

Dr. Alexander Dix
Landesbeauftragter für den Datenschutz
und für das Recht auf Akteneinsicht
Brandenburg

Informationszugang und politische Mitgestaltung in der elektronischen Demokratie

Vortrag beim 9. Wiesbadener Datenschutzforum
27. Oktober 2000

Sehr geehrte Frau Vizepräsidentin,
sehr geehrter Herr von Zezschwitz,
meine sehr geehrten Damen und Herren !

Zunächst bedanke ich mich sehr herzlich für die Einladung, hier sprechen zu dürfen. Erlauben Sie mir zunächst eine Vorbemerkung im Anschluss an die Diskussion über die Zweckbindung, die von Herrn Lenk gerade angestoßen wurde. Ich bin mit ihm durchaus darin einig, dass wir über neue Instrumente nachdenken müssen, mit denen wir die Zweckbindung sicherstellen können. Die bevorstehende „zweite Welle“ der Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes wird dazu eine Gelegenheit bieten. Aber ich wende mich entschieden dagegen, die Ausnahmekataloge zum gegenwärtig geltenden Zweckentfremdungsverbot, die ich ohnehin schon für zu lang halte, so lange weiter zu verlängern, dass die Zweckentfremdung personenbezogener Daten von der Ausnahme zur Regel wird.

Aber nun zu meinem eigentlichen Thema „Informationszugang und politische Mitgestaltung in der elektronischen Demokratie“:

Erst die Chance, sich aus möglichst vielen Quellen ungehindert zu informieren, versetzt die Bürgerinnen und Bürger in die Lage, ihr Gemeinwesen verantwortlich mitzugestalten. Dies ist keine neue Erkenntnis. Das Bundesverfassungsgericht hat schon früh darauf hingewiesen, dass der Besitz von Informationen in der modernen Industriegesellschaft auch von wesentlicher Bedeutung für die soziale Stellung der einzelnen Menschen ist, und daraus abgeleitet, dass das Grundrecht der Informationsfreiheit ebenso wie das Grundrecht der freien Meinungsäußerung eine der wichtigsten Voraussetzungen der freiheitlichen

Demokratie ist¹. In der Spiegel-Entscheidung hat das Gericht dies mit den Worten bekräftigt: "Erst mit Hilfe..."(des Grundrechts der Informationsfreiheit)..." wird der Bürger in den Stand gesetzt, sich selbst die notwendigen Voraussetzungen zur Ausübung seiner persönlichen und politischen Aufgaben zu verschaffen, um im demokratischen Sinne verantwortlich handeln zu können."²

Diese Sätze sind ausdrücklich formuliert worden vor dem Hintergrund der Industriegesellschaft. Mit dem Übergang zur Informations- und Wissensgesellschaft bekommen sie einen ganz neuen Klang. Ich gehe noch einen Schritt weiter: Die Verfassung einer zivilen Informationsgesellschaft ist unvollständig ohne ein allgemeines Informationszugangrecht.

Der Zugang zu Informationen ist heute wichtiger denn je. Weltweit wird die ökonomische Kluft zwischen den Industriestaaten und der zweiten und dritten Welt (überlagert und verschärft durch die digitale Kluft ("digital divide")). Aber auch national sind die Chancen des Zugangs zu neuen Informations- und Kommunikationstechniken, insbesondere zum Internet ungleich verteilt. Der Bundespräsident hat vor kurzem von einer „Wissensgesellschaft mit beschränktem Zugang“ gesprochen. Dieser Gesichtspunkt spielt eine besondere Rolle gerade im Zusammenhang mit der sog. "elektronischen Demokratie". Man könnte sogar sagen: solange es diese Kluft gibt, kann von einer elektronischen Demokratie nicht gesprochen werden. Ich komme darauf später zurück.

Ich werde zunächst kurz den Stand der Informationszugangsgesetzgebung in Deutschland und Europa skizzieren; in einem zweiten Teil sollen die Möglichkeiten der elektronischen Akteneinsicht und der elektronischen Beteiligung an Planungsverfahren untersucht werden, bevor ich in einem dritten Abschnitt auf die Frage der elektronischen Stimmabgabe bei Wahlen eingehe.

I. Stand der Informationszugangsgesetzgebung in Deutschland und Europa

Die eingangs zitierten Sätze des Bundesverfassungsgerichts wurden lange Zeit dahingehend verstanden, dass den Bürgerinnen und Bürgern ein Recht auf freien Zugang zu Informationen nur aus allgemein zugänglichen Quellen zustünde. Damit waren in erster Linie die Medien gemeint. Akten und andere Informationsbestände der öffentlichen Verwaltung gehörten nach ganz überwiegender Auffassung nicht dazu. Abgesehen von

¹ BVerfGE 7, 198, 208

² BVerfGE 27, 71, 81 f.

Beteiligten an Verwaltungsverfahren konnten allenfalls Journalisten über ihre presserechtliche Sonderstellung in engen Grenzen Zugang zu bestimmten Verwaltungsinformationen erhalten und sie gewissermaßen als "gatekeeper" an den Zeitungsleser und Fernsehzuschauer weitergeben.

Diese nie sonderlich überzeugende Auffassung³ wurde schon durch das Umweltinformationsgesetz und zunehmend mit der deutschen Vereinigung in Frage gestellt. Neben den speziellen Informationszugangsregeln des Stasi-Unterlagengesetzes, die erstmals die Akten eines Geheimdienstes vor allem den Opfern, aber auch der zeitgeschichtlichen Forschung öffnete, sieht die Verfassung des Landes Brandenburg von 1992 als erste und bisher einzige Landesverfassung ein Grundrecht auf politische Mitgestaltung und als Teil dessen ein Recht auf Einsicht in Akten und sonstige amtliche Unterlagen der öffentlichen Verwaltung vor, soweit dem nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen (z.B. der Datenschutz) entgegenstehen. Dem liegt die Erkenntnis zugrunde, dass die politische Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger nicht auf gelegentliche Urnengänge bei Kommunal- und Landtagswahlen beschränkt werden sollte. Bekanntlich enthält die Brandenburgische Landesverfassung mit ihren Vorschriften zur Volksgesetzgebung auch an anderer Stelle stärkere basisdemokratische Elemente als die meisten anderen Landesverfassungen.

Es dauerte weitere sechs Jahre, bis der Landtag Brandenburg im Frühjahr 1998 ein Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz verabschiedete, mit dem die verfassungsrechtliche Gewährleistung konkretisiert wird. Dieses Gesetz, das erste seiner Art in Deutschland, regelt trotz seines etwas angestaubt wirkenden Namens auch den Zugang zu elektronischen Datensammlungen; es lässt darüber hinaus die Gewährung von Akteneinsicht durch elektronische Post zu.

Inzwischen sind die Länder Berlin und Schleswig-Holstein dem Beispiel Brandenburgs gefolgt und haben Informationsfreiheits- bzw. Akteneinsichtsgesetze beschlossen, die im Detail (insbesondere an der entscheidenden Schnittstelle zum Datenschutz) erheblich voneinander abweichen⁴, aber doch eines gemeinsam haben: die Geheimhaltung amtlicher Akten und Datensammlungen wird von der Regel zur begründungsbedürftigen Ausnahme. Die Bürgerinnen und Bürger müssen ihren Zugangsanspruch zu diesen Informationssammlungen nicht mehr durch Darlegung eines berechtigten oder gar

³ Vgl. Angelov, Grundlagen und Grenzen eines staatsbürgerlichen Informationszugangsanspruchs, S. 35 ff.

⁴ Dazu näher Schild, Informationsfreiheitsgesetze – eine Bestandsaufnahme derzeitiger Möglichkeiten des Informationszugangs mit einem Ausblick auf mögliche zukünftige Regelungen, RDV 2000, 96 ff.; Frenzel, Zugang zu Informationen der deutschen Behörden, Dt. Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Speyerer Arbeitshefte 131

rechtlichen Interesses begründen. Die drei geltenden Informationszugangsgesetze belegen auch, dass Informationsfreiheit und Datenschutz keinen unaufhebbaren Gegensatz bilden, sondern praktische Konkordanz zwischen ihnen hergestellt werden kann.

Zumindest in einem weiteren Bundesland, nämlich hier in Hessen liegt dem Landtag ein entsprechender Gesetzentwurf zur Beratung vor⁵. Die Bundesregierung hat ihre Absicht bekräftigt, demnächst den Entwurf für ein Bundesinformationszugangsgesetz vorzulegen, der sich aber aufgrund des Widerstands einer Ländermehrheit nur auf die Bundesverwaltung beziehen soll.

Auf der Ebene der Europäischen Union wird gegenwärtig ein Vorschlag der Kommission für eine Verordnung über den öffentlichen Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlamentes, des Rates und der Kommission im Rat behandelt; dieser Entwurf soll den Artikel 255 des Amsterdamer Vertrages bis zum 1. Mai 2001 umsetzen. Der Entwurf für eine Charta der Grundrechte der Europäischen Union enthält unmittelbar im Anschluss an das bemerkenswerte „Recht auf eine gute Verwaltung“ (zu dem übrigens der Datenschutz gehört) in Art. 42 das Recht aller Unionsbürgerinnen und Unionsbürger auf Zugang zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission.

Im Bereich der Umweltinformationen hat der Europäische Gerichtshof in zwei Entscheidungen die Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie in der Bundesrepublik als ungenügend kritisiert⁶; ein weiteres Vertragsverletzungsverfahren ist beim EuGH anhängig. Die Bundesregierung bereitet deshalb gegenwärtig eine Novellierung des Umweltinformationsgesetzes vor, wobei sie sich aber offensichtlich auf die aus ihrer Sicht unbedingt notwendigen Reparaturen beschränkt. Gleichzeitig überarbeitet die Kommission gegenwärtig die Europäische Umweltinformationsrichtlinie, was in einigen Punkten wahrscheinlich zu einer weiteren Erleichterung des öffentlichen Zugangs zu Umweltinformationen führen wird.

Ob die Kommission im Anschluss an ihr Grünbuch über die Informationen des öffentlichen Sektors in der Informationsgesellschaft⁷ selbst einen Rechtsakt für den allgemeinen Informationszugang in den Mitgliedstaaten vorschlagen wird, ist bisher noch offen.

⁵ Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN für ein Gesetz über den Informationszugang und die Akteneinsicht (Informationsfreiheitsgesetz) v. 17.8.2000, LT-Drs. 15/1474

⁶ Rs. C-321/96, Mecklenburg, Slg. 1998, S. I-3809=EuGRZ 1998, 445;

Rs. C-217/97, Kommission gegen Deutschland, Slg. 1999, S. I-5087

⁷ „Informationen des öffentlichen Sektors – Eine Schlüsselressource für Europa“ – (KOM [1998] 585); vgl. dazu die Stellungnahme des Landesbeauftragten für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht Brandenburg, Tätigkeitsbericht 1999, 173 ff.

Unverkennbar ist aber in Europa die Tendenz, allgemeine Informationszugangsrechte gesetzlich zu verankern. Die Bundesrepublik muss sich beeilen, will sie nicht den Anschluss an die internationale und europäische Rechtsentwicklung in diesem Punkt vollends verpassen. Die drei bisher in Kraft getretenen Landesgesetze von Brandenburg, Berlin und Schleswig-Holstein orientieren sich – wie ich meine – mit gutem Grund am kanadischen Modell einer einheitlichen Aufsichtsinstanz für Datenschutz und Informationszugang. Diese Beispiele machen hoffentlich bald Schule in anderen Bundesländern, aber auch im Bund.

Natürlich wird die Verwaltung nicht von selbst transparenter, wenn solche gesetzlichen Informationszugangsrechte geschaffen werden. Die praktischen Probleme der Durchsetzung eines effektiven Zugangs zu Verwaltungsinformationen sind beträchtlich⁸, wie auch die Erfahrungen in Brandenburg zeigen. Aber ohne eine prinzipielle Umkehrung der Begründungslast zugunsten der Informationen fordernden Bürgerinnen und Bürger und zu Lasten der Verwaltung besteht nicht einmal die Chance für mehr Transparenz.

II. Elektronische Auskunft, Akteneinsicht und Beteiligung an Verwaltungsverfahren

Neben den elektronischen Handel (E-Commerce) tritt im Zeitalter des Internets die elektronische Verwaltung (in einem weiteren Sinne: Electronic Government). Damit eröffnen sich vielfältige neue Chancen für eine serviceorientierte bürgernahe Verwaltung vom Formularabruf über die elektronische Anmeldung bis hin zur Erteilung einer Parkberechtigung, um nur einige Beispiele zu nennen. In diesem Zusammenhang liegt es nahe, auch die Möglichkeiten einer elektronischen Auskunft an die im datenschutzrechtlichen Sinne Betroffenen und – weitergehend – eines elektronischen Informationszugangs für Nicht-Betroffene zu untersuchen. Diese beiden Konstellationen sind strikt voneinander zu unterscheiden, zumal es zwar Datenschutzgesetze im Bund und allen Ländern, Informationszugangsgesetze aber bisher nur in drei Bundesländern gibt. Andererseits gibt es bekanntlich auch zahlreiche andere Auskunfts- und Einsichtsrechte außerhalb der Datenschutzgesetze, vom Einsichtsrecht für Verfahrensbeteiligte über den allgemeinen rechtsstaatlichen Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung bei Vorliegen eines berechtigten Interesses bis hin zum Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen.

⁸ Vgl. Electronic Government als Schlüssel zur Modernisierung von Staat und Verwaltung, Ein Memorandum des Fachausschusses Verwaltungsinformatik der Gesellschaft für Informatik und des Fachbereichs 1 der Informationstechnischen Gesellschaft im VDE, September 2000, S. 15

In all diesen Fällen kann es nur darum gehen, zusätzliche Kommunikations- und Beteiligungsmöglichkeiten mit Hilfe der neuen Informations- und Kommunikationstechniken zu eröffnen, indem per E-Mail kommuniziert wird oder Informationen zum eigenständigen Abruf durch die Bürgerinnen und Bürger bereitgehalten werden. Ein – rechtlicher oder faktischer – „Anschluss- und Benutzungszwang“ darf nicht entstehen. Eine ausschließlich elektronische Auskunft oder Akteneinsicht würde bestimmte Zielgruppen, die keinen Internetzugang haben oder sich von der Technik an öffentlichen Internet-Kiosken überfordert fühlen, systematisch ausschließen. Die „digitale Kluft“ würde die reale Wissensklufft noch verschärfen.

Auch wenn einige Datenschutzgesetze das Akteneinsichtsrecht im Wortsinne auf konventionelle Aktenbestände beschränken⁹, ein Einsichtsrecht in elektronische Dateien also gerade nicht eröffnen, spricht rechtspolitisch viel dafür, den Bürgerinnen und Bürgern die Ausübung dieses datenschutzrechtlichen Kardinalanspruchs („Magna Charta des Datenschutzes“) auch online zu ermöglichen, wie es das Teledienstedatenschutzgesetz¹⁰ und der Mediendienstestaatsvertrag¹¹ bereits vorsehen. Das setzt natürlich eine ganze Reihe technischer Sicherungen voraus, auf die ich jetzt nicht im einzelnen eingehen kann¹². Insbesondere müssen die Betroffenen sich eindeutig identifizieren, damit nicht personenbezogene Daten unbefugt an Dritte übermittelt werden. Der Einsatz sicherer kryptographischer Verfahren auch zur inhaltlichen Verschlüsselung ist ebenso wesentlich wie der Ausschluss des Zugriffs der Auskunftsuchenden auf die gesamten Informationsbestände der Verwaltung. In Brandenburg hat die Stadt Rathenow im Rahmen des Städtewettbewerbs [Media@komm](#) ein Konzept für die schrittweise Erprobung der elektronischen Akteneinsicht entwickelt¹³, das demnächst in die Praxis umgesetzt werden soll.

Die neuen Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetze schreiben zwar mehr oder weniger strikt einen schriftlichen Antrag vor; dies wird im Zuge der Anpassung des öffentlichen Rechts an die EG-Richtlinie zur elektronischen Signatur zu modifizieren sein. Zugleich lassen diese Gesetze aber die Gewährung des Informationszugangs in

⁹ Z.B. § 18 Abs.2 Brandenburgisches Datenschutzgesetz

¹⁰ § 7 S.2

¹¹ § 16 Abs.1 S.2

¹² S. dazu: Vom Bürgerbüro zum Internet, Empfehlungen zum Datenschutz für eine serviceorientierte Verwaltung, Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder, Oktober 2000 (Text noch nicht endgültig !)

¹³ S. dazu Lemle in: Landesbeauftragter für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht (Hrsg.), Internationales Symposium Informationsfreiheit und Datenschutz 1999, Potsdamer Materialien zu Akteneinsicht und Informationszugang Bd.1, S. 191 ff.

elektronischer Form z.T. ausdrücklich zu¹⁴. Anders als die Akteneinsicht in manchen Datenschutzgesetzen ist die allgemeine Akteneinsicht nicht mehr auf konventionelle Informationssammlungen (Akten) beschränkt, auch wenn der Gesetzestitel zumindest in Brandenburg (Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz) dies vermuten lässt. Zu den Akten im Sinne des Brandenburgischen Gesetzes zählen ausdrücklich auch elektronische Datensammlungen¹⁵.

Außerdem zeigen die Erfahrungen mit der Informationsfreiheitsgesetzgebung in den Vereinigten Staaten, dass das Internet den Zugang zu Verwaltungsinformationen erheblich verbessern und zugleich die Verwaltung entlasten kann. Mit dem Electronic Freedom of Information Act von 1996 hat der amerikanische Gesetzgeber die Behörden z.B. verpflichtet, alle einmal zugänglich gemachten Akten zugleich ins Internet einzustellen, soweit sie wahrscheinlich auch in Zukunft Gegenstand von Einsichtsansprüchen werden. Ob dies auch nach den neueren deutschen Informationszugangsgesetzen zulässig wäre, ist zweifelhaft. Bei personenbezogenem Inhalt hängt dies in der Regel von der Entscheidung des datenschutzrechtlich Betroffenen ab, ob er einer generellen Veröffentlichung oder nur einer Offenlegung gegenüber einem bestimmten Interessenten zustimmt. Etwas anderes kann nur bei solchen Akten gelten, an deren Inhalt ein ganz überwiegendes Interesse der Öffentlichkeit besteht. Ist eine Veröffentlichung online zulässig, bedarf es im Gegensatz zur Auskunftserteilung nach Datenschutzrecht auch keiner Identifizierung des Interessenten oder einer Verschlüsselung der publizierten Informationen.

Die amerikanische Erfahrung zeigt aber auch, dass in dem Maße, wie die Verwaltung von sich aus Informationen im WorldWideWeb verfügbar macht, diese Informationen also als Bringschuld gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern begreift, die Zahl der Einsichtsansprüche in konventionelle Verwaltungsakten deutlich sinkt¹⁶. In Deutschland herrscht allerdings häufig noch „digitales Hochglanzpapier“ bei den Internet-Auftritten vieler Behörden vor; Städte und Gemeinden begnügen sich noch zu oft mit Tourismus-Werbung, ohne zugleich den eigenen Bürgerinnen und Bürgern Informationen über die Struktur der Verwaltung, Wegweiser, Antragsformulare, Aktenpläne und Verwaltungsvorschriften in gut erschlossener Form bereitzustellen. Denn effektive Findhilfsmittel und search engines sind im virtuellen Rathaus mindestens so wichtig wie der auskunftsbereite Pförtner am Eingang des realen Rathauses. Das Berliner Informationsfreiheitsgesetz enthält deshalb auch eine ausdrückliche Verpflichtung zur Veröffentlichung von Aktenverzeichnissen. In Brandenburg

¹⁴ § 7 Satz 3 Nr.3 AIG

¹⁵ § 3 Satz 1 AIG

¹⁶ Vgl. Gellman, in: Landesbeauftragter für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht (Hrsg.), Internationales Symposium Informationsfreiheit und Datenschutz 1999, Potsdamer Materialien

haben die Behörden die Möglichkeit, Informationsinteressenten auf Veröffentlichungen z.B. auch im Internet zu verweisen, soweit dort die gewünschten Informationen bereitgestellt sind.

Wenn den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit eröffnet wird, online mit der Verwaltung Kontakt aufzunehmen und sich an Verwaltungsverfahren zu beteiligen, liegt es nahe, auch weitergehende Formen der Partizipation wie die Beteiligung an öffentlichen Anhörungen im Planfeststellungsverfahren unter Nutzung des Internets in Betracht zu ziehen. Auch hier kann es nur darum gehen, zusätzliche Beteiligungsmöglichkeiten mit Hilfe der neuen Informations- und Kommunikationstechniken zu eröffnen.

Wie bei der elektronischen Ausübung von Auskunfts- und Einsichtsrechten ergeben sich auch bei der internet-gestützten Beteiligung an Anhörungen im Planfeststellungsverfahren Fragen der notwendigen Identifikation. Das geltende Verwaltungsverfahrensrecht schreibt zwar nicht ausdrücklich eine namentliche Identifizierung der Einwender und anderer Beteiligter an Erörterungsterminen im Planfeststellungsverfahren vor. In der Praxis wird aber eine Identifikationspflicht vorausgesetzt, da der Planfeststellungsbeschluss Rechtswirkungen für und gegen jeden einzelnen Einwender entfaltet. Soweit man dieser Praxis folgt, muss auch eine "online-Einwendung" dem Rechnung tragen, d.h. sie muss nach denselben Regeln unter Einsatz einer elektronischen Signatur den Einwender identifizierbar machen wie bei der online-Auskunft an Betroffene. Auf lange Sicht erscheint es nicht ausgeschlossen, dass auch Erörterungstermine in planungsrechtlichen Massenverfahren etwa beim Bau von Großflughäfen jedenfalls zum Teil auch online durchgeführt werden. Da diese Verfahren formal nicht-öffentlich sind, ist auch hier der Einsatz kryptographischer Verfahren erforderlich.

Relevant für die elektronische Beteiligung an Planungsverfahren ist darüber hinaus die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach die unverschlüsselte und personenbezogene Veröffentlichung der Einwendungen etwa im Planfeststellungsbeschluss die Zweckbindung dieser Daten unterläuft und in unverhältnismäßiger Weise in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der Einwenderinnen und Einwender eingreift¹⁷. Dem hat die technische Gestaltung einer "online-Auslegung" durch den Einsatz von sicheren Verschlüsselungsverfahren Rechnung zu tragen.

zu Akteneinsicht und Informationszugang Bd.1, S.39, 46

¹⁷ BVerfGE 77, S. 121; BVerfG Computer und Recht 1990, S. 798 ff.

III. Elektronische Wahlen und Abstimmungen

Verstärkt wird in letzter Zeit die Frage diskutiert, inwieweit Wahlen und Abstimmungen zumindest auch unter Einsatz der neuen Medien durchgeführt werden können. Diese Frage hat sehr grundsätzliche Aspekte bis hin zu dem Problem, ob demokratische Entscheidungen schnell getroffen werden können („Mausklick-Demokratie“) oder ob Demokratie nicht viel mehr Zeit braucht¹⁸. Einige euphorische Befürworter des „electronic voting“ haben schon vorgeschlagen, man müsse in Zukunft auch die Möglichkeit haben, seine Stimme über das Handy oder am Bargeldautomaten abzugeben. Dabei habe sie offenbar übersehen, dass die Wahlentscheidung am Bargeldautomaten zugleich per Videokamera überwacht wird und vom Wahlgeheimnis unter diesen Umständen keine Rede sein kann. Diesen Fragen will ich hier aber nicht im Einzelnen nachgehen.

Es sind verschiedene Typen von elektronischen Wahlen bzw. Abstimmungen und verschiedene Anwendungsebenen zu unterscheiden:

1. Bereits jetzt können auf der Grundlage des Bundeswahlgesetzes¹⁹ bei Bundestags- und Europawahlen Wahlgeräte eingesetzt werden, deren Bauart durch den Bundesminister des Innern nach der Bundeswahlgeräteverordnung zugelassen sein muss. Auf dieser Rechtsgrundlage hat die Stadt Köln mehrfach, zuletzt bei der Europawahl 1999 unvernetzte Wahlcomputer in ihren Wahllokalen eingesetzt, deren "Zählergebnisse" offline an das Wahlamt übertragen wurden. Diese Fallgestaltung bleibt im folgenden außer Betracht.

2. Wahlen und Abstimmungen könnten internet-gestützt in geschlossenen Systemen in der Weise durchgeführt werden, dass einheitlich konfigurierte Rechner (z.B. die unter 1. genannten Wahlcomputer) unter Einsatz einer amtlichen zertifizierten Wahlsoftware miteinander vernetzt werden und von den Wahlberechtigten genutzt werden können. Damit würde eine elektronische Briefwahl ermöglicht. Auf diese Weise sind 1999 erstmals bei der Techniker-Krankenkasse Hamburg die Sozialwahlen und im Februar 2000 "echte" Wahlen zum Studierendenparlament an der Universität Osnabrück durchgeführt worden. Im Juni 2000 hat eine simulierte Personalratswahl im Brandenburgischen Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik stattgefunden. Die Forschungsgruppe "Internet-Wahlen" der Universität Osnabrück setzt sich dafür ein, diese Form der elektronischen Wahl bei den Bürgermeisterwahlen in bestimmten Städten und Gemeinden Brandenburgs (2001) und bei

¹⁸ So Bull in: Kubicek, Braczyk, Klumpp, Müller, Neu, Raubold, Roßnagel (Hrsg.), [Multimedia@Verwaltung](#), Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999, S. 293 ff.; anders Tauss, ebda., S.285 ff.

¹⁹ § 35

den nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament (2004) anzubieten.

3. Alle Wahlberechtigten könnten sich in einer dritten Stufe unter Einsatz ihrer privaten Hardware von zu Hause aus über das Internet oder andere offene Netze an Wahlen und Abstimmungen beteiligen. In dieser Form sind im Frühjahr erstmals Vorwahlen zu den US-Präsidentschaftswahlen im Bundesstaat Arizona von der Demokratischen Partei durchgeführt worden.

Wahlen und Abstimmungen in demokratischen Gemeinwesen haben nach den Verfassungen des Bundes und der Länder eine zentrale Bedeutung. Ihre Legitimität ist entscheidend von der Vertrauenswürdigkeit des gesamten Verfahrens abhängig. Das gilt insbesondere nach den Erfahrungen mit Wahlmanipulationen in der ehemaligen DDR.

Auch die ausländische Diskussion (z.B. in Nordamerika) hebt diese notwendige Vertrauenswürdigkeit zunehmend hervor ("Voting not only has to be secure but it has to be seen to be secure"). In den Vereinigten Staaten sind Entwicklungen zu beobachten, die auch aus anderen Gründen kritisch zu sehen sind: Zwar wurde ein Internet-Angebot, bei dem Wählerstimmen für die Präsidentschaftswahl „versteigert“ werden sollten, kürzlich gerichtlich untersagt. Inzwischen wird diese Versteigerung von einem in Bulgarien gelegenen Webserver weiterbetrieben. Der gegenwärtige Durchschnittspreis für eine Wählerstimme beträgt 10 bis 20 Dollar. Aber es gibt auch in den USA so etwas wie eine entstehende „Wahlindustrie“, bei der Internet-Firmen mit bezeichnenden Namen wie „election.com“ die Namen von Wahlberechtigten auf freiwilliger Basis speichern, um sie später per e-mail auf die Wahlen in ihrer Umgebung hinzuweisen, bei denen sie wahlberechtigt sind, von der Wahl im örtlichen Verein über die Kommunalwahl bis hin zu den Kongress- oder Präsidentschaftswahlen, und ihnen gleichzeitig die Stimmabgabe per Mausklick anzubieten. Diese Kommerzialisierung des Wahlrechts – insbesondere wenn sie kombiniert wird mit massivem politischem Direktmarketing - ist aus unserer Sicht sicherlich nicht akzeptabel.

Nach dem deutschen Wahlrecht findet die Stimmabgabe grundsätzlich im (realen) Wahllokal statt (Präsenzwahl). Dabei sind die Grundsätze der Allgemeinheit, Unmittelbarkeit, Freiheit, Gleichheit und des Wahlheimnisses zu beachten (Art. 38 Abs.1 Satz 1 GG). Die - verfassungsrechtlich zeitweise umstrittene - Briefwahl hat das Bundesverfassungsgericht nur als Ausnahme von der unmittelbaren Präsenzwahl zugelassen, um die Allgemeinheit der Wahl (höhere Wahlbeteiligung, Wahlmöglichkeit für Personen, die aus gesundheitlichen Gründen nicht persönlich zur Stimmabgabe kommen

können) zu gewährleisten²⁰. Damit nimmt das Gericht auch mögliche Risiken für das Wahlgeheimnis und die persönliche Kennzeichnung des Stimmzettels im häuslichen Bereich in Kauf, zumal die wahlrechtskonforme Stimmabgabe in diesem privaten Bereich kaum überprüft werden kann. Dennoch sind die staatlichen Wahlorgane gehalten, darüber zu wachen und im Rahmen ihrer Möglichkeiten dafür zu sorgen, dass bei der Briefwahl das Wahlgeheimnis und die Freiheit der Wahl gewährleistet bleiben. Das Grundgesetz verpflichtet den Gesetzgeber allerdings nicht zur Zulassung der Briefwahl. Auch für eine elektronische Briefwahl fehlt bisher noch die gesetzliche Grundlage von der kommunalen bis zur europäischen Ebene.

Das zentrale Problem der internet-gestützten Wahlen und Abstimmungen besteht aber darin, dass beim Einsatz moderner Kommunikationstechnik gleichzeitig gewährleistet werden muss, dass zwei zum Teil gegenläufige Ziele erreicht werden:

- das Wahlgeheimnis muss gewährleistet werden
- und ein Höchstmaß an Transparenz und Überprüfbarkeit des gesamten Wahlvorgangs muss gegeben sein.

Diese Anforderungen führen unmittelbar zu der Erkenntnis, dass rechtsverbindliche Wahlen und Abstimmungen in offenen Netzen und unter Verwendung heterogener Hard- und Software (die oben genannte 3. Fallgruppe) nicht verfassungskonform durchgeführt werden können. Es darf nicht dem einzelnen Wahlberechtigten überlassen bleiben, welche technischen Maßnahmen zur vertraulichen Übermittlung seiner Stimme oder seines Abstimmungsvotums er trifft. Angriffe auf seinen privaten Rechner (z.B. trojanische Pferde) können selbst dann nicht ausgeschlossen werden, wenn das gesamte Datenverarbeitungsverfahren beim Wahlorgan unangreifbar sein sollte. Auch die Gleichheit der Wahl ist nicht gewährleistet, da eine generelle Kompatibilität der Hard- und Software nicht herstellbar sein dürfte. Schließlich kommt das Problem des *digital divide* hinzu, weil öffentliche Internet-Zugänge bisher nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen. Aus diesem Grund sind auch die Präsidentschaftsvorwahlen der Demokratischen Partei im US-Bundesstaat Arizona angefochten worden; die Entscheidung des Gerichts steht noch aus.

Bei der 2. Fallgruppe (internet-gestützte Wahlen in geschlossenen Systemen) stellt sich ebenfalls das Problem, dass mit technischen Mitteln sowohl die

- sichere (personenbezogene) Identifizierung der Wahlberechtigten zur Überprüfung ihres

²⁰ BVerfGE 59, 119 ff., 124, 127

Wahlrechts und zur Verhinderung von Mehrfachstimmabgaben als auch

- die geheime Stimmabgabe als auch
- die lückenlose (nicht personenbezogene) Überprüfbarkeit des gesamten Wahlvorgangs von der Stimmabgabe bis zur Auszählung und der Aufbewahrung der digitalen Stimmzettel gewährleistet sein müssen.

Bei konventionellen (offline-) Wahlen - auch bei der Briefwahl - wird nach der Überprüfung der Wahlberechtigung des Einzelnen die Verbindung zwischen der Person und der abgegebenen Stimme dadurch unwiderruflich gelöst, dass der anonyme Stimmzettel in einem Wahlumschlag entweder in eine Urne eingeworfen oder der nicht markierte Wahlumschlag vom unterschriebenen Wahlschein getrennt und mit den übrigen Wahlumschlägen vor der Auszählung zusammengeführt wird. Bei elektronischen Wahlen entsteht dagegen eine elektronische Datenspur, die - ohne zusätzliche Sicherungsmaßnahmen - eine personenbezogene Zuordnung der abgegebenen Stimme erlaubt. Wie unter diesen Bedingungen das Wahlgeheimnis und gleichzeitig die Transparenz von papiergestützten Wahlen technisch sichergestellt werden soll, ist bisher noch nicht völlig geklärt. Auch die Forschungsgruppe Internetwahlen der Universität Osnabrück hat bisher lediglich die Struktur der angewandten Datenverarbeitungsverfahren (informationelle Gewaltenteilung zwischen mehreren Rechnern, z.B. Authentisierungs- und Urnenrechner) beschrieben, aber keine hinreichenden Angaben über die eingesetzte Software gemacht. Die Authentisierung der Wahlberechtigten soll mit Hilfe einer elektronischen Signatur erfolgen und das Wahlgeheimnis mit Hilfe einer bestimmten Kryptierungstechnik nach dem Konzept geschützt werden, das David Chaum für digitales Geld entwickelt hat ("Blinding"). Ungeklärt ist auch, wie das Wahlergebnis, das konventionell nach dem Mehraugenprinzip durch Wahlvorstände und Wahlausschüsse (also partiell öffentlich) festgestellt wird, elektronisch vertrauenswürdig und transparent festgestellt werden soll.

Ob auf diese Weise die im Vergleich zu offline-Wahlen mangelnde Transparenz des gesamten elektronischen Wahlverfahrens bei gleichzeitiger Gewährleistung des Wahlgeheimnisses hinreichend kompensiert wird, ist zweifelhaft und kann gegenwärtig - mangels Einblick in die Software - nicht abschließend beurteilt werden. Es sind kryptographische Verfahren in der internationalen Diskussion, die diese Kompensationsleistung mittelfristig erbringen könnten²¹. In jedem Fall ist der Einsatz von vollständig überprüfbarer und einschließlich des Quellcodes (open source) offengelegter

²¹ Vgl. z.B. Schoenmakers, Compensating for a lack of transparency, Proceedings of the 10th Conference on Computers, Freedom and Privacy, Toronto 2000, S. 231 ff.

Software für das gesamte Verfahren einer internet-gestützten Wahl in geschlossenen Systemen essentiell. Damit wäre zumindest eine Voraussetzung für die Überprüfbarkeit durch Experten gegeben.

Selbst dann ist aber ungewiss, ob die Bürgerinnen und Bürger ohne Datenverarbeitungs-Knowhow dieses System als vertrauenswürdig betrachten. Ihnen muss in jedem Fall - schon aufgrund der digitalen Kluft (kein "Anschluss- und Benutzungszwang") - stets die Möglichkeit der herkömmlichen Stimmabgabe bleiben.

Nach meiner Auffassung sollten Verfahren des electronic voting zunächst nur bei organisationsinternen Wahlen wie Personal- und Betriebsratswahlen versuchsweise eingesetzt werden, bevor man daran geht, in einer nächsten Stufe Wahlcomputer bei Wahlen zu gesetzgebenden Körperschaften miteinander zu vernetzen. Selbst in geschlossenen Systemen halte ich das Risiko der Wahlanfechtung bei internet-gestützten Wahlen noch auf lange Sicht für zu groß, weil vor allem technisch und organisatorisch die Integrität des demokratischen Wahlvorgangs noch nicht sichergestellt werden kann.

Fazit

Ich fasse zusammen:

In der zivilen Informationsgesellschaft ist ein allgemeines Recht auf Zugang zu den Informationen der öffentlichen Verwaltung dringend notwendig. Es wird Zeit, dass Deutschland die rote Laterne in der internationalen Entwicklung zu mehr Verwaltungstransparenz abgibt. Informationszugang sollte auch elektronisch in datenschutzgerechter Weise ermöglicht werden. Beim electronic voting rate ich allerdings dazu, der Technik nicht zu früh zu viel zuzutrauen.

Insgesamt gilt das, was Klaus Lenk an anderer Stelle so formuliert hat: „Electronic Democracy“ als Teil des „Electronic Government“ bedarf konzeptioneller Anstrengungen – und ich ergänze: sie bedarf eines Datenschutzkonzepts - , nicht des blinden Glaubens an eine sich von selbst durchsetzende und nur positive Wirkungen erzeugende Technik²².

²² Lenk in: Kubicek, Braczyk, Klumpp, Müller, Neu, Raubold, Roßnagel (Hrsg.), [Multimedia@Verwaltung](#), Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 1999, S. 248, 255