



LUDWIG-
MAXIMILIANS-
UNIVERSITÄT
MÜNCHEN

INSTITUT FÜR POLITIK UND ÖFFENTLICHES RECHT
PROFESSOR EM. DR. DRES. H.C. HANS-JÜRGEN PAPIER



LMU, Prof. em. Dr. H.-J. Papier, Prof.-Huber-Platz 2, 80539 München

Frau
Rita Pawelski
Bundesbeauftragte für die
Sozialversicherungswahlen

11017 Berlin

Prof. em. Dr. Dres. h.c. Hans-Jürgen Papier

Telefon +49 (0)89 2180-6295

Telefax +49 (0)89 2180-3199

Prof.Papier@jura.uni-muenchen.de

Postanschrift
Professor-Huber-Platz 2
80539 München

München, 19. August 2019

Sehr geehrte Frau Pawelski,

im Anschluss an unser Gespräch am 3. Juli 2019 in München zur Frage der Verfassungsmäßigkeit von Onlinewahlen im Rahmen der Sozialversicherungswahlen hatten Sie mich um eine kurze zusammenfassende Stellungnahme gebeten. Dieser Bitte komme ich gerne nach.

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine – entsprechend technisch sicher ausgestaltete – Onlinewahl sind nicht ersichtlich. Insbesondere lässt sich die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 3. März 2009 (BVerfGE 123, 39 ff.) nicht gegen die Verfassungsmäßigkeit derartiger Onlinewahlen ins Feld führen.

Die wesentliche verfassungsrechtliche Frage ist dabei, ob diese Onlinewahlen mit dem in BVerfGE 123, 39, 68 ff. entwickelten Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl vereinbar sind. Die Erwägungen der Entscheidung lassen sich schon deshalb nicht übertragen, weil die Sozialversicherungswahlen nicht mit den entscheidungsgegenständlichen Wahlen zum Deutschen Bundestag vergleichbar sind: Die Sozialversicherungswahlen werden schon bislang nur mittels Briefwahl durchgeführt. Zu großen Teilen kommt das Instrument der Friedenswahl zum Einsatz, das heißt es wird gar keine Wahlhandlung durchgeführt. Gewählt werden Organe der funktionalen Selbstverwaltung. Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl wiederum ist nicht ausdrücklich im Grundgesetz normiert. Er wird vom Bundesverfassungsgericht aus Art. 38 i.V.m. 20 Abs. 1 u. 2 GG hergeleitet; die Argumente hierfür sind auf die fundamentale demokratische Bedeutung der Wahlen zum Deutschen Bundestag zugeschnitten:

„Grundlage der Öffentlichkeit der Wahl bilden die verfassungsrechtlichen Grundentscheidungen für Demokratie, Republik und Rechtsstaat (...). Die Wahl der Volksvertretung stellt in der repräsentativen Demokratie den grundlegenden Legitimationsakt dar. Die Stimmabgabe bei der Wahl zum Deutschen Bundestag bildet das wesentliche Element des Prozesses der Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen und damit zugleich die Grundlage der politischen Integration. Die Beachtung der hierfür geltenden Wahlgrundsätze und das Vertrauen in ihre Beachtung sind daher Voraussetzungen funktionsfähiger

Demokratie. Nur durch die Möglichkeit einer Kontrolle, ob die Wahl den verfassungsrechtlichen Wahlgrundsätzen entspricht, kann sichergestellt werden, dass die Delegation der Staatsgewalt an die Volksvertretung, die den ersten und wichtigsten Teil der ununterbrochenen Legitimationskette vom Volk zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten Organen und Amtsträgern bildet, nicht an einem Defizit leidet. Die demokratische Legitimität der Wahl verlangt nach Kontrollierbarkeit des Wahlvorgangs, damit Manipulation ausgeschlossen oder korrigiert und unberechtigter Verdacht widerlegt werden kann. Nur dies ermöglicht begründetes Vertrauen des Souveräns in die Ordnungsmäßigkeit der Bildung des Repräsentationsorgans. (...). Nur wenn sich das Wahlvolk zuverlässig selbst von der Rechtmäßigkeit des Übertragungsaktes überzeugen kann, wenn die Wahl also 'vor den Augen der Öffentlichkeit' (...) durchgeführt wird, kann das für das Funktionieren der Demokratie und die demokratische Legitimität staatlicher Entscheidungen notwendige Vertrauen des Souveräns in die dem Wählerwillen entsprechende Besetzung des Parlaments gewährleistet werden." (BVerfGE 123, 39, 68 f.)

Diese Ausführungen passen nicht auf die Sozialversicherungswahlen mit ihrem ganz anderen Charakter. Deshalb ist bereits sehr zweifelhaft, ob das Bundesverfassungsgericht den Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl für die Sozialversicherungswahlen überhaupt entsprechend anerkennen würde.

Selbst wenn man trotzdem annimmt, der Grundsatz der Öffentlichkeit habe auch für die Sozialversicherungswahlen Bestand, dann steht dies der Verfassungsmäßigkeit von Onlinewahlen in diesem Fall dennoch nicht entgegen. Aus allgemeinen verfassungsrechtlichen Erwägungen sind Abweichungen vom Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl möglich. Wie auch BVerfGE 123, 39, 71 zu entnehmen ist, können insbesondere die anderen – geschriebenen – Wahlrechtsgrundsätze Abweichungen vom Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl rechtfertigen. Eine offensichtliche Abweichung ist das Institut der Briefwahl; die grundsätzliche Verfassungskonformität der Briefwahl hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 9. Juli 2013 (BVerfGE 134, 25 ff.) erneut bestätigt. Der Gesetzgeber hatte die Möglichkeit der Briefwahl zuvor (nominell) massiv ausgeweitet, weil er die Voraussetzung der Glaubhaftmachung eines besonderen Grundes für die Beantragung der Briefwahl abgeschafft hatte. Das Bundesverfassungsgericht sah die dadurch bewirkte Abweichung vom Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl durch den gegenläufigen Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl gerechtfertigt:

„Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl stellt jedenfalls im Zusammenhang mit der Briefwahl eine zu den Grundsätzen der Freiheit, Geheimheit und Öffentlichkeit der Wahl gegenläufige verfassungsrechtliche Grundentscheidung dar, die grundsätzlich geeignet ist, Einschränkungen anderer Grundentscheidungen der Verfassung zu rechtfertigen.“ (BVerfGE 134, 25 Rn. 13).

Da bei den Sozialversicherungswahlen die Briefwahl ohnehin schon bisher als einzige Wahlform akzeptiert ist, kann hier auch nicht von „der Urnenwahl als Leitbild“ (BVerfGE 134, 25 Rn. 15) ausgegangen werden. Durch die zusätzliche Einführung der Möglichkeit der Onlinewahlen ist keine wesentliche Abweichung vom bisherigen Konzept der reinen Briefwahl erkennbar. Da bei den Sozialversicherungswahlen die Wahlbeteiligung niedrig ausfällt und vor allem jüngere Wahlberechtigte kaum er-

reicht werden, gewinnt der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl noch zusätzliches Gewicht. Die Einführung neuer Instrumente wie der Onlinewahlen, um dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl Geltung zu verschaffen, lässt sich damit rechtfertigen.

Aus diesen Gründen ist verfassungsrechtlich nichts Grundsätzliches gegen Onlinewahlen im Rahmen der Sozialversicherungswahlen einzuwenden. Selbstverständlich sind sie technisch so auszugestalten, dass sie vor Manipulation geschützt sind.

Abschließend ist in politischer Hinsicht anzumerken, dass sich hier eine Möglichkeit eröffnet, die Digitalisierung in sinnvoller Weise voranzubringen und erfolgreich durchgeführte Onlinewahlen bei den Sozialversicherungswahlen ein Modell für Wahlen in anderen Bereichen sein könnten.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. em. Dr. Dres. h.c. Hans-Jürgen Papier