahl statt, so liegt eine „Elektronische Abstimmung“ beziehungsweise „Elektronische Wahl“ vor. Beide Möglichkeiten werden verkürzend als „Electronic Voting“ (kurz: „E-Voting“) betitelt. Dieser Begriff beschreibt den Einsatz moderner Kommunikationstechnologien bei Wahlen und Abstimmungen. Dabei kann zwischen einer Vielzahl von Wahl- und Abstimmungsmöglichkeiten unterschieden werden: Denkbar ist der Einsatz eines elektronischen Gerätes zur Stimmabgabe im Wahlraum oder an einem anderen Ort (sog. „Kiosk-Voting“)¹³⁴. Findet die Wahl im öffentlichen Wahlraum statt so handelt es sich um eine Präsenzwahl; außerhalb des Wahlraums ist eine Distanzwahl

¹³² wie etwa gem. § 3 BauGB, bei der nach § 4 a Abs. 4 BauGB elektronische Verfahren genutzt werden können. Hiernach ist die Öffentlichkeit über Ziele und mögliche Lösungswege bei Fragen der Bauleitplanung zu informieren (§ 3 Abs. 1 BauGB) und hat dann die Möglichkeit, zu den Plänen Stellung zu nehmen (Abs. 2). Auch hier liegt die Entscheidungshoheit aber nicht bei der zu beteiligenden Öffentlichkeit, sondern bei der satzungsgebenden Gemeinde, § 10 Abs. 1 BauGB. Gleiches gilt für die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG und die Anhörung in der Planfeststellung gem. § 73 VwVfG. Gemäß § 25 Abs. 3 VwVfG ist die Öffentlichkeit bei Vorhaben von Gewicht über Ziele, Möglichkeiten zur Erreichung und Auswirkungen zu informieren und erhält die Möglichkeit sich hierzu zu äußern; nach § 73 Abs. 4 VwVfG hat bei Planfeststellungsverfahren jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt sind, die Möglichkeit Einwendungen zu erheben.

¹³³ Diese werden wie erläutert oft auch als e-/E-Voting, oder – ungenau – als Online-/Internet-Wahlen usw. bezeichnet, siehe Christian Paulsen: Sicherheit von Internetwahlen, 2011, S. 23.

¹³⁴ Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages: Online-Wahlen – Erfahrungen in anderen Staaten und (verfassungs-)rechtliche Voraussetzungen für eine Einführung in Deutschland, WD – 3 – 3000 – 03/14 vom 03.03.2014, S. 3.

gegeben. Unter „Remote Electronic Voting“ (REV - Elektronische Wahlen über Distanz) versteht man elektronische Fernwahlen, z. B. über das Internet, SMS, interaktives digitales TV oder das Tonwahl-Telefon. Die Stimmabgabe ist von jedem Gerät aus möglich, das einen Internetzugang aufweist und auf welchem¹³⁵ die Wahlsoftware installiert ist. Der entscheidende Unterschied liegt darin, dass es sich um eine Distanzwahl handelt, bei der die Wahlhandlung ohne Kontrolle des Wahlvorstandes in der Privatsphäre des jeweiligen Bürgers stattfindet. Unterfälle davon sind die Internetwahl („Internet Voting“), wobei über das Internet (Website oder App) gewählt wird sowie „Mobile Wahlen“, bei denen die Stimmabgabe über ein mobiles Endgerät, etwa ein Smartphone, erfolgt¹³⁶. „Online-Wahl“ bedeutet, dass der Wähler an ein Live-System angeschlossen ist in dem mindestens zwei Computer miteinander verbunden sind¹³⁷ und in diesem elektronisch wählt. Online-Wahlen inkludieren damit sowohl Kiosk-Wahlen, als auch Remote Electronic Voting, dessen spezieller Unterfall sie sind. Die Nutzung des Internets oder anderer Möglichkeiten der Online-Wahl ist auch als Präsenzwahl denkbar, in der Regel findet sie aber als Distanzwahl statt.

Die Arbeit möchte aufzeigen, in welchem rechtlichen Rahmen es möglich ist bzw. wäre, eine derartige verbindliche Einflussnahme auf Entscheidungsprozesse auf elektronischem Wege zu ermöglichen.

b) Digitalisierung

Elemente der Digitalisierung durchziehen alle gesellschaftlichen Bereiche. Hierdurch können viele Prozesse schneller und genauer gemessen und gestaltet werden. Als mögliche Formen des Einsatzes elektronischer Geräte kommt z.B. der Einsatz von Computern bei der Stimmauszählung in Betracht. Hier werden die elektronischen Geräte lediglich dazu verwendet, per Stimmzettel abgegebene Stimmen

¹³⁵ Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages: Online-Wahlen – Erfahrungen in anderen Staaten und (verfassungs-)rechtliche Voraussetzungen für eine Einführung in Deutschland, WD – 3 – 3000 – 03/14 vom 03.03.2014, S. 3.

¹³⁶ Barbara Ondrisek: Sicherheit elektronischer Wahlen, 2008, S. 17.

¹³⁷ <https://www.duden.de/rechtschreibung/online>.

auszuwerten und zusammen zu zählen.¹³⁸ Die Verwendung solcher Methoden ist rechtlich deutlich unproblematischer¹³⁹, da die Stimme nicht elektronisch abgegeben wird und somit auch keine elektronische Wahl vorliegt. Die Anwendung dieser Geräte in Rheinland-Pfalz wurde vom dortigen Oberverwaltungsgericht auch für rechtmäßig erachtet.¹⁴⁰ Rechtlich deutlich komplizierter gestaltet sich die Frage, ob elektronische Methoden bei der Stimmabgabe eingesetzt werden können. Hier werden die elektronischen Geräte dazu verwendet, die abgegebene Stimme zu erfassen. Dies kann z.B. durch die Verwendung des Bildschirms eines im Wahlraum aufgestellten elektronischen Gerätes erfolgen, welcher den Stimmzettel ersetzt. Auch eine Wahl per E-mail ist möglich oder der Einsatz von mobilen Kommunikationsgeräten für die Teilnahme an einer Abstimmung. Auch die Verwendung eines „digitalen Wahlstiftes“, bei dem die Stimmentscheidung auf einem Stimmzettel getroffen und dann durch einen Handscanner eingelesen wird, ist eine Möglichkeit.¹⁴¹ Betrachtet werden dabei „Offline“ wie auch „Online“ Varianten der elektronischen Partizipation. „Online“ heißt dabei, dass ein Gerät zur Stimmabgabe mit einem anderen solchen direkt verbunden ist, die abgegebene Stimme wird dann direkt etwa von einem elektronischen Stimmabgabegerät an eine „elektronische Urne“ übertragen. „Offline“ bezeichnet ein Verfahren, bei dem zwar elektronische Geräte wie Computer eingesetzt werden, ohne jedoch (etwa über das Internet) direkt mit anderen elektronischen Geräten verbunden zu sein. Hierbei würde die Stimme auf einem elektronischen Gerät abgegeben und dort auch direkt gespeichert; erst später würden die Stimmen dann auf den einzelnen Geräten ausgelesen und zur Auszählung zusammengeführt.

¹³⁸ Mechanische Geräte zur Auszählung oder Abgabe der Stimmen werden in den USA seit der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts verwendet, siehe Inga Lindenau: Rechtliche und tatsächliche Probleme der Elektronischen Wahl, 2007, S. 25ff.

¹³⁹ Siehe hierzu Stephan Danzer, Technische Entwicklungen und ihre Einflussnahme auf das Wahlrecht KommunalPraxis Wahlen 2011, S. 7(12).

¹⁴⁰ OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 17.12.2010, 2 A 10620/10.

¹⁴¹ Siehe dazu unten Punkt XI.2.; Stephanie Schiedermaier: Gefährden Wahlcomputer die Demokratie? JZ 2007, S. 162-171; Martin Will: Wahlcomputer und der verfassungsrechtliche Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl, NVwZ 2009, S. 700-702.

In der Dissertation soll gezeigt werden, ob die Einführung von Elementen der elektronischen Partizipation rechtlich möglich ist und welche rechtlichen Voraussetzungen die verwendeten elektronischen Geräte und Systeme hierzu erfüllen müssten. Inwieweit mögliche rechtliche Anforderungen technisch realisierbar sind, wurde in anderen Arbeiten bereits in Teilen erörtert und wird durch in anderen Disziplinen im Rahmen des Fortschrittskollegs vorgelegten Dissertationen dargestellt werden.¹⁴² Im Rahmen des interdisziplinären Ansatzes des Fortschrittskollegs werden auch Fragen zur grundsätzlichen Sinnhaftigkeit von elektronischer Partizipation, der Notwendigkeit einer Kommunikationsstrategie zu deren Einführung, bei der Umsetzung der Neuerungen und viele andere nicht-juristische Komplexe behandelt.

c) Online Wahlen in Estland

Ergänzend zur Erläuterung der rechtlichen Vorgaben für kommunale verbindliche Partizipation in Nordrhein-Westfalen und in der Bundesrepublik im Allgemeinen wird die baltische Republik Estland¹⁴³ betrachtet. Dieses Vergleichsobjekt wird herangezogen, um aus den dort möglicherweise gemachten Fehlern zu lernen oder sich Anregungen aus den dort erfolgreich durchgeführten Projekten zu holen. Geklärt wird dann, ob das in Estland verwendete System nach rechtlichen Kriterien auch in Deutschland zum Einsatz kommen könnte.

In Estland werden elektronische Möglichkeiten der Partizipation seit einigen Jahren in großem Umfang verwendet und das Land kann als weltweit führende Nation im Bereich E-Partizipation betrachtet

¹⁴² Eine Übersicht aller Dissertationsthemen findet sich auf www.fortschrittskolleg.de.

¹⁴³ Siehe unten Punkt VIII.

werden.¹⁴⁴ Es gibt einen Anspruch auf Internet-Zugang.¹⁴⁵ Die Teilnahme an Parlamentswahlen ist seit dem Jahre 2005 Online möglich¹⁴⁶ und weit verbreitet¹⁴⁷ und praktisch alle Interaktionen Bürger-Verwaltung können elektronisch abgewickelt werden. Bei der Europawahl 2014 machten über 103.000 der damals 330.000 Wähler hiervon Gebrauch; bei den Parlamentswahlen 2015 waren es über 176.000 von knapp 578.000 Wählern.¹⁴⁸ Mittlerweile nutzen in Estland also etwa 30% der Wähler diese Möglichkeit der Online-Wahl, auch der „Durchschnittswähler“ ist davon erfasst.¹⁴⁹ Als Mitglied der Europäischen Union ist für Estland auch eine grundsätzliche Vergleichbarkeit in Bezug auf Prinzipien der Demokratie, Rechtsstaatlichkeit usw. gegeben. Bei der Darstellung der Situation in Estland wird auch kurz auf die in der Europäischen Union, im Bereich des Europarats oder der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) geltenden Empfehlungen und Regelungen zu Wahlen und Abstimmungen eingegangen.

¹⁴⁴ Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages: Online-Wahlen – Erfahrungen in anderen Staaten und (verfassungs-)rechtliche Voraussetzungen für eine Einführung in Deutschland, WD – 3 – 3000 – 03/14 vom 03.03.2014, S. 3; Florian Hartleb: Estland als Trendsetter Europas, <http://www.tagesspiegel.de/meinung/anderE-meinung/estland-als-trendsetter-europas-digitales-staat-up/12872154.html>; kritisch mittlerweile Der Spiegel: Cyblabla in Laptopia, Ausgabe 02/2016.

¹⁴⁵ <https://www.rwe-highspeed.de/freies-Internet-in-estland-ist-ein-grundrecht/>; <https://www.nzz.ch/international/europa/zu-besuch-in-der-zukunft-1.18491451>; Florian Hartleb: „Estland als Trendsetter Europas“, <http://www.tagesspiegel.de/meinung/andere-meinung/estland-als-trendsetter-europas-digitales-staat-up/12872154.html>.

¹⁴⁶ Fabian Haibl/Gerrit Hötzel: Verfassungskonformer Einsatz rechnergesteuerter Wahlgeräte, 2014, S. 187.

¹⁴⁷ Vgl. Peter Wolf/Nadia Handal Zander (Eds.): The Use of Open Source Technology in Elections, 2014, S. 24/25

¹⁴⁸ Vgl. die Statistik der zentralen Wahlkommission Estlands, <http://www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/engindex/statistics/>.

¹⁴⁹ Estnischer Vertreter bei der Anhörung im Ausschuss für konstitutionelle Fragen (AFCO) zur Vorbereitung eines Initiativberichts des Europäischen Parlaments zum Thema „Chancen und Herausforderungen der E-Demokratie“ am 14.03.2016, EU Wochenbericht des Landtages NRW 11-2016 vom 11.04.2016.

II. Nutzen und Sinn von elektronischen Wahlen und Abstimmungen und damit verbundene Risiken

Wahlen als Ausformung der repräsentativen Demokratie und Abstimmungen im Rahmen der direkten Demokratie haben eine hohe Bedeutung für den demokratischen Rechtsstaat. Ihre legitimierende Wirkung hängt - zumindest in der Perzeption der Beteiligten - auch vom Maß der Beteiligung ab.¹⁵⁰ Auch wenn eine niedrige Beteiligung eine Wahl nicht im rechtlichen Sinne disqualifiziert¹⁵¹, ist eine hohe Partizipationsrate demokratietheoretisch gewünscht.¹⁵² Elektronische Formen der Beteiligung können hier möglicherweise positive Auswirkungen haben.¹⁵³ Vor allem aber ist darauf hinzuwirken, dass alle Personen, die dies wollen, auch von ihrem Partizipationsrecht Gebrauch machen können. Niemand darf aus Gründen wie soziale Herkunft, Behinderung oder Wohnort davon abgehalten werden, an einer Wahl oder Abstimmung teilzunehmen.¹⁵⁴

Aufgrund der außerordentlichen Bedeutung von Wahlen und Abstimmungen, sind die hierfür vorgeschriebenen Vorgaben besonders genau einzuhalten und mögliche Gefährdungen sehr kritisch zu betrachten. Die möglichen Versionen des Wahl- oder Abstimmungsvorgangs müssen daher genauestens auf ihre Legalität und Sicherheit hin überprüft werden.

¹⁵⁰ Wie bereits in der Einführung, oben I.1, dargelegt.

¹⁵¹ VerfGH NRW, Urteil vom 26.05.2009 – VerfGH 3/09 – zur Neuregelung der Direktwahl, in juris-Dokument Os.1 und Rn. 60.

¹⁵² Marcel Arnal: Eidesstattliche Versicherung vs. Identitätskontrolle, KommunalPraxis Wahlen 2016, S. 74(78).

¹⁵³ Hierzu ist die Beweislage jedoch nicht eindeutig – Studien ergaben wenn überhaupt Steigerungen im unteren einstelligen Prozentbereich, in Ausnahmefällen höchstens zehn Prozent, teils sogar keine Veränderung oder gar einen sehr geringen Rückgang der Wahlbeteiligung: Nicole Goodman/Leah C. Stokes: Reducing the Cost of Voting: An Evaluation of Internet Voting's Effect on Turnout, British Journal of Political Science, 2018, S. 1(2); vgl. etwa Studien der Bertelsmann Stiftung: Einwurf Sonderausgabe 1-2 2016 Zeitgemäß Wählen S. 10 und Wahlen in Estland, wo etwa 30% der Wähler diese Form der Wahl nutzen: Anhörung im Ausschuss für konstitutionelle Fragen (AFCO) zur Vorbereitung eines Initiativberichts des Europäischen Parlaments zum Thema: Chancen und Herausforderungen der E-Demokratie am 14.03.2016, EU Wochenbericht des Landtages NRW 11-2016 vom 11.04.2016; Tobias Escher: Mobilisierung zu politischer Partizipation durch das Internet: Erwartungen, Erkenntnisse und Herausforderungen der Forschung, in Analyse und Kritik, Heft 2/2103, S. 449-476; Franz-Reinhard Habel/Andreas Huber: Web 2.0 für Kommunen und Kommunalpolitik, 2008, S. 40, auch die Zahlen zu Online-Wahlen beim Jugendparlament Herzogenrath: hier beteiligten sich 227 von über 4.300 Jugendlichen (5,24%) oder Studierendenwahlen an der Friedrich-Schiller-Universität Jena, [siehe weiter unten Punkt VII.1.d)].

¹⁵⁴ Dazu unten der Wahlrechtsgrundsatz „allgemein“, Punkt VI.2.a).

1. Sinn und Bedeutung von Wahlen und Abstimmungen im demokratischen System der Bundesrepublik Deutschland

Wahlen und Abstimmungen sind absolutes Kernelement unserer Demokratie. Das Volk, als Souverän, übt die Staatsgewalt durch diese aus, vgl. Artikel 20 Abs. 2 GG. Durch beide Wege kommt die Entscheidung des Souveräns zum Ausdruck und wird Staatsgewalt ausgeübt. Dabei sind Wahlen, der repräsentative Weg der Demokratie, und Abstimmungen, also die direkte/unmittelbare Demokratie, zunächst gleichgestellt. Grundsätzlich sind also auch Abstimmungen als Form der demokratischen Einflussnahme auf staatliche Entscheidungen denkbar.¹⁵⁵ Bundesrechtliche Abstimmungen sind aber im Grundgesetz nur in zwei Fällen vorgesehen¹⁵⁶; Wahlen sind somit auf Bundesebene das zentrale Legitimationsverfahren.¹⁵⁷ Auf Landesebene gibt es Volksbegehren und Volksentscheide¹⁵⁸; auf kommunaler Ebene ist die direkte Demokratie häufiger vorzufinden, in der Form von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden¹⁵⁹.

Das Demokratiegebot und die Grundsätze für Wahlen sind zentrale, eng aufeinander bezogene, grundlegende Pfeiler der Ausgestaltung der politischen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland: Ohne Wahlen und Abstimmungen gäbe es keine Demokratie und die Ausformung des Wahlrechts hat wesentlichen Einfluss auf die konkrete Form der Demokratie.¹⁶⁰ Das Demokratiegebot des Grundgesetzes fordert und benötigt eine demokratische Herleitung der Entscheidungsträger und der von diesen getroffenen Entscheidungen. Der Volkswille muss sich artikulieren und auf später getroffene Entscheidungen Einfluss haben

¹⁵⁵ Martin Morlok: Demokratie und Wahlen, Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht Band II, 2001, S. 559 (586).

¹⁵⁶ Zur Neugliederung des Bundesgebietes nach Artikel 29 und 118/188a GG und zur Geltungsdauer des Grundgesetzes in Artikel 146 GG.

¹⁵⁷ Martin Morlok in: Horst Dreier, GG-Kommentar, 2015, Artikel 38, Rn. 51.

¹⁵⁸ Für Nordrhein-Westfalen vorgesehen in Artikel 2 LVerfNRW und geregelt in Artikel Artikel 68 LVerfNRW sowie dem Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksbescheid (VIVBEG).

¹⁵⁹ In Nordrhein-Westfalen nach § 26 GO.

¹⁶⁰ Martin Morlok: Demokratie und Wahlen, Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht Band II, 2001, S. 559.

können.¹⁶¹ Die Umsetzung dieses Willens in staatliche Machpositionen vermittelt die notwendige demokratische Legitimation.¹⁶² Aus diesem abgeleiteten Charakter der Legitimation folgen ein Verbot der Selbstlegitimation, eine notwendige Limitiertheit und Verantwortlichkeit der politischen Macht, das Gebot der Öffentlichkeit des staatlichen Geschehens und die Möglichkeit der Änderung von Entscheidungen.¹⁶³

Das demokratische Prinzip weist drei Kernelemente auf: Erstens beruht es auf dem Gedanken der Volkssouveränität, zweitens enthält es grundlegende Sicherungen der Freiheit, wobei sich drittens beide Leitbilder in spezifischen Regelungen der Organisation und des Verfahrens politischer Prozesse verwirklichen.¹⁶⁴ Die Volkssouveränität hat eine sachliche, personelle und zeitliche Dimension.¹⁶⁵

Im repräsentativ-parlamentarischen Regierungssystem nach der Konzeption des Grundgesetzes (vgl. Artt. 63, 65, 67 GG) ist eine unmittelbar gewählte Vertretung das zentrale Organ der Repräsentation, die Leitungsorgane handeln im Namen des Volkes und für das Volk und sind somit wahrlich „Volksvertreter“.¹⁶⁶ In einer Parlamentswahl erklärt das Volk verbindlich seinen Willen über die Zusammensetzung einer es dann vertretenden Institution. Es ist somit der wichtigste, und auf Bundesebene faktisch einzige Akt, in dem das Volk rechtsverbindlich auf den staatlichen Willen Einfluss nehmen kann.¹⁶⁷ Dieser wichtige Prozess muss von staatlicher Seite organisiert

¹⁶¹ Ernst-Wolfgang Böckenförde: Demokratische Willensbildung und Repräsentation, Josef Isensee/Paul Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band II, 2004, S. 31, Rn. 4.

¹⁶² Hans Meyer, Demokratische Wahl und Wahlsystem, Josef Isensee/Paul Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band II, 2004, S. 251, Rn. 4; ausführlich Martin Morlok: Demokratie und Wahlen, Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht Band II, 2001, S. 559(569f.).

¹⁶³ Martin Morlok: Demokratie und Wahlen, Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht Band II, 2001, S. 559 (570ff.).

¹⁶⁴ aaO., S. 560.

¹⁶⁵ aaO., S. 565ff.

¹⁶⁶ Ernst-Wolfgang Böckenförde: Demokratische Willensbildung und Repräsentation, Josef Isensee/Paul Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band II, 2004, S. 39, Rn. 17.

¹⁶⁷ Hans Meyer, Demokratische Wahl und Wahlsystem, Josef Isensee/Paul Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band II, 2004, S. 250, Rn. 1.

werden¹⁶⁸ und ist in vier Stufen zu unterteilen¹⁶⁹: Zunächst muss geklärt werden, wer wahlberechtigt sein soll, dann die Wahlbewerbung organisiert. Sodann muss die Organisation des eigentlichen Wahlaktes erfolgen und daran anschließend die Auszählung der Stimmen, die Feststellung des Ergebnisses und der Gewählten. Im Rahmen dieser Arbeit werden die beiden letzten Phasen betrachtet, da ihnen die besondere Wichtigkeit zukommt und geprüft werden soll, inwieweit hier elektronische Verfahren eingesetzt werden können.

Die Ausgestaltung des Wahlsystems obliegt auf Bundesebene dem Wahlgesetzgeber, Artikel 38 Abs. 3 GG. In den Länderverfassungen finden sich meist etwas konkretere Festlegungen.¹⁷⁰ Diese Ausgestaltung dient der Erfüllung der Wahlfunktionen und sichert und spezifiziert damit die Volkssouveränität als zentrales Merkmal der Demokratie.¹⁷¹

Ein wichtiger Aspekt im Rahmen der Legitimierungsfunktion von Wahlen und Abstimmungen, ist die Verifizierbarkeit des Ergebnisses oder das Vertrauen¹⁷² in dieses. Ersterer Begriff bezeichnet die Möglichkeit, das Zustandekommen des Ergebnisses überprüfen zu können. Der zweite Begriff meint, dass der Wähler darauf vertraut oder zumindest generell darauf vertrauen kann, dass das ermittelte Ergebnis der Wahl oder Abstimmung richtig ist. Der Wähler akzeptiert das Ergebnis eher oder gar ausschließlich dann, wenn er überzeugt ist oder zumindest darauf vertraut, dass es auch korrekt zustande gekommen ist. Auch im Hinblick auf diese Punkte ist also zu prüfen, ob verschiedene Wahlsysteme hier Vor- oder Nachteile bergen.¹⁷³ Zusammenfassend ist jedenfalls festzuhalten, dass die Bedeutung von Wahlen und Abstimmungen für eine Demokratie fundamentaler Art ist. Dies

¹⁶⁸ aaO., Rn. 3.

¹⁶⁹ Laut Hans Meyer, Demokratische Wahl und Wahlsystem, Josef Isensee/Paul Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band II, 2004, S. 255, Rn. 17.

¹⁷⁰ aaO., S. 263, Rn. 31.

¹⁷¹ Martin Morlok: Demokratie und Wahlen, Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht Band II, 2001, S. 559 (588).

¹⁷² Siehe hierzu ausführlich Arne Pilniok: Das Personal der Wahlen und die Vertrauensfrage: Bausteine einer Geschichte der Verwaltung der Demokratie, in: Hedwig Richter/Hubertus Buchstein: Kultur und Praxis der Wahlen - Eine Geschichte der modernen Demokratie, 2017, S. 265(287f.).

¹⁷³ Hierzu weiter unten Unterpunkte 4. und 5.

gebietet es auch, bei der Ausgestaltung der Verfahren für diese grundsätzlich strenge Kriterien anzulegen und die genutzten Systeme immer auch am Grundgedanken der Demokratie zu messen.

2. Bereits durchgeführte elektronische verbindliche Partizipation

Bislang besteht in der Bundesrepublik Deutschland die Möglichkeit elektronisch zu wählen weder bei Parlamentswahlen, also Wahlen zum Bundestag, Landtag und zum Europäischen Parlament, noch für Wahlen auf kommunaler Ebene. Gleiches gilt für die verschiedenen Formen von gesetzlich geregelten Abstimmungen in Deutschland.

a) Erste Bestrebungen in Deutschland

Der Einsatz von elektronischen Geräten bei Wahlen wurde in der Bundesrepublik Deutschland bereits in den 1960er Jahren gefordert, damals jedoch eher zur Steigerung der Effektivität und Geschwindigkeit bei der Auszählung.¹⁷⁴ In den Vereinigten Staaten wurden in den 1960er Jahren erstmals elektronische Geräte zur Stimmauszählung genutzt¹⁷⁵, zur Stimmabgabe wurden dort ab den 1970er Jahren sogenannte DRE-Geräte¹⁷⁶ verwendet¹⁷⁷. Diese wurden in Wahlräumen neben anderen Geräten verwendet bei denen die Stimmabgabe z.B. durch Lochen von Karten oder das Herunterziehen von Hebeln möglich war.¹⁷⁸ In Deutschland wurden im Rahmen der Initiative D 21 verschiedenen Ideen zur elektronischen Abstimmung und Wahl erarbeitet.¹⁷⁹ Bei der Nutzung dieser Möglichkeit der

¹⁷⁴ Anika D. Luch/Sönke E. Schulz/Jakob Tischer, BayVbl. 2015, S. 253.

¹⁷⁵ Esfandiar Khorrani: Bundestagswahlen per Internet, 2006, S. 28.

¹⁷⁶ Diese ähneln Computern mit Bildschirm, auf denen Texte und Bilder angezeigt werden konnten, die Auswahl erfolgte über Drücken eines Knopfes oder Berühren des Bildschirms.

¹⁷⁷ Esfandiar Khorrani: Bundestagswahlen per Internet, 2006, S. 31.

¹⁷⁸ Daniel Veit/Jan Huntgeburth: Foundations of Digital Government – Leading and Managing in the Digital Era, 2014, S. 121 u. 123.

¹⁷⁹ Oliver René Rüb: E-democracy – Demokratie und Wahlen im Internet, ZRP 2001, S. 518; die derzeitige Website der Initiative ist <http://initiatived21.de/>, sie bezeichnet sich als „Deutschlands größtes gemeinnütziges Netzwerk für die digitale Gesellschaft, bestehend aus Wirtschaft, Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft. Mandatiert durch Wirtschaft und öffentliche Hand arbeiten hier einige der besten Köpfe gemeinsam daran, die gesellschaftlichen

Stimmabgabe kann der Wähler seine Entscheidung durch das Berühren eines Bildschirms, Anklicken eines Symbols oder über eine Computertatstatur kennzeichnen, diese wird dann zumindest kurzfristig elektronisch auf einer Diskette, Festplatte o.ä. gespeichert.¹⁸⁰

b) Einsatz bei der Bundestagswahl 2005

2002 beschloss der Bundestag, elektronische Wahlverfahren bei der Bundestagswahl zu nutzen.¹⁸¹ Der Einsatz von elektronischen Geräten erfolgte dann im großen Umfang in der Bundesrepublik Deutschland bei der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag 2005. Eingesetzt wurden Geräte der niederländischen Firma Nedap, bei denen der Wähler seine Stimme auf einem Bildschirm abgab, der einem Stimmzettel nachempfunden war. Auf diesem Bildschirm konnte der Wähler seine Wahlentscheidung treffen, die vom Gerät elektronisch gespeichert wurde („Offline“). Eine eigene Entscheidung sollte das Gerät nicht treffen. Die Bezeichnung des verwendeten Systems als „Wahlcomputer“ wurde damit den Tatsachen wenig gerecht, das Wahlgerät erbrachte eben keine eigenständige Leistung. Gegen die Geräte, die in den Niederlanden ebenfalls eingesetzt wurden, richtete sich dort eine Bürgerinitiative.¹⁸² Bestärkt wurden die Gegner, als es einer Hackergruppe gelang, das Gerät zum Schachspielen umzuprogrammieren.¹⁸³ Der Einsatz der 2005 verwendeten Geräte wurde 2009 vom Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt.¹⁸⁴ Die Bundeswahlgeräteverordnung, auf die sich der Einsatz

Herausforderungen im digitalen Wandel zu durchleuchten, jährliche Lagebilder zu liefern und Debatten anzustoßen, um die Zukunft der digitalen Gesellschaft sinnvoll zu gestalten.“

¹⁸⁰ Daniel Veit/Jan Huntgeburth: Foundations of Digital Government – Leading and Managing in the Digital Era, 2014, S. 124.

¹⁸¹ Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages: Online-Wahlen – Erfahrungen in anderen Staaten und (verfassungs-)rechtliche Voraussetzungen für eine Einführung in Deutschland, WD – 3 – 3000 – 03/14 vom 03.03.2014, S. 6, mit Erläuterung des Verfahrensgangs im Bundestag.

¹⁸² „Wir vertrauen Wahlcomputern nicht“ („Wij vertrouwen Stemcomputers niet“); Interview mit dem Gründer Rop Gonggrijp in: Magazin für Computertechnik c’t, 23/2006, S. 36; <https://m.heise.de/newsticker/meldung/CCC-fordert-Verbot-von-Wahlcomputern-Nedap-wehrt-Vorwuerfe-ab-168667.html>; Kai Biermann: „Wahlcomputer“, DIE ZEIT vom 28.10.2008, <http://www.zeit.de/online/2008/44/wahlcomputer-verfassungsgericht>.

¹⁸³ Hackerteam demonstriert die Manipulierbarkeit von Wahlcomputern in: Magazin für Computertechnik c’t, 22/2006, S. 52; <https://m.heise.de/newsticker/meldung/Niederlaendische-Buergerinitiative-knackt-Nedap-Wahlcomputer-168461.html>.

¹⁸⁴ BVerfG, Urteil vom 03.03.2009 – 2 BvC 3/07, 4/07, BVerfGE 123, 39-88 – auch verfügbar bei juris.

der verwendeten Geräte stützte, sahen die Richter des zweiten Senats in Teilen ebenfalls als nicht mit dem Grundgesetz vereinbar an. Da die rechtlichen Grundlagen gem. Artikel 38 Abs. 1 Satz 1 GG bzw. Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 GG für alle gesetzlich vorgeschriebenen Wahlen gelten, waren hierdurch auch Wahlen auf Landes- und kommunaler Ebene betroffen.¹⁸⁵ Weil sich zudem die Wahlgrundsätze auch weitestgehend auf Abstimmungen übertragen lassen, kann das Urteil auch auf alle gesetzlich vorgeschriebenen Abstimmungen übertragen werden. Auf die Unterschiede zwischen und Gemeinsamkeiten von Wahlen und Abstimmungen bezüglich der Geltung der rechtlichen Grundsätze wird noch unten eingegangen.¹⁸⁶

Darüber hinaus stützte das Bundesverfassungsgericht seine ablehnende Entscheidung auch auf die Staatstrukturprinzipien aus Artikel 20 GG, speziell das Gebot der Demokratie, Republik und Rechtsstaatlichkeit. Ausgehend davon, dass diese Grundsätze im Rahmen staatlichen Handelns immer zu beachten sind, wird klar, dass auch unverbindliche, nicht gesetzlich vorgeschriebene, Beteiligungsmöglichkeiten durch diese Entscheidung betroffen wurden und sind.

Die bereits durchgeführten und weiter geplanten Bestrebungen zur Einführung elektronischer Partizipation erlitten so einen Rückschlag.¹⁸⁷

Die Würdigung des Urteils in der Literatur war zumeist zustimmend.¹⁸⁸

Lediglich im kleineren Umfang wurden danach Versuche unternommen, legale Möglichkeiten für eine elektronische Partizipation zu untersuchen und entwickeln.¹⁸⁹ Ein großer Teil der Texte befasste sich vor dem Urteil mit dem Aspekt der Sicherheit elektronischer Wahlen.¹⁹⁰

¹⁸⁵ Anika D. Luch/Sönke E. Schulz/Jakob Tischer, BayVbl. 2015, S. 254.

¹⁸⁶ Punkt VI., insbesondere VI.2.

¹⁸⁷ Stefan Danz: Zulässigkeit von Online-Wahlen im Hochschulbereich, JM 10/2014, S. 385.

¹⁸⁸ Statt aller Martin Morlok in: Horst Dreier, GG-Kommentar, 2015, Artikel 38, Rn. 56; Stephanie Schiedermaier, Anmerkung in JZ 2009, S. 572-575; Ernst R. Zivier: Der schwierige Weg zum Wahlcomputer: Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. März 2009, Recht und Politik 2009, Nr. 3, S. 146-151.

¹⁸⁹ Z.B. durch Fabian Haibl/Gerrit Hötzel 2014; Maria Henning/Melanie Volkamer/Jurlind Budurushi, DöV 2012, 789-796.

¹⁹⁰ Etwa Barbara Ondrisek: Sicherheit elektronischer Wahlen, 2008; Christian Paulsen: Sicherheit von Internetwahlen, 2011.

**c) Entwicklungen nach der „Wahlcomputer“-
Entscheidung**

Seitens der für die Durchführung von Wahlen und Abstimmungen zuständigen Behörden gab es ebenso kaum Bestrebungen mehr, solche Verfahren einzusetzen oder auch nur über die Verwendung von elektronischen Hilfen nachzudenken.¹⁹¹ Ausnahme war die oben¹⁹² bereits angesprochene Verwendung von elektronischen Geräten bei der Stimmauszählung. In den letzten Jahren aber ist hier ein Umdenken festzustellen: So sieht die Gleichstellungsbeauftragten-Wahlverordnung in § 19 eine elektronische Wahl vor. Hierbei sind die Wahlrechtsgrundsätze aus § 1 der Verordnung (allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim) zu beachten und es „soll“ ein für elektronische Wahlen zugelassenes System verwendet werden. Die Gleichstellungsbeauftragten-Wahlverordnung für Soldatinnen sieht Entsprechendes vor. Hiernach „kann“ eine elektronische Wahl durchgeführt werden, dabei „soll“ ein entsprechend geprüftes und für Wahlen zugelassenes System verwendet werden. Ein solches existiert aber noch nicht, daher hat noch keine solche elektronische Wahl stattgefunden.

Für Personalratswahlen ist es möglich, elektronische verbindliche Partizipation zuzulassen. Nach § 98 Bundespersonalvertretungsgesetz sind diese Wahlen „geheim“ und „unmittelbar“, zwei der fünf Wahlrechtsgrundsätze sind somit jedenfalls einzuhalten. Auch sind die Wahlen in den jeweiligen Bezugsgruppen „gleich“. Eine unzulässige Druckausübung ist ebenso nicht gestattet; die „Allgemeinheit“ der Wahl ist eingeschränkt - wahlberechtigt sind gemäß § 13 Bundespersonalvertretungsgesetz nur die bei den öffentlichen Dienststellen Beschäftigten. In diesem Bereich liegen bereits einige positive Erkenntnisse vor.¹⁹³ Das Land Niedersachsen ermöglichte die elektronische Personalratswahl als Pilotprojekt im Landesamt für

¹⁹¹ Stephan Danzer: Technische Entwicklungen und ihre Einflussnahme auf das Wahlrecht, KommunalPraxis Wahlen 2011, S.7(11).

¹⁹² In I.6.b).

¹⁹³ Jörg Glücks/Nils Bremke: Online Wahlen – die Alternative im 21. Jahrhundert, Zeitschrift für Personalvertretungsrecht 2004, S. 48-53.

Statistik und dem Innenministerium im Jahre 2004.¹⁹⁴ In Baden-Württemberg sind elektronische Elemente bei der Personalratswahl ebenso zulässig, jedoch erstrecken sich diese derzeit auf die Bekanntmachungen, den Datenaustausch zwischen den Wahlvorständen und die Führung eines elektronischen Wählerverzeichnisses. Die Wahlhandlung als solche ist ausdrücklich ausgenommen.¹⁹⁵

d) Wahlen bei Selbstverwaltungsträgern

Einige Versuche, elektronische Möglichkeiten für Wahlen und Abstimmungen zu nutzen gab es zudem bei verschiedenen Selbstverwaltungsträgern. 1999 wurde etwa bei den Sozialwahlen der Techniker Krankenkasse in Hamburg das Internet für eine Wahlsimulation genutzt; 2000 konnte bei der Studentenparlamentwahl in Osnabrück der elektronische Weg genutzt werden¹⁹⁶; in 2001 gab es diese Option bei der Jugendgemeinderatswahl in Esslingen.¹⁹⁷ Für das Wahlplanspiel bei der Techniker Krankenkasse in Hamburg wurde das System der Universität Osnabrück genutzt. Hierbei konnten jedoch nur, neben der gültigen Briefwahlstimme, optional eine nicht-gültige Stimme per Internet abgegeben werden.¹⁹⁸ Die Wahl im Jahre 2000 an der Universität Osnabrück wurde dagegen als „erste weltweit bindende Online-Wahl“¹⁹⁹ durchgeführt.²⁰⁰ Die Wahl zum Jugendgemeinderat in Esslingen war die erste signaturkartengestützte Wahl zu einem öffentlichen Gremium über das Internet.²⁰¹ Im Bereich von Wahlen für

¹⁹⁴ Kommune 21, <http://ifg.cc/aktuelles/nachrichten/regionen/15-de-ni-niedersachsen/1481-niedersachsen-gruenes-licht-fuer-Elektronische-personalratswahl>.

¹⁹⁵ Innenministerium des Landes Baden-Württemberg, <https://im.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-im/intern/dateien/publikationen/Orientierungshilfe-fuer-Personalratswahlen-2014.pdf>, Punkt 13, S. 30 und 32.

¹⁹⁶ Esfandiar Khorrani: Bundestagswahlen per Internet, 2006, S. 45f.

¹⁹⁷ Nachweise und weitere Daten bei Ulrich Karpen: Elektronische Wahlen? – Einige verfassungsrechtliche Fragen, 2002, S. 13; Esfandiar Khorrani: Bundestagswahlen per Internet, 2006, S. 57.

¹⁹⁸ Martin Will: Internetwahlen, 2002, S. 24; der dort genannte Bericht der Forschungsgruppe Internetwahlen ist nicht mehr verfügbar, wenn er es jemals war.

¹⁹⁹ Darstellung der Konrad-Adenauer-Stiftung, verfügbar unter http://www.kas.de/upload/dokumente/verlagspublikationen/Internet-Demokratie/Internet_demokratie_16.pdf, S. 230.

²⁰⁰ Siehe hierzu auch Punkt VII.1.c).

²⁰¹ Esfandiar Khorrani: Bundestagswahlen per Internet, 2006, S. 57.

Selbstverwaltungsorgane der Hochschulen ist durch die hochschulinterne Wahlordnung der Friedrich-Schiller-Universität Jena dort eine elektronische Wahl grundsätzlich ermöglicht worden.²⁰² Eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Thüringen machte eine Überarbeitung der hochschulinternen Wahlordnung notwendig,²⁰³ hierauf wird noch näher eingegangen²⁰⁴. In Herzogenrath fanden die Wahlen zum Jugendbeirat 2013 elektronisch statt.²⁰⁵ Auch bei Personalratswahlen sind bereits elektronische Partizipationsformen verwendet worden.²⁰⁶ Im Bereich der Wahlen bei Sozialversicherungsträgern ist eine Einführung der elektronischen Partizipation seit einiger Zeit geplant, fand jedoch bisher nicht statt.²⁰⁷ Die in diesen Bereichen gemachten Erfahrungen können als Anleitung für eine mögliche Einführung der verbindlichen elektronischen Partizipation auf kommunaler Ebene dienen.

3. Mögliche Vorteile der elektronischen Partizipation

Die Befürworter der elektronischen Wahl und Abstimmung erhoffen sich von dieser zunächst und vor allem eine höhere Beteiligung. Dass derartige Effekte nicht belegbar sind wurde bereits dargestellt.²⁰⁸ Auch wenn dies in der Diskussion durchaus angeführt wurde kann juristisch nicht damit argumentiert werden, dass neue Verfahren oder Methoden „im Trend“²⁰⁹ lägen.

Die elektronische Partizipation könnte jedoch durchaus positive Effekte bieten, die hier im Vordergrund der Bearbeitung stehen sollen:

²⁰² Wahlordnung der Friedrich-Schiller-Universität Jena in der Fassung vom 21.01.2015 mit Regelungen zur „Elektronischen Wahl“.

²⁰³ OVG Thüringen, Urteil vom 30.05.2013 – 1 N 240/12 -, KommunalPraxis Wahlen 2015, S. 37 ff. mit Anmerkung Frank Bätge.

²⁰⁴ In Punkt VII.1.d).

²⁰⁵ <http://www.jugendbeirat-herzogenrath.de/blog/tag/wahlen/>.

²⁰⁶ Darstellungen bei Jörg Glücks/Nils Bremke: Online Wahlen – die Alternative im 21. Jahrhundert, ZfP 2004, S. 48-53 und Esfandiar Khorrami: Bundestagswahlen per Internet, 2006, S. 49.

²⁰⁷ Auf diesen Komplex wird unter VII.1.d) eingegangen.

²⁰⁸ Nicole Goodman/Leah C. Stokes: Reducing the Cost of Voting: An Evaluation of Internet Voting's Effect on Turnout, British Journal of Political Science, 2018, S. 1(2); siehe auch oben I.2 und 3.

²⁰⁹ Harald Neymanns: Die Wahl der Symbole, in: Hubertus Buchstein/Harald Neymanns: Online-Wahlen, S. 23(33).

a) Erleichterungen für Personen mit Behinderungen

Für Personen mit Behinderungen ist es deutlich schwieriger, an Wahlen teilzunehmen.²¹⁰ Dies beginnt bei der Urnenwahl damit, dass der Wähler möglicherweise nur unter erheblichen Problemen und Aufwand zum Wahlraum²¹¹ gelangt.²¹² Nicht alle Wahlräume sind für Personen mit Mobilitätseinschränkungen zugänglich und müssen meist vorher herausgesucht werden.²¹³ Auch im Wahlraum selber ist die Teilnahme an der Wahl mit größeren Problemen verbunden, selbst wenn dieser behindertengerecht ausgestaltet ist.²¹⁴ Sogar die Bereitstellung einer Vergrößerungslupe etwa stößt irgendwann an die Grenzen der Darstellung, durch einen Computer hingegen lassen sich Daten auf einem Bildschirm nahezu beliebig vergrößern oder der Wähler kann sie sich z.B. die Wahlvorschläge über einen Kopfhörer vorlesen lassen. Die Möglichkeit des Vorlesens gibt es zwar auch so, der Wähler ist dabei aber auf die Hilfe einer anderen Person (Hilfsperson) angewiesen, vgl. § 57 Bundeswahlordnung. Insgesamt bietet die Nutzung von elektronischen Geräten, insbesondere die Internet-Wahl, hier erhebliches Vereinfachungs- und Erleichterungspotential. Dadurch würde es auch diesen Wählern (leichter) ermöglicht, an Wahlen teilzunehmen.

b) Auslandswähler

Auch Wähler im Ausland haben wenn überhaupt nur unter teils erheblichen Umständen die Möglichkeit, von ihrem Wahlrecht Gebrauch zu machen.²¹⁵ Die Schweiz erlaubte beispielsweise 2008 und

²¹⁰ Ausführlich H. Serkan Akilli: Mobile Voting as an Alternative for the Disabled Voter, Manuel J. Kripp/Melanie Volkamer et.al. (Eds.): 5th International Conference on Electronic Voting 2012 (EVOTE 2012), 2012, S. 301-313; Stephan Danzer: Segen und Fluch der Briefwahl, KommunalPraxis Wahlen 2013, S. 13.

²¹¹ Die früher verwendete und heute noch gebräuchliche Bezeichnung „Wahllokal“ wurde durch diese Bezeichnung ersetzt.

²¹² H. Serkan Akilli: Mobile Voting as an Alternative for the Disabled Voter, Manuel J. Kripp/Melanie Volkamer et.al. (Eds.): 5th International Conference on Electronic Voting 2012 (EVOTE 2012), 2012, S. 301(304f.).

²¹³ <http://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/wahlen/wahlraum>.

²¹⁴ H. Serkan Akilli: Mobile Voting as an Alternative for the Disabled Voter, Manuel J. Kripp/Melanie Volkamer et.al. (Eds.): 5th International Conference on Electronic Voting 2012 (EVOTE 2012), 2012, S. 301(306).

²¹⁵ <https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2017/informationen-waehler/deutsche-im-ausland.html>; Johann Hahlen in: Wolfgang Schreiber, Bundeswahlgesetz-Kommentar, 10. Auflage 2017, § 35, Rn. 15, S. 615..

erneut 2011 55.000 im Ausland lebenden Schweizern, per Internet ihre Stimme abzugeben.²¹⁶ Etwa die Hälfte der Kantone hat diese Möglichkeit ebenso eröffnet.²¹⁷ Im Jahre 2011 konnten im Kanton Genf die Wahlberechtigten im Ausland zweimal die Möglichkeit einer elektronischen Wahl nutzen, etwa 20% der Wähler machten von dieser Option Gebrauch.²¹⁸ Ende 2011 lebten etwa 700.000 Schweizer im Ausland²¹⁹, so dass der Fokus der Einführung einer elektronischen Wahl zunächst auf diese gelegt wurde.²²⁰ Während das Projekt grundsätzlich positiv evaluiert wurde, gab es auch Widerstände von Gruppen, die ein Kompletterbot der elektronischen Wahl fordern, da sie darin eine Gefährdung der Demokratie sehen.²²¹ Mehrheitlich aber wünschte sich die Bevölkerung eine Konzentration auf elektronische Wahlen und Abstimmungen im Bereich E-Government.²²² Die Evaluation ergab auch, dass 80% mit dem Prozess sehr zufrieden waren, etwa zwei Drittel erklärten, diese Option bei der nächsten Wahl wieder nutzen zu wollen.²²³ In Frankreich wurde ebenfalls nur den Auslandsfranzosen die Gelegenheit eingeräumt, Online zu wählen.²²⁴

²¹⁶ Ausführlich hierzu Ardita Driza-Maurer/Oliver Spycher et.al.: E-Voting for Swiss Abroad: A Joint Project between the Confederation and the Cantons, Manuel J. Kripp/Melanie Volkamer et.al. (Eds.): 5th International Conference on Electronic Voting 2012 (EVOTE 2012), 2012, S. 173-195.

²¹⁷ Ardita Driza-Maurer/Oliver Spycher et.al.: E-Voting for Swiss Abroad: A Joint Project between the Confederation and the Cantons, Manuel J. Kripp/Melanie Volkamer et.al. (Eds.): 5th International Conference on Electronic Voting 2012 (EVOTE 2012), 2012, S. 173.

²¹⁸ Ardita Driza-Maurer/Oliver Spycher et.al.: E-Voting for Swiss Abroad: A Joint Project between the Confederation and the Cantons, Manuel J. Kripp, Melanie Volkamer et.al. (Eds.): 5th International Conference on Electronic Voting 2012 (EVOTE 2012), 2012, S. 173 (183).

²¹⁹ aaO., S. 175.

²²⁰ aaO., S. 177.

²²¹ aaO., S. 183.

²²² <https://www.egovernment.ch/de/dokumentation/zahlen-fakten/>

²²³ Ardita Driza-Maurer/Oliver Spycher et.al.: E-Voting for Swiss Abroad: A Joint Project between the Confederation and the Cantons, Manuel J. Kripp, Melanie Volkamer et.al. (Eds.): 5th International Conference on Electronic Voting 2012 (EVOTE 2012), 2012, S. 173 (183).

²²⁴ Ausführlich Tiphaine Pinault/Pascal Courtade: E-Voting at Expatriates' MPs Elections in France, Manuel J. Kripp/Melanie Volkamer et.al. (Eds.): 5th International Conference on Electronic Voting 2012 (EVOTE 2012), 2012, S. 189-195.

c) Kosteneinsparungen

Vorteilhaft ist zudem, wenn auch wohl nur mittel- bis langfristig, die mit der elektronischen Wahl verbundene Kostenersparnis, da Papier, Portokosten usw. eingespart werden können und insbesondere nicht mehr so viele Mitglieder von Wahlvorständen für die Durchführung der Wahl und für die Ermittlung des Wahlergebnisses benötigt werden.²²⁵ Der Anbieter POLYAS prognostiziert ein Einsparpotential von bis zu 70% durch geringeren Materialeinsatz²²⁶ wobei also Kostenfaktoren wie Wahlhelfer noch gar nicht berücksichtigt sind. Das Einsparpotential ist somit erheblich.²²⁷

Mögliche Rationalisierungseffekte der Verwaltung dürfen zwar nicht im Vordergrund stehen. Dennoch ist zu beachten, dass die Kosten, die dem Staat bei der Organisation und Durchführung von Wahlen entstehen, sehr hoch sind. Beim E-Voting fallen deutlich geringere Kosten für Wahlhelfer (vor Allem bei der Auszählung) an.²²⁸ In der Stadt Köln konnte durch den Einsatz von elektronischen Wahlgeräten bei der Bundestagswahl 2005 die Zahl der Wahlhelfer mehr als halbiert werden.²²⁹ Kosteneinsparungen lassen sich aber nur realisieren, wenn die teils erheblichen Ausgaben für die neuen elektronischen Wahlgeräte amortisiert sind und auch tatsächlich weniger Personen benötigt werden. Es wird vor allem immer schwieriger, die entsprechende Anzahl von Wahlhelfern aus ehrenamtlichen Helfern zu generieren.²³⁰ Zu beachten ist, dass die Zahl der Personen im Wahlvorstand in der Regel gesetzlich vorgegeben ist.²³¹ Daher ist die Möglichkeit Helfer

²²⁵ Vgl. hierzu Oliver René Rüz: E-democracy – Demokratie und Wahlen im Internet, ZRP 2001, S. 518(519).

²²⁶ https://www.polyas.de/?gclid=EAIaIQobChMIyLbJ3pqf3AIViYKYCh03_AOAEAYASAAEgKCOPD_BwE.

²²⁷ Inga Lindenaus: Rechtliche und tatsächliche Probleme der Elektronischen Wahl, 2007, S. 55.

²²⁸ Wobei hier zu differenzieren inwieweit eine Auszählung von Hand weiter notwendig ist, Barbara Ondrisek: Sicherheit Elektronischer Wahlen, 2008, S. 18 m.w.N.

²²⁹ Dirk Fox: Elektronische Wahlgeräte, DuZ 2009, S. 114.

²³⁰ Bernhard Brosig: Wahlautomaten, Internetwahl etc. aus Sicht der Praxis!, KommunalPraxis Wahlen 2014, S. 14; Arne Pilniok: Das Personal der Wahlen und die Vertrauensfrage: Bausteine einer Geschichte der Verwaltung der Demokratie, in: Hedwig Richter/Hubertus Buchstein: Kultur und Praxis der Wahlen - Eine Geschichte der modernen Demokratie, 2017, S. 265 (279ff.).

²³¹ In § 9 Abs. S.3 BWahlG sind fünf bis neun Personen vorgesehen; in § 11 Abs. 1 S. 1 LWahlG NRW fünf bis acht Mitglieder; § 7 KWahlO NRW sieht mindestens drei Personen vor; nach § 16 BetrVG besteht der Wahlvorstand ebenfalls aus mindestens drei Personen.

einzusparen begrenzt. Größeres Sparpotential ergibt sich somit nur, wenn die Anzahl der Stimmbezirke verringert werden kann.²³²

d) Vorteile bei der Auszählung

Auch kann grundsätzlich die Auswertung des Wahlergebnisses wesentlich schneller und auch genauer erfolgen als die Auszählung per Hand durch den Wahlvorstand.²³³ Spätestens seit den umstrittenen Präsidentschaftswahlen in den USA im Jahre 2000 haben sich auch „traditionelle“ Methoden der Stimmauswertung als fehleranfällig gezeigt.²³⁴ Rechen- oder Übertragungsfehler oder unterschiedliche Bewertungen von Markierungen auf Stimmzetteln lassen sich durch den Einsatz elektronischer Methoden minimieren oder ganz vermeiden.

e) Verständlicherer Wahlvorgang

Darüber hinaus ist es möglich, den Wähler klarer und verständlicher bei möglicherweise auftretenden Problemen oder Unklarheiten im Wahl- oder Abstimmungsprozess über seine Optionen aufzuklären, um dadurch unabsichtlich abgegebene ungültige Stimmen o.ä. zu verhindern. Bei der Mehrzahl der ungültigen Stimme gehen Forscher davon aus, dass dies unabsichtlich geschah. Dies gilt insbesondere für komplexere Wahlvorgänge, bei denen mehrere Stimmen zu vergeben sind und kumulieren und panschieren²³⁵ möglich ist.²³⁶ Hier könnte durch genauere elektronische Methoden und eine mögliche „Führung“

²³² So verfügte Köln bei der Bundestagswahl 2005 (bei Nutzung von Wahlgeräten) über nur 646 Stimmbezirke und 239 Briefwahlbezirke, für die Bundestagswahl 2009 (bei der Rückkehr zur Urnenwahl) waren es dagegen 906 Stimmbezirke und 224 Briefwahlbezirk, zur Bundestagswahl 2017 nach einer Umstrukturierung 800 Stimmbezirke und 245 Briefwahlbezirke – Angaben vom Wahlamt der Stadt Köln, www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/wahlen.

²³³ Oliver René Rüb: E-democracy, ZRP 2001, S. 518 (519); Martin Will: Wahlen und Abstimmungen via Internet und die Grundsätze der allgemeinen und gleichen Wahl, CR 2003, 126 (127); Studien der Bertelsmann Stiftung – Einwurf Sonderausgabe 1-2 2016 Zeitgemäß Wählen, S. 10; Daniel Veit/Jan Huntgeburth: Foundations of Digital Government – Leading and Managing in the Digital Era, 2014, S. 125f.

²³⁴ Harald Neymanns: Die Wahl der Symbole, in: Hubertus Buchstein/Harald Neymanns: Online-Wahlen, 2002, S. 23(29).

²³⁵ Zur Begrifflichkeit www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/4409a_tb_xtra_wahlen_sw_0.pdf.

²³⁶ Hierzu Jurlind Budurushi/Karen Renaud/Melanie Volkamer/Marcel Woide: An investigation into the usability of electronic voting systems for complex elections, Annals of Telecommunication August 2016, S. 309-322.

des Wählers durch den Wahlvorgang, mit Erklärungen und Erläuterungen, bzw. sogar der Möglichkeit, über ein elektronisches Portal Fragen zu stellen, Abhilfe geschaffen werden.²³⁷

f) Information, Geschwindigkeit, Unmittelbarkeit und Transparenz

Im Falle einer Wahl von zuhause aus über das Internet ist es dem Wähler auch jederzeit möglich, sich vor der Entscheidung weitere Informationen über die Kandidaten oder zur Wahl stehenden Parteien einzuholen. Bei der Urnenwahl muss sich der Wähler vor Betreten des Wahlraums informieren, sollte er z.B. auf dem Stimmzettel eine ihm unbekannt Person entdecken hat er kaum eine Möglichkeit, hierzu nähere Angaben zu erhalten. Bei einer Wahl über das Internet kann er jedoch sofort die Website des Kandidaten aufrufen oder sich sonst Informationen verschaffen. Dies könnte zu einer besser informierten Wahlentscheidung beitragen. Digitale Technologien bieten zudem die Möglichkeit eines schnelleren und direkteren Austauschs zwischen Wähler und Kandidaten bzw. Abstimmendem und Fragesteller. So könnten Fragen in deutlich schnellerer Abfolge gestellt werden oder bei Abstimmungen statt einer „Ja/Nein“ Alternative mehrere Optionen angeboten werden, die je nach Mehrheitsentscheid weitere Möglichkeiten der Abstimmung eröffnen. Dies lässt sich bei einer elektronischen Partizipation vor allem aufgrund des Zeitfaktors deutlich einfacher realisieren als durch eine Abstimmung per Stimmzettel. Grundsätzlich ist eine elektronische Wahl oder Abstimmung schneller durchführbar als eine papierbasierte, wo zunächst Stimmzettel gedruckt, Räumlichkeiten für Wahlräume gefunden und Wahl-/Abstimmungsunterlagen verschickt werden müssen usw.

²³⁷ Maria Henning/Melanie Volkamer/Jurlind Budurushi: Transparentes eVoting, DöV 2012, S. 789; Neymanns: Die Wahl der Symbole; Hubertus Buchstein/Harald Neymanns: Online-Wahlen S. 23(30); Barbara Ondrisek: Sicherheit elektronischer Wahlen, 2008, S. 18; Studien der Bertelsmann Stiftung – Einwurf Sonderausgabe 1-2 2016 „Zeitgemäß Wählen“ S. 10.

Andererseits ist zu beachten, dass in diesem Falle wichtige Entscheidungen des Wählers aufgrund der Kurzfristigkeit auch deutlich einfacher zu beeinflussen wären. Der Wähler gibt seine Stimme möglicherweise weniger aufgrund wohlüberlegter, langfristiger Entscheidungsprozesse ab, sondern eher basierend auf schnellen und kurzfristigen Spontanentschlüssen. Zudem besteht die Gefahr der mangelnden Ernsthaftigkeit bei der Entscheidung, wenn diese in einem Mausclick oder einer E-mail besteht. Hierunter kann die Qualität der Partizipationsprozesse leiden.

Elektronische Partizipation vereinfacht potentiell die Teilhabe aller Bürger und macht politische Entscheidungsprozesse möglicherweise transparenter.²³⁸ Wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse hierzu fehlen jedoch noch.

g) Vorteile gegenüber der Briefwahl

Im Gegensatz zur Briefwahl, als nicht-elektronische Form der Distanzwahl, wird bei der elektronischen Wahl grundsätzlich eine zeitgleiche Wahl mit der Urnenwahl ermöglicht. Eine Vorabwahl (wie bei der Briefwahl) wäre dann nicht mehr notwendig.²³⁹ Anders als bei der Briefwahl flößen daher, zumindest potentiell, noch bis zum Wahltag eintretende Ereignisse in die Entscheidung ein. Notwendig hierfür ist jedoch, dass ständig ein Abgleich mit dem Wahlregister möglich ist. Nur so kann verhindert werden, dass eine Person mehrfach wählt. Solange ein derartiger Kontrollvorgang nicht „Live“ möglich ist, muss auch die elektronische Wahl als Vorauswahl stattfinden.²⁴⁰ Zudem ist es bei der elektronischen Wahl problemlos möglich, dem Wähler eine Bestätigung des Eingangs der Stimme zu geben.²⁴¹ So weiß

²³⁸ Bericht zur Anhörung im Ausschuss für konstitutionelle Fragen (AFCO) zur Vorbereitung eines Initiativberichts des Europäischen Parlaments zum Thema: Chancen und Herausforderungen der E-Demokratie am 14.03.2016, EU Wochenbericht des Landtages NRW 11-2016 vom 11.04.2016.

²³⁹ Stephan Danzer: Technische Entwicklungen und ihre Einflussnahme auf das Wahlrecht, KommunalPraxis Wahlen 2011, S. 7(9).

²⁴⁰ Wie z.B. in Estland – auch dort endet die Wahlperiode für die Online-Wahl aus technische Gründen vor dem Wahltag für die Urnenwahl – siehe dazu Kapitel VIII.

²⁴¹ Martin Will: Internetwahlen, 2002, S.85.

er jedenfalls, dass seine Stimme eingegangen ist. Bei der Briefwahl erhält der Wähler eine solche Bestätigung - auch wenn dies technisch möglich wäre - nicht.²⁴²

4. Potentielle Risiken und Nachteile von elektronischen Verfahren

Elektronische Wahl- und Abstimmungsverfahren bergen aber auch Risiken und können Nachteile haben²⁴³:

a) Stimmabgabe und Zählung

Die verwendeten Systeme und Geräte müssen zunächst so ausgestaltet sein, dass eine Authentifizierung des Wählers und eine korrekte Stimmabgabe (einschließlich der Option „ungültig“ zu wählen) möglich ist. Eine unverfälschte Erfassung der Stimme in einer „elektronischen Urne“ muss sichergestellt sein. Die genutzte Hard- und Software muss einfach bedienbar sein und einwandfrei funktionieren. Zudem ist die Anonymität der Stimmabgabe sicherzustellen. Gleichzeitig muss den Belangen von Datenschutz und Meinungsfreiheit Rechnung getragen werden.²⁴⁴ Diese Probleme lassen sich technisch durchaus bewältigen.²⁴⁵ Auf die konkreten diesbezüglichen Anforderungen an einzusetzende elektronische Systeme wird im weiteren Verlauf der Arbeit noch eingegangen.

b) Angriffe von außen auf den Wahlvorgang

Technisch wesentlich herausfordernder ist die Abwehr von Angriffen auf den Wahlvorgang von außen – sei es auf öffentlich aufgestellte

²⁴² Martin Will: Internetwahlen, 2002, S.84.

²⁴³ Daniel Veit/Jan Huntgeburth: Foundations of Digital Government – Leading and Managing in the Digital Era, 2014, S. 129f.

²⁴⁴ Bericht zur Anhörung im Ausschuss für konstitutionelle Fragen (AFCO) zur Vorbereitung eines Initiativberichts des Europäischen Parlaments zum Thema „Chancen und Herausforderungen der E-Demokratie“ am 14.03.2016, EU Wochenbericht des Landtages NRW 11-2016 vom 11.04.2016.

²⁴⁵ Frank Bätge: Kurzgutachten zur Umsetzbarkeit der Stimmabgabe über das Internet bei politischen Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland für die Bertelsmann Stiftung, 2015, S. 11.

Wahlgeräte oder mobile Endgeräte, die elektronischen Übermittlungswege der abgegebenen Stimmen, die „Elektronische Wahlurne“, die für die Auszählung verwendete Software oder andere. Vorstellbar sind hier DoS-/dDoS-Angriffe²⁴⁶, URL- oder Web-Spoofing²⁴⁷ und Trojaner/Viren-Angriffe²⁴⁸. Auch wesentlich einfachere Methoden, wie etwa das Abstellen der Stromversorgung und damit verbundene Ausfälle von Systemen müssen verhindert werden. Solche Eingriffe könnten z.B. dazu führen, dass Stimmen gar nicht oder falsch gezählt werden, zu spät eingehen um gültig zu sein, oder ein Abstimmungsergebnis festgestellt wird, das gar nicht die Mehrheit der Stimmen erhielt.

Beim Einsatz von elektronischen Geräten und insbesondere dem Internet ist das Risiko von Fehlern oder einer Manipulation deutlich höher.²⁴⁹ Fehler in der Programmierung oder technische Fehler in Geräten sind oft kaum zu entdecken oder fallen erst nach einiger Zeit auf.²⁵⁰ Während bei der Urnen- oder auch der Briefwahl Veränderungen oder Fälschungen zwar möglich, aber nur schwierig realisierbar sind, fällt dies einem Experten bei technischen Systemen leichter; auch ist das Entdeckungsrisiko, wie dargelegt, deutlich geringer.²⁵¹ Schließlich

²⁴⁶ Denial of Service (DoS; engl. für „Dienstblockade“) bezeichnet in der Informationstechnik die Nichtverfügbarkeit eines Dienstes, der eigentlich verfügbar sein sollte. Obwohl es verschiedene Gründe für die Nichtverfügbarkeit geben kann, spricht man von DoS in der Regel als die Folge einer Überlastung von Infrastruktursystemen. Dies kann durch unbeabsichtigte Überlastungen verursacht werden oder durch einen mutwilligen Angriff auf einen Server, einen Rechner oder sonstige Komponenten in einem Datennetz. Wird die Überlastung von einer größeren Anzahl anderer Systeme verursacht, so wird von einer Verteilten Dienstblockade (oder auf Englisch Distributed Denial of Service [DdoS]) gesprochen. Dies würde dazu führen, dass der Wähler seine Stimme nicht abgeben kann (vgl. Martin Will: „Internetwahlen“, 2002, S.85ff.).

²⁴⁷ URL- oder WebSpoofing (zu Deutsch etwa: Vortäuschen einer URL oder Internetadresse) ist eine im World Wide Web angewendete (Spoofing) Methode, um dem Besucher einer Website in betrügerischer Absicht eine falsche Identität vorzuspiegeln bzw. die tatsächliche Adresse der Seite zu verschleiern. Der Wähler würde dann im Glauben seine Stimme bei seiner Wahlstelle abzugeben tatsächlich diese bei einer anderen, falschen Stelle abgeben. Dort könnte sie dann entweder geändert und weitergeleitet werden oder komplett einbehalten, womit sie verloren wäre (vgl. Martin Will: Internetwahlen, 2002, S.88ff.).

²⁴⁸ Trojaner sind Programme, die einem Angreifer die Kontrolle über elektronische Geräte ermöglichen. Hierdurch könnte der Angreifer Stimmen manipulieren oder abfangen. Viren können zu einem Komplettausfall von Wahlsystemen führen. Damit wäre es gar nicht mehr möglich, seine Stimme abzugeben (vgl. Martin Will: Internetwahlen, 2002, S.90ff.).

²⁴⁹ Stephan Eisel: Internet und Demokratie, 2011, S. 218.

²⁵⁰ Dirk Heckmann: Praxiskommentar Internetrecht, 2014, Kapitel 5, Fn. 80; Daniel Veit/Jan Huntgeburth: Foundations of Digital Government – Leading and Managing in the Digital Era, 2014, S. 124.

²⁵¹ Dirk Heckmann: Praxiskommentar Internetrecht, 2014, Kapitel 5, Fn. 80.

hätten Fehlfunktionen oder gezielte Manipulationen bei der Verwendung elektronischer Systeme eine wesentlich höhere Breitenwirkung und würden potentiell viel mehr Stimmen betreffen als bei anderen Wahlverfahren.²⁵²

c) Überlastung/technische Probleme der Systeme

Auch jenseits einer absichtlichen Manipulation besteht das Risiko einer Überlastung der Systeme. Wenn etwa zu viele Personen gleichzeitig ihre Stimme abgeben wollen könnte das System dann zusammenbrechen und eine Stimmabgabe wäre nicht mehr möglich. So waren z.B. die Server der Europäischen Union nicht in der Lage der Ansturm bei einer Online-Befragung zur Sommerzeit zu bewältigen.²⁵³ Auch kann es zu Stromausfällen, Fehlern in den Übertragungsleitungen oder vielen anderen technischen Problemen kommen.

d) Sicherheitsanforderungen

Aus diesen Gründen sind die technischen Sicherheitsstandards für die eingesetzten Geräte, den Übertragungsweg und die elektronische Wahlurne hoch anzusetzen²⁵⁴, um unberechtigte Einflussnahmen oder Manipulationen²⁵⁵ zu verhindern.²⁵⁶ Hackerangriffe sind aber letztendlich nie mit absoluter Gewissheit zu verhindern. Sogar speziell geschützte Geräte und verschlüsselte Übertragungswege sind angreifbar. Noch nicht einmal der Deutsche Bundestag oder die

²⁵² Ebd.

²⁵³ <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Sommerzeit-ja-oder-nein-EU-Kommission-befragt-Buerger-online-4100630.html>.

²⁵⁴ Siehe dazu das Common Criteria Schutzprofil für Basissatz von Sicherheitsanforderungen an Online-Wahlprodukte, Version 1.0 vom 21.05. 2008 des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik, abrufbar unter https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Zertifikate_CC/PP/aktuell/PP_0037.html und https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Zertifizierung/Reporte/ReportePP/pp0037b_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

²⁵⁵ Zur Historie von Wahlfälschungen Marcus Llanque: Tammany Hall, die Macht über die Wahlen und die Wende zur realistischen Demokratietheorie, in: Hedwig Richter/Hubertus Buchstein: Kultur und Praxis der Wahlen - Eine Geschichte der modernen Demokratie, 2017, S. 141-160.

²⁵⁶ Vgl. Stephan Danzer, Technische Entwicklungen und ihre Einflussnahme auf das Wahlrecht, KommunalPraxis Wahlen 2011, S. 7(10); von einer Einhaltbarkeit geht Oliver René Rieß: E-democracy – Demokratie und Wahlen im Internet, ZRP 2001, S. 518(519) noch aus.

Bundeskanzlerin konnten sich gegen einen solchen Angriff schützen.²⁵⁷ Seitens der Bundeswehr wird seit Ende 2017 eine eigene Einheit zum Schutz vor Cyberangriffen von außerhalb der Bundesrepublik Deutschland aufgebaut.²⁵⁸

e) Einfluss auf die Wahlbeteiligung

Noch nicht abschließend geklärt ist auch, ob durch die neuen Wahlverfahren die Beteiligung tatsächlich steigt. Wie bereits dargelegt haben Studien hier im besten Falle Steigerungen von zehn Prozent, meist aber deutlich niedrigere Erhöhungen der Wahlbeteiligung bis hin zu negierbaren oder gar negativen Änderungen ergeben.²⁵⁹ Neben einerseits möglicherweise zu erwartenden höheren Partizipationsraten in Teilen der wahlberechtigten Bevölkerung, ist durchaus denkbar, dass manche Wähler nicht mehr an Abstimmungen oder Wahlen teilnehmen, wenn diese elektronisch ausgestaltet sind, weil sie den verwendeten Verfahren bzw. Geräten kein hinreichendes Vertrauen entgegenbringen. Voraussetzung für den Erfolg partizipatorischer Ansätze ist zudem ein freier Zugang zu Informationen, sowie die Medienkompetenz der Bürger.²⁶⁰ Die Verlagerung der Stimmabgabe aus der Öffentlichkeit in den nichtöffentlichen Bereich des heimischen PC kann durchaus negative gruppensdynamische Effekte haben. Die

²⁵⁷ Siehe zu den Abläufen: Merkel und der schicke Bär, <http://www.zeit.de/2017/20/cyberangriff-bundestag-fancy-bear-angela-merkel-hacker-russland>, sowie verschiedene Beiträge unter dem Obertitel: Hackerangriff auf den Bundestag, Spiegel Online Politik: http://www.spiegel.de/thema/hackerangriff_auf_den_bundestag/ und Beuth: Wie Merckels Handy abgehört werden konnte, ZEIT-Online vom 18.12.2014, <https://www.zeit.de/digital/datenschutz/2014-12/umts-verschlueselung-umgehen-angela-merkel-handy>.

²⁵⁸ Siehe die Website des Bundesministeriums der Verteidigung, https://www.Bmvg.de/portal/a/bmvg/stArt/journal/dossiers/cyber!/ut/p/z1/hU67DoIwFP0WB9beKwRBt5q4GAYREqGLqVCLprakVOrni3Ey0Xi288wBBhUwzceL5O5iNFcTr9niuE6zMguXYRjjfoN0mSdlMc8j3CVwBdgk40_QB GKVka9bSQ_NI5FMCAxfnIH6Q31inhCG9eD6HuuG6V2JmGvoUtMKnM6X2d6lOUsmBwnIUvltztJHfO9cMqwAC990QaI5UgrQjwW6Mzg4Pqlwj9rfIYxWrM6OwJGTZBLA!!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/#Z7_B8LTL292250RE0A9Q7TS1Q3051.

²⁵⁹ Zusammenfassend Nicole Goodman/Leah C. Stokes: Reducing the Cost of Voting: An Evaluation of Internet Voting's Effect on Turnout, *British Journal of Political Science*, 2018, S. 1(2).

²⁶⁰ Anhörung im Ausschuss für konstitutionelle Fragen (AFCO) zur Vorbereitung eines Initiativberichts des Europäischen Parlaments zum Thema: Chancen und Herausforderungen der E-Demokratie am 14.03.2016, EU Wochenbericht des Landtages NRW 11-2016 vom 11.04.2016; Daniel Veit/Jan Huntgeburth: Foundations of Digital Government – Leading and Managing in the Digital Era, 2014, S. 124 mit einem Beispielfall auf S. 125, wie Unwissenheit zur Manipulation ausgenutzt werden kann.

bereits angesprochenen, seit März 2016 durchgeführten, Landtagswahlen zeigen, dass die Wahlbeteiligung auch von vielen anderen Faktoren abhängt und eine Steigerung der Partizipation durch andere Methoden vielleicht viel effektiver und effizienter erreicht werden kann.²⁶¹

f) Verifizierbarkeit der Ergebnisse und Vertrauen in das Verfahren

Fraglich ist, ob elektronische Verfahren das Vertrauen in das Ergebnis oder dessen Verifizierbarkeit erhöhen. Bei einer Prüfung anhand von drei Kriterien (nur wahlberechtigte Personen wählen; jeder wählt nur einmal; das ausgezählte Ergebnis ist überprüfbar) haben sowohl die traditionellen Wahlverfahren der Wahl per Handzeichen oder der Urnenwahl potentielle Mängel, sind aber verifizierbar.²⁶² Bei elektronischen Verfahren lässt sich ein ebenso sicheres Ergebnis nur dann erzielen, wenn ein „offenes“ System verwendet wird, bei dem der Wähler sich identifiziert und die abgegebenen Stimmen zusammen mit der Authentifizierung veröffentlicht werden.²⁶³ Sobald hier „geschlossene“ Systeme verwendet werden, bei denen entweder mittels kryptografischer Hilfsmittel die Stimmabgabe von den Wählerdaten getrennt wird oder dem Wähler zunächst Pseudonyme zugewiesen werden, die dann für die Stimmabgabe Verwendung finden, lassen sich keine positiven Ergebnisse erzielen.²⁶⁴ Die Autoren ziehen hieraus den Schluss, dass kein elektronisches System vorstellbar ist, welches

²⁶¹ Zu diesem Ergebnis kam auch die Anhörung vor dem Ausschuss für konstitutionelle Fragen (AFCO) zur Vorbereitung eines Initiativberichts des Europäischen Parlaments zum Thema: Chancen und Herausforderungen der E-Demokratie am 14.03.2016, EU Wochenbericht des Landtages NRW 11-2016 vom 11.04.2016 und die Auftakttagung der politischen Stiftungen zum Projekt: Demokratie wähle ich kreuzweise! am 29.01.2016 in Berlin, vgl. die Zusammenfassung der Ergebnisse im Tagungsbericht: <http://library.fes.de/pdf-files/fes/12449.pdf>; Kristjan Vassil/Till Weber: A Bottleneck Model of E-voting: Why Technology Fails to Boost Turnout, *New Media & Society* 2011, 1336-1354; Daniel Zimmermann/Volkmar Kese/Franziska Vogel: Legitimation kommunaler Politik durch mehr Partizipation?, *apf* 9/2017, S. 248(251ff.).

²⁶² Jan Bahrens/Axel Kistner et.al.: *The Principles of Liquid Feedback*, 2014, S. 40f.

²⁶³ aaO., S. 44.

²⁶⁴ Jan Bahrens/Axel Kistner et.al.: *The Principles of Liquid Feedback*, 2014, S. 45-49.

einerseits die Geheimheit der Wahl wahrt und gleichzeitig öffentlich nachvollziehbar ist.²⁶⁵

g) Abkehr von der gemeinsame Wahl

Bedenklich ist auch, dass durch elektronische Partizipation das Leitbild des gemeinschaftlichen Wahlakts an einem Wahltag aufgegeben würde. Das integrationsstiftende Element²⁶⁶ der Wahl, bei der alle Wähler am gleichen Tag zusammenkommen um die Staatsgewalt zu delegieren²⁶⁷ entfielen.

Dies gälte jedoch nur für die Wahlen und Abstimmungen, bei denen überhaupt eine Urnenwahl stattfindet. So sind bereits heute etwa die Sozialwahlen²⁶⁸ wie auch in vielen Fällen die Bürgerentscheide²⁶⁹ als Briefwahl/Abstimmung ausgestaltet. In diesen Fällen ergäbe sich daher bei einer Einführung der elektronischen verbindlichen Partizipation keinerlei Unterschied. Die Distanzwahl ist in diesen Bereichen bereits bekannt und akzeptiert.²⁷⁰

h) Notwendigkeit der Abwägung

Sobald man die Einführung von elektronischen Varianten von Wahlen und Abstimmungen in Erwägung zieht, müssen mögliche Vorteile (bessere Teilnahmemöglichkeit für Auslandswähler und Personen mit Behinderungen, Verhinderung von Auszählungsfehlern usw.) mit Risiken (die Verfahren sind vielleicht deutlich unsicherer) abgewogen werden. Um den Grundsatz der Allgemeinheit möglichst optimal zu verwirklichen, kann man eine Lockerung der Modalitäten zulasten der Geheimheit und Freiheit der verbindlichen Partizipation, je nach

²⁶⁵ aaO., S. 53.

²⁶⁶ BVerfG „Wahlcomputer“-Entscheidung, 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07 vom 03. März 2009, BVerfGE 123, 39(68), Dokument bei juris verfügbar, Rn. 108.

²⁶⁷ Christoph Schönberger: Vom Verschwinden der Anwesenheit in der Demokratie, JZ 10/2016, S. 486.

²⁶⁸ Siehe hierzu unten VII.1.d)aa).

²⁶⁹ So etwa der in Bonn im Juli/August 2018, http://www.bonn.de/rat_verwaltung_buergerdienste/topthemen/18348/index.html?lang=de.

²⁷⁰ Katharina Bräunlich/Rüdiger Grimm/Anna Kahlert/Phillip Richter/Alexander Roßnagel: Bewertung von Internetwahlssystemen für Sozialwahlen, DuD 2014, S. 75(78).

Verständnis auch zulasten des Grundsatzes der Öffentlichkeit, für gerechtfertigt erachten.²⁷¹ Letztendlich ist eine Entscheidung auf Grundlage dieses Abwägungsprozesses zu treffen.

Zur Jahrtausendwende wurde die elektronische Partizipation in der Diskussion im Deutschen Bundestag als „attraktives, zeitgemäßes Angebot“²⁷² angesehen. Aus den bereits dargestellten Erwägungen hinsichtlich der möglichen Vorteile²⁷³ bestand im 14. Deutschen Bundestag generell Einigkeit, diese Methode einzuführen - trotz Bedenken was deren Sicherheit anbelangte.²⁷⁴ Von den Bundestagsmitgliedern wurde also eine bewusste Entscheidung getroffen, sich bei Abwägung von Risiken und Vorteilen für die Einführung einer elektronischen Wahl zu entscheiden.

Zu beachten ist, dass einige mögliche Vorteile der elektronischen verbindlichen Partizipation nur dann realisierbar sind, wenn die Wahl oder Abstimmung als Distanzverfahren durchgeführt wird.²⁷⁵ Das Internet- bzw. Online-Voting bietet also das größte Spektrum an möglichen Vorteilen. Es ist jedoch andererseits auch deutlich anfälliger für Manipulationen und das Gefährdungspotential wesentlich höher.²⁷⁶

In den folgenden Kapiteln der Arbeit wird dargestellt, in welcher Hinsicht die Einführung von elektronischen Wahlen und Abstimmungen materiell-rechtlich sowohl in die Wahlrechtsgrundsätze, als auch in die Staatsstrukturprinzipien eingreifen kann. Jedoch führt nicht jedweder Eingriff zu einer automatischen Verletzung dieser Grundsätze. Für die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der verbindlichen elektronischen Partizipation, bedarf es einer Einzelfallabwägung der beeinträchtigten

²⁷¹ Anika D. Luch/Sönke E. Schulz/Jakob Tischer: Online-Wahlen und –Abstimmungen in Deutschland, BayVbl. 2015, S. 253(255); anderer Auffassung ist Marcel Arnal: Eidesstattliche Versicherung vs. Identitätskontrolle, KommunalPraxis Wahlen 2016, S. 74(78).

²⁷² BT-Drucksache 14/6318: Voraussetzung für die Durchführung von Online-Wahlen vom 20.06.2000.

²⁷³ Direkt oben II.3.

²⁷⁴ Bundestag-Plenarprotokoll 147192 vom 11.10.2001, S. 18814 und Anlage 2, S. 18819-18823, zu pro und contra siehe auch Johann Hahlen in: Wolfgang Schreiber, Bundeswahlgesetz-Kommentar, 10. Auflage 2017, § 35, Rn. 15, Fn. 44 mit zahlreichen Quellen.

²⁷⁵ Siehe zur Unterscheidung unten IV.1; Daniel Veit/Jan Huntgeburth: Foundations of Digital Government – Leading and Managing in the Digital Era, 2014, S. 129.

²⁷⁶ Unten IV.2.

Grundsätze, mit den Vorteilen der elektronischen Abstimmung oder Wahl, sofern diese verfassungsrelevante Werte beinhalten. Auf dieser Grundlage werden sodann die rechtlichen Anforderungen an verfassungsgemäße elektronischen Wahlen zusammenfassend dargestellt.

Auch ist zu bedenken, dass sich seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts 2009 die technischen Möglichkeiten teils rasant weiterentwickelt haben. Es ist also durchaus an der Zeit, die Fragestellung wieder aufzugreifen, ob Verfahren entwickelt werden können, die allgemeine, unmittelbare, freie, gleiche und geheime Wahlen und Abstimmungen ermöglichen.

III. Anforderungen an das Wahlverfahren bei Distanzwahlen und -abstimmungen

Die elektronische Wahl wird vielfach als Distanzwahl ausgeführt, bei der Online-Wahl findet sie in der Regel als Distanzwahl statt, etwa als Internet-Wahl. Als Distanzwahl bietet die elektronische Wahl auch mehr Potential, etwa zur Steigerung der Wahlbeteiligung, für die Einbindung von Personen mit Behinderungen oder Wähler im Ausland.²⁷⁷ Die elektronische Distanzwahl (Online-Wahl bzw. Internet-Wahl) wäre somit ein weiterführender Schritt über die verbindliche elektronische Partizipation hinaus. Daher ist es sinnvoll, die rechtlichen Vorgaben für andere Varianten der Distanzwahl zu betrachten und diese auf eine elektronische Distanzwahl zu übertragen. Im Folgenden sind die Wahl und Abstimmung gleichgestellt.²⁷⁸

1. Parallelen und Unterschiede zur Briefwahl

Bei der Betrachtung der Rechtmäßigkeit von elektronischen Distanzwahlen ergeben sich einige Parallelen zur Briefwahl: Ähnlich wie bei der elektronischen Wahl vom privaten und zuhause oder mobil genutzten Computer aus findet die Stimmabgabe - zumindest beim mobilen Internet-Voting - auch nicht in einem Wahlraum statt, es ist also eine Distanzwahl²⁷⁹ und somit vielen Varianten der elektronischen Wahl oder Abstimmung vergleichbar.²⁸⁰

Der Prozess der Briefwahl findet nicht an einem einzigen Tag bzw. dem eigentlichen Wahltag statt, sondern erstreckt sich über einen längeren Zeitraum; die Wahlentscheidung wird in der Regel vor dem Wahltag durch Stimmabgabe umgesetzt. Die Briefwahl ist somit eine Vorauswahl²⁸¹. Eine elektronische Abstimmung oder Wahl kann dahingegen prinzipiell so ausgestaltet werden, dass eine Stimmabgabe

²⁷⁷ Zu den möglichen Vorteilen oben Punkt II. 3.

²⁷⁸ Für Abweichungen bei der Abstimmung siehe Punkt VI.7.

²⁷⁹ Johann Hahlen in: Wolfgang Schreiber, Bundeswahlgesetz-Kommentar, 2017, § 36, Rn. 1, S. 618.

²⁸⁰ Siehe Punkt IV.

²⁸¹ Johann Hahlen in: Wolfgang Schreiber, Bundeswahlgesetz-Kommentar, 2017, § 35, Rn. 6.

am Wahltag bis zur Schließung der Wahlräume möglich wäre. Dieser gegenüber der Briefwahl vorgebrachte Kritikpunkt ließe sich also durch eine elektronische Abstimmung oder Wahl beseitigen.

Auch wenn die elektronische Wahl nicht lediglich eine moderne Form der Briefwahl darstellt²⁸² sind Kommentierungen und die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zu diesen Punkten vergleichend heranzuziehen. Nach vorherrschender Meinung trägt die Möglichkeit der Briefwahl dazu bei, dass es bei der Wahl zum Deutschen Bundestag eine recht hohe Wahlbeteiligung gibt.²⁸³ Die Briefwahl stärkt damit das Prinzip der Allgemeinheit der Wahl²⁸⁴ und kann diesen Verfassungsgrundsatz fördern.²⁸⁵

Die Briefwahl ist an den Besitz eines Wahlscheines gebunden.²⁸⁶ Dadurch soll sichergestellt werden, dass auch wirklich nur der Wähler wählt. Die Grundsätze der freien und geheimen Wahl sind aber bei der Briefwahl, wie bei jeder Form der Distanzwahl, größeren Gefährdungen ausgesetzt. Da die Wahl nicht in einem Wahlraum unter Aufsicht eines Wahlvorstandes stattfindet, kann staatlicherseits nicht sichergestellt werden, dass der Wahlakt unbeobachtet und ohne unzulässigen Druck²⁸⁷ auf den Wähler durchgeführt wird.²⁸⁸ Die Einhaltung dieser Grundsätze wird auf den Wähler übertragen.²⁸⁹ Diesbezüglich wird die Briefwahl weiterhin auch grundsätzlich in Frage gestellt.²⁹⁰ Es gibt jedoch keine empirischen Untersuchungen die

²⁸² Johann Hahlen in: Wolfgang Schreiber, Bundeswahlgesetz-Kommentar, 2017, § 35, Rn. 15, S. 616; Martin Morlok in: Horst Dreier, GG-Kommentar, 2015, Artikel 38, Rn. 66; anders der Estnische Vertreter im Ausschuss für konstitutionelle Fragen (AFCO) zur Vorbereitung eines Initiativberichts des Europäischen Parlaments zum Thema: Chancen und Herausforderungen der E-Demokratie am 14.03.2016, EU Wochenbericht des Landtages NRW 11-2016 vom 11.04.2016.

²⁸³ Johann Hahlen in: Wolfgang Schreiber, Bundeswahlgesetz-Kommentar, 2017, § 36, Rn. 1, S. 619; Christoph Schönberger: Vom Verschwinden der Anwesenheit in der Demokratie, JZ 10/2016, S. 486(487).

²⁸⁴ Johann Hahlen in: Wolfgang Schreiber, Bundeswahlgesetz-Kommentar, 2017, § 36, Rn. 2.

²⁸⁵ BverfGE 21, 200 (204f.), 59, 119 (124f., 126).

²⁸⁶ Johann Hahlen in: Wolfgang Schreiber, Bundeswahlgesetz-Kommentar, 2017, § 36, Rn. 3 und 7.

²⁸⁷ Winfried Kluth in: Bruno Schmidt-Bleibtreu/Hans Hofmann/Hans-Günter Henneke, GG-Kommentar, 2018, Artikel 38, Rn. 23.

²⁸⁸ Martin Will: Internetwahlen, 2002, S. 118.

²⁸⁹ Siehe dazu direkt Unterpunkt III.2.

²⁹⁰ So etwa Christoph Schönberger: Vom Verschwinden der Anwesenheit in der Demokratie, JZ 10/2016, S. 486 (487).

belegten, dass bei Briefwahlen Manipulationen bzw. Gefährdungen der „freien“ oder „geheimen“ Wahl aufgetreten seien.²⁹¹

Die gegen die Briefwahl vorgebrachten Kritikpunkte sind in großen Teilen auch gegen eine elektronische Wahl, jedenfalls in der Distanzvariante, geltend zu machen. Demgegenüber können diese Verfahren möglicherweise Mängel der Briefwahl beseitigen. Es lohnt daher jedenfalls, auch das Instrument der Briefwahl kritisch zu prüfen und hieraus für elektronische Partizipationsformen Schlüsse zu ziehen.

2. Bundesverfassungsgerichts-Entscheidungen zur „Briefwahl“

Die beiden ersten Urteile des Bundesverfassungsgerichtes legten dar, dass es keinen Anspruch auf Briefwahl gibt.²⁹² 1967 befasste sich das Bundesverfassungsgericht erneut mit der Möglichkeit der Stimmabgabe außerhalb des Wahlraums.²⁹³ Es erklärte die Briefwahl für grundsätzlich zulässig.²⁹⁴ Die Briefwahl sah das BVerfG sowohl als frei, als auch geheim an²⁹⁵. Kritisch sieht das BVerfG aber, dass es bei der Briefwahl dem Wähler selbst obliege, die Wahlfreiheit und das Wahlgeheimnis zu garantieren. Dieser Risiken sei sich aber der Gesetzgeber bewusst gewesen und die – damals noch recht niedrige – Briefwahlquote belege, dass die Beschränkungen wirksam seien.²⁹⁶ Zwar wird die Briefwahl nicht für zwingend einzuführen erklärt, deren grundsätzliche Zulässigkeit aber – trotz Bedenken – gestärkt. Bedeutsam für die Überprüfung von elektronischen Wahlen und

²⁹¹ BVerfGE 21, 200 (205ff.); Stephan Danzer, Segen und Fluch der Briefwahl, KommunalPraxis Wahlen 2013, S. 11; Martin Morlok in: Horst Dreier, GG-Kommentar, 2015, Artikel 38, Rn. 66; zumindest hinterfragend was die Anzahl der Bevollmächtigungen angeht Stephan Danzer: Auswertungen zum Briefwahlverhalten, KommunalPraxis Wahlen 2017, S. 125(126 u. 127).

²⁹² BVerfG, Entscheidung vom 07. Februar 1961 – 2 BvR 23/61-, BVerfGE 12, 13 und BVerfG, Entscheidung vom 29. November 1962– 2 BvR 587/62-, BVerfGE 15, 165.

²⁹³ BVerfG, Entscheidung vom 15. Februar 1967 – 2 BvC 2/66 –, BVerfGE 21, 200, folgend zitiert auch als juris-Dokument.

²⁹⁴ BVerfG 2 BvC 2/66, BVerfGE 21, 200 (200 und 204) bzw. juris Ls. 1 und Rn. 17 a).

²⁹⁵ aaO., S. 205 bzw. juris Rn. 19.

²⁹⁶ aaO., S. 205/6 bzw. juris Rn. 20.

Abstimmungen in der Distanzvariante ist, dass hier den Wahlberechtigten selber die Aufgabe zukommen soll, die Wahlrechtsgrundsätze zu garantieren. Das BVerfG sieht diese nur unter den recht strengen Auflagen des § 36 BWahlG als gewahrt an.

Die Grundsätze der freien und geheimen Wahl mussten für die Briefwahl 1981 erneut überprüft werden.²⁹⁷ Die Beschwerdeführer machten hier insbesondere geltend, dass seit der Entscheidung von 1967 die Zahl der Briefwähler stark zugenommen habe²⁹⁸ was den 1967 angeführten Gründen für eine Verfassungsmäßigkeit der Briefwahl den Boden entzöge²⁹⁹. Eingegangen wird hier themenbezogen nur auf die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichtes zu den Wahlrechtsgrundsätzen aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz, dessen Anforderungen Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 entsprechen:

Grundsätzlich obliege die Ausgestaltung des Wahlrechts gem. Artikel 38 Abs. 3 GG dem Bundesgesetzgeber, der hierbei einen großen Gestaltungsspielraum habe.³⁰⁰ Hier sei es insbesondere möglich, von einzelnen Wahlrechtsgrundsätzen abzuweichen, um demokratischen Prinzipien entsprechende staatspolitische Ziele zu erreichen.³⁰¹ Das BVerfG will es also erlauben, bei den Grundsätzen „frei“ und „geheim“, Abstriche im Interesse einer besseren Möglichkeit an Wahlen teilzunehmen, zu machen. Dieses Ziel sieht es als legitim an³⁰²; die Grundsätze der freien und geheimen Wahl seien nicht übermäßig eingeschränkt oder gefährdet³⁰³. Auch wenn sich dies auf die Ausgestaltung der Wahlen zum Deutschen Bundestag bezieht, sind die grundsätzlichen Gedanken gemäß der Homogenitätsklausel in Artikel 28 GG übertragbar.

Im Folgenden stellt das BVerfG darauf ab, dass gem. § 36 BWahlG Voraussetzung für die Briefwahl der Besitz eines Wahlscheines sei,

²⁹⁷ BVerfG, Beschluss vom 24. November 1981 – 2BvC 1/81 -, BVerfGE 59, 119, folgend zitiert auch als juris-Dokument.

²⁹⁸ BVerfG aaO., S. 123 bzw. juris Rn. 12 u. 13.

²⁹⁹ aaO., S. 123 bzw. juris Rn. 13.

³⁰⁰ aaO., S. 124f. bzw. juris Rn. 23.

³⁰¹ Ebd.

³⁰² aaO., S. 125 bzw. juris Rn. 24.

³⁰³ Ebd.

dessen Erhalt an relativ enge Voraussetzungen geknüpft sei.³⁰⁴ Auch die Vorschriften der BWO trügen dem Erhalt der Wahlrechtsgrundsätze in hinreichendem Maße Rechnung, ebenso wie § 36 Abs. 2 BWahlG.³⁰⁵ Im Kern geht das BVerfG weiterhin davon aus, dass es zu großen Teilen dem Wähler selbst obliege die Grundsätze hier durchzusetzen.³⁰⁶ Für die Zukunft habe aber der Gesetzgeber - ebenso wie Wahlgane und Gemeindebehörden - dafür Sorge zu tragen, dass die Wahlrechtsgrundsätze bestmöglich geschützt seien.³⁰⁷ So erwecke insbesondere die beanstandete Briefwahlwerbung einen „bösen Schein“, so dass hier gegebenenfalls Einschränkungen vorzunehmen seien.³⁰⁸

Auch im Rahmen der Wahlen zum Europäischen Parlament bezog das BVerfG Stellung³⁰⁹: Hinzunehmen sei, dass bei der Briefwahl möglicherweise die Integrität bzw. öffentliche Kontrolle der Stimmabgabe gefährdet sei, solange keine unverhältnismäßige Einschränkung der Wahlrechtsgrundsätze vorliege.³¹⁰ Einschränkend sei aber zu sagen, dass die Briefwahl weiterhin die Ausnahme bleiben soll.³¹¹

Wie die Zahlen zur Briefwahl³¹² zeigen, ist dieser Ansatz aber nicht mehr haltbar. Die Argumentation, die Briefwahl sei sicher, da sie so wenig genutzt werde, ist nicht mehr nachvollziehbar. Die Briefwahl wird – zumindest in Teilbereichen – zum Normalfall.³¹³ Auch ist die Begründung des BVerfG für die Briefwahl wenig überzeugend: Durch die Briefwahl soll eine höhere Wahlbeteiligung erreicht werden, aber

³⁰⁴ aaO., Rn. 25.

³⁰⁵ Ebd. und Rn. 26.

³⁰⁶ Ebd.

³⁰⁷ aaO., S. 127 bzw. juris Rn. 27.

³⁰⁸ aaO., juris Rn. 28.

³⁰⁹ BVerfG, Beschluss vom 09. Juli 2013 – 2 BvC 7/10 –, BVerfGE 134, 25-32 – KommunalPraxis Wahlen 2013 mit Anmerkung Frank Bätge, S. 77ff., folgend zitiert auch als juris-Dokument.

³¹⁰ BVerfGE 134, 25 (30f.) bzw. juris Rn. 13; Anmerkung Frank Bätge, KommunalPraxis Wahlen 2013, S. 77.

³¹¹ BVerfG aaO., S. 32 bzw. juris Rn. 16.

³¹² Siehe oben I.2. und auch Stephan Danzer: Auswertungen zum Briefwahlverhalten, KommunalPraxis Wahlen 2017, S. 125(126).

³¹³ Hans-Christian Haußmann: Die Briefwahl auf dem Weg vom Ausnahme- zum Normalfall – Eine Analyse der Bundestagswahlen 2013 und 2009 sowie der Europawahl 2014, Kommunal Praxis Wahlen 2016, S. 27-31.

gleichzeitig soll eine geringe Anzahl an Briefwählern belegen, dass diese weiterhin geheim und frei sei.³¹⁴

Da dieser Trend sich wohl fortsetzen wird, müssen die Kriterien für Wahlen neu überdacht werden. Anforderungen an Sicherheitsaspekte und zur Garantie der Geheimheit und Freiheit der Wahl bedürfen der grundsätzlichen Überprüfung. So ist es z.B. möglich, den ausgefüllten Stimmzettel zu fotografieren oder kopieren und dann die Stimme zu verkaufen. Daher sollte eine dem § 56 Abs. 6 Nr. 5a) vergleichbare Formulierung aufgenommen werden, wonach zumindest solche Stimmen ungültig sind, die nachweisbar fotografiert wurden.³¹⁵

Die Briefwahl ist jedoch nur dann mit dem Grundsatz der freien Wahl vereinbar, wenn der Wähler eidesstattlich versichert, selbst³¹⁶, unbeobachtet³¹⁷ und unbeeinflusst³¹⁸ gewählt zu haben. In der Regel bezieht sich aber die eidesstattliche Versicherung nicht auf die beiden letztgenannten Punkte.

Schönberger³¹⁹ fügt zudem an, die Briefwahl verstoße auch gegen den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl. „Ein Großteil des Wahlvorgangs“³²⁰ fände eben nicht mehr öffentlich statt. Diese Argumentation vermag jedoch nicht zu überzeugen. Die Stimmabgabe als solche muss ja grundsätzlich geheim, und eben nicht öffentlich, sein. Die öffentliche Kontrolle und Transparenz kommt dann bei der Stimmauszählung zum Tragen. Dies ist auch bei der Briefwahl möglich.

³¹⁴ Christoph Schönberger: Vom Verschwinden der Anwesenheit in der Demokratie, JZ 2016, S. 486(488), Fn. 19; vgl. auch Stephan Danzer: Auswertungen zum Briefwahlverhalten, KommunalPraxis Wahlen 2017, S. 125-128.

³¹⁵ Vgl. jedoch § 66 Abs. 3 BWO i.V.m. § 56 Abs. 8 BWO; <https://www.derwesten.de/politik/warum-du-deinen-ausgefuehlten-wahlzettel-auf-gar-keinen-fall-bei-facebook-posten-solltest-id210567961.html>.

³¹⁶ BVerfGE 21, 200(205).

³¹⁷ § 66 Abs. 3 BWO.

³¹⁸ Esfandiar Khorrami: Bundestagswahlen per Internet, 2006, S. 80; Oliver Rene Rüß: Wahlen im Internet – Wahlrechtsgrundsätze und Einsatz von digitalen Signaturen, MMR 2000, S. 73(75).

³¹⁹ Christoph Schönberger: Vom Verschwinden der Anwesenheit in der Demokratie, JZ 2016, S. 486-494.

³²⁰ Gemeint ist wohl die Stimmabgabe.

3. Vereinfachung der Briefwahl und elektronische Elemente bei der Briefwahl

Die Briefwahl setzt weiterhin einen Wahlschein voraus, der beantragt werden muss. Dies ist auch für die elektronische Wahl oder Abstimmung zu fordern. Seit März 2008 muss jedoch kein Grund mehr angegeben werden, warum Briefwahl beantragt wird.³²¹ Zudem kann der Wahlschein gegen Vorlage einer Vollmacht an einen anderen als den Wahlberechtigten übergeben werden.³²² Diese Vereinfachungen beruhen auf verschiedenen Gründen und Überlegungen: Zunächst erhoffte sich der Ordnungsgeber hierdurch eine Erhöhung oder zumindest Stabilisierung der Wahlbeteiligung.³²³ Zudem sollte es Angehörigen der Wahlberechtigten ermöglicht werden, die notwendigen Unterlagen abzuholen.³²⁴ Auch trug man den grundlegenden Aspekten der zunehmenden Mobilisierung der Gesellschaft Rechnung. Schließlich fand eine Überprüfung der Hinderungsgründe auch dann faktisch nicht statt als diese noch vorliegen mussten. Begründet wurde dieser Umstand meist damit, dass eine solche Überprüfung bei einem geringen Briefwähleranteil nicht notwendig war, ein Ausnahmegrund konnte ohne weiteres vermutet werden.³²⁵ Aufgrund der bereits angesprochenen gestiegenen und weiter steigenden Prozentsätze der Briefwahl ist diese Begründung aber nicht mehr haltbar. Das „Leitbild“ der Urnenwahl wird faktisch aufgegeben, es obliegt der Einzelentscheidung des Wählers, ob er die

³²¹ Beschluss zur Änderung des BWahlG vom 17.03. 2008, https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&jumpTo=bgbl108010s0394.pdf#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27I_2017_62_inhaltsverz%27%5D__1506359705613; die Regelung bestätigend BVerfG, Beschluss vom 09. Juli 2013 – 2 BvC 7/10 –, BVerfGE 134, 25-32 – KommunalPraxis Wahlen 2013 mit Anmerkung Frank Bätge, S. 77ff.

³²² Zu den genannten Punkten Stephan Danzer, Technische Entwicklungen und ihre Einflussnahme auf das Wahlrecht, KommunalPraxis Wahlen 2011, S.7; siehe auch direkt Unterpunkt 4.a).

³²³ Johann Hahlen in: Wolfgang Schreiber, Bundeswahlgesetz-Kommentar, 2017, § 36, Rn. 5.

³²⁴ Stephan Danzer, Technische Entwicklungen und ihre Einflussnahme auf das Wahlrecht, KommunalPraxis Wahlen 2011, S. 7.

³²⁵ So schon Eckhard Jesse, Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform, 1980, S. 317; grundsätzlich zustimmend noch 2011 Stephan Danzer: Technische Entwicklungen und ihre Einflussnahme auf das Wahlrecht, KommunalPraxis Wahlen 2011, S. 7.

Urnen- oder Briefwahl nutzt,³²⁶ und damit, ob er die Geheimheit und Freiheit der Wahl öffentlich kontrolliert und sichergestellt wissen will oder nicht. Ein Wähler mag also möglicherweise einem doppelten Druck ausgesetzt sein: Erstens sich gegen die Urnenwahl, und somit für die unsichere Variante der Briefwahl, zu entscheiden, um dann Zweitens seine Stimmabgabe beeinflussen und kontrollieren zu können. Diesen Tendenzen ist entgegenzutreten.

Die elektronische Partizipation in Form der Distanzwahl oder -abstimmung ist der Abstimmung oder Wahl per Brief insoweit gleichzustellen. Bei der elektronischen Abstimmung oder Wahl sind die gleichen Voraussetzungen einzuhalten wie bei der Briefwahl/-abstimmung. Es ist also ein Wahlschein zu fordern. Zu prüfen ist, ob eine elektronische Variante des Wahlscheines denkbar ist und der Wähler sich auch elektronisch authentifizieren kann.³²⁷

Elektronische Elemente finden sich teils schon bei der Briefwahl: Es gibt seit längerem die Möglichkeit, den Wahlschein per E-mail zu beantragen.³²⁸ Trotz Problemen bei der Feststellung der Identität und des authentischen Willens des Antragstellers waren hier keine weiteren Antragsbedingungen erforderlich. Die zuständigen Gemeindeverwaltungen forderten von den Antragstellern jedoch in der Regel die Angabe der Wählerverzeichnis- oder der Personalausweisnummer, um einen möglichen Missbrauch zu verhindern. Seitens des Normgebers wurde daraufhin die Notwendigkeit eingeführt, Namen, Anschrift und Geburtsdatum des Antragstellers angeben zu müssen.³²⁹ Da diese Angaben in der heutigen Zeit recht problemlos über Einträge auf Internet-Seiten oder auch einen kurzen Blick auf ein Ausweispapier von unbefugten Dritten erlangt werden können, kann dies als Sicherungsmaßnahme kaum ausreichen. Die Gemeinden informieren daher bei der Versendung der Briefunterlagen an einen anderen Ort als dem Wohnort des

³²⁶ Christoph Schönberger: Vom Verschwinden der Anwesenheit in der Demokratie, JZ 2016, S. 486(487).

³²⁷ Siehe dazu direkt unten III.4.

³²⁸ Stephan Danzer, Technische Entwicklungen und ihre Einflussnahme auf das Wahlrecht KommunalPraxis Wahlen 2011, S. 7(8).

³²⁹ Ebd.

Antragstellers, die wahlberechtigte Person mit einem zusätzlichen Schreiben. In diesem wird über die Genehmigung und Versendung des Wahlscheins informiert.³³⁰ Für die elektronische Partizipation ist das System entsprechend anzuwenden.

4. Die Identifikation des Wählers bei der Distanzwahl

Bei der Distanzwahl kann nicht durch den Wahlvorstand vor Ort überprüft werden, ob eine Person auch tatsächlich wahlberechtigt ist, und unbeobachtet sowie unbeeinflusst ihre Stimme abgibt. Es müssen also Verfahren gefunden werden, eine solche Identifikation und Authentifizierung über andere Wege sicherzustellen und ebenso die freie und geheime Stimmabgabe zu sichern. Hierzu wird zunächst das derzeitige Verfahren bei der Briefwahl betrachtet, sodann werden verschiedene elektronische Verfahren dargestellt. Diese Methoden können einzeln aber teils auch in Kombination³³¹ angewandt werden. Zu beachten ist, dass eine Kombination für höhere Sicherheit sorgt, jedoch auch das Verfahren verkompliziert, aufwändiger und teurer macht.

a) Das derzeitige Verfahren bei der Briefwahl

Für die Briefwahl ist mündlich oder schriftlich ein Wahlschein mit Briefwahlunterlagen zu beantragen, auch die elektronische Beantragung ist möglich.³³² Er ist persönlich oder durch Bevollmächtigten zu beantragen und abzuholen³³³ oder wird an die Wohnanschrift übersandt³³⁴. Bei Abholung durch Vertreter oder Postversand ist nicht sichergestellt, dass so auch wirklich der Wahlberechtigte erreicht wird.

³³⁰ Ebd.

³³¹ Vorschläge hierzu bei Martin Schröder/Frank Morgner: eID mit abgeleiteten Identitäten, DuD 2013, S. 530-534.

³³² § 27 Abs. 1 BWO / § 17 Abs. 1 LWahlO NRW.

³³³ § 27 Abs. 3 und 28 Abs. 5 S. 3 BWO / § 17 Abs. 3 und 18 Abs. 6 LWahlO NRW.

³³⁴ § 28 Abs. 4 BWO / § 18 Abs. 5 LWahlO NRW.

Bei der Wahl ist mit dem Stimmzettel eine eidesstattliche Versicherung abzugeben.³³⁵ Eine Unterschriftenkontrolle oder ähnliche Überprüfungen der Authentizität sind jedoch nicht vorgesehen, so dass hier letztendlich auch keinerlei Sicherheit gegeben ist. Diese eidesstattliche Versicherung bezieht sich jedoch nicht auf Angaben, den Stimmzettel unbeobachtet und unbeeinflusst gekennzeichnet zu haben.³³⁶

b) Der maschinenlesbare und der elektronische Ausweis

Möglich ist auch die Verwendung eines maschinenlesbaren Ausweises, wie etwa in Estland. Auf der Rückseite des Ausweispapiers befindet sich ein zweizeiliger Code, der maschinell erfasst werden kann.³³⁷ Hierdurch kann auch über Distanzen erfasst werden, ob ein bestimmtes Ausweispapier vorgelegt wird, aber nicht, ob dies auch durch den wahren Inhaber erfolgt.

Neuere Ausweispapiere sind zudem mit einem Chip ausgestattet. Diese auch „eID-Funktion“ (eID = electronic Identity) genannte technische Vorkehrung macht es möglich, sich über ein Lesegerät im Internet und an Bürgerterminals sicher und eindeutig mit dem Personalausweis zu identifizieren.³³⁸

Dieses Verfahren ermöglicht grundsätzlich eine sichere und eindeutige Authentifizierung des Wählers, auch hier ist aber ein Missbrauch nicht ausgeschlossen. Grundsätzlich ist jedoch davon auszugehen, dass jedermann auf seinen Ausweis Acht geben wird, diesen nicht einfach verleiht und einen eventuellen Verlust umgehend meldet. Somit ist eine relativ hohe Sicherheit gegeben, dass der Ausweis auch nur vom Berechtigten verwendet wird.

³³⁵ § 66 Abs. 1 S.1 BWO bzw. § 52 Abs. 1 Nr. 2 LWahlO NRW.

³³⁶ <http://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf-dezernat1/wahlen/ltw2017-leitfaden-briefwahlvorstaende.pdf>, S. 11.

³³⁷ <https://www.heise.de/newsticker/meldung/20-Jahre-maschinenlesbarer-Personalausweis-171596.html>

³³⁸ https://www.personalausweisportal.de/DE/Buergerinnen-und-Buerger/Der-Personalausweis/Funktionen/funktionen_node.html und https://www.personalausweisportal.de/DE/Buergerinnen-und-Buerger/Online-Ausweisen/Online-Ausweisen_node.html;jsessionid=0A3ED9F180A976D61687588C1C9C08CD.1_cid322.

c) Die elektronische Signatur

EU-Verordnung Nr. 910/2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im europäischen Binnenmarkt³³⁹ soll eine weitgehende technische sowie rechtliche Harmonisierung im Bereich der elektronischen Signaturen, Siegel und Zeitstempel bewirken.³⁴⁰ Eine elektronische Signatur besteht aus Daten, mit denen man den Unterzeichner bzw. Signaturersteller identifizieren und die Integrität der signierten elektronischen Informationen prüfen kann. Diese können an elektronischen Informationen, wie etwa elektronische Dokumente, angefügt werden.³⁴¹ Dadurch wird technisch gesehen der gleiche Zweck wie eine eigenhändige Unterschrift auf Papierdokumenten erfüllt.³⁴² Das Konzept ist eine Umsetzung des elektronischen Identitätsnachweises (e-ID). Bei der einfachen elektronischen Signatur werden die Schlüssel durch spezielle Programme erzeugt, die man selbst installieren kann, um im privaten Bereich gem. § 127 BGB die Schriftform zu ersetzen. Die qualifizierte elektronische Signatur (§ 126a BGB) vermag die gesetzlich vorgesehene Schriftform in bestimmten Konstellationen zu ersetzen. Hierzu werden die Schlüssel von zertifizierten Unternehmen ausgegeben und verwaltet.³⁴³ Nach der Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen und Sicherheitsinfrastrukturen hält diese Signatur zunehmend Einzug in zahlreiche Anwendungs- und Geschäftsbereiche.³⁴⁴ Diese elektronische Signatur könnte in Zukunft auch für die Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung genutzt werden. In Kombination mit einem maschinenlesbaren/elektronischen Ausweis (vgl. Art. 3 Nr. 23 der Verordnung) könnte so das schriftliche Verfahren der Briefwahl ersetzt werden. Diese Möglichkeit findet sich

³³⁹ Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32014R0910>.

³⁴⁰ https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/DigitaleGesellschaft/ElektronischeSignatur/elektronischesignatur_node.html.

³⁴¹ Vgl. § 2 Nr. 1 SigG.

³⁴² <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Service-Funktionen/ElektronischeVertrauensdienste/QES/QES-node.html> und <https://www.docuSign.de/blog/was-ist-eine-qualifizierte-elektronische-signatur/>.

³⁴³ https://www.justiz.nrw.de/BS/recht_a_z/E/Elektronische_Signatur/index.php.

³⁴⁴ https://www.bsi.bund.de/DE/Themen/DigitaleGesellschaft/ElektronischeSignatur/elektronischesignatur_node.html.

als Vorschlag für die Einführung von elektronischen Gremienwahlen an Hochschulen im Referentenentwurf für eine Änderung des Hochschulgesetzes.³⁴⁵

d) Die Verwendung von Codes

Auch ist es möglich, Codes (oft eine sogenannte Persönliche Identifikationsnummer - PIN, teils in Verbindung mit einer Transaktionsnummer - TAN) zur Identifizierung zu verwenden. Dieses Verfahren wird etwa an Bankautomaten oder bei der Abwicklung von Geldgeschäften über das Internet genutzt.³⁴⁶ Mit diesen identifiziert sich eine Person, da die Codes nur ihr bekannt sein sollten. Ein Missbrauch ist auch hier nicht ausgeschlossen, eine Kombination dieser Methode mit den vorgenannten würde jedoch für eine noch höhere Sicherheit sorgen.

e) Weitere Optionen

Technisch vorstellbar zur Identifizierung von Personen sind auch andere Konzepte wie etwa das Erkennen von Fingerabdrücken auf einem „touchscreen“³⁴⁷, Gesichtserkennung durch Kameras in einem mobilen Endgerät oder einem fest installierten Computer, oder noch fortschrittlichere Methoden. Diese sind gut geeignet, eine Person sicher zu authentifizieren, viele Geräte sind hierfür bereits ausgestattet. Auf staatlicher Seite gibt es aber noch keine Möglichkeit der Überprüfung.

5. Sicherung der freien und geheimen Wahl bei der Distanzwahl durch Möglichkeit der Mehrfachwahl

³⁴⁵ <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-784.pdf>, § 13 mit Begründung.

³⁴⁶ Vgl. z.B. <https://www.postbank.de/privatkunden/online-banking.html> oder <https://www.sparkasse-koelnbonn.de/de/home/privatkunden/banking-und-bezahlen/banking-angebot/online-banking.html?n=true>.

³⁴⁷ Also einem berührungsempfindlichen Bildschirm.

Wie gezeigt³⁴⁸ ist die Gefährdung der Aspekte der freien und geheimen Wahl bei allen Varianten der Distanzwahl, somit auch bei vielen Varianten der elektronischen Wahl, wie etwa der Online-Wahl, deutlich größer als bei der Präsenzwahl. Auch wenn Distanzwahlen trotz dieser Problematik grundsätzlich zulässig sind, haben der Gesetzgeber und die Wahlorgane die Verpflichtung, diese Grundsätze bestmöglich zu schützen.³⁴⁹

a) Möglichkeit der mehrfachen Stimmabgabe: welche Stimme zählt?

Dies kann dadurch erreicht werden, dass man dem Wähler bei der Distanzwahl die Möglichkeit einräumt, seine Stimme mehrfach abzugeben, wobei diese natürlich nur einmal gezählt wird.³⁵⁰ Bei mehrfacher elektronischer Stimmabgabe während des Wahlzeitraums zählt lediglich die letzte abgegebene Stimme. Eine Wahl per Brief geht der Online-Wahl vor; die Stimmabgabe an der Urne (Präsenzwahl) hätte Vorrang vor allen anderen Varianten. Der Wähler hätte so eher die Möglichkeit, eine unter Druck oder möglicherweise beobachtete Stimmabgabe später zu korrigieren. Eine freie und geheime Wahl oder Abstimmung kann aber letztendlich nur durch eine Präsenzwahl bestmöglich sichergestellt werden.

b) Gefahr des Stimmen(ver)kaufs

Auch die Gefahr, dass der Wähler seine Stimme verkauft, oder eine bestimmte Wählerentscheidung gekauft wird, reduziert sich. Der Stimmenkäufer kann sich nur selten sicher sein, dass die Stimme nicht nachträglich geändert wird.³⁵¹ Der Stimmenkäufer müsste den Wähler bis zur letztmöglichen elektronischen Stimmabgabemöglichkeit

³⁴⁸ Oben unter Punkt III.

³⁴⁹ BverfGE 59, 119 (127).

³⁵⁰ Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages: Online-Wahlen – Erfahrungen in anderen Staaten und (verfassungs-)rechtliche Voraussetzungen für eine Einführung in Deutschland, WD – 3 – 3000 – 03/14 vom 03.03.2014, S. 4.

³⁵¹ Martin Will: Internetwahlen, 2002, S. 124.

überwachen und dazu auch sicherstellen, dass der Wähler nicht per Brief oder an der Urne wählt, was Vorrang vor der elektronisch abgegebene Stimme hätte und somit zählen würde. Die Möglichkeiten des Wählers unbeobachtet und unbeeinflusst zu wählen wären daher deutlich gestärkt wenn es ihm gestattet wäre mehrfach seine Stimme abzugeben.

c) Verstoß gegen den Grundsatz der gleichen Wahl?

Zu klären ist, ob diese Möglichkeit der mehrfachen Stimmabgabe nicht den Wähler bei einer elektronischen Wahl gegenüber dem Wähler, der sich direkt für die Brief- oder Urnenwahl entscheidet, unberechtigterweise ungleich behandelt. Sofern man von einer Besserstellung ausgeht, so wäre diese aber aus wichtigen verfassungsrechtlichen Gründen gerechtfertigt: Der Distanzwähler unterliegt einem höheren Gefährdungspotential was die freie und geheime Stimmabgabe angeht. Um diese Wahlgrundsätze zu sichern und stärken ist es möglich, in diesem Punkt bei der gleichen Wahl Abstriche zu machen.³⁵²

³⁵² Siehe hierzu auch Punkt VIII.4.

IV. Grundsätzliche Konzepte und Definitionen von elektronischen Wahl- und Abstimmungsverfahren

Im Folgenden sind die verschiedenen Möglichkeiten der Stimmabgabe bei Wahl und Abstimmung voneinander abzugrenzen. Hierbei wird im Hinblick auf das Thema der Dissertation nur auf elektronische Varianten eingegangen. Eine elektronische Abstimmung oder elektronische Wahl sieht eine Stimmabgabe vor, welche dann elektronisch verarbeitet wird.³⁵³ Elektronische Wahlen und Abstimmungen sind durch direkt miteinander verbundene Geräte (über das Internet mittels einer web-Plattform oder ähnlichem) denkbar („Online“), aber auch ohne direkte Verbindung („Offline“), wenn technische Vorkehrungen es ermöglichen, die Entscheidung über eine Tastatur, einen Bildschirm usw., zu treffen und diese Entscheidung dann auf diesem Gerät elektronisch verarbeitet wird, ohne das Internet zu nutzen³⁵⁴. Unter dem Überbegriff „elektronische Partizipation“ sind daher sowohl auf Kommunikationsnetzen basierte Partizipationsmöglichkeiten („Online“) erfasst, wie auch solche über ein Gerät ohne Internetzugang („Offline“). Eine - oft vorkommende - Gleichsetzung von elektronischer Partizipation und Online- oder Internet-Partizipation ist daher nicht zutreffend, Online-Partizipation ist eine Unterkategorie der elektronischen Partizipation.³⁵⁵ Von einer Internet-Partizipation kann sogar strenggenommen nur dann gesprochen werden, wenn als Kommunikationsnetz das World Wide Web verwendet wird.³⁵⁶

³⁵³ Harald Neymanns: Die Wahl der Symbole, in: Hubertus Buchstein/Harald Neymanns: Online-Wahlen, 2002, S. 23(26); Barbara Ondrisek: Sicherheit elektronischer Wahlen, 2008, S. 19.

³⁵⁴ Christian Paulsen: Sicherheit von Internetwahlen, 2011, S. 23

³⁵⁵ Inga Lindenau: Rechtliche und tatsächliche Probleme der Elektronischen Wahl, 2007, S. 24.

³⁵⁶ aaO., S. 25.

1. Unterscheidungen innerhalb der elektronischen Verfahren

Im Rahmen der elektronischen Partizipation sind mehrere Varianten vorstellbar. Wichtigste Unterscheidungskriterien sind, ob eine Distanz- oder Präsenzwahl vorliegt und ob ein Netzwerk wie das Internet verwendet wird oder nicht.³⁵⁷ Findet der Wahlvorgang im Wahlraum statt, ist eine Präsenzwahl gegeben.³⁵⁸ Lediglich die Wahl über ein amtliches Wahlgerät im Wahlraum wird als elektronische Präsenzwahl („vor Ort“, d.h. im Wahlraum – „Polling Place Voting“³⁵⁹) bezeichnet, welche mit oder ohne Nutzung des Internets denkbar ist. Hierbei wird ein im Eigentum der Wahlbehörde stehendes Gerät verwendet, das von dieser im Wahlraum getestet und überwacht werden kann.³⁶⁰ Auch die Aufstellung von Wahlgeräten an öffentlich gut zugänglichen Orten (z.B. in einer Fußgängerzone oder einem Kaufhaus, das sog. „Kiosk Voting“³⁶¹) ohne einen Wahlvorstand ist möglich, die Stimmen können auch hier über einen Speicher direkt im Gerät gezählt oder aber über ein Netzwerk an eine zentrale Zählstelle übermittelt werden.³⁶² Die anderen Alternativen (Wahl von zuhause aus oder mobil über Internetfähige Kommunikationsgeräte) sind Formen der Distanzwahl, die lediglich über das Internet - also Online - möglich sind.

Denkbar ist auch eine Unterscheidung zwischen Präsenzwahl im Wahlraum und allen anderen Varianten (z.B. Wahlgeräte in der Fußgängerzone, Wahl über mobile Endgeräte). Daneben kann zwischen Abstimmungen, die öffentlich stattfinden und solchen, bei denen die Stimme an einem nicht öffentlich zugänglichen Ort abgegeben wird, unterschieden werden. Die Stimmabgabe erfolgt dann von zuhause aus. Eine öffentlich überwachte Wahl (sei es durch ein Gerät im Wahlraum im Beisein eines Wahlvorstandes oder durch ein z.B. in einem

³⁵⁷ Vgl. die Übersicht bei Daniel Veit/Jan Huntgeburth: Foundations of Digital Government – Leading and Managing in the Digital Era, 2014, S. 122, Tabelle 8.2.

³⁵⁸ Barbara Ondrisek: Sicherheit elektronischer Wahlen, 2008, S. 19.

³⁵⁹ Esfandiar Khorrami: Bundestagswahlen per Internet, 2006, S. 32.

³⁶⁰ aaO., S. 32f.

³⁶¹ aaO., S. 33.

³⁶² aaO., S. 33f.

Kaufhaus aufgestelltes Gerät) ist dabei Online ebenso möglich wie durch andere elektronische Verfahren. Die Wahl vom privat genutzten Gerät ist nur Online möglich.

2. Zu beachtende Sicherheitsaspekte aufgrund des verwendeten Verfahrens

Die Klassifizierung erfolgt in allen Fällen mit Hinblick auf eine mögliche Gefährdung des Wahl- oder Abstimmungsvorganges durch Eingriffe von Dritten (z.B. der Versuch Daten auszuspähen) aber auch Manipulationsversuche des Wählers selbst (z.B., wenn dieser versucht seine Stimme mehrfach abzugeben). Die Unterscheidung ist also vor allem im Hinblick darauf wichtig, welche Anforderungen an die Sicherheit der verwendeten Systeme gestellt werden müssen. Ein im Wahlraum - unter Aufsicht eines Wahlvorstandes - öffentlich aufgestellter Computer ohne Verbindung zum Internet (Offline) ist vor möglichen Manipulationen weitaus besser geschützt, als ein mobiles Endgerät, welches der Wähler über ein offenes W-Lan³⁶³ Online zur Stimmabgabe nutzt. In erstgenanntem Falle sind sowohl das Wahlgerät, als auch der Wähler, unter entsprechender Beobachtung (in den Grenzen der Geheimheit der Wahl), in letzterem Fall kann eine solche Kontrolle nicht stattfinden. Solange ein Gerät Offline ist, können auch keine Angriffe auf die Sicherheit des Systems über das Internet oder andere Kommunikationswege erfolgen.³⁶⁴

Ausgehend hiervon können elektronische Wahlen und Abstimmungen in vier größere Gruppen mit Untervarianten eingeteilt werden³⁶⁵: Zunächst ist die Variante zu nennen, die der „klassischen“/„traditionellen“ Wahl oder Abstimmung am Nächsten kommt: Der Wähler gibt seine Stimme mittels eines amtlichen elektronischen Gerätes, das nicht mit dem Internet verbunden ist, im Wahlraum unter Aufsicht des Wahlvorstandes ab. Dies ist unter

³⁶³ „Wireless Local Area Network“, also drahtloses lokales Netzwerk.

³⁶⁴ Siehe zu den möglichen Problemen oben Punkt II.4.

³⁶⁵ Wobei natürlich auch andere Aufteilungen möglich sind.

Sicherheitsaspekten die am wenigsten gefährliche Option. Der Wahlvorstand kann die Identität des Wählers prüfen, hat das elektronische Gerät ständig unter Kontrolle, Manipulationen über elektronische Kommunikationsnetze scheiden aus.

Als Untervariante kann das zur Stimmabgabe verwendete elektronische Gerät Online mit einem anderen Computer oder einem Netzwerk wie dem Internet verbunden werden und so die Wahl- oder Abstimmungsentscheidung direkt weiterleiten. Dies birgt die Gefahr von Angriffen auf das Wahlgerät und/oder die Stimmübertragung mittels der Internetverbindung.

Bei der zweiten Variante wird ein elektronisches Wahlgerät öffentlich, etwa in einem Supermarkt oder Bahnhof, aufgestellt. Hierbei findet keine Kontrolle durch einen Wahlvorstand statt, was die Gefährdung erhöht. Durch das Aufstellen an einem Ort, der vielen anderen Personen zugänglich ist, bleibt aber eine gewisse Kontrolle vorhanden. Zudem wird ein amtlich geprüftes und entsprechend sicheres Gerät verwendet. Die Stimmen können im Gerät gespeichert und nach Beendigung des Abstimmungs-/Wahlzeitraumes per Speichermedium ausgelesen werden (Offline-Variante). Sobald das Wahlgerät mit dem Internet verbunden wird, um die abgegebenen Stimmen direkt an eine zentrale Auswertungsstelle zu übermitteln, ist eine weitere Gefahrenquelle gegeben, wie eben gezeigt. Hierdurch steigt das Gefährdungspotential. Drittens kann die Abstimmung oder Wahl vom nicht-amtlichen, fest installierten Computer oder mobilen Endgeräten über ein Netzwerk erfolgen, also nur Online, erfolgen. Bei dieser Distanzwahl-Option ist keine externe Kontrollmöglichkeit des Wählers vorhanden, wodurch die Gefährdung für Manipulationen steigt. Diese Möglichkeit ist nur unter Nutzung von Netzwerken, wie dem Internet, möglich, und da private Geräte und möglicherweise auch Programme genutzt werden ist neben der grundsätzlichen Gefährdung von Manipulationen über das Internet eine weitere potentielle Gefahrenquelle vorhanden. Dieser Gefährdung kann dadurch zumindest in Teilen begegnet werden, dass nur amtlich zertifizierte Geräte oder Programme verwendet werden dürfen. Ein Netzwerk kann hier über eine drahtlose Verbindung

erfolgen (wie etwa ein W-Lan) oder auch über Nutzung von Kabeln, mit deren Hilfe die Geräte für den Datenaustausch verbunden werden. Die Verwendung eines solchen Kabels erhöht hierbei den Sicherheitsfaktor, da ein Eingriff technisch nur schwieriger möglich ist. Die Verwendung eines solchen Kabels ist aber natürlich nur dann möglich, wenn sich das für die Stimmabgabe genutzte Gerät am gleichen Ort befindet wie das Gerät, in dem die Stimme gespeichert wird. Hier müsste sich der Wähler also an bestimmte Orte bewegen, um dort an der Abstimmung oder Wahl teilzunehmen. Bei der drahtlosen Übermittlung der Stimme erhöht sich erneut die Gefahr einer Ausspähung, des Abfangens oder der Verfälschung der Stimme. Bei dieser Option kann noch danach unterschieden werden, ob die Stimmabgabe über eine von einem öffentlich-rechtlichen Träger betriebene amtliche Website erfolgt oder nicht und ob bestimmte Programme amtlich vorgeschrieben sind. Je mehr amtlich nicht geprüfte und überwachte Programme und Internetseiten benutzt werden, umso unsicherer ist das Verfahren.

Am Unsichersten ist also die Option, bei der die Stimmabgabe grundsätzlich nur kabellos über nicht-amtliche mobile Endgeräte wie Mobilfunkgeräte oder kleine tragbare Computer („Tablet-PCs“) erfolgt. Hier werden möglicherweise offene, ungesicherte Netzwerke genutzt, wodurch sehr hohe Manipulationsgefährdung gegeben ist.

V. Formelle Rechtmäßigkeitsaspekte bei der Einführung von elektronischen Verfahren für Wahlen und Abstimmungen

Im Folgenden werden die rechtlichen Vorgaben für die Einführung der elektronischen Partizipationsverfahren erörtert. Hier ist zunächst zu entscheiden, welcher Normgeber die Entscheidung hierüber in welchem Verfahren fällen kann. Weiterhin ist in materiell-rechtlicher Hinsicht zu klären, welche rechtlichen Grundsätze bei der Ausgestaltung der Norm zu beachten sind.

1. Zuständiger Normgeber

Im Rahmen der Zuständigkeit kann nach Körperschafts- und Organzuständigkeit unterschieden werden. Die Aufteilung nach Körperschaftszuständigkeit (auch Verbandszuständigkeit oder Verbandskompetenz genannt) trifft eine Aussage darüber, welche Körperschaft Regelungen treffen kann. Die Organzuständigkeit (auch Organkompetenz genannt) regelt sodann, wer innerhalb des öffentlich-rechtlichen Entscheidungsträgers die Entscheidung trifft.

Bei der Einführung elektronischer Wahlverfahren für alle öffentlichen Gremien ist der Parlamentsvorbehalt zu beachten. Dieser besagt, dass wesentliche Entscheidungen in grundlegenden Bereichen vom parlamentarischen Gesetzgeber zu treffen sind.³⁶⁶ Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner bereits erwähnten Grundsatzentscheidung für den Einsatz elektronischer Wahlgeräte bei der Bundestagswahl ausgeführt, dass Regelungen über ihren Einsatz der parlamentarischen Entscheidung vorbehalten sind. Dazu gehören neben der Entscheidung über die grundsätzliche Zulässigkeit eines Einsatzes von Wahlgeräten, auch Vorgaben zu den grundlegenden

³⁶⁶ BVerfG, Urteil vom 03.03.2009 – 2 BvC 3/07, 4/07 -, BverfGE 123, 39(78) bzw. juris, Rn. 132.

Voraussetzungen für deren Einsatz.³⁶⁷ Diese wichtigen Entscheidungen können nicht dem jeweiligen Verordnungsgeber überlassen werden. Im Einzelnen hängen die Anforderungen an die Bestimmtheit der Regelungen aber von den Besonderheiten des jeweiligen Regelungsgegenstandes und der Intensität der jeweiligen Maßnahme ab.³⁶⁸ Die strengsten Anforderungen gelten insoweit für die Wahlen zu Parlamenten. Hier sind Kernelemente der demokratischen Willensbildung betroffen. In diesen Fällen stellt das Bundesverfassungsgericht daher auch die nähere Ausgestaltung der Wahlen - wozu neben der Einführung auch die näheren Voraussetzungen der elektronischen Wahl gehören - ausdrücklich unter einen Parlamentsvorbehalt.³⁶⁹

Aufgrund der im Hinblick auf die Wahlrechtsgrundsätze aus Artikel 28 Abs. 1 Satz 2 GG resultierenden verfassungsrechtlichen Gleichbehandlung der Kommunalwahlen mit den Landtagswahlen und da auch hier Staatsgewalt vom Volk ausgeübt wird, ist auch in diesen Fällen ein weitgehender Gesetzesvorbehalt für die Einführung und die Voraussetzungen der elektronischen Wahl einzufordern.

2. Selbstverwaltungsautonomie

Bei Wahlen im Bereich von öffentlich-rechtlichen Selbstverwaltungsträgern ist hingegen in größerem Umfang die Satzungsautonomie des Trägers als Ausfluss des Selbstverwaltungsrechts zu beachten.³⁷⁰ Hier kann es deshalb genügen, dass der parlamentarische Gesetzgeber nur die wesentlichen Bestimmungen selbst trifft und im Übrigen dem Selbstverwaltungsträger hinsichtlich der näheren Bestimmungen zur

³⁶⁷ BVerfG, Urteil vom 03.03.2009 – 2 BvC 3/07, 4/07 -, BverfGE 123, 39(79) bzw. juris, Rn. 134.

³⁶⁸ BVerfG, Urteil vom 03.03.2009 – 2 BvC 3/07, 4/07 -, BverfGE 123, 39(78) bzw. juris, Rn. 133.

³⁶⁹ BVerfG, Urteil vom 03.03.2009 – 2 BvC 3/07, 4/07 -, BverfGE 123, 39(79) bzw. juris, Rn. 134.

³⁷⁰ OVG Thüringen, Urteil vom 30.05.2013 – 1 N 240/12 -, mit Anmerkung Frank Bätge KommunalPraxis Wahlen 2015, S. 37(41).

Wahl und zum Wahlverfahren Satzungsautonomie einräumt. Zu diesen grundlegenden, mithin dem Parlamentsvorbehalt unterliegenden Regelungen, gehören aber auch bei Selbstverwaltungswahlen insbesondere Grundsatzregelungen zur Geltung der Wahlrechtsgrundsätze, zu den Wahlorganen, zur Wahlberechtigung und Wählbarkeit, zum Wahlsystem, zu den Wahlvorschlägen und zum Wählerverzeichnis.³⁷¹ Hat der Parlamentsgesetzgeber jedoch derartige Regelungen getroffen, kann der Selbstverwaltungsträger die spezifisch-konkreten Bestimmungen, also die Einzelheiten des Wahlvorganges, selbst festlegen. Dies gilt im Rahmen der Selbstverwaltungsautonomie jedenfalls solange, wie der Selbstverwaltungsträger bei seinen Satzungsregelungen die im Grundgesetz verankerten bzw. vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Wahlrechtsgrundsätze beachtet. Hierbei sind Einschränkungen aufgrund der spezifischen Organisationsstruktur grundsätzlich möglich.³⁷²

Die grundsätzliche Einführung der elektronischen Wahl durch eine solche untergesetzliche Norm verstößt hierbei nicht *per se* gegen höherrangiges Recht, namentlich die allgemeinen Wahlgrundsätze.³⁷³

Allerdings müssen bei der Ausgestaltung der näheren Einzelheiten des Wahlverfahrens in der Satzung die maßgeblichen Vorgaben der für die jeweilige Selbstverwaltungswahl anwendbaren Wahlgrundsätze und der parlamentsgesetzlich aufgezeigte Rechtsrahmen beachtet werden.

Auf der Ebene der Wahl der Selbstverwaltungsorgane der Hochschulen sind durch die hochschulinterne Wahlordnung der Friedrich-Schiller-Universität Jena bereits elektronische Wahlen ermöglicht worden.³⁷⁴

³⁷¹ OVG Thüringen, Urteil vom 30.05.2013 – 1 N 240/12 -, mit Anmerkung Frank Bätge KommunalPraxis Wahlen 2015, S. 37(41).

³⁷² Vgl. für Hochschulen: BVerfG, Beschluss vom 09.04.1975 – 1 BvL 6/74 -, verfügbar bei juris und OVG Thüringen, Urteil vom 30.05.2013 – 1 N 240/12 -, mit Anmerkung Frank Bätge in KommunalPraxis Wahlen 2015, S. 37(42).

³⁷³ Für Hochschulwahlen: OVG Thüringen, Urteil vom 30.05.2013 – 1 N 240/12 -, mit Anmerkung Bätge KommunalPraxis Wahlen 2015, S. 37(41); selbst für Parlamentswahlen hat das BVerfG die grundsätzliche Einführungsmöglichkeit – allerdings insoweit unter „engen Voraussetzungen“ bejaht: BVerfG, Urteil vom 03.03.2009 – 2 BvC 3/07, 4/07 -, BverfGE 123, 39(71) bzw. juris, Rn. 117.

³⁷⁴ Wahlordnung der Friedrich-Schiller-Universität Jena in der Fassung vom 21.01.2015 mit Regelungen zur „Elektronischen Wahl“, siehe insbesondere die Einführung in der sechsten Änderung vom 07.12.2011, Verkündungsblatt 1/2012, Seite 5ff. und die Änderungen nach dem Urteil des OVG Weimar durch die siebte Änderung vom 18.06.2013 und die achte Änderung vom 22.01.2014.

Hierzu liegt auch eine Entscheidung des OVG Thüringen vor, welches spezifische Vorgaben zur Rechtmäßigkeit der elektronischen Wahl machte³⁷⁵. Dieses Urteil führte zu einer Modifikation der von der Hochschule selbst verfassten Wahlordnung.³⁷⁶

Insbesondere in diesem Bereich zu beachten sind die den Gemeinden gemäß Art. 28 Abs. 2 GG zustehenden speziellen Rechte der Selbstverwaltungsautonomie. Dies gilt vor allem für Wahlen und Abstimmungen, die Kommunen freiwillig durchführen und bei denen sie selbst die Normen für die Durchführung dieser festlegen können. Auf Landesebene gibt es dazu unterschiedliche Regelungen. Hier ist insbesondere § 27a der Gemeindeordnung NRW³⁷⁷ erwähnenswert. Dieser erlaubt es Gemeinden in NRW, besondere Interessensvertretungen zu bilden und das Nähere durch Satzung zu regeln.³⁷⁸

3. Einteilung der Wahlen und Abstimmungen nach Bedeutung und Konsequenzen für die Autonomie des Entscheidungsträgers

Unterschiede zwischen den einzelnen Wahlen und Abstimmungen sind jedoch nicht nur bezüglich der Detaillierungstiefe der parlamentsgesetzlichen Regelungen zu beachten. Die Differenzierung hat auch Auswirkungen auf die vom Regelungsgeber grundsätzlich zu beachtenden verschiedenen verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Normen.

Bei verbindlicher Partizipation im Bereich der Selbstverwaltungsträger ist zunächst eine geringere Gefährdung anzunehmen. Einerseits wird es wohl grundsätzlich weniger Personen geben, die ein Interesse an der

³⁷⁵ OVG Thüringen in Weimar, Urteil vom 30.05.2013 – 1 N 240/12 -, mit Anmerkung Frank Bätge KommunalPraxis Wahlen 2015, S. 37(41).

³⁷⁶ Wahlordnung der Friedrich-Schiller-Universität Jena in der Fassung vom 21.01.2015 mit Regelungen zur „Elektronischen Wahl“, siehe insbesondere die Einführung in der sechsten Änderung vom 07.12.2011, Verkündungsblatt 1/2012, Seite 5ff. und die Änderungen nach dem Urteil des OVG Weimar durch die siebte Änderung vom 18.06.2013 und die achte Änderung vom 22.01.2014; siehe Punkt VII.1.c).

³⁷⁷ Die Dissertation behandelt insbesondere die Lage in Nordrhein-Westfalen.

³⁷⁸ Siehe auch hierzu Punkt VII.

Manipulation eines Jugendparlaments haben, als etwa an einer Bundestagswahl. Auch ist, selbst wenn eine solche Manipulation erfolgen sollte, das Maß der Auswirkungen deutlich geringer. Zudem sind die Rechte der Selbstverwaltungsträger zu beachten, daher bestehen bei Wahlen und Abstimmungen in diesem Bereich die größten Regelungsspielräume.

Die sehr strengen Anforderungen an Wahlen zu Parlamenten resultieren aus deren Bedeutung als zentrale Legislativorgane. Es gelten die Wahlrechtsgrundsätze der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl. Zudem ist, ausgehend von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl zu beachten.³⁷⁹ Dieser stellt die Ordnungsmäßigkeit und Nachvollziehbarkeit der Wahlvorgänge sicher. Dies schafft eine wesentliche Voraussetzung für begründetes Vertrauen der Wähler in den korrekten Ablauf der Wahl.

Zusätzliche Vorgaben folgen aus den in der Verfassung verankerten Staatsstrukturprinzipien aus Artikel 20 GG, vor allem aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip, aber auch aus dem Republikprinzip. Diese Grundsätze sind im Rahmen der Partizipation in den Verwaltungsstrukturen immer zu beachten.

Für Wahlen zu Landesparlamenten ist aus Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 GG eine vollumfängliche Bindung an die Wahlrechtsgrundsätze zu schlussfolgern. Durch die Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG sind auch bei der verfassungsmäßigen Ordnung der Länder die Staatsstrukturprinzipien des Art. 20 GG zu beachten. Somit gilt auch der vom Bundesverfassungsgericht geforderte Öffentlichkeitsgrundsatz. Zusätzliche Vorschriften zu Landtagswahlen finden sich in den jeweiligen Landesverfassungen, den jeweiligen Landeswahlgesetzen und den Landeswahlordnungen.

Für Kommunalwahlen gilt ebenfalls Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 GG, ausgestaltet durch die Kommunalwahlgesetze und

³⁷⁹ BVerfG, Urteil vom 03.03.2009 – 2 BvC 3/07, 4/07 - BVerfGE 123, 39(68), bei juris Rn. 106.

Kommunalwahlordnungen. Bürgerentscheide und Einwohneranträge sind in den Gemeindeordnungen geregelt.

Unterhalb dieser Ebene gibt es auf kommunaler Ebene zahlreiche weitere mögliche Partizipationsformen. Diese sind gesetzlich weder vorgeschrieben noch geregelt und werden durch Ortsrecht reguliert. Hierzu zählen zum Beispiel Wahlen zum Seniorenbeirat.³⁸⁰ Zu klären ist, inwieweit für diese informellen Partizipationsmöglichkeiten die aus Artikel 20 und 28 GG stammenden Grundsätze zu beachten sind. Oftmals enthalten die Satzungen, die diese Wahlen regeln, aber die Wahlrechtsgrundsätze.³⁸¹

Zudem zu prüfen ist, ob elektronische Wahlen und Abstimmungen bei Selbstverwaltungsträgern, die von diesen eigenständig geregelt werden, möglich sind. Dies sind wie dargelegt etwa Wahlen zu Studentenparlamenten an Hochschulen, bei Sozialversicherungsträgern, von Gemeinden selbstständig geregelte Abstimmungen usw. Ob und inwieweit die Grundsätze aus Artikel 20 und 28 GG hier gelten, bedarf der genaueren Betrachtung.³⁸²

Als Zwischenfazit kann bereits festgehalten werden, dass insbesondere die Wahlrechtsgrundsätze für alle Wahlen öffentlicher Gremien eine besondere Wichtigkeit aufweisen. Diese Relevanz ist aber, je nach Art der Wahl, differenziert zu betrachten. Die strengsten Anforderungen finden sich insoweit für Wahlen zu den Parlamenten auf Bundes- oder Landesebene, während bei Wahlen im Bereich der Selbstverwaltungsträger für den Regelungsgeber größere Spielräume bestehen.³⁸³ Die Vorgaben für freiwillige, gesetzlich nicht geregelte Wahlen und Abstimmungen im kommunalen Bereich³⁸⁴ sind am wenigsten streng. Das Ganze lässt sich grafisch wie folgt darstellen:

³⁸⁰ Speziell zur Seniorenbeiratswahl siehe weiter unten VII.2.

³⁸¹ Z.B. die aktuelle Wahlordnung für die Wahl zur Seniorenvertretung der Stadt Köln vom 10. Mai 2011 in § 2 Abs. 1.

³⁸² Siehe unten Kapitel VII.

³⁸³ Frank Bätge: Kurzgutachten zur Umsetzbarkeit der Stimmabgabe über das Internet bei politischen Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland für die Bertelsmann Stiftung, 2015, S. 8.

³⁸⁴ Hierzu ausführlich unter Punkt VII.2.

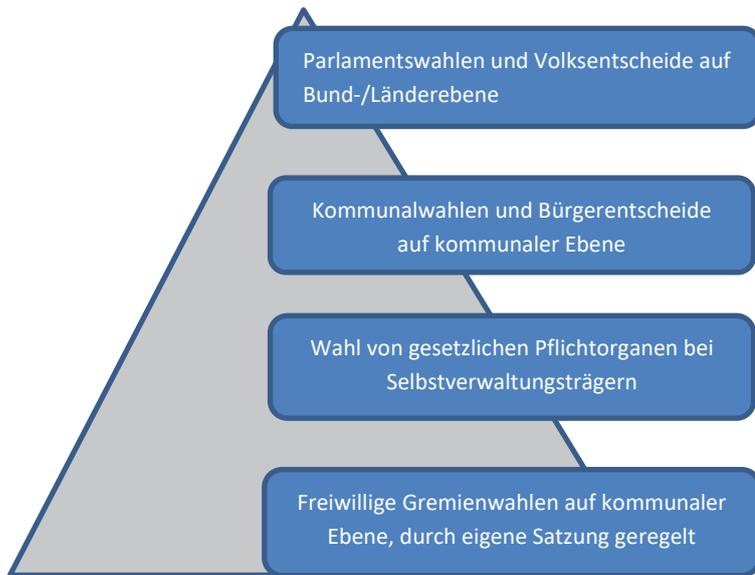


Abbildung: Differenzierte Anforderungen nach Art der Wahl oder Abstimmung – je höher die Partizipationsstufe, umso strenger die Anforderungen

VI. Materielle Zulässigkeitsvoraussetzungen der elektronischen Wahl und Abstimmung

Neben der oben bereits erörterten Frage, wer die Normen für die Einführung von elektronischen Wahlen und Abstimmungen setzen darf³⁸⁵, ist nun zu klären, welche materiell-rechtlichen Vorgaben für die Regelungen zu machen sind. Hierfür werden, ausgehend von der grundlegenden Bedeutung des Zusammenhanges von Demokratie und Wahlen, zunächst die Wahlrechtsgrundsätze im Hinblick auf elektronische gesetzlich vorgeschriebene Wahlen erörtert. Dann wird der ungeschriebene Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl im Hinblick auf parlamentsgesetzlich geregelte verbindliche elektronische Partizipation dargestellt. Darüber hinaus wird auf die Staatsstrukturprinzipien Republik und Rechtsstaat bei der Durchführung von diesen elektronischen Wahlen eingegangen. Im nächsten Abschnitt werden dann Aspekte der Abwägung zwischen den Grundsätzen erörtert. Sodann wird geklärt, inwieweit sich die für elektronische Wahlen, welche gesetzlich vorgeschrieben sind, gemachten Aussagen auf parlamentsgesetzlich geregelte Abstimmungen übertragen lassen. Abschließend³⁸⁶ wird auf die Frage eingegangen, welchen Einfluss die Selbstverwaltungsautonomie auf Wahlen und Abstimmungen haben kann.

1. Demokratie³⁸⁷

Dieses in Artikel 20 Absätze 1 und 2 normierte Prinzip wird oft mit „Volksherrschaft“ oder „Volkssouveränität“ übersetzt³⁸⁸ und ist die Regierungs- oder Staatsform der Bundesrepublik Deutschland oder

³⁸⁵ Siehe oben V.1.

³⁸⁶ Punkt VII.

³⁸⁷ Zur Entwicklung des Begriffes vgl. Horst Dreier in: ders., GG-Kommentar, 2015, Artikel 20 (Demokratie), Rn. 1 ff.

³⁸⁸ Horst Dreier in: ders.: GG-Kommentar, 2015, Artikel 20 (Demokratie), Rn. 66; Utz Schliesky in: ders./Sönke E. Schulz/Friedrich Gottberg/Florian Kuhlmann: Demokratie im digitalen Zeitalter, 2016, S. 15(17).

beides.³⁸⁹ Aus der Gesamtschau von Absatz 1 und Absatz 2 ergibt sich genau dieser Punkt: Das Volk ist der Souverän³⁹⁰, es übt die Herrschaft u.a. durch Wahlen aus.³⁹¹ Das Konzept der repräsentativen Demokratie ist allein schon aus praktischen Überlegungen überzeugend: Es kann keine Versammlung aller Bürger geben, auf der dann entschieden werden könnte.³⁹² Von Bedeutung ist ebenso das Mehrheitsprinzip.³⁹³ Wahlen und Abstimmungen sind dabei in Artikel 20 GG grundsätzlich zunächst gleichgestellt. Konkret sieht das Grundgesetz zwar auch unmittelbare Elemente vor³⁹⁴, grundsätzlich ist aber die repräsentative, speziell parlamentarische, Demokratie die favorisierte Form der Volksherrschaft.³⁹⁵ Somit geht es um einen freien Willensbildungsprozess des Volkes, der sich dann in den Wahlergebnissen widerspiegelt³⁹⁶ und - in den Grenzen des freien Mandats³⁹⁷ - die Mandatsträger als Volksvertreter legitimiert³⁹⁸ sowie durch diese den Volkswillen umsetzt³⁹⁹. Wahlen haben für unsere Demokratie und deren Legitimation eine überragende Bedeutung.⁴⁰⁰

³⁸⁹ Ausführlich Utz Schliesky: Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes, ders./Sönke E. Schulz/Friedrich Gottberg/Florian Kuhlmann: Demokratie im digitalen Zeitalter, 2016, S. 15f., m.w.N.

³⁹⁰ Bodo Pieroth in Hans Jarass/Bodo Pieroth, GG-Kommentar, 2016, Artikel 20, Rn. 4; Michael Sachs in: ders., GG-Kommentar, 2018, Artikel 20, Rn. 27.

³⁹¹ Frank Bätge in: Patrick Sensburg, Staats- und Europarecht, 2014, S. 43f.; Bodo Pieroth, Hans Jarass/Bodo Pieroth: GG-Kommentar, 2016, Artikel 38, Rn. 6.

³⁹² Christoph Schönberger: Vom Verschwinden der Anwesenheit in der Demokratie, JZ 2016, S. 486.

³⁹³ Horst Dreier in: ders., GG-Kommentar, 2015, Artikel 20 (Demokratie), Rn. 73, Michael Sachs in: ders., GG-Kommentar, 2018, Artikel 20, Rn. 21.

³⁹⁴ Bezüglich der Neuregelung des Bundesgebietes in den Artt. 29/118 und 118a GG sowie in Artikel 146 zur Ablösung des Grundgesetzes durch eine Verfassung.

³⁹⁵ Frank Bätge in: Patrick Sensburg: Staats- und Europarecht, 2014, S. 44f.; Horst Dreier in: ders., GG-Kommentar, 2015, Artikel 20 (Demokratie), Rn. 100; gegen eine Typisierung: Friedrich E. Schnapp in: Ingo von Münch/Philip Kunig, GG-Kommentar, 2012, Artikel 20, Rn. 13; Utz Schliesky: Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes, ders./Sönke E. Schulz/Friedrich Gottberg/Florian Kuhlmann: Demokratie im digitalen Zeitalter, 2016, S. 15 (35).

³⁹⁶ Frank Bätge in: Patrick Sensburg, Staats- und Europarecht, 2014, S. 47.

³⁹⁷ Marc Röckinghausen in: Patrick Sensburg, Staats- und Europarecht, 2014, S. 89.

³⁹⁸ Frank Bätge in: Patrick Sensburg, Staats- und Europarecht, 2014, S. 54; Horst Dreier, in: ders.: GG-Kommentar, 2015, Artikel 20 (Demokratie), Rn. 90; Bodo Pieroth in: Hans Jarass/Bodo Pieroth: GG-Kommentar, 2016, Artikel 38, Rn. 9-10; Michael Sachs in: ders., GG-Kommentar, 2018, Artikel 20, Rn. 35; Friedrich Schnapp in: Ingo von Münch/Philip Kunig, GG-Kommentar, 2012, Artikel 20, Rn. 19ff.

³⁹⁹ Frank Bätge in: Patrick Sensburg, Staats- und Europarecht, 2014, S. 47.

⁴⁰⁰ Vgl. hierzu grundlegend Martin Morlok: Demokratie und Wahlen, Festschrift BVerfG II, 2001, S. 559-608; Utz Schliesky: Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes, in: ders./Sönke E. Schulz/Friedrich Gottberg/Florian Kuhlmann: Demokratie im digitalen Zeitalter, 2016, S. 15 (31f.).

Hierfür muss ein ausreichendes Niveau der Legitimation erreicht sein.⁴⁰¹

An die Grenzen stößt die Demokratie daher spätestens dann, wenn sich der Souverän - das Volk - gar nicht mehr an Entscheidungen beteiligt. Doch schon Wahlbeteiligungen unter 50% lassen die Frage zu, inwieweit ein Ergebnis hier noch den Mehrheitswillen darstellt – wenn sich schon die Mehrheit gar nicht an der Wahl beteiligt, wie kann dann das Ergebnis demokratisch sein?

Zwar sind auch Entscheidungen mit geringer Beteiligung verbindlich⁴⁰², einer mangelnden Wahlbeteiligung ist aber aus demokratischen Gesichtspunkten entgegen zu wirken; selbst mehrheitlich getroffene Entscheidungen können bei Mitwirkung nur einer Minderheit nicht wirklich demokratisch legitimiert sein. Die Befürworter der elektronischen Verfahren sehen hier die Möglichkeit, über elektronische, insbesondere Online-Verfahren, eine deutlich höhere Wahlbeteiligung herbeizuführen und auch Gruppen, die sich sonst eher nicht an Wahlen beteiligen zur Teilnahme zu motivieren und somit das Prinzip der Demokratie zu stärken.⁴⁰³ Auch darüber hinaus sind mit elektronischen Wahlen und Abstimmungen möglicherweise Vorteile verbunden.⁴⁰⁴ Elektronische Partizipationsformen haben insoweit das Potential auch den Grundsatz der „Demokratie“ zu stärken. Dies kann jedoch nur dann gelingen, wenn grundlegende demokratische Werte bei elektronischen Wahlen und Abstimmungen eingehalten werden können. Eine Aufgabe wichtiger Demokratieaspekte darf nicht erfolgen. So müssen etwa Wähler vor gegen sie ausgeübten Zwang geschützt werden, auch wenn hierdurch eine höhere Wahlbeteiligung erreicht werden könnte.

⁴⁰¹ BVerfG Urteil vom 31. Oktober 1990 – 2 BvF 3/89 –, BVerfGE 83, 60-81, juris LS. 2 und Rn.57; BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 1995 – 2 BvF 1/92 –, BVerfGE 93, 37-85, juris LS. 1 und Rn 135.

⁴⁰² Vgl. hierzu Urteil des VerFGH NRW, 2/09 vom 26.05.2009 zur Neureglung der Direktwahl, als juris-Dokument verfügbar Os. 1c) und Rn. 60.

⁴⁰³ Siehe hierzu die Studie International Journal of Public Administration in the Digital Age (Hrsg.): Participatory Budgeting: Findings from Germany, International Journal of Public Administration in the Digital Age, April-June 2015, S. 33-55.

⁴⁰⁴ Siehe hierzu Punkt II.4.

Die im Grundgesetz festgelegten Grundsätze für Wahlen und Abstimmungen gestalten das Demokratiegebot näher aus. Sie sind für die Wahrung der Demokratie elementar. Ihre Wichtigkeit hat der Gesetzgeber auch dadurch kenntlich gemacht, dass Verstöße gegen die Wahlrechtsgrundsätze aus Art. 38 GG gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a) und § 90 BVerfGG mit der Verfassungsbeschwerde gerügt werden können, diese also als grundrechtsgleiche Rechte⁴⁰⁵ ausgestaltet sind.

2. Geschriebene Wahlrechtsgrundsätze

Aus dem Gebot der Demokratie lassen sich Grundregeln für die Durchführung von Wahlen und Abstimmungen herleiten. Diese dienen der Verwirklichung des Gedankens der Demokratie und konkretisieren diesen, sie sind somit eine Ausformulierung des Demokratiegebots. Die Wahlrechtsgrundsätze sind daher im Licht des Grundsatzes der Demokratie zu betrachten. Im Folgenden werden die fünf im Grundgesetz explizit geregelten Wahlgrundsätze speziell mit Blick auf elektronische Wahlen dargestellt. Neben kurzen grundlegenden Ausführungen erfolgt die Darstellung vor allem im Hinblick darauf, ob die Grundsätze bei elektronischer verbindlicher Partizipation eingehalten werden können und welche Chancen und Risiken sich hierbei potentiell ergeben.

Die Wahlgrundsätze finden sich für Wahlen zum Bundestag in Artikel 38 Absatz 1 Satz 1, für Wahlen in den Ländern, Kreisen und Gemeinden wie dargelegt in Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz, aber auch in den Verfassungen der Länder⁴⁰⁶ und im Kommunalwahlrecht der Länder⁴⁰⁷. Die Wahlrechtsgrundsätze sind subjektive Rechte für den Bürger und gleichzeitig objektiv-rechtliche Gebote. Der Staat hat die Grundsätze zu beachten, somit wird die legitimierende Wirkung der Wahl sichergestellt. Daher sind die Wahlrechtsgrundsätze auch

⁴⁰⁵ Martin Morlok in: Horst Dreier, GG-Kommentar, 2015, Artikel 38, Rn. 59.

⁴⁰⁶ z.B. Artikel 31 Abs. 1 LVerfNRW.

⁴⁰⁷ z.B. §§ 24-27 Kommunalwahlgesetz NRW.

unverzichtbar.⁴⁰⁸ Der Bürger hat Anspruch auf die Einhaltung der Wahlrechtsgrundsätze. Er kann diese auf Bundesebene nötigenfalls mit der Verfassungsbeschwerde gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG durchsetzen. Die Einhaltung dieser Grundsätze bei der elektronischen verbindlichen Partizipation ist grundlegende verfassungsrechtliche Voraussetzung.⁴⁰⁹

a) **Allgemeinheit der Wahl**

Die Allgemeinheit der Wahl garantiert die Volkssouveränität⁴¹⁰, die Aktivbürgerschaft des ganzen Volkes⁴¹¹. Allgemein sind Wahlen dann, wenn bezüglich der Fähigkeit zu wählen und gewählt zu werden Gleichheit besteht.⁴¹² Dieser Grundsatz ist also eine besondere Ausprägung des Gleichheitsgebots.⁴¹³ Dieses Gebot gilt auch hinsichtlich einer grundsätzlich formell einheitlichen Ausübung des Wahlaktes selbst. Hieraus lässt sich auch der Grundgedanke des Leitbilds der Urnenwahl ableiten.⁴¹⁴ Verboten ist es, einen Wähler unberechtigt von der Wahl auszuschließen⁴¹⁵, ein individueller Ausschluss aus zwingenden Gründen ist aber möglich.⁴¹⁶ Alle Staatsbürger sind mit Erreichen des Wahlalters stimmberechtigt.⁴¹⁷

⁴⁰⁸ Martin Morlok in: Horst Dreier, GG-Kommentar, 2015, Artikel 38, Rn. 59; Martin Morlok/Lothar Michael, Staatsorganisationsrecht, 2015, § 5, Rn. 111.

⁴⁰⁹ Sönke E. Schulz: Wahlen und Abstimmungen im digitalen Zeitalter, in: Utz Schliesky/Schulz/Friedrich Gottberg/Florian Kuhlmann: Demokratie im digitalen Zeitalter, 2016, S. 52(57).

⁴¹⁰ Siegfried Magiera in: Michael Sachs, GG-Kommentar, 2018, Artikel 38, Rn. 79; Martin Morlok in: Horst Dreier, GG-Kommentar, 2015, Artikel 38, Rn. 64.

⁴¹¹ Martin Morlok: Demokratie und Wahlen, Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht Band II, 2001, S. 559 (589).

⁴¹² BVerfG, Urteil vom 13.02.2008 – 2BvK 1/07 -, NVwZ 2008, 407; Bodo Pieroth in: Hans Jarass/Bodo Pieroth: GG-Kommentar, 2016, Artikel 38, Rn. 5; Esfandiar Khorrami: Bundestagswahlen per Internet, 2006, S. 73.

⁴¹³ Christoph Gröpl in: ders./Kay Windthorst/Christian von Coelln, Studienkommentar GG, 2017, Artikel 38, Rn. 14; Martin Will: Internetwahlen, 2002, S. 75.

⁴¹⁴ Esfandiar Khorrami: Bundestagswahlen per Internet, 2006, S. 74; BT-Drs. 7/867 vom 27.06.1973.

⁴¹⁵ BVerfGE 58, 202 (205); Martin Morlok in: Horst Dreier, GG-Kommentar, 2015, Artikel 38, Rn. 56 u. 64; Hans-Heinrich Trute in: Ingo von Münch/Philip Kunig, GG-Kommentar, 2012, Artikel 38, Rn. 19.

⁴¹⁶ Winfried Kluth in: Bruno Schmidt-Bleibtreu/Hans Hofmann/Hans-Günter Henneke, GG-Kommentar, 2018, Artikel 38, Rn. 18.

⁴¹⁷ Gerald Kretschmer in: Bruno Schmidt-Bleibtreu/Hans Hofmann/Hans-Günter Henneke, GG-Kommentar, 2014, Artikel 38, Rn. 12.

Ausnahmen sind nur bei zwingenden Gründen möglich.⁴¹⁸ Verboten ist der unberechtigte Ausschluss von Bürgern von der Wahl, d.h. aus „politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen“⁴¹⁹. Neben dem Gebot, dass alle Wähler das Recht haben müssen, ihre Stimme abzugeben und diese auch ordnungsgemäß gewertet werden muss, ist andererseits der Blick auf mögliche positive Aspekte der zusätzlichen Wahloption für den Wähler notwendig. Bei möglicherweise gegebenen Konflikten ist eine Abwägung durchzuführen. Die elektronische Wahl unterstützt den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl insoweit, als die Teilnahmeoptionen an einer Wahl gesteigert werden, es also den Wahlberechtigten ermöglicht wird, ihr Wahlrecht einfacher und flexibler wahrzunehmen. Unter diesem Blickwinkel ergeben sich auf den ersten Blick keinerlei Konflikte mit der Allgemeinheit der Wahl; im Gegenteil, hierdurch erhoffen sich die Befürworter eine höhere Beteiligung.⁴²⁰

Zu klären ist jedoch, ob eine elektronische Abstimmung oder Wahl die rechtlichen Vorgaben der „Allgemeinheit“ wahren kann. Die Wahrung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl ist unter dreierlei Aspekten zu erörtern: Erstens darf nicht die elektronische Wahl Wähler unberechtigterweise ausschließen oder nicht-berechtigten Personen die Wahl erlauben; zweitens muss der unverfälschte Zugang der abgegebenen Stimme bei der für die Zählung zuständigen Stelle gesichert werden; drittens darf sie nicht dort vor Zählung verloren gehen oder verfälscht werden.

⁴¹⁸ BVerfGE 58, 202 (205); Christoph Gröpl in: ders./Kay Windthorst/Christian von Coelln, Studienkommentar GG, 2017, Artikel 38, Rn. 15; Hans-Heinrich Trute in: Ingo von Münch/Philip Kunig, GG-Kommentar, 2012, Artikel 38, Rn. 21.

⁴¹⁹ BVerfGE 58, 202 (205); Winfried Kluth in: Bruno Schmidt-Bleibtreu/Hans Hofmann/Hans-Günter Henneke, GG-Kommentar, 2018, Artikel 38, Rn. 17.

⁴²⁰ Johann Hahlen in: Wolfgang Schreiber, Bundeswahlgesetz-Kommentar, 2017, § 35, Rn. 15, S. 615, Fn. 45 u. S. 616, Fn. 48; Harald Neymanns: Die Wahl der Symbole, in: Hubertus Buchstein/Harald Neymanns, Online-Wahlen, S. 41; Oliver Rene Rüß: Rechtliche Voraussetzungen und Grenzen von Online-Wahlen, in: Hubertus Buchstein/Harald Neymanns, Online-Wahlen, 2002, S. 32; ders.: E-democracy – Demokratie und Wahlen im Internet, ZRP 2001, S. 518(519); kritisch Barbara Ondrisek, Sicherheit elektronischer Wahlen, 2008, S. 18; speziell für die Einführung einer Online-Wahl an einer Hochschule vgl. OVG Weimar, 1 N 240/12 vom 30.05.2013, KommunalPraxis Wahlen 2015, S. 37 ff. mit Anmerkung Frank Bätge und als juris-Dokument verfügbar.

Problematisch kann es zunächst werden, wenn nur noch eine Wahl per elektronischer Mittel möglich ist. Wenn in diesem Falle Wahlberechtigte über mangelnde Computerkenntnisse, Zugang zum Internet oder vergleichbare Probleme klagen, so könnte hierin ein unberechtigter Ausschluss von der Wahl zu sehen sein. Dies kann insbesondere bei Personen, die nicht über einen eigenen Computer, Internet-Zugang oder vergleichbare technische Ausstattung verfügen, der Fall sein. Ebenso kann dieses Problem bei älteren Personen oder solchen, die aus verschiedenen Gründen nicht mit den neuartigen technischen Möglichkeiten vertraut sind, gegeben sein. In diesen Fällen könnte der Wähler jeweils nicht von seinem Wahlrecht Gebrauch machen. Dies könnte einen Verstoß gegen den Grundsatz der allgemeinen Wahl darstellen. Das elektronisch unterstützte Wählen kann also nicht allein stehen, eine alternative „klassische“ Wahlmethode⁴²¹ muss bestehen bleiben.⁴²²

Andererseits muss aber auch sichergestellt sein, dass nur diejenigen an der Wahl teilnehmen, die auch wahlberechtigt sind.⁴²³ Hier müssen und können technische Mittel eine Authentifizierung des Wählers gewährleisten. Bei Präsenzwahlen⁴²⁴ kann die Kontrolle ebenso erfolgen wie bereits derzeit: Der Wähler wird vom Wahlvorstand überprüft und erhält dann Zugang zur Wahlkabine, in der ein Computerterminal steht an dem die Wahlentscheidung vorgenommen werden kann. Bei Distanzwahlen kann eine Prüfung über Identifikationscodes wie beim Online-Banking erfolgen.⁴²⁵ Denkbar ist auch der Weg über den maschinenlesbaren (oder elektronischen Personalausweis).⁴²⁶ Auch die Nutzung einer elektronischen Signatur ist zielführend.⁴²⁷

Sollte eine ungültige Stimmabgabe vorliegen, so muss dies vom Gerät dem Wähler eindeutig signalisiert werden, um zu verhindern, dass der

⁴²¹ Sei dies die Urnenwahl oder auch die Briefwahl.

⁴²² Martin Will: Internetwahlen, 2002, S. 82; Esfandiar Khorrami: Bundestagswahlen per Internet, 2006, S. 75.

⁴²³ Esfandiar Khorrami: Bundestagswahlen per Internet, 2006, S. 75.

⁴²⁴ Zur Unterscheidung oben I.6. und IV.1.

⁴²⁵ Christian Paulsen: Sicherheit von Internetwahlen, 2011, S. 97; zu den Möglichkeiten siehe auch Punkt IV.

⁴²⁶ Siehe oben III.4.b).

⁴²⁷ Siehe oben III.4.c).

Wahlberechtigte ungewollt und/oder unbewusst ungültig wählt.⁴²⁸ Sonst wäre der Wähler wohlmöglich unberechtigterweise von der Wahl ausgeschlossen. Dies kann jedoch durch die bereits vorhandenen Systeme erreicht werden.

Im Rahmen des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl hat der Wähler Anspruch darauf, dass seine Stimme nicht unberechtigterweise falsch oder gar nicht gezählt wird. Elektronische Wahlen könnten diesbezüglich den Grundsatz der allgemeinen Wahl verletzen, wenn bei diesen systembedingt eine Gefahr besteht, dass Stimmen verloren gehen oder verfälscht werden und staatlicherseits dieser Gefahr nicht begegnet wird.⁴²⁹ Neben der Möglichkeit, dass aufgrund technischer Probleme (Stromausfall, Fehlfunktion von Geräten) solche Verluste/Verfälschungen auftreten, gilt es hier auch, bewusste Manipulationen durch äußere Einwirkungen zu verhindern. Es muss also ein System geschaffen werden, bei dem der Verlust oder die Verfälschung der Stimme auf dem Weg vom Wähler zur Wahlurne (wie auch immer diese ausgestaltet sein mag) möglichst effektiv verhindert wird.

Diese Sicherung gegen Angriffe von außen auf die elektronische Wahlurne, den Übermittlungsweg der Stimme über ein Netzwerk oder ganz zu Beginn des Wahlprozesses auf das Gerät, von dem aus die Stimme abgegeben wird, gestaltet sich schwierig. Hier können externe Einflüsse verhindern,⁴³⁰ dass die abgegebene Stimme (rechtzeitig) eingeht. Zudem kann der Inhalt der Stimme manipuliert werden. In diesen Fällen wird entweder die Stimme gar nicht oder zumindest nicht wie von der wahlberechtigten Person gewollt gezählt. Daher besteht Einigkeit darüber, dass die Sicherheitsstandards für das verwendete Wahlgerät, den möglichen Übertragungsweg und die elektronische

⁴²⁸ Christian Paulsen: Sicherheit von Internetwahlen, 2011, S. 97; Dirk Heckmann: Praxiskommentar Internetrecht, 2014, Kapitel 5, Fn. 83.

⁴²⁹ Martin Will: Internetwahlen, 2002, S. 84.

⁴³⁰ Siehe zu den Risiken oben Punkt II.4.

Wahlurne hoch angesetzt werden müssen, um derartige unberechtigte Einflüsse zu verhindern.⁴³¹

Schließlich muss gewährleistet sein, dass die bei der öffentlichen Wahlstelle eingegangene Stimme auch korrekt gezählt und verbucht wird. Hier sind die gleichen Probleme, Manipulationen oder Angriffe möglich wie auf den Übertragungsweg der Stimme. Es gilt also auch nach Eingang der Stimme bei der öffentlichen Wahlstelle, diese gegen Hackerangriffe und anderes zu schützen. Das Gefährdungspotential ist hier einerseits deutlich größer, da durch einen Angriff auf eine zentrale Stelle natürlich deutlich mehr Stimmen verfälscht oder eher vernichtet werden können. Es ist ja ein gleichzeitiger Zugriff auf alle elektronisch abgegebenen Stimmen möglich. Andererseits lässt sich ein öffentliches System aber auch besser schützen als vielfältige, private Einzelkomponenten. Zu verlangen ist also eine möglichst getrennte, gegebenenfalls auch redundante, Speicherung von Wahldaten; die Nutzung von Intrusion Detection Systems⁴³² (IDS) oder „Firewalls“⁴³³, um die Gefahr soweit es geht zu minimieren.⁴³⁴

Daneben sind auch rein physikalische Manipulationen denkbar. So könnten gespeicherte Daten durch Feuer oder Wasser vor der Auszählung vernichtet oder auch komplette Datensätze gestohlen werden. Insoweit unterscheidet sich die elektronische Wahl nicht von der klassischen Urnenwahl oder der Briefwahl.⁴³⁵ Elektronische Speichermedien können jedoch auch durch andere Faktoren, wie Stromausfall, aber auch magnetische oder andere Strahlung gelöscht werden.

⁴³¹ Frank Bätge, Kurzgutachten zur Umsetzbarkeit der Stimmabgabe über das Internet bei politischen Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland für die Bertelsmann Stiftung, 2015, S. 4; Christian Paulsen, Sicherheit von Internetwahlen, 2011, S. 97; Oliver René Rüb: E-democracy – Demokratie und Wahlen im Internet, ZRP 2001, S. 518(519).

⁴³² Dies ist eine Software, die den Datenaustausch in einem Netzwerk überprüft und so ein unbefugtes Eindringen detektieren kann (nach Martin Will: Internetwahlen, 2002, S. 97, Fn.358).

⁴³³ Diese „Brandschutzwände“ überprüfen ebenfalls den Datenaustausch in einem Netzwerk anhand festgelegter Kriterien und lassen bestimmte Daten erst gar nicht in das Netzwerk hinein (nach Martin Will: Internetwahlen, 2002, S.97, Fn.359).

⁴³⁴ Martin Will: Internetwahlen, 2002, S. 97.

⁴³⁵ aaO., S. 95.

Auch diese Probleme sind grundsätzlich technisch lösbar⁴³⁶, die verwendeten Geräte, Software usw. müssen aber insoweit bestimmten Kriterien genügen. Hierbei sind elektronische Speichermedien teils sogar überlegen. Elektronische Daten können einfacher an verschiedenen Orten oder mehrfach auf verschiedenen Medien gespeichert werden und auch nach einer Einwirkung durch etwa Feuer oder Wasser eher rekonstruiert werden als etwa Papiausdrucke.⁴³⁷ Sicherzustellen ist aber in jedem Falle, dass die Stimmen vom Wähler abgegeben, manipulationsfrei und ohne Verlust übertragen, zwischengespeichert und ausgezählt werden können. Die entsprechende Überprüfung von konkreten möglichen Systemen anhand dieser rechtlichen Kriterien erfolgt noch im weiteren Verlauf der Dissertation.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass eine allgemeine Wahl auch bei einer elektronischen Wahl möglich ist. Hierfür ist es aber unerlässlich, dass die elektronische Wahl nur eine Option der Wahl darstellt und die verwendeten Systeme einwandfrei und sicher funktionieren.

b) Unmittelbarkeit der Wahl

Wahlen sind unmittelbar, wenn aus der Entscheidung der Wähler direkt und ohne Zwischeninstanz ein Ergebnis hergeleitet wird.⁴³⁸ Die gewählten Vertreter werden von den Wählern durch und mit der Stimmabgabe bestimmt⁴³⁹, Wahlmänner oder andere Entscheidungsinstanzen sind verboten⁴⁴⁰. Durch diesen Grundsatz wird sichergestellt, dass der Wählerwille unverfälscht und unbeeinflusst von

⁴³⁶ aaO., S. 98.

⁴³⁷ Martin Will: Internetwahlen, 2002, S. 95.

⁴³⁸ BVerfGE 7, 63(68) und 47, 253(279f.); Siegfried Magiera in: Michael Sachs: GG-Kommentar, 2018, Artikel 38, Rn. 83; Martin Morlok/Lothar Michael, Staatsorganisationsrecht, 2015, § 5, Rn. 96; Marc Röckinghausen in: Patrick Sensburg, Staats- und Europarecht, 2014, S. 82.

⁴³⁹ BVerfGE 3, 45 (49).

⁴⁴⁰ BVerfGE 7, 63(68); Martin Morlok in: Horst Dreier, GG-Kommentar, 2015, Artikel 38, Rn. 75.

anderen Entscheidungen⁴⁴¹ in die Zusammensetzung des Bundestags eingeht⁴⁴², der Wähler hat das „letzte Wort“⁴⁴³.

Das elektronische System, welches die abgegebene Stimme weiterleitet, bildet nicht eine solche verbotene Zwischeninstanz. Soweit das Gerät ordnungsgemäß funktioniert wird die vom Wähler abgegebene Stimme nur elektronisch erfasst und gespeichert. Eine (eigene) Entscheidung trifft das Gerät nicht. Daher ist der „Wahlcomputer“ keine entscheidende Zwischeninstanz im Sinne dieser Vorschrift. Der Grundsatz der Unmittelbarkeit bleibt dabei unberührt.⁴⁴⁴

Sicherzustellen ist daher, dass die verwendete Hard- und Software ordnungsgemäß und manipulationsfrei funktioniert. Diese sind von amtlichen Stellen regelmäßig zu überprüfen; es müssen Schutzvorkehrungen wie „firewalls“ und Virentfilter eingesetzt werden; die Entwicklung muss von öffentlich-rechtlichen Stellen beaufsichtigt werden.

c) Freiheit der Wahl

Nach diesem Grundsatz dürfen die Wähler ihren Willen unverfälscht zum Ausdruck bringen. Erst eine freie Wahl macht das Volk maßgeblich und erst so kann der demokratische Gedanke der Volkssouveränität verwirklicht werden.⁴⁴⁵ Der Grundsatz der Freiheit der Wahl garantiert eine Wahlrechtsausübung ohne politischen, wirtschaftlichen oder staatlichen Druck⁴⁴⁶ oder gar Zwang und grundsätzlich alle die freie Willensbildung unzulässig beeinflussende

⁴⁴¹ Martin Morlok: Demokratie und Wahlen, Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht Band II, 2001, S. 559 (589).

⁴⁴² Martin Morlok/Lothar Michael, Staatsorganisationsrecht, 2015, § 5, Rn. 95; Hans-Heinrich Trute in: Ingo von Münch/Philip Kunig, GG-Kommentar, 2012, Artikel 38, Rn. 27.

⁴⁴³ Gerald Kretschmer in: Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Hans Hofmann/Hans-Günter Henneke, GG-Kommentar, 13. Auflage, 2014, Artikel 38, Rn. 14; Martin Morlok in: Horst Dreier, GG-Kommentar, 2015, Artikel 38, Rn. 74.

⁴⁴⁴ Oliver René Rüb: E-democracy – Demokratie und Wahlen im Internet, ZRP 2001, S. 518(520); Esfandiar Khorrami: Bundestagswahlen per Internet, 2006, S. 77.

⁴⁴⁵ Martin Morlok: Demokratie und Wahlen, Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht Band II, 2001, S. 559 (589).

⁴⁴⁶ BverfGE 20, 56(97) u. 73, 40(85); Winfried Kluth in: Bruno Schmidt-Bleibtreu/Hans Hofmann/Hans-Günter Henneke, GG-Kommentar, 2018, Artikel 38, Rn. 18.

Faktoren.⁴⁴⁷ „Frei“ sind Wahlen wenn die Entscheidung, ob und wen man wählt, allein dem Bürger überlassen bleibt.⁴⁴⁸ Zwar ist Wahlwerbung bis hin zum sogenannte „Wahlkampf“ durch Parteien und Kandidaten erlaubt, eine unzulässige Druckausübung oder gar Zwang sind aber ausgeschlossen. Zudem ist das Neutralitätsgebot des Staates zu beachten. Bei elektronischen Wahlen und Abstimmungen muss der amtliche Charakter erkennbar bleiben.⁴⁴⁹ Verboten sind Empfehlungen, die amtliche Stellen bei Wahlen abgeben.⁴⁵⁰ Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gilt bei Abstimmungen differenziert, wie weiter unten⁴⁵¹ noch dargelegt wird. Beeinflussungen unterhalb der Schwelle der Zwangsausübung sind grundsätzlich zulässig durch Private⁴⁵², aber auch Gewerkschaften, Kirchen oder politische Parteien⁴⁵³, jedoch bei Wahlen unzulässig durch den Staat⁴⁵⁴. § 32 BWahlG schützt bei der Urnenwahl vor verbotener Propaganda. Eine unzulässige Beeinflussung ist von den Straftatbeständen der Wählernötigung (§ 108 StGB), Wählertäuschung (§ 108a StGB) und der Wählerbestechung (§ 108b StGB) erfasst.

Die Freiheit der Wahl garantiert auch das Recht letztendlich keine Stimme abzugeben, alle Vorschläge abzulehnen oder sich durch Abgabe einer ungültigen Stimme inhaltlich nicht zu beteiligen. Grundsätzlich muss daher auch eine ungültige Stimmabgabe ermöglicht werden, das heißt es muss systembedingt möglich sein, im

⁴⁴⁷ BVerfGE 66, 369 (380); Gerald Kretschmer in: Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Hans Hofmann/Hans-Günter Henneke, GG-Kommentar, 13. Auflage, 2014, Rn. 18; Siegfried Magiera in: Michael Sachs, GG-Kommentar, 2018, Artikel 38, Rn. 85; Martin Morlok in: Horst Dreier, GG-Kommentar, 2015, Artikel 38, Rn. 82; Hans-Heinrich Trute in: Ingo von Münch/Philip Kunig, GG-Kommentar, 2012, Artikel 38, Rn. 39; Esfandiar Khorrami: Bundestagswahlen per Internet, 2006, S. 77.

⁴⁴⁸ Bodo Pieroth in: Hans Jarass/Bodo Pieroth: GG-Kommentar, 2016, Artikel 38, Rn. 9; Marc Röckinghausen in: Patrick Sensburg, Staats- und Europarecht, 2014, S. 82; Hans-Heinrich Trute in: Ingo von Münch/Philip Kunig, GG-Kommentar, 2012, Artikel 38, Rn. 35.

⁴⁴⁹ Oliver René Rüß: „E-democracy – Demokratie und Wahlen im Internet“, ZRP 2001, S. 518 (520).

⁴⁵⁰ BVerwGE 104, 323.

⁴⁵¹ Punkt VI.7.

⁴⁵² Bodo Pieroth in: Hans Jarass/Bodo Pieroth, GG-Kommentar, 2016, Artikel 38, Rn. 15; Marc Röckinghausen in: Patrick Sensburg, Staats- und Europarecht, 2014, S. 83.

⁴⁵³ Bodo Pieroth in Hans Jarass/Bodo Pieroth, GG-Kommentar, 2016, Artikel 38, Rn. 15; Will: Internetwahlen, S. 117.

⁴⁵⁴ Marc Röckinghausen in: Patrick Sensburg, Staats- und Europarecht, 2014, S. 82; unklar Oliver René Rüß: E-democracy – Demokratie und Wahlen im Internet, ZRP 2001, S. 518 (520).

Rahmen der freien Wahl vor Ort eine ungültige Entscheidung zu treffen oder gar keine Stimme abzugeben.⁴⁵⁵

Ebenso wie bei Präsenzwahlen⁴⁵⁶ wird die freie Entscheidung auch bei den Varianten der Distanzwahlen durch eine geheime Stimmabgabe garantiert⁴⁵⁷, so dass auch bei elektronischen und Online-Wahlen/Abstimmungen dafür zu sorgen ist, dass die Stimmabgabe unbeobachtet erfolgen kann. Dies ist grundsätzlich möglich.

Vor allem Online-basierte Wahlen sind für eine Beeinflussung der Bürger durch andere anfällig. Die Wahlfreiheit ist bei allen Formen der Distanzwahl⁴⁵⁸ stärker gefährdet, eine § 32 BWahlG entsprechende Vorschrift existiert für Distanzwahlen nicht.

Wenn die Wahl aber über elektronische Medien, speziell über das Internet, durchgeführt wird, ergeben sich zusätzliche Gefahren der unzulässigen Beeinflussung:

Die Nutzung eines Bildschirms ermöglicht es, dass auf diesem neben dem Stimmzettel zusätzliche Informationen eingeblendet werden. Während dies bei der Verwendung eines Bildschirms in einem im Wahlraum aufgestellten öffentlichen Wahlgerät relativ einfach verhindert werden kann, ist dies bei Nutzung einer Website im Internet schwieriger. So könnte auf dem Computerbildschirm - sei dies geplant oder zufällig – eine Werbebotschaft erscheinen, die mit der Wahl im Zusammenhang steht und den Wähler potentiell beeinflusst.⁴⁵⁹ Die genutzten amtlichen Websites müssen also so ausgestaltet sein, dass sie keine derartigen Beeinflussungen zulassen. So der Wähler selbst sich während des Wahlvorgangs Wahlwerbung ansieht, etwa indem er „Pop-Up“-Blocker oder ähnliche Schutzmechanismen deaktiviert oder umgeht oder neben der Wahl-Website noch andere öffnet, lässt sich dies letztendlich nicht verhindern.⁴⁶⁰ Zu überlegen ist, ob der Wähler bei der

⁴⁵⁵ Christian Paulsen 2011, S. 97; Oliver René Rüß: E-democracy – Demokratie und Wahlen im Internet, ZRP 2001, S. 518(519), der aber auch Kommentare auf dem Stimmzettel zulassen will.

⁴⁵⁶ Zur Unterscheidung siehe oben I.6. und IV.1.

⁴⁵⁷ Christoph Gröpl in: ders./Kay Windthorst/Christian von Coelln, Studienkommentar GG, 2017, Artikel 38, Rn. 17; Martin Morlok/Lothar Michael, Staatsorganisationsrecht, 2015, § 5, Rn. 99.

⁴⁵⁸ Zur Unterscheidung siehe oben I.6. und IV.1.

⁴⁵⁹ Dies könnten sog. „Banner“ oder Pop-Ups“ sein, vgl. Martin Will: Internetwahlen, S. 125ff.

⁴⁶⁰ Martin Will: Internetwahlen, 2002, S. 128.

Online-Wahl eine Erklärung abgeben müsste, während des Wahlvorganges keine Wahlwerbung angesehen zu haben. Dies wird sich aber weder überprüfen noch durchsetzen lassen. Grundsätzlich läge es aber in der freien Entscheidung jedes Wählers, sich bewusst dieser Werbung auszusetzen.

Auch eine freie elektronische Wahl ist möglich. Eine unzulässige Beeinflussung beim Wahlvorgang kann verhindert werden, die Abgabe einer ungültigen oder gar keiner Stimme ist technisch realisierbar.

d) Gleichheit der Wahl

Nach diesem Grundsatz soll jedermann sein Wahlrecht in formal gleicher Form ausüben können.⁴⁶¹ Nur so kann eine gewählte Institution auch repräsentativ sein.⁴⁶² Diese Regelung stellt eine spezielle Normierung des allgemeinen Gleichheitssatzes aus Artikel 3 Abs. 1 GG dar.⁴⁶³ Wahlen und Abstimmungen sind „gleich“ wenn jeder Wähler gleich viele Stimmen hat („Zählwertgleichheit“⁴⁶⁴) und jede Stimme grundsätzlich den gleichen Einfluss auf das Ergebnis der Wahl hat („Erfolgswertgleichheit“⁴⁶⁵).⁴⁶⁶ Der Grundsatz bezieht sich auf den jeweiligen Wähler ebenso wie auch auf den Kandidaten.⁴⁶⁷ Es muss auch sichergestellt sein, dass nur eine wahlberechtigte Person wählen darf.

⁴⁶¹ BVerfGE 79, 161 (166); 82, 322 (337); 121, 266 (295); 124, 1 (18); Martin Morlok in: Horst Dreier, GG-Kommentar, 2015, Artikel 38, Rn. 98; Hans-Heinrich Trute in: Ingo von Münch/Philip Kunig, GG-Kommentar, 2012, Artikel 38, Rn. 51.

⁴⁶² Martin Morlok: Demokratie und Wahlen, Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht Band II, 2001, S. 559 (590).

⁴⁶³ BVerfGE 99, 1 (7,10); Martin Will: Internetwahlen, S. 99.

⁴⁶⁴ Martin Morlok/Lothar Michael, Staatsorganisationsrecht, 2015, § 5, Rn. 103; Bodo Pieroth in: Hans Jarass/Bodo Pieroth: GG-Kommentar, 2016, Artikel 38, Rn. 6.

⁴⁶⁵ Martin Morlok/Lothar Michael, Staatsorganisationsrecht, 2015, § 5, Rn. 104; Heiko Holste: Die Bundestagswahl und das verfassungswidrige Wahlgesetz, Recht und Politik 2009, Nr. 3, S. 152.

⁴⁶⁶ BVerfGE 120, 82 (102); Christoph Gröpl in: ders./Kay Windthorst/Christian von Coelln, Studienkommentar GG, 2017, Artikel 38, Rn. 19; Gerald Kretschmer in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann, GG-Kommentar, 2014, Artikel 38, Rn. 24; Siegfried Magiera in: Michael Sachs, GG-Kommentar, 2018, Artikel 38, Rn. 90; Martin Morlok in: Horst Dreier, GG-Kommentar, 2015 Artikel 38, Rn. 97; Marc Röckinghausen in: Patrick Sensburg, Staats- und Europarecht, 2014, S. 83; Hans-Heinrich Trute in: Ingo von Münch/Philip Kunig, GG-Kommentar, 2012, Artikel 38, Rn. 52.

⁴⁶⁷ Siegfried Magiera in: Michael Sachs, GG-Kommentar, 2018, Artikel 38, Rn. 90f.; Martin Morlok in: Horst Dreier, GG-Kommentar, 2015, Artikel 38, Rn. 111; Martin Will: Internetwahlen, 2002, S. 99.

Diese Kriterien sind auch bei elektronischen Wahlen und Abstimmungen zu wahren. Im Zusammenhang mit der Gleichheit der Wahl oder Abstimmung muss also sichergestellt sein, dass der Wähler nur einmal seine Stimme abgeben kann, also die Möglichkeit der doppelten Stimmabgabe ausgeschlossen wird.⁴⁶⁸ Dies gilt sowohl für die mehrfache Abgabe von elektronischen Stimmen als auch die Wahl per Internet und gleichzeitig per Brief- oder Urnenwahl. Zudem darf der elektronisch erfassten Stimme nicht mehr oder weniger Gewicht zukommen als einer bei der Urnenwahl oder per Brief abgegebenen. Grundsätzlich zu beachten ist auch der Aspekt, dass ein „wissender“ Wähler bei der Stimmabgabe strategisch andere Einflussmöglichkeiten hat.⁴⁶⁹ Da dies aber nur möglich ist, wenn der Wähler andere Stimmresultate kennt, darf dies bei einer geheimen Wahl⁴⁷⁰ ohnehin nicht vorkommen.

Zunächst muss sich der Wähler, unabhängig davon ob er elektronisch, per Brief oder im Wahlraum wählt, identifizieren. Dies stellt sicher, dass nur wahlberechtigte Personen wählen. Sodann wird nach erfolgter Stimmabgabe vermerkt, dass dieser Wähler gewählt hat. Daraufhin ist entweder eine weitere Wahl ausgeschlossen oder der Wähler wird darauf hingewiesen, dass seine vorherige Stimmabgabe(n) ungültig wird/werden.

Problematisch sind hier Fälle, in denen eine Person durch technische Manipulationen mehrfach ihre Stimme abgibt. Dies ist durch entsprechende Vorkehrungen zu verhindern: Bei der Wahl im Wahlraum wird der verwendete Computer pro Wähler nur einmal für die Stimmabgabe freigeschaltet. Bei Online-Abstimmungen ist der vergebene Code nur einmal gültig. Hier kann auf die Möglichkeiten des Online- oder Telefon-Bankings zurückgegriffen werden. Die in Betracht kommenden Systeme müssen in den weiteren Ausführungen auf diesen Aspekt hin überprüft werden.

⁴⁶⁸ Oliver René Rüb: E-democracy – Demokratie und Wahlen im Internet, ZRP 2001, S. 518 (520); Will: Internetwahlen, 2002, S. 100.

⁴⁶⁹ Siehe hierzu Martin Will: Internetwahlen, 2002, S. 101.

⁴⁷⁰ Dazu direkt im Anschluss Unterpunkt VI.2.e).

Um Manipulationen zu verhindern ist jedenfalls eine entsprechende Identifizierung durch die Wahlbehörde notwendig. Die erforderlichen technischen Sicherungen bei Wahlen, die ohne Beisein eines Wahlvorstandes stattfinden, werden auch diesbezüglich in einer Signatur gesehen. Auf die daraus resultierenden Problematiken wurde bereits oben eingegangen.⁴⁷¹

Daneben muss garantiert sein, dass jede abgegebene elektronische Stimme auch nur einmal gezählt wird. Auch darf deren Zählwert nicht höher sein als der einer anderen Stimme. Dies ist aber technisch machbar.⁴⁷²

Das Gebot der Gleichheit erfordert auch die Einrichtung einer Wahlprüfung.⁴⁷³ Auch bei einer elektronischen Wahl muss es also möglich sein, die Ermittlung des Wahlergebnisses zu überprüfen. Dafür ist es notwendig, dass Belege über erfolgte Stimmabgaben vorliegen, die aber keine Rückschlüsse auf die konkrete Stimmabgabe durch einen einzelnen Wähler zulassen – das Wahlgeheimnis muss gewahrt bleiben. Da der Grundsatz der gleichen Wahl auch die Kandidaten schützt, muss auch der Stimmzettel, unabhängig davon ob auf Papier oder elektronisch, so ausgestaltet sein, dass sich keine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung der Wahlvorschläge ergibt. Dem ist am Einfachsten zu entsprechen, wenn der elektronische Stimmzettel dem papiernen nachempfunden wird.⁴⁷⁴

Abschließend zu diesem Punkt lässt sich sagen, dass eine gleiche elektronische Wahl machbar ist. Der Wähler muss aber vor Stimmabgabe authentifiziert und identifiziert werden und das verwendete System muss eine Mehrfachwahl verhindern. Zudem muss gesichert sein, dass jede abgegebene Stimme nur einmal und gleichwertig gezählt wird.

⁴⁷¹ Unterpunkt a); siehe hierzu ausführlich Punkt III 4.

⁴⁷² Martin Will: Internetwahlen, 2002, S. 113f.

⁴⁷³ BverfGE 85, 148(158).

⁴⁷⁴ Martin Will: Internetwahlen, 2002, S. 114f.

e) **Geheimheit der Wahl**

Unter einer geheimen Wahl versteht man allgemein das Recht der Bürger, ihre Wahlentscheidung für sich zu behalten⁴⁷⁵, das heißt diese darf nicht durch andere in Erfahrung gebracht werden.⁴⁷⁶ Das Recht ist unverzichtbar.⁴⁷⁷ Der Grundsatz der geheimen Wahl stellt den Schutz der freien Wahl sicher.⁴⁷⁸ Es soll verhindert werden, dass der Wähler aufgrund seiner Wahlentscheidung unter Druck gesetzt werden kann. Auch ein Stimmen(ver)kauf soll so unterbunden werden.⁴⁷⁹ Zur Sicherstellung der Anonymität der Abstimmungs- oder Wahlentscheidung gilt auch das „Quittungsverbot“ – dem Wähler darf kein Beleg dafür gegeben werden wie er gewählt hat.⁴⁸⁰ So kann der Wähler zwar vorher versprechen oder im Nachhinein behaupten, eine bestimmte Wahlentscheidung zu treffen oder getroffen zu haben – einen Beweis kann und darf er nicht führen.⁴⁸¹ In diesem Zusammenhang wurde die Bundeswahlordnung zur Bundestagswahl 2017 dahingehend geändert, dass nun nach § 56 Abs. 2 S. 2 BWahlO in der Wahlkabine weder gefilmt noch fotografiert werden darf. Bei erkennbarem Verstoß gegen dieses Gebot, ist gemäß § 56 Abs. 6 Nr. 5a) BWahlO der Wähler zurückzuweisen. Das Fotografier-/Filmverbot gilt nicht bei der Briefwahl. Die landesrechtlichen Bestimmungen sehen ein solches Verbot dort ebenso nicht vor. Das Wahlgeheimnis ist grundsätzlich strafrechtlich geschützt.⁴⁸² Die spätere Veröffentlichung eines möglicherweise vom ausgefüllten Stimmzettel gemachten Fotos ist

⁴⁷⁵ BVerfGE 99, 1(13); Bodo Pieroth in: Hans Jarass/Bodo Pieroth, GG-Kommentar, 2016, Artikel 38, Rn. 10; Hans-Heinrich Trute in: Ingo von Münch/Philip Kunig, GG-Kommentar, 2012, Artikel 38, Rn. 65.

⁴⁷⁶ Marc Röckinghausen in: Patrick Sensburg, Staats- und Europarecht, 2014, S. 84; Christoph Schönberger: Vom Verschwinden der Anwesenheit in der Demokratie, JZ 2016, S. 486.

⁴⁷⁷ Martin Morlok in: Horst Dreier, GG-Kommentar, 2015, Artikel 38, Rn. 115.

⁴⁷⁸ BVerfGE 99, 1 (13); 124, 1 (25); Martin Morlok in: Horst Dreier, GG-Kommentar, 2015, Artikel 38, Rn. 114; ders.: Demokratie und Wahlen, Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht Band II, 2001, S. 559; Hans-Heinrich Trute in: Ingo von Münch/Philip Kunig, GG-Kommentar, 2012, Artikel 38, Rn. 65.

⁴⁷⁹ Christoph Schönberger: Vom Verschwinden der Anwesenheit in der Demokratie, JZ 2016, S. 486(487).

⁴⁸⁰ Dies macht viele Vorschläge zur Überprüfung der eigenen Stimmabgabe unmöglich. Siehe zur Idee der Verifikation Punkt VI. 4, zu Möglichkeiten X. 3 und Diego Aranha/Helder Ribeiro/André Paraense: Crowdsourced integrity verification of election results, Annals of Telecommunication August 2016, 287-297.

⁴⁸¹ Christoph Schönberger: Vom Verschwinden der Anwesenheit in der Demokratie, JZ 2016, S. 486 (487).

⁴⁸² Hierzu ausführlich Till Zimmermann: Die Wahlfälschung (§§ 107a f. StGB) im Gefüge des strafrechtlichen Schutzes der Volkssouveränität, Zeitschrift für internationale Strafrechtsdogmatik, 2001, S. 982(990).

aber weiterhin straffrei, solange es der eigene Stimmzettel ist.⁴⁸³ Strafbare ist hingegen die Offenlegung der Stimmabgabe einer anderen Person.⁴⁸⁴

Probleme mit dem Gebot der geheimen Wahl ergaben sich bereits bei der Briefwahl. Diese macht es zumindest einfacher, Wahlentscheidungen der Bürger in Erfahrung zu bringen oder gar zu kontrollieren. Das Bundesverfassungsgericht hat, wie dargelegt, in mehreren Entscheidungen⁴⁸⁵ die Briefwahl⁴⁸⁶ für zulässig erachtet. Entscheidend hierbei sei, dass der Grundsatz der (gesteigerten) Allgemeinheit der Wahl in diesem Fall Abstriche bei der Geheimheit rechtmäßig mache.⁴⁸⁷

Gerade beim Grundsatz „Geheim“ wird mit die größte Kritik an elektronischen Wahlen laut. Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass praktisch sämtliche Wege der elektronischen Datenübertragung - auch als sicher geltende - ausgespäht werden können und ausgespäht werden. So zeigte sich 2014, dass sogar das speziell gesicherte Mobiltelefon der Bundeskanzlerin abgehört werden konnte. Eine Verletzung der Geheimheit der Wahl ist also möglich und gegebenenfalls sogar einfach. Positiv ausgedrückt: Es müssen hohe Anforderungen erfüllt werden, um eine geheime Wahl sicher zu stellen. Verschlüsselungstechniken können hier helfen, vermögen aber letztendlich nicht, einen wirklich sicheren Schutz zu gewährleisten.⁴⁸⁸

Ein Problem ergibt sich auch bei Wahlen vom privat genutzten Computer: Wie kann durch wen sichergestellt werden, dass keine dritte Person Einsicht hat? Ein Rückgriff auf die Regelungen zur Briefwahl kann hier weiterhelfen, so könnte der Wähler, ähnlich wie bei der Briefwahl, versichern, dass er geheim gewählt hat. Ob sich aber die

⁴⁸³ Es kann aber zur Zurückweisung der Stimme führen.

⁴⁸⁴ So die Aussage des Bundesministeriums des Inneren gegenüber der ZEIT, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-04/bundestagswahl-2017-wahlkabine-fotografieren-verboten>

⁴⁸⁵ Vgl. z.B. BVerfGE 12, 139(142f); 21, 200(204ff.); 59, 199(124ff.).

⁴⁸⁶ Siehe hierzu Teil III.

⁴⁸⁷ BVerfGE 12, 139(142f); 21, 200(204ff.); 59, 199(124ff.); Martin Morlok/Lothar Michael, Staatsorganisationsrecht, 2015, § 5, Rn. 112.

⁴⁸⁸ Siehe hierzu z.B. die Darstellungen von Christian Paulsen 2011 in Teil 2.3. und das positive Votum von Oliver René Rüb: E-democracy – Demokratie und Wahlen im Internet, ZRP 2001, S. 518(520).

Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung, wie bei der Briefwahl nötig, mit einem Anklicken auf einem Computerbildschirm vergleichen lässt, darf stark bezweifelt werden.⁴⁸⁹ Eine möglicherweise noch vorhandene Hemmschwelle sinkt hier wohl.

Unabhängig davon muss sichergestellt bleiben, dass die vom Wahlberechtigten abgegebene Stimme nicht bis zu ihm zurückverfolgt werden kann. Auf der anderen Seite ist dafür zu sorgen, dass der Wahlvorstand die wählende Person erkennen kann. Die Wahldaten müssen also einerseits signiert und insoweit zuzuordnen sein, andererseits sind sie zu verschlüsseln, um nicht durch Dritte eingesehen oder verändert werden zu können. Der Weg dazu könnte das im Signaturgesetz vorgesehene asymmetrische Verschlüsselungsverfahren sein.⁴⁹⁰ Hierbei wird, ähnlich der Trennung von Wahlschein und Wahlumschlag mit Stimmzettel bei der Briefwahl, zum einen den für die Durchführung der Wahl zuständigen Behörden die Identität des Wahlberechtigten bescheinigt und darüber hinaus die Authentizität seiner Wahlentscheidung sichergestellt. Der Inhalt der Entscheidung ist hiervon unabhängig gespeichert und darf nicht mit den Wählerdaten in Verbindung gebracht werden. Hier sind also noch weitere technische Entwicklungen und Innovationen notwendig.⁴⁹¹ Die hier zu treffenden Regelungen und Gesichtspunkte der Kriterien für die technische Umsetzung werden weiter unten vertieft.⁴⁹²

Die Einhaltung der geschriebenen Wahlrechtsgrundsätze gestaltet sich schwierig, letztendlich aber technisch zumindest theoretisch machbar.⁴⁹³ Die verwendeten Geräte müssen hierzu jedoch einen Sicherheitsstandard aufweisen, der sie gegen Manipulationen und Ausspähungen mit ausreichender Gewähr absichert. Sobald dies gewährleistet werden kann, ergeben sich hier keine unüberwindbaren

⁴⁸⁹ Stephan Danzer, Technische Entwicklungen und ihre Einflussnahme auf das Wahlrecht, KommunalPraxis Wahlen 2011, S. 7(9).

⁴⁹⁰ Siehe hierzu Oliver René Rüb: E-democracy – Demokratie und Wahlen im Internet, ZRP 2001, S. 518(520).

⁴⁹¹ Dazu kommt die Problematik, dass Authentifizierung und Verschlüsselung transparent und öffentlich nachvollziehbar sein müssen, s.u. direkt Punkt VI.3.

⁴⁹² Kapitel IX., X. und XI.

⁴⁹³ Oliver René Rüb: E-democracy – Demokratie und Wahlen im Internet, ZRP 2001, S. 518(520).

Probleme. Derzeit ergeben sich jedoch noch erhebliche rechtliche Bedenken.

3. Gebot der Öffentlichkeit der Wahl

Unter diesem Gebot ist zu verstehen, dass eine Wahl, bei der staatliche Verantwortung von den Wählern auf die Gewählten übertragen wird, in ihren wesentlichen Schritten „transparent und überprüfbar“⁴⁹⁴ sein muss; somit eine Kontrolle durch den Wähler möglich ist⁴⁹⁵. Dies ist eine wichtige Methode, um Manipulationen zu verhindern.⁴⁹⁶ Zudem dient der öffentliche Wahlvorgang integrativ⁴⁹⁷ und identitätsstiftend für ein demokratisches Gemeinwesen⁴⁹⁸.

a) Herleitung und Inhalt

Das Gebot der „öffentlichen“ Wahl findet sich nicht in den Wahlgrundsätzen aus Artikel 28/38 GG. Von Seiten der Literatur wurde aber gefordert, den Grundsatz der „Öffentlichkeit“ der Wahl mit in eine Prüfung einzubeziehen.⁴⁹⁹ Dieser wurde teils über das Demokratiegebot aus Artikel 20 GG, teils über den Grundsatz der Öffentlichkeit von Verhandlungen des Bundestages aus Artikel 42 abgeleitet.⁵⁰⁰ So forderte *Rüß* 2001 speziell für Wahlen über das Internet, die genutzte Software müsse öffentlich sein, durch eine „geeignete Stelle“ verifiziert und der Quellcode bekannt.⁵⁰¹ *Bremke* forderte 2004 ausgehend von §

⁴⁹⁴ BVerfGE 123, 39(68f), bei juris Rn. 106ff.

⁴⁹⁵ Marc Röckinghausen in: Patrick Sensburg, Staats- und Europarecht, 2014, S. 85.

⁴⁹⁶ Johann Hahlen in: Wolfgang Schreiber: Bundeswahlgesetz-Kommentar, § 35, Rn. 13, S. 613

⁴⁹⁷ Dirk Heckmann: Praxiskommentar Internetrecht, 2014, Kapitel 5, Fn. 83; BVerfGE 123, 39(68), bei juris Rn. 108; zur integrativen Funktion BVerfGE 6, 84(92f.), 51, 222(236); 71, 81(97) und 95, 408(418f.).

⁴⁹⁸ Nils Bremke: Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl und Internetwahlen, MMR2004, S. IX.

⁴⁹⁹ Vgl. die Übersicht bei Johann Hahlen in: Wolfgang Schreiber, Bundeswahlgesetz-Kommentar, § 35, Rn. 12; grundlegend z.B. Martin Morlok in: Horst Dreier, GG-Kommentar, 2015, Artikel 42, Rn. 20; Bodo Pieroth in: Hans Jarass/Bodo Pieroth, GG-Kommentar, 2016, Artikel 20, Rn. 11a.

⁵⁰⁰ Bodo Pieroth in: Hans Jarass/Bodo Pieroth, GG-Kommentar, 2016, Artikel 20, Rn. 11a bzw. Martin Morlok in: Horst Dreier, GG-Kommentar, 2015, Artikel 42, Rn. 20; ders.: Demokratie und Wahlen, Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht Band II, 2001, S. 559; unklar Ernst R. Zivier: Der schwierige Weg zum Wahlcomputer Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. März 2009, Recht und Politik 2009, Nr. 3, S. 146.

⁵⁰¹ Oliver René Rüß: E-democracy – Demokratie und Wahlen im Internet, ZRP 2001, S. 518(519).

10 Abs. 1 und § 31 BWahlG eine öffentliche Wahl und Stimmauszählung⁵⁰². Entsprechende Regelungen speziell zur öffentlichen Auszählung finden sich in § 23 Abs. 2 Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG) oder § 18 Abs. 3 Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG).

Der Bundestag hat sich jedoch in vier Wahlprüfungsentscheidungen nicht der Forderung nach diesem Grundsatz angeschlossen.⁵⁰³

In der „Wahlcomputer“-Entscheidung vom März 2009 hat das Bundesverfassungsgericht⁵⁰⁴ diesen Grundsatz der „Öffentlichkeit“ der Wahl neu interpretiert und postuliert. Es leitet ihn aus den Staatsgrundsätzen in Artikel 20 Absatz 1 und 3 über Artikel 38 Absatz 1 GG ab⁵⁰⁵, er findet sich wie erläutert auch in § 31 S. 1 BWahlG wieder. Das Bundesverfassungsgericht postuliert den Grundsatz der öffentlich nachvollziehbaren Wahl ausgehend vom Beispiel der Wahlen zum Deutschen Bundestag daraus hergeleitet, dass staatliche Verantwortung im Wahlakt vom Wähler auf die Gewählten (Parlamentarier) übertragen wird. Diese politische Willensbildung und resultierende Verantwortungsübertragung müsse einer öffentlichen Kontrolle unterliegen.⁵⁰⁶

Diese Kontrollmöglichkeit erfordert im Einzelnen einen ungehinderten Zugang zur öffentlichen Auszählung.⁵⁰⁷ Auch darf die Auszählung nicht hinter verschlossenen Türen oder an verschiedenen Orten stattfinden.⁵⁰⁸ Der gesamte Vorgang - Willensbildungs- und Entscheidungsprozess des Wahlvorstandes - muss von der entsprechenden Öffentlichkeit überwachbar sein.⁵⁰⁹

⁵⁰² Nils Bremke: Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl und Internetwahlen, MMR2004, S. IX.

⁵⁰³ Vgl. insbesondere die Entscheidungen in BT-Drucksache 15/1150 vom 06.06.2003 (Anlage 36) und 16/1800 vom 22.06. 2002 (Anlage 57) sowie die BT-Drucksache 16/3600 v.30.11. 2006 (Anlagen 1-4) nach Johann Hahlen in: Wolfgang Schreiber, Bundeswahlgesetz-Kommentar, 2017, § 35, Fn. 36.

⁵⁰⁴ BVerfG „Wahlcomputer“-Entscheidung, 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07 vom 03. März 2009, BVerfGE 123, 39-88, bei juris verfügbar.

⁵⁰⁵ Vgl. BVerfGE 123, 39(68ff.) und 130, 212 (323f.).

⁵⁰⁶ BVerfGE 123, 39(68), bei juris Rn. 106.

⁵⁰⁷ LAG Hamm, Urteil vom 29.09.1961, Az.: 4 BV Ta 5/61, DB 1961, S. 1491.

⁵⁰⁸ Nils Bremke: Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl und Internetwahlen, MMR2004, S. IX(XII).

⁵⁰⁹ Wobei „Öffentlichkeit“ den Kreis der Wahlberechtigten meint - Nils Bremke: Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl und Internetwahlen, MMR2004, S. IX(XII).

b) Problematik bei der elektronischen Wahl

Bei der „klassischen“ Wahl oder Abstimmung über Stimmzettel lässt sich dies durch die Anwesenheit von Wählern bei der Auszählung sicherstellen. Bei der Wahl am elektronischen Wahlgerät ist dies nicht möglich. Hier müssen daher andere Wege gefunden werden, um diesem Grundsatz bei elektronischen Wahlen und Abstimmungen gerecht werden zu können. Nach dem Öffentlichkeit- bzw. Transparenzgebot muss der Wähler alle wesentlichen Schritte der Wahlhandlung und Ergebnisermittlung zuverlässig und ohne besondere informationstechnische Spezialkenntnisse nachvollziehen können. Daher reichen Verfahren nicht aus, die nur für Spezialisten zu verstehen sind. Es muss ohne einschlägiges und spezialisiertes Wissen oder Kenntnisse nachvollziehbar sein, ob die jeweils abgegebene Stimme als Grundlage für die Auszählung unverfälscht erfasst und entsprechend zugeordnet und gezählt wird.⁵¹⁰ Auch sonst übliche Elemente der IT-Sicherheit (Transparenz durch Publizität, Expertenkontrolle, Zulassungsverfahren usw.⁵¹¹) können dies nach Ansicht des BVerfG nicht ersetzen oder kompensieren.⁵¹² Da die verwendeten Geräte dies nicht zuließen, erklärte das BVerfG sie für verfassungswidrig⁵¹³; ebenso die als Grundlage dienende Bundeswahlgeräteverordnung⁵¹⁴. Auch wenn das Urteil unmittelbar nur für die Bundestagswahl zum 16. Deutschen Bundestag gilt, ist durchgängig von „Wahlen“ die Rede, so dass die hier formulierten Grundsätze auf alle allgemeine Wahlen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene zu übertragen sind.⁵¹⁵ Zu beachten ist aber, dass das BVerfG seine Entscheidung darauf stützt, dass eine Delegation staatlicher Macht durch die Wahl erfolgt.

⁵¹⁰ Stephan Danzer, Technische Entwicklungen und ihre Einflussnahme auf das Wahlrecht, KommunalPraxis Wahlen, 2011, S. 7(11).

⁵¹¹ Siehe hierzu weiter unten Punkt VI.4.

⁵¹² BVerfGE 123, 39(72); bei juris Rn. 119; Dirk Heckmann: Praxiskommentar Internetrecht, 2014, Kapitel 5, Fn. 82.

⁵¹³ BVerfGE 123, 39(85), bei juris Rn. 153.

⁵¹⁴ BVerfGE 123, 39(81), bei juris Rn. 143.

⁵¹⁵ Ernst R. Zivier: Der schwierige Weg zum Wahlcomputer Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. März 2009, Recht und Politik 2009, Nr. 3, S. 146.

c) Lösungsansätze: Stimmzettelausdruck

Laut Bundesverfassungsgericht bieten sich aber hierfür Lösungen an⁵¹⁶: Neben der elektronischen Erfassung wird auch ein Papierausdruck erstellt. Es darf dem Wähler eben kein Beleg ausgestellt werden, mit dem er außerhalb des Wahlraums seine konkrete Stimmabgabe nachweisen kann. Hierdurch würde der Stimmen(ver)kauf ermöglicht.⁵¹⁷ Sicherzustellen ist daher, dass der Wähler keinen Beleg für seine konkrete Stimmabgabe erhält, die zum Stimmen(ver)kauf missbraucht werden kann. Der Papierausdruck als Beleg ist daher einzusammeln und für eine mögliche Nachprüfung aufzubewahren.

Allein die Möglichkeit des Ausdrucks der konkreten Stimme garantiert aber keine Nachvollziehbarkeit und verhindert Fehler oder Manipulationen nicht. Es wäre ja weiterhin möglich, dass die elektronisch abgegebene Stimme unmerklich anders erfasst wird als auf dem Ausdruck.⁵¹⁸ Dies würde erst auffallen, wenn ein Abgleich des Papierstimmzettels mit der elektronisch erfassten Stimme erfolgen kann. Wenn aber jedes Mal die elektronisch erfassten Stimmen, etwa durch eine händische Auszählung, überprüft werden müssen, so entfielen ein wesentlicher Vorteil der elektronischen Stimmabgabe.⁵¹⁹ Nur wenn man auf diese aufwändige Stimmzählung per Hand - zumindest im Regelfalle - verzichten kann, weil man in die Sicherheit und Korrektheit der elektronischen Vorgänge vertraut, ergibt sich dieser Mehrwert. Dennoch ergeben sich durch eine elektronische Erfassung der Stimme bereits viele Vorteile.⁵²⁰

Zu beachten ist hierbei, dass der Wähler bei der Urnen- oder Briefwahl auch nicht die Möglichkeit hat zu prüfen, wie oder auch nur ob konkret seine Stimme gewertet wurde. Die elektronische Wahl oder Abstimmung könnte, wenn sich solch ein System entwickeln ließe, einen weiteren Vorteil gegenüber der Urnen- oder Briefwahl bzw. –

⁵¹⁶ BVerfGE 123, 39(73), bei juris Rn. 121.

⁵¹⁷ Siehe oben VI.2.e) – Geheimheit der Wahl.

⁵¹⁸ Dirk Heckmann: Praxiskommentar Internetrecht, 2014, Kapitel 5, Fn. 83.

⁵¹⁹ Dirk Heckmann: Praxiskommentar Internetrecht, 2014, Kapitel 5, Fn. 83.

⁵²⁰ Siehe Kapitel II.3.

abstimmung bieten. Der Grundsatz der Transparenz der Wahl erfordert aber nur, dass ein Ergebnis öffentlich festgestellt und überprüft werden kann.

d) Stichprobenkontrolle

Es ist auch vorstellbar, eine anonymisierte Stichprobenüberprüfung durch neutrale Stellen vorzuschreiben. Bei Unregelmäßigkeiten würde dann eine Nachzählung angeordnet. Hierbei ist wie eben dargelegt zu beachten, dass eine solche Nachzählung nicht der Regelfall sein sollte, da dies einen wesentlichen Vorteil der elektronischen Wahl oder Abstimmung zunichtemachen würde. Notwendig wäre aber für alle dargestellten Varianten jedenfalls, dass hier neben der elektronisch verbuchten Wahlentscheidung ein Ausdruck der konkreten Wahlentscheidung vorliegt (der sogenannte „paper-trail“⁵²¹). Festzuhalten ist erneut, dass dieser Ausdruck nicht beim Wähler verbleibt, sondern nur der eventuellen Kontrolle dient.

e) „Digitaler Wahlstift“ oder Scanner

Auch möglich wäre der Einsatz eines digitalen Wahlstiftes⁵²²: Hier wird der Stimmzettel gekennzeichnet und das Ergebnis gleichzeitig elektronisch erfasst. Auch hier gibt es also neben der elektronischen Stimmabgabe einen Stimmzettel, der überprüft werden kann. Ebenso wäre es zulässig, wenn per Hand ausgefüllte Stimmzettel gescannt würden, um so eine elektronische Auszählung zu ermöglichen.⁵²³ Diese Möglichkeit hat die Stadt Köln bei der Wahl zum Seniorenbeirat am 22.10.2016 genutzt.⁵²⁴ Da die Stadt Köln – im Gegensatz zu anderen

⁵²¹ Nils Bremke: Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl und Internetwahlen, MMR2004, S. IX(XII); Dirk Heckmann: Praxiskommentar Internetrecht, 2014, Kapitel 5, Fn. 83.

⁵²² BVerfGE 123, 39(73), bei juris Rn. 121, siehe hierzu Punkt XI.2.; vgl. auch Stephanie Schiedermaier: Gefährden Wahlcomputer die Demokratie? JZ 2007, S. 162(170).

⁵²³ BVerfG aaO.; vgl. Robert Schönau, Elektronische Demokratie, 2007, S. 51f.

⁵²⁴ Vgl. die Website des Wahlamts der Stadt Köln, <http://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/wahlen/seniorenvertretung/ihre-seniorenvertreterinnen-und-seniorenvertreter-den-koelner-stadtbezirken-von-2016-bis-2021>, hierzu Gespräche mit Herrn Christoph Hurniak, Wahlamt der Stadt Köln, am 20.04.2016 und 25.10.2016; Besuch des Wahlamts der Stadt Köln anlässlich der Auszählung der Wahlen zum Seniorenbeirat am 25.10.2016.

Städten - Wahlen über ein zentrales Wahlamt organisiert, ist die Anzahl der - von einer dazu befugten Stelle - zu zählenden Stimmen sehr hoch. Bei der Seniorenbeiratswahl 2016 waren 246.583 Personen wahlberechtigt, wobei 61.868 (25,09%) ihre Stimme abgaben.⁵²⁵ Da durch die Nutzung von Scannern elektronische Geräte nicht zur Stimmabgabe, sondern lediglich zur Erfassung der abgegebenen Stimmen verwendet werden, ist ein solches Verfahren zulässig.⁵²⁶

In allen Varianten ist die Stimmabgabe damit nicht nur elektronisch möglich. Es gibt immer noch einen physisch vorhandenen Beleg, der öffentlich überprüft werden kann. Deshalb dürfen die Stimmen nicht ausschließlich auf einem elektronischen Speicher abgelegt sein. Vielmehr muss ein sichtbares Papierprotokoll, neben der elektronischen Erfassung, ein auf dieser Grundlage bestehendes Nachzählen ermöglichen.⁵²⁷

f) Papierlose Wahl oder Abstimmung

Um eine rein elektronische Wahl oder Abstimmung rechtlich zu ermöglichen müssen Kriterien entwickelt werden, nach denen entweder Abstriche bei der Öffentlichkeit der Wahl zulässig sind oder ein elektronisches Äquivalent für den Stimmzettel zur Verfügung steht. Ob hier weitere Wege gefunden werden können, die eine Stimmabgabe mit der späteren Möglichkeit der öffentlichen Kontrolle sicherstellen, lässt das Bundesverfassungsgericht bewusst offen.⁵²⁸

Hier gilt es anzusetzen und rechtliche Kriterien zu entwickeln, nach denen die technische Ausgestaltung des Wahlvorganges ablaufen muss. Es muss durch den Normgeber vorgeschrieben werden, welches Maß an Sicherheit, welchen Level an Transparenz das technische Verfahren erreichen muss. Ob hier Wege gefunden werden können, die komplett

⁵²⁵ Vgl. die Website des Wahlamts der Stadt Köln, <http://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/wahlen/seniorenvertretung/ihre-seniorenvertreterinnen-und-seniorenvertreter-den-koelner-stadtbezirken-von-2016-bis-2021>.

⁵²⁶ Siehe OVG Rheinland-Pfalz Beschluss vom 17.12.2010, 2 A 10620/10.

⁵²⁷ Stephan Danzer, Technische Entwicklungen und ihre Einflussnahme auf das Wahlrecht, KommunalPraxis Wahlen, 2011, S. 7(11).

⁵²⁸ BVerfGE 123, 39(73), bei juris Rn. 122.

ohne einen „reellen“ Stimmzettel auskommen ist nach dem derzeitigen Stand der Technik zumindest zweifelhaft.⁵²⁹ Im weiteren Verlauf der Arbeit werden mögliche Verfahren der elektronischen Wahl/Abstimmung auf ihre Vereinbarkeit mit den rechtlichen Grundsätzen hin überprüft, zudem wird erörtert, in welchen Bereichen der Grundsatz der öffentlichen Wahl nicht streng einzuhalten ist.

Bremke schlägt vor, bestimmte Konzepte einzeln oder in Kombination zu verwenden⁵³⁰:

- Es kommen nur Systeme zur Anwendung, die von staatlicher Seite vorher geprüft und zertifiziert worden sind, hierbei werden unabhängig entwickelte Hard- und Software verwendet. Eine solche Zertifizierung und Prüfung hat aber das BVerfG jedenfalls bei Parlamentswahlen für unzulässig erklärt. Es fordert, dass alle Wähler das Verfahren nachvollziehen können, dies darf eben nicht auf eine Prüfstelle übertragen werden. Als Mindeststandard ist es aber jedenfalls zu fordern. Fraglich ist, ob der Staat selber die Ressourcen hat, eigene Geräte und Programme zu entwickeln, um nicht auf private Anbieter zurückgreifen zu müssen. Jedenfalls würde dies die Sicherheit der Systeme erhöhen und Manipulationen eher verhindern als die Nutzung weit verbreiteter und von Firmen entwickelter Verfahren.
- Es wird ein digitaler Speicher verwendet. Dieser könnte den Stimmzettel ersetzen. Im Zweifelsfalle (etwa einer Nachzählung) könnte dieser Speicher dann ausgelesen und ausgewertet werden. Hierbei müsste aber auch ein Verfahren entwickelt werden, das eine unverfälschte und anonyme Speicherung ermöglicht. Zudem gilt es dem Wähler eine Kontrolle der korrekten Stimmabgabe zu gestatten, d.h. er muss die abgegebene Stimme vor der Speicherung überprüfen können.

⁵²⁹ Zuversichtlich noch Oliver René Rüb: E-democracy – Demokratie und Wahlen im Internet, ZRP 2001, S. 518 (519).

⁵³⁰ Nils Bremke: Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl und Internetwahlen, MMR2004, S. IX(XII).

Letztendlich träte hier auch nur der digitale Speicher an Stelle des Stimmzettels, so dass alle hierfür geltenden Kriterien gälten.

- Die verwendete Software ist als „open source“ mit ihrer Codierung allen Personen frei zugänglich. So kann jedermann die Codierung des Programms einsehen. Auch dies ermöglicht aber nicht allen Wählern einen notwendigen Einblick in die verwendete Software, sondern ist nur Experten nachvollziehbar. Zudem ist anzumerken, dass diese Software dann auch leichter manipulierbar wäre.
- Es ist ein integriertes System zu verwenden, das geeignet ist, mit anderen Systemen zusammenzuarbeiten („interoperabel“). Hierbei wird das elektronische Wahlsystem mit anderen verbunden und in diese integriert, so dass hierüber eine bessere Überprüfbarkeit ermöglicht würde. Denkbar wäre hier zum einen die EU-weite Vernetzung von Wahlsystemen. Zudem könnte die verwendete Software mit anderen staatlich genutzten Softwares verglichen werden, um mögliche Probleme oder Manipulationen eher zu entdecken. Hierbei ist aber ein „Übergriff“ von einem anderen System auf die Wahlsoftware o.ä. zu verhindern, auch kann diese Interoperabilität nur Anhaltspunkte für eine manipulationsfreie Funktion liefern.

Diese Wege können nicht den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl wahren, sie sind aber geeignet, mögliche Manipulationen besser zu verhindern und die Nachvollziehbarkeit der wesentlichen Elemente des Wahlvorgangs zu erhöhen. Der Grundsatz der Transparenz der Wahl bleibt aber eines der zu lösenden Kernprobleme. Mehr als fraglich ist, ob ein elektronisches Verfahren, das einerseits die Geheimheit der Wahl wahrt und gleichzeitig so transparent ist, dass es durch einen durchschnittlichen Wähler nachvollzogen werden kann, vorstellbar und vor allem realisierbar ist. Speziell auf diesen Punkt sind alle vorgeschlagenen Verfahren zu prüfen.

4. Alternative: Die Verifizierbarkeit der Wahl und Zertifizierung der Geräte

Dem Grundsatz der Öffentlichkeit und Transparenz wird teils das Konzept der Verifizierbarkeit und Evaluation/Zertifizierung gegenübergestellt. Bei der Verifizierbarkeit muss der Wähler nicht in die Korrektheit der Wahl vertrauen, weil er diese selbst überprüfen kann.⁵³¹ Dieser Gedanke ist also dem Grundsatz der Öffentlichkeit sehr verwandt. Die Verifizierbarkeit kann in fünf Bereiche unterteilt werden:⁵³²

- Medium: Die Verifizierung kann a) mithilfe von Stimmzetteln oder b) mit mathematisch-kryptologischen Berechnungen erfolgen.
- Beweiskraft: Hier sind drei Kategorien aufzuzählen. Im Falle a) kann der Wähler zwar feststellen, dass seine Stimme nicht oder falsch gewertet wurde, kann dies aber nicht beweisen. In der Variante b) kann er dies beweisen, aber nur unter Aufgabe des Stimmgeheimnisses, was mit den Wahlrechtsgrundsätzen unvereinbar wäre. Im Falle c) ist der Beweis sogar bei Wahrung der Geheimheit möglich.
- Stärke: Hier ist abzugrenzen ob festgestellt werden kann, dass a) eine bestimmte Stimme berücksichtigt wurde oder sogar, dass b) diese so gezählt wurde wie abgegeben. Zudem ist zu unterscheiden, ob lediglich a) eine erneute Auszählung erfolgt oder zudem b) geprüft wird, ob nur Stimmen von Wahlberechtigten in die Zählung einfließen. Wird in beiden Fällen die jeweils stärkere Verifizierungsfunktion implementiert, so ist garantiert, dass alle autorisierten Stimmen - und nur solche - korrekt ausgezählt werden.

⁵³¹ Melanie Volkamer/Guido Schryen/Lucie Langer/Axel Schmidt/Johannes Buchmann: Elektronische Wahlen: Verifizierung vs. Zertifizierung, Forschungsbericht des CASED der Universität Darmstadt, <https://epub.uni-regensburg.de/21295/>, S. 4.

⁵³² Ebd.

- Vertrauen: Hier wird erfasst, ob der Nachweis auf Vertrauen in eine Systemkomponente beruht oder nicht.
- Adressat: Hier wird unterschieden, ob jeder individuelle Wähler das Ergebnis verifizieren kann oder lediglich die interessierte Öffentlichkeit (Wahlhelfer, Wahlvorstand, einzelne Wähler usw.)

Der Grundgedanke der Evaluation und späteren Zertifizierung lag der Bundeswahlgeräteverordnung zugrunde und war für beinahe zehn Jahre die vorherrschende Auffassung zum Einsatz elektronischer Wahlgeräte.⁵³³ Hierbei werden eingesetzte Geräte von unabhängigen Experten auf ihre ordnungsgemäße Funktionsfähigkeit hin geprüft. Diese Prüfung kann alle eingesetzten Geräte umfassen oder nur eine Auswahl (Stichproben), wobei im zweiten Fall eine Übereinstimmung aller verwendeten Geräte mit dem Referenzmodell bescheinigt werden muss.⁵³⁴ Nach positiver Prüfung wird das zu verwendende Gerät mit einem Zertifikat versehen. Dieses Zertifikat enthält mindestens ein Merkmal zur eindeutigen Identifikation des Systems, das Vertrauens- bzw. Angreifermodell auf dessen Basis evaluiert wurde, die Prüftiefe (d.h. wie umfangreich geprüft wurde) und die Anforderungen gegen die geprüft wurde. Es gilt nur für diese Zusammensetzung. Mit einer solchen erfolgreichen Zertifizierung weist der Hersteller eines IT-Systems nach, dass sein Produkt die erforderlichen Sicherheitsanforderungen erfüllt.⁵³⁵ Das Wahlgerät wird hierdurch für den Wähler vertrauenswürdig. Der Wähler weiß, dass es von einer qualifizierten und unabhängigen Stelle überprüft und für sicher befunden wurde. Idealerweise wird die Evaluation und die

⁵³³ Melanie Volkamer/Guido Schryen/Lucie Langer/Axel Schmidt/Johannes Buchmann: Elektronische Wahlen: Verifizierung vs. Zertifizierung, Forschungsbericht des CASED der Universität Darmstadt, <https://epub.uni-regensburg.de/21295/>, S 2; dies als „halbherzig“ bezeichnet Martin Will: Wahlcomputer und der verfassungsrechtliche Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl, NVwZ 2009, S. 700(701).

⁵³⁴ Melanie Volkamer/Guido Schryen/Lucie Langer/Axel Schmidt/Johannes Buchmann: Elektronische Wahlen: Verifizierung vs. Zertifizierung, Forschungsbericht des CASED der Universität Darmstadt, <https://epub.uni-regensburg.de/21295/>, S. 3.

⁵³⁵ Ebd.

Zertifizierung von zwei unterschiedlichen und unabhängigen Instanzen durchgeführt.⁵³⁶

Diese Vorgehensweise von Evaluation und Zertifizierung hat den Vorteil, dass der Wähler sich auf die Sicherheit der verwendeten Geräte verlassen kann, ohne über spezielle Kenntnisse verfügen zu müssen. Dies ist für den Wähler eine sehr komfortable und einfach zu realisierende Vorgehensweise. Nachteilig ist aber, dass sich der Wähler hier auf die Überprüfung durch eine andere Stelle verlassen muss. Letztendlich fußt dieses Vorgehen also auf Vertrauen.⁵³⁷

Die Verifizierung macht Änderungen im Wahlablauf notwendig. Sie verlangt vom Wähler ein Grundverständnis des Wahlsystems und seiner Prozesse, wodurch für den Wähler ein höherer Aufwand entsteht. Vorteilhaft aber ist, dass so die Integrität des Wahlergebnisses gewährleistet werden kann. Elektronische Wahlen können so sogar mehr Überprüfbarkeit und Sicherheit bieten als Papierwahlen.⁵³⁸ Hierbei muss natürlich gewährleistet sein, dass die Wahlrechtsgrundsätze eingehalten werden. Der Doppelschritt von Evaluation und späterer Zertifizierung war in § 2 der Bundeswahlgeräteverordnung vorgesehen, eben diese hatte das BverfG wegen Verstoßes gegen den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl für verfassungswidrig erklärt.

Falls es aber zukünftig gelänge, ein System zu entwickeln, das die Verifizierbarkeit der Stimmabgabe ermöglicht und gleichzeitig die geschriebenen Wahlrechtsgrundsätze wahrt, ist hier ein Ansatz zu sehen, den Grundsatz der Öffentlichkeit/Transparenz der Wahl durch eine mindestens gleichwertige Alternative zu ersetzen.

5. Bedeutung der weiteren Staatsstrukturprinzipien für elektronische Wahlen

⁵³⁶ Ebd.

⁵³⁷ aaO., S. 6.

⁵³⁸ Melanie Volkamer/Guido Schryen/Lucie Langer/Axel Schmidt/Johannes Buchmann: Elektronische Wahlen: Verifizierung vs. Zertifizierung, Forschungsbericht des CASED der Universität Darmstadt, <https://epub.uni-regensburg.de/21295/>, S. 6.

Neben den Grundsätzen aus Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 GG sind auch die Staatsstrukturprinzipien aus Artikel 20 GG zu beachten. Erstmals in der „Wahlcomputer“-Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht diese Grundsätze aus Artikel 20 Absatz 1 und 3 Grundgesetz auch über Artikel 38 Absatz 1 Grundgesetz direkt auf Wahlen projiziert. Dies kam für die Verfechter der elektronischen Wahlen überraschend, der Gesetzgeber hatte sich bei der Schaffung des rechtlichen Rahmens hierüber wohl keine Gedanken gemacht und diese Grundsätze bei der Schaffung der rechtlichen Grundlagen außen vorgelassen.

a) Rechtsstaat⁵³⁹

Dieser aus Artikel 20 Absatz 3 hergeleitete⁵⁴⁰ Grundsatz sorgt für eine umfassende Rechtsbindung der drei Formen der Staatsgewalt⁵⁴¹, konkretisiert durch das Prinzip der Gewaltenteilung⁵⁴² (auch wenn dies in der Konzeption und Praxis des GG eher eine Gewaltenverschränkung ist); der Bindung an das und Vorrang des Gesetzes⁵⁴³, insbesondere der Schutz der Grundrechte⁵⁴⁴, des Verhältnismäßigkeitsprinzips⁵⁴⁵ und des Grundsatzes der Bestimmtheit⁵⁴⁶ und des Vertrauensschutzes (Rechtssicherheit)⁵⁴⁷. Der Bürger soll auf einmal staatlicherseits getroffenen Entscheidungen vertrauen dürfen.⁵⁴⁸ Hieraus kann man ableiten, dass auch eine staatlich organisierte Wahl diesen Schutz genießt, das heißt der Bürger hat Anspruch darauf, dass „alles mit

⁵³⁹ Zur Entwicklung vgl. Helmuth Schulze-Fielitz in: Horst Dreier, GG-Kommentar, 2015, Art 20 (Rechtsstaat), Rn. 1ff.

⁵⁴⁰ BverfGE 35, 41(47); 39, 128(143); Frank Bätge in: Patrick Sensburg, Staats- und Europarecht, 2014, S. 61.

⁵⁴¹ Manche sagen: der drei Staatsgewalten.

⁵⁴² Bodo Pieroth in: Hans Jarass/Bodo Pieroth, GG-Kommentar, 2016, Artikel 20, Rn. 23ff.; Friedrich Schnapp in: Ingo von Münch/Philip Kunig, GG-Kommentar, 2012, Artikel 20, Rn. 39ff.; Helmuth Schulze-Fielitz in: Horst Dreier, GG-Kommentar, 2015, Art 20 (Rechtsstaat), Rn. 67ff.

⁵⁴³ Bodo Pieroth in: Hans Jarass/Bodo Pieroth, GG-Kommentar, 2016, Artikel 20, Rn. 46ff., Helmuth Schulze-Fielitz in: Horst Dreier, GG-Kommentar, 2015, Art 20 (Rechtsstaat), Rn. 92ff.

⁵⁴⁴ Friedrich Schnapp in: Ingo von Münch/Philip Kunig, GG-Kommentar, 2012, Artikel 20, Rn. 27.

⁵⁴⁵ Frank Bätge in: Patrick Sensburg, Staats- und Europarecht, 2014, S. 71; Bodo Pieroth in: Hans Jarass/Bodo Pieroth, GG-Kommentar, 2016, Artikel 20, Rn. 30; Helmuth Schulze-Fielitz in: Horst Dreier, GG-Kommentar, 2015, Art 20 (Rechtsstaat), Rn. 179ff.

⁵⁴⁶ Helmuth Schulze-Fielitz in: Horst Dreier, GG-Kommentar, 2015, Art 20 (Rechtsstaat), Rn. 129ff.

⁵⁴⁷ Frank Bätge in: Patrick Sensburg, Staats- und Europarecht, 2014, S. 67; Friedrich Schnapp in: Ingo von Münch/Philip Kunig, GG-Kommentar, 2012, Artikel 20, Rn. 29; Helmuth Schulze-Fielitz in: Horst Dreier, GG-Kommentar, 2015, Art 20 (Rechtsstaat), Rn. 146ff.

⁵⁴⁸ Frank Bätge in: Patrick Sensburg, Staats- und Europarecht, 2014, S. 69.

rechten Dingen“ zugeht, keine Manipulationen vorlagen, das Ergebnis mit dem Willen des Souveräns übereinstimmt. Dies hat der Staat sicher zu stellen und zu garantieren. Es ist nur konsequent, hieraus auch einen Anspruch auf Nachvollziehbarkeit und Transparenz der Wahl herzuleiten.⁵⁴⁹

b) Republik

Eine „Republik“⁵⁵⁰ wird klassisch als Gegenstück zur „Monarchie“⁵⁵¹ oder „Diktatur“⁵⁵² gesehen. Das Staatsoberhaupt wird nicht auf Lebenszeit berufen, es gibt keine Vererbung des Postens.⁵⁵³ Speziell für das gerade oben⁵⁵⁴ erörterte Gebot der „öffentlichen Wahl“ ergibt sich hier schon das Wortlaut-Argument: Nach dem Lateinischen Ursprung *res publica*⁵⁵⁵ muss eben eine „Öffentliche Sache“ vorliegen. Auch eine Wahl muss daher - zumindest in gewissen Grenzen⁵⁵⁶ - öffentlich sein. Unter Heranziehung des oben ausgeführten Rechtsstaatsgebotes kann man postulieren: Der Staat muss eine ordnungsgemäße Wahl so ausgestalten, dass die Rechtmäßigkeit durch das Volk nachvollzogen werden kann.

Die Auslegung des Republikgrundsatzes durch das Bundesverfassungsgericht ist aber zu einseitig und etwas antiquiert. Richtigerweise setzt sich verstärkt eine positive, materielle Deutung des Begriffs durch; eine Republik ist der Staat der mündigen,

⁵⁴⁹ Oben Unterpunkt VI.3.

⁵⁵⁰ Zur Entwicklung des Begriffes vgl. Horst Dreier in: ders., GG-Kommentar, 2015, Artikel 20 (Republik), Rn. 1ff. und Rolf Gröschner in: Josef Isensee/Paul Kirchhof: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 2004, § 23, Rn. 1-5 und 14-39.

⁵⁵¹ Horst Dreier in: ders., GG-Kommentar, Artikel 20 (Demokratie), Rn. 17; Martin Morlok/Lothar Michael: Staatsorganisationsrecht, 2015, § 5, Rn. 5; Rolf Gröschner in: Josef Isensee/Paul Kirchhof: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 3. Auflage 2004, § 23, Rn. 33.

⁵⁵² Friedrich Schnapp in: Ingo von Münch/Philip Kunig, GG-Kommentar, 2012, Artikel 20, Rn. 7; Rolf Gröschner: Weil Wir frei sein wollen – Geschichten vom Geist republikanischer Freiheit, 2017, S. 14ff. u. 84.

⁵⁵³ Bodo Pieroth in: Hans Jarass/Bodo Pieroth, GG-Kommentar, 2016, Artikel 20, Rn. 3.

⁵⁵⁴ Unterpunkt VI.3.

⁵⁵⁵ Wobei dieser lateinische Begriff gut mit dem altgriechischen „politeia“ gleichgesetzt werden kann, Rolf Gröschner in: Josef Isensee/Paul Kirchhof: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 3. Auflage 2004, § 23, Rn. 16 und ders.: Weil Wir frei sein wollen – Geschichten vom Geist republikanischer Freiheit, 2017, S. 7f., 62f., 150f., 161.

⁵⁵⁶ Etwa der geheimen Stimmabgabe, siehe VI.2.e).

entscheidenden Bürger⁵⁵⁷, bei dem alle Bürger teilhaben⁵⁵⁸. Da sich diese Entscheidungen und Teilhabe über Abstimmungen oder - meist - Wahlen manifestieren, ist das Republikprinzip daher auch dann gestärkt, wenn partizipatorische Elemente gestärkt werden. Je besser der Wähler eingebunden werden kann und eingebunden wird, umso stärker wird diesem Grundsatz Bedeutung zukommen. Dem republikanischen Prinzip entspricht es, dass jedwede Herrschaft durch das Volk legitimiert sein muss.⁵⁵⁹

Auch wird die Republik als freiheitliche, am Gemeinwohl orientierte Ordnung verstanden.⁵⁶⁰ Da sich dieses Gemeinwohl auch durchaus aus dem geäußerten Volkswillen ableiten lässt⁵⁶¹, würde eine verstärkte Teilnahme auch diesem Aspekt gerecht. Der gestalterische Charakter der Republik fordert, dass es nicht nur eine Herrschaft durch das Volk sondern auch für das Volk sein muss.⁵⁶² Das Verfassungsprinzip der Republik beschränkt sich insoweit nicht nur auf die Prinzipien aus Art. 20 Abs. 1 GG und Art. 28 Abs. 1 GG. Wichtigstes Kernelement der Republik ist die freiheitlich demokratische Grundordnung der Art. 10 Abs. 2, 11 Abs. 2, 18 und 21 Abs. 2 GG⁵⁶³. Republik heißt Freiheit.⁵⁶⁴ Die Grundkonzepte der Republik, Demokratie und Freiheit sind

⁵⁵⁷ Frank Bätge in: Patrick Sensburg, Staats- und Europarecht, 2014, S. 78.

⁵⁵⁸ Rolf Gröschner in: Josef Isensee/Paul Kirchhof: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 3. Auflage 2004, § 23, Rn. 5.

⁵⁵⁹ Rolf Gröschner in: Josef Isensee/Paul Kirchhof: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 3. Auflage 2004, § 23, Rn. 39.

⁵⁶⁰ Horst Dreier in: ders., GG-Kommentar, 2015, Artikel 20 (Demokratie), Rn. 20; Rolf Gröschner in: Josef Isensee/Paul Kirchhof: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, § 23, Rn. 41f.; ders.: Weil Wir frei sein wollen – Geschichten vom Geist republikanischer Freiheit, 2017, S. 61ff., 150, 154f., 157f., Karl Albrecht Schachtschneider: Freiheit in der Republik, 2007, S.209 u. 501ff., 632; Roman Herzog, Geleitwort zu Utz Schliesky/ Sönke E. Schulz/Gottberg/Kuhlmann: Demokratie im digitalen Zeitalter, 2016, S. 7.

⁵⁶¹ Karl Albrecht Schachtschneider: Freiheit in der Republik, 2007, S. 57ff; Roman Herzog, Geleitwort zu Utz Schliesky/ Sönke E. Schulz/Gottberg/Kuhlmann: Demokratie im digitalen Zeitalter, 2016, S. 8 und Utz Schliesky in: ders./Sönke E. Schulz/Gottberg/Kuhlmann: Demokratie im digitalen Zeitalter, 2016, S. 2

⁵⁶² Rolf Gröschner in: Josef Isensee/Paul Kirchhof: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 3. Auflage 2004, § 23, Rn. 40.

⁵⁶³ Rolf Gröschner in: Josef Isensee/Paul Kirchhof: Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 3. Auflage 2004, § 23, Rn. 45; bezugnehmend auf Ernst Vollrath: Demokratie und Republik – oder Identität und Differenz, Wissenschaft und Weltbild 1976, S. 195(212).

⁵⁶⁴ Grundlegend hierzu Karl Albrecht Schachtschneider: Freiheit in der Republik, 2007; Rolf Gröschner: Weil Wir frei sein wollen – Geschichten vom Geist republikanischer Freiheit, 2017.

untrennbar miteinander verbunden. Die Freiheit wiederum wird durch den Rechtsstaat gestärkt.⁵⁶⁵

Die Richter des Bundesverfassungsgerichts zogen nicht das Sozialstaatsprinzip heran, wobei jedoch auch aus diesem Rückschlüsse für Wahlen und Abstimmungen ziehen lassen: Aufgrund des Teilziels der Herstellung von Chancengleichheit ist der Staat gehalten, die Verwirklichung freiheitlicher Recht allen zu ermöglichen.⁵⁶⁶ Ebenso lassen sich aus diesem Prinzip möglicherweise Teilhabeansprüche ableiten.⁵⁶⁷

Wie gezeigt⁵⁶⁸ werden demokratische Bestrebungen durch eine verstärkte Partizipation gestärkt. Auch das Konzept der Rechtsstaatlichkeit kann durch diese gewinnen. Kurzum: was gut ist im Hinblick auf Wahlen und Abstimmungen, ist auch gut für eine Republik und Demokratie. Hinsichtlich der drei genannten Staatsstrukturprinzipien lässt sich also schlussfolgern, dass sie durch elektronische verbindliche Partizipation nicht gefährdet, im Gegenteil potentiell sogar gestärkt werden.

6. Abwägung zwischen den genannten Grundsätzen

Die Wahlrechtsgrundsätze stehen nicht unter einem Gesetzesvorbehalt, sondern sind grundsätzlich vorbehaltlos gewährleistet. Absatz 3 von Artikel 38 stellt keinen Gesetzesvorbehalt dar⁵⁶⁹, dies ist auf die kommunale Ebene übertragbar. Die dargestellten Grundsätze müssen allesamt beachtet werden, damit eine Wahl den verfassungsmäßigen Anforderungen genügt. Oft ist dies problemlos möglich, die Grundsätze ergänzen sich (eine „geheime“ Wahl fördert und garantiert die „freie“ Entscheidung) oder stehen zumindest nicht im Widerspruch.

⁵⁶⁵ Rolf Gröschner: Weil Wir frei sein wollen – Geschichten vom Geist republikanischer Freiheit, 2017, S. 61 u. 145.

⁵⁶⁶ Fabian Wittreck in: Horst Dreier, GG-Kommentar, 2015, Artikel 20 (Sozialstaat), Rn. 43.

⁵⁶⁷ Vgl. Fabian Wittreck in: Horst Dreier, GG-Kommentar, 2015, Artikel 20 (Sozialstaat), Rn. 46.

⁵⁶⁸ Oben unter VI.1.

⁵⁶⁹ Martin Morlok in: Horst Dreier, GG-Kommentar, 2015, Artikel 38, Rn. 61.

Eine Einschränkung der Wahlrechtsgrundsätze kann nur über die Kollision⁵⁷⁰ mit einer anderen verfassungsrechtlich geschützten Position gerechtfertigt werden, bei der Kollision der beiden Rechtswerte ist beiden möglichst große Wirkung und Entfaltung im Rahmen der „praktischen Konkordanz“⁵⁷¹ einzuräumen.⁵⁷² Eingriffe in die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit bedürfen eines besonderen Rechtfertigungsgrundes⁵⁷³. Teils gibt es auch spezielle Verfassungsbestimmungen, die eine Einschränkung zulassen, z.B. bezüglich des Wahlalters.⁵⁷⁴ Es ist möglich, einen Wahlrechtsgrundsatz zu beschränken, um einen anderen zu stärken.⁵⁷⁵

So kann die Geheimheit der Wahl beschränkt werden, um einen ordnungsgemäßen Wahlvorgang zu gewährleisten, etwa der Vermerk im Wählerverzeichnis, dass jemand seine Stimme abgegeben hat oder auch die Stimmabgabe mit Hilfe einer Vertrauensperson.

Der Grundsatz der geheimen Wahl schränkt seinerseits die Öffentlichkeit der Wahl ein. Natürlich werden die Gesamtergebnisse bekannt gegeben, und auch die Lage der Wahlräume, die Kandidaten und weitere Daten sind allgemein bekannt – die Entscheidung des einzelnen Bürgers ist es nicht und darf es nicht sein. Das größte Problem ergibt sich, wenn ein Verfahren sowohl „geheim“ als auch „transparent und nachvollziehbar“ sein muss. Dies wird als „Partizipation-Transparenz-Dilemma“ bezeichnet⁵⁷⁶, allgemein gehen die Computerexperten davon aus, dass, sobald Computer im Spiel sind, „nachvollziehbar“ und „geheim“ sich prinzipiell ausschließen.⁵⁷⁷ Durch Verschlüsselung der Daten kann lediglich zu einer Entschärfung der

⁵⁷⁰ Zur möglichen Widersprüchlichkeit der Wahlrechtsgrundsätze Sönke E. Schulz in: Utz Schliesky/Gottberg/Kuhlmann: Demokratie im digitalen Zeitalter, 2016, S. 59.

⁵⁷¹ BVerfGE 95, 335(403) m.w.N.

⁵⁷² Martin Morlok in: Horst Dreier, GG-Kommentar, 2015, Artikel 38, Rn. 61.

⁵⁷³ Bodo Pieroth in Hans Jarass/Bodo Pieroth, GG-Kommentar, 2016, Artikel 38, Rn. 18, speziell für die Gleichheit BVerfGE 82, 322 (364); 88, 87 (96f.).

⁵⁷⁴ Martin Morlok in: Horst Dreier, GG-Kommentar, 2015, Artikel 38, Rn. 62.

⁵⁷⁵ Siegfried Magiera in: Michael Sachs, GG-Kommentar, 2018, Artikel 38, Rn. 98; Martin Morlok in: Horst Dreier, GG-Kommentar, 2015, Artikel 38, Rn. 62.

⁵⁷⁶ Vgl. Michael Seemann: BerlinPositionen aus dem Forum Berlin der Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015; dies unterstreichend Jan Bahrens/Axel Kistner et.al.: The Principles of Liquid Feedback, S. 53.

⁵⁷⁷ Jan Bahrens/Axel Kistner et.al.: The Principles of Liquid Feedback, S. 53.

Problematik beigetragen werden.⁵⁷⁸ Letztendlich wird es aber unabdingbar sein, bei einem der Grundsätze Abstriche zu machen. Eine mögliche Einführung von elektronischen Verfahren wäre also bei Wahlen und Abstimmungen möglich, bei denen die Wahlgrundsätze nur eingeschränkt gelten oder bei denen eine Abwägung mit anderen Grundsätzen eine Einschränkung ermöglicht.

Hinsichtlich der „Allgemeinheit“ der Wahl wurde bereits dargestellt, dass die Förderung dieses Grundsatzes Abstriche bei anderen zulässt.⁵⁷⁹ Sinkende Wahlbeteiligungen können somit zu der Überlegung führen, ob es zur Steigerung der Beteiligung zulässig, möglicherweise gar geboten, ist, andere Grundsätze hier hintan zu stellen.

7. Übertragbarkeit der Grundsätze auf Abstimmungen

Einzugehen ist nun auf die Frage, inwieweit das bisher Dargestellte auch auf Abstimmungen übertragbar ist. Teils wird verkürzend ausgeführt, Wahlen und Abstimmungen seien gleich zu behandeln.⁵⁸⁰ Artikel 20 Absatz 2 Satz 2 GG stellt Wahlen und Abstimmungen grundsätzlich gleich, für das Land Nordrhein-Westfalen ist dies in Artikel 2 LVerf NRW geregelt, nach Art. 3 Abs. 1 LVerf NRW steht die Gesetzgebung dem Volk und der Volksvertretung zu. Diese Kompetenz wird in Artt. 67, 68 und 69 LVerf NRW konkret ausgestaltet. Insbesondere zu beachten ist hier der Volksentscheid nach Art. 68 Abs. 2 S. 2 bzw. 69 Abs. 3 LVerf NRW, bei dem das Volk direkt im Rahmen eines Plebiszits als Gesetzgeber tätig wird.⁵⁸¹ Art. 68 Abs. 4 LVerf NRW verweist auf die Regelungen des Art. 31 Abs. 1 LVerf NRW, in dem die Wahlrechtsgrundsätze allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim vorgeschrieben sind. Insoweit gelten für

⁵⁷⁸ Eckart Hien: Verbindlichkeit von Entscheidungen bei Infrastrukturvorhaben in Zeiten von Liquid Democracy, DVBl. 2015, S. 1(3).

⁵⁷⁹ S.o. Punkt VI.2.a), BVerfGE 12, 139(142f); 21, 200(204ff.); 59, 199(124ff.), kritisch Hartmut Maurer: Staatsrecht I, 2018, § 13, Rn. 13.

⁵⁸⁰ Sönke Schulz in: Utz Schliesky/Gottberg/Kuhlmann: Demokratie im digitalen Zeitalter, 2016, S. 63; Anika D. Luch/Sönke E. Schulz/Jakob Tischer: Online-Wahlen und –Abstimmungen in Deutschland, BayVbl. 2015, S. 253 (256).

⁵⁸¹ Frank Bätge: Wahlen und Abstimmungen in Nordrhein-Westfalen, Band II, 100.00, Erl. 5.

Abstimmungen in Nordrhein-Westfalen die gleichen Grundsätze wie bei Wahlen. Das Nähere wird im Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid (VIVBVEG) und der daraufhin ergangenen Durchführungsverordnung (DVO VIVBVEG) geregelt. § 30 des VIVBVEG verweist auf verschiedene Vorschriften des Landeswahlgesetzes, so auch § 26 LWahlG, der die geheime Wahl konkret regelt; jedoch nicht auf § 25 LWahlG zur Öffentlichkeit. Im Rahmen der entsprechenden Anwendung von Teilen des LWahlG sind vor allem die Begrifflichkeiten anzupassen⁵⁸², das Abstimmungsverfahren wird entsprechend einer Wahl durchgeführt.⁵⁸³ Die Grundsätze der Wahl sind daher anwendbar, sie gelten auch in der gleichen Strenge wie bei Wahlen zum Landesparlament.

Auf der kommunalen Ebene ist in Nordrhein-Westfalen der Bürgerentscheid nach § 26 Abs. 6 S. 3, Abs. 7-10 GO NRW zu nennen. Nach der Vorstufe des Bürgerbegehrens ist dieser Entscheid die verbindliche Abstimmung über die Sachfrage.⁵⁸⁴ Vorbereitung, Durchführung und Auswertung dieser Bürgerentscheide ist Sache der Gemeinde, § 1 BürgerentscheidDVO, und ist nach § 1 Abs. 1 BürgerentscheidDVO durch Satzung zu regeln; für die Kreise ergibt sich die gleiche Verpflichtung aus § 7 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 BürgerentscheidDVO.⁵⁸⁵ Eine Briefabstimmung ist in § 5 Abs. 1 BürgerentscheidDVO als Alternative zwingend vorgesehen, nach Abs. 2 kann der Entscheid auch allein als Briefabstimmung erfolgen.

Der Hauptunterschied zwischen Wahlen und Abstimmungen hinsichtlich der Geltung der Wahlrechtsgrundsätze ist darin zu sehen, dass es bei den Abstimmungen kein staatliches Neutralitätsgebot gilt.⁵⁸⁶ Bei Abstimmungen geht es um eine direkte Sachentscheidung, nicht um den Akt der demokratischen Legitimation durch Wahl. Öffentliche

⁵⁸² Frank Bätge: Wahlen und Abstimmungen in Nordrhein-Westfalen, Band II, 102.30, Erl. 2.

⁵⁸³ aaO., 102.30, Erl. 3.

⁵⁸⁴ aaO., 92.06, Erl. 1.

⁵⁸⁵ aaO., 93.00; dort sind auch unter 93.10, 93.20 und 93.30 Mustersatzungen abgedruckt.

⁵⁸⁶ Knut Engelbrecht, Anm. zu VG Köln, Beschluss vom 18.04.2017, 4 L 1613/17, KommunalPraxis Wahlen 2017, S. 155.

Stellen dürfen sich also wertend äußern.⁵⁸⁷ Die Landesregierung hat bei einem Volksbegehren als Vorstufe zum Volksentscheid nach Art. 68 Abs. 2 S. 1 ihren Standpunkt darzulegen. Gemäß § 4 BürgerentscheidDVO sind die Stimmberechtigten über die Auffassung der Gemeindeorgane zu informieren. Auch hieraus ergibt sich, dass eine Wertung von staatlicher Seite möglich sein muss oder gar geboten⁵⁸⁸ ist. Zu beachten ist aber, dass das Verfahren weiterhin grundsätzlich frei sein muss⁵⁸⁹, der Bürger darf keinem Zwang ausgesetzt werden⁵⁹⁰, sondern muss weiterhin in der Lage sein, sein Urteil in einem offenen und freien Prozess der Meinungsbildung zu gewinnen⁵⁹¹. Ansonsten gelten die Grundsätze der Wahl für Abstimmungen entsprechend.⁵⁹²

⁵⁸⁷ OVG Münster, Beschluss vom 16.12.2003, 15 B 2455/03, NVWBl. 2004, S. 151 /152); VG Köln, Beschluss vom 18.04.2017, 4 L 1613/17, Frank Bätge: Wahlen und Abstimmungen in Nordrhein-Westfalen, Band II, 92.06, Erl. 3; Knut Engelbrecht, Anm. zu VG Köln, Beschluss vom 18.04.2017, 4 L 1613/17, KommunalPraxis Wahlen 2017, S. 155f.

⁵⁸⁸ VG Köln, Beschluss vom 18.04.2017, 4 L 1613/17; Pressemitteilung unter http://www.vg-koeln.nrw.de/behoerde/presse/Pressemitteilungen/09_170419/index.php.

⁵⁸⁹ BVerfG, Beschluss vom 17.11.194, 2 BvB 1/93 - BVerfGE 91, 262(267).

⁵⁹⁰ Knut Engelbrecht, Anm. zu VG Köln, Beschluss vom 18.04.2017, 4 L 1613/17, KommunalPraxis Wahlen 2017, S. 155.

⁵⁹¹ BVerfG, Urteil vom 10.04.1984, 2 BvC 2/82 - BVerfGE 66, 369(380); BVerwG, Urteil vom 18.04.1997, 8 C 5/96 - BVerwGE 104, 323(328), auf juris verfügbar, dort Rn. 17

⁵⁹² Anika D. Luch/Sönke E. Schulz/Jakob Tischer: Online-Wahlen und –Abstimmungen in Deutschland, BayVbl. 2015, S. 253(256).

VII. Grundsätze bei Wahlen und Abstimmungen bei Selbstverwaltungskörperschaften

Wie oben⁵⁹³ bereits dargestellt können sich bei Wahlen und Abstimmungen bei Selbstverwaltungskörperschaften andere rechtliche Vorgaben ergeben. Dies würde es ermöglichen, bei Wahlen und Abstimmungen in diesen Rahmen Wahlverfahren zu entwickeln, die nicht den strengen Anforderungen einer Wahl zum Landtag oder bei Kommunalwahlen genügen müssen. Da die Wahlbeteiligung auf kommunaler Ebene⁵⁹⁴ aber auch bei Wahlen zu Selbstverwaltungskörperschaften besonders niedrig ist⁵⁹⁵, liegt hier auch ein höheres Potential für eine Steigerung der Wahlbeteiligung und damit Stärkung der allgemeinen Wahl.

Hierzu sind zunächst diese Körperschaften zu definieren bzw. voneinander abzugrenzen, dann werden zwei Beispiele von gesetzlich vorgeschriebenen und geregelten Wahlen erörtert. Im Folgenden werden die Voraussetzungen bei gesetzlich nicht vorgeschriebenen, freiwilligen Wahlen und Abstimmungen dargestellt, dabei wird speziell auf § 27a der Gemeinordnung NRW eingegangen. Dieser ist im November 2016 neu geschaffen worden, um den Interessen spezifischer Gruppen besser gerecht werden zu können und die kommunale Selbstverwaltung zu stärken.⁵⁹⁶

1. Selbstverwaltungskörperschaften

Unter dem Begriff der Selbstverwaltung wird das Konzept verstanden, öffentlich-rechtlich hoheitliche Aufgaben an rechtlich selbstständige Organisationen zu übertragen. Dies erlaubt es auch den Bürgern, direkt

⁵⁹³ Siehe Punkte II.2.d) und V.2.

⁵⁹⁴ Hermann Heußner/Arne Pautsch: Die Kommunalisierung des Kommunalwahlrechts – Ein Weg zur Durchsetzung wahlbeteiligungssteigernder Wahlrechtsreformen, DVBl 20/2016, S. 1308.

⁵⁹⁵ Bei den Sozialwahlen 2017 etwa bei knapp 30%; <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/76124/Wahlbeteiligung-bei-Sozialwahlen-auf-niedrigem-Niveau>; <https://www.tk.de/tk/pressemitteilungen/bundesweite-pressemitteilungen/951088>.

⁵⁹⁶ Gesetzentwurf der SPD und Grünen Fraktion im Landtag NRW, Drucksache 12/16363 vom 01.07.2016, Punkte A und E.

an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben teilzuhaben, zudem wird das Prinzip der Subsidiarität gestärkt. Selbstverwaltung ist damit ein wichtiger Bestandteil einer lebendigen und bürgernahen Demokratie.⁵⁹⁷

Prägendes Merkmal der Selbstverwaltung ist die Partizipation.⁵⁹⁸

Die Träger der Selbstverwaltung sind dabei nicht Vereinigungen Privater, sondern Teil der Verwaltung von Bund oder Ländern. Auch wenn sie aus der Verwaltungsstruktur ausgegliedert sind, bleiben sie Teil der öffentlichen Gewalt.⁵⁹⁹

Die Selbstverwaltung wird in der Regel in zwei Bereiche eingeteilt.

Die zweite Gruppe hat zwei Untergruppierungen.

a) Kommunale Selbstverwaltung⁶⁰⁰

Die kommunale Selbstverwaltung ist in Artikel 28 Abs. 2 GG garantiert. Hiernach steht den Gemeinden und Gemeindeverbänden das Recht zu, ihre Angelegenheiten in eigener Verantwortung zu regeln. Hierbei sind sie jedoch an die Gesetze gebunden.⁶⁰¹ Das Recht aus Artikel 28 Abs. 2 GG steht Gebietskörperschaften zu und gewährt diesen neben dem Bestandsschutz⁶⁰² auch objektive und subjektive Garantien⁶⁰³ und Rechte⁶⁰⁴. Gemeinden sind ein wesentlicher Bestandteil des gesamtstaatlichen Aufbaus.⁶⁰⁵ Als

⁵⁹⁷ Hermann Heußner/Arne Pautsch: Die Kommunalisierung des Kommunalwahlrechts – Ein Weg zur Durchsetzung wahlbeteiligungssteigernder Wahlrechtsreformen, DVBl 20/2016, S. 1308(1313); Veröffentlichung des (damals noch so bezeichneten) Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW am 05.05.2017: Erfolgsmodell kommunale Selbstverwaltung, <http://www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/kommunales/erfolgsmodell-kommunale-selbstverwaltung.html>.

⁵⁹⁸ BverfG, Beschluss vom 19.11.2014, 2BvL 2/13; BverfGE 138, 1, bei juris Rn. 52.

⁵⁹⁹ Hermann Heußner/Arne Pautsch: Die Kommunalisierung des Kommunalwahlrechts – Ein Weg zur Durchsetzung wahlbeteiligungssteigernder Wahlrechtsreformen, DVBl 20/2016, S. 1308 (1314).

⁶⁰⁰ Zur Entwicklung und grundlegenden Einführung siehe Harald Hofman/Rolf-Dieter Theisen/Frank Bätge: Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen, Kapitel 1.

⁶⁰¹ BverfG, Beschluss vom 19.11.2014, 2BvL 2/13; BverfGE 138, 1 bzw. juris Rn. 50.

⁶⁰² Frank Bätge in: Harald Hofman/Rolf-Dieter Theisen/Frank Bätge: Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen, Kapitel 2.2, insbesondere Kapitel 2.2.2.

⁶⁰³ Horst Dreier in: ders., GG-Kommentar, Artikel 28, Rn. 15; Frank Bätge in: Harald Hofman/Rolf-Dieter Theisen/Frank Bätge: Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen, Kapitel 2.2, insbesondere Kapitel 2.2.6.

⁶⁰⁴ BverfG, Beschluss vom 18.07.2001, 2 BvR 1176/99 - BVerfGE 79, 127(148f.) und Beschluss vom 03.07.2009, 2 BvR 1291/09 - BVerfGE 83, 37(54).

⁶⁰⁵ BverfG, Beschluss vom 19.11.2014, 2BvL 2/13; BverfGE 138, 1 bzw. juris Rn. 52.

Gebietskörperschaften⁶⁰⁶ sind die Gemeinden und Gemeindeverbände nicht von Aufgaben oder Personen abhängig, ihr Bestand richtet sich nach einem bestimmten Areal.⁶⁰⁷ Die auf diesem Gebiet wohnenden Personen sind Einwohner der Gemeinde und können daraus bestimmte Rechte ableiten.

Den Gemeinden steht die Satzungsautonomie zu⁶⁰⁸. Mittels dieser können sie ihre Angelegenheiten durch eigene Rechtssetzung regeln. Aus der Selbstverwaltungsgarantie des Artikel 28 Abs. 2 GG kann auch die Kompetenz abgeleitet werden, selbst auch das kommunale Wahlrecht zu regeln.⁶⁰⁹

b) Funktionale Selbstverwaltung

Die funktionale Selbstverwaltung lässt sich schon in den Zünften des Mittelalters finden. Auch wenn der Begriff sich nicht im Grundgesetz findet, wird er grundsätzlich anerkannt.⁶¹⁰ Diese Selbstverwaltungsträger sind nicht an ein bestimmtes Gebiet gebunden, sondern erfüllen spezifische Aufgaben für einen bestimmten Personenkreis.⁶¹¹ Sie gehören nicht zur mittelbaren Staatsverwaltung, sind somit auch keine juristischen Personen des öffentlichen Rechts, die Staatsaufgaben wahrnehmen. Vielmehr sind sie Träger der gesellschaftlichen Selbstverwaltung.⁶¹² Die funktionale Selbstverwaltung verstärkt und ergänzt das demokratische Prinzip

⁶⁰⁶ Siehe etwa § 1 Abs. 2 GO NRW.

⁶⁰⁷ Hermann Heußner/Arne Pautsch: Die Kommunalisierung des Kommunalwahlrechts – Ein Weg zur Durchsetzung wahlbeteiligungssteigernder Wahlrechtsreformen, DVBl 20/2016, S. 1308 (1313); Frank Bätge in: Harald Hofman/Rolf-Dieter Theisen/Frank Bätge: Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen, Kapitel 2.3.

⁶⁰⁸ In NRW § 7 GO; siehe hierzu grundlegend BVerfG vom 09.07.1972/BVerfGE 33, 126 (156f.); Frank Bätge in: Harald Hofman/Rolf-Dieter Theisen/Frank Bätge: Kommunalrecht in Nordrhein-Westfalen, Kapitel 2.2, insbesondere Kapitel 2.2.5.6.

⁶⁰⁹ Johannes Hellermann in: Volker Epping/Christian Hillgruber, GG-Kommentar, 2013, Artikel 28, Rn. 30; Hermann Heußner/Arne Pautsch: Die Kommunalisierung des Kommunalwahlrechts – Ein Weg zur Durchsetzung wahlbeteiligungssteigernder Wahlrechtsreformen, DVBl 20/2016, S. 1308 (1314); ohne enger auf diesen Komplex einzugehen BVerfGE 91, 228(236).

⁶¹⁰ BVerfGE 107, 59(86).

⁶¹¹ Ulrich Karpen: Elektronische Wahlen? – Einige verfassungsrechtliche Fragen, 2002, S. 44f.

⁶¹² aaO., S. 45.

insoweit, als sie der demokratischen Verwirklichung der Ziele aller dient.⁶¹³

Eine weitere Unterscheidung ist hier möglich nach dem Aufgabengebiet der funktionalen Selbstverwaltungskörperschaften: Zum ersten sind die Bereiche zu nennen, bei denen es um berufsständische und zivile Aufgaben geht. Hierzu zählen etwa Ärzte- oder Handwerkskammern aber auch Jagdverbände. Als zweite Gruppe sind die Selbstverwaltungskörperschaften im Bereich Wissenschaft und Rundfunk zu nennen. Diese tragen maßgeblich zur Verwirklichung der Grundrechte aus Artikel 5 Abs. 1 S. 2 1. Alt. (Rundfunkfreiheit) und Abs. 3, 2. Alt. (Wissenschaftsfreiheit) bei.⁶¹⁴ Aufgrund dieser speziellen Aufgabe und Rolle muss ihnen auch die Möglichkeit zur Selbstverwaltung gegeben werden. Drittens schließlich sind die Sozialversicherungsträger als Selbstverwaltungskörperschaften im Bereich „Soziales“ zu nennen. Diese sind von hoher Wichtigkeit zur Verwirklichung des Sozialstaatsprinzips.⁶¹⁵ Auf Wahlen bei diesen, wie an Hochschulen, wird direkt im Anschluss⁶¹⁶ näher eingegangen.

Grundsätzlich lässt sich sagen, dass die Träger der funktionalen Selbstverwaltung das „klassische“ System der Verwaltungshierarchien sprengen. Hier entscheiden die Betroffenen und Untergliederungen selbst - fachweisungsfrei und selbst rechtsfähig.⁶¹⁷ Aufgrund der Orientierung an bestimmten Aufgaben und Zwecken steht bei Wahlen in diesen Körperschaften nicht primär die demokratische Legitimation von Amtsträgern im Vordergrund, sondern die bestmögliche Erfüllung der vorgegebenen Tätigkeitsbereiche.⁶¹⁸ Bei ihnen ist die Formierung der betroffenen Personen als Entscheidungsträger der wichtigere Gesichtspunkt.⁶¹⁹ Die Mitglieder übertragen die ihnen zustehenden

⁶¹³ BverfGE 44, 125(144); Ernst Thomas Emde: Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, 1991, S. 356f., Hermann Heußner/Arne Pautsch: Die Kommunalisierung des Kommunalwahlrechts – Ein Weg zur Durchsetzung wahlbeteiligungssteigernder Wahlrechtsreformen, DVBl 20/2016, S. 1308(1313).

⁶¹⁴ Ulrich Karpen: Elektronische Wahlen? – Einige verfassungsrechtliche Fragen, 2002, S. 45.

⁶¹⁵ Ausführlich Fabian Wittreck in: Horst Dreier, GG-Kommentar, 2015, Artikel 20 (Sozialstaat).

⁶¹⁶ Unter VII.1.c).

⁶¹⁷ Ulrich Karpen: Elektronische Wahlen? – Einige verfassungsrechtliche Fragen, 2002, S. 44.

⁶¹⁸ Ulrich Karpen: Elektronische Wahlen? – Einige verfassungsrechtliche Fragen, 2002, S. 45.

⁶¹⁹ Ernst Thomas Emde: Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, 1991, S. 8f.

Entscheidungsbefugnisse auf gewählte Selbstverwaltungsorgane.⁶²⁰ Dies führt zunächst dazu, dass die formale Wahlgleichheit bei diesen nur eingeschränkt gilt und nicht auf Grundsätze aus Artikel 28 Abs. 2 oder 38 Abs. 1 GG zurückzugreifen ist⁶²¹ sondern auf den allgemeinen Gleichheitssatz aus Artikel 3 Abs. 1 GG⁶²². Eine Ungleichbehandlung der Wähler ist somit berechtigt, wenn hierzu ein legitimer Zweck gegeben ist, die Ungleichbehandlung geeignet und notwendig ist und im angemessenen Verhältnis zur Ungleichbehandlung steht.⁶²³ Die staatsbürgerliche Gleichheit muss hierbei den Prinzipien der Mitgliedschaft und Mitwirkungsbefugnis in den Selbstverwaltungskörperschaften der Betroffenen weichen.⁶²⁴ Es gilt aber weiterhin das Prinzip der Demokratie und der Rechtsstaatlichkeit.⁶²⁵ Das Bundessozialgericht hat darüber hinaus die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Gleichheit, Geheimheit und Unmittelbarkeit von Wahlen auch auf die Wahlen zur Kassen(zahn)ärztlichen Bundesvereinigung übertragen. Seiner Ansicht nach gelten diese als ungeschriebenes Verfassungsrecht auch über den Bereich von parlamentarischen Wahlen hinaus.⁶²⁶

In der sogenannten „Emscherverband“-Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht hierzu festgestellt⁶²⁷, dass die funktionale Selbstverwaltung das demokratische Prinzip ergänzt und verstärkt. Die an der Selbstverwaltung beteiligten Bürger nähmen die Aufgaben dann auch im Eigeninteresse im positiven Sinne wahr und seien der öffentlichen Gewalt nicht passiv unterworfen sondern aktiv an ihr beteiligt.⁶²⁸ Hierzu dürfe der Gesetzgeber ein wirksames Mitspracherecht der Betroffenen schaffen, damit die so beschlossenen

⁶²⁰ Philipp Richter: Wahlen im Internet rechtsgemäß gestalten, 2012, S. 157.

⁶²¹ Ernst Thomas Emde: Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, 1991, S.405 u. 432; Philipp Richter: Wahlen im Internet rechtsgemäß gestalten, 2012, S. 157f.

⁶²² Ulrich Karpen: Elektronische Wahlen? – Einige verfassungsrechtliche Fragen, 2002, S. 45.

⁶²³ Sog. „Neue Formel“ des Bundesverfassungsgerichts zu Artikel 3 GG, BverfGE 91, 389 (401).

⁶²⁴ Ernst Thomas Emde: Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, 1991, S.405.

⁶²⁵ Ernst Thomas Emde: Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, 1991, S.405 u. 432; Ulrich Karpen: Elektronische Wahlen? – Einige verfassungsrechtliche Fragen, 2002, S. 45.

⁶²⁶ BSGE 79, 105 (108f.) und 81, 268 (272).

⁶²⁷ BverfG, 2BvL 5/98 und 6/98 vom 02.12.2002, BverfGE 107, 59.

⁶²⁸ BverfGE 107, 59 (92).

Ziele und Zwecke effektiver erreicht werden.⁶²⁹ Gelänge es so, die eigenverantwortliche Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe und private Eigeninteressen zu verbinden, so steigere dies die Wirksamkeit von Gesetzen.⁶³⁰

Daher sei das Demokratiegebot in Artikel 20 GG offen für Formen der Organisation und Ausübung von Staatsgewalt, die vom Erfordernis lückenloser personeller demokratischer Legitimation⁶³¹ aller Entscheidungsbefugten abweichen.⁶³² Jedoch sei auch hier verbindliches Handeln mit Entscheidungscharakter den Organen von Trägern funktionaler Selbstverwaltung nur gestattet, weil und soweit das Volk auch hierdurch sein Selbstbestimmungsrecht wahre. Das erfordere, dass diese Organe hinreichend demokratisch legitimiert sein müssen.⁶³³ Andererseits dürfe der Gesetzgeber aber keine Ausgestaltung vorschreiben, die dem Grundgedanken effektiver öffentlicher Aufgabenwahrnehmung sowie interessengerechter autonomer Selbstverwaltung zuwiderlaufe.⁶³⁴ Bei Wahlen innerhalb der funktionalen Selbstverwaltung findet eine Übertragung staatlicher Verantwortung also nicht im gleichen Ausmaß statt wie bei Parlamentswahlen.

c) Geltung der Wahlrechtsgrundsätze, insbesondere des Öffentlichkeitsgrundsatzes, in der Selbstverwaltung

Aus dem oben gesagten lässt sich schließen, dass die Wahlrechtsgrundsätze bei Wahlen und Abstimmungen im Bereich der Selbstverwaltung nur abgeschwächt gelten und die Träger der Selbstverwaltung bei einer möglichen Abwägung der Grundsätze einen deutlich höheren Spielraum haben. Insbesondere kann bei diesem Abwägungsvorgang stärker auf spezifische Belange und Eigenarten der Selbstverwaltungskörperschaften eingegangen werden. Auch ist zu

⁶²⁹ BverfGE 107, 59, Ls. 2, vgl. auch BverfGE 37, 1 (26).

⁶³⁰ BverfGE 107, 59 (92).

⁶³¹ Utz Schliesky in: ders./Sönke E. Schulz/Gottberg/Kuhlmann: Demokratie im digitalen Zeitalter, 2016, S. 32.

⁶³² BverfGE 107, 59, Ls. 1.

⁶³³ aaO., Ls. 3.

⁶³⁴ aaO., S. 92.

beachten, dass bei Abstimmungen und Wahlen in diesem Bereich eine geringere Gefahr der Manipulation besteht, ebenso sind wesentlich geringere Auswirkungen auf die Allgemeinheit zu befürchten, da deutlich weniger Personen von diesen Entscheidungen betroffen sind. Dies kann jedoch keine Begründung dafür sein hier alle Sicherheitsbedenken hintan zu stellen; der Bereich der Selbstverwaltung darf nicht dadurch abgewertet werden, dass hier mögliche Gefährdungen missachtet werden, weil „am Ende ja nichts Schlimmes passieren kann“. Im Kern müssen daher die Grundsätze, insbesondere die Freiheit und Geheimheit der Wahl, gewahrt bleiben.

Differenziert ist vor allem der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl zu betrachten. Grundlage für das Bedürfnis einer Nachvollziehbarkeit der Wahl durch den Wähler ist die Übertragung staatlicher Verantwortung von diesem durch den Wahlakt auf den gewählten Vertreter.⁶³⁵ Das Öffentlichkeitsgebot hat daher bei Wahlen und Abstimmungen bei Selbstverwaltungskörperschaften nur eingeschränkt Geltung. Es greift vollumfänglich nur in den Fällen, in denen staatliche Verantwortung übertragen wird, also etwa bei der Bürgermeister- oder Stadtratswahl. Im Falle von Wahlen bei Trägern der funktionalen Selbstverwaltung ergibt sich doch auch in den Bereichen wo dies nicht geschieht ist es sinnvoll Verfahren zu entwickeln die eine mangelnde Transparenz ersetzen können.⁶³⁶

d) Beispielsfälle – Wahlen bei den Sozialversicherungsträgern und an Hochschulen

Es werden nun zwei konkrete Anwendungsgebiete für elektronische Wahlen bei Selbstverwaltungsträgern dargestellt - erstens die Planungen und rechtlichen Vorgaben für Wahlen bei den Sozialversicherungsträgern und zweitens Studentenparlamentswahlen, die auch bereits elektronisch durchgeführt wurden.

⁶³⁵ BVerfG „Wahlcomputer“, BVerfGE 123, 39(68), als juris-Dokument verfügbar, dort Rn. 106.

⁶³⁶ Hierzu VI.4.

aa) Wahlen bei Sozialversicherungsträgern

Wahlen bei Sozialversicherungsträgern („Sozialwahlen“) sind die verbindliche Partizipation der gesetzlich Versicherten, Arbeitgeber und Versicherungsträger. Sie finden in der Regel alle sechs Jahre im gesamten Bundesgebiet statt⁶³⁷ und sind somit die Wahlen mit der drittgrößten Zahl an Wahlberechtigten in Deutschland.⁶³⁸ Die Wahlrechtsgrundsätze gelten bei Wahlen der Selbstverwaltungsträger aus § 1 SGB IV im Bereich der Sozialversicherungen (sog. Sozialwahlen) nur eingeschränkt.⁶³⁹ In diesem Gebiet ist der Gedanke der Selbstverwaltung „eher schwach ausgeprägt“.⁶⁴⁰ Die gesetzliche Regelung in § 45 Abs. 2 SGB IV bestimmt, dass die Wahlen frei und geheim sein müssen.⁶⁴¹ Sie werden nicht als allgemein, gleich oder unmittelbar bezeichnet.⁶⁴² Regelungen zur Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl ergeben sich jedoch aus § 49 Abs. 1 i.V.m. § 50 SGB IV, wonach jeder, der nach § 50 SGB IV das Wahlrecht hat⁶⁴³, gemäß § 49 Abs. 1 SGB IV über eine Stimme verfügt.⁶⁴⁴ Aufgrund des § 56 SGB IV ist durch das zuständige Ministerium für Arbeit und Soziales eine Wahlordnung (SVWO) erlassen.

Die Grundsätze der Freiheit der Wahl und das diesen unterstützende Gebot der geheimen Wahl waren in bei diesen Wahlen besonders stark ausgeprägt.⁶⁴⁵ Ursprünglich war es möglich, an verschiedenen Wahlorten zu wählen und die Feststellung, ob der Wahlberechtigte gewählt hatte oder nicht, war nicht zulässig (§ 54 SGB IV bzw. § 45 Abs. 6 SVWO a.F.). Seit 1977⁶⁴⁶ ist jedoch die Wahl im Regelfalle als

⁶³⁷ Jürgen Winkler in: ders. (Hrsg.): Sozialgesetzbuch IV – Lehr- und Praxiskommentar, 2007, § 45, Rn.4.

⁶³⁸ Katharina Bräunlich/Rüdiger Grimm/Anna Kahlert/Phillip Richter/Alexander Roßnagel: Bewertung von Internetwahlssystemen für Sozialwahlen, DuD 2014, S. 75.

⁶³⁹ Gerhard Baier in Dieter Krauskopf (Hrsg.): Soziale Krankenversicherung, Pflegeversicherung, § 45 SGB IV, Rn.7; Katharina Bräunlich/Rüdiger Grimm/Anna Kahlert/Phillip Richter/Alexander Roßnagel: Bewertung von Internetwahlssystemen für Sozialwahlen, DuD 2014, S. 75(78).

⁶⁴⁰ Ulrich Karpen: Elektronische Wahlen? – Einige verfassungsrechtliche Fragen, 2002, S. 46.

⁶⁴¹ Jürgen Winkler in: ders. (Hrsg.): Sozialgesetzbuch IV – Lehr- und Praxiskommentar, 2007, § 45, Rn. 6.

⁶⁴² Ulrich Karpen: Elektronische Wahlen? – Einige verfassungsrechtliche Fragen, 2002, S. 47.

⁶⁴³ Ausführungen hierzu bei Jürgen Winkler in: ders. (Hrsg.): Sozialgesetzbuch IV – Lehr- und Praxiskommentar, 2007, § 50, Rn. 3ff.

⁶⁴⁴ Jürgen Winkler in: ders. (Hrsg.): Sozialgesetzbuch IV – Lehr- und Praxiskommentar, 2007, § 49, Rn. 4.

⁶⁴⁵ Ulrich Karpen: Elektronische Wahlen? – Einige verfassungsrechtliche Fragen, 2002, S. 46f.

⁶⁴⁶ Jürgen Winkler in: ders. (Hrsg.): Sozialgesetzbuch IV – Lehr- und Praxiskommentar, 2007, § 54, Rn. 1.

Briefwahl⁶⁴⁷ nach § 54 SGB IV n.F. ausgestaltet⁶⁴⁸, was zu den bereits angesprochenen Problemen hinsichtlich der Geheimheit und Freiheit der Wahl führen kann. In diesem Bereich wurden also durch den zuständigen Normgeber bereits Einschränkungen dieser beiden Wahlrechtsgrundsätze zugelassen. § 54 Abs. 2 SGB IV sieht jedoch vor, dass bei einer Wahl vor Ort nach Aushändigung der Wahlunterlagen Geheimheit und Freiheit der Wahl speziell zu schützen sind. Hierzu fehlen jedoch nähere gesetzliche Regelungen, meist wird dies durch die Nutzung von Wahlkabinen gewährleistet.⁶⁴⁹

Hinsichtlich der drei anderen Wahlrechtsgrundsätze ist folgendes festzuhalten: Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl wurde durch die Rechtsprechung auch auf die Sozialwahlen ausgedehnt.⁶⁵⁰ Dieser gilt jedoch so nur für die Versicherten nach § 49 Abs. 1 SGB IV. Für die Arbeitgeber ordnet Abs. 2 eine Gewichtung der Stimmen an. Hier ist also eine Abweichung von der gleichen Wahl ausdrücklich geregelt. Sachgerechtes Kriterium hierfür ist, dass Betrieben von unterschiedlicher Größe auch ein unterschiedliches Mitspracherecht eingeräumt wird und somit die Betroffenen effektiver und zielgerichteter vertreten sind.⁶⁵¹ Da nur ein bestimmter Personenkreis wahlberechtigt ist, sind die Wahlen nicht allgemein, die Versammlungen in den Knappschaften werden nicht direkt gewählt, so dass auch keine unmittelbaren Wahlen gegeben sind.⁶⁵²

Die Sozialwahlen sind also den Wahlrechtsgrundsätzen zu einem hohen Maße nicht unterworfen.⁶⁵³ Vor dem Hintergrund, dass einerseits die geheime und freie Wahl in diesem Bereich besonders geschützt sind,

⁶⁴⁷ Mit Konkretisierungen in § 43 SVWO; Jürgen Winkler in: ders. (Hrsg.): Sozialgesetzbuch IV – Lehr- und Praxiskommentar, 2007, § 54, Rn. 3.

⁶⁴⁸ Katharina Bräunlich/Rüdiger Grimm/Anna Kahlert/Phillip Richter/Alexander Roßnagel: Bewertung von Internetwahlssystemen für Sozialwahlen, DuD 2014, S. 75(76).

⁶⁴⁹ Jürgen Winkler in: ders. (Hrsg.): Sozialgesetzbuch IV – Lehr- und Praxiskommentar, 2007, § 54, Rn. 4.

⁶⁵⁰ BverfGE 30, 227(246); BSGE 8, 268(272).

⁶⁵¹ Ulrich Karpen: Elektronische Wahlen? – Einige verfassungsrechtliche Fragen, 2002, S. 47.

⁶⁵² Ebd.

⁶⁵³ Ernst Thomas Emde, 1991, S. 455, geht sogar so weit von einer „Freistellung vom Demokratiegebot“ zu sprechen; einschränkender Phillip Richter: Wahlen im Internet rechtsgemäß gestalten, 2012, S. 158; Katharina Bräunlich/Rüdiger Grimm/Anna Kahlert/Phillip Richter/Alexander Roßnagel: Bewertung von Internetwahlssystemen für Sozialwahlen, DuD 2014, S. 75(78); Katharina Bräunlich/Rüdiger Grimm: Sozialwahlen via Internet mit Polyas, DuD 2014, S. 82.

andererseits jedoch mit der Briefwahl die obligatorische Option gewählt wurde, bei der gerade diese Grundsätze besonders gefährdet werden, ergibt sich die Erkenntnis, dass die Maßstäbe nicht so streng einzuhalten sind.⁶⁵⁴

Der Grundsatz der Transparenz und Öffentlichkeit der Wahl gilt hier nicht direkt, da keine staatliche Macht delegiert wird und das Manipulationsrisiko erheblich geringer ist.⁶⁵⁵ Das einzuhaltende Maß an Öffentlichkeit der Wahl ist hier also deutlich geringer als bei Parlamentswahlen.⁶⁵⁶ Dies macht eine elektronische und auch Online-Wahl rechtlich grundsätzlich möglich.⁶⁵⁷

bb) Wahlen an Hochschulen

Grundsätzlich sind die Vorgaben für Hochschulen durch Landesrecht geregelt.⁶⁵⁸ Die Vorgaben frei, geheim und gleich sind in allen Vorschriften zu finden.⁶⁵⁹ Für Nordrhein-Westfalen bestimmt § 54 Hochschulgesetz NRW, dass Wahlen zum Studierendenparlament allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim sein müssen. Bei Wahlen zu Gremien nach § 13 Hochschulgesetz NRW entfällt der Grundsatz der allgemeinen Wahl. Vorgaben zur Öffentlichkeit der Wahl finden sich nicht.

Durch das sog. „Hochschulurteil“ des Bundesverfassungsgerichts⁶⁶⁰ sind auch bei Wahlen an Hochschulen materielle Kriterien, nicht die formale Gleichheit, ausschlaggebend. Diesen Sachauftrag nehmen die Hochschulen wahr und können sich auf die grundrechtliche Garantie

⁶⁵⁴ Katharina Bräunlich/Rüdiger Grimm/Anna Kahlert/Phillip Richter/Alexander Roßnagel: Bewertung von Internetwahlssystemen für Sozialwahlen, DuD 2014, S. 75(78); Katharina Bräunlich/Rüdiger Grimm: Sozialwahlen via Internet mit Polyas, DuD 2014, S. 82.

⁶⁵⁵ Philipp Richter: Wahlen im Internet rechtsgemäß gestalten, 2012, S. 158; Katharina Bräunlich/Rüdiger Grimm/Anna Kahlert/Phillip Richter/Alexander Roßnagel: Bewertung von Internetwahlssystemen für Sozialwahlen, DuD 2014, S. 75(78).

⁶⁵⁶ Katharina Bräunlich/Rüdiger Grimm/Anna Kahlert/Phillip Richter/Alexander Roßnagel: Bewertung von Internetwahlssystemen für Sozialwahlen, DuD 2014, S. 75; Katharina Bräunlich/Rüdiger Grimm: Sozialwahlen via Internet mit Polyas, DuD 2014, S. 82.

⁶⁵⁷ Katharina Bräunlich/Rüdiger Grimm/Anna Kahlert/Phillip Richter/Alexander Roßnagel: Bewertung von Internetwahlssystemen für Sozialwahlen, DuD 2014, S. 75(81); Katharina Bräunlich/Rüdiger Grimm: Sozialwahlen via Internet mit Polyas, DuD 2014, S. 82.

⁶⁵⁸ Alexander Roßnagel/Philipp Richter: Internetwahlen an Hochschulen, DuZ 2014, S. 93(94).

⁶⁵⁹ aaO., S. 93.

⁶⁶⁰ Urteil 1 BvR 424/71 u. 325/72 vom 29.05.1973, BverfGE 35, 79.

von Artikel 5 Abs. 3 GG (Wissenschaftsfreiheit in Forschung und Lehre) berufen. Zur Sicherung der effektiven Wahrnehmung dieser Rechte und Aufgaben werden bei Wahlen Gruppen gebildet, und zwar in der Regel Hochschullehrer; Studierende; akademische Mitarbeiter und sonstige Mitarbeiter. Um die Rechte dieser Gruppen sichern zu können, dürfen sie nicht untereinander gleichgestellt werden. Wahlen an Hochschulen können daher gruppenübergreifend nicht gleich im Sinne des Artikel 28 Abs. 1 S. 2 oder Artikel 38 Abs. 1 S.1. GG sein. Eine Gleichheit kann sich nur innerhalb der jeweiligen Gruppe ergeben. Da auch hier nur ein begrenzter Personenkreis wahlberechtigt ist, sind sie auch nicht allgemein im Sinne dieser Vorschriften.⁶⁶¹

In den meisten Bundesländern sind die Hochschulen selbst ermächtigt, im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsautonomie das Wahlverfahren zu regeln.⁶⁶² Die Ausnahme bildet Bayern, wo aufgrund Artikel 38 Abs. 1 S. 4 des Bayerischen Hochschulgesetzes eine Wahlordnung für alle bayrischen Hochschulen als Rechtsverordnung vom Bayerischen Staatsministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst erlassen wurde. Dieses sieht in § 11 die persönliche Stimmabgabe oder in § 12 die Briefwahl vor. Regelungen zu einer möglichen elektronischen Wahl finden sich nicht.

In Nordrhein-Westfalen regt der Referentenentwurf für eine Änderung des Hochschulgesetzes die Einführung einer elektronischen Wahl in Form der Online-Wahl durch Einführung eines Satzes 3 in § 13 an. Zur Sicherung der Wahlrechtsgrundsätze soll hierzu eine Rechtsverordnung erlassen werden, insbesondere zur Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung durch den Wähler dass er persönlich gewählt hat.⁶⁶³ Als Begründung für die Einführung einer Online-Wahl wird die Erhöhung der Wahlbeteiligung angeführt. Gleichzeitig geht die Entwurfsbegründung davon aus, dass sich die Grundsätze der geheimen, freien und gleichen Wahl nur schwierig einhalten lassen

⁶⁶¹ Ulrich Karpen: Elektronische Wahlen? – Einige verfassungsrechtliche Fragen, 2002, S. 48.

⁶⁶² Stefan Danz: Zulässigkeit von Online-Wahlen im Hochschulbereich, JM 10/2014, S. 385(386).

⁶⁶³ <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-784.pdf>, S. 37 des Entwurfs.

werden.⁶⁶⁴ Im Folgenden wird nicht ausgeführt, welche Probleme sich hinsichtlich der gleichen Wahl ergeben könnten, dies ist auch nicht ersichtlich. Bezüglich der Freiheit und Geheimheit der Wahl gibt der Entwurf das wieder, was für alle Formen der Distanzwahl gilt.⁶⁶⁵ Bei diesen ist die freie und geheime Wahl letztendlich nur durch den Wähler selbst sicherzustellen.⁶⁶⁶ Bei der Briefwahl erfolgt dies durch Abgabe einer eidesstattlichen Versicherung⁶⁶⁷, bei einer Online-Wahl kann dies durch eine elektronische Identifizierung erfolgen.⁶⁶⁸

Der Grundsatz der öffentlichen/transparenten Wahl findet im Entwurf keinerlei Erwähnung. Dies lässt den Schluss zu, dass seitens der Referenten davon ausgegangen wird, dieser sei bei Wahlen an Hochschulen nicht einzuhalten. Es fehlt jedoch an einer Begründung für diese Annahme. Diese wäre, wie oben dargelegt, vor allem darin zu sehen dass bei Wahlen innerhalb der Hochschulen keine staatliche Verantwortung übertragen wird und somit die Grundlage bzw. Notwendigkeit für das vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Gebot der Öffentlichkeit fehlt.⁶⁶⁹

In den anderen Bundesländern finden sich keine der elektronischen Wahl entgegenstehenden Vorgaben. In Baden-Württemberg werden diese sogar angeregt. § 9 Abs. 8 LHG BW gewährt nicht nur in Satz 4 den Hochschulen ausdrücklich das Recht, Wahlordnungen zu erlassen, sondern regt in Satz 5 die Nutzung elektronischer Verfahren an. Das zuständige Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst erklärte hierzu: „Die Anwendung von elektronischen Wahlverfahren bis hin zu Internetbasierten Online-Wahlen durch die Hochschulen bzw. die verfassten Studierendenschaften ist nach dem geltenden Hochschulrecht des Landes zulässig.“⁶⁷⁰ In anderen Bundesländern

⁶⁶⁴ <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-784.pdf>, S. 38.

⁶⁶⁵ Siehe oben Kapitel III.

⁶⁶⁶ <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-784.pdf>, S. 39 des Entwurfs.

⁶⁶⁷ Kapitel III.4.a).

⁶⁶⁸ <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-784.pdf>, S. 39 des Entwurfs; zu den Möglichkeiten der elektronischen Identifikation siehe Kapitel III.4.b)-e).

⁶⁶⁹ Siehe hierzu die Ausführungen in VII.1.c).

⁶⁷⁰ Drucksache 15/7053 vom 24.06.2015, http://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP15/Drucksachen/7000/15_7053_D.pdf, S. 3.

fordern die jeweiligen Hochschulgesetze Bestrebungen zur Erhöhung der Wahlbeteiligung.⁶⁷¹ Soweit sich also durch die Einführung einer elektronischen Wahl wirklich eine Steigerung der Wahlbeteiligung erzielen ließe, wäre dies bei der Abwägung von Chancen und Risiken ein erheblicher Faktor. In den Fällen, bei denen an Hochschulen elektronische Wahlen durchgeführt wurden, ergab sich jedoch kein klares Bild was diesen Punkt betrifft. Während sich bei den Wahlen an der Friedrich-Schiller Universität Jena eine Steigerung ergab (dazu direkt folgend genauer), blieb eine solche etwa an der Universität Osnabrück (direkt unten) aus; bei der in Österreich 2009 flächendeckend durchgeführten Online-Wahl der Hochschülerschaft war sogar die niedrigste Wahlbeteiligung aller derartigen Wahlen zu vermerken.⁶⁷²

Im Hinblick auf das Risiko bei erfolgter Manipulation sind Hochschulwahlen weniger kritisch als etwa Wahlen zum Gemeinderat oder gar Parlamentswahlen. Die gewählten Gremien haben deutlich weniger Einfluss, im Gesamtgefüge des Staates ist dieser nahezu unbedeutend.⁶⁷³ Auch deshalb sind die Wahlrechtsgrundsätze hier nicht so konsequent einzuhalten wie bei Parlamentswahlen.

An Hochschulen wurden im Jahre 2000 zum ersten Mal Wahlen per elektronischer Teilhabe mit dem System „i-vote“ durchgeführt.⁶⁷⁴ Die Forschungsgruppe Internetwahlen organisierte diese Anfang Februar 2000 an der Universität Osnabrück.⁶⁷⁵ Zur Identifizierung der Wähler

⁶⁷¹ So heißt es in § 99 Abs. 3 des Hamburgischen Hochschulgesetzes: „Die Wahlordnung trifft die näheren Bestimmungen über Wahlen. Die Bestimmungen der Wahlordnung und die Festlegung des Zeitpunktes der Wahl sollen die Voraussetzung für eine möglichst hohe Wahlbeteiligung schaffen.“ In § 62 Abs., 2 des Hochschulgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt heißt es: „Durch die Regelung des Wahlverfahrens und die Bestimmung des Zeitpunktes der Wahl sind die Voraussetzungen für eine möglichst hohe Wahlbeteiligung zu schaffen.“ Und § 17 Abs. 3 des Hochschulgesetzes von Schleswig-Holstein besagt: „Die Bestimmungen der Wahlordnung und die Festlegung des Zeitpunktes der Wahl sollen die Voraussetzung für eine möglichst hohe Wahlbeteiligung schaffen.“

⁶⁷² Drucksache 15/7053 vom 24.06.2015, http://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP15/Drucksachen/7000/15_7053_D.pdf, S. 6.

⁶⁷³ Alexander Roßnagel/Philipp Richter: Internetwahlen an Hochschulen, DuZ 2014, S. 93(94).

⁶⁷⁴ Oliver René Rieß, E-democracy – Demokratie und Wahlen im Internet, ZRP 2001, S. 518; Alexander Roßnagel/Philipp Richter: Internetwahlen an Hochschulen, DuZ 2014, S. 93; Esfandiar Khorrani: Bundestagswahlen per Internet, 2006, S. 45f.

⁶⁷⁵ Der Abschlussbericht zu dieser Wahl war leider nicht verfügbar, die Angaben finden sich bei Martin Will, Internetwahlen, 2002, S. 25. Auch dieser beklagt, dass der Bericht wohl schon 2002 nicht mehr zur Verfügung stand, wenn er je verfügbar war.

kamen Chipkarten und gestellte Lesegeräte zum Einsatz. Zudem wurde eine CD-ROM mit Wahl-Software kostenlos zur Verfügung gestellt. Zur Wahl konnten sowohl der eigene Computer als auch öffentlich aufgestellte Geräte genutzt werden. Zur Sicherung und Geheimhaltung wurde ein „Two Agencies“ Verfahren genutzt. Hierbei wird zunächst die Wahlberechtigung von einem „Validator“ geprüft, der den Datensatz aller Wahlberechtigten hat. Getrennt von diesem gibt es eine elektronische Wahlurne, welche die abgegebenen Stimmen sammelt, auf mehrfache Stimmabgabe prüft und dann die Stimmen auszählt. Hierzu wurde eine große Zahl von Transaktionsnummern (TANs) erzeugt, mit denen die Stimmabgabe signiert wurde. Diese TANs wurden nicht veröffentlicht. Es sollen sich 409 Studierende angemeldet und dann 313 diese Option genutzt haben⁶⁷⁶, auch wenn es bei der Wahl teils erhebliche technische Probleme gab.⁶⁷⁷

cc) Entscheidungen des OVG Thüringen zur elektronischen Wahl

Auch an der Friedrich-Schiller-Universität Jena wurde mehrfach eine elektronische Wahl durchgeführt. Erstmals für die Wahlen 2012 war durch Änderung der hochschulinternen Wahlordnung vorgesehen, dass eine Stimmabgabe auch per E-mail möglich sein sollte. Sechs Studierende aus Jena hatten sich mit einem Normenkontrollantrag gegen die Einführung einer Wahl per E-mail an ihrer Hochschule an das OVG Thüringen in Weimar gewendet. Das OVG Thüringen gab diesem Antrag statt⁶⁷⁸ und erklärte die in Frage stehende Satzungsänderung für unwirksam⁶⁷⁹. Es hält die Einführung einer elektronischen Wahl an einer Hochschule aber grundsätzlich für möglich, soweit die bereits

⁶⁷⁶ Esfandiar Khorrani: Bundestagswahlen per Internet, 2006, S. 45.

⁶⁷⁷ Uwe Jean Heuser/Jeannine Kantara/Gero von Randow: „Elektronische Demokratie“, Zeit 16/2000, im Internet verfügbar unter

www.zeit.de/2000/16/200016_e_democracy.html+Uwe+Heuser+Elektronische+Demokratie&hl=de; Martin Will, Internetwahlen, S. 26, geht von einer deutlich niedrigeren Beteiligung aus.

⁶⁷⁸ OVG Thüringen in Weimar, Urteil vom 30.05.2013 – 1 N 240/12 -, KommunalPraxis Wahlen 2015, S. 37ff. mit Anmerkung Frank Bätge; Urteil verfügbar bei juris, dort Rn. 42.

⁶⁷⁹ aaO., Rn. 43.

erläuterten Grundsätze nicht verletzt werden⁶⁸⁰. Der Parlamentsvorbehalt greife in diesem Falle nicht, Artikel 38 Abs. 3 GG gelte nur für die Wahlen zum Deutschen Bundestag.⁶⁸¹ Die Einführung der elektronischen Wahl müsse aber mit höherrangigem Recht, hier speziell den Wahlrechtsgrundsätzen aus Artikel 38 Abs. 1 und den vom BVerfG entwickelten Grundsätzen aus Artikel 20 Abs. 1 und 3 GG, vereinbar sein.⁶⁸²

Zudem erklärt es diese Grundsätze auch prinzipiell für bei anderen Wahlen im öffentlich-rechtlichen Raum anwendbar, aber mit Einschränkungen. So müssten Wahlen an thüringischen Hochschulen nicht allgemein und unmittelbar sein, der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl gelte aber grundsätzlich in jedem Falle. Dieser lasse sich direkt aus dem Rechtsstaatsprinzip ableiten und sei zudem in der Wahlordnung der Hochschule vorgesehen.⁶⁸³

Jedoch führt das OVG an, dass eine Einschränkung der Wahlgrundsätze, auch und insbesondere des Gebots der Öffentlichkeit der Wahl, zur Steigerung der Wahlbeteiligung gerechtfertigt sein könne⁶⁸⁴. In diesem Zusammenhang wird erneut die Briefwahl angeführt⁶⁸⁵. Auch könnten Kostengründe es rechtfertigen, von der Urnen- oder Briefwahl abzusehen.⁶⁸⁶

Der Senat verweist aber auch darauf, dass bei Wahlen an Hochschulen andere Kriterien gelten können, insbesondere da in diesem Bereich die Verwendung von Computern wesentlich häufiger ist⁶⁸⁷. Daher könnten bei Wahlen an Hochschulen nicht die strengen Kriterien wie bei Parlamentswahlen⁶⁸⁸ gelten.⁶⁸⁹ Dennoch sieht das OVG auch hier die

⁶⁸⁰ OVG Thüringen, Urteil vom 30.05.2013 – 1 N 240/12 -, KommunalPraxis Wahlen 2015, S. 37ff. mit Anmerkung Frank Bätge; Urteil auch verfügbar bei juris, Leits. 2.

⁶⁸¹ aaO., Rn. 51.

⁶⁸² aaO., Rn. 52.

⁶⁸³ aaO., Rn. 53.

⁶⁸⁴ aaO., Rn. 56.

⁶⁸⁵ aaO., Rn. 58.

⁶⁸⁶ Stefan Danz: Zulässigkeit von Online-Wahlen im Hochschulbereich, JM 10/2014, S. 385(386).

⁶⁸⁷ OVG Thüringen, Urteil vom 30.05.2013 – 1 N 240/12 -, KommunalPraxis Wahlen 2015, S. 37ff. mit Anmerkung Frank Bätge; Urteil verfügbar bei juris, dort Rn. 56.

⁶⁸⁸ Wie sie das BVerfG in BVerfGE 123, 39(85) festlegt.

⁶⁸⁹ Stefan Danz: Zulässigkeit von Online-Wahlen im Hochschulbereich, JM 10/2014, S. 385.

Grundsätze „frei“, „geheim“ und „öffentlich“ als verletzt an⁶⁹⁰; bietet jedoch Ansätze, wie diesem Genüge getan werden könne.

Zunächst geht das OVG davon aus, dass eine Manipulation bei elektronischen Wahlen deutlich einfacher wäre als z.B. bei der Briefwahl⁶⁹¹. Hier seien also weitere Maßnahmen zur Sicherung der Integrität des Wahlvorganges zu treffen. Im vorliegenden Fall wurde den Wählern ein kostenloses Virenschutzprogramm zur Verfügung gestellt, dessen Verwendung blieb aber freigestellt – dies hält der Senat für nicht ausreichend.⁶⁹² Offen lässt das OVG, ob bei einem verpflichtenden entsprechenden Schutz von einer sicheren, geheimen Wahl ausgegangen werden könnte. Weiterhin kritisiert der Senat, dass die Briefwahl grundsätzlich die Ausnahme sei, bei einer Online-Wahl aber die „Wahl im Verborgenen“ zur Regel würde.⁶⁹³

Auch hinsichtlich des Grundsatzes „öffentlich“ sieht das OVG Missstände: Die im Fall angegriffene Satzung treffe keine hinreichenden Regelungen zur Frage, wie eine öffentlich Auszählung von statten gehen solle; auch gäbe es nicht die Möglichkeit die abgegebene Stimme vor Zählung noch einmal durch den Wähler prüfen zu lassen.⁶⁹⁴

Auch wenn das OVG Thüringen in Weimar also eine elektronische Wahl für grundsätzlich rechtlich möglich hält, ist sie, so wie 2012 an der FSU Jena durchgeführt, nach Auffassung des Senats nicht ordnungsgemäß. Zwar habe es Regelungen zur Stimmabgabe, Wahlzeitraum, eventuellen Störungen und der Auszählung gegeben und es sei auch weiterhin mit der Briefwahl eine Alternative zur E-mail vorhanden. Das OVG fordert jedoch Regelungen, wie konkret Manipulationen und Ausspähungen zu verhindern sind. So muss der Wähler seine Stimme vor Abgabe noch einmal überprüfen können.

⁶⁹⁰ OVG Thüringen, Urteil vom 30.05.2013 – 1 N 240/12 -, KommunalPraxis Wahlen 2015, S. 37ff. mit Anmerkung Frank Bätge; Urteil verfügbar bei juris, dort Rn. 57.

⁶⁹¹ aaO., Rn. 58 u. 59.

⁶⁹² aaO., Rn. 59.

⁶⁹³ aaO., Rn. 58.

⁶⁹⁴ aaO., Rn. 60.

Zudem ist verbindlich in der Satzung zu klären, wie die technischen Standards überprüft und sichergestellt werden können.

Grundsätzlich fordert das OVG also eine klare Regelung, welche Sicherheitsmaßnahmen (z.B. „firewall“) zur Anwendung kommen; welche Mindeststandards erfüllt sein müssen usw.⁶⁹⁵ Im Ergebnis lässt der Senat aber erkennen, dass bei einer entsprechenden klaren Regelung eine Zulässigkeit von Online-Wahlen durchaus möglich wäre. Eine verbindlich vorgeschriebene Verwendung der möglichen technischen Sicherheitsmaßnahmen aber ist notwendig.

Aufgrund des Urteils hat die Friedrich-Schiller-Universität die Wahlordnung (WahlO-FSU) geändert.⁶⁹⁶

Die derzeitige Regelung sieht in § 25a folgendes vor:

„Abs. 2: Die Stimmabgabe erfolgt in elektronischer Form. Die Authentifizierung des Wahlberechtigten erfolgt durch die im Wahlschreiben genannten Zugangsdaten am Wahlportal. Der elektronische Stimmzettel ist entsprechend den im Wahlschreiben und im Wahlportal enthaltenen Anleitungen elektronisch auszufüllen und abzuschicken. Dabei ist durch das verwendete elektronische Wahlsystem sicherzustellen, dass das Stimmrecht nicht mehrfach ausgeübt werden kann. Die Speicherung der abgeschickten Stimmen muss anonymisiert und so erfolgen, dass die Reihenfolge des Stimmeneingangs nicht nachvollzogen werden kann. Die Wahlberechtigten müssen bis zur endgültigen Stimmabgabe die Möglichkeit haben, ihre Eingabe zu korrigieren oder die Wahl abzubrechen. Ein Absenden der Stimme ist erst auf der Grundlage einer elektronischen Bestätigung durch den Wähler zu ermöglichen. Die Übermittlung muss für den Wähler am Bildschirm

⁶⁹⁵ OVG Thüringen, Urteil vom 30.05.2013 – 1 N 240/12 -, KommunalPraxis Wahlen 2015, S. 37ff. mit Anmerkung Frank Bätge; Urteil verfügbar bei juris, dort Rn. 61.

⁶⁹⁶ Wahlordnung der Friedrich-Schiller-Universität Jena in der Fassung vom 21.01.2015 mit Regelungen zur „Elektronischen Wahl“, siehe insbesondere die Einführung in der sechsten Änderung vom 07.12.2011, Verkündungsblatt 1/2012, Seite 5ff. und die Änderungen nach dem Urteil des OVG Thüringen in Weimar durch die siebte Änderung vom 18.06.2013 (https://www.uni-jena.de/unijenamedia/Downloads/einrichtungen/dez1/verb/vb_2013_5/v72_27_30.pdf) und die achte Änderung vom 22.01.2014 (https://www.uni-jena.de/unijenamedia/Downloads/einrichtungen/dez1/verb/vb_2014_1/v76_druck22_23.pdf).

erkennbar sein. Mit dem Hinweis über die erfolgreiche Stimmabgabe gilt diese als vollzogen.

Abs. 3: 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. Es muss gewährleistet sein, dass unbemerkte Veränderungen der Stimmeingabe durch Dritte ausgeschlossen sind. Auf dem Bildschirm muss der Stimmzettel nach Absenden der Stimmeingabe unverzüglich ausgeblendet werden. Das verwendete elektronische Wahlsystem darf die Möglichkeit für einen Papierausdruck der abgegebenen Stimme nach der endgültigen Stimmabgabe nicht zulassen. Die Speicherung der Stimmabgabe in der elektronischen Wahlurne muss nach einem nicht nachvollziehbaren Zufallsprinzip erfolgen. Die Anmeldung am Wahlsystem, die Auswahl und Abgabe der Stimme sowie persönliche Informationen und IP-Adressen der Wahlberechtigten dürfen nicht protokolliert werden.“

Bezüglich der technischen Anforderungen trifft § 25e WahlO-FSU Regelungen. Hier wird insbesondere (Abs. 1 S. 1) auf die Sicherheitsanforderungen des Bundesamts für Sicherheit in der Informationstechnik verwiesen.⁶⁹⁷ Die Friedrich-Schiller-Universität verwendet die Software des Herstellers POLYAS⁶⁹⁸, die am 10.03.2016 vom Bundesamt für Sicherheit (BSI) in der Informationstechnik zertifiziert wurde⁶⁹⁹.

Auf diese Regelungen ging das OVG Thüringen in Weimar in einer Entscheidung im Mai 2017 ein. Dem Verfahren zugrunde lag ein erneuter Normenkontrollantrag, der sich diesmal gegen die siebte bis neunte Änderung der Wahlordnung der Friedrich-Schiller-Universität

⁶⁹⁷ Auf der Website des BSI verfügbar unter https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Zertifizierung/Reporte/ReportePP/pp0037a_pdf.html.

⁶⁹⁸ http://www.uni-jena.de/Universitaet/Einrichtungen/Wahlamt/Gremienwahlen+2017/Zertifikat+f%C3%BCr+Onlinewahl_Software.html.

⁶⁹⁹ https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Zertifikate_CC/CC/Sonstiges/0862.html.

in Jena mit Hinblick auf die elektronische Internetbasierte Online-Wahl richtete.⁷⁰⁰

In diesem Verfahren stellte das OVG Thüringen erneut fest, dass es einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung für die Einführung einer elektronischen Wahl an einer Hochschule nicht bedürfe.⁷⁰¹ In großen Teilen erklärt es dann den Normenkontrollantrag für verfristet.⁷⁰² Daher prüft es die in der 7. Änderungssatzung getroffenen Regelungen nicht. Inhaltlich nimmt das OVG Thüringen zu der Ergänzung des § 25e Abs. 6 S. 2 WahlO-FSU Stellung, diese lautet:

„Die Kenntnisnahme der Sicherheitshinweise ist vor der Stimmabgabe durch den Wähler in verbindlicher Form zu bestätigen“.

Das OVG führt hierzu aus, dass diese Neufassung darauf abzielt, eine Einhaltung des Grundsatzes der geheimen Wahl (man müsste ergänzen: und damit auch der freien Wahl) durch Manipulation bzw. Ausspähung zu garantieren. Der Antrag bemängelte, dass hier keinerlei Regelungen zur Stimmabgabe bei der Urnen- oder Briefwahl getroffen werden. Wie das OVG richtigerweise feststellt, ergeben sich diese aber aus § 24 bzw. § 25 der Wahlordnung. Die vorgenommene Ergänzung des § 25e Abs. 6 WahlO-FSU knüpfe erkennbar an die Ergebnisse der Sitzung der Arbeitsgruppe zur Änderung der Wahlordnung vom 20.11. 2013 an, die eine solche Änderung empfahl.⁷⁰³ Das OVG führt weiterhin aus, dass bei der Online-Wahl, vergleichbar mit der Briefwahl, die geheime Stimmabgabe eben nicht durch eine Wahlkabine und Kontrolle durch den Wahlvorstand möglich sei. Die Sicherstellung dieses Grundsatzes liege also im Verantwortungsbereich des Wählers.⁷⁰⁴ Insoweit sei die Einfügung des S. 2 in § 25e Abs. 6 WahlO-FSU auch die Ausgestaltung der Vorgaben im Schutzprofil des BSI⁷⁰⁵ und nicht zu beanstanden⁷⁰⁶.

⁷⁰⁰ Urteil des OVG Thüringen in Weimar vom 23.05.2017, 4 N 124/15, bei juris verfügbar.

⁷⁰¹ Urteil des OVG Thüringen vom 23.05.2017, 4 N 124/15, bei juris Ls. 1 und Rn. 120ff., insbes Rn. 122.

⁷⁰² aaO., juris Ls. 2 und Rn. 97ff.

⁷⁰³ aaO., juris Rn. 53/54 u. 128.

⁷⁰⁴ aaO., juris Rn. 128.

⁷⁰⁵ Schutzprofil Rn. 180 (S. 36);

https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Zertifizierung/Reporte/ReportePP/pp0037b_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=1

⁷⁰⁶ Urteil des OVG Thüringen vom 23.05.2017, 4 N 124/15, bei juris Rn. 129f.

dd) Darstellung des an der Universität Jena verwendeten Systems⁷⁰⁷

Im Wählerverzeichnis werden jedem Wahlberechtigten jeweils eine PIN, eine TAN und ein Stimmzettelcode zugeordnet. PIN und TAN nutzt der Wahlberechtigte zur Authentifizierung am Wahlserver. Dann verifiziert er sich über das interne Serviceportal der Universität mit seinen bekannten Zugangsdaten und wird über eine sichere Verbindung zum virtuellen Wahlsystem geleitet.

Das verwendete System der Firma POLYAS erfüllt nach Darstellung der Uni Jena⁷⁰⁸ folgende Voraussetzungen:

- Die Stimmabgabe ist anonym, von der abgegebenen Stimme können keinerlei Rückschlüsse auf die Identität des Wählers gezogen werden.

Dies ist gewährleistet, da das Wählerverzeichnis und die Wahlurne getrennte Instanzen sind. Zudem wird die Stimme selbst verschlüsselt und mit einem zweiten System codiert übertragen und gemeinsam mit einem zufälligen Wert gespeichert.

- Eine zuverlässig und eindeutige Authentifikation und Identifikation des Wählers ist möglich.

Dies lässt sich durch die PIN und TAN relativ sicher darstellen. Auch hier ist aber ein Missbrauch (Verwendung fremder Daten) möglich.

- Stimmen dürfen während der Übertragung im Netzwerk und auch in der elektronischen Wahlurne weder verändert, noch gelöscht oder ergänzt werden; jeder Wähler darf nur eine Stimme abgeben; Zwischenergebnisse dürfen nicht berechnet werden.

⁷⁰⁷ Nach Marco Rüttger: Online-Hochschulwahlen – (M)ein gutes Recht, DUZ 09/2016, <http://www.duz.de/duz-magazin/2016/09/online-hochschulwahlen--mein-gutes-recht/398>.

⁷⁰⁸ https://www.uni-jena.de/Universit%C3%A4t/Einrichtungen/Wahlamt/Gremienwahlen+2016/Zertifikat+f%C3%BCr+Onlinewahl_Software.html.

Dies lässt sich technisch realisieren, wobei die Ausführungen hierzu seitens der Uni Jena nur sehr kurz sind.

- Dem Wähler darf es nicht möglich sein, seine Wahlentscheidung gegenüber Dritten zu beweisen.

Unklar bleibt, wie dies garantiert werden kann. So ist bei Nutzung eines Computers ein Bildschirmausdruck oder das Abfotografieren des Bildschirms jederzeit möglich.

ee) Bewertung des verwendeten Systems

Die Grundsätze der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl sind beim verwendeten Verfahren gewahrt. Die Einhaltung des Grundsatzes der Öffentlichkeit/Transparenz der Wahl ist in der Wahlordnung nur rudimentär geregelt. Die Wahlbekanntmachung zu den im Juni 2016 an der Universität in Jena durchgeführten Wahlen sagt hierzu: „Die Auszählung der Onlinewahl [...] ist öffentlich“⁷⁰⁹, ohne jedoch zu erläutern, wie dies konkret ausgestaltet ist oder sichergestellt sein soll. Da gemäß der oben dargestellten Wahlordnung, § 25 a) Abs. 3, auch ein Ausdruck gerade nicht zugelassen ist, kann zumindest eine Auszählung physischer Stimmzettel nicht geplant sein. Zu beachten ist, dass die vom BSI gemachten Anforderungen im Schutzprofil ausdrücklich keine Beobachtung und Überprüfbarkeit der Stimmenauszählung vorsehen.⁷¹⁰ Stattdessen sollen Schritte unternommen werden, das Vertrauen des Wählers in das Produkt zu stärken⁷¹¹. Da das Schutzprofil

⁷⁰⁹ Im Internet <https://www.uni-jena.de/Wahlamt.html>.

⁷¹⁰ Schutzprofil Rn. 425 (S. 78); https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Zertifizierung/Reporte/ReportePP/pp0037b_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=1 bzw. Zertifizierungsreport Kapitel 2 (S. 12ff.), https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Zertifizierung/Reporte/ReportePP/pp0037a_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

⁷¹¹ Zertifizierungsreport Kapitel 3 (S. 14) https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Zertifizierung/Reporte/ReportePP/pp0037a_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=1; detailliert Schutzprofil Rn. 430ff. (S. 78f.); https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Zertifizierung/Reporte/ReportePP/pp0037b_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

maßgeblich von Prof. Melanie Volkamer mitentwickelt wurde⁷¹², die grundsätzlich vom Konzept der Transparenz zu dem der Zertifizierung übergehen will⁷¹³, ist dies konsequent. Der Grundsatz der Öffentlichkeit/Transparenz der Wahl ist jedoch durch das verwendete System nicht gewahrt. Es genügt somit nicht den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zu Parlamentswahlen. Hierzu bezieht das OVG Thüringen in dieser Entscheidung keine Stellung, dieser Punkt wird jedoch auch im Normenkontrollantrag nicht beanstandet. Das Gebot der öffentlichen und transparenten Wahl wurde jedoch vor allem mit dem Manipulationspotential und einem möglicherweise entstehenden Schaden für die Allgemeinheit begründet.⁷¹⁴ Da dieses Risiko aber bei einer Hochschulwahl gerade nicht besteht ist es zulässig, hier Abstriche zuzulassen. Zudem ist bei den Wählern von einer größeren Kenntnis über elektronische Geräte, die Verwendung von Schutzsoftware wie etwa Virensclannern oder „Firewalls“ und auch die Verschlüsselung von Daten mit Passwörtern o.ä. auszugehen.⁷¹⁵ Vor allem aber findet hier eben keine Übertragung staatlicher Verantwortung statt. Hierauf hatte das Bundesverfassungsgericht maßgeblich die Notwendigkeit einer transparenten, öffentlichen Wahl gestützt.⁷¹⁶ Daher ist bei diesen Wahlen keine Notwendigkeit der Öffentlichkeit der Wahl gegeben, so wie diese auch im Grundsatz bei Wahlen und Abstimmungen der Selbstverwaltungskörperschaften nur eingeschränkt einzuhalten ist.⁷¹⁷ Dieser Ansatz findet jedoch im Urteil keine Erwähnung.

Zur Wahlbeteiligung ist zu sagen, dass sich bei dieser nicht die erwarteten großen Steigerungen verzeichnen lassen. Bei den Wahlen zu den Senaten, Fakultätsräten, Gleichstellungsbeauftragten: lag sie

⁷¹² Schutzprofil S. 2, https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Zertifizierung/Reporte/ReportePP/pp0037b_pdf.pdf;jsessionid=5C042161238D7EC914628BD22B8E62EB.1_cid369?__blob=publicationFile&v=1.

⁷¹³ Siehe hierzu Kapitel VI.4.; Melanie Volkamer/Guido Schryen/Lucie Langer/Axel Schmidt/Johannes Buchmann: „Elektronische Wahlen: Verifizierung vs. Zertifizierung“, Forschungsbericht des CASED der Universität Darmstadt, <https://epub.uni-regensburg.de/21295/>.

⁷¹⁴ BverfGE 123, 39(69 u. 72) – juris Rn. 108 und 112.

⁷¹⁵ Alexander Roßnagel/Philipp Richter: Internetwahlen an Hochschulen, DuZ 2014, S. 93(94).

⁷¹⁶ BverfGE 123, 39(68f.), juris Rn. 106ff.

⁷¹⁷ Siehe VII.1.c).

zwischen 60-85% (bei jeweils 10-70 Wahlberechtigten). In der Studierendenschaft (ca. 16.000 Wahlberechtigte) lag sie für die Fachschaftsräte bei 16,2%; für den Studierendenrat bei 9,2 %.⁷¹⁸ Dies liegt etwa im Durchschnitt der Wahlbeteiligungen an Hochschulen.⁷¹⁹ Im Vergleich zu den Wahlen im Jahr 2007 und 2010 - bei denen eine elektronische Stimmabgabe nicht möglich war - ließen sich keine signifikanten Steigerungen verzeichnen.⁷²⁰ Bei den Gremienwahlen 2016 ergab sich aber eine deutlich höhere Wahlbeteiligung: Im Vergleich zu den Wahlen im Jahr 2013 - die ebenfalls elektronisch durchgeführt wurden - stieg die Gesamtwahlbeteiligung von 8% auf 13,2%.⁷²¹ Die Grundannahme des OVG Thüringen im Urteil vom Mai 2013, wonach Abstriche am Grundsatz der Öffentlichkeit/Transparenz der Wahl zur Steigerung der Wahlbeteiligung gerechtfertigt sein könnten, wird also diesbezüglich nicht bestätigt.⁷²² Eine deutliche Steigerung der „Allgemeinheit“ der Wahl, die sich klar auf die Einführung elektronischer Elemente zurückführen ließe, ist eben nicht zu verzeichnen.⁷²³ Die Einführung von elektronischen Wahlen allein dadurch zu begründen eine Steigerung der Wahlbeteiligung erreichen zu wollen, wie dies etwa auch der Referentenentwurf zur Änderung des Hochschulgesetzes in Nordrhein-Westfalen angibt,⁷²⁴ geht an der Realität vorbei.

Daher kann diese Begründung auch nicht als Rechtfertigung herangezogen werden, die Transparenz oder Öffentlichkeit der Wahl weniger stark bzw. gar nicht beachten zu müssen. Abstriche in diesem

⁷¹⁸ Daten nach Wahlamt der FSU Jena, <https://www.uni-jena.de/Wahlergebnisse.html>.

⁷¹⁹ Studentische Wahlbeteiligung – Beitrag der FAZ, <http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/studenten-beteiligen-sich-selten-an-hochschulwahl-13877889.html>.

⁷²⁰ https://www.stura.uni-jena.de/downloads/wahlen/Wahlergebnisse_2010_FSR.pdf; https://www.stura.uni-jena.de/downloads/wahlen/Wahlergebnisse_2007_StuRa.pdf.

⁷²¹ https://www.uni-jena.de/Mitteilungen/160615_Wahlergebnisse.html.

⁷²² Nicole Goodman/Leah C. Stokes: “Reducing the Cost of Voting: An Evaluation of Internet Voting’s Effect on Turnout”, *British Journal of Political Science*, 2018, S. 1–13; Tobias Escher: Mobilisierung zu politischer Partizipation durch das Internet: Erwartungen, Erkenntnisse und Herausforderungen der Forschung, in *Analyse und Kritik*, Heft 2/2103, S. 449-476; anders – jedoch ohne Nennung klarer Belege – sieht dies Marco Rüttger: Online-Hochschulwahlen – (M)ein gutes Recht, *DUZ* 09/2016, <http://www.duz.de/duz-magazin/2016/09/online-hochschulwahlen---mein-gutes-recht/398>.

⁷²³ Auch wenn die Website des Anbieters POLYAS dies weiterhin verspricht - <https://www.polyas.de/hochschulen/hochschulwahlen/online>.

⁷²⁴ <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-784.pdf>, S. 37 des Entwurfs.

Bereich können nur durch die Besonderheiten der Wahlen in Selbstverwaltungskörperschaften⁷²⁵ legitimiert werden, da eben keine Übertragung staatlicher Gewalt stattfindet und daher auch eine Überprüfbarkeit durch die Öffentlichkeit nicht zwingend notwendig ist.

2. Geltung der Grundsätze für gesetzlich nicht vorgeschriebene Wahlen und Abstimmungen

Im folgenden Punkt wird erörtert, welche rechtlichen Vorgaben für freiwillige, gesetzlich nicht geregelte und vorgeschriebene Wahlen und Abstimmungen gelten. Neben den gesetzlich vorgeschriebenen und geregelten verbindlichen Partizipationsformen gibt es auch gesetzlich nicht vorgeschriebene Prozesse. Im Rahmen der Selbstverwaltungsautonomie der Kommunen können diese entscheiden, ob und wie diese Wahlen und Abstimmungen durchgeführt werden. So sich die Kommunen für die Durchführung von Wahlen und Abstimmungen entscheiden steht ihnen auch das Recht zu, hierfür das entsprechende Verfahren, etwa durch Satzung, zu regeln.

a) Gesetzlich nicht vorgeschriebene Wahlen und Abstimmungen auf kommunaler Ebene

Zunächst ist zu klären, welche Arten von Wahlen und Abstimmungen auf kommunaler Ebene existieren. Zur Stärkung des Konzepts der Selbstverwaltung und um den Einwohnern eine möglichst effektive Interessenvertretung zu ermöglichen, sind auf kommunaler Ebene verschiedene Möglichkeiten vorgesehen, die Einwohner zu beteiligen. Hierbei ist insbesondere an den Sachverstand bestimmter Einwohner zu denken⁷²⁶ oder aber an Gruppen, die in der Regel nicht oder zumindest nicht ausreichend repräsentiert sind. Diese können über

⁷²⁵ Oben dargestellt unter VII.1, vor allem VII.1.c).

⁷²⁶ In NRW etwa sieht § 58 Abs. 3 für Ausschüsse die Einbindung sachkundiger Bürger mit Stimmrecht oder gemäß Abs. 4 sachkundiger volljähriger Einwohner mit lediglich beratender Stimme vor. Auch in anderen Bundesländern können solche Personen als Ausschussmitglieder oder mit beratender Funktion bestellt werden. In den Gemeindeordnungen in Bayern, Hessen, Niedersachsen, im Saarland und von Bremerhaven gibt es die Funktion des beratenden Bürgers nicht.

Interessenvertretungen beteiligt werden, die von den jeweiligen Gruppen vorher gewählt werden, etwa Wahlen zum Seniorenbeirat⁷²⁷ oder Jugendparlament⁷²⁸. Die Seniorenvertretungen arbeiten nach dem Selbstverständnis der Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenvertretungen im vorparlamentarischen Raum als Bindeglied zwischen Politik, Verwaltung und älteren Menschen auf kommunaler oder Landesebene und ermöglichen und sichern vor diesem Hintergrund die Teilhabe älterer Menschen.⁷²⁹ Durch Jugendgremien sollen die Interessen von Kindern und Jugendlichen besser vertreten werden. Seniorenvertretungen gibt es in allen; Jugendparlamente in den meisten Bundesländern.⁷³⁰ Das Wahlverfahren können die Kommunen per Satzung normieren⁷³¹. In Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein gibt es gesetzliche Vorgaben auf landesrechtlicher Ebene.⁷³²

In Köln ist die Wahl durch städtische Satzung geregelt⁷³³, dort fand die letzte Seniorenvertretungswahl im Oktober 2016 statt. Die Wahl war aufgrund § 12 Abs. 1 Nr. 3 der Wahlordnung als reine Briefwahl ausgestaltet.⁷³⁴ Die von der Stadt Köln freiwillig durchgeführte Wahl zur Seniorenvertretung wird nun durch § 27a GO NRW gesetzlich gestärkt.

⁷²⁷ Die Gremien werden auch Seniorenvertretung, Seniorenrat u.ä. genannt.

⁷²⁸ Auch als Jugendbeirat, Jugendgemeinderat o.a. bezeichnet.

⁷²⁹ Übersicht auf <http://www.bag-lsv.de/>; zur Genese siehe Klaus Georg Salentin: Zur Partizipation und zum Selbstverständnis der Seniorenvertretungen in der BRD – Dokumentation und Erfahrungsbericht, 1986.

⁷³⁰ Siehe hierzu: Seniorenvertretungen – Politische Partizipation älterer Menschen in Bund, Land und Kommune, <http://www.bag-lsv.de/downloads/baglsvbroschuere2009doppelseite140509.pdf> und: Jugendparlamente (o.ä.) in Deutschland, http://www.aba-fachverband.org/fileadmin/user_upload_2008/Partizipation/sjb_juParl_info110702.pdf.

⁷³¹ In Schleswig-Holstein sind die dort sog. Seniorenbeiräte in § 42a der Kreisordnung und § 47d der Gemeindeordnung vorgesehen, Näheres wie etwa das Wahlverfahren ist jeweils durch Satzung zu regeln. In Mecklenburg-Vorpommern ist das Seniorenmitwirkungsgesetz zu beachten, die Wahlen sind aber auch hier gemäß § 9 Abs. 1 S. 2 per Satzung geregelt.

⁷³² In Schleswig-Holstein sind die dort sog. Seniorenbeiräte in § 42a der Kreisordnung und § 47d der Gemeindeordnung vorgesehen, Näheres wie etwa das Wahlverfahren ist jeweils durch Satzung zu regeln. In Mecklenburg-Vorpommern ist das Seniorenmitwirkungsgesetz zu beachten, die Wahlen sind aber auch hier gemäß § 9 Abs. 1 S. 2 per Satzung geregelt.

⁷³³ Verfügbar unter http://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/satzungen/wahlordnung_f%C3%BCr_die_wahl_der_seniorenvertretung_der_stadt_k%C3%B6ln_20160315.pdf.

⁷³⁴ <http://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/wahlen/seniorenvertretung>.

b) Insbesondere: § 27a GO NRW

Im Rahmen des „Gesetzes zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung“ vom 15. November 2016 wurde unter anderem in der Gemeindeordnung des Landes Nordrhein-Westfalen § 27a „Interessenvertretungen, Beauftragte“ neu eingeführt. Dieser sieht vor:

„Die Gemeinde kann zur Wahrnehmung der spezifischen Interessen von Senioren, von Jugendlichen, von Menschen mit Behinderung oder anderen gesellschaftlichen Gruppen besondere Vertretungen bilden oder Beauftragte bestellen.
Das Nähere kann durch Satzung geregelt werden.“

Die Landesseniorenvertretung NRW stimmte dieser Änderung grundsätzlich zu und sah hierin eine „Verbesserung“, auch wenn diese nach ihrer Ansicht hinter den durch den Koalitionsvertrag geweckten Erwartungen zurückblieb.⁷³⁵ Ergänzt wurde der ursprüngliche Entwurf um Satz 2 sowie den Zusatz „von Jugendlichen“ die zunächst nicht speziell aufgeführt waren⁷³⁶. Diese Änderung wurde u.a. von den kommunalpolitischen Vereinigungen verschiedener Parteien vorgeschlagen.⁷³⁷ Die nicht-verbindliche Einführung dieser speziellen Interessensvertretungen wurde meist begrüßt, da eine verbindliche Regelung die kommunale Selbstverwaltung zu sehr in der Organisationshoheit einschränken würde.⁷³⁸ Städtetag NRW, Landkreistag NRW und der Städte- und Gemeindebund NRW unterstützen in einer gemeinsamen Stellungnahme diese Auffassung und befürworteten eine offene Regelung.⁷³⁹ Das Gesetz verfolgt nach Bekunden der in NRW im Herbst 2016 regierenden Koalitionsparteien

⁷³⁵ Stellungnahme der Landesseniorenvertretung 16/4213 S. 1.

⁷³⁶ Siehe hierzu Beschlussempfehlung des Ausschusses für Kommunalpolitik, Drucksache 16/13334 vom 04.11.2016, S. 30; basierend auf der 131. Sitzung vom 30.09.2016, Apr 16/1458, ab S. 5.

⁷³⁷ Stellungnahme 16/4227, S. 1, aber auch Stellungnahme der Landesseniorenvertretung 16/4161 S.2 und 16/4213 S. 1.

⁷³⁸ So von Seiten kommunalpolitischer Vereinigungen in Stellungnahme 16/4227, S. 1.

⁷³⁹ Stellungnahme 16/4026, S. 2.

das Ziel, das kommunale Ehrenamt zu stärken. Damit soll mittelbar auch die kommunale Selbstverwaltung gestärkt werden.⁷⁴⁰

Insoweit ergibt sich auch eine Abgrenzung zur Regelung in § 27 GO NRW. In diesem ist die Bildung eines Integrationsrates ab einer Mindestanzahl von ausländischen Einwohnern zwingend oder auf Antrag vorgeschrieben (§ 27 GO NRW Absatz 1 Satz 1 und 2), wobei in Gemeinden, in denen diese Zahl nicht erreicht wird auch ein solcher gebildet werden kann (Absatz 1 Satz 3). Von dieser Möglichkeit machten im Jahre 2013 fünf Kommunen in Nordrhein-Westfalen Gebrauch.⁷⁴¹ Für die Wahlen zu diesem Rat schreibt Absatz 2 die Wahlgrundsätze allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim vor. Da der Integrationsrat keine Volksvertretung im Sinne des Artikel 28 Abs. 1 S. 2 GG darstellt und keine originäre Staatsgewalt ausübt ist dies verfassungsrechtlich nicht zwingend.⁷⁴² Die direkte Wahl der Mitglieder ist kommunalverfassungsrechtlich eine Besonderheit, denn grundsätzlich werden diese vom Rat bestimmt, vgl. §§ 50 Abs. 3, 57 und insbesondere 58 GO NRW. Eine Direktwahl von Personen in ein „Ratsgremium“ ist lediglich in § 57 Abs. 3 GO NRW vorgesehen. Für die Ausgestaltung der Wahlen gemäß § 27 GO NRW verbleibt den Kommunen also ein Gestaltungsspielraum⁷⁴³, der aber durch die Vorgaben in § 27 Abs. 2 GO NRW eingeschränkt ist.⁷⁴⁴ Die Wahlrechtsgrundsätze sind jedoch nicht so streng auszulegen wie bei Wahlen zu einer Volksvertretung.⁷⁴⁵ § 27 Abs. 11 GO NRW schreibt zudem die entsprechende Anwendung von Vorgaben von Vorschriften des Kommunalwahlgesetzes vor, soweit die Gemeinden nicht abweichende Regelungen treffen. Durch den Verweis auf §§ 26 und 27

⁷⁴⁰ Gesetzentwurf der SPD und Grünen Fraktion im Landtag NRW, Drucksache 12/16363 vom 01.07.2016, Punkte A und E.

⁷⁴¹ Sebastian Sanders in: Klaus-Viktor Kleebaum/Manfred Palmen, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen – Kommentar für die kommunale Praxis, 2013, § 27, S. 354.

⁷⁴² Frank Bätge: Wahlen und Abstimmungen in Nordrhein-Westfalen, Band II, 70.00, Erl. 3 und 72.02, Erl. 2; Sebastian Sanders in: Klaus-Viktor Kleebaum/Manfred Palmen, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen – Kommentar für die kommunale Praxis, 2013, § 27, S. 357.

⁷⁴³ Sebastian Sanders in: Klaus-Viktor Kleebaum/Manfred Palmen, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen – Kommentar für die kommunale Praxis, 2013, § 27, S. 358.

⁷⁴⁴ aaO., S. 357.

⁷⁴⁵ Frank Bätge: Wahlen und Abstimmungen in Nordrhein-Westfalen, Band II, 72.02, Erl. 2.

KWahlG NRW ist insbesondere die Möglichkeit der Briefwahl eröffnet. Abweichungen von den Regelungen der Absätze 3 und 11 sind jedoch in Einzelfällen möglich, insbesondere nach vorheriger Absprache im Rahmen der „Experimentierklausel“ des § 129 GO NRW.⁷⁴⁶

§ 27a GO NRW enthält demgegenüber keine Regelungen bezüglich des Wahlverfahrens. Daraus ist herzuleiten, dass der Gestaltungsspielraum für die Regelung des Wahlverfahrens hier noch stärker ausgeprägt ist. Auch die nach § 27a GO gewählten Interessenvertretungen sind nicht als Volksvertretung im Sinne von Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG anzusehen. Hier wird nicht direkt Staatsmacht vom Souverän zu Vertretungen übertragen. Daher gelten die Wahlrechtsgrundsätze auch nicht direkt für diese. Grundlegende Aspekte der Demokratie sind jedoch auch hier zu wahren. Aus der demokratisierenden Funktion der Wahlrechtsgrundsätze ergibt sich ein grundsätzlicher Geltungsanspruch auch für diese Wahlen.⁷⁴⁷ Die Grundsätze gelten aber nicht in der Strenge wie für Parlamentswahlen.⁷⁴⁸ Bei der Ausgestaltung ist hier ein besonders großer Gestaltungsspielraum anzunehmen.⁷⁴⁹ Auf diese Wahlen ist daher auch die Rechtsprechung des BVerfG⁷⁵⁰ zur Notwendigkeit der öffentlichen Wahl nicht anzuwenden.⁷⁵¹

c) Anzuwendende Grundsätze

Zu klären ist nun, welche Grundsätze bei Wahlen in diesen Bereichen wie zu beachten sind.

⁷⁴⁶ Sebastian Sanders in: Klaus-Viktor Kleerbaum/Manfred Palmen, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen – Kommentar für die kommunale Praxis, 2013, § 27, S. 370.

⁷⁴⁷ Nils Bremke: Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl und Internetwahlen, MMR2004, S. IX(X).

⁷⁴⁸ Johannes Buchmann/Alexander Roßnagel: Das Bundesverfassungsgericht und Telemedienwahlen – Zu den Auswirkungen des Urteils des BVerfG zu Elektronischen Wahlgeräten für die Durchführung von „Internetwahlen“ in nicht-politischen Bereichen, Kommunikation und Recht 2009, S. 543(544).

⁷⁴⁹ aaO., S. 545.

⁷⁵⁰ BVerfG „Wahlcomputer“, BVerfGE 123, 39(68), als juris-Dokument verfügbar, dort Rn. 106.

⁷⁵¹ Siehe direkt VII.2.c)ff).

aa) Allgemeinheit der Wahl

Die Teilnahme an Wahlen zu speziellen Interessenvertretungen steht von Natur aus nur einem eingeschränkten Personenkreis zur Verfügung. Von diesen darf aber niemand unberechtigterweise ausgeschlossen werden. Bei der Nutzung von elektronischen Medien ist daher auch hier sicherzustellen, dass dies nicht die einzige Teilnahmemöglichkeit sein darf, eine Alternative wie Brief- oder Urnenwahl muss ermöglicht werden.

Zudem darf die Wahl nur Wahlberechtigten offenstehen. Es müssen also auch hierbei Verfahren zur eindeutigen und sicheren Identifikation und Authentifizierung des Wählers herangezogen werden.

bb) Unmittelbarkeit der Wahl

Bei Wahlen nach § 27a GO wird - anders als etwa bei Wahlen zum Stadt- oder Gemeinderat - nicht direkt Staatsmacht übertragen. Eine demokratische Legitimation ist zudem grundsätzlich auch dann denkbar, wenn sich diese nicht direkt aus der Wählerentscheidung herleitet, sondern über eine Legitimationskette. So wird auch beispielsweise der Bundespräsident nicht unmittelbar gewählt, gleiches gilt für die Ministerpräsidenten der Länder oder den Bundeskanzler. Die Einhaltung dieses Grundsatzes ist also bei Wahlen nach § 27a GO nicht zwingend erforderlich. Die Wahrung der Unmittelbarkeit stellt aber auch kaum Probleme dar.

cc) Freiheit der Wahl

Der Grundsatz der freien Wahl bildet ein Kernelement der demokratischen Legitimation. Hier dürfen daher keinerlei unberechtigte Beeinflussungen der Wähler zugelassen werden, der Grundsatz der „Freiheit“ ist daher auch im Prinzip in diesem Bereich ebenso zu garantieren und wahren wie etwa bei Parlamentswahlen.

Dies ist insbesondere bei Distanzwahlen, wie dargelegt problematisch, es gibt aber die aufgezeigten Möglichkeiten⁷⁵² des Schutzes der freien Wählerentscheidung.

dd) Gleichheit der Wahl

Die in § 27a GO NRW normierten Gremien sollen gerade dazu dienen, spezifische Interessen zu vertreten. Diesem Ziel ist auch der Grundsatz der „gleichen“ Wahl nachrangig. Ebenso wie etwa bei Wahlen an Hochschulen dürfen auch hier Stimmgewichtungen oder ähnliche Ungleichbehandlungen vorgenommen werden, wenn hierdurch dem Ziel besser entsprochen werden kann. Die formelle Wahlgleichheit kann aber gewahrt werden. Jeder Wähler hat gleich viele Stimmen, es ist durch technische Vorkehrungen zu verhindern, dass jemand mehrfach wählt.

ee) Geheimheit der Wahl

Das Prinzip der „geheimen“ Wahl oder Abstimmung stützt und schützt die „Freiheit“ dieser. Als absolutes Kernelement der Demokratie ist daher auch hier zu garantieren, dass eine anonyme Teilnahme möglich ist und kein Dritter erfahren darf, wie die individuelle Entscheidung des Wählers ausfiel. Bei der Präsenzwahl ist das durch Wahlkabinen zu ermöglichen, bei der Distanzwahl durch Verschlüsselung der elektronischen Stimme.

ff) Öffentlichkeit der Wahl

Bei Wahlen nach § 27a GO NRW oder vergleichbaren Wahlen von speziellen Interessenvertretungen wird keine staatliche Verantwortung übertragen.⁷⁵³ Damit entfällt die seitens des BVerfG vorgebrachte

⁷⁵² Oben III.5.

⁷⁵³ Vgl. Frank Bätge: Wahlen und Abstimmungen in Nordrhein-Westfalen, Band II, 70.00, Erl. 3 und 72.02, Erl. 2; Sebastian Sanders in: Klaus-Viktor Kleerbaum/Manfred Palmen, Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen – Kommentar für die kommunale Praxis, 2013, § 27, S. 357.

grundlegende Begründung⁷⁵⁴ für die Notwendigkeit der Nachvollziehbarkeit durch den Wähler.

Zudem ist die Transparenz des Wahlvorganges grundsätzlich notwendig um ein Vertrauen in diesen zu bilden.⁷⁵⁵ Hier kann insbesondere bei Wahlen innerhalb spezieller Gruppen der Grundsatz der Öffentlichkeit durch andere vertrauensbildende Methoden⁷⁵⁶ wie etwa die Veröffentlichung der Wahlsoftware oder stichprobenartige Kontrollen ersetzt werden. Schließlich ist 1) bei diesen Wahlen das Risiko der versuchten Manipulation deutlich geringer als bei einer Bürgermeister- oder Landtagswahl und 2) wiegen die Nachteile selbst bei einer erfolgreichen Manipulation deutlich weniger schwer.

Auch ist bei Anwendung des Grundsatzes der Wähler ohne Sachkenntnisse⁷⁵⁷ bzw. nähere computertechnische Kenntnisse als Maßstab heranzuziehen.⁷⁵⁸ Hier ist davon auszugehen, dass Jugendliche mit den modernen technischen Möglichkeiten weitaus vertrauter sind als der „durchschnittliche“ Wähler bei einer Bundestagswahl. Dies gilt umso eher bei Wahlen an Universitäten. Anders wäre dies etwa bei einer Seniorenbeiratswahl.

Bei Wahlen nach § 27a GO NRW sind also Alternativen zum Gebot der Öffentlichkeit der Wahl vorstellbar und Abstriche bei den Wahlrechtsgrundsätzen im Rahmen einer Abwägung mit anderen wichtigen Werten möglich. Ein mögliches Verfahren für eine Online-Wahl nach § 27a GO NRW wird noch vorgeschlagen.⁷⁵⁹

⁷⁵⁴ BVerfGE 123, 39(68), als juris-Dokument verfügbar, dort Rn. 106.

⁷⁵⁵ Ebd.

⁷⁵⁶ Siehe ausführlich hierzu VI.4.

⁷⁵⁷ BVerfGE 123, 39(71), als juris-Dokument verfügbar, Rn. 118.

⁷⁵⁸ aaO., Rn. 119.

⁷⁵⁹ Punkt XII.

VIII. Online-Wahlen in Estland und Übertragbarkeit auf Wahlen und Abstimmungen in Deutschland

Nun ist rechtsvergleichend der baltische Staat Estland zu betrachten, der in vielen Gebieten der elektronischen Partizipation als wegweisend angesehen wird.⁷⁶⁰ Estland bezeichnet sich selbst als führende Nation im Bereich Digitalisierung und entschied sich ganz bewusst dazu, eine „E-Society“ zu werden.⁷⁶¹ Der Zugang zum Internet ist gesetzlich garantiert.⁷⁶² Das Land führte 2001 die „X-Road“ ein, mit dem Dateien und Speicher vernetzt werden⁷⁶³, 2002 wurde der elektronische Ausweis eingeführt⁷⁶⁴ und seit 2005 sind Wahlen über das Internet möglich⁷⁶⁵. Am 29.09.2017 fand in der Hauptstadt Tallinn auch im Rahmen der rotierenden Ratspräsidentschaft der EU der „Digitale Gipfel“ statt.⁷⁶⁶ Der estnische Ministerpräsident Jüri Ratas sagte zum Thema: „Für die digitale Gesellschaft brauchen wir drei Dinge – die richtige Infrastruktur, die richtigen Regeln und die richtige Einstellung“⁷⁶⁷.

⁷⁶⁰ https://www.welt.de/print/welt_kompakt/webwelt/article138597138/Estland-ist-in-EU-digitaler-Vorreiter.html; <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/Internet-ueberall-digitaler-pionier-estland-14593107.html>; <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/reinhard-mohn-preis/projektnachrichten/recherchereise-estland/>; <http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.estland-als-digitaler-vorreiter-wunderdinge-aus-dem-silicon-valley-europas.f325b055-c099-4211-af53-d725b90f1f0f.html>.

⁷⁶¹ <https://www.visitestonia.com/de/uber-estland/estland-eine-digitale-gesellschaft>; <https://e-estonia.com/the-story/how-we-got-there/>.

⁷⁶² <https://www.rwe-highspeed.de/freies-Internet-in-estland-ist-ein-grundrecht/>; <https://www.nzz.ch/international/europa/zu-besuch-in-der-zukunft-1.18491451>; Florian Hartleb: „Estland als Trendsetter Europas“, <http://www.tagesspiegel.de/meinung/andere-meinung/estland-als-trendsetter-europas-digitales-staat-up/12872154.html>.

⁷⁶³ <https://e-estonia.com/?component=x-road>.

⁷⁶⁴ <https://e-estonia.com/?component=electronic-id-card>.

⁷⁶⁵ <https://e-estonia.com/?component=i-voting>.

⁷⁶⁶ <https://www.eu2017.ee/de/political-meetings/digitales-gipfeltreffen-der-europaeischen-union>.

⁷⁶⁷ Übersetzt aus dem Englischen nach der Erklärung von Jüri Ratas, <https://www.youtube.com/watch?v=pVW1ikLo6eU>.

1. Das Wahl- und Abstimmungssystem in Estland

In der 1992 erneut unabhängig gewordenen Republik Estland herrscht, ebenso wie in der Bundesrepublik Deutschland, der repräsentative Aspekt der demokratischen Teilhabe vor. Estland ist ebenfalls eine parlamentarische Demokratie.⁷⁶⁸ Grundrechte und Gewaltenteilung sind in der Verfassung verankert.⁷⁶⁹ Das Staatsoberhaupt (Präsident) wird vom Parlament gewählt; es hat eine repräsentative Funktion.⁷⁷⁰ Die Regierung unter Leitung des Ministerpräsidenten ist dem Parlament verantwortlich. Die estnische Verfassung garantiert Esten wie Nicht-Esten dieselben Grundrechte.⁷⁷¹ Estland trat zum 01.05.2004 der Europäischen Union (EU) bei, im Zeitraum 01.07. bis 31.12.2017 hatte das Land erstmals die rotierende Ratspräsidentschaft der EU inne. § 60 S. 1 der estnischen Verfassung postuliert für die Wahlen zum *Riigikogu* (wörtlich Reichs- bzw. Staatsversammlung oder Staatsrat, gemeint ist das Parlament) die Kriterien der freien, allgemeinen, gleichen, direkten und geheimen Wahl⁷⁷². Es gelten also - wenn man „direkt“ als Synonym für „unmittelbar“ ansieht - die gleichen geschriebenen Grundsätze wie bei Wahlen zum Bundestag in der Bundesrepublik Deutschland in Artikel 38 Abs. 1 GG. Parlamentswahlen fanden 1992, 1995 und dann gem. § 60 Abs. 3 der Estnischen Verfassung alle vier Jahre statt, und zwar am jeweils ersten Sonntag im März des jeweiligen Jahres.⁷⁷³ Bei den Wahlen hat jeder Wähler eine Stimme, hiermit werden in den zwölf Wahlkreisen⁷⁷⁴ die 101 Abgeordneten⁷⁷⁵ gewählt. Dabei sind - ermittelt nach dem

⁷⁶⁸ Priit Vinkel: Internet Voting in Estonia, in: Peeter Laud, NordSec 2001, LCNS 7161, 2012, S. 4-12, hier S. 4; Sebastian Gottschalk: Die Wahl zum Deutschen Bundestag und zum estnischen Parlament im Vergleich, KommunalPraxis Wahlen 2012, S. 104.

⁷⁶⁹ Sebastian Gottschalk: Die Wahl zum Deutschen Bundestag und zum estnischen Parlament im Vergleich, KommunalPraxis Wahlen 2012, S. 104.

⁷⁷⁰ Ebd.

⁷⁷¹ Website des Auswärtigen Amts zum Staatsaufbau Estlands, <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Estland/Innenpolitik.html>.

⁷⁷² Verfassungstext abrufbar auf Deutsch unter <http://www.verfassungen.eu/ee/>.

⁷⁷³ National Electoral Committee: Elections in Estonia – 1992-2015, 2016, S. 3.

⁷⁷⁴ <http://www.vvk.ee/info-for-voters/forming-polling-stations-and-districts/>.

⁷⁷⁵ Die Zahl ist festgeschrieben in § 60 Abs. 1 S. 1 der Estnischen Verfassung.

Hare/Niemeyer Verfahren - in jedem Wahlkreis fünf bis 14 Mandate zu erringen.⁷⁷⁶

Unterhalb der nationalen Ebene gibt es 15 Landkreise⁷⁷⁷ mit von der Regierung ernannten Landräten. In 30 Städten und 185 Gemeinden wird (auch unter Beteiligung der aufenthaltsberechtigten Nicht-Esten) gewählt.⁷⁷⁸ Die Estnische Verfassung regelt in § 156 hierzu die Wahlen auf kommunaler Ebene. 1993 wurde das Kommunalwahlgesetz⁷⁷⁹ vom *Riigikogu* verabschiedet, hiernach finden Wahlen zu Stadträten und Gremien für die Landkreise statt.⁷⁸⁰ Die letzten Kommunalwahlen fanden am 15.10.2017 statt.⁷⁸¹ Die Wahlperiode betrug zunächst drei Jahre, seit 2005 vier Jahre.⁷⁸² § 1 des Kommunalwahlgesetzes sieht freie, allgemeine, gleiche, direkte (unmittelbare) und geheime Wahlen vor⁷⁸³, auch hier ist daher eine Übereinstimmung mit den Regelungen des Artikel 28 GG für kommunale Wahlen in Deutschland festzustellen. Abstimmungen werden nur in Einzelfällen auf Beschluss des Parlaments Estlands durchgeführt, vgl. § 105 der estnischen Verfassung. 1992 entschied der Hohe Rat, als Vorgänger des Parlaments, im gleichen Jahr eine Volksabstimmung über die vorgeschlagene neue Verfassung für die Republik Estland abzuhalten. Im April 1992 wurden die hierfür notwendigen Voraussetzungen festgelegt, basierend auf dem Wahlgesetz für die Parlamentswahl der Republik Estland. Hierdurch wurde das passive Wahlrecht bestimmt und eine nationale Wahlbehörde mit örtlichen Unterbehörden gebildet. Im Mai 1992 wurden organisatorischen Details für das Referendum

⁷⁷⁶ Genauer dargestellt bei Sebastian Gottschalk: Die Wahl zum Deutschen Bundestag und zum estnischen Parlament im Vergleich, KommunalPraxis Wahlen 2012, S. 104(106) und unter <https://www.riigikogu.ee/en/introduction-and-history/riigikogu-tasks-organisation-work/elections-riigikogu/>.

⁷⁷⁷ Sebastian Gottschalk: Die Wahl zum Deutschen Bundestag und zum estnischen Parlament im Vergleich, KommunalPraxis Wahlen 2012, S. 104.

⁷⁷⁸ Website des Auswärtigen Amtes zum Staatsaufbau Estlands, <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/Estland/Innenpolitik.html>.

⁷⁷⁹ Text auf Englisch verfügbar unter <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/514112016001/consolide>.

⁷⁸⁰ National Electoral Committee: Elections in Estonia – 1992-2015, 2016, S. 88.

⁷⁸¹ <https://www.valimised.ee/en/municipal-council-election-2017>.

⁷⁸² National Electoral Committee: Elections in Estonia – 1992-2015, 2016, S. 93.

⁷⁸³ Text des Gesetzes auf Englisch abrufbar im Internet unter <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/511072016012/consolide>.

festgelegt, welches am 28.06.1992 stattfand und die Verfassung bestätigte.⁷⁸⁴

1994 wurde ein Gesetz zur Abhaltung von Referenden vom estnischen Parlament verabschiedet, welches nie zur Anwendung kam. 2002 wurde ein neues Gesetz angenommen, auf dessen Grundlage am 2003 über den Beitritt Estlands zur Europäischen Union abgestimmt wurde.⁷⁸⁵ Mit dieser wurde der 2002 vorgeschlagenen Verfassungsänderung zugestimmt und Estland trat der Europäischen Union bei.⁷⁸⁶ Für beide Referenden war der Einsatz elektronischer Wahlsysteme nicht vorgesehen.

Die Verfassung enthält selbst keine Regelungen zur Nutzung des Internets oder anderer elektronischer Systeme für Wahlen und Abstimmungen. Diese finden sich in den jeweiligen Wahlgesetzen.⁷⁸⁷

2. Elektronische verbindliche Partizipation in Estland

Estland gilt im Hinblick auf elektronische Partizipation als weltweiter Vorreiter. Wahlen sind dort auch über das Internet möglich (Online- bzw. I-Voting). Für Referenden ist in Kapitel 7 des Gesetzes zu Referenden⁷⁸⁸ ebenfalls die elektronische Variante vorgesehen.

Im Jahre 2005 wurde in Estland den Wählern erstmals weltweit⁷⁸⁹ die zusätzliche Möglichkeit gegeben, über das Internet an den landesweiten Kommunalwahlen teilzunehmen.⁷⁹⁰ Bis zum Jahre 2016 wurden acht Wahlen so abgehalten – zum Nationalparlament, zum Europäischen Parlament und auf kommunaler Ebene. Die Anzahl der Wahlberechtigten lag jeweils bei etwa einer Million, je nach Art der Wahl.⁷⁹¹

⁷⁸⁴ National Electoral Committee: Elections in Estonia – 1992 - 2015, 2016, S. 16f.

⁷⁸⁵ aaO., S. 20.

⁷⁸⁶ aaO., S. 21.

⁷⁸⁷ Ülle Madise/Priit Vinkel: Constitutionality of Remote Internet Voting: The Estonian Perspective, *Juridica International* 18 (2001), S. 4 (8).

⁷⁸⁸ Auf Englisch verfügbar unter <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/514112013007/consolide/current>.

⁷⁸⁹ Priit Vinkel: Internet Voting in Estonia, in Peeter Laud: NordSec 2001, LCNS 7161, 2012, S. 4.

⁷⁹⁰ Kristjan Vassil in Einführung zu: Mihkel Solvak/Vassil: E-Voting in Estonia, 2016, S. 2.

⁷⁹¹ Kristjan Vassil, Introduction in: Mihkel Solvak/Kristjan Vassil: E-Voting in Estonia, 2016, S. 3.

Erste maßgebliche Voraussetzung für die Einführung einer elektronischen Wahl war zunächst das Gesetz zum Schutz persönlicher Daten aus dem Jahre 1996.⁷⁹² Das Gesetz wurde mehrfach geändert, regelt aber weiterhin, wie persönliche Daten verarbeitet und gespeichert werden dürfen, die staatliche Aufsicht hierüber und die Haftung für mögliche Verstöße gegen die Regelungen.⁷⁹³

Im Jahr 2000 folgte das Gesetz zur öffentlichen Information, welches den Zugang zu öffentlichen Daten und die Kontrolle der Arbeit des öffentlichen Sektors ermöglicht.⁷⁹⁴ Im gleichen Jahr folgten die Gesetze zum Einwohnerregister⁷⁹⁵ und zur digitalen Signatur⁷⁹⁶. Auf Grundlage dieser Normen wurde ab Januar 2002 mit der Ausgabe von Personalausweisen begonnen, die über digitale Funktionen verfügten.⁷⁹⁷ Das Gesetz zu Identitätsdokumenten aus dem Jahre 2000 schreibt in § 5 in Zusammenhang mit Kapitel 5 des Gesetzes vor, dass jeder Bürger oder mit dauerhafter Aufenthaltserlaubnis ausgestatteter Ausländer ab 15 Jahren eine solche Identitätskarte haben muss.⁷⁹⁸

In den folgenden Jahren wurden die Nutzungsmöglichkeiten der Ausweispapiere mit digitaler Signatur kontinuierlich ausgebaut, wobei eine Zusammenarbeit des Staates mit privaten Unternehmen hervorzuheben ist. Lagen die Einsatzfelder der digitalen Ausweispapiere zunächst im Bankbereich und Telekommunikationssektor, wurden die Einsatzmöglichkeiten auf weitere Gebiete, vor allem im staatlichen Sektor ausgeweitet.⁷⁹⁹ Die faktische Nutzung der digitalen Signatur und der elektronischen Ausweispapiere nahm dadurch stetig zu. Neben dem elektronischen

⁷⁹² Kristjan Vassil: The Estonian E-Government Ecosystem in: Mikhel Solvak/Vassil: E-Voting in Estonia, 2016, S. 19.

⁷⁹³ Englischer Text verfügbar unter <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/512112013011/consolide>.

⁷⁹⁴ Abrufbar auf Englisch unter <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/514112013001/consolide>.

⁷⁹⁵ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/516012014003/consolide>.

⁷⁹⁶ <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/530102013080/consolide>.

⁷⁹⁷ Kristjan Vassil: The Estonian E-Government Ecosystem in: Mikhel Solvak/Vassil: E-Voting in Estonia, 2016, S. 21.

⁷⁹⁸ Gesetzestext auf Englisch unter <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/504112013003/consolide>; Ülle Madise/Priit Vinkel: Constitutionality of Remote Internet Voting: The Estonian Perspective, *Juridica International* 18 (2001), S. 4(5); Priit Vinkel: Internet Voting in Estonia, in Peeter Laud: NordSec 2001, LCNS 7161, 2012, S. 4-6).

⁷⁹⁹ Überblick bei Kristjan Vassil: The Estonian E-Government Ecosystem, in: Mikhel Solvak/Vassil: E-Voting in Estonia, 2016, S. 21-37.

Ausweis ist ein Computer mit Internet-Zugang sowie ein Lesegerät („smart-card reader“) notwendig. Diese sind für etwa 10 Euro in vielen Geschäften erhältlich. Alternativ kann eine „Mobile-ID“ verwendet werden. Hierzu ist ein modernes Mobiltelefon mit einer gesicherten SIM-Karte notwendig, dazu erhält jeder Nutzer zwei voneinander unabhängige Geheimnummern (PINs).⁸⁰⁰ Mit dem maschinenlesbaren Ausweis können auch Dokumente verschlüsselt werden.⁸⁰¹

2002 wurden die Voraussetzungen für die elektronische Wahl geschaffen. Das Gesetz zur Regelung der kommunalen Wahlen sah eine Einführung der Internet-basierten Wahl für die Wahlen ab 2005 vor. Dies gab den staatlichen Organisatoren Zeit zur Vorbereitung der elektronischen Wahl, wie etwa Ausschreibung des Systems und der Software, und ermöglichte auch eine Diskussion und rechtliche Überprüfung der Wahlrechtsänderung.⁸⁰² Die Wahl per Internet sollte neben die Methoden der Urnenwahl und Briefwahl treten.⁸⁰³

Die Nationale Wahlbehörde begann 2003 mit dem Aufbau eines Systems für die Internetgestützte Wahl, Anfang 2004 erfolgte die Ausschreibung für die verwendeten Programme, die estnische Firma Cybernetica Ltd.⁸⁰⁴ gewann diese. Im Laufe des Jahres 2005 wurde das System in Tallinn mehrfach erfolgreich getestet. Die Firma liefert bis heute die Software für die Internet-Wahlen in Estland.⁸⁰⁵

Seit der Einführung wurden in Estland 1,24 Millionen digitale Personalausweise ausgegeben. Bis Juni 2015 wurden diese 353 Millionen Mal zur persönlichen Identifizierung und 222 Millionen Mal für eine digitale Signatur verwendet.⁸⁰⁶ Sowohl der Zugang zum

⁸⁰⁰ Kristjan Vassil: Einführung, in: Mikhel Solvak/Vassil: E-Voting in Estonia, 2016, S. 5; Priit Vinkel: Internet Voting in Estonia, S. 6.

⁸⁰¹ Priit Vinkel: Internet Voting in Estonia, S. 6.

⁸⁰² Priit Vinkel: Historical Development and Legal Aspects in: Mikhel Solvak/Kritjan Vassil: E-Voting in Estonia, 2016, S. 43f.

⁸⁰³ Ülle Madise/Priit Vinkel: Internet Voting in Estonia: From Constitutional Debate to Evaluation of Experience over Six Elections, in: Tanel Terikmäe (Ed.): Regulating eTechnologies in the European Union, 2014, S. 53(54).

⁸⁰⁴ Website der Firma auf Englisch: www.cyber.ee/en.

⁸⁰⁵ Ülle Madise/Priit Vinkel: Internet Voting in Estonia: From Constitutional Debate to Evaluation of Experience over Six Elections, in: Tanel Terikmäe (Ed.): Regulating eTechnologies in the European Union, 2014, S. 53(55).

⁸⁰⁶ Kristjan Vassil in: Mikhel Solvak/Vassil: E-Voting in Estonia, 2016, S. 21; Priit Vinkel mit den Zahlen von 2011, Internet Voting in Estonia, in: Peeter Laud (Hrsg.), NordSec 2001, LCNS 7161, 2012, S. 4(7).

Internet, als auch die Verfügbarkeit der digital nutzbaren Ausweispapiere, ist daher sehr weit verbreitet.⁸⁰⁷ Nutzten zu Beginn nur etwa 2% der Wähler (einige 10.000 Personen) die Möglichkeit der Stimmabgabe über das Internet waren dies zum Höchststand 2014 etwa ein Drittel, die Zahlen liegen nun stabil bei etwa 30% der abgegebenen Stimmen.⁸⁰⁸ Zahlen für die Kommunalwahl 2017 wurden noch nicht veröffentlicht.⁸⁰⁹

Trotz der gemachten positiven Erfahrungen ist eine komplette Abschaffung der „traditionellen“ Wahl mit Stimmzettel und Urne im Wahlraum nicht geplant.⁸¹⁰ Der Wahlzeitraum der Online-Wahl soll aber dem der „traditionellen“ Wahl angeglichen werden.⁸¹¹

3. Darstellung des verwendeten technischen Systems für Online-Partizipation in Estland

Der Wahlvorgang über das Internet läuft wie folgt ab⁸¹²: Mehrere Tage vor dem eigentlichen Wahltag wird eine von der nationalen Wahlbehörde betriebene Website freigeschaltet. Zur Wahl führt der Wähler seinen elektronischen Ausweis in das Kartenlesegerät eines Computers, der mit dem Internet verbunden ist, ein. Dann muss der Wähler ein Programm für das Wählen per Internet herunterladen. Mithilfe des elektronischen Ausweises und der ersten, vierstelligen, Geheimzahl identifiziert sich der Wähler. Seine Wahlberechtigung wird dann vom System geprüft.

⁸⁰⁷ Kristjan Vassil in: Mikhel Solvak/Vassil: E-Voting in Estonia, 2016, S. 5.

⁸⁰⁸ Daten der Estnischen Wahlbehörde unter <http://www.vvk.ee/voting-methods-in-estonia/engindex/statistics>; Kristjan Vassil in: Mikhel Solvak/Vassil: E-Voting in Estonia, 2016, S. 3; Priit Vinkel: Internet Voting in Estonia, S. 4(5); ebenso Ülle Madise/Priit Vinkel: Constitutionality of Remote Internet Voting: The Estonian Perspective, *Juridica International* 18 (2001), S. 4.

⁸⁰⁹ Vgl. <https://kov2017.valimised.ee/osavotu-statistika.html>.

⁸¹⁰ Priit Vinkel: Internet Voting in Estonia, S. 10.

⁸¹¹ aaO., S. 11.

⁸¹² Siehe hierzu Kristjan Vassil in: Mikhel Solvak/Vassil: E-Voting in Estonia, 2016, S. 7-10; Ülle Madise/Priit Vinkel: Constitutionality of Remote Internet Voting: The Estonian Perspective, *Juridica International* 18 (2001), S. 4 (5ff.); <http://vvk.ee/public/EHS/IVXV-UK-1.0-eng.pdf>; ein Video hierzu auf Englisch findet sich unter: <http://www.vvk.ee/Voting-methods-in-estonia>.

Nach positiver Identifikation wird die Liste der Kandidaten freigeschaltet. Aus dieser kann der Wähler seine Auswahl treffen und diese mit der zweiten, fünfstelligen, Geheimzahl bestätigen. Nach Bestätigung wird die Stimme elektronisch verbucht. Die Übertragung der Stimme erfolgt, wie bei der Briefwahl, mittels eines „Zwei-Umschlag Prinzips“⁸¹³: Im inneren digitalen Umschlag befindet sich die abgegebene Stimme ohne Hinweise auf den Wähler. Der äußere Umschlag enthält die zur Authentifizierung des Wählers notwendigen Daten. Dieser äußere Datensatz wird verwendet, um den Wähler als wahlberechtigt zu identifizieren. Sodann wird der innere, anonyme Datensatz hiervon getrennt und die darin enthaltene Stimme gezählt. Das für die Wahl verwendete Computerprogramm verschlüsselt beide Datensätze mithilfe der beiden unabhängigen PINs. Hierbei wird eine doppelte asymmetrische Verschlüsselung⁸¹⁴ verwendet.

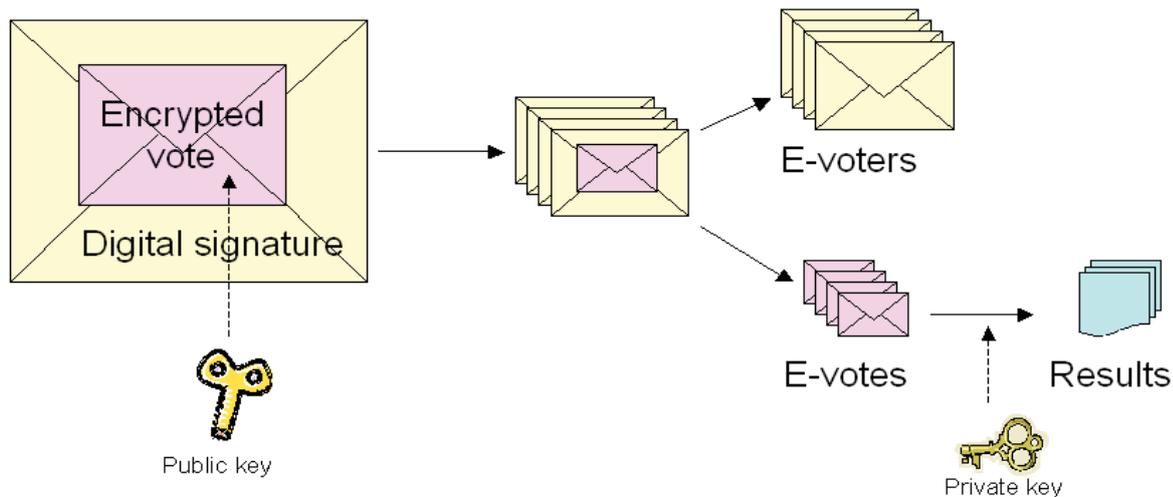
Um die Stimmen auszulesen, müssen diese entschlüsselt werden. Der hierzu notwendige Code ist so unter allen Mitgliedern der Nationalen Wahlkommission aufgeteilt, dass sie nur alle gemeinsam am Wahltag die Entschlüsselung vornehmen können.⁸¹⁵ Grafisch dargestellt sieht das Verfahren wie folgt aus⁸¹⁶:

⁸¹³ Hierzu ausführlich die Darstellung der Estnischen Wahlbehörde, <http://vvk.ee/public/EHS/IVXV-UK-1.0-eng.pdf>, S. 7.

⁸¹⁴ Bei diesem Verfahren werden zwei voneinander unabhängige Schlüssel generiert. Der „private“ Schlüssel existiert nur in einem abgeschlossenen, sicheren Modul. Der „öffentliche“ Schlüssel wird genutzt, um die abgegebene Stimme zu verschlüsseln. Zur Entschlüsselung müssen dann die beiden Schlüssel zusammengeführt werden.

⁸¹⁵ Priit Vinkel: Internet Voting in Estonia, S. 7.

⁸¹⁶ Entnommen aus Mikkel Solvak/Kristjan Vassil, E-Voting in Estonia, 2016, S. 8.



Grafische Darstellung des Estnischen I-Voting Systems

Um die Sicherheit der Online-Wahl zu garantieren gelten folgende Prinzipien:⁸¹⁷

- Der Wähler muss selbst wählen. Es ist verboten, einen anderen elektronischen Ausweis oder fremde Geheimnummern zu nutzen, ebenso ist es nicht erlaubt seine PINs oder Ausweispapiere anderen zu geben. Das Zuwiderhandeln stellt eine Straftat dar, die nach § 157 1 und 2 des estnischen Strafgesetzes mit bis zu drei Jahren Gefängnis bestraft werden kann.⁸¹⁸
- Es soll nur ein sicherer Computer verwendet werden, also entweder das eigene Gerät oder eines einer vertrauenswürdigen Person.
- Die Online-Wahl ist in einem bestimmten Zeitraum vor dem eigentlichen Wahltag möglich. Bei den Kommunalwahlen 2017 war es eine Woche lang möglich, ab dem 10. Tag bis zum 4. Tag vor dem eigentlichen Wahltag.⁸¹⁹ Bis jetzt kann eine Wahl über das Internet nicht bis zum eigentlichen Wahltag erfolgen, da die Daten noch übermittelt werden müssen, zudem muss überprüft werden, dass keine doppelte Stimmabgabe vorliegt. Noch gibt es kein landesweites

⁸¹⁷ Darstellung der Estnischen Wahlbehörde, <http://vvk.ee/public/EHS/IVXV-UK-1.0-eng.pdf>, S. 6 und Kristjan Vassil in: Mikhel Solvak/Vassil: E-Voting in Estonia, 2016, S. 9.

⁸¹⁸ Priit Vinkel: Internet Voting in Estonia, S. 7.

⁸¹⁹ <https://www.valimised.ee/en/municipal-council-election-2017>.

elektronisches Wahlregister, das einen solchen Abgleich ermöglichen würde. Auch werden so größere Probleme vermieden, wenn das System nicht funktionieren sollte. Es wäre dem Wähler dann weiterhin möglich, an der Urne seine Stimme abzugeben.⁸²⁰ Die Vorverlagerung hat also rein technische Gründe.

- Während dieser Zeit kann die Wahlentscheidung beliebig oft geändert werden, nur die letzte Stimmabgabe zählt.⁸²¹
- Die traditionelle Wahl per Stimmzettel und Urne geht vor. So der Wähler vorher elektronisch gewählt hat, wird seine Stimme ungültig; hat er (vorab) per Stimmzettel gewählt, ist keine Online-Wahl mehr möglich.
- Auch für die Online-Wahl gelten die Wahlrechtsgrundsätze. Diese muss zudem sicher, zuverlässig und verifizierbar sein.

Seit 2013 kann der Wähler auch überprüfen, ob seine Stimme ordnungsgemäß elektronisch verbucht wurde. Nach der Wahl am Computerbildschirm erscheint auf diesem ein QR-Code, der mit einem anderen, mobilen Gerät eingescannt werden kann. Über ein weiteres Programm kann der Wähler sich durch dieses zweite Gerät anzeigen lassen, welche Entscheidung elektronisch verbucht wurde.⁸²²

4. Entscheidungen des Estnischen Obersten Gerichtshofs

Das Online-Wahlverfahren wurde im September 2005 von der Verfassungskammer des Estnischen Obersten Gerichts in Tartu überprüft⁸²³. Der estnische Präsident hatte den Antrag gestellt, das Gesetz zu den Lokalwahlen für verfassungswidrig zu erklären. Die Beschwerde stützte sich einzig und allein auf den Punkt, dass bei der Online-Wahl der Wähler seine Stimme gemäß § 50 Absatz 6 des

⁸²⁰ Estnische Wahlbehörde, <http://vvk.ee/public/EHS/IVXV-UK-1.0-eng.pdf>, S. 6.

⁸²¹ Priit Vinkel: Internet Voting in Estonia, S. 8.

⁸²² Mikhel Solvak: Verification and Trust in: ders./Kristjan Vassil: E-Voting in Estonia, 2016, S. 129; Kristjan Vassil in: Solvak/Vassil: E-Voting in Estonia, 2016, S. 10.

⁸²³ Urteil auf Englisch verfügbar unter <https://www.riigikohus.ee/en/constitutional-judgment-3-4-1-13-05>.

Gesetzes zu Lokalwahlen⁸²⁴ mehrfach abgeben kann, wobei allein die letzte abgegebene Stimme zählt. Dies sei ein Verstoß gegen den Grundsatz der gleichen Wahl.⁸²⁵ Die grundsätzliche Verfassungsmäßigkeit der Online-Wahl wurde nicht kritisiert und vom Gericht auch nicht überprüft.⁸²⁶

Das Gericht stellt hierzu fest, dass im Zusammenhang mit der Online-Wahl der Grundsatz der Wahlgleichheit wie folgt zu interpretieren sei⁸²⁷:

- Der Wähler darf nur eine elektronische Stimme in die elektronische Wahlurne geben und eine solche Stimmabgabe darf erst dann erfolgen, wenn vorher geprüft wurde, dass noch keine Stimme abgegeben wurde.
- Sollten neben der elektronischen Wahl andere Wahlmöglichkeiten zur Verfügung stehen, müssen alle abgegebenen Stimmen sicher und zuverlässig zusammengezählt werden, um das korrekte Ergebnis zu ermitteln.
- Es muss sichergestellt sein, dass keine mehrfache Stimmabgabe über verschiedene Wahlmethoden möglich ist.
- Jede elektronisch abgegebene Stimme muss gezählt werden und darf nur einmal gezählt werden.

Bei dieser Auslegung stützt sich das Gericht auf die Empfehlungen des Europarats für elektronische Wahlen.⁸²⁸

Im Folgenden führt die Verfassungskammer aus, dass die Möglichkeit der mehrfachen Stimmabgabe bei Online-Wahlen zunächst eine

⁸²⁴ Diese Bestimmung wurde mittlerweile durch Kapitel 7 des gleichen Gesetzes, das auf die generellen Vorschriften über das Elektronische Wahlverfahren verweist, ersetzt. Dort ist die mehrfache Stimmabgabe in § 48 Abs. 7 geregelt. Gesetzestexte auf Englisch unter <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/511072016012/consolide> bzw. <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/510032014001/consolide>.

⁸²⁵ In der Elektronischen Entscheidung auf <https://www.riigikohus.ee/en/constitutional-judgment-3-4-1-13-05>, Rn. 8.

⁸²⁶ Im Urteil Rn. 14.

⁸²⁷ Im Urteil Rn. 17.

⁸²⁸ Recommendation Rec (2004) 11 on legal, operational and technical standards of E-Voting, verfügbar unter http://www.eods.eu/library/CoE_Recommendaion%20on%20Legal,%20Operational%20and%20Technical%20Standards%20for%20E-Voting_2004_EN.pdf.

Beschränkung des Grundsatzes der gleichen Wahl sei.⁸²⁹ Jedoch geht es demgegenüber davon aus, dass hierdurch der Grundsatz der freien und geheimen Wahl gestärkt würde. Ein Wähler, der bei der Stimmabgabe beeinflusst oder beobachtet wurde, habe so die Chance, seine Stimme erneut ohne diese Einschränkungen abzugeben.⁸³⁰ Es sieht es als nur wenig wahrscheinlich an, dass die Möglichkeit zur erneuten Stimmabgabe aus anderen Gründen, etwa wenn der Wähler nachträglich seine Meinung ändert, genutzt würde.⁸³¹

Schließlich nimmt das Gericht eine Abwägung vor: Der Verstoß gegen den Grundsatz der Wahlgleichheit sei nicht schwerwiegend genug im Gegensatz zur Überlegung, neue Wahlmethoden zur Steigerung der Wahlbeteiligung einzuführen. Bei einer elektronischen Wahl aber sei die Möglichkeit zur mehrfachen Stimmabgabe notwendig, um den Grundsätzen der freien und geheimen Wahl gerecht zu werden.⁸³² Im Ergebnis weist es daher die Beschwerde ab.⁸³³

Diese Entscheidung ist mit dem Vorgehen des Bundesverfassungsgerichts vergleichbar. Die Wahlrechtsgrundsätze gelten nicht absolut. Es ist möglich, einen Grundsatz zugunsten eines anderen oder eines wichtigen Verfassungsgutes einzuschränken. Wie das Bundesverfassungsgericht geht auch der Estnische Oberste Gerichtshof davon aus, dass eine Steigerung der Wahlbeteiligung geeignet ist, als Grund für die Beeinträchtigung eines Wahlrechtsgrundsatzes zu dienen. Während das Bundesverfassungsgericht diesbezüglich Abstriche bei der Freiheit und Geheimheit der Wahl zulässt und auf dieser Grundlage die Briefwahl für verfassungsgemäß erachtet, sieht der Estnische Gerichtshof es für zulässig an, ein ungleiches Wahlsystem zuzulassen, um eine freie und geheime Wahl auch bei Online-Wahlen zu garantieren. Beide Gerichte basieren ihre Entscheidung auf dem Ziel und wichtigen Gut „Erhöhung

⁸²⁹ Urteil des Verfassungsgerichts auf <https://www.riigikohus.ee/en/constitutional-judgment-3-4-1-13-05>, Rn. 32.

⁸³⁰ Im Urteil Rn. 30.

⁸³¹ Im Urteil Rn. 31.

⁸³² Im Urteil Rn. 32.

⁸³³ Im Urteil unter „Decision“.

der Wahlbeteiligung“ und somit Stärkung der Allgemeinheit der Wahl und Demokratie im Ganzen. Während aber in der deutschen Entscheidung hierfür Gefährdungen für die freie und geheime Wahl hingenommen werden, ist der estnische Weg etwas anders: Hier sollen die Werte „frei“ und „geheim“ zulasten des Wertes „gleich“ zu ihrer bestmöglichen Entfaltung kommen.

Im März 2011 wies das estnische Verfassungsgericht zwei Beschwerden gegen die Wahl per Internet zurück.⁸³⁴ Zwar wurde festgestellt, dass es möglich sei, das System zu manipulieren⁸³⁵, dies sei aber bewusst als Test geplant gewesen und daher seien die Rechte des Beschwerdeführers als Wähler nicht verletzt⁸³⁶, die Beschwerde wurde abgewiesen⁸³⁷. Im zweiten Fall wurde festgestellt, dass ein Software-Fehler die Stimmabgabe für einen bestimmten Kandidaten in Einzelfällen unmöglich machte.⁸³⁸ Hier sei aber, so das Verfassungsgericht, die Möglichkeit gegeben gewesen, für diesen Kandidaten bei der Urnenwahl zu stimmen⁸³⁹, daher wurde auch diese Beschwerde abgewiesen⁸⁴⁰.

In den folgenden Jahren wurden bei der Überprüfung des I-Voting Systems von Experten „erhebliche Sicherheitslücken“ diagnostiziert.⁸⁴¹ Die Nationale Wahlbehörde wies diese Vorwürfe zurück.⁸⁴² Im Vorfeld der Kommunalwahl 2017 legte die Konservative Partei Estlands (EKRE) am 06.09.2017 Verfassungsbeschwerde ein, mit dem Ziel, die Nutzung der elektronischen Systeme aus Sicherheitsgründen auszusetzen. Das estnische Verfassungsgericht führte hierzu am 21.09.2017 aus, die Wahlbehörde habe zwar das Recht die Internet-Wahl auszusetzen, falls deren rechtmäßiger Ablauf nicht garantiert werden könne. Eine Verpflichtung hierzu ergäbe sich aber nicht schon dann, wenn Sicherheitsrisiken bekannt würden. Hier sei die

⁸³⁴ <https://www.riigikohus.ee/en/constitutional-judgment-3-4-1-4-11> und <https://www.riigikohus.ee/en/constitutional-judgment-3-4-1-6-11>.

⁸³⁵ <https://www.riigikohus.ee/en/constitutional-judgment-3-4-1-4-11>, Rn. 11.

⁸³⁶ <https://www.riigikohus.ee/en/constitutional-judgment-3-4-1-4-11>, Rn. 18.

⁸³⁷ <https://www.riigikohus.ee/en/constitutional-judgment-3-4-1-4-11>, „Decision“.

⁸³⁸ <https://www.riigikohus.ee/en/constitutional-judgment-3-4-1-6-11>, Rn. 11.

⁸³⁹ <https://www.riigikohus.ee/en/constitutional-judgment-3-4-1-6-11>, Rn. 12.

⁸⁴⁰ <https://www.riigikohus.ee/en/constitutional-judgment-3-4-1-6-11>, „Decision“.

⁸⁴¹ <https://estoniaevoting.org/>.

⁸⁴² <https://news.err.ee/112524/government-calls-group-s-criticism-of-national-e-voting-system-unfair>.

Wahrscheinlichkeit der Ausnutzung einer Sicherheitslücke ebenso zu betrachten, wie die Frage, ob es zu einer erheblichen Verfälschung des Ergebnisses käme. Derzeit sei eine Grundlage für die Nichtdurchführung der Wahl über das Internet nicht gegeben.⁸⁴³

Gegen die Kommunalwahl vom Oktober 2017 wurden neun Beschwerden eingereicht, die allesamt vom estnischen Verfassungsgericht abgewiesen wurden.⁸⁴⁴

5. Überprüfung des derzeit in Estland verwendeten Systems anhand der in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Kriterien

Zu prüfen ist nun, ob eine Online-Wahl wie in der Republik Estland auch in der Bundesrepublik Deutschland rechtlich zulässig wäre.

a) Einhaltung der geschriebenen Wahlrechtsgrundsätze

Wie dargelegt enthält auch die estnische Verfassung die gleichen fünf Wahlrechtsgrundsätze wie das deutsche Grundgesetz. Wahlen müssen also allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim ausgestaltet sein⁸⁴⁵.

Im Folgenden werden die Grundsätze thematisch zusammengefasst.

aa) Allgemeinheit, Unmittelbarkeit und Gleichheit der Wahl

Zu prüfen ist hier, ob eine ordnungsgemäße Authentifizierung des Wählers, also Identifikation als Wahlberechtigter, möglich ist. Zum Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl gehört ja auch der Grundsatz, dass nur wahlberechtigte Personen wählen dürfen. Zudem muss sichergestellt sein, dass jeder Wähler auch nur einmal wählt.⁸⁴⁶

⁸⁴³ <https://news.err.ee/631752/supreme-court-rejects-ekre-s-appeal-of-e-vote-in-upcoming-elections>.

⁸⁴⁴ <https://news.err.ee/644961/supreme-court-examines-nine-complaints-connected-to-recent-local-elections>.

⁸⁴⁵ Siehe zu den Definitionen oben VI.2.

⁸⁴⁶ Siehe hierzu oben VI.2.

Hinsichtlich des ersten Problems ist festzuhalten, dass der Wähler sich über einen maschinenlesbaren Ausweis und eine vierstellige Geheimzahl identifiziert. Die nicht-autorisierte Nutzung dieser Daten ist verboten. Eine Überprüfung findet rein elektronisch statt. Eine Sicherheit, wie bei der Kontrolle der Ausweispapiere durch einen Wahlvorstand, ist also nicht gegeben. Auch wird keine eidesstattliche Versicherung wie bei der Briefwahl in Deutschland verlangt. Insoweit ist hier keine vergleichbare Sicherheit gegeben. Andererseits ist es nur möglich, mittels des Ausweises und einer PIN zu wählen. Es wird im grundeigenen Interesse des Wählers liegen, diese Daten nicht anderen zu überlassen und geheim zu halten. Sollte der Wähler Kenntnis davon erlangen, dass die Papiere oder Daten anderen in die Hände gefallen sind, wird er dies den Behörden melden. Der Zugang über diese Daten kann dann verwehrt werden, eine möglicherweise abgegebene Stimme für ungültig erklärt. Im Hinblick auf eine ordnungsgemäße Authentifizierung des Wählers ist somit ein notwendiges Maß an Sicherheit erreicht. Diesbezüglich ist die Einhaltung der rechtlichen Vorgaben möglich.

Zweitens ist zu klären, ob sichergestellt werden kann, dass jeder Wähler auch nur einmal wählt. Der Wähler kann nach dem estnischen Online-Wahlssystem seine Stimme mehrfach abgeben, wobei nur die letzte Stimmabgabe zählt. Technisch ergibt sich hierbei das Problem, dass auch nur eine Zählung möglich sein darf. Rechtlich bedeutender ist die Frage, ob eine Ungleichheit zwischen den Wählern dadurch vorliegt, dass bei der Urnenwahl mit Stimmzettel nur einmal gewählt werden kann, wohingegen bei der Online-Wahl der Wähler seine Meinung grundsätzlich beliebig oft ändern kann.

Hinsichtlich dieses Gesichtspunktes sei auf die Entscheidung des Obersten Gerichtshofes der Republik Estland⁸⁴⁷ verwiesen. Grundsätzlich ist eine Ungleichheit zwischen den Wählern gegeben. Diese könnte aber aus anderen wichtigen Gesichtspunkten gerechtfertigt sein. Demnach ist der Grundsatz der Gleichheit hier

⁸⁴⁷ Oben Punkt VIII.4.

nachrangig, die Möglichkeit der mehrfachen Stimmabgabe gerechtfertigt.

Die Unmittelbarkeit der Wahl ist durch das verwendete System, wenn es sicher und zuverlässig funktioniert, nicht gefährdet. Es gelten die bereits gemachten Ausführungen zur Sicherheit der Geräte und Programme. Hinsichtlich des in Estland genutzten Systems der reinen Internet-Wahl über private Endgeräte ist jedoch zu bemerken, dass diese deutlich anfälliger für Manipulationen ist als beispielsweise in Wahlräumen aufgestellte elektronische Wahlgeräte. Hier bestehen insoweit erhebliche Sicherheitsbedenken. Auch wenn der Wähler gehalten ist, nur eigene oder „vertrauenswürdige“ Computer zu nutzen, so lässt sich hieraus allein nicht die notwendige Manipulationsfreiheit ableiten.⁸⁴⁸

bb) Freiheit und Geheimheit der Wahl

Wie dargelegt postuliert auch die estnische Verfassung die Grundsätze der „geheimen“ und „freien“ Wahl. Die Geheimheit der Wahl wird auch in Estland als unverzichtbares Recht des Wählers, seine Stimmentscheidung nicht öffentlich machen zu müssen und dürfen, angesehen.⁸⁴⁹ Sie wird als Unterpunkt und notwendige Voraussetzung einer freien Wahl angesehen.⁸⁵⁰ Insoweit sind die Definitionen mit denen in der Bundesrepublik Deutschland⁸⁵¹ identisch. Unter einer freien Wahl wird auch nach estnischer Sicht verstanden, dass sowohl die Entscheidung ob, als auch wen, man wählt freiwillig sind. Demnach darf der Staat den Wähler nicht beeinflussen und muss auch die Wahlfreiheit des Wählers garantieren und sicherstellen. Hierzu müssen die Voraussetzungen geschaffen werden, die dem Wähler eine freie, unbeeinflusste Wahlentscheidung ermöglichen. Dies wird am besten

⁸⁴⁸ Siehe hierzu die Ausführungen zu Punkt II.4.

⁸⁴⁹ Ülle Madise/Priit Vinkel: Constitutionality of Remote Internet Voting: The Estonian Perspective, *Juridica International* 18 (2001), S. 4 (8).

⁸⁵⁰ Urteil des Estnischen Obersten Gerichtshofes 3-4-1-13-05 vom 01.09.2005, In der Elektronischen Entscheidung auf www.nc.ee, Rn. 27; siehe auch Ülle Madise/Priit Vinkel: Internet Voting in Estonia: From Constitutional Debate to Evaluation of Experience over Six Elections, in: Tanel Terikmäe (Ed.): *Regulating eTechnologies in the European Union*, 2014, S. 53 (57).

⁸⁵¹ Siehe oben VI.2.

und Einfachsten durch eine geheime Wahl sichergestellt.⁸⁵² Auch hier deckt sich die estnische Ansicht mit der in der Bundesrepublik vertretenen.⁸⁵³

Die Auslegung dieser beiden Wahlrechtsgrundsätze ist also mit der in der Bundesrepublik Deutschland vertretenen Auffassung identisch. Fraglich ist, ob das in Estland verwendete System des I-Votings, also der Wahl über das Internet, diesen Voraussetzungen genügt. Zur Einhaltung dieses Grundsatzes ist es erneut notwendig, dass die verwendeten Programme und Geräte ordnungsgemäß funktionieren. Dies heißt, dass eine Ausspähung der Stimmabgabe durch Dritte nicht möglich sein darf; das Gerät die abgegebene Stimme exakt so wie abgegeben weiterleitet und nicht verändert, zurückhält oder ähnliches; aber auch, dass im Nachhinein die konkrete Stimmabgabe nicht nachvollzogen werden kann. Diesbezüglich bestehen, insbesondere da private Geräte über das Internet zur Stimmabgabe benutzt werden, erhebliche Bedenken.

Zudem bedingt die Verwendung eines privaten Gerätes, dass auf diesem Daten existieren, welche Rückschlüsse auf die Stimmabgabe zulassen. Speziell die Methode der Verifikation der Stimmabgabe über das eigene Handy beinhaltet einen Datensatz, aus dem sich ergibt, wie der einzelne Wähler konkret gewählt hat. Auch wenn dieser Datensatz gelöscht wird oder gelöscht werden muss, ist es möglich, dieses Bild auf dem mobilen Endgerät zu speichern (sog. „Screenshot“); auch kann es natürlich anderen Personen gezeigt werden. Auch der vorherige Wahlvorgang kann von anderen Personen beobachtet werden. Sogar die Möglichkeit, seine Stimmenscheidung zu ändern, bietet keine absolute Sicherheit – eine Stimmabgabe ist die letztmögliche, also gültige. Es ist also möglich, die Geheimheit und damit Freiheit der Wahl zu durchbrechen. Letztendlich obliegt die Einhaltung dieser beiden Grundsätze auch beim Online-Voting dem Wähler selbst. Dies entspricht auch der Einschätzung des estnischen Justizministeriums aus dem Jahre 2004, wonach der Wähler die Risiken der Wahl über das

⁸⁵² Im Urteil Rn. 27 und 28.

⁸⁵³ Oben VI.2

Internet kennen muss und dann entscheiden kann, ob er diese Methode nutzen will oder nicht.⁸⁵⁴ Hinsichtlich dieser Punkte ergeben sich jedoch, insbesondere aufgrund der 2016/2017 bekannt gewordenen Probleme,⁸⁵⁵ erhebliche Bedenken.

b) Einhaltung des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Wahl

Eine der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Öffentlichkeitgrundsatz identische Interpretation findet sich in Estland nicht. Jedoch ist das System der Online-Wahl darauf angelegt, öffentlich nachvollzogen werden zu können.⁸⁵⁶ Diese Nachvollziehbarkeit erschöpft sich jedoch darin, dass die verwendeten Geräte und Programme von Spezialisten überprüft werden und diese ihre Ergebnisse öffentlich machen.⁸⁵⁷ Auch sind die Treffen der Wahlkommission, die Auswertungstreffen, die Überprüfungen der Programme mit Testläufen usw. öffentlich zugänglich, teils werden diese per Video aufgezeichnet und die Bilder sind online verfügbar.⁸⁵⁸ Die verwendeten Programm-Codierungen sind nicht öffentlich, können aber öffentlich gemacht werden.⁸⁵⁹ Wie exakt aber die verwendeten Systeme und Programme funktionieren, kann durch den Wähler nicht nachvollzogen werden. Dies liegt nicht nur daran, dass die Daten hierzu nicht komplett zur Verfügung stehen, sondern vor allem daran, dass die verwendeten Codes zu komplex sind, um von einer Person ohne entsprechenden Vorkenntnisse verstanden werden zu können. Eine manuelle Auszählung der Stimmen ist nicht möglich. Das Transparenzgebot ist damit nicht gewahrt, das Verfahren wäre für

⁸⁵⁴ Ülle Madise/Priit Vinkel: Internet Voting in Estonia: From Constitutional Debate to Evaluation of Experience over Six Elections, in: Tanel Terikmäe (Ed.): *Regulating eTechnologies in the European Union*, 2014, S. 53 (57).

⁸⁵⁵ Siehe oben IX.4.

⁸⁵⁶ Ülle Madise/Priit Vinkel: *Constitutionality of Remote Internet Voting: The Estonian Perspective*, *Juridica International* 18 (2001), S. 4(14).

⁸⁵⁷ aaO., S. 14f.

⁸⁵⁸ aaO., S. 15.

⁸⁵⁹ aaO., S. 14.

Parlamentswahlen in der Bundesrepublik Deutschland auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene ungeeignet.

**c) Einhaltung der Staatsstrukturprinzipien und
Vorgaben/Empfehlungen auf europäischer Ebene**

Die Staatsstrukturprinzipien Demokratie, Rechtsstaat und Republik können durch das in Estland verwendete System der Online-Wahl gewahrt werden. Die Online-Wahl befindet sich auch generell im Einklang mit den Vorschlägen und Vorgaben seitens der Europäischen Union⁸⁶⁰, des Europarates⁸⁶¹ und der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa⁸⁶². Die hierzu durchgeführten Studien sehen zwar Verbesserungspotential und beziehen sich auf Wahlen im Zeitraum bis 2009, es wurden jedoch danach keine wesentlichen Veränderungen im System der Online-Wahl vorgenommen und Kritikpunkte etwa bezüglich der Verifizierung der Stimmabgabe im Jahre 2013 sogar ausgeräumt⁸⁶³. Zu beachten ist, dass auf europäischer Ebene der Gedanke der transparenten Wahl deutlich schwächer ausgeprägt ist als die Vorgaben in der Bundesrepublik Deutschland.⁸⁶⁴

6. Rückschlüsse für eine Einführung elektronischer Wahlen in Deutschland

Aus den in Estland gemachten Erfahrungen lassen sich folgende Rückschlüsse für eine mögliche Einführung von elektronischen,

⁸⁶⁰ Bericht Potential and Challenges of E-Voting in the European Union, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556948/IPOL_STU%282016%29556948_EN.pdf, S. 27.

⁸⁶¹ Vorgaben in: <https://www.coe.int/en/web/electoral-assistance/e-voting>; Bericht zu Estland https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/E-voting/EVoting_Documentation/PDF-FinalReportCOE_EvotingEstonia2005.pdf; https://www.coe.int/t/dgap/goodgovernance/Activities/E-voting/CoE_Studies/Report_Evoting_Estonia2007_en.asp#P1232_93952.

⁸⁶² <https://edri.org/edriogramnumber9-11e-voting-osce-estonia/>;
<http://www.osce.org/odihr/elections/estonia/139566?download=true>, S. 11 und
<http://www.osce.org/odihr/elections/estonia/160136>.

⁸⁶³ Siehe oben Punkt VIII.3. am Ende.

⁸⁶⁴ Zur Erläuterung des Gebots VI.3.

insbesondere Online-Wahlen, in der Bundesrepublik Deutschland ziehen:

Eine erhoffte und teils prognostizierte deutliche Steigerung der Wahlbeteiligung ergab sich nicht. Jedoch konnte ein Absinken der Wahlbeteiligung verhindert werden. Ob dies jedoch der Einführung der elektronischen Partizipation zu verdanken ist oder auch in Estland möglicherweise andere Gründe hat kann nicht mit ausreichender Gewissheit gesagt werden. Eine massive Steigerung der Wahlbeteiligung durch eine elektronische verbindliche Partizipation ist jedenfalls nicht zu erwarten.

Nur etwa jeder Dritte Wähler nutzt diese - sehr bequeme - Wahlmethode. Die Mehrheit der Wähler entscheidet sich also am Ende gegen die Online-Wahl. Dies lässt Vorhersagen darüber zu, wie viele der Wahlberechtigten in Deutschland jenseits der Interessenbekundungen dann wirklich elektronisch wählen und damit auch darüber, welches Einsparpotential sich wahrhaftig realisieren lässt.

Eine Online-Wahl mit über einer Million Wahlberechtigten, von denen dann etwa 300.000 ihre Stimme elektronisch abgeben, ist technisch realisierbar.

Die Einführung der elektronischen Partizipation sollte über einen längeren Zeitraum erfolgen, wobei zunächst rechtliche Grundlagen geschaffen werden was das Wählerverzeichnis und die Authentifizierung des Wählers angeht. Speziell die Einführung des elektronischen Ausweises ist mit deutlichen Vorteilen für den Bürger zu verbinden wobei eine umfassende, transparente Kommunikationsstrategie unerlässlich ist.

Das Vertrauen des Bürgers und Wählers in amtliche Stellen und elektronische Verfahren darf nicht als gegeben angesehen werden. Dies ist in Estland, wie den meisten nordischen Staaten, deutlich höher als in Deutschland. Doch sogar hier gab und gibt es durchaus Widerstand gegen die elektronische Wahl.

Die Geheimheit und Freiheit der Wahl kann auch bei Online-Voting gewahrt bleiben. Es sind keine höheren Raten von Verstößen gegen diese Grundsätze oder Fälle von Stimmen(ver)kauf nach Einführung der elektronischen Partizipation bekannt geworden.

Manipulationen des Systems sind, wenn auch nur wenige Fälle bekannt geworden sind, möglich.

IX. Vorgeschlagene elektronische Wahlverfahren und Überprüfung auf Einhaltung der rechtlichen Kriterien

Im Folgenden werden nun zwei elektronische Verfahren vorgestellt und auf mögliche Einhaltung der rechtlichen Grundsätze überprüft. Auch wenn alle Verfahren für Wahlen entwickelt wurden, lassen sie sich technisch auch für Abstimmungen verwenden.

1. Das Verfahren von Henning/Volkamer/Budurushi

Maria Henning, Melanie Volkamer und Jurlind Budurushi schlugen im Rahmen des Projektes „Verfassungskonforme Umsetzung von elektronischen Wahlen“ ihr Konzept zum „transparenten eVoting“ vor.⁸⁶⁵ Als Beispiel wählten sie die hessische Kommunalwahl. Das System mit Stimmabgabegerät mit verifizierbarer Zusammenfassung des Stimmzettelprotokolls wurde auf dem internationalen Treffen „REVOTE 2011“ unter der Bezeichnung EasyVote vorgestellt.⁸⁶⁶ Ein einsatzbereites Produkt lag zu diesem Zeitpunkt noch nicht vor.⁸⁶⁷ Im Jahre 2015 wurde es jedoch im Rahmen einer Studie an der Technischen Universität Darmstadt erprobt und evaluiert.⁸⁶⁸

a) Erläuterung des Wahlverfahrens⁸⁶⁹

Das „Vote Casting Device“ besteht aus einem Computer, zwei Monitoren und ggf. einem Barcodescanner (für die Stimmauszählung),

⁸⁶⁵ Maria Henning/Melanie Volkamer/Jurlind Budurushi: Transparentes eVoting in DöV 2012, S. 789-796.

⁸⁶⁶ Melanie Volkamer/Jurlind Budurushi/Denise Demirel: Vote casting device with VV-SV-PAT for elections with complicated ballot papers, International Workshop REVOTE 2011, S. 1-8.; Jurlind Budurushi/Karen Renaud/Melanie Volkamer/Marcel Woide: An investigation into the usability of electronic voting systems for complex elections, Annals of Telecommunication August 2016, S. 309(310).

⁸⁶⁷ Maria Henning/Melanie Volkamer/Jurlind Budurushi: Transparentes eVoting, DöV 2012, S. 789(790).

⁸⁶⁸ Jurlind Budurushi/Karen Renaud/Melanie Volkamer/Marcel Woide: An investigation into the usability of electronic voting systems for complex elections, Annals of Telecommunication August 2016, S. 309(313ff.).

⁸⁶⁹ Maria Henning/Melanie Volkamer/Jurlind Budurushi: Transparentes eVoting, DöV 2012, S. 789(790f.)

einer Wahlurne außerhalb der Wahlkabine und einem Monitor (mit dem Computer verbunden) und einem Drucker innerhalb jeder Wahlkabine (für den Wahlvorgang). Der Wähler identifiziert sich dem Wahlvorstand gegenüber wie bei der heutigen Urnenwahl auch. Sodann betritt er die Wahlkabine und der Wahlvorstand schaltet den dort vorhandenen Monitor und Drucker frei. Auf dem Monitor werden nun die Wahlvorschläge angezeigt, die vom Computer an diesen übermittelt werden. Mittels einer Computer-Maus kennzeichnet der Wähler seine Auswahl und wird dabei laufend über noch verbleibende Stimmen informiert. Nach erfolgter Auswahl druckt er seinen Stimmzettel aus. Der Druckvorgang muss dabei immer genau gleich lang sein, so dass keine Rückschlüsse gezogen werden können. Sehbehinderte Menschen können sich die Vorschläge über Kopfhörer anhören, es ist eine Maus für Rechts- und Linkshänder vorzuhalten. Auf dem Stimmzettelausdruck erscheinen nur die Namen, denen der Wähler mindestens eine Stimme gegeben hat. Der Ausdruck ist computerlesbar oder enthält einen 2D-Barcode, der die Auswahl wiedergibt. Nach Ausdruck werden die Geräte in der Wahlkabine automatisch deaktiviert, die Auswahl des Wählers gelöscht. Der Stimmzettel wird dann vom Wähler gefaltet und in die Urne geworfen. Sollte der Wähler eine Unstimmigkeit zwischen seiner Wahl und dem Stimmzettelausdruck feststellen, so ist ihm bei Vernichtung des ungültigen Stimmzettels eine erneute Wahl zu gestatten.

Für die Auszählung werden die Stimmzettel mithilfe des Scanners oder bei Verwendung einer computerlesbaren Schrift direkt durch den Computer gezählt. Das Ergebnis kann vom Wahlvorstand geprüft werden, stimmt die elektronisch ermittelte Stimmabgabe nicht mit dem Klartextergebnis überein, so zählt immer das letztere. Ein Monitor zeigt dabei immer die gerade ausgelesene Stimme an, der zweite das sich stetig verändernde Gesamtergebnis. Dieser Prozess ist öffentlich einsehbar und wird protokolliert.

b) Vorteile des Wahlverfahrens

Das vorgeschlagene Verfahren bietet gegenüber der Urnenwahl, wie sie derzeit praktiziert wird, einige Vorteile:

- Menschen mit Sehbehinderungen kann einfacher durch Vorlesen der Vorschläge geholfen werden.
- Allen Wählern wird deutlich(er), wie viele Stimmen sie haben, wie viele schon abgegeben sind und noch zur Verfügung stehen oder ob eine bereits ungültige Stimmabgabe vorliegt.
- Es ist klar, welche Kandidaten der Wähler ausgewählt hat.
- Bei der Auszählung durch den Computer kommt es nicht zu Zählfehlern, Übertragungsfehlern oder ähnlichen Problemen.
- Hinsichtlich des Zugangs zum Wahlraum ergeben sich jedoch keinerlei Vorteile, der Wähler muss weiterhin sein Haus verlassen.
- Im Hinblick auf die Kosten lässt sich keine klare Aussage treffen: Es sind auch weiterhin ein Wahlvorstand und Wahlhelfer von Nöten. Die Kosten werden durch den Einsatz der Geräte, Software usw. steigen. Demgegenüber steht eine mögliche Ersparnis, wenn durch die computerunterstützte Ergebnisermittlung weniger Helfer, vor allem bei der Auszählung, benötigt werden.

c) Einhaltung der geschriebenen Wahlrechtsgrundsätze

Das Verfahren ist nun daraufhin zu überprüfen, ob die Wahlrechtsgrundsätze eingehalten werden. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Geräte und die verwendete Software funktionieren wie vorgesehen und keine Manipulation stattfindet. Da die Geräte im Wahlraum aufgestellt sind und somit unter staatlicher Aufsicht stehen, ist eine solche Manipulation auch praktisch nicht möglich.

aa) Allgemeinheit, Unmittelbarkeit und Gleichheit der Wahl

Hinsichtlich dieser drei Grundsätze bestehen keine Bedenken. Die Wahl steht allen Wahlberechtigten offen, niemand wird unberechtigtweise ausgeschlossen, nur Wahlberechtigte dürfen wählen. Bei der Ausgestaltung der Benutzeroberfläche und Bedienung ist darauf zu achten, dass die Kandidatenauswahl von jedermann ohne spezielle technische Kenntnisse vorgenommen werden kann. Die Wahl ist unter diesen Voraussetzungen allgemein. Dieser Grundsatz wird sogar dahingehend gestärkt, dass es Wählern mit Sehbehinderung einfacher und ohne fremde Hilfe möglich ist zu wählen. Darüber hinaus wird durch die Option, den Wähler direkt über eine ungültige Stimmabgabe, noch vorhandene Stimmen o.ä. zu informieren die Gefahr einer unabsichtlich ungültigen Stimmabgabe oder der Abgabe von weniger Stimmen als möglich reduziert.

Es tritt auch keine Instanz zwischen die Wahlentscheidung des Wählers und das direkt hieraus ermittelte Ergebnis. Selbst wenn bei der Computererfassung der Stimme ein Fehler vorkommt, wird nur der Papierstimmzettel gewertet, der vom Wähler überprüft wurde. Die Wahl ist unmittelbar.

Durch die Authentifizierung des Wählers durch den Wahlvorstand und einmalige Freischaltung für den Wähler ist gesichert, dass jeder nur einmal wählen kann, die Wahl ist gleich. Hinsichtlich der Chancengleichheit der Parteien ist dafür Sorge zu tragen, dass die Auswahlliste auf dem Bildschirm dem Stimmzettel nachempfunden ist; bei einer großen Anzahl von Bewerbern muss ein schnelles Umschalten zwischen den verschiedenen Anzeigen möglich sein.

bb) Freiheit und Geheimheit der Wahl

Die Entscheidung, ob und welchen Kandidaten der Wähler wählt bleibt diesem überlassen. Eine unzulässige Beeinflussung oder gar Druckausübung auf den Wähler findet nicht statt. Es muss dem Wähler weiter die Möglichkeit bleiben, eine ungültige Stimme abzugeben. Die Kandidatenauswahl erfolgt unbeobachtet in einer Wahlkabine. Auch

aus der Länge des Druckvorganges lassen sich keine Rückschlüsse ziehen. Sicherzustellen ist, dass keine Einsichtnahme des Monitors in der Stimmzelle möglich ist. Auch dürfen die Geräte in der Stimmzelle keine Anschlüsse haben, um die Wahlentscheidung extern zu speichern. Garantiert muss werden, dass auch sonst keine Speicherung der Stimme neben dem Papierstimmzettel erfolgt. Die Geräte sind so zu gestalten, dass nicht durch Abfangen elektromagnetischer Strahlung ein Ausspähen möglich ist. Unter diesen Voraussetzungen ist die Wahl frei und geheim.

d) Einhaltung des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Wahl

Für den Wähler ist seine Wahlentscheidung durch den ausgedruckten Papierstimmzettel ohne weitere Sachkenntnisse nachvollziehbar. Etwaige Fehler oder Manipulationen sind sofort ersichtlich. Selbst wenn ein Barcode verwendet wird, ist die Auswahl noch im Klartext vorhanden. Bei Unklarheiten zählt nur dieser Ausdruck. Das Prinzip der Transparenz wird sogar dadurch gestärkt, dass es bei dem Ausdruck dem Wähler klarer wird, wen er tatsächlich gewählt hat. Er muss sich nicht auf die ordnungsgemäße Interpretation seiner handschriftlichen Markierungen auf einem Stimmzettel verlassen; zudem ist klar, wie viele Stimmen er tatsächlich abgegeben hat.

Bei der Ergebnisermittlung ist durch das Aufstellen von zwei Monitoren die Stimmzählung deutlich einfacher nachvollziehbar. Ein Abgleich zwischen der Papierstimme und dem gescannten Ergebnis ist jederzeit möglich. Eine manuelle Nachzählung ist ebenso realisierbar. Dem System begegnen insoweit keine Bedenken.

e) Einhaltung der Staatsstrukturprinzipien

Auch die Staatsstrukturprinzipien der Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Republik sind eingehalten.

f) Abwägung der Grundsätze

Das System hält sowohl die geschriebenen Wahlrechtsgrundsätze, als auch das Gebot der Öffentlichkeit/Transparenz der Wahl, sowie die Staatstrukturprinzipien ein, teils werden diese sogar gestärkt. Im Hinblick auf die Kosten ist eine Reduzierung möglicherweise realisierbar.

g) Bewertung

Das System „EasyVote“ bietet ein gutes Potential zur Einführung elektronischer Elemente. Es wahrt die rechtlichen Grundsätze und wäre relativ einfach zu realisieren. Dazu bietet das Verfahren einige Vorteile, insbesondere bei komplexen Wahlvorgängen. Es ist hierin eine Möglichkeit zu sehen, verbindliche elektronische Partizipation etwa auf kommunaler Ebene einzuführen und zu evaluieren.

2. Der digitale Wahlstift

In der Freien und Hansestadt Hamburg wurden anlässlich der Bundestagswahl 2005 mit einem digitalen Wahlstift parallel zur Urnenwahl Testwahlen durchgeführt. Dieser Stift erkennt über eine integrierte Optik Markierungen auf dem Stimmzettel und ermöglicht dadurch eine automatische elektronische Stimmerfassung.⁸⁷⁰

2006 beschloss der Hamburger Senat die Anschaffung des Digitalen Wahlstiftes und stellte hierfür 5 Millionen Euro bereit. Vom Einsatz des Wahlstiftes erhoffte sich die Stadt Hamburg Einsparungen in Millionenhöhe. Hintergrund war die Änderung des Wahlrechts in Hamburg: Bei der Wahl zur Bürgerschaft und zu den Bezirksversammlungen 2008 konnte nach einem neuen Wahlrecht erstmalig jede Wählerin und jeder Wähler 12 Stimmen auf 4 Stimmzetteln in DIN A4-Heft-Format abgeben. 10 Stimmen davon

⁸⁷⁰ Daniel Veit/Jan Huntgeburth: Foundations of Digital Government – Leading and Managing in the Digital Era, 2014, S. 127f.

konnten nach Belieben auf Parteien und/oder Kandidatinnen und Kandidaten verteilt werden – eine Situation, die hohe Anforderungen an die ehrenamtlichen Wahlhelfer, vor allem bei der Auszählung der Stimmen stellte.⁸⁷¹

Als Folge müssten am Wahlabend die rund 10.000 Helfer nicht wie bisher rund 800.000, sondern bis zu zehn Millionen Stimmen auszählen. Das Landeswahlamt ging bei dieser Schätzung davon aus, dass von den rund 1,2 Millionen Wahlberechtigten 70% auch wählen würden.⁸⁷²

Die Hamburgische Bürgerschaft hatte den Senat daher mit Beschluss vom 26.04.2006 einstimmig ersucht, zur Auszählung des Wahlergebnisses von Bürgerschafts- und Bezirksversammlungen künftig als Wahlgeräte zugelassene digitale Wahlstifte einzusetzen⁸⁷³. Hauptgründe hierfür waren, dass mit Hilfe dieses innovativen Wahlgeräts das vorläufige amtliche Endergebnis sowohl aus den Landes- und Bezirkslisten, als auch aus den Wahlkreislisten für die beiden Wahlen wie gewohnt noch am Wahlabend bekannt gegeben werden konnte. Gleichzeitig musste der gewohnte Wahlablauf für die Wählerinnen und Wähler praktisch nicht geändert werden: Die Wahlentscheidung konnte wie bisher durch Ankreuzen auf den Stimmzetteln ausgedrückt werden, die für Kontrollzwecke weiter zur Verfügung standen.⁸⁷⁴ Der „Digitale Wahlstift“ erfasste lediglich die Position des Kreuzes auf dem Stimmzettel.⁸⁷⁵ In dieser Ausprägung wäre der digitale Wahlstift streng genommen keine Variante der elektronischen Wahl, sondern nur eine elektronische Stimmauszählung. Grundsätzlich ist das System jedoch dafür gedacht, mit dem Stift direkt die Wahlentscheidung zu treffen, indem etwa der Code auf einem Stimmzettel eingescannt und dann elektronisch gespeichert wird.

⁸⁷¹ <http://www.hamburg.de/digitaler-stift-start/99776/digitaler-wahlstift.html>.

⁸⁷² <https://www.welt.de/regionales/hamburg/article1368115/Der-Wahlstift-ist-definitiv-gefloppt.html>.

⁸⁷³ Bürgerschaftsdrucksachen 18/4075 - Neufassung vom 25.04.2006 und 18/4176 vom 26.04.2006.

⁸⁷⁴ Daniel Veit/Jan Huntgeburth: Foundations of Digital Government – Leading and Managing in the Digital Era, 2014, S. 128.

⁸⁷⁵ Daniel Veit/Jan Huntgeburth: Foundations of Digital Government – Leading and Managing in the Digital Era, 2014, S. 127.

Ein solches Digitales Wahlstift-System (DWS) wurde zusammen von den Firmen Diagramm Halbach GmbH und WRS Softwareentwicklung GmbH aus Nordrhein-Westfalen entwickelt und war im Herbst 2007 einsatzfähig.⁸⁷⁶ Das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) hatte das DWS am 14.03.2007 anhand des speziell entwickelten Schutzprofils⁸⁷⁷ zertifiziert.⁸⁷⁸ Für den Einsatz des DWS zur Hamburg-Wahl 2008 galten besonders hohe Sicherheitsanforderungen: Deshalb musste es nicht nur die für Wahlgeräte übliche Baumusterprüfung für Hard- und Software bei der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) absolvieren, sondern auch die Anforderungen des nach internationalem Standard speziell entwickelten Schutzprofils gegen Manipulation für die Software erfüllen. Zusätzlich wurde eine unabhängige Abstrahlungsprüfung zur Wahrung des Wahlheimnisses erfolgreich durchgeführt und die Erteilung eines Datenschutz-Gütesiegels beantragt.⁸⁷⁹

Bei einer Anhörung des Verfassungsausschusses Mitte November 2007 war der Wahlstift zwar nicht von Experten des Chaos Computer Clubs geknackt worden. Allerdings hätten die von den Parteien geladenen Experten Vorbehalte geäußert, erklärte die CDU-Fraktion. Diese seien ernst zu nehmen. Der damalige Landeswahlleiter Willi Beiß sprach sich klar für den digitalen Wahlstift aus, wehrte sich gegen dem digitalen Wahlstift entgegengebrachte Vorwürfe und erklärte diesen für sicher.⁸⁸⁰

In der Sitzung des Verfassungsausschusses der Hamburgischen Bürgerschaft am 16. November 2007 wurde aber auch der Einsatz des DWS bei der Hamburg-Wahl 2008 als reines Zählgerät (Vorrang der Papierstimme) abgelehnt. Diese Ablehnung wurde nicht auf nachgewiesene konkrete Sicherheitslücken gestützt, sondern auf allgemeine Sicherheitsbedenken und darauf, dass nunmehr bei den Bürgern nicht mehr das notwendige Vertrauen in das DWS bestehe und

⁸⁷⁶ <http://www.hamburg.de/digitaler-stift-start/99776/digitaler-wahlstift.html>.

⁸⁷⁷ https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Zertifizierung/Reporte/ReportePP/PP0031b_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

⁸⁷⁸ https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BSI/Zertifizierung/Reporte/ReportePP/pp0031a_pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

⁸⁷⁹ Siehe dazu direkt unten c).

⁸⁸⁰ Willi Beiß: Digitaler Wahlstift – Schnell und sicher!, Hamburger Abendblatt vom 04.10.2007, <https://www.abendblatt.de/hamburg/article107332635/Digitaler-Wahlstift-schnell-und-sicher.html>.

in der kurzen Zeit bis zu den Wahlen auch nicht mehr hergestellt werden könne. Daraufhin beschlossen die drei Bürgerschaftsfraktionsvorsitzenden Mitte November 2007, auf den Einsatz des digitalen Wahlstiftes zu verzichten; die 12.000 angeschafften Geräte wurden nicht verwendet.⁸⁸¹ Aufgrund der entsprechenden Entscheidung im Verfassungsausschuss ersuchte die Bürgerschaft den Senat am 13.12.2007, die Hamburg-Wahl 2008 ausschließlich manuell auszuzählen.⁸⁸² Dem Ersuchen wurde Folge geleistet.

a) Erläuterung des Wahlverfahrens

Der digitale Wahlstift sieht aus wie ein größerer Schreibstift, verfügt neben seiner Funktion als Kugelschreiber zudem noch über eine Mini-Kamera im Infrarot-Bereich, einen Drucksensor, einen Prozessor, einen Speicher und eine Batterie. Der Minendrucksensor des Wahlstiftes registriert den Kontakt mit dem Papier und kann die exakte Position des Stiftes erkennen. Der Stimmzettel wird vom Wähler mit diesem Stift ausgefüllt, der Stimmzettel verfügt dabei über eine feine Rasterung, die Infrarot-Licht reflektiert. Die ausgeführten Bewegungen des Stifts auf dem Stimmzettel können so von der digitalen Kamera im Stiftinneren erfasst und vom Prozessor abgespeichert werden. Der Papierstimmzettel wird vom Wähler weiterhin in die Urne geworfen, gleichzeitig wird die vom Stift erfasste elektronische Stimme per Kabel an einer Docking-Station entladen, wo sie in einem binären Code, kryptisch und in der Reihenfolge zufällig, in einer Datenbank gespeichert und dann nach Schließung der Wahlräume ausgewertet werden.⁸⁸³ Wenn der Wähler sich verschrieben hat o.ä. kann die Stimmabgabe annulliert werden, der Wähler erhält einen neuen Stimmzettel; die Abgabe eines leeren oder ungültigen Stimmzettels ist möglich.⁸⁸⁴ Die Auswertung der Stimme erfolgt daraufhin ebenfalls elektronisch. Dem Wahlvorstand war es aber möglich, sich den

⁸⁸¹ <https://www.welt.de/regionales/hamburg/article1368115/Der-Wahlstift-ist-definitiv-gefloppt.html>.

⁸⁸² Bürgerschaftsdrucksache 18/7559 vom 11.12.2007.

⁸⁸³ Richtlinie für den Einsatz des Digitalen Wahlstifts, <http://www.hamburg.de/contentblob/260056/60019a57628ce0f8fedc1ec4569b3179/data/richtlinie.pdf>; Sönke Maseberg: Evaluierung eines Digitalen Wahlstifts gemäß Common Criteria, DuZ 2009, S. 92f.

⁸⁸⁴ aaO., S. 93.

Datensatz anzeigen zu lassen und dann eine Entscheidung zu treffen. Als Variante kann der Stift auch dazu verwendet werden, direkt einen Code einzuscannen und so die Stimmabgabe ermöglichen.

b) Mögliche Vorteile des Wahlverfahrens

Das Verfahren wurde vorgeschlagen, um die Kosten der Wahl zu senken und schneller ein Ergebnis vorweisen zu können. Angegeben wurden als vermutliche Kosten für die „Handauszählung mit PC-Unterstützung“ 6,5 bis 7 Millionen Euro, für den „Digitalen Wahlstift“ jedoch nur 3,9 Millionen Euro. Dieser Kostenvorteil ist aber nur realisierbar, solange die Stimmzettel nur stichprobenartig nachgezählt werden müssen. Das elektronisch ermittelte Ergebnis steht unmittelbar nach Ende der Wahl fest.⁸⁸⁵ Beides sind keine Werte von Verfassungsrang. Sie können insoweit in einem Abwägungsprozess, wenn überhaupt, nur eine sehr geringe Bedeutung haben.

c) Einhaltung der geschriebenen Wahlrechtsgrundsätze

Die Wahrung der gesetzlichen Vorgaben hängt maßgeblich davon ab, ob das Gerät manipulationsfrei funktioniert und Daten nicht ausgespäht werden können.⁸⁸⁶ Im September 2007 wurde in den Medien erstmalig berichtet, der Chaos Computer Club e.V. (CCC) habe auf einer Pressekonferenz Sicherheitsbedenken gegen das DWS geäußert. Die Software, mit der die Stimmen ausgezählt werden sollten, sei nicht bekannt und das System darüber hinaus nicht ausreichend getestet worden.⁸⁸⁷ Zudem gebe es grundsätzlich kein System ohne Sicherheitslücken. Im Oktober 2007 wurde von den Medien berichtet, der CCC habe auf einer Pressekonferenz behauptet, er habe das DWS „geknackt“. Er könne mit einem manipulierten Stift Daten auf den

⁸⁸⁵ Richtlinie für den Einsatz des Digitalen Wahlstifts, <http://www.hamburg.de/contentblob/260056/60019a57628ce0f8fedc1ec4569b3179/data/richtlinie.pdf>; Sönke Maseberg: Evaluierung eines Digitalen Wahlstifts gemäß Common Criteria, DuZ 2009, S. 92.

⁸⁸⁶ Siehe II.4.

⁸⁸⁷ <http://www.hamburg.de/digitaler-stift-start/99776/digitaler-wahlstift.html>.

Wahlcomputer übertragen, um die Wahlsoftware zu manipulieren. Die vom CCC dabei durchgeführte Demonstration erfolgte allerdings mit einem handelsüblichen digitalen Stift (nicht dem für die Hamburg-Wahl 2008 besonders hergestellten Wahlstift) und einem handelsüblichen Notebook.

In der Sitzung des Verfassungsausschusses der Hamburgischen Bürgerschaft am 9. November 2007 lehnte es der CCC ab, das Experiment auf einem Notebook des Originalsystems durchzuführen, weil er davon ausging, dass die Herstellerfirma diese Sicherheitslücke inzwischen geschlossen habe. Stattdessen äußerte der CCC seine „sehr grundsätzlichen Bedenken gegen Computerwahlen“ und stellte auf einer Power-Point-Präsentation eine Manipulationsmöglichkeit des Stimmzettels vor. Der anwesende Hersteller demonstrierte daraufhin einen speziellen Sicherheitsmechanismus: Der digitale Wahlstift „erkennt“ manipulierte Stimmzettel und zeigt dies durch ein lautes Summen und ein Aufleuchten der Diode an. Festgehalten wurde auf der Sitzung, dass bislang in abstrakter Form Sicherheitsbedenken gegen das DWS erhoben wurden, jedoch kein Angriff gegen das DWS durchgeführt worden war.⁸⁸⁸ Untersuchungen der Universität Cambridge⁸⁸⁹, der EMV Services⁸⁹⁰ und des Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein⁸⁹¹ kamen zum Ergebnis, dass sich weder eine praktikable Ausspähung durch Auffangen von Strahlung⁸⁹² noch Verfälschungen durch Störsignale⁸⁹³ feststellen ließen; insgesamt sei das System sicher und wahre die Wahlrechtsgrundsätze.⁸⁹⁴

⁸⁸⁸ so die Experten Prof. Dr. Joachim Posegga (Universität Hamburg) und Prof. Dr. Joachim W. Schmidt (Technische Universität Hamburg-Harburg) in einer nachgereichten Stellungnahme vom 14.11.2008 gegenüber dem Verfassungsausschuss.

⁸⁸⁹ <http://www.hamburg.de/contentblob/260124/27e64eade36c6f49574c216c0708d493/data/abstrahlung.pdf>.

⁸⁹⁰ <http://www.hamburg.de/contentblob/349920/a29d62613c457abbce59b89bea9b4c8f/data/pruefbericht-emv.pdf>.

⁸⁹¹ <https://www.datenschutzzentrum.de/guetesiegel/kurzgutachten/g081007/g081007-kurzgutachten-digitales-wahlstiftsystem-dotVote.pdf>.

⁸⁹² <http://www.hamburg.de/contentblob/260124/27e64eade36c6f49574c216c0708d493/data/abstrahlung.pdf>, S.2f.

⁸⁹³ <http://www.hamburg.de/contentblob/349920/a29d62613c457abbce59b89bea9b4c8f/data/pruefbericht-emv.pdf>, S. 3.

⁸⁹⁴ <https://www.datenschutzzentrum.de/guetesiegel/kurzgutachten/g081007/g081007-kurzgutachten-digitales-wahlstiftsystem-dotVote.pdf>, S.6f.

d) Einhaltung des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Wahl

Der digitale Wahlstift kann lediglich ein Mittel zur elektronischen Stimmauszählung sein. Die Stimmauszählung per Hand wird nicht ersetzt, die so ermittelten Ergebnisse haben auch weiterhin Vorrang. Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl kann somit weiterhin gewahrt werden. Falls der Stift jedoch direkt für die Stimmabgabe eingesetzt, und es keine nicht-elektronischen Stimmzettel mehr gibt, ist eine Überprüfung der Auszählung durch die Öffentlichkeit nicht mehr möglich. Eine transparente Wahl wäre somit nicht mehr gewährleistet.

e) Einhaltung der Staatsstrukturprinzipien

Die Verwendung eines digitalen Wahlstiftes ist auch mit den Prinzipien der Demokratie, Republik und Rechtsstaatlichkeit vereinbar.

f) Abwägung der Grundsätze

Wie dargelegt sind die Gründe, die für den digitalen Wahlstift sprechen (ggf. Kostenersparnis, schnellere Ergebnisbekanntgabe), nicht hochwertig. Im Rahmen einer Abwägung wäre somit eine (auch nur geringe) Einschränkung der Wahlrechtsgrundsätze oder anderer Werte nicht hinnehmbar. Das Verfahren ist daher nur zuzulassen, wenn keinerlei Beeinträchtigung dieser zu befürchten ist. Hierzu liegen widerstreitende Aussagen vor.⁸⁹⁵ Es ist zu klären, ob das System technisch sicher ist, falls ja dürfte es verwendet werden.

g) Bewertung

Der digitale Wahlstift stellt grundsätzlich eine gute Variante der technisch unterstützten Stimmauszählung dar. Das elektronisch ermittelte Ergebnis kann direkt nach Ende der Wahl ermittelt und bekannt gegeben werden. Der digitale Wahlstift kann jedoch derzeit die

⁸⁹⁵ Oben IX.2.c).

Stimmauszählung per Hand nicht ersetzen, eine Kostenersparnis ist daher nicht realisierbar – im Gegenteil sind die Kosten durch eine notwendige Anschaffung der Geräte höher.

Bei Nutzung des digitalen Wahlstifts direkt zur Stimmabgabe ist der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl nicht mehr gewahrt.

X. Darstellung eines möglichen Präsenzwahlverfahrens für Parlamentswahlen

Im folgenden Abschnitt wird nun ein selbstentwickeltes Verfahren vorgestellt und rechtlich anhand der dargelegten Kriterien überprüft.

1. Erläuterung des Wahlverfahrens

Das Verfahren ist eine Modifikation des vorgeschlagenen Verfahrens⁸⁹⁶ von Henning/Volkamer/Budurushi. Hierbei ist ein elektronisches Wahlgerät mit Bildschirm und Drucker vorhanden. Dieses Gerät ist nicht mit dem Internet verbunden und hat keine offenen Steckplätze für das Aufspielen oder Auslesen von Daten. Der Wähler identifiziert sich dem Wahlvorstand gegenüber wie bei der heutigen Urnenwahl auch und erhält sodann die Möglichkeit das elektronische Wahlgerät zu nutzen oder einen Stimmzettel per Hand auszufüllen. Bei der elektronischen Wahl betritt er sodann die Wahlkabine und der Wahlvorstand schaltet das Wahlgerät frei. Auf dem Monitor werden nun die Wahlvorschläge angezeigt, die für diese Wahl hinterlegt sind. Dabei sieht der Stimmzettel exakt so aus, wie ein von Hand auszufüllender. Mittels einer Computer-Maus oder Tastatur trifft der Wähler seine Auswahl und wird dabei laufend über noch verbleibende Stimmen informiert. Sollte der Wähler seine Erststimmenauswahl erneut treffen wollen, kann er die Auswahl jederzeit ändern. Eine doppelte Abgabe der Erststimme etwa, die den Stimmzettel ungültig machen würde, ist ebenso möglich. Dem Wähler wird aber klar angezeigt, dass er so einen ungültigen Stimmzettel abgibt.

Der Bildschirm ist technisch so zu gestalten, dass der Stimmzettel zwar mit dem bloßen Auge gelesen werden kann, ein Abfotografieren des Bildes aber nicht möglich ist. Dafür ließe sich eine stark reflektierende Oberfläche verwenden, die jedenfalls beim Einsatz eines Fotoblitzes

⁸⁹⁶ siehe IX.1.

eine Lesbarkeit des Bildes verhindert.⁸⁹⁷ Zudem ist das Abfotografieren o.ä. durch den Wahlvorstand zu verhindern, bei Verstoß ist der Stimmzettel zurückzuweisen, vgl. § 56 VI Nr. 5a) BWahlO.

Nach Bestätigung der Auswahl wird der Stimmzettel ausgedruckt, wobei das Programm Markierungen (Kreuze) in die vorgesehene(n) Spalte(n) setzt, die vom Wähler ausgewählt wurden. Die Verwendung eines Laserdruckers lässt keine Rückschlüsse zu, ob und ggf. wie viele Kandidaten oder Parteien der Wähler ausgewählt hat.

Sehbehinderte Menschen können sich die Vorschläge über Kopfhörer anhören, es ist eine Maus für Rechts- und Linkshänder vorzuhalten. Der Stimmzettelausdruck hat das gleiche Erscheinungsbild, wie ein von Hand ausgefüllter, wobei natürlich die Markierungen bei genauerem Hinsehen von handschriftlichen zu unterscheiden sind.

Nach Ausdruck werden die Geräte in der Wahlkabine automatisch deaktiviert, die Auswahl des Wählers gelöscht. Der ausgedruckte Stimmzettel wird dem Wähler hinter einer Plexiglasscheibe angezeigt. Diese Scheibe ist ebenfalls so zu gestalten, dass kein Foto vom Stimmzettel gemacht werden kann, der Wahlvorstand überprüft das Filmverbot. Der Wähler kann die Auswahl überprüfen, aber bekommt den Stimmzettel nicht mehr in die Hand. Dadurch wird verhindert, dass er den Stimmzettel fotografiert oder mitnimmt, statt ihn in die Urne gelangen zu lassen. Sollte der Wähler eine Unstimmigkeit zwischen seiner Wahl und dem Stimmzettelausdruck feststellen, so wird der alte Stimmzettel vom Wahlvorstand aus dem Gerät entfernt und der Wahlvorgang für den gleichen Wähler erneut freigeschaltet. Bei positiver Überprüfung gibt der Wähler den Wahlzettel frei, dieser wird durch eine undurchsichtige Röhre in die Wahlurne geleitet. Vor, während und nach Ablauf der Wahlperiode ist zu überprüfen, dass keine Stimmzettel in der Röhre sind, ggf. sind diese per Hand zu entfernen und in die Urne zu werfen. Bei der Stimmenauszählung werden dann alle Stimmzettel von Hand gezählt. Dieser Prozess ist öffentlich einsehbar und wird protokolliert.

⁸⁹⁷ <https://www.heise.de/newsticker/meldung/Reflektierende-Betabrand-Kollektion-ruiniert-Fotos-mit-Blitz-2549411.html>.

Der Beginn des Wahlvorgangs (Authentifizierung) und die Stimmenauszählung unterscheiden sich also nicht vom bisherigen Verfahren der Urnenwahl.

In weiteren Schritten kann dann dazu übergegangen werden, die Stimmzettel per Scanner auszuzählen. So der Scanner kein Ergebnis feststellen kann, wird per Hand ausgezählt. Zudem können stichprobenartig Teile des Auszählungsergebnisses von Hand nachgezählt und mit dem elektronisch ermittelten Ergebnis abgeglichen werden. Bei der Auszählung durch den Scanner können zwei Monitore verwendet werden, das Bild kann zudem für die Öffentlichkeit auf eine Leinwand o.ä. projiziert werden. Ein Monitor zeigt dabei immer die gerade ausgelesene Stimme an, der zweite das sich stetig verändernde Gesamtergebnis. Auch dieser Prozess ist öffentlich überprüfbar, ein Protokoll wird erstellt.

2. Vorteile des Wahlverfahrens

Die Vorteile sind die gleichen wie beim Verfahren von Henning/Volkamer/Budurushi⁸⁹⁸ beschrieben: Das Verfahren sollte unabsichtlich ungültige Stimmabgaben weitestgehend verhindern. Die elektronisch markierten Stimmzettel dürften Probleme bei der Stimmauszählung verhindern. Wenn im zweiten Schritt Scanner eingesetzt werden, kommt es auch nicht zu Zähl-, Übertragungs- oder ähnlichen Fehlern. Die technische Ausgestaltung verhindert faktisch ein Abfotografieren des Stimmzettels unter Verwendung eines Blitzlichts, darüber hinaus obliegt es dem Wahlvorstand ein solches zu verhindern. Der Wähler hält den Stimmzettel nie selbst in Händen, was gegen Manipulationen schützt.

3. Einhaltung der geschriebenen Wahlrechtsgrundsätze

⁸⁹⁸ Punkt IX.1.

Nun ist zu prüfen, ob das Verfahren die geschriebenen Wahlrechtsgrundsätze einhält. Da die Geräte im Wahlraum aufgestellt sind und somit unter staatlicher Aufsicht stehen, ist eine Manipulation kaum möglich, es ist zu unterstellen, dass die Geräte ordnungsgemäß funktionieren.

a) Allgemeinheit, Unmittelbarkeit und Gleichheit der Wahl

Das Verfahren wahrt diese drei Grundsätze. Die Wahl steht allen Wahlberechtigten offen, niemand wird unberechtigterweise ausgeschlossen, nur Wahlberechtigte dürfen wählen. Bei der Ausgestaltung der Benutzeroberfläche und Bedienung ist darauf zu achten, dass die Kandidatenauswahl von jedermann ohne spezielle technische Kenntnisse vorgenommen werden kann. Die Wahl ist unter diesen Voraussetzungen allgemein. Dieser Grundsatz wird sogar dahingehend gestärkt, dass es Wählern mit Sehbehinderung einfacher und ohne fremde Hilfe möglich ist zu wählen. Darüber hinaus wird durch die Option, den Wähler direkt über eine ungültige Stimmabgabe, noch vorhandene Stimmen o.ä. zu informieren die Gefahr einer unabsichtlich ungültigen Stimmabgabe oder der Abgabe von weniger Stimmen als möglich reduziert.

Es tritt auch keine Instanz zwischen die Wahlentscheidung des Wählers und das direkt hieraus ermittelte Ergebnis. Selbst wenn bei der Computererfassung der Stimme ein Fehler vorkommt, wird nur der Papierstimmzettel gewertet, der vom Wähler überprüft wurde. Die Wahl ist unmittelbar.

Durch die Authentifizierung des Wählers durch den Wahlvorstand und einmalige Freischaltung für den Wähler ist gesichert, dass jeder nur einmal wählen kann, die Wahl ist gleich. Hinsichtlich der Chancengleichheit der Parteien ist dafür Sorge zu tragen, dass die Auswahlliste auf dem Bildschirm dem Stimmzettel nachempfunden ist; bei einer großen Anzahl von Bewerbern muss ein schnelles Umschalten zwischen den verschiedenen Anzeigen möglich sein.

b) Freiheit und Geheimheit der Wahl

Der Wähler ist weiterhin frei in der Entscheidung, ob er an der Wahl teilnimmt und für welchen Kandidaten er sich entscheidet. Eine unzulässige Beeinflussung oder gar Druckausübung auf den Wähler findet nicht statt. Es muss dem Wähler weiter die Möglichkeit bleiben, eine ungültige Stimme abzugeben. Die Kandidatenauswahl erfolgt unbeobachtet in einer Wahlkabine. Auch aus der Länge des Druckvorganges lassen sich keine Rückschlüsse ziehen. Sicherzustellen ist, dass keine Einsichtnahme des Monitors in der Wahlkabine möglich ist. Auch dürfen die Geräte in der Stimmzelle keine Anschlüsse haben, um die Wahlentscheidung extern zu speichern. Es muss garantiert werden, dass auch sonst keine Speicherung der Stimme neben dem Papierstimmzettel erfolgt. Die Geräte sind so zu gestalten, dass nicht durch Abfangen elektromagnetischer Strahlung ein Ausspähen möglich ist. Unter diesen Voraussetzungen ist die Wahl frei und geheim.

4. Einhaltung des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Wahl

Für den Wähler ist seine Wahlentscheidung durch den ausgedruckten Papierstimmzettel ohne weitere Sachkenntnisse nachvollziehbar. Etwaige Fehler oder Manipulationen sind sofort ersichtlich. Der Wähler muss sich nicht auf die ordnungsgemäße Interpretation seiner handschriftlichen Markierungen auf einem Stimmzettel verlassen; zudem ist klar, wie viele Stimmen er tatsächlich abgegeben hat.

Bei der Ergebnisermittlung durch händische Auszählung ergeben sich keine Unterschiede zum derzeitigen Verfahren. Bei der Stimmenauszählung durch Scanner ist durch das Aufstellen von großen Monitoren oder Anzeigen auf einer Leinwand die Stimmzählung deutlich einfacher nachvollziehbar. Jederzeit ist ein Abgleich zwischen der Papierstimme und dem gescannten Ergebnis möglich, ebenso eine

komplette manuelle Nachzählung. Der Grundsatz der Transparenz/Öffentlichkeit ist also gewahrt.

5. Einhaltung der Staatsstrukturprinzipien und Vorgaben/Empfehlungen auf europäischer Ebene

Auch die Staatsstrukturprinzipien der Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Republik sind eingehalten. Die Vorgaben seitens der EU, OSZE und des Europarats sind weniger streng als die aus deutschen Normen. Daher sind auch diese gewahrt insoweit die deutschen Vorgaben erfüllt sind.

6. Abwägung der Grundsätze

Das System hält sowohl die geschriebenen Wahlrechtsgrundsätze, als auch das Gebot der Öffentlichkeit/Transparenz der Wahl sowie die Staatstrukturprinzipien ein, teils werden diese sogar gestärkt. Eine Kostenreduzierung ist bei der Grundvariante nicht möglich, bei Umstellen von der Auszählung per Hand auf elektronische Auszählung lassen sich Wahlhelfer einsparen.

7. Bewertung

Das hier vorgeschlagene System wahrt die rechtlichen Grundsätze und wäre relativ einfach und mit überschaubaren Kosten zu realisieren. Versuchte Manipulationen der Wahl oder Abstimmung können durch die Wahlvorstände verhindert werden; eine Gefahr durch Verbindung der Wahlgeräte mit dem Internet besteht nicht.

Dazu bietet das Verfahren einige Vorteile, insbesondere für Personen mit Sehbehinderungen und bei komplexen Wahlvorgängen. Visuell sensorisch eingeschränkte Wähler können durch elektronische Unterstützung besser in die Lage versetzt werden, an der Wahl oder

Abstimmung teilzunehmen und sind nicht auf Hilfspersonen angewiesen. Insbesondere die Möglichkeit mehrere Stimmen abzugeben und diese zu kumulieren und/oder panaschieren ist sowohl für viele Wähler als auch bezüglich der Auszählung der Stimmen für die Wahlhelfer eine große Herausforderung, was zu Fehlern bei der Stimmabgabe oder Auszählung führen kann.

Unklare Stimmabgaben sind durch die Computerausdrucke auszuschließen; unabsichtlich ungültige Stimmabgaben durch die Anzeige der Auswahl und der noch abzugebenden Stimmen deutlich zu minimieren.

Im hier vorgeschlagenen Verfahren ist eine Möglichkeit zu sehen, verbindliche elektronische Partizipation bei Wahlen und Abstimmungen auf allen Ebenen einzuführen und zu evaluieren.

XI. Darstellung eines möglichen Online-Wahlverfahrens⁸⁹⁹ für Wahlen nach § 27a Gemeindeordnung Nordrhein- Westfalen

Nun wird ein Verfahren vorgestellt, das sich für Wahlen nach § 27a GO NRW eignet.

1. Erläuterung des Wahlverfahrens

Das in Estland verwendete System⁹⁰⁰ könnte hierfür genutzt werden, in Deutschland gibt es bereits Anbieter für solche Verfahren.⁹⁰¹ Der Wähler identifiziert sich mit seinem maschinenlesbaren/ elektronischen Ausweis⁹⁰² am Computer. Zudem benötigt er mehrere Codes⁹⁰³. Diese PINs würden dem Wähler über einen sicheren Übertragungsweg, sei dies elektronisch oder per Einschreiben⁹⁰⁴ zusammen mit dem Wahlschein übersandt, mit einem ersten Code kann sich der Wähler auf der amtlichen Wahlwebsite⁹⁰⁵ registrieren, mit einem zweiten bestätigt er seine Auswahl, mit einem dritten versichert er, selbst, unbeobachtet und unbeeinflusst gewählt zu haben. Als Alternative zum letzten Punkt kann auch eine elektronische Signatur⁹⁰⁶ verwendet werden. Auf der amtlichen Website wird dem Wähler dann angezeigt, für welche(n) Kandidaten er stimmen kann. Hierbei ist auf dem Bildschirm der Stimmzettel abzubilden, wie er auch bei der Urnen- oder Briefwahl verwendet würde. Dieser kann vergrößert dargestellt oder auch vorgelesen werden.

⁸⁹⁹ § 27a GO NRW sieht nur Wahlen vor, für Abstimmungen ließe sich das Gesagte aber ebenso anwenden.

⁹⁰⁰ Kapitel IX.

⁹⁰¹ Z.B. POLYAS,

https://www.polyas.de/?gclid=EAIaIQobChMfY3p3AIViYKYCh03_AOAEAAAYASAAEgKCOPD_BwE.

⁹⁰² Siehe oben III.4.b)

⁹⁰³ Siehe oben III.4.d)

⁹⁰⁴ Die hierdurch im Vergleich zu regulären Briefsendungen verursachten höheren Kosten sind aus Gründen der Sicherheit hinzunehmen.

⁹⁰⁵ Die wie in Kapitel IX ausgestaltet ist.

⁹⁰⁶ Siehe oben III.4.c).

Die Auswahl kann über die Tastatur (Pfeiltasten), eine Maus o.ä. erfolgen. Möchte der Wähler einen Kandidaten wählen, so setzt er neben dessen Namen eine entsprechende Markierung. Die Auswahl kann rückgängig gemacht werden. Es besteht auch die Möglichkeit, keine Auswahl zu treffen. Dem Wähler wird angezeigt wie viele Stimmen er noch zur Verfügung hat. Hat er seine Stimmabgabe abgeschlossen, macht ihn die Software darauf aufmerksam, ob er eine möglicherweise ungültige Stimme abgibt. Auch dies ist aber möglich. Die Stimmabgabe bestätigt der Wähler dann und gibt hierzu einen zweiten Code ein. Der gesamte Stimmzettel wird angezeigt. Nicht verhindern lässt sich, dass der Wähler, wenn er vom heimischen Computer aus wählt, vom Stimmzettel einen Ausdruck, eine elektronische Kopie (so. „screenshot“) oder ein Foto macht. Diese Punkte könnten jedoch strafrechtlich oder ordnungsrechtlich geahndet werden, entsprechende Passagen wären in eine Versicherung des Wählers aufzunehmen und eine dem § 56 Abs. 6 Nr. 5a) vergleichbare Formulierung aufzunehmen.

Die elektronische Stimme wird dann wie beim estnischen System in einem „Zwei-Umschlag-Prinzip“ versendet.⁹⁰⁷ Im inneren digitalen Umschlag befindet sich nur die abgegebene Stimme, Hinweise auf den Wähler sind dort nicht hinterlegt. Der äußere Umschlag enthält die notwendigen Daten, um den Wähler als wahlberechtigt zu identifizieren. Bei der Stimmauszählung wird der innere, anonyme Datensatz entnommen und die darin enthaltene elektronische Stimme gezählt. Die Verschlüsselung erfolgt wie in Estland mittels doppelter asymmetrischer Kryptologie.

2. Vorteile des Verfahrens

Dieses Verfahren bietet mehrere Vorteile: Neben der Minimierung fälschlich abgegebener Stimmen und Falschauszählungen sowie der Hilfe für Personen mit Sehbehinderungen kann es mittelfristig deutlich

⁹⁰⁷ Siehe oben VIII.3.

kostengünstiger durchgeführt werden als eine Wahl in Wahlräumen mit einer Vielzahl von Wahlhelfern.

Dazu kommen die Vorteile einer Distanzwahl im Hinblick auf eine potentielle Steigerung der Wahlbeteiligung und damit der Allgemeinheit der Wahl. Auch wird Wahlberechtigten im Ausland, kurzfristig erkrankten Personen oder solchen mit Behinderungen, denen eine Stimmabgabe im Wahlraum nicht möglich ist, die Teilnahme ermöglicht. Im Gegensatz zur Briefwahl kann sogar theoretisch eine Stimmabgabe am gleichen Tag wie die reguläre Wahl oder Abstimmung ermöglicht werden.

3. Einhaltung der geschriebenen Grundsätze

Da ein elektronisches Verfahren immer ein höheres Manipulationspotential aufweist und sich die Gefährdung niemals mit Sicherheit verhindern lässt, sind Vorkehrungen zu treffen um die Bedrohung soweit als möglich zu minimieren. Die verwendeten Systeme müssen amtlich überprüft und autorisiert sein, dazu gehört die verbindliche Nachprüfung der Funktionsfähigkeit der eingesetzten amtlichen elektronischen Hard- und Software durch eine neutrale amtliche Stelle.

Eine elektronische Stimmzählung soll offline und dezentral erfolgen. Die Zwischen- bzw. Teilergebnisse sind sicher zu speichern. Erst dann werden die Daten in einem besonders gesicherten Verfahren zu einem Gesamtergebnis zusammengeführt. Angriffe, Fehler und Manipulationen können so besser verhindert, jedenfalls lokal begrenzt werden und eine spätere Nachprüfung wäre weiter möglich. Es sind jedoch keine Stimmzettel in Papierform vorhanden, so dass eine Nachzählung per Hand nicht möglich wäre.

Für den gesamten Vorgang müssen hinreichend bestimmte Regelungen über Mindeststandards bezüglich der Sicherheit der verwendeten Systeme befolgt werden, inkl. Regelungen dazu, wie diese Standards eingehalten werden können. Hierzu sind die Vorgaben des

Bundesinstituts für Sicherheit in der Informationstechnik zu befolgen, das verwendete Programm ist vom BSI zu zertifizieren.

Für eine rechtskonforme Ausgestaltung von Wahlen gemäß § 27a GO NRW sind folgende Mindestvorgaben zu beachten:

a) Allgemeinheit, Unmittelbarkeit und Gleichheit der Wahl

Um diese Grundsätze einhalten zu können sind folgende Vorgaben zu machen:

Die elektronische Stimmabgabe darf nur eine Alternative sein, weitere Möglichkeiten der Wahlteilnahme müssen weiterhin existieren. Dies wahrt die Allgemeinheit der Wahl.

Vor der Stimmabgabe muss eine Identifizierung der stimmberechtigten Person erfolgen. Dies kann durch die Nutzung eines elektronischen Ausweispapiers oder die Eingabe eines Sicherheitscodes erfolgen. Hierdurch kann eine allgemeine und gleiche Wahl sichergestellt werden. Die Stimmabgabe wird dann nur einmal ermöglicht, etwaige Probleme hat der Wahlberechtigte umgehend anzuzeigen, sodass ihm eine erneute Stimmabgabe ermöglicht wird. Der Stimmberechtigte muss die Möglichkeit haben, die abgegebene Stimme vor Zählung zu prüfen.

Der unverfälschte Eingang der Stimme in die elektronische Urne ist sicherzustellen. Nur so kann eine unmittelbare Wahl garantiert werden. Die Grundsätze der allgemeinen, unmittelbaren und gleichen Wahl sind jedoch durch das vorgeschlagene Verfahren einhaltbar.

b) Freiheit und Geheimheit der Wahl

Von der Gefährdungslage hinsichtlich der Freiheit und Geheimheit der Wahl her ist das Verfahren mit dem der Briefwahl vergleichbar. Es müssen Regelungen vorhanden sein, wie eine Ausspähung der Stimmabgabe auf elektronischem Wege verhindert werden kann. Dass der Wähler bei der Stimmabgabe unbeobachtet ist, muss durch den

Wähler selbst sichergestellt werden. Hierüber hat er eine eidesstattliche Versicherung abzugeben.

Ebenso hat der Wähler zu versichern, dass er bei der Stimmabgabe keinem unzulässigen Druck oder gar Zwang ausgesetzt war. Um die Freiheit der Wahl hier bestmöglich zu sichern, sollte vorgesehen sein, die Stimme mehrfach abgeben zu können wobei dann nur die letzte Stimmabgabe zählt. Auch um dem Grundsatz der Freiheit der Wahl Genüge zu tun muss eine Wahlmöglichkeit per Urnenwahl oder mindestens Briefwahl weiter vorgesehen sein. Diese Option der Stimmabgabe hätte dann für die Wertung Vorrang vor der elektronisch abgegebenen Stimme.

4. Einhaltung des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Wahl

Das Transparenzgebot ist nicht gewahrt - es gibt keinen physischen Stimmzettel für eine (Nach)Zählung, das Verschlüsselungsverfahren und damit auch das Ergebnis der Wahl oder Abstimmung ist für den durchschnittlichen Wähler nicht nachvollziehbar. Für gesetzlich vorgeschriebene Wahlen und Abstimmungen ist es daher nicht geeignet. Da bei Wahlen nach § 27a GO NRW jedoch keine Delegation von Staatsgewalt stattfindet ist dieses Gebot auch nicht zwingend einzuhalten.⁹⁰⁸

Dennoch sollte die nicht vorhandene Transparenz bzw. Öffentlichkeit des Wahlvorgangs kompensiert werden: So sind die Geräte unter den Augen der Öffentlichkeit vor Nutzung zu prüfen, die genutzte Software sollte als „open source“ zugänglich sein. Zu Bedenken ist hierbei, dass dies auf der anderen Seite die Manipulierbarkeit der Programme erhöht. Stichprobenartig müssen sowohl Geräte wie auch Software durch amtliche Stellen getestet und auf ordnungsgemäßes Funktionieren hin geprüft werden. Da das Überprüfen privat genutzter Geräte kaum möglich ist, sollte von deren Nutzung zumindest in der ersten Phase

⁹⁰⁸ Siehe oben VII.1.c).

abgesehen werden. In weiteren Schritten ist dann eine stichprobenartige Kontrolle auch der privaten Geräte vorzuschreiben.

5. Einhaltung der Staatstrukturprinzipien

Das Prinzip der Demokratie findet seine Konkretisierung in den Wahlrechtsgrundsätzen. Es ist daher gewahrt soweit diese Grundsätze eingehalten sind. Bezüglich den Prinzipien der Republik und des Rechtsstaates ergeben sich beim hier dargestellten Verfahren keine Bedenken.

6. Abwägung der Grundsätze

Zu beachten ist hierbei, dass bei dieser freiwilligen Wahl die rechtlichen Gestaltungsräume deutlich größer sind⁹⁰⁹ und der Gesichtspunkt der Kosten eine gewichtigere Rolle spielen kann. Da die Wahlen nicht vorgeschrieben sind, können hohe Kosten leicht dazu führen, dass sie gar nicht durchgeführt werden. Eine aus Kostengründen nicht stattfindende Wahl ist aber grundsätzlich ein Verlust an Demokratie.

Das Einsparpotential durch eine rein elektronische Wahl ist erheblich. Materialkosten können im Umfang von bis zu 70% eingespart werden.⁹¹⁰ Dazu kommen weitere Kosten für Wahlhelfer, hier sind die Einsparungen umso größer je mehr Personen als Wahlvorstände und insbesondere bei der Auszählung nicht benötigt werden. Wenn man, ausgehend von den Zahlen in Estland, annimmt, dass ein Drittel der Wähler die Stimme rein elektronisch abgibt und diese dann auch nur elektronisch ausgewertet werden, könnte man hier bei entsprechender Reduzierung der Wahlbezirke also ein Drittel an Personalkosten einsparen, ebenso an zu leistenden Raummieten. Demgegenüber stehen die Kosten für die Wahlgeräte, Software usw. Diese müssen sich auf jeden Fall zunächst amortisieren, dies gelingt umso eher wenn sich

⁹⁰⁹ Oben VII.2.b) und c).

⁹¹⁰ https://www.polyas.de/?gclid=EAIaIQobChMIyLbJ3pqf3AIViYKYCh03_AOAEAAAYASAAEgKCOPD_BwE.

mehrere Träger zusammenschließen um das gleiche System zu verwenden und je variabler dieses genutzt werden kann. Es sollte daher ein Verfahren gewählt werden, dass sich für eine Vielzahl von Wahlen und Abstimmungen eignet. Bei Wahlen und Abstimmungen die nicht zu einem vorgegebenen Zeitraum stattfinden müssen können sich die Träger auch bei der Nutzung der Geräte, Website usw. abwechseln. Ob sich also tatsächlich Kosten sparen lassen, wie hoch die Einsparungen dann konkret sind und wann sich die Kosten für die Einführung der Online-Wahl egalisiert haben lässt sich nicht generell sagen.

7. Bewertung

Das Verfahren sollte möglichst im Rahmen der „Experimentierklausel“ des § 129 GO NRW⁹¹¹ erprobt werden. Hierbei sollte ständig überprüft und evaluiert werden, ob es zu Wahlmanipulationen kommt, ob und inwieweit die Wahlbeteiligung steigt, ob die Anzahl der ungültigen Stimmen sinkt usw. Sollten Missstände auftreten, ist das Verfahren nicht mehr zu nutzen und möglicherweise die Einführung von elektronischen Verfahren komplett einzustellen. Bei positiver Entwicklung kann das Verfahren dann potentiell auf andere Bereiche ausgedehnt werden.

⁹¹¹ Siehe hierzu oben VII.2.b.

XII. Abschließende Bewertungen und Empfehlungen

Die vorliegende Arbeit zeigt, dass die Einführung elektronischer Elemente bei verbindlichen Partizipationsprozessen grundsätzlich rechtlich möglich ist. Notwendig ist bei gesetzlich vorgeschriebenen und geregelten Wahlen und Abstimmungen die Einhaltung aller Wahlrechtsgrundsätze und vor allem des Grundsatzes der Öffentlichkeit, bei Wahlen und Abstimmungen der Selbstverwaltungskörperschaften gelten diese Vorgaben nur abgeschwächt, bei freiwillig durchgeführten Partizipationsprozessen die von den Selbstverwaltungsträgern selbst geregelt werden können ist der größte Spielraum gegeben. Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl ist in diesen Fällen nicht notwendigerweise einzuhalten.

1. Einhaltung der geschriebenen Wahlrechtsgrundsätze

Die fünf geschriebenen Wahlrechtgrundsätze⁹¹² (die so auch weitestgehend auf Abstimmungen übertragbar sind⁹¹³) lassen sich auch bei einer elektronischen Wahl oder Abstimmung einhalten. Zu beachten ist, dass die verwendeten Systeme ordnungsgemäß und manipulationsfrei funktionieren müssen, um die Einhaltung der Wahlrechtsgrundsätze sichern zu können. Sowohl die verwendeten Geräte (Hardware) wie auch Programme (Software) sind daher amtlich zu überprüfen und zu testen. Doch auch dies kann keine letztendliche Sicherheit garantieren. Die Verwendung dieser elektronischen Komponenten birgt immer das Risiko einer Fehlfunktion, einer Sicherheitslücke oder potentiellen Manipulation.⁹¹⁴ Diese Gefahr lässt sich niemals mit Gewissheit ausschließen, sondern lediglich minimieren.

⁹¹² Siehe oben VI.2.

⁹¹³ Vgl. oben VI.7.

⁹¹⁴ Siehe oben II.4.

2. Gebot der öffentlichen Wahl/Abstimmung

Hinsichtlich der Einhaltung des vom Bundesverfassungsgerichts entwickelten Grundsatzes der Öffentlichkeit der Wahl⁹¹⁵ lässt sich festhalten, dass dieser (zumindest derzeit) rein elektronisch nicht realisierbar ist, ohne gleichzeitig gegen das Gebot der geheimen Wahl zu verstoßen. Das verschlüsselte Abspeichern der Wählerentscheidung auf einem elektronischen Speichermedium ermöglicht keine durch alle Wähler nachvollziehbare Grundlage für das Wahl- bzw. Abstimmungsergebnis. Ein manuelles Nachzählen bei eventuellen Wahlanfechtungen könnte ebenso nicht gewährleistet werden. Notwendig ist somit weiterhin ein physischer Stimmzettel. Daher scheidet eine Distanzvariante der Wahl oder Abstimmung aus, solange keine befriedigende alternative Lösung gefunden ist.⁹¹⁶ Eine elektronische Wahl oder Abstimmung mit Stimmzettelausdruck ist jedoch durchführbar, da sie diesen Grundsatz wahrt.⁹¹⁷ Insoweit spricht also nichts gegen eine verbindliche elektronische Partizipation.

Bei einer Wahl oder Abstimmung, bei der keine staatliche Verantwortung übertragen wird, gilt das Gebot der Öffentlichkeit nicht. Dies ist in vielen Bereichen der Wahlen bei Selbstverwaltungskörperschaften gegeben⁹¹⁸, es gilt insbesondere bei freiwillig durchgeführten Wahlen wie etwa nach § 27a GO NRW.⁹¹⁹

3. Wahlen bei Selbstverwaltungskörperschaften

Bei Wahlen und Abstimmungen in Bereichen der Selbstverwaltung sind die Grundsätze jedoch nicht so streng einzuhalten. Die Selbstverwaltungsträger haben bei Erlassen der Regelungen zu diesen

⁹¹⁵ Siehe oben VI.3.

⁹¹⁶ Zu Konzepten siehe oben VI.4.

⁹¹⁷ Ein Vorschlag hierzu findet sich in X.

⁹¹⁸ Siehe oben VII.1.c).

⁹¹⁹ Oben VII.2.

Verfahren einen wesentlich größeren Entscheidungs- und Ermessensspielraum.⁹²⁰ Dies gilt besonders bei freiwillig durchgeführten, gesetzlich nicht geregelten Wahlen und Abstimmungen, wie etwa nach §27a GO NRW.⁹²¹ Das Transparenzgebot gilt hier nicht.⁹²² In diesen Bereichen kann also grundsätzlich legal eine elektronische Distanzwahl oder -abstimmung durchgeführt werden. Auf keinen Fall aber darf es zu einer Abwertung dieser Verfahren kommen. Von einer flächendeckenden Erprobung ist daher auf jeden Fall abzuraten.

4. Distanzwahl bzw. -abstimmung

In der Distanzvariante⁹²³ der elektronischen verbindlichen Partizipation ist das Risiko einer Manipulation, mit potentiell sehr weitreichenden Auswirkungen, weitaus größer, größer sogar als bei der (legal durchgeführten) Briefwahl⁹²⁴. Diese Faktoren lassen sich selbst durch die größeren Vorteile der Distanzwahl⁹²⁵ nicht aufwiegen. Deshalb ist dieser Weg zumindest bei gesetzlich vorgeschriebenen und geregelten Wahlen und Abstimmungen weiterhin verschlossen; die hier anzulegenden Maßstäbe aus Art. 28 I 2 oder Art. 38 I 1 GG⁹²⁶ sind streng einzuhalten. Selbst für Wahlen bei denen die Einhaltung der Grundsätze nicht rechtlich vorgegeben ist erweist sich das Risikopotential⁹²⁷ weiterhin als zu hoch.

⁹²⁰ Siehe oben VII.

⁹²¹ Vgl. VII.2., speziell VII.2.b).

⁹²² VII.2.c).

⁹²³ Oben III.

⁹²⁴ Vgl. oben III.1.

⁹²⁵ Oben II.3.

⁹²⁶ Kapitel VI.

⁹²⁷ Oben II.4.

5. Präsenzwahl bzw. –abstimmung

Eine elektronische Präsenzwahl oder –abstimmung bietet einige Vorteile⁹²⁸ gegenüber den derzeit verwendeten Methoden der Stimmabgabe bei der traditionellen Urnen- oder auch Briefwahl. Das Gefährdungspotential⁹²⁹ ist hierbei überschau- und beherrschbar. Nach Abwägung der Chancen und Risiken ist es daher sinnvoll, eine Option der elektronischen Stimmabgabe mit einem physischen Stimmzettel zu eröffnen. Dies sollte zu Beginn am besten und effektivsten auf kommunaler Ebene im Rahmen der freiwillig durchgeführten Wahlen (etwa nach § 27a GO NRW)⁹³⁰ erfolgen. Daran anschließend sind die Vor- und Nachteile der elektronischen Stimmabgabe wissenschaftlich zu evaluieren. Abhängig vom Ergebnis dieser Bewertung ist dann zu überlegen, ob verbindliche elektronische Partizipation auch auf anderen Ebenen eingeführt werden sollte.

6. Zusammenfassende Empfehlung

Eine elektronische Präsenzwahl mit Stimmzettelausdruck ist unter den aufgezeigten Kriterien legal auf allen Ebenen durchführbar. Eine Abwägung der potentiellen Vorteile und den gegenüberstehenden Gefahren führt zur Empfehlung, auf kommunaler Ebene im Rahmen der freiwilligen Wahlen elektronische verbindliche Partizipationselemente einzuführen und zu evaluieren.

Bei elektronischen Distanzwahlen oder -abstimmungen ist das Risiko von Fehlfunktionen oder Manipulationen deutlich höher und nicht beherrschbar. Dies lässt sich auch durch das höhere Chancenpotential dieser Verfahren nicht aufwiegen. Generell ist daher zum derzeitigen Zeitpunkt nicht zu empfehlen, diesen Weg zu beschreiten. Zur Stärkung der Selbstverwaltung kann jedoch auch hier eine Abwägung in

⁹²⁸ Kapitel II.3.

⁹²⁹ Siehe II.4.

⁹³⁰ Hierzu VII.2.b).

begründeten Einzelfällen zum Ergebnis kommen, eine Online- oder Internetwahl zuzulassen. Dies gilt insbesondere bei freiwillig durchgeführten Partizipationsprozessen durch kommunale Träger der Selbstverwaltung. Diesen ist diesbezüglich auch ein weiter Entscheidungs- und Ermessenspielraum eingeräumt. Hier können und sollten die gesetzlich eingeräumten Möglichkeiten der Erprobung genutzt werden. Notwendig ist jedoch eine fundierte Evaluation der so durchgeführten Wahlen und Abstimmungen und hieran anschließend eine Bewertung, inwieweit Chancen genutzt werden konnten bzw. sich Gefährdungen realisierten. Dies sollte in einem inter- und transdisziplinären Ansatz geschehen, in dem sowohl staatliche und Verwaltungsakteure wie auch solche der Zivilgesellschaft; juristische und sozialwissenschaftliche wie technische Fachleute; Wissenschaftler und Praktiker kooperativ Lösungsansätze entwickeln und evaluieren. Elektronische verbindliche Partizipation hat, vor allem auf kommunaler Ebene, ein hohes Potential - die Risiken dürfen aber nicht unterschätzt werden und sind in vielen Bereichen weiterhin zu hoch um eine Einführung rechtlich verbindlicher elektronischer Partizipation, vor allem als Online-Version, zu empfehlen. Die rechtlichen Voraussetzungen sind mit den heutigen technischen Möglichkeiten jedoch bei bestimmten Verfahren einhaltbar.

Verzeichnis der verwendeten Literatur und Quellen

Die Auswertung erfolgte bis zum 15.06.2018

I: Kommentare, Monographien, Festschriften, Sammelbände

Articus, Stephan/Bernd Jürgen Schneider: Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen: Kommentar, 3. Auflage, 2009.

Badura, Peter/Horst Dreier (Hrsg.): Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht Band II, 2001.

Bätge, Frank: Wahlen und Abstimmungen in Nordrhein-Westfalen, Loseblatt-Kommentar, 2012.

Bahrens, Jan/Axel Kistner et.al.: The Principles of Liquid Feedback, 2014.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, 2014.

Bieler, Frank/Arne Franz/Erich Schmidt: E-Government – Perspektiven, Probleme, Lösungsansätze, 2007.

Buchstein, Hubertus/Harald Neymanns: Online-Wahlen, 2002.

Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, Band II (Art. 20-82), 3. Auflage, 2015.

Eisel, Stephan: Internet und Demokratie, 2011.

Emde, Ernst Thomas: Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, 1991.

Epping, Volker/Christian Hillgruber, GG-Kommentar, 2. Auflage, 2013.

Gröpl, Christoph/Kay Windthorst/Christian von Coelln, Studienkommentar Grundgesetz, 3. Auflage, 2017.

Habel, Franz-Reinhard /Andreas Huber (Hrsg.): Web 2.0 für Kommunen und Kommunalpolitik, 2008.

Haibl, Fabian/Gerrit Hötzel: Verfassungskonformer Einsatz rechnergesteuerter Wahlgeräte, 2014.

Heckmann, Dirk: Praxiskommentar Internetrecht, 4. Auflage 2014.

Hill, Hermann/Utz Schliesky (Hrsg.): Innovationen im und durch Recht, E-Volution des Rechts- und Verwaltungssystems II, 2010.

Holznagel, Bernd/Anika Hanßmann/Andreas Grünwald (Hrsg.): Elektronische Demokratie, 2001.

Isensee, Josef/Paul Kirchhof (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II: Verfassungsstaat, 3. Auflage, 2004 und Band III: Demokratie und Bundesorgane, 3. Auflage, 2005.

Jarass, Hans D./Bodo Pieroth (Hrsg.): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Kommentar), 14. Auflage, 2016.

Jesse, Eckhard: Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform, Düsseldorf 1980.

Karpen, Ulrich: Elektronische Wahlen? – Einige verfassungsrechtliche Fragen, 2002.

Khorrami, Esfandiar: Bundestagswahlen per Internet, 2006.

Kleerbaum, Klaus/Manfred Palmen: Gemeindeordnung NRW, Kommentierung, 2. Auflage, 2013.

Krauskopf, Dieter: Soziale Krankenversicherung, Pflegeversicherung, Loseblatt-Kommentar, 98. Auflage, 2018.

Kripp, Manuel J./Melanie Volkamer et.al. (Eds.): 5th International Conference on Electronic Voting 2012 (EVOTE 2012), 2012.

Kubicek, Herbert/Hilmar Westholm/Martin Wind: Stand und Perspektiven der Bürgerbeteiligung via Internet, Verwaltung und Management, 2003.

Laud, Peeter: NordSec 2001, LCNS 7161, 2012.

Lindenau, Inga: Rechtliche und tatsächliche Probleme der Elektronischen Wahl, 2007.

Maunz, Theodor/Günter Dürig (Begr.): Grundgesetz – Loseblatt-Kommentar, 81. Auflage, 2017.

Maurer, Hartmut: Staatsrecht I, 7. Auflage, 2018.

Mehde, Veith/Ulrich Ramsauer/Margrit Seckelmann (Hrsg.): Staat-Verwaltung-Information, Festschrift für Bull 2011.

Morlok, Martin/Lothar Michael, Staatsorganisationsrecht, 2. Auflage, 2015.

von Münch, Ingo/Philip Kunig (Hrsg.), GG-Kommentar, 6. Auflage, 2012.

Ondrisek, Barbara: Sicherheit elektronischer Wahlen, 2008.

Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) - (Hrsg.): Open Government – Fostering Dialogue with civil society, 2003.

Palmer, Christoph E.: Umfassende E-Government-Strategien unter Einschluss von E-Democracy, Verwaltung und Management, 2002.

Paulsen, Christian: Sicherheit von Internetwahlen, 2011.

Richter, Hedwig/Hubertus Buchstein (Hrsg.): Kultur und Praxis der Wahlen - Eine Geschichte der modernen Demokratie, 2017.

- Richter, Philipp: Wahlen im Internet rechtmäßig gestalten, 2012.
- Sachs, Michael (Hrsg.): Grundgesetz: GG (Kommentar), 8. Auflage, 2018.
- Salentin, Klaus Georg: Zur Partizipation und zum Selbstverständnis der Seniorenvertretungen in der BRD – Dokumentation und Erfahrungsbericht, 1986.
- Schachtschneider, Karl Albrecht: Freiheit in der Republik, 2007
- Sensburg, Patrick Ernst (Hrsg.): Staats- und Europarecht, 3. Auflage, 2014.
- Schliesky, Utz/Sönke E. Schulz/Friedrich Gottberg/Florian Kuhlmann (Hrsg.): Demokratie im digitalen Zeitalter, 2016.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Hans Hofmann/Hans-Günter Henneke, Grundgesetz-Kommentar, 13. Auflage, 2014.
- Dies., GG-Kommentar, 14. Auflage, 2018.
- Schönau, Robert: Elektronische Demokratie, 2007.
- Schreiber, Wolfgang (Hrsg.): Kommentar zum Bundeswahlgesetz, 10. Auflage, 2017.
- Schwab, Siegfried: Verwendung von Wahlcomputern bei der Bundestagswahl 2005 verfassungswidrig, 2013.
- Seemann, Michael: Berlin Positionen aus dem Forum Berlin der Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015.
- Mihkel Solvak/Kristjan Vassil: E-Voting in Estonia, 2016.
- Veit, Daniel/Jan Huntgeburth: Foundations of Digital Government – Leading and Managing in the Digital Era, 2014.
- Wirtz, Bernd: E-Government – Perspektiven des kommunalen E-Government, o.J.
- Will, Martin: Internetwahlen, 2002.
- Winkler, Jürgen (Hrsg.): Sozialgesetzbuch IV – Lehr- und Praxiskommentar, 2007.
- Wolf, Peter/Nadia Handal Zander (Eds.): The Use of Open Source Technology in Elections, 2014.

II: Aufsätze und Beiträge

Die Kürzel der Zeitschriftennamen entsprechen den von diesen selbst gewählten

Akilli, H. Serkan: „Mobile Voting as an Alternative for the Disabled Voter“, Manuel J. Kripp/Melanie Volkamer et.al. (Eds.): 5th International Conference on Electronic Voting 2012 (EVOTE 2012), 2012, S. 301-313.

Aranha, Diego F./Helder Ribeiro/André Luis Ogando, Paraense: „Crowdsourced integrity verification of election results“, Annals of Telecommunication August 2016, 287-297.

Arnal, Marcel: „Eidesstattliche Versicherung vs. Identitätskontrolle“, KommunalPraxis Wahlen 2016, S. 74-79.

Bätge, Frank: Kurzgutachten zur Umsetzbarkeit der Stimmabgabe über das Internet bei politischen Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland für die Bertelsmann Stiftung, 2015.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, 2014.

Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.): Einwurf Sonderausgabe 1-2 2016 „Zeitgemäß Wählen“.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: Isensee, Josef /Paul, Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band II, 2004.

Bremke, Nils: „Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl und Internetwahlen“, MMR2004, S. IX-XIII.

Bräunlich, Katharina /Rüdiger Grimm/Anna Kahlert/Phillip Richter/Alexander Roßnagel: „Bewertung von Internetwahlsystemen für Sozialwahlen“, DuD 2014, S. 75-81.

Dies./ders.: „Sozialwahlen via Internet mit Polyas“, DuD 2014, S. 82-85.

Brosig, Bernhard: „Wahlautomaten, Internetwahl etc. aus Sicht der Praxis!“, KommunalPraxis Wahlen 2014, S. 14-19.

Buchmann, Johannes/Alexander Roßnagel: „Das Bundesverfassungsgericht und Telemedienwahlen – Zu den Auswirkungen des Urteils des BverfG zu Elektronischen Wahlgeräten für die Durchführung von Internetwahlen in nicht-politischen Bereichen“; Kommunikation und Recht 2009, S. 543-547.

Bundestag: Drucksachen und Plenarprotokolle.

Budurushi, Jurlind/Karen Renaud/Melanie Volkamer/Marcel Woide: „An investigation into the usability of electronic voting systems for complex elections“, Annals of Telecommunication August 2016, S. 309-322.

- Danz, Stefan: „Zulässigkeit von Online-Wahlen im Hochschulbereich“, JM 10/2014, S. 385-387.
- Danzer, Stephan: „Technische Entwicklungen und ihre Einflussnahme auf das Wahlrecht“, KommunalPraxis Wahlen 2011, S. 7-12.
- Ders.: „Segen und Fluch der Briefwahl“, KommunalPraxis Wahlen 2013, S. 13-18.
- Ders.: „Kundenorientiertes Wahlrecht“, KommunalPraxis Wahlen 2015, S. 2-7.
- Ders.: „Auswertungen zum Briefwahlverhalten“, KommunalPraxis Wahlen 2017, S. 125-128.
- Diehl, Paula: „Demokratische Repräsentation und ihre Krise“, Sonderheft Repräsentation in der Krise, Aus: Politik und Zeitgeschichte 40-42/2016, S. 12-17.
- Driza-Maurer, Ardita/Oliver Spycher et.al.: „E-Voting for Swiss Abroad: A Joint Project between the Confederation and the Cantons“, Manuel J. Kripp/Melanie Volkamer et.al. (Eds.): 5th International Conference on Electronic Voting 2012 (EVOTE 2012), 2012, S. 173-195.
- Enquete-Kommission Internet und digitale Gesellschaft, Bundestag-Drucksache 17/12290 vom 06.02.2013.
- Escher, Tobias: „Mobilisierung zu politischer Partizipation durch das Internet: Erwartungen, Erkenntnisse und Herausforderungen der Forschung“, Analyse und Kritik, Heft 2/2103, S. 449-476.
- Fox, Dirk: „Elektronische Wahlgeräte“, DuZ 2009, S. 114.
- Gabriel, Oskar W./Norbert Kersting: „Partizipation auf kommunaler Ebene - Politisches Engagement in deutschen Kommunen: Strukturen und Wirkungen auf die politischen Einstellungen von Bürgerschaft, Politik und Verwaltung“ in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, 2014, S. 43-184.
- Geißel, Brigitte/Roland Roth/Stefan Collet/Christina Tillmann: „Partizipation und Demokratie im Wandel: Wie unsere Demokratie durch neue Verfahren und Kombination repräsentativer, deliberativer und direkter Beteiligung gestärkt wird“, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, 2014.
- Glücks, Jörg/Nils Bremke: „Online Wahlen – die Alternative im 21. Jahrhundert“, ZfP 2004, S. 48-53.
- Goodman, Nicole/Leah C. Stokes: “Reducing the Cost of Voting: An Evaluation of Internet Voting’s Effect on Turnout”, British Journal of Political Science, 2018, S. 1–13.
- Gottschalk, Sebastian: „Die Wahl zum Deutschen Bundestag und zum estnischen Parlament im Vergleich“, KommunalPraxis Wahlen 2012, S. 104-109.
- Hajen, Leonhard: „Selbstverwaltung der Sozialversicherung - ‘Good Governance’ oder dringender Reformbedarf?“, Die Sozialgerichtsbarkeit 2014, S. 229-233.

Hansestadt Hamburg: Bürgerschaftsdrucksachen.

Haußmann, Hans-Christian: „Die Briefwahl auf dem Weg vom Ausnahme- zum Normalfall – Eine Analyse der Bundestagswahlen 2013 und 2009 sowie der Europawahl 2014“, KommunalPraxis Wahlen 2016, S. 27-31.

Henning, Maria/Melanie Volkamer/Jurlind Budurushi: „Transparentes eVoting“, DöV 2012, S. 789-795.

Heußner, Hermann/Arne Pautsch: „Die Kommunalisierung des Kommunalwahlrechts – Ein Weg zur Durchsetzung wahlbeteiligungssteigernder Wahlrechtsreformen“, DVBl. 20/2016, S. 1308-1314.

Hien, Eckart: „Verbindlichkeit von Entscheidungen bei Infrastrukturvorhaben in Zeiten von Liquid Democracy“, DVBl. 2015, S. 1-5.

Holste, Heiko: „Die Bundestagswahl und das verfassungswidrige Wahlgesetz“, Recht und Politik 2009, Nr. 3, S. 152-156.

Holznagel, Bernd/Anika Hanßmann: „Möglichkeiten von Wahlen und Bürgerbeteiligung im Internet“, in dies./Andreas Grünwald (Hrsg.): Elektronische Demokratie, 2001, S. 55-72.

International Journal of Public Administration in the Digital Age (Hrsg.): Participatory Budgeting: Findings from Germany, April-June 2015, S. 33-55.

Jörke, Dirk: „*I prefer not to vote* oder vom Sinn und Unsinn des Wählens in der Postdemokratie“, in: Hedwig Richter/Hubertus Buchstein (Hrsg.): Kultur und Praxis der Wahlen - Eine Geschichte der modernen Demokratie, 2017.

Landtag Nordrhein-Westfalen: EU-Wochenberichte.

Landesseniorenvertretung Nordrhein-Westfalen: Stellungnahmen.

Leopold, Dieter: „Die Reform der sozialen Selbstverwaltung kommt nicht zustande“, Wege zur Sozialversicherung 2015, S. 111f.

Ders.: „Keine Reform der Selbstverwaltung und der Sozialwahlen“, Sozialrecht + Praxis 2015, S. 159-163.

Ders.: „Wieder Wahlen in der Sozialversicherung 2017“, Wege zur Sozialversicherung 2016, S. 53f.

Llanque, Marcus: „Tammany Hall, die Macht über die Wahlen und die Wende zur realistischen Demokratietheorie“ in: Hedwig Richter/Hubertus Buchstein (Hrsg.): Kultur und Praxis der Wahlen - Eine Geschichte der modernen Demokratie, 2017, S. 141-160.

Luch, Anika D./Sönke E. Schulz/Jakob Tischer: „Online-Wahlen und –Abstimmungen in Deutschland“, BayVbl. 2015, S. 253-256.

Madise, Ülle/Priit Vinkel: "Constitutionality of Remote Internet Voting: The Estonian Perspective", *Juridica International* 18 (2001), S. 4-16.

Dies.: „Internet Voting in Estonia: From Constitutional Debate to Evaluation of Experience over Six Elections“, in: Tanel Terikmäe (Ed.): *Regulating eTechnologies in the European Union*“, 2014, S. 53-72.

Magazin für Computertechnik e't, Ausgaben 22 und 23/2006.

Maly, Ulrich: „Zukunft der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene“, *KommunalPraxis Wahlen* 2016, S. 2-3.

Maseberg, Sönke: „Evaluierung eines Digitalen Wahlstifts gemäß Common Criteria“ in *DuZ* 2009, S. 92f.

Merkel, Wolfgang: „Demokratie in der Krise? Anmerkungen zu einem schwierigen Begriff“, *Sonderheft Repräsentation in der Krise, APuZ* 40-42/2016, S. 4-11.

Meyer, Hans: *Demokratische Wahl und Wahlsystem*, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*, Band II, 2004.

Morlok, Martin: „Demokratie und Wahlen“, *Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht Band II*, 2001, S. 559-608.

Neymanns, Harald: „Die Wahl der Symbole“, *Hubertus Buchstein/Harald Neymanns: Online-Wahlen*, 2002, S. 23-37.

O.A.: „Reform des Selbstverwaltungsrechts gescheitert“, *Soziale Sicherheit* 2015, S. 45.

Oberreuter, Heinrich: „Do Elections Matter?“, *ZfP* 2012, S. 168-184.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD): *Open Government – Fostering Dialogue with civil society*, 2003.

Pilniok, Arne: „Das Personal der Wahlen und die Vertrauensfrage: Bausteine einer Geschichte der Verwaltung der Demokratie“, in: Hedwig Richter/Hubertus Buchstein (Hrsg.): *Kultur und Praxis der Wahlen - Eine Geschichte der modernen Demokratie*, 2017, S. 265-297.

Pinault, Tiphaine /Pascal Courtade: "E-Voting at Expatriates' MPs Elections in France", in: Manuel J. Kripp/Melanie Volkamer et.al. (Eds.): *5th International Conference on Electronic Voting 2012 (EVOTE 2012)*, 2012, S. 189-195.

Ramsauer, Ulrich: „Data Mediation: Ein Weg zu Transparenz und Akzeptanz im Verwaltungsverfahren“, in: Veit Mehde/Ulrich Ramsauer/Margrit Seckelmann (Hrsg.), *Staat-Verwaltung-Information*, *Festschrift für Bull* 2011, S. 1029-1040.

Rossen-Stadtfeld, Helge: „`Open Government` – Transparenz und Rechenschaftslegung gegenüber der Öffentlichkeit als Impuls für staatlich Innovation“, in: Hermann Hill/Utz Schliesky (Hrsg.): *Innovationen im und durch Recht, E-Volution des Rechts- und Verwaltungssystems II*, 2010, S. 225-247.

- Roßnagel, Alexander/Philipp Richter: „Internetwahlen an Hochschulen“, DuZ 2014, S. 93-97.
- Rüß, Oliver René: „Wahlen im Internet – Wahlrechtsgrundsätze und Einsatz von digitalen Signaturen“, MMR 2000, S. 73-80.
- Ders.: „E-democracy – Demokratie und Wahlen im Internet“, ZRP 2001, S. 518-523.
- Seckelmann, Margrit: „Wohin schwimmt die Demokratie – ‘Liquid Democracy’ auf dem Prüfstand“, DÖV 2014, S.1-6.
- Schäfer, Armin/Robert Vehrkamp/Jeremie Gagné: Prekäre Wahlen - Milieus und soziale Selektivität der Wahlbeteiligung bei der Bundestagswahl 2013, Studie der Bertelsmann Stiftung 2013.
- Schiedermaier, Stephanie: „Gefährden Wahlcomputer die Demokratie?“, JZ 2007, S. 162-171.
- Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 18/2532.
- Schliesky, Utz: „Auswirkungen des E-Government auf Verfahrensrecht und kommunale Verwaltungsstrukturen“, NVwZ 2003, S. 1322-1328.
- Ders.: Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes, in: ders./Sönke E. Schulz/Friedrich Gottberg/Florian Kuhlmann: Demokratie im digitalen Zeitalter, 2016, S. 15-49.
- Schmel, Arndt: „‘Mitsprache 21’ als Lehre aus ‘Stuttgart 21’“, in: Veith Mehde/Ulrich Ramsauer/Margrit Seckelmann (Hrsg.): Staat-Verwaltung-Information, Festschrift für Bull 2011, S. 347-364.
- Schönberger, Christoph: „Vom Verschwinden der Anwesenheit in der Demokratie“, JZ 10/2016, S. 486-494.
- Schröder, Martin/Frank Morgner: eID mit abgeleiteten Identitäten, DuD 2013, S. 530-534.
- Schulz, Sönke E.: Wahlen und Abstimmungen im digitalen Zeitalter, Utz Schliesky/Sönke E. Schulz/Friedrich Gottberg/Florian Kuhlmann: Demokratie im digitalen Zeitalter, 2016, S. 52-66.
- Solvak, Mikhel: “Verification and Trust” in: ders./Kristjan Vassil: E-Voting in Estonia, 2016, S. 126-135.
- Sozialdemokratische Partei Deutschlands: Resolution: Wahlbeteiligung erhöhen – unsere Demokratie stärken auf dem Parteikonvent der Bundes-SPD am 20.06.2015 in Berlin.
- Dies.: Beschluss Nr. 16 Unsere Demokratie stärken – mehr Transparenz, mehr Profil, mehr Mitentscheidung, mehr Wahlbeteiligung des Ordentlichen Bundesparteitages vom 10.-12.12.2015 in Berlin.
- Vassil, Kristjan/Till Weber: “A Bottleneck Model of E-voting: Why Technology Fails to Boost Turnout”, New Media & Society 2011, 1336-1354.

Vehrkamp, Robert/Christina Tillmann (Hrsg.): Populäre Wahlen – NRW Mobilisierung und Gegenmobilisierung der sozialen Milieus bei der Landtagswahl Nordrhein-Westfalen, Bertelsmann Stiftung 2017.

Vinkel, Priit: „Internet Voting in Estonia“, in: Peeter Laud (Hrsg.), NordSec 2001, LCNS 7161, 2012, S. 4-12.

Ders. „Historical Development and Legal Aspects“ in: Mikhel Solvak/Kristjan Vassil (Eds.): E-Voting in Estonia, 2016, S. 43-57.

Volkamer, Melanie/Jurlind Budurushi/Denise Demirel: „Vote casting device with VV-SV-PAT for elections with complicated ballot papers“, International Workshop REVOTE 2011, S. 1-8.

Vollrath, Ernst: „Demokratie und Republik – oder Identität und Differenz“, Wissenschaft und Weltbild 1976, S. 195-237.

Will, Martin: „Wahlen und Abstimmungen via Internet und die Grundsätze der allgemeinen und gleichen Wahl“, CR 2003, 126-130.

Ders.: „Wahlcomputer und der verfassungsrechtliche Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl“, NVwZ 2009, S. 700-702.

Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Online-Wahlen – Erfahrungen in anderen Staaten und (verfassungs-)rechtliche Voraussetzungen für eine Einführung in Deutschland, WD-3-3000-03/14 vom 03.03.2014.

Zimmermann, Daniel/Volkmar Kese/Franziska Vogel: „Legitimation kommunaler Politik durch mehr Partizipation?“, apf 9/2017, S. 248-254.

Zimmermann, Till: „Die Wahlfälschung (§§ 107a f. StGB) im Gefüge des strafrechtlichen Schutzes der Volkssouveränität“, Zeitschrift für internationale Strafrechtsdogmatik, 2001, S. 982-993.

Zivier, Ernst R.: „Der schwierige Weg zum Wahlcomputer: Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 30. März 2009“, Recht und Politik 2009, Nr. 3, S. 146-151.

III: Internetquellen

(alle wenn nicht anders vermerkt letztmals überprüft am 15.06.2018)

Ärzteblatt: www.aerzteblatt.de

Ärztezeitung zur Verschiebung der Online-Sozialwahlen, 04.02.2015,
www.aerztezeitung.de/politik_gesellschaft/krankenkassen/Article/878581/sozialwahlen-2017-Online-klappt-nicht.html.

Ausschuss für konstitutionelle Fragen (AFCO) des Europäischen Parlaments, Initiativbericht „Chancen und Herausforderungen der E-Demokratie“, www.euroParl.europa.eu/committees/de/AFCO/work-in-progress.html.

Ders.: „Potential and Challenges of E-Voting in the European Union“, www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556948/IPOL_STU%282016%29556948_EN.pdf.

Auswärtiges Amt: www.auswaertiges-amt.de.

Bayerischer Landtag: www.bayern.landtag.de

Beiß, Willi: „Digitaler Wahlstift – Schnell und sicher!“, Hamburger Abendblatt vom 04.10.2007, www.abendblatt.de/hamburg/article107332635/Digitaler-Wahlstift-schnell-und-sicher.html.

Bertelsmann-Stiftung: www.bertelsmann-stiftung.de.

Bürgerhaushalt.org - Zentrale Anlaufstelle für Fragen zum Bürgerhaushalt, www.buergerhaushalt.org.

Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik: www.bsi.bund.de.

Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesseniorenvertretungen: www.bag-lsv.de.

Bundesministerium der Verteidigung: www.bmvg.de.

Bundesnetzagentur: www.bundesnetzagentur.de

Bundesregierung: www.bundesregierung.de.

Bundestag: www.bundestag.de.

Bundeswahlleiter: www.bundeswahlleiter.de.

Bundeszentrale für politische Bildung: www.bpb.de.

Cybernetica Ltd.: www.cyber.ee/en.

Deutschlandradio: www.deutschlandradio.de.

Der Duden: www.duden.de.

E-Estland: www.e-estonia.com.

Estnisches Parlament: www.riigikogu.ee/en.

Dass., Verfassung der Republik Estland: www.verfassungen.eu/ee/.

Dass., Kommunalwahlgesetz der Republik Estland,
www.riigiteataja.ee/en/eli/514112016001/consolide.

Estnisches Verfassungsgericht: www.riigikohus.de

Estnische Wahlbehörde (State Electoral Office of Estonia), Darstellung des elektronischen Wahlsystems: www.vvk.ee.

Europarat, Recommendation Rec(2004)11 on legal, operational and technical standards for e-voting,
www.eods.eu/library/CoE_Recommendaion%20on%20Legal,%20Operational%20and%20Technical%20Standards%20for%20E-voting_2004_EN.pdf.

Ders., Recommendation CM/Rec(2017)5 of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting;
search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680726f6f.

Ders., Guidelines on the implementation of the provisions of Recommendation CM/Rec(2017)5 on standards for e-voting, rm.coe.int/1680726c0b

Fortschrittskolleg Online Partizipation Nordrhein-Westfalen, www.fortschrittskolleg.de

Frankfurter Allgemeine Zeitung: www.faz.net.

Freie Demokratische Partei: www.fdp.de.

Friedrich-Ebert-Stiftung: www.fes.de

Friedrich-Schiller-Universität Jena: www.uni-jena.de.

Goodman, Nicole/Michael McGregor/Jérôme Couture/Sandra Breux: “Another Digital Divide? Evidence that Elimination of Paper Voting Could Lead to Digital Disenfranchisement”, 2018; online bei Policy & Internet auf onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/poi3.168.

Hansestadt Hamburg: www.hamburg.de

Heise Online Newsticker: www.m.heise.de/Newsticker.

Hubert, Martin: Krise der Demokratie – Entfremdung zwischen Politik und Bevölkerung, Beitrag im Deutschlandfunk vom 22.05.2017, www.deutschlandfunk.de/krise-der-demokratie-entfremdung-zwischen-politik-und-1310.de.html?dram:article_id=386628.

Initiative 21, Netzwerk für die digitale Gesellschaft, initiated21.de/.

Innenministerium des Landes Baden-Württemberg: im.baden-wuerttemberg.de.

Jugendbeirat Herzogenrath: www.jugendbeirat-herzogenrath.de.

Justizministerium Nordrhein-Westfalen: www.justiz.nrw.de

Kommune 21: www.ifg.cc.

Konrad Adenauer Stiftung: www.kas.de.

Landtag Nordrhein-Westfalen: www.landtag.nrw.de.

Amtliche Seiten zu den Landtagswahlen:

Baden-Württemberg: www.landtagswahl-bw.de.

Nordrhein-Westfalen: www.im.nrw/themen/buergerbeteiligung-wahlen/wahlen/verantwortung-fuer-die-durchfuehrung.

Rheinland-Pfalz: wahlen.rlp.de.

Saarland: www.statistikextern.saarland.de/wahl/.

Schleswig-Holstein: www.statistik-nord.de/wahlen/wahlen-in-schleswig-holstein/landtagswahlen/informationen-zur-wahl-des-18.-schleswig-holsteinischen-landtags/.

Ministerium für Inneres und Kommunales NRW: „Erfolgsmodell kommunale Selbstverwaltung“, www.mik.nrw.de/themen-aufgaben/kommunales/erfolgsmodell-kommunale-selbstverwaltung.html.

(am 05.05.2017, mittlerweile existiert diese Seite nicht mehr)

Neue Zürcher Zeitung: www.nzz.de

Norddeutscher Rundfunk: www.ndr.de

Rüttger, Marco: „Online-Hochschulwahlen – (m)ein gutes Recht“, <http://www.duz.de/duz-magazin/2016/09/online-hochschulwahlen---mein-gutes-recht/398>.

Schleswig-Holsteinischer Landtag: www.landtag.ltsh.de.

Der Spiegel: www.spiegel.de.

Stadt Bonn: www.bonn.de.

Süddeutsche Zeitung: www.sueddeutsche.de.

Tagesschau, „Zurück an die Urnen – nur wie?“, [Tagesschau.de](http://www.tagesschau.de/inland/Wahlbeteiligung-101.html) vom 13.06.2015, www.tagesschau.de/inland/Wahlbeteiligung-101.html

Der Tagesspiegel: www.tagesspiegel.de

Techniker Krankenkasse: www.tk.de.

United Nations E-Government Survey 2014, <https://publicadministration.un.org/egovkb/Data-Center>.

Volkamer, Melanie/Guido Schryen/Lucie Langer/Axel Schmidt/Johannes Buchmann:
„Elektronische Wahlen: Verifizierung vs. Zertifizierung“, Forschungsbericht des CASED der
Universität Darmstadt, <https://epub.uni-regensburg.de/21295/>.

Wahlamt der Stadt Köln: www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/wahlen.

Welt am Sonntag: www.welt.de.

Der Westen: www.derwesten.de.

Westfälische Rundschau: www.wr.de.

Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages vom 16.01.2015: „Sinkende Wahlbeteiligung in
Deutschland“,
[https://www.bundestag.de/blob/407782/1d83e5629dc19e1d2299fb2ff135680d/wd-1-008-15-pdf-
data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/407782/1d83e5629dc19e1d2299fb2ff135680d/wd-1-008-15-pdf-data.pdf).

DIE ZEIT: www.zeit.de.

Zentrale Wahlkommission Estlands, <https://www.valimised.ee/en>.