

Redeentwurf – Es gilt das gesprochene Wort

**eVoting at the Social Elections in the Federal Republic of Germany - Change! Germany switches to Online Voting – World's first safe Online Elections in addition to the traditionel absentee vote**

**(Sozialversicherungswahlen online in der Bundesrepublik Deutschland. Wechsel! Deutschland wechselt zu Onlinewahlen – die ersten sicheren Onlinewahlen der Welt alternativ zur traditionellen Wahl (Wählen im Wahllokal oder Briefwahl)**

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

ich darf mich kurz vorstellen: Mein Name ist Hans Eberhard

Urbaniak, ich war 32 Jahre direkt gewählter

Bundestagsabgeordneter meiner Heimatstadt Dortmund

und seit 50 Jahren im Bereich der Sozialen Sicherung tätig. Seit 17 Jahren unterstütze ich die Bundesregierung als Bundeswahlbeauftragter für die Sozialversicherungswahlen bei der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen in der Sozialversicherung. Bei diesen Wahlen haben alle sechs Jahre ca 44 Millionen in der Renten-, Kranken- und Unfallversicherung versicherten Personen die Möglichkeit, in demokratischen Wahlen per Briefwahl ihre Vertreter bei den Versicherungsträgern zu wählen. Die Sozialversicherungswahlen sind nach den Europa- und Bundestagswahlen die wichtigsten Wahlen in Deutschland. Die Sozialwahlen sind das Herzstück der Selbstverwaltung. Ohne diese Wahlen wäre die Selbstverwaltung nicht denkbar. Sie spiegeln unsere Demokratie im Sozialbereich wieder. Wir müssen diese Wahlen daher genauso ernst nehmen wie unsere parlamentarischen Wahlen. Allein die immensen Leistungsausgaben in der Sozialversicherung - rund 420 Milliarden Euro jährlich - machen es erforderlich, dass die Beitragszahler, nämlich die Versicherten und Arbeitgeber, bei der Verwendung der Gelder bei ihrem Versicherungsträger mitwirken.

Am 01. Juni 2005 wurden zum 10. Mal die Vertreter der Versicherten und Arbeitgeber bei den 351 Sozialversicherungsträgern gewählt. Die Sozialversicherungswahl ist eine reine Briefwahl. Mit Einführung der Briefwahl im Jahre 1974 konnte die Wahlbeteiligung im Verhältnis zur vorangegangenen Wahl im Jahre 1968 von 20,45 auf 43,7 Prozent gesteigert werden. Nunmehr wurden rund 46 Millionen wahlberechtigte Versicherte aufgerufen, mit dem Ankreuzen des Stimmzettels - gewählt werden konnten Gewerkschaften, sonstige Arbeitnehmerorganisationen und freie Listen - ein klares Zeichen für die Mitbestimmung der Beitragszahler bei ihren Versicherungsträgern zu setzen. Leider setzte sich in der Wahlbeteiligung der Abwärtstrend der letzten Wahlen fort.

Die Durchführung von Sozialversicherungswahlen online - wählen vom heimischen Computer per Internet - könnte sich für viele Menschen als interessante Alternative zur derzeit obligatorischen

Briefwahl darstellen und so dazu beitragen, mittelfristig die Wahlbeteiligung in diesem Bereich zu erhöhen, langfristig die Kosten der Sozialversicherungswahlen zu senken.

Klar ist, das haben auch Umfragen ergeben:

- Das Internet ist für junge Menschen die wichtigste politische Informationsquelle.
- Im Internet sind klassische Medien Anlaufpunkt Nr. 1 zur politischen Information.
- Elektronische Medien können die Kommunikation zwischen Bürgern und Politik signifikant verbessern.
- Die Bürger in Deutschland informieren sich im Internet direkt über Parteien, Politiker oder Sozialversicherungsträger.
- Das Internet bietet große Möglichkeiten gegen Politikverdrossenheit in Kommunen und in der Sozialversicherung
- Besonders junge Menschen wollen mehrheitlich online wählen.
- Mehr Aufklärung in puncto Sicherheit kann Online-Wahlen den Durchbruch bringen.

Onlinewahlen in der Sozialversicherung könnten eine Signalwirkung für andere außerparlamentarische Onlinewahlen, wie zum Beispiel Personal-, Betriebs- und Aufsichtsratswahlen haben. Das Projekt soll, sofern technisch machbar und sicher, den Technologiestandort Deutschland stärken sowie Wirtschaft und Verwaltung entlasten.

Voraussetzung für die Zulassung einer solchen Onlinewahl ist, dass die Durchführung einer ordnungsgemäßen Wahl sichergestellt ist, d. h. die erforderlichen Sicherheitsanforderungen, vorrangig die verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätze. Um hier die wichtigsten Sicherheitsanforderungen zu nennen muss die Wahl vor allem geheim ablaufen, die Stimmabgabe fälschungssicher sein, auch darf die Stimmauszählung nicht beeinträchtigt werden. Außerdem muss ein wirksamer Schutz vor sonstigen Manipulationen und die gerichtliche Nachprüfbarkeit der Wahlergebnisse sichergestellt sein.

Im Anschluss an das vom Bundeswirtschaftsministerium für rd. fünf Jahre geförderte Projekt "Wählen via Internet" ("i-vote") befasste sich von 2002 bis Ende 2006 das ebenfalls vom Bundeswirtschaftsministerium geförderte Forschungsprojekt "W.I.E.N. - Wählen in elektronischen Netzen" bis Ende 2006 mit der Machbarkeit elektronischer Wahlen in vernetzten Wahllokalen. Im Ergebnis musste allerdings festgestellt werden, dass Onlinewahlen aus vernetzten Wahllokalen - anders als Remotewahlen - einerseits für den Wähler mangels bedeutsamer Vorteile gegenüber der Urnen- bzw. der Briefwahl nicht attraktiv genug, andererseits auch für die Unternehmer wirtschaftlich uninteressant sind.

Auf der Grundlage der hieraus gewonnenen Forschungsergebnisse beschäftigt sich anschließend das Nachfolgeprojekt "Voteremote" (Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie) mit der rechtlichen und technischen Machbarkeit von Onlinewahlen, insbesondere mit der Erforschung und Weiterentwicklung eines sicheren Wahlsystems

für nichtparlamentarische Wahlen außerhalb von Wahllokalen (Intranet, Internet), mit dem Wahlen vom Arbeitsplatz bzw. vom heimischen PC sicher und zuverlässig abgewickelt werden können.

Um die notwendigen Sicherheitsanforderungen auch im vollem Umfang gewährleisten zu können, ist innerhalb des Forschungsprojekts das Modell eines sogenannten "Wahldienstleisters" entwickelt worden. In Anlehnung an das Signaturgesetz (SignG) und die Verordnung zur elektronischen Signatur (SigV) sieht dieses Konzept vor, dass der Wahlausrichter einen Wahldienstleister mit der Durchführung der Wahl beauftragt. Die gesamte technische Durchführung der Wahl findet beim Wahldienstleister statt, der die hierfür nötige Hard- und Software zur Verfügung stellt.

Die gesetzlichen Grundlagen für dieses Modell sollen in einem Wahldienstleister-Gesetz (WDAG) geregelt werden. Hier soll übergreifend für alle in Frage kommenden

außerparlamentarischen Wahlen die Möglichkeit eröffnet werden, sicherheitsgeprüfte (zertifizierte) elektronische Wahldienste anzubieten. Es sollen Verfahren zur Überprüfung und Bestätigung (Zertifizierung) der Einhaltung der Anforderungen und die hierfür zuständige Behörde festgelegt werden. Durch die Zertifizierung soll bestätigt werden, dass der jeweilige Wahldiensteanbieter in der Lage ist, Online-Wahlen sicher und den Wahlgrundsätzen entsprechend durchzuführen. Ein erster Entwurf ist seitens des Projekts fertig gestellt worden. Weiter soll in einer Wahldiensteanbieter-Verordnung (WDA-VO) die technischen Voraussetzungen für die Zertifizierung im Einzelnen geregelt werden. Hierzu liegt noch kein Entwurf vor. Durch entsprechende – teilweise umfangreiche – Änderungen der jeweiligen Wahlordnungen und -gesetze (z.B. BetrVG, MitbestG) kann dann jeweils die Möglichkeit der Online-Wahl (nach WDAG/WDA-VO) – ergänzend zu den bisherigen Wahlverfahren (Papier- und Briefwahl) - eröffnet werden.

Als Vorstufe zur Entscheidung über die endgültige Einführung von Onlinewahlen auf der Grundlage des WDAG prüft das Bundesministerium für Arbeit und Soziales in Zusammenarbeit mit der Projektgruppe Voteremote die rechtlichen, technischen und finanziellen Grundlagen, die mit einer Erweiterung der Sozialversicherungswahlen durch eine Onlinewahl verbunden sind. In diesem Zusammenhang wird geprüft, ob zur übernächsten Sozialversicherungswahl im Jahre 2017 neben der bisher obligatorischen Briefwahl fakultativ die Möglichkeit einer Online eröffnet werden kann.

An der Ausrichtung und Durchführung einer Pilotwahl bereits zu den Sozialversicherungswahlen im Jahre 2011 hatten - die Machbarkeit vorausgesetzt - drei große Krankenkassen (die BARMER, die DAK und die Techniker Krankenkasse) großes Interesse gezeigt.

Die im Rahmen der Sozialversicherungswahlen 2011 angestrebte Pilotwahl sollte dazu beitragen, die allgemein vorsichtige und

kritische Haltung der Öffentlichkeit und Politik zu Onlinewahlen abzubauen und Akzeptanz herzustellen. Erst auf der Grundlage eines Erfahrungsberichts des Bundeswahlbeauftragten für die Sozialversicherungswahlen an den Deutschen Bundestag über die Pilotwahl soll endgültig entschieden werden, ob die Einführung von Sozialversicherungswahlen online flächendeckend fakultativ zur Briefwahl eingeführt werden soll.

Das BMAS hat auf der Grundlage eines rechtlichen Gutachtens zur Einhaltung der Wahlrechtsgrundsätze (Prof. Roßnagel, Uni Kassel) und eines technischen Gutachtens (Prof. Buchmann, Uni Darmstadt) geprüft und festgestellt, dass die Durchführung von Sozialversicherungswahlen online unter Nutzung des im Rahmendes Forschungsprojekts Voteremote entwickelten Wahlsystems technisch und rechtlich grundsätzlich machbar ist. Da die Sozialwahl - anders als Betriebs- und Aufsichtsratswahlen – ausschließlich eine Briefwahl ist, ist der Maßstab für die Einhaltung der Wahlrechtsgrundsätze lediglich an das Niveau zu messen, das bei der Briefwahl erreicht wird.

Die Gutachten zur a) rechtlichen Machbarkeit sowie zur b) technischen Machbarkeit von Sozialversicherungswahlen online haben im Wesentlichen folgendes zum Inhalt:

Mit der Durchführung von Onlinewahlen werden vor allem Erwartungen verbunden, Kosten zu reduzieren und größere Wählerschichten zu erreichen. Diese Vorteile werden auch für den Einsatz von Onlineverfahren im Rahmen der Sozialwahlen erwartet. Das vorliegende Kurzgutachten bezieht sich auf die Untersuchung, ob Onlinewahlen in diesem Bereich den allgemeinen Wahlgrundsätzen entsprechen.

### **Das System „Voteremote“**

Online-Wahlsysteme sind elektronische Wahlverfahren, die zur Stimmabgabe keine über-wachte Nutzung von Internet-Wahlmaschinen voraussetzen, sondern vom Wähler von beliebigen Endgeräten mit Internet-Anschluss aus genutzt werden können. Onlinewahlen sind bereits mit unterschiedlichen

Verfahren verschiedener Anbieter erfolgreich durchgeführt worden (Beispielsweise auf Vereinsebene bei den Wahlen der Gesellschaft für Informatik e.V. und der Deutschen Forschungsgemeinschaft, sowie bei den Betriebsratswahlen 2005 von T-Systems). Die vorliegende Untersuchung bezieht sich konkret auf das Online-Wahlsystem, das im Projekt „voteremote“ realisiert wird. Das voteremote-Protokoll sieht mehrere organisatorisch getrennte Instanzen vor, mit denen eine Art Gewaltenteilung gewährleistet werden soll. Bei diesem Verfahren wird der Stimmzettel in einem vom Wahlserver herunter geladenen Applet auf dem Endgerät des Wählers erstellt, vom Wähler ausgefüllt, von einem gesonderten „Validator“ durch eine blinde Signatur mit einer Art elektronischem Umschlag versehen und anschließend verschlüsselt an einen Vote-Server übermittelt. Der Vote-Server sendet die Stimme zur Anonymisierung über ein Mixnetz an die elektronische „Urne“ und aktualisiert anschließend das Wählerverzeichnis durch einen Eintrag, dass der Wähler gewählt hat. Nach dem Abschluss des Stimmabgabeverfahrens werden die Stimmen von einer Wahlsoftware ausgezählt und das

Ergebnis kann bekanntgegeben werden. Für die Veröffentlichung des Ergebnisses sowie wichtiger Wahldokumente (wie das Wahlausschreiben) ist ein elektronisches „Schwarzes Brett“ (Blackboard) vorgesehen, über das der einzelner Wähler auch überprüfen kann, ob seine – verschlüsselte – Stimme den Vote-Server erreicht hat. Das Blackboard wird durch eine begrenzte Schreibberechtigung vor unauthorisierten Veränderungen geschützt.

**Zu beachten sind Verfassungsrechtliche Wahlgrundsätze:**

Die verfassungsrechtlichen Grundsätze der allgemeinen, freien, gleichen, unmittelbaren, geheimen und öffentlichen Wahl gelten – fallbezogen konkretisiert – auch für die Sozialwahlen (BVerfGE 30, 227, 246). Diese Grundsätze können als übergeordnete Kriterien für die Ableitung rechtlicher Anforderungen an die Online-Durchführung von Wahlen herangezogen werden. Hierbei ist zu beachten, dass die Wahlrechtsgrundsätze durch das geltende Wahlrecht für die Sozialwahlen bereits modifiziert und an die Besonderheiten der Sozialwahl angepasst wurden.

Insbesondere ist die Briefwahl als Regel und nicht als Ausnahme vorgeschrieben. Maßstab für die Einhaltung der Wahlrechtsgrundsätze bei Sozialwahlen sollte daher das Niveau sein, das bei der Briefwahl erreicht wird.

Die Einführung von Online-Wahlen im Bereich der Sozialwahlen hat gegenüber der Briefwahl auf die Verwirklichung der Grundsätze Freiheit und Unmittelbarkeit der Wahl keine besonderen Auswirkungen, kann aber die allgemeine, gleiche, geheime und öffentliche Wahl betreffen. Im Folgenden werden anhand dieser Kriterien die Vorgaben für die Durchführung von Onlinewahlen im Bereich der Sozialwahlen parallel zur Briefwahl untersucht und rechtliche und rechtliche Problemfelder aufgezeigt.

### **Allgemeine Wahl**

Die Einführung von Onlinewahlen hat für die Verwirklichung des Grundsatzes der allgemeinen Wahl positive Auswirkungen. Bei der Online-Wahl kann der Wähler im Gegensatz zur Briefwahl

noch am Wahltag wählen, weil das vorzeitige Abschicken des Stimmzettels per Post entfällt. Der Wähler wird in die Lage versetzt, Informationen zur Wahl und zu den Kandidaten sowie sonstige Geschehnisse bis zum Tag der Stimmabgabe zu berücksichtigen. Ihm steht daher faktisch ein längerer Zeitraum für die Wahl zur Verfügung. Darüber hinaus können barrierefreie Online-Wahlsysteme, die beispielsweise eine nutzerseitige Audio-Führung ermöglichen, oder der Einsatz einer Braille-Tastatur Menschen mit Behinderungen, die bei der Briefwahl auf den Einsatz von Hilfspersonen angewiesen sind, die Möglichkeit geben, ihr Wahlrecht höchstpersönlich auszuüben. Schließlich kann ein Online-Wahlsystem so gestaltet werden, dass der Wähler vor der endgültigen Stimmabgabe darauf hingewiesen wird, wenn er im Begriff ist, eine ungültige Stimme abzugeben. Hierdurch könnte die Wahrscheinlichkeit der ungewollten ungültigen Stimmabgabe reduziert werden.

Grundsätzlich besteht allerdings auch das Risiko, dass Wähler von der Wahl faktisch ausgeschlossen werden, weil sie entweder über keinen Internetzugang verfügen oder das elektronische

Wahlsystem nicht bedienen können. Im Fall einer fakultativen Durchführung der Onlinewahl parallel zur Briefwahl besteht dieses Risiko jedoch nicht.

### **Gleiche Wahl**

Das Kriterium der gleichen Wahl wird nur erfüllt, wenn mehrere Maßnahmen zuverlässig ergriffen werden:

Eine *Prüfung der Identität des Wählers* ist erforderlich, um festzustellen, ob dieser wahlberechtigt ist und ob er bereits von seinem Wahlrecht Gebrauch gemacht hat. Somit werden die Anforderungen des Gleichheitsgrundsatzes erfüllt, dass nur diejenigen wählen, die Träger des aktiven Wahlrechts sind. Dadurch wird auch gewährleistet, dass jede Stimme das Wahlergebnis gleich beeinflussen kann, indem jeder nur einmal wählen darf und eine mehrfache Stimm-Abgabe ausgeschlossen wird. In der Regel wird diese Prüfung anhand eines Abgleichs mit dem Wählerverzeichnis vorgenommen. Bei dem im Projekt „voteremote“ umgesetzten System wird hierzu von einem Wahldiensteanbieter eine Art Tabelle erstellt, in der der Umstand

der Stimmabgabe festgehalten wird. Der Wähler wird in dem Moment der Authentifizierung auf dem Vote-Server vom System als „gewählt“ oder „nicht-gewählt“ bezeichnet und wird dementsprechend zum Wahlverfahren zugelassen oder aber ausgeschlossen. Der elektronische Umschlag und die Mixserver gewährleisten, dass der vom Wähler abgegebene Stimmzettel diesem nicht zugeordnet werden kann. Dies stellt sicher, dass der Wähler verlässlich identifiziert werden kann, seine Stimme trotzdem anonym abgeben kann und somit der Grundsatz der geheimen Wahl gewahrt wird.

Bei der Online-Durchführung von Sozialwahlen muss lediglich ein gleich hohes Sicherheits-Niveau wie bei der Briefwahl erreicht werden. Diese Anforderung wird durch eine *Authentifizierung des Wählers* mit einem Einmal-Kennwort (TAN) erfüllt. Zusätzlich zu dem auf die konkrete Wahlhandlung bezogenen TAN sollte zunächst ein persönliches Identifikationsdatum (PIN) abgefragt werden, um auszuschließen, dass Wahlhandlungen durch Dritte vorgenommen werden können, indem die TAN abgefangen wird. Hierfür könnte gegebenenfalls die Sozialversicherungsnummer

des Wahlberechtigten abgefragt werden. Alternativ soll nun, so hat das Bundesarbeitsministerium entschieden, zur Authentifizierung eine Chipkarte genutzt werden, beispielsweise eine Authentifizierungsfunktion der elektronischen Gesundheitskarte oder auf der Grundlage von Signaturkarten. Dies würde die Sicherheit der Authentifizierung erhöhen, weil zur Freischaltung des Wahlsystems zusätzlich zur Kenntnis der TAN das Kriterium des Besitzes der Karte erfüllt sein müsste. Für die Durchführung von Onlinewahlen im Bereich der Sozialwahlen ist die Einhaltung eines solchen Sicherheitsniveaus jedoch nicht zwingend erforderlich. Wenn Onlinewahlen *parallel zur Briefwahl* durchgeführt werden, müssen wie bei einer Präsenzwahl besondere Vorkehrungen getroffen werden um eine doppelte Stimmabgabe zu verhindern. Hierzu müssen die Datensätze des Wählerverzeichnisses, in denen festgehalten wird, welcher Wähler seine Stimme online abgegeben hat, mit denen derjenigen Wähler abgeglichen werden, die ihre Stimme per Briefwahl abgegeben haben. Ein solcher Abgleich kann automatisiert erfolgen.

Als Folge einer doppelten Stimmabgabe stehen grundsätzlich verschiedene Optionen offen. Zum einen kann vorgesehen werden, dass diejenigen Wähler, die online und per Briefwahl doppelt gewählt haben, von der Wahl ausgeschlossen werden. Die von ihnen abgegeben Stimmen würden danach wie eine ungültige Stimme gewertet werden. Technisch bedeutet dies, dass eine Überprüfung stattfinden muss, bevor die Anonymität der Stimmabgabe voll-ständig hergestellt wird. Das im Projekt „voteremote“ eingesetzte Verfahren bietet hierfür die Möglichkeit, indem die Zuordnung in der Tabelle beim Vote-Server nicht aufgehoben wird (Eine solche Möglichkeit ist in dem System derzeit vorgesehen, um eine mehrfache Stimmabgabe bei Wertung der jeweils zuletzt abgegebenen Stimme zu ermöglichen.)

Diese Umsetzung ginge aber zu Lasten des Grundsatzes der geheimen Wahl. Eine solche Einschränkung wäre tolerierbar, wenn durch andere technische und organisatorische Vorkehrungen sichergestellt wird, dass die tatsächlich abgegebenen Stimmen nicht eingesehen werden können.

Leichter umzusetzen wäre ein „Vorrang“ der Onlinewahl. Damit die Anonymität gewahrt bleibt, müsste in diesem Fall ein Abgleich der Wählerverzeichnisse erfolgen, bevor die Briefwahlstimmen ausgezählt werden. Umgekehrt würde ein „Vorrang“ Briefwahl bedingen, dass die Weiterleitung der anonymen Stimmzettel an die elektronische Urne erst vorgenommen wird, wenn alle Briefwahlstimmen abgeglichen sind. Dies ist dann problemlos möglich, wenn die Briefwahl – anders als derzeit – gesondert beantragt werden müsste. In diesem Fall könnte das Verzeichnis der Wähler, die eine Briefwahl beantragt haben (Wahlscheinverzeichnis) in das Online-Wählerverzeichnis eingespeist werden, sodass das System die Briefwähler als „gewählt“ identifiziert. Wenn für die Briefwahl ein gesonderter Antrag nicht erforderlich ist (vollständige Parallelität), ist für einen Vorrang der Briefwahl hingegen ein Eingriff in den automatischen Ablauf des Systems notwendig, so dass ein Vorrang der „Onlinewahl“ aus Praktikabilitätsgründen vorzuziehen wäre.

Bei der Durchführung von Online-Wahlen besteht das grundsätzliche Risiko, dass abgegebene Stimmen durch Angriffe Dritter *gelöscht oder manipuliert* werden. Potentiell könnte ein böswilliger Dritter, der sich selbst als den vertrauenswürdiger Wahlserver präsentiert und die Wähler über seine wahre Identität irreführt, Wähler dazu veranlassen, ihre Stimmen auf seiner Internetseite statt der Seite des Wahlserver abzugeben (Spoofing und Phishing-Angriffe). Ferner könnte eine Schadsoftware auf dem Rechner des Wählers die abgegebene Stimme, bevor sie den Server erreicht hat, verändern oder umleiten. Diese Angriffe können seitens der Wähler durch relativ einfache Schutzmaßnahmen (persönliche Eingabe der URL, Nutzung von Antivirensoftware und Firewalls) verhindert werden, über die die Wähler vorab angemessen unterrichtet werden müssten.

Die Risiken für die Funktionsfähigkeit des gesamten Wahlsystems, die sich aus einer „verseuchten“ Stimme ergeben, kann ein Wahldiensteanbieter durch geeignete technische Vorkehrung z.B. Virensoftware oder Firewalls sowie Backup-

Lösungen reduzieren. Die Einhaltung entsprechender Sicherheitsvorkehrungen würde als Anforderung in einem späteren Wahldiensteanbieter-Gesetz (WDAG) aufgenommen werden. Für die Online-Durchführung der Sozialwahlen müssten entsprechend geprüfte Wahlsysteme eingesetzt werden, bei denen sichergestellt ist, dass entsprechende Sicherheitsvorkehrungen getroffen wurden.

Die Wahlsoftware muss sicherstellen, dass kein Angreifer die abgegebenen Stimmen über die offenen Netze des Internet abfangen kann. Im Rahmen des „voteremote“-Systems werden die Stimmen über verschlüsselte Kanäle übermittelt, die verhindern, dass Dritte die Inhalte der Kommunikation einsehen können. Hierdurch wird das Ausspähen einzelner Stimmen und die Möglichkeit einer Abfrage des Zwischenstandes über die Protokollierung der abgegeben Stimmen durch Dritte hinreichend ausgeschlossen.

Ferner muss das Wahlsystem so ausgelegt sein, dass auch der Betreiber selbst den *Zwischen-Stand der Wahl nicht abfragen* kann. Hierfür muss insbesondere die elektronische Wahlurne so

konzipiert sein, dass auf sie erst nach Abschluss der Stimmabgabe zugegriffen werden kann. Im Projekt „voteremote“ kann die Auszählung entsprechend erst nach dem Abschluss der Stimmenabgabe und nur von dem dafür Verantwortlichen (z.B. vom Wahlvorstand) angestoßen werden. Für die Online-Durchführung der Sozialwahlen müssten entsprechend geprüfte Wahlsysteme eingesetzt werden, bei denen sichergestellt ist, dass diese Schutzmaßnahmen getroffen wurden. In einem späteren WDAG werden diese Anforderungen aufgenommen werden.

### **Geheime Wahl**

Unabhängig von der Identifizierung des Wählers, die für die Prüfung der Wahlberechtigung erforderlich ist, muss die *Anonymität der Wahlentscheidung* gewährleistet werden. Das bedeutet, dass die abgegebene Stimme nicht dem Wähler zugeordnet werden darf. Dies kann umgesetzt werden, indem Mechanismen, die auch bei der Briefwahl eingesetzt werden – wie doppelter Umschlag, Trennung von Wählerverzeichnis und

Urne –, technisch und organisatorisch in dem Online-Wahlverfahren abgebildet werden. Im Projekt „voteremote“ wird die Anonymität der Stimmabgabe durch besondere Verschlüsselungsmechanismen (blinde Signaturen) und Mix-Netze gewährleistet, über die der Stimmzettel quasi in einem gesonderten, für das Wählerverzeichnis nicht einsehbaren Umschlag zur Urne transportiert wird. Ab dem Moment der gültigen Stimmabgabe ist die Zuordnung des Stimmzettels zu einem bestimmten Wähler nicht mehr möglich. Weil auch nachträglich nicht über den Eintrag im Wählerverzeichnis eine Zuordnung zwischen Wähler und tatsächlich abgegebener Stimme möglich sein darf, bedeutet dies, dass eine Änderung der Wahlentscheidung bis zum Wahltermin (mehrfache Stimmabgabe bei einmaliger Wertung) grundsätzlich ausgeschlossen ist.

## **Öffentliche Wahl**

Die *Öffentlichkeit der Stimmauszählung* ist eine wichtige Sicherung eines ordnungsgemäßen Ablaufs freier demokratischer Wahlen. Sie hat zwei Funktionen: Die erste Funktion ist die

Transparenz des Wahlprozesses. Wenn Transparenz herrscht, treten Fehler und Mängel zutage oder aber es wird bestätigt, dass die Wahl ordnungsgemäß verlaufen ist. Das sichert die zweite Funktion des Öffentlichkeitsgrundsatzes, nämlich die demokratische Kontrolle der Wahl. Transparenz und die Kontrolle beugen dem Verdacht von Unkorrektheiten vor und führen zur Akzeptanz der Wahlergebnisse und zur Stärkung der Legitimität der gewählten Organe. Bei Onlinewahlen können diese Anforderungen durch technische Prozesse erfüllt werden, bei denen eine Manipulierbarkeit dadurch ausgeschlossen werden kann, dass Organisation und Technik der Wahl vorab durch eine vertrauenswürdige Stelle überprüft wird. Unterstützend wirkt auch, wenn die dieser Prüfung zugrundeliegenden Angaben mit Ausnahme von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen öffentlich gemacht werden.

Öffentlich sollte auch die Auszählung der abgegebenen Stimmen sein. Zumindest sollten einzelne Vertreter der Wahlausrichter die technischen Abläufe der Auszählung beim Wahldiensteanbieter kontrollieren. Schließlich sollte der einzelne Wähler kontrollieren

können, ob seine Stimme die Urne erreicht hat. Nach dem „voteremote“-Protokoll wird dies gewährleistet, indem der Wähler seine abgegebene Stimme auf dem Vote-Server über das Blackboard angezeigt werden kann. Da die Stimme dort verschlüsselt in einem elektronischen Umschlag gespeichert ist, wird die Wahlentscheidung dabei nicht aufgedeckt.

Die *Überprüfbarkeit* der relevanten Vorgänge einer Onlinewahl erfüllt zwei Funktionen: Zum einen kann sie die (gegenwärtige) Kontrolle am Ort und Zeitpunkt der öffentlichen Auszählung ergänzen. Zum anderen muss die gerichtliche Nachprüfbarkeit des ordnungsgemäßen Ablaufs der Sozialwahl möglich sein. Dies kann gewährleistet werden, indem alle relevanten Abläufe so dokumentiert werden, dass sie im Einzelnen reproduzierbar sind. Eine Zuordnung der abgegebenen Stimmen zu einzelnen Wählern ist hierfür – wie bei der Briefwahl – nicht erforderlich.

Hier möchte ich kurz auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 3. März

2009 eingehen. Das Bundesverfassungsgericht hatte über zwei Wahlprüfbeschwerden entschieden, die sich gegen den Einsatz von rechnergesteuerten

Wahlgeräten (sog. Wahlcomputer) in 39 Wahlkreisen mit etwa 2 Mio.

Stimmberechtigten in den 5 Bundesländern Brandenburg,

Hessen, Nordrhein-Westfalen,

Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt bei der Bundestagswahl

2005 zum 16. Deutschen

Bundestag richteten. Danach ist es verfassungsrechtlich zwar nicht zu beanstanden, dass

§ 35 Bundeswahlgesetz (BWG) den Einsatz von Wahlgeräten zulässt. Die Bundeswahlgeräteverordnung ist jedoch verfassungswidrig, weil sie nicht sicherstellt, dass nur solche Wahlgeräte zugelassen und verwendet werden, die den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen des Grundsatzes der Öffentlichkeit genügen. Die bei der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag eingesetzten rechnergesteuerten Wahlgeräte entsprachen nach der

Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht den Anforderungen, die die Verfassung an die Verwendung elektronischer Wahlgeräte stellt.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts soll bei den geplanten Online-Wahlen wie folgt berücksichtigt werden:

1. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts **ermöglicht weiterhin die Einführung von Online-Wahlen bei den Sozialversicherungswahlen**. Der Gesetzgeber ist nicht gehindert, bei den Wahlen elektronische Wahlgeräte einzusetzen, wenn die verfassungsrechtlich gebotene Möglichkeit einer zuverlässigen Richtigkeitskontrolle gesichert ist. Entsprechendes gilt für den Einsatz von Online-Wahlen. Eine ergänzende Kontrolle durch den Wähler, die Wahlorgane oder die Allgemeinheit ist beispielsweise möglich, indem die Stimmen neben der elektronischen Speicherung anderweitig erfasst werden.

## **2. Die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts müssen erfüllt werden.**

Demnach muss für den Bürger bzw. den Wahlausschuss nicht nur die Registrierung einer Stimmabgabe erkennbar sein, sondern auch die Erfassung der Stimme durch die Wahlgeräte ohne inhaltliche Veränderung nachvollziehbar sein. Das Bundesverfassungsgericht verlangt daher, dass eine von der elektronischen Ablage auf dem Stimmspeichermodul unabhängige Erfassung der Stimme erfolgt, die dem Wähler eine Überprüfung seiner Stimmabgabe ermöglicht. Darüber hinaus müssen die wesentlichen Schritte bei der Ergebnisermittlung durch die Wahlgeräte für die Öffentlichkeit nachvollziehbar sein. Die Ergebnisermittlung darf nicht ausschließlich Gegenstand eines im Innern von Wahlgeräten ablaufenden Datenverarbeitungsvorgangs sein, der es Wahlorganen und stimmabgebenden Bürgern nicht erlaubt nachzuvollziehen, ob die abgegebenen gültigen Stimmen zutreffend ermittelt wurden. Die Mitteilung eines im technischen Wahlgerät durchgeführten

Rechenprozesses anhand eines Papierausdrucks oder einer elektronischen Anzeige reicht nicht aus. Das Wahlsystem muss eine öffentliche Nachprüfung durch den Bürger ohne besonderes technisches Vorwissen erlauben.

3. Zwischen Bundestagswahlen und Sozialwahlen sowie zwischen Wahlcomputern und den vorgesehenen Online-Wahlen bestehen jedoch **erhebliche Unterschiede**. Die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichtes befassen sich nicht mit Wahlen, die von vornherein nur den Standard von Briefwahlen erfüllen müssen. Des weiteren sollen die vorgesehenen Online-Wahlen eine Wahl vom heimischen PC über das Internet aus ermöglichen. Die Wahl über das Internet stellt hohe Anforderungen an das Sicherheitskonzept, die aber mit der vorgesehenen Zertifizierung des Wahlsystems durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) erfüllt werden sollen.

4. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch nach dem Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl geurteilt, dass die Erfüllung von Sicherheitsanforderungen allein nicht genügt. Vielmehr werden Transparenz des Wahlprozesses und die demokratische Kontrolle der Wahl gefordert, um dem Verdacht von Unrichtigkeiten vorzubeugen. Hinsichtlich der Organisation und der einsetzbaren Technik geschieht dies vorab im Rahmen einer Überprüfung durch eine vertrauenswürdige Stelle (Zertifizierung durch das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik als zwingende Voraussetzung). Unterstützend wirkt zudem, wenn die dieser Prüfung zugrundeliegenden Angaben öffentlich gemacht werden. Auch muss für den Wählenden und den Wahlausschuss nachvollziehbar sein, wie und dass die Stimmabgabe gewertet wird. Der Wählende hat bereits jetzt technisch die Möglichkeit, sich seine abgegebene Stimme über ein sogenanntes Blackboard anzeigen zu lassen. Da die Stimme dort verschlüsselt in einem elektronischen Umschlag gespeichert ist, ist die Wahlentscheidung für einen Dritten nicht sichtbar. Ferner muss

sichergestellt sein, dass die relevanten Vorgänge der Online-Wahl im Einzelnen nachvollziehbar und überprüfbar sind sowie eine gerichtliche Nachprüfbarkeit des ordnungsgemäßen Ablaufs der Sozialversicherungswahl möglich ist. Daher soll in der Projektgruppe zur Modernisierung der Sozialversicherungswahlen ein sinnvolles **Verfahren erarbeitet werden, das alle relevanten Abläufe so dokumentieren kann, dass sie im Einzelnen reproduzierbar sind.** Vorstellbar ist etwa eine technische Protokollnotiz, die in Papierform beim Wahlcomputer ausgedruckt und gespeichert wird und eingescannt in elektronischer Form als Rückbestätigung für den Wähler zur Verfügung steht. Die technische Machbarkeit soll also in der Projektgruppe weiter diskutiert werden.

## **Zusammenfassung**

Onlinewahlen im Bereich der Sozialwahlen sind grundsätzlich zulässig. Ihre Einführung hat sich am Maßstab der derzeit geltenden Briefwahl zu orientieren. Sie hat Auswirkungen auf die Grundsätze der allgemeinen, gleichen, geheimen und öffentlichen

Wahl. Die sich aus diesen Grundsätzen ergebenden rechtlichen Anforderungen können durch eine geeignete technische und organisatorische Umsetzung erfüllt werden. Die hierfür notwendigen Maßnahmen müssen rechtlich eingefordert und ihre Einhaltung vorab überprüft werden. In einer Erprobungsklausel sollten entsprechende Regelungen aufgenommen werden.

Ich denke, wir kriegen das hin, wenn auch erst zu den Sozialwahlen 2017 –

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.