

Hartmut Aden

Online-Demokratie: Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen

Unter dem Schlagwort Elektronische Demokratie oder Online-Demokratie werden seit einigen Jahren Möglichkeiten diskutiert und erprobt, das Internet für neue demokratische Partizipationsformen zu nutzen oder bestehende demokratische Instrumente effektiver und kostengünstiger zu gestalten. Die Reaktionen in der politik- und rechtswissenschaftlichen Literatur reichen von euphorischer Zustimmung bis zu eindringlichen Warnungen vor Gefahren dieser Entwicklung.¹ Die Hypothese der folgenden Bewertung aus der Perspektive des bundesdeutschen Verfassungsrechts lautet, dass die einzelnen Vorschläge, die unter dem Schlagwort Elektronische Demokratie zusammengefasst werden, jeweils einer gesonderten und differenzierten Betrachtung bedürfen. Dabei wird gezeigt, dass es keine zwingenden verfassungsrechtlichen Gründe gibt, Demokratisierungschancen ungenutzt zu lassen.

I. Einleitung: Ambivalente Ziele von Online-Demokratie und Verrechtlichung des Internets

Das Internet bietet neue Möglichkeiten, Menschen besser zu informieren und an politischen Entscheidungen zu beteiligen. Viele offizielle Dokumente sind bereits im Internet abrufbar. Parlamente, Regierungen und die Europäische Union nutzen das Internet nicht nur, um Informationen zu präsentieren, sondern auch, um den Menschen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. In Zukunft könnte auch über das Internet gewählt und abgestimmt werden – jedenfalls als Ergänzung zu Wahllokal und Briefwahl. Bei einem weiten Begriffsverständnis sind auch die Internetauftritte von Parteien und anderen Akteuren des politischen Systems Formen von Online-Demokratie. Hinzu kommen von staatlichen Stellen autonome Formen von demokratischer Protestkultur, die sich im Internet entwickeln.²

Demokratiethoretisch weisen diese Beispiele für Elemente von Online-Demokratie in unterschiedliche Richtungen.³ Die meisten von ihnen modernisieren lediglich bestehende Institutionen der repräsentativen Demokratie. Online-Diskussionsforen über Gesetzesvorhaben lassen sich im Sinne einer deliberativen Demokratiethorie⁴

¹ Überblick über das Spektrum der Positionen und Argumente bei Winkel, *The Democratic Potentials of Interactive Information Technologies*, in: Holznagel/Grünwald/Haßmann (Hrsg.), *Elektronische Demokratie. Bürgerbeteiligung per Internet zwischen Wissenschaft und Praxis*, München 2001, S. 28 ff.

² Weitere Aspekte auch zur Problematik der verwendeten Begriffe bei Kamps (Hrsg.), *Elektronische Demokratie?*, Opladen/Wiesbaden 1999; Bieber, *Protestkommunikation im Internet*, in: Holznagel u. a. (Hrsg.) (Fn. 1), S. 124 ff.

³ Ausführlicher hierzu Schmalz-Bruns, *Internet-Politik. Zum demokratischen Potenzial der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien*, in: Simonis/Martinsen/Saretzki (Hrsg.), *Politik und Technik (PVS-Sonderheft 31)*, Opladen/Wiesbaden 2001, S. 108 ff.

⁴ Im Sinne von Habermas, *Faktizität und Geltung*, Frankfurt/M. 1992.

als Versuch interpretieren, über das Internet eine neue Form von kritisch reflektierender Öffentlichkeit zu etablieren. Im Rahmen eines Pilotprojekts zur *Elektronischen Demokratie* unter Federführung des Bundestags-Innenausschusses und des Innenministeriums sind Vorschläge für die Modernisierung des Informationsrechts (Datenschutz, Informationsfreiheit u. a.) im Internet zur Diskussion gestellt worden.⁵ Bei den Teilnehmern an solchen Diskussionen dürfte es sich in der Realität um eine Kombination aus einer kleinen interessierten Fachöffentlichkeit und Zufallsbesuchern handeln. Von anderen Fachöffentlichkeiten unterscheidet sich diese nur dadurch, dass der Zugang prinzipiell allen offen steht, die das Internet nutzen können und wollen.

Bedienen sich staatliche Stellen des Internets, um Informationen schneller und breiter zu streuen, so handelt es sich um eine neue Variante des Steuerungsmediums Information. Die demokratische Qualität dieser Informationsquelle liegt darin, dass die Selektionskriterien der Mediendemokratie (Aktualität, Auswahl von Informationen, die hohe Verkaufszahlen bzw. Einschaltquoten versprechen) zugunsten von selbstbestimmteren Informationsmöglichkeiten der Internetnutzer umgangen werden. Die staatlichen Stellen behalten allerdings die Definitionsmacht über Inhalt und Ausmaß der Online-Information, solange es hierfür keine konkreten rechtlichen (Mindest-) Anforderungen gibt. Konzerne wie Microsoft, die den technischen Rahmen der Internetnutzung definieren, entwickeln sich zu neuen Machtfaktoren.⁶

Die Selbstbestimmung des Einzelnen und die Koordination mit den Interessen anderer lassen sich dann besonders gut verwirklichen, wenn die Menschen die Möglichkeit haben, über Angelegenheiten, die sie betreffen, unmittelbar mit zu entscheiden. Wenn die Betroffenen institutionalisierte Möglichkeiten haben, ihre Ansichten in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen, fördert dies die Akzeptanz und die Implementation einmal getroffener politischer Entscheidungen. Demokratische Beteiligung trägt damit zu besseren Politikresultaten bei. Solche Formen von Online-Beteiligung verstärken zugleich den Trend vieler westlicher Demokratien zu mehr Konsensorientierung.⁷ Zwar benötigen konsensdemokratische Systeme vergleichsweise viel Zeit für die politische Entscheidungsfindung; denn sie sind darauf ausgelegt, Betroffene einzubeziehen und wichtige politische Entscheidungen auf der Grundlage von breiten Mehrheiten zu treffen. Die Wahrscheinlichkeit, dass Entscheidungen ihr Steuerungsziel auch tatsächlich erreichen, ist dabei aber unter Umständen höher als bei Entscheidungen, mit denen sich politische Mehrheiten über Minderheitspositionen hinwegsetzen.

Die Diskussionen über das Internet als selbstregulierter staatsfreier Raum sind längst intensiven Tendenzen zur Verrechtlichung gewichen. Die Bestrebungen für ein Internet-Strafrecht wurden durch Phänomene wie Online-Betrug und die Verbreitung von Kinderpornographie im Internet ausgelöst.⁸ Vor allem aber waren es die Ambitionen, den elektronischen Handel zur Grundlage eines ökonomischen Wachstumschubes zu machen, die zu einem Verrechtlichungsschub für das Internet geführt haben.⁹ Wenn der Staat selbst das Internet nutzt, um Verwaltungsabläufe zu modernisieren oder neue Beteiligungsformen zu erproben, so geht auch dies nicht ohne neue

5 In Verbindung mit einem Forschungsprojekt an der Universität Frankfurt/Main: www.elektronische-demokratie.de (Stand: Mai 2002).

6 Hierzu Barber, Which Technology for which Democracy? Which Democracy for which Technology?, in: Holznagel u. a. (Hrsg.) (Fn. 1), S. 209 ff. (210 f.).

7 Lijphart, Patterns of Democracy, New Haven 1999 anhand von 36 demokratischen politischen Systemen.

8 Überblick z. B. bei Bär, Auf dem Weg zur »Internet-Polizei«, in: Bäumler (Hrsg.), Polizei und Datenschutz, Neuwied 1999, S. 167 ff.

9 Überblick über das daraus entstandene Rechtsgebiet Boehme-Neßler, CyberLaw, München 2001; Kamin-ski/Henßler u. a. (Hrsg.), Rechtshandbuch E-Business, Neuwied 2002.

II. Online-Demokratie bei der Gesetzgebung und anderen politischen Entscheidungen

Die einfachste Möglichkeit, über das Internet mehr Transparenz in Gesetzgebungs- und Entscheidungsverfahren herzustellen, besteht darin, Entwürfe frühzeitig einem breiten Publikum zugänglich zu machen. Intensiver ist die Partizipation, wenn sie in Online-Foren diskutiert werden können und die Anregungen in den Beratungsprozess einfließen. Noch weiter ginge eine Konzeption, bei der alle Internetnutzer oder bestimmte Gruppen formalisierte Einflussmöglichkeiten auf ein bestimmtes Entscheidungsverfahren erhielten. Neue Online-Partizipationsformen kommen nicht nur auf Bundes- und Landesebene, sondern insbesondere auch in den Kommunen in Betracht.¹¹

1. Information und Konsultation über das Internet

Viele Informationen, die in der Vergangenheit nur in gedruckter Form öffentlich zugänglich waren, sind inzwischen auch über das Internet abrufbar. Dies gilt z. B. für Parlamentsdrucksachen. Der Bundestag, der Bundesrat und die Landtage betreiben seit den 70er Jahren ein *Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge (DIP)*, dessen neuere Bestände über das Internet zugänglich sind.¹² Bereits darin liegt eine Form von Demokratisierung, da nun alle Internetnutzer sich diese Informationen mit wenig Aufwand beschaffen können – nicht mehr nur diejenigen, die Zugang zu entsprechend ausgestatteten Bibliotheken haben.

Das Pilotprojekt *Elektronische Demokratie* von Bundestag und Innenministerium geht unter zwei Aspekten weiter. Erstens stellt es Informationen über Gesetzgebungsvorhaben bereits vor der Fertigstellung eines Referentenentwurfs zur Verfügung. Zweitens ermöglicht es den Internet-Nutzern, eigene Überlegungen, Kritik und Anregungen in den Diskussionsprozess einzubringen. Damit wird die durch § 48 der im Jahr 2000 neu gefassten Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) legitimierte Praxis der Bundesregierung, noch nicht beschlossene Gesetzentwürfe interessierten Kreisen zugänglich zu machen,¹³ auf eine breitere Basis gestellt und somit demokratisiert. Der Bundestag bietet außerdem Diskussionsforen an, die nicht notwendig in Bezug zu konkreten Gesetzgebungsvorhaben stehen.¹⁴

¹⁰ Zur Dynamik des öffentlichen Informationsrechts *Schoch* und *Trute*, Öffentlich-rechtliche Rahmenbedingungen einer Informationsordnung, VVDStRL 57, 1998, S. 158 ff. und S. 216 ff.

¹¹ Hierzu *K. Lenk*, Electronic Democracy – Beteiligung an der kommunalen Willensbildung, Jb. Telekommunikation und Gesellschaft 1999, S. 248 ff. (251 ff.); anhand von Beispielen aus den USA *Donath*, Demokratie und Internet, Frankfurt/M. 2001.

¹² Unter <http://dip.bundestag.de> (Stand: Mai 2002). Das System könnte allerdings benutzerfreundlicher gestaltet werden.

¹³ Zum Hintergrund *von Beyme*, Der Gesetzgeber, Opladen/Wiesbaden 1997, S. 149 ff.

¹⁴ <http://www.bundestag.de/forum/index.htm> (Stand: Mai 2002).

Der rechtliche Rahmen für die Online-Beteiligung ist bislang nur fragmentarisch. Für die Verbreitung von Parlamentsdrucksachen gibt es keine besonderen rechtlichen Regelungen. Das Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge (DIP) beruht auf einem Beschluss der Parlamentspräsidenten aus dem Jahre 1978, mit dem zugleich ein Schlagwortsystem (*Parlamentsthesaurus PARTHES*) verbindlich eingeführt wurde. Da die Parlamentsdrucksachen vollständig veröffentlicht werden, entstehen daraus keine besonderen rechtlichen Probleme.

Für die Online-Beteiligung in der Vorbereitungsphase von Gesetzentwürfen gibt es ebenfalls keine gesetzliche Regelung, sondern nur eine kurze Organisationsregelung auf Geschäftsordnungsebene. Die neugefasste GGO sieht in § 48 Abs. 3 die Möglichkeit vor, Gesetzentwürfe in das Intranet der Bundesregierung oder in das Internet einzustellen. Die Entscheidung darüber trifft das federführende Bundesministerium »im Einvernehmen mit dem Bundeskanzleramt und im Benehmen mit den übrigen beteiligten Bundesministerien«. Inhaltliche Kriterien für die Veröffentlichung im Internet sieht die GGO nicht vor. Dies ist problematisch. Denn solange der Entwurf noch nicht in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht wurde, können Außenstehende besonders leicht auf die Textgestaltung Einfluss nehmen.

Nach der eingespielten Arbeitsteilung zwischen Regierung und Parlament im Gesetzgebungsprozess hat die Regierung bei der Vorbereitung von Gesetzesvorlagen eine gewisse Autonomie, die durch die GGO und damit durch exekutive Eigenregeln strukturiert wird. *De facto* dominiert die Ministerialverwaltung die Vorbereitungsarbeiten aufgrund ihres Vorsprungs an fachlichem Spezialwissen. Dies kommt auch in der Bezeichnung der Vorlagen als *Referentenentwürfe* zum Ausdruck. Die Dominanz der Exekutive wird jedoch dann verfassungsrechtlich problematisch, wenn sie »gemütliche Dreiecke«¹⁵ zwischen Ministerialbeamten, politischer Führung und Interessengruppen nach sich zieht. Informelle Kontakte und die Einbindung von ausgewählten Personen und Interessengruppen aufgrund von § 48 Abs. 1 und 2 GGO können dazu führen, dass gut organisierte Interessenwahrer über den Inhalt eines Gesetzesvorhabens wesentlich früher informiert sind als die breite Öffentlichkeit. Während § 24 GGO II in der Fassung vom 15. Oktober 1976¹⁶ die Entscheidung über die Beteiligung von Interessengruppen sogar vor der Unterrichtung des Parlaments zuließ, schreibt die Nachfolgeregelung in § 48 Abs. 2 GGO vor, dass die Entwürfe zeitgleich den Fraktionsgeschäftsstellen des Bundestages und dem Bundesrat zur Kenntnis zu geben sind. Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes in Verbindung mit einer gegenüber dem herkömmlichen Verständnis erweiterten Interpretation der in Art. 5 Abs. 1 GG garantierten Informationsfreiheit¹⁷ verbieten es staatlichen Stellen, bestimmten Gruppen willkürlich bessere Informations- und damit auch Partizipationsmöglichkeiten im demokratischen Prozess einzuräumen als anderen. Auch die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätze zur gebotenen Trennung von regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit und Wahlwerbung¹⁸ lassen sich auf die Informations- und Partizipationsangebote der Regierung im Internet übertragen. Die Entscheidung über die Veröffentlichung von Gesetzesvorlagen im Internet dem Ermessen der Regierung zu überlassen, genügt diesen Anforderungen nicht. Vielmehr bedarf es einer klaren gesetzlichen Regelung, die der Regierung eine Pflicht

¹⁵ Zu dieser Problematik von Beyme (Fn. 13), S. 148 ff.

¹⁶ GMBL, S. 560 ff.

¹⁷ Hierzu Kugelmann, Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers, Tübingen 2001, S. 33 ff. und 61 f.; Schoch (Fn. 10), S. 187 f. und S. 202.

¹⁸ BVerfGE 44, 125 (139 ff.); 63, 230 (243 ff.).

zur Veröffentlichung von Gesetzentwürfen im Internet auferlegt, sobald sie den interessierten Fachkreisen und anderen Akteuren außerhalb von Regierung und Parlament Zugang gewährt. Ein systematisch angemessener Ort für eine solche Regelung wäre das geplante Informationsfreiheitsgesetz. Der sehr vage gehaltene Beratungsentwurf vom 20. Dezember 2000¹⁹ enthält hierzu keine Vorschläge. Über das Problem der Veröffentlichung von Gesetzentwürfen hinaus wird die Gesetzgebung zum Informationszugangsrecht die zukünftigen Maßstäbe für die Verpflichtung staatlicher Stellen zur Veröffentlichung ihrer Wissensbestände setzen.²⁰

b) Partizipationsoffenheit und Zugangschancen

Faktische und rechtliche Probleme ergeben sich auch hinsichtlich des Zugangs zu neuen Partizipationsformen über das Internet. Die Anwendungsmöglichkeiten von Online-Demokratie stoßen vor allem auf das Problem, dass nicht alle Menschen gleichermaßen Zugang zum Internet haben. Die Nutzung dieses Kommunikationsmediums ist mit Kosten für die technische Ausstattung und die laufende Benutzung verbunden und erfordert zudem ein Mindestmaß an Kenntnissen sowie die Bereitschaft, sich auf neue Techniken einzulassen.²¹ Damit sind die Chancen, über das Internet auf politische Entscheidungsprozesse Einfluss zu nehmen, von vornherein ungleich verteilt.²² Umgekehrt entstehen auch dadurch neue Formen von Ungleichheit, dass gut organisierte Interessengruppen die Möglichkeit haben, gezielter als andere für die Online-Unterstützung ihrer Anliegen zu werben.

Ungleiche Zugangschancen sind kein spezifisches Problem der Internet-Demokratie. Auch bei anderen Formen von demokratischer Partizipation und insbesondere bei Wahlen und Abstimmungen sind die Beteiligungschancen ungleich verteilt. Gebildete haben mehr Chancen, sich zu informieren, als weniger Gebildete. Kranke und Gebrechliche können daran gehindert sein, von Partizipationsrechten Gebrauch zu machen. Finanzkräftige Akteure können Meinungsbildungsprozesse stärker beeinflussen als Arme. Daraus folgt die Frage, inwieweit der Staat verfassungsrechtlich verpflichtet ist, parallel zur Einführung von Online-Demokratie-Elementen die Zugangsmöglichkeiten zum Internet zu verbessern. Faktisch unternimmt er große Anstrengungen für eine bessere Verbreitung dieses Kommunikationsmediums, vor allem deshalb, weil das Internet als ökonomischer »Wachstumsmotor« gilt.²³ Aus dem grundgesetzlichen Demokratieprinzip und dem allgemeinen Gleichheitssatz gemäß Art. 3 Abs. 1 GG lässt sich kein subjektives Recht auf die staatliche Verschaffung eines Internet-Zugangs zur Teilnahme an Informations- und Konsultationsangeboten herleiten.²⁴ Begreift man allerdings das Demokratieprinzip als Optimierungsaufgabe,²⁵ so sind staatliche Stellen nicht nur aus wirtschaftspolitischen Erwägungen, sondern auch zur Optimierung demokratischer Partizipationsmöglichkeiten gehalten, den Zugang zu ihren Informations- und Konsultationsangeboten im Internet aktiv zu fördern.²⁶

19 Im Internet veröffentlicht unter www.bmi.bund.de (Stand: Mai 2002).

20 Hierzu Groß, Öffentliche Verwaltung im Internet, DÖV 2001, S. 159 ff. (161).

21 Zu den verschiedenen Dimensionen von Zugangsproblemen Kubicek, Was versteht man unter allgemeinem Zugang und worauf kommt es an?, Jb. Telekommunikation und Gesellschaft 1999, S. 332 ff.

22 Vgl. auch Schmalz-Bruns (Fn. 3), S. 115 f.

23 Vgl. z. B. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie/Bundesministerium für Bildung und Forschung, Informationsgesellschaft Deutschland [...] Fortschrittsbericht zum Aktionsprogramm der Bundesregierung, Berlin 2002, S. 6 u. 13 ff.

24 Zur Wahlgleichheit unten, Abschnitt III.

25 Im Sinne von Bryde, Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes als Optimierungsaufgabe, in: Redaktion KJ (Hrsg.), Demokratie und Grundgesetz, Baden-Baden 2000, S. 59 ff.

26 So im Ergebnis auch: Enquêtekommission Zukunft der Medien in Wirtschaft und Gesellschaft [...], Schlussbericht, BT-Drs. 13/11004 vom 22. 6. 1998.

Die Konsultation über das Internet muss auch den Anforderungen des vom Bundesverfassungsgericht aus Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG hergeleiteten Rechts auf informationelle Selbstbestimmung²⁷ genügen. Wer sich spontan an einem Diskussionsforum oder an einem Live-Chat beteiligt, muss damit rechnen, dass seine Äußerungen später unter Nennung seines Namens verwendet oder zitiert werden. Die Dokumentation der Online-Diskussionen ist eine Funktionsvoraussetzung dafür, dass die hier entwickelten Ideen und Vorschläge für die spätere Entscheidungsfindung relevant werden können. Die Angabe, welche Person eine Idee eingebracht hat, ist dafür aber nicht erforderlich. Den Teilnehmern sollte daher freigestellt werden, ihre Ideen anonym einzubringen. Denn selbst flüchtige Formen der Internet-Kommunikation wie der Chat können unter Umständen zu einer dauerhaften Publizität des Geäußerten führen.

Zur Wahrung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung ist es außerdem erforderlich, dass der Veranstalter eines Chats oder Online-Diskussionsforums seine eigene Privacy-Politik darlegt und die Teilnehmer deutlich darauf hinweist, auf welche Weise ihre Äußerungen gespeichert und verwendet werden. Die Privacy-Politik muss sich am Prinzip der Datenvermeidung und der Datensparsamkeit (§ 3a BDSG²⁸) orientieren. Ferner ist eine Einwilligung des Teilnehmers zur Nutzung seiner personenbezogenen Daten auf der Grundlage klarer Informationen über den Umfang der Nutzung und Veröffentlichung erforderlich (§§ 4, 4a BDSG, 4 Abs. 1 TDDSG).²⁹ Im Hinblick auf die eher spontane Kommunikationssituation im Internet erscheint es auch angemessen, den Teilnehmern ein umfassendes Widerrufsrecht für ihre Einwilligung zu gewähren.

Das Pilotprojekt von BMI, Bundestags-Innenausschuss und Universität Frankfurt/Main zur elektronischen Demokratie informiert die Nutzer, die erst nach einer Anmeldung Diskussionsbeiträge einbringen können, umfassend über seine Datenschutz-Politik.³⁰ Darin wird u. a. die Löschung des Personenbezugs der Beiträge nach Abschluss des Projekts in Aussicht gestellt. Das Bundestags-Forum weist bislang seine Nutzer nur auf die Möglichkeit hin, der Veröffentlichung ihrer Beiträge in einem Printmagazin durch einen entsprechenden Hinweis zu widersprechen.³¹

2. *Möglichkeiten und verfassungsrechtliche Grenzen der Online-Mitentscheidung*

Die Nutzung des Internets zur besseren Verbreitung von staatlichen Informationen und zur Konsultation von Betroffenen und Interessierten fördert die Rückkoppelung zwischen dem Staat und dem Volk im Sinne von Art. 20 Abs. 2 GG. Sie bedarf auch bei enger Auslegung des Demokratieprinzips keiner besonderen Legitimation.³² Online-Demokratie muss aber nicht bei der Information und Konsultation stehen bleiben. Insbesondere bei politischen Entscheidungen, die sich ausschließlich an klar abgrenz-

27 BVerfGE 65, 1 (41 ff.).

28 Eingefügt durch das Gesetz zur Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes und anderer Gesetze vom 18. 5. 2001, BGBl. I, S. 904.

29 Näheres *Schaar*, Datenschutz im Internet, München 2002, S. 110 ff.

30 <http://www.elektronische-demokratie.de> (Stand: Mai 2002).

31 <http://www.bundestag.de/forum/index.htm> (Stand: Mai 2002).

32 So für vorbereitende und konsultative Tätigkeiten BVerfGE 83, 60 (74).

bare Gruppen von Betroffenen richten, kann eine Form von Demokratisierung darin liegen, diesen Betroffenen auch formelle Mitentscheidungsmöglichkeiten zu gewähren.

Bei einer engen Interpretation des grundgesetzlichen Demokratieprinzips stoßen solche Mitentscheidungsmöglichkeiten jedoch auf verfassungsrechtliche Grenzen. Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat einer Interpretation des grundgesetzlichen Demokratieprinzips, in der sich die Staatsgewalt auch »von den jeweils Betroffenen her« legitimiert, in neueren Entscheidungen eine Absage erteilt.³³ Auf der Grundlage des in diesen Entscheidungen vertretenen engen Demokratiekonzepts könnten nur solche Entscheidungen über das Internet oder auf anderen Wegen an Betroffene und andere Akteure delegiert werden, die nicht zu den »Amtsaufgaben« des jeweiligen Verwaltungsbereiches gehören und die nicht als »amtliches Handeln mit Entscheidungscharakter« zu qualifizieren sind.³⁴ Aus der spezifischen, überwiegend repräsentativdemokratischen Konzeption des Art. 20 Abs. 2 GG soll nicht nur folgen, dass staatliches Handeln »mit Entscheidungscharakter« stets durch Parlamentsentscheidungen (oder Volksabstimmungen) legitimiert sein muss. Das Parlament soll auch gehindert sein, Entscheidungsbefugnisse per Gesetz zu delegieren. Dies wird vor allem mit der aus Art. 20 Abs. 2 GG gefolgerten Notwendigkeit einer »ununterbrochenen Legitimationskette« zwischen dem Volk und dem jeweiligen »Amtswalter« begründet.³⁵

Eine solche Engführung des Demokratieprinzips kann jedoch nicht überzeugen. Das demokratisch gewählte Parlament ist nach der repräsentativdemokratischen Konzeption des Art. 20 Abs. 2 GG das Staatsorgan, das der Legitimation durch das Volk funktionell am nächsten steht. Es muss daher auch die Möglichkeit haben, seine Macht freiwillig mit Bevölkerungsgruppen zu teilen, die von seinen Entscheidungen betroffen sind. Dies gilt um so mehr aufgrund der komplexen Strukturen der heutigen Gesellschaft, in der die Volksvertreter politische Entscheidungen nur noch auf wenigen Fachgebieten aus eigener Sachkenntnis heraus fällen können und ansonsten auf die fachliche Beratung durch Dritte angewiesen sind. Unter diesen Rahmenbedingungen lässt sich Volkssouveränität gerade dadurch konkretisieren, dass jeweils der Teil der Menschen, der von politischen Entscheidungen betroffen ist, ein besonderes Mitspracherecht erhält. Die Prämisse einer politischen Einheit des (deutschen) Volkes³⁶ ist ebenso eine Fiktion wie die Annahme eines abstrakten Volkswillens im Sinne von Rousseaus *Volonté générale*.³⁷ Wahlentscheidungen hängen in modernen Mediengesellschaften zumeist von wenigen Themen ab. Die Parteien rücken die charismatischen Qualitäten ihres Führungspersonals in den Mittelpunkt der Wahlkämpfe. Die Wählerinnen und Wähler können die meisten der von ihren Repräsentanten während der Wahlperiode zu treffenden Entscheidungen nicht einmal vorausahnen. Mit einem beträchtlichen Teil dieser Entscheidungen werden sie ganz oder teilweise nicht einverstanden sein. Die Verengung des Demokratieprinzips auf die Notwendigkeit einer personellen Legitimationskette zwischen dem Volk und den Akteuren, die staatliche Entscheidungen treffen, wird den komplexen Funktionsbedingungen von Demokratie in einer modernen Gesellschaft nicht gerecht. Je

33 BVerfGE 83, 37 (51); 83, 60; 93, 37 (70 ff.).

34 BVerfGE 93, 37 (Leitsatz 1 und S. 70 f.); 83, 60 (73).

35 BVerfGE 93, 37 (68), basierend vor allem auf der Interpretation des bundesdeutschen Demokratieprinzips durch Böckenförde, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, Heidelberg 1987, S. 887 ff. (Rn. 12 ff.) (dokumentiert auch in: Redaktion KJ (Hrsg.) (Fn. 25), S. 1 ff.).

36 Kritisch hierzu: Groß, Grundlinien einer pluralistischen Interpretation des Demokratieprinzips, in: Redaktion KJ (Hrsg.) (Fn. 25), S. 93 ff. (97).

37 Rousseau, *Du contrat social*, Paris 1966 [1762], S. 63 ff.

länger die Legitimationskette ist, desto mehr verkommt sie zur rein formalen Legitimationsgrundlage exekutiven Handelns. Eine Auslegung des Demokratieprinzips, die das demokratisch gewählte Parlament daran hindert, Entscheidungsbefugnisse von mittelbar legitimierten Amtswaltern auf die unmittelbar Betroffenen zu verlagern, stärkt im Ergebnis die Bereiche exekutiver Autonomie und verhindert eine Demokratisierung der Gesellschaft.³⁸

Begreift man das Demokratieprinzip des Grundgesetzes hingegen als Optimierungsaufgabe, bei der es darum geht, »Betroffenenpartizipation auch außerhalb von Gebietskörperschaften zur Stärkung von Demokratie als freier Selbstbestimmung aller zu ermöglichen«,³⁹ so bietet das Internet hierfür neue Möglichkeiten. Die Parlamente auf Bundes- und Landesebene sind bei einer solchen offeneren Demokratiekonzeption nicht daran gehindert, Entscheidungsbefugnisse zu delegieren, wo sie es im Hinblick auf die Demokratisierung der Gesellschaft für sinnvoll halten. Mit der Wesentlichkeitstheorie begrenzt zwar ein weiteres vom Bundesverfassungsgericht entwickeltes Auslegungstheorem zu Art. 20 GG diese Delegationsbefugnis insofern, als das Parlament, über den Gesetzesvorbehalt für Eingriffe in Freiheit und Eigentum hinaus, wesentliche Entscheidungen selbst treffen muss und diese nicht delegieren darf.⁴⁰ Doch ist auch dieses Prinzip im Hinblick auf seine zentralen Funktionen zu interpretieren, die darin bestehen, zu wichtigen politischen Entscheidungen parlamentarische und öffentliche Diskussionen zu ermöglichen⁴¹ und die Menschen nur solchen politischen Entscheidungen verbindlich zu unterwerfen, die von legitimierte Akteuren getroffen werden. Folglich sind die Anforderungen im Sinne der Wesentlichkeitstheorie niedriger, wenn es um Entscheidungen geht, die nur eine bestimmte Teilöffentlichkeit interessieren und betreffen. Unter dieser Voraussetzung kann das Parlament solche Entscheidungen, deren Auswirkungen sich ausschließlich oder im Wesentlichen auf den Kreis der Betroffenen beschränken, auf diesen delegieren.

Allerdings erfordert das Demokratieprinzip wiederum, dass staatliche Stellen die Beteiligungschancen an solchen Mitentscheidungsangeboten optimieren. Dies stellt erhebliche Anforderungen an die Organisation von Entscheidungen durch Gruppen von Betroffenen – unabhängig davon, ob sie mit Hilfe des Internets oder auf anderem Wege durchgeführt werden. Soweit Berufsgruppen wie z. B. Handwerker, Ärzte und Rechtsanwälte ohnehin schon in öffentlich-rechtlichen Körperschaften organisiert sind, erleichtert dies neue Partizipationsformen. Besonders geeignet dürfte die Online-Mitscheidung sein, wenn mehrere, mit dem höherrangigen Recht gleichermaßen vereinbare Entscheidungsvarianten zur Auswahl stehen. Auf kommunaler Ebene kommt dies insbesondere bei Planungsprozessen in Betracht.⁴² Auf Bundes- und Landesebene führt z. B. die Umsetzung europäischer Richtlinien in vielen Fällen zu offenen Auswahlentscheidungen zwischen verschiedenen Steuerungsinstrumenten. Hier könnten abgrenzbare Gruppen von Betroffenen darüber mitbestimmen, ob sie klassisch-regulatives Recht, Anreizsysteme oder Vereinbarungen bevorzugen, um die durch europäisches Recht vorgegebenen politischen Ziele zu erreichen. Weitere Anwendungsfälle für Online-Mitbestimmung können sich z. B. bei der Beteiligung von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes an sie betreffenden Organisationsent-

38 Ausführliche Kritik *Blanke*, Funktionale Selbstverwaltung und Demokratieprinzip, in: Redaktion KJ (Hrsg.) (Fn. 25), S. 32 ff. und in anderen Beiträgen dieses Bandes.

39 *Bryde* (Fn. 25), S. 67.

40 BVerfGE 33, 125 (157 f.); 40, 237 (249 f.); 88, 103 (116).

41 So zutreffend *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. II, Tübingen 1998, Art. 20 (Demokratie), Rn. 110.

42 Vgl. *K. Lenk* (Fn. 11), S. 250 ff.

scheidungen ergeben.⁴³ Das Internet bietet die Möglichkeit, Entscheidungsprozeduren mit vergleichsweise wenig Aufwand an Zeit und Kosten zu organisieren. Praktisch könnte dies so aussehen, dass die von einer politischen Entscheidung Betroffenen die Möglichkeit erhalten, sich für die Online-Mitentscheidung registrieren zu lassen. Der so definierten Gruppe könnten in gesetzlich geregelten Fällen sie betreffende Fragen zur Abstimmung vorgelegt werden. Den Parlamenten auf Bundes- und Landesebene stünde es frei, per Gesetz prozedurale Rahmenvorgaben für die Entscheidungsfindung festzulegen. Sie könnten aber auch weitergehende gesetzliche Vorgaben erlassen, etwa um die Benachteiligung von Minderheitsinteressen zu verhindern und sich die Möglichkeit vorzubehalten, von den Betroffenen gefällte Entscheidungen zu überprüfen und eventuell zu widerrufen.

III. Wahlen und Abstimmungen über das Internet

Die Nutzung des Internets für Wahlen und Abstimmungen ist vor allem eine Form von technischer Modernisierung, solange sich die Einflussmöglichkeiten selbst nicht vergrößern. Diese Modernisierung kann allerdings die Teilnahme für diejenigen erleichtern, die den Umgang mit dem Internet gewohnt sind. Viele Akteure versprechen sich davon eine höhere Wahlbeteiligung – gerade in Anbetracht von häufigeren Wahl- und Abstimmungsmöglichkeiten, die sich durch die Direktwahl bei der Besetzung kommunaler Spitzenämter und anderen Formen von direktdemokratischer Beteiligung in den Ländern und Kommunen ergeben haben. Ob sich durch das Internet tatsächlich eine größere Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen erreichen lässt, hängt von zahlreichen Faktoren ab und ist daher derzeit nicht mehr als eine unsichere Prognoseaussage.⁴⁴ Behördenvertreter erhoffen sich von elektronischen Wahlen zudem Kosteneinsparungen.⁴⁵

Beim gegenwärtigen Stand der Technik wäre es allerdings weder verfassungsrechtlich zulässig noch politisch sinnvoll, die Möglichkeit der Briefwahl ausschließlich durch ein Angebot zum elektronischen Wählen zu ersetzen oder gar die Wahllokale abzuschaffen. Damit wären nämlich alle Menschen ausgeschlossen, die keinen Internetzugang haben. Hinzu kommen Probleme der Techniksicherheit. Die Präsidentschaftswahlen in den USA im Jahr 2000 haben deutlich gemacht, dass der Technikeinsatz bei Wahlen zu gravierenden Problemen führen kann. Die Technisierung von Wahlen bedarf daher hoher Standards an Verfahrensregelungen und Techniksicherheit.

⁴³ Zu den Grenzen bei enger Auslegung des Demokratieprinzips: BVerfGE 93, 37 (66 ff.); kritisch dazu: *Blanke* (Fn. 38).

⁴⁴ Argumente bei *Holznagel/Hanßmann*, in: dies./Grünwald (Hrsg.) (Fn. 1), S. 55 ff.; *Buchstein*, Präsenzwahl, Briefwahl, Onlinewahl und der Grundsatz der geheimen Stimmabgabe, ZParl 2000, S. 886 ff. (888 f.); *Tauss*, E-Vote: Die elektronische Briefwahl als ein Beitrag zur Verbesserung der Partizipationsmöglichkeiten, Jb. Telekommunikation und Gesellschaft 1999, S. 285 ff.; skeptisch: *Bull*, Demokratie braucht Zeit, ebd., S. 293 ff.

⁴⁵ Vgl. *Blume*, Elektronische Demokratie aus Sicht der Politik, in: *Holznagel u. a.* (Hrsg.) (Fn. 1), S. 105 ff. (109).

Die Möglichkeiten für eine Technisierung von Wahlen und Abstimmungen sind grundsätzlich weit fortgeschritten. Die einfachgesetzlichen Voraussetzungen für Internetwahlen müssen allerdings größtenteils noch geschaffen werden. Die Bundeswahlordnung (§ 45) geht von der Wahl durch Ankreuzen auf einem Wahlzettel aus. Die in § 35 Bundeswahlgesetz vorgesehene Möglichkeit, die Stimmabgabe im Wahllokal selbst anstelle von Stimmzetteln und Wahlumschlägen mit Wahlgeräten zu organisieren, ist bereits seit den 60er Jahren erprobt und 1975 durch die Bundeswahlgeräteverordnung⁴⁶ im Hinblick auf die Bauartzulassung von Wahlgeräten konkretisiert worden. Sie hat sich aber nicht im größeren Stil durchgesetzt.⁴⁷ Mit Hilfe von Wahlcomputern ist es möglich, im Wahllokal selbst am Bildschirm zu wählen. Dafür ist die herkömmliche Wahlkabine in Form eines Sichtschutzes mit einem Computerplatz auszustatten. Statt eines Wahlzettels mit Umschlag erhalten die Wahlberechtigten eine individuelle Zugangsberechtigung. Die Stimmen können so nach der endgültigen Autorisierung durch den Wähler unmittelbar verbucht werden. Das manuelle Auszählen entfällt. Die Wahlvorbereitung, insbesondere die Erstellung der Wählerverzeichnisse auf der Grundlage der Meldedaten, ist ohnehin schon weitgehend automatisiert, allerdings in dezentralen Systemen.

Ähnlich könnte auch das Wählen über das Internet als ergänzende Alternative zur Briefwahl funktionieren.⁴⁸ Hier bekäme der Wähler statt der Briefwahlunterlagen die entsprechenden Zugangsdaten zum Wahlcomputer zugestellt und könnte seine Stimme sodann von jedem beliebigen Rechner mit Internetzugang abgeben. Entscheidende Voraussetzung ist allerdings ein System, das hinreichend zuverlässig und manipulationssicher ist. Lösungen für diese Probleme bietet die elektronische Signatur, mit deren Hilfe das Wahlsystem prüfen kann, ob der Absender tatsächlich der Wahlberechtigte ist und ob die Stimme unverändert übermittelt wurde. Nach dem im Jahr 2001 aufgrund der EG-Richtlinie 1999/93/EG⁴⁹ neu gefassten Signaturgesetz⁵⁰ sollen vor allem solche Systeme zertifiziert werden und zum Einsatz kommen, die es ermöglichen, den Signaturschlüsselinhaber sicher zu identifizieren. Dafür muss der Signaturschlüssel allein dem Schlüsselinhaber zugeordnet und mit den signierten Daten so verknüpft werden, dass nachträgliche Veränderungen erkannt werden können. Diese asymmetrische Verschlüsselung funktioniert durch die Verknüpfung eines individuell zugewiesenen »privaten Schlüssels« mit einem »öffentlichen Schlüssel«, der bei der Zertifizierungsstelle hinterlegt ist. Der Adressat einer Nachricht, z. B. das Wahlamt, kann über Online-Verzeichnisdienste auf den »öffentlichen Schlüssel« zugreifen und so die Authentizität des Absenders und des Inhalts prüfen.⁵¹ Favoriert wird ein System, bei dem die individuelle elektronische Signatur auf einer Chipkarte gespeichert ist, die über ein Lesegerät mit dem Rechner verknüpft werden kann, von dem aus die zu signierende oder zu verschlüsselnde Nachricht verschickt werden soll. Für Karte und Lesegerät ist eine Anfangsinvestition erforderlich, die ein Hindernis bei der Verbreitung der elektronischen Signatur ist. Ihr Einsatz bei Wahlen und Abstimmungen kann somit überhaupt nur praktisch relevant werden, wenn staatlicherseits erhebliche Anstrengungen unternommen werden, um die Signatur-

46 BGBl. I, 1975, S. 2549, seither mehrfach geändert.

47 Vgl. *Schreiber*, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 6. Aufl., Köln 1999, § 35 Rn. 2.

48 Befürwortend auch *Enquêtekommission* [...] (Fn. 26), S. 81.

49 ABl. L 13 v. 19. I. 2000, S. 2 ff.

50 BGBl. I, 2001, S. 876 ff.; Erläuterungen bei *Rofßnagel*, Das neue Recht elektronischer Signaturen, NJW 2001, S. 1817 ff.

51 Hierzu *Rüß*, Wahlen im Internet, MMR 2000, S. 73 ff.

technik zu verbreiten. Im Hinblick auf das Wahlgeheimnis ist die Technik zudem so zu gestalten, dass das Wahlverhalten später nicht rekonstruiert werden kann. Dafür ist ein System erforderlich, bei dem die Kontrolle der Wahlberechtigung, die virtuelle Urne und die Auszählung so getrennt sind, dass Wähler und Wahlverhalten nicht wieder zusammengeführt werden können. Gleichzeitig muss das System so angelegt sein, dass die Wähler überprüfen können, ob ihre Stimme auch gezählt worden ist, und nach der Wahl eine unabhängige Wahlprüfung möglich ist.⁵² Auch darf die Bedienung nicht so kompliziert sein, dass die Wähler davon abgeschreckt werden, von dieser Form des Wählens Gebrauch zu machen.

Neben der Computerwahl im Wahllokal und der Internetwahl stellt die Vernetzung der computerisierten Wahllokale eine Zwischenlösung dar. Sie ermöglicht es, innerhalb des Wahlgebietes (Bund, Land, Gebietskörperschaft) an einem beliebigen Aufenthaltsort zu wählen. Die Wahlberechtigung lässt sich bei dieser Form des Wählens online im Wohnortwahlbezirk überprüfen. Die Stimme kann automatisch dorthin zur Auszählung übermittelt werden.

2. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Gestaltung und Sicherheit der Technik

Bundestagswahlen müssen nach den Grundsätzen des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG *allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim* sein. Für Landes- und Kommunalwahlen (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG), für Wahlen in öffentlich-rechtlichen Selbstverwaltungskörperschaften und für Abstimmungen⁵³ gelten diese Grundsätze als Ausprägung des Demokratieprinzips entsprechend.

a) Allgemeine und gleiche Wahl

Nach dem Grundsatz der allgemeinen Wahl muss die Teilnahme an Wahlen allen Staatsbürgern offen stehen.⁵⁴ Beim gegenwärtigen Stand der Internettechnik und ihrer Verbreitung folgt aus diesem Grundsatz, dass die Internetwahl das Wählen im Wahllokal und auch die Briefwahl nicht völlig ersetzen kann. Anderenfalls wären alle Wahlberechtigten, die keinen Zugang zum Internet haben oder nicht mit der Technik umgehen können oder wollen, faktisch von der Wahl ausgeschlossen. Als Ergänzung zu den bisherigen Wahlformen würde die Möglichkeit der Internetwahl hingegen die Allgemeinheit der Wahl fördern, da sie die Beteiligung erleichtern würde.⁵⁵ Zudem erfordert der Grundsatz der allgemeinen Wahl, dass die Teilnahme an der Internetwahl ohne besondere technische Kenntnisse möglich ist. Dies stellt auch hohe Anforderungen an eine benutzerfreundliche Software.

Die Wahlgleichheit erfordert insbesondere technische Vorkehrungen gegen Manipulationen des Systems. Am Erfordernis des gleiches *Erfolgswertes* in dem Sinne, dass jeder Stimme bei der Umrechnung in Mandate das gleiche Gewicht zukommen muss,⁵⁶ ändert die Internetwahl im Vergleich zu herkömmlichen Wahlen nichts,

⁵² Zur Konzeption eines Systems, das an der Universität Osnabrück entwickelt und erprobt worden ist: Otten, Wählen wie im Schlaraffenland?, in: Holznagel u. a. (Hrsg.) (Fn. 1), S. 73 ff.; R. Grimm, Technische Sicherheit bei Internetwahlen, ebd., S. 86 ff.; s. auch <http://www.internetwahlen.de/> (Stand: Mai 2002).

⁵³ BVerfGE 13, 54 (91 f.); 41, 1 (12); 49, 15 (19).

⁵⁴ Einzelheiten bei Morlok, in: Dreier (Hrsg.) (Fn. 41), Rn. 64 ff.

⁵⁵ So im Hinblick auf die Briefwahl BVerfGE 21, 200 (206); 59, 119 (125).

⁵⁶ Vgl. Morlok (Fn. 54), Art. 38 Rn. 95.

wenn die per Internet abgegebenen Stimmen eindeutig einem bestimmten Wahlbezirk zugeordnet werden. Probleme kann die Internetwahl jedoch hinsichtlich des gleichen *Zählwertes* der Stimmen bereiten. Die technische Konfiguration muss so gestaltet sein, dass jeder Wähler nur einmal wählen kann. Die individuelle elektronische Signatur kann dies ermöglichen. In umgekehrter Perspektive muss sichergestellt und nachprüfbar sein, dass eine abgegebene Stimme tatsächlich gezählt wird. Da die Nachprüfbarkeit wiederum potentiell mit dem Wahlgeheimnis in Konflikt steht, lassen sich diese Postulate nur durch eine Systemkonfiguration realisieren, bei der die Dokumentation der Stimmabgabe und -zählung vom Inhalt der Stimmabgabe getrennt wird.⁵⁷

b) Geheime, freie und unmittelbare Wahl

Das Wahlgeheimnis stellt hohe Anforderungen an die Technikgestaltung. Hard- und Software müssen so konzipiert sein, dass die individuelle Wahlentscheidung weder den Wahlhelfern noch dem Servicepersonal für die Computertechnik noch Dritten (z. B. Hackern) bekannt werden kann. Dies beinhaltet auch einen Schutz vor der nachträglichen Zusammenführung von Daten über die Wahlentscheidung mit den Daten der wählenden Person. Während die elektronische Signatur vor allem dazu beitragen kann, die wählende Person zu identifizieren, erfordert das Wahlgeheimnis technische Vorkehrungen, wie sie im Bereich der Statistik üblich sind. Daten mit Personenbezug und die Wahlentscheidung müssen nicht nur verschlüsselt an das Wahlamt übermittelt, sondern zusätzlich voneinander getrennt werden, sobald die Wahlberechtigung überprüft worden ist. Dies lässt sich am besten realisieren, indem bereits die von den Wählenden abgeschickten Wahldaten keinen direkten Personenbezug mehr enthalten, sondern von ihnen so verschlüsselt werden, dass im Wahlamt nur die Wahlberechtigung für die anonym eingehende Stimme überprüft werden kann.⁵⁸ Die Systeme zur Prüfung der Wahlberechtigung und zur Stimmenauswertung müssen so konzipiert sein, dass der Personenbezug nicht wieder herzustellen ist. Die Anforderungen sind hier im Hinblick auf den hohen Verfassungsrang des Wahlgeheimnisses noch höher anzusetzen als im Bereich der Statistik, wo es um den Schutz des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung geht. Allerdings kann die theoretische Möglichkeit, dass Wähler- und Wahldaten wieder zusammengeführt werden, nicht hundertprozentig ausgeschlossen werden. Die gesetzliche Ausgestaltung der Internetwahl muss dem bestmögliche Verfahrensvorkehrungen entgegensetzen. Die Schritte der Verschlüsselung und Stimmabgabe müssen zugleich so dokumentiert werden, dass die Wahlprüfung gemäß Art. 41 GG gewährleistet werden kann. Eine Internetwahl, die diesen verschiedenen Anforderungen gleichermaßen gerecht wird, lässt sich somit nur durch die Kombination bestmöglicher technischer Lösungen mit der ständigen unabhängigen Kontrolle der eingesetzten Hard- und Software verfassungsrechtlich unbedenklich durchführen.

Buchstein hat im Hinblick auf die Grundsätze der geheimen und freien Wahl Bedenken gegen Internetwahlen formuliert. Art. 38 Abs. 1 GG enthalte auch für den Wählenden selbst ein Geheimhaltungsgebot in dem Sinne, dass ihm versagt sei, auf die Geheimhaltung seiner Wahlentscheidung zu verzichten. Zwar dürfe er vor und nach dem Wahlakt darüber (auch öffentlich) reden, nicht jedoch unter Beobachtung anderer wählen, damit auszuschließen sei, dass die Wahlentscheidung unter dem Druck anderer falle. Mit der Einführung von Online-Wahlen werde die Ausnahme, die unter

⁵⁷ Zu technischen Realisierungsmöglichkeiten: *R. Grimm* (Fn. 52), S. 88 ff.

⁵⁸ *R. Grimm* (Fn. 52), S. 88 f.

diesem Aspekt die Briefwahl darstelle, zum Regelfall.⁵⁹ Es bestehe die Gefahr, dass die Wahlentscheidung unter dem Druck Dritter gefällt werde, ohne dass der Staat den einzelnen Internetwähler davor schützen könne. Bei der Wahl per Internet von einem beliebigen Ort aus ist der staatliche Schutz der geheimen und freien Wahl in der Tat wesentlich erschwert.⁶⁰ In der Praxis dürfte der Wahlakt unter unmittelbarem Druck Dritter allerdings kein häufiges Phänomen sein. Folglich dürften ähnliche Vorkehrungen zur Gewährleistung des Wahlheimnisses wie bei der Briefwahl (eidesstattliche Versicherung der persönlichen Stimmabgabe gemäß § 36 Abs. 2 BWG, § 66 Abs. 3 und 4 BWO) und die Strafandrohung in § 108 StGB (Wählernötigung) auch bei Internet-Wahlen genügen. Das Bundesverfassungsgericht hat die Vorkehrungen bei der Briefwahl für ausreichend gehalten und dem Gesetzgeber für das Wahlsystem einen weiten Gestaltungsspielraum gewährt.⁶¹ Darüber hinaus wird diskutiert, dieses Problem durch die Gewährung der Möglichkeit, mehrfach zu wählen, zu lösen, wobei nur die zuletzt abgegebene Stimme zählt.⁶² Dies würde allerdings neue technische Probleme bei der Sicherstellung der Wahlgleichheit verursachen. Ob die Wählenden tatsächlich einen solchen Schutz vor ihrem eigenen Umfeld benötigen, erscheint zweifelhaft.

Schließlich kann die Stimmabgabe über das Internet auch den Grundsatz der unmittelbaren Wahl berühren, und zwar unter dem Aspekt, dass sich die Wählenden nur in den Ausnahmefällen des § 33 Abs. 2 BWG (Analphabeten, körperlich Behinderte) einer Hilfsperson bedienen dürfen.⁶³ Auch hier werden staatliche Vorkehrungen Missbrauchsfälle reduzieren,⁶⁴ nicht jedoch völlig verhindern können.

IV. Schlussfolgerungen und Ausblick

Formen von Online-Demokratie können das Wählen im Wahllokal und andere Ausprägungen einer repräsentativen Demokratie nicht ersetzen, sondern nur ergänzen. Vieles von dem, was in letzter Zeit unter dem Schlagwort *Elektronische Demokratie* diskutiert und erprobt worden ist, modernisiert nur die technische Realisierung von ohnehin schon vorhandenen Instrumenten. Dies könnte sich allerdings ändern, wenn Reichweite und Häufigkeit der Partizipation durch Formen von Online-Demokratie vergrößert würden. Mehr Transparenz staatlichen Handelns ist hier ein wichtiges Postulat. Entscheidungen durch Parlamentsgesetze auf Teilöffentlichkeiten von Betroffenen zu delegieren, kann ebenfalls ein wichtiger Ansatz sein. All dies erfordert jedoch weitere staatliche Anstrengungen, den Zugang zum Internet auch Bevölkerungskreisen zu ermöglichen, die aufgrund ihrer Bildung und ihrer sozialen Herkunft nicht von selbst nach neuen Partizipationsmöglichkeiten suchen. Zudem sind weitere Entwicklungsschritte der Technik erforderlich, insbesondere im Hinblick auf den Schutz vor Manipulationen und vor Verstößen gegen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Verfassungsrechtliche Vorgaben stellen erhebliche Anforderungen an die Ausgestaltung neuer Instrumente der Online-Demokratie, stehen aber den darin angelegten Demokratisierungspotentialen im Ergebnis nicht entgegen.

⁵⁹ Buchstein (Fn. 44), S. 897 ff.

⁶⁰ Vgl. auch Holznapel/Hanßmann (Fn. 1), S. 61.

⁶¹ BVerfGE 59, 119 (124 ff.).

⁶² »Iterative Wahl«, vgl. Buchstein (Fn. 44), S. 901 f.

⁶³ Vgl. auch Morlok (Fn. 54), Art. 38 Rn. 80.

⁶⁴ Vgl. BVerfGE 59, 119 (127 f.).