



Professor Dr. Ulrich Karpen, Hamburg

## Zur Verfassungsmäßigkeit des Einsatzes von Wahlcomputern

*Professor Karpen befasst sich in seinem Beitrag mit der Verfassungsmäßigkeit des Einsatzes von rechnergesteuerten Wahlgeräten und den hiergegen erhobenen Wahlprüfungsbeschwerden (Art. 41 GG).*

*In Deutschland fanden Nedap-Wahlcomputer bereits bei Landes-, Bundes- und Europawahlen ihren Einsatz, wobei die verfassungsrechtliche Zulässigkeit vielfach in Zweifel gezogen wurde. Gestützt durch in- und ausländische Erfahrungen mit Wahlcomputern, gibt es in einem für die Demokratie so essentiellen Bereich wie der Durchführung von Wahlen schwerwiegende Bedenken, ob die Grundsätze freier, gleicher, geheimer und öffentlicher Wahl garantiert werden können.*

*Der Autor bespricht die Wahlprüfungsbeschwerden zweier Beschwerdeführer vor dem Bundesverfassungsgericht aus dem Jahr 2008 gegen den Einsatz von Wahlcomputern während der Bundestagswahl 2005. Danach ist die Beschwerde begründet, da mehrere verfassungsrechtliche Wahlgrundsätze verletzt sind. Durch die Manipulierbarkeit der Geräte seien dies die Freiheit und Geheimheit der Wahl, insbesondere jedoch aufgrund fehlender Kontrolle durch die Wähler der für die Demokratie eminent bedeutende Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl gem. Art. 38 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG. Öffentlichkeit ist Grundvoraussetzung für eine Demokratie, so auch für die Wahl als demokratischem Urakt, durch den das Parlament und alle anderen Staatsorgane ihre demokratische Legitimität erhalten. Somit müsse die Wahl grundsätzlich öffentlich überprüfbar bleiben, denn öffentliche Kontrolle schafft Vertrauen, und Vertrauen ist die wichtigste Ressource des demokratischen Rechtsstaates.*

S. 118

- HFR 8/2009 S. 1 -

- 1 Bei der Bundestagswahl 2005 sind in 39 ausgewählten Wahlkreisen – von insgesamt 299 – durch eine niederländische Firma hergestellte Wahlcomputer – NEDAP-Geräte – eingesetzt worden. Betroffen sind ca. 2000 Stimmbezirke. Es war nicht die erste Wahl mit rechnergestützten Wahlgeräten. Schon bei der Europawahl 1999, bei der Bundestagswahl 2002 und mehreren Landtagswahlen 2006, besonders in Hessen am 27. Januar 2008, wurden NEDAP-Geräte verwendet. Es gab zahlreiche Wahleinsprüche wegen mangelnder Sicherheit und Manipulierbarkeit der Geräte. Ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit wurde in Zweifel gezogen. Zuletzt hat der StGH des Landes Hessen in einem Beschluss vom 23. Januar im einstweiligen Anordnungsverfahren den Antrag, die Genehmigung der Verwendung solcher Wahlgeräte außer Kraft zu setzen, als unzulässig zurückgewiesen. Bisher hat kein Wahlbeschwerdeverfahren wegen des Einsatzes von Wahlcomputern das Bundesverfassungsgericht erreicht.
- 2 Zwei Beschwerdeführer haben die Wahl zum Bundestag 2005 angefochten. Sie haben den Antrag gestellt, die Wahl insoweit für ungültig zu erklären, als dort Wahlcomputer eingesetzt wurden und die Wiederholung der Wahl mit Stimmzetteln und Urnen anzuordnen. Das Bundesverfassungsgericht hat über die Beschwerde am 28. Oktober 2008 mündlich verhandelt.

S. 119

- HFR 8/2009 S. 2 -

- 3 Der Antrag ist zulässig, da der Einspruch des Beschwerdeführers vom Bundestag am 14. Dezember 2006 zurückgewiesen wurde und die weiteren Voraussetzungen des § 48 BVerfGG erfüllt sind. Die Wahlbeschwerde ist auch begründet. Die Wahl hat in den be-

troffenen Wahlkreisen mehrere verfassungsrechtliche Wahlgrundsätze verletzt. Wahlen müssen nach dem Grundgesetz allgemein, unmittelbar, frei, gleich, geheim und öffentlich sein. Öffentlichkeit, Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Kontrollierbarkeit des gesamten Wahlvorgangs durch den Wahlbürger sind ein selbstverständlicher Bestandteil von Demokratie, Rechtsstaat und Republik. Nun gibt es durch in- und ausländische Erfahrungen mit Wahlcomputern gestützte schwerwiegende Bedenken, ob diese Wahlgrundsätze garantiert werden können. Die Geräte sind zunächst nicht zuverlässig und fälschungssicher; sie sind manipulierbar. Dieser Umstand gefährdet Freiheit und Geheimheit der Wahl. Nun ist es mehreren Gruppen von kenntnisreichen, engagierten Computerexperten, die in vielen Ländern arbeiten, gelungen, NEDAP-Computer vor und während des Wahlvorgangs zu manipulieren. Wenn eine für die X-Partei abgegebene Stimme bei der Y-Partei landet, ist die Wahl nicht frei, sondern fremdbestimmt. Unabdingbare Voraussetzung für die Durchsetzung des Freiheitsgrundsatzes ist die Beachtung der Geheimheit der Wahl. Denn nur dann, wenn die Wahl geheim ist, d.h. wenn nicht erkennbar ist, wie der Wähler wählen will, wählt oder gewählt hat, ist sichergestellt, dass er innerlich frei seine Stimme abgeben kann, ohne Nachteile, Repressionen befürchten zu müssen. Das ist aus der Geschichte, auch der jüngsten deutschen, bekannt. Dass es technisch möglich ist, mit empfindlichen Geräten die Stimmabgabe mit dem Computer von einem Ort außerhalb des Wahllokals abzufangen – durch die elektrische Abstrahlung –, ist heute unter Experten unbestritten. Das verletzt die Geheimheit der Wahl.

S. 120

- HFR 8/2009 S. 3 -

- 4 Vor allem – und das ist der Haupteinwand des Beschwerdeführers – ist das Prinzip der Öffentlichkeit der Wahl verletzt. Jeder Wahlbürger gibt in einem öffentlichen Verfahren seine Stimme ab, und jeder Bürger, auch wer nicht wählt, muss die Möglichkeit haben, den Wahlvorgang in allen Schritten zu verstehen, nachzuvollziehen und selbst zu kontrollieren. Das gilt für die Wahlvorbereitung, den Wahlakt, die Auszählung der Stimmen und die Feststellung des Wahlergebnisses. Jeder muss das verstehen und kontrollieren können, denn die Wahl ist der demokratische Urakt, durch den nicht nur das gewählte Parlament, sondern durch seine Entscheidungen alle anderen Staatsorgane ins Leben treten, ihre demokratische Legitimität erhalten. Diese Öffentlichkeit, die Transparenz und Verstehbarkeit, sind bekanntlich bei der Stimmzettelwahl gesichert. Jeder kann sich im Wahllokal aufhalten und kritisch zuschauen, was geschieht und das ist bei der Computerwahl eben ausgeschlossen. Man kann nicht beobachten, wie die Stimmen gespeichert und verarbeitet werden, wie letztlich das Wahlergebnis „auf Knopfdruck“ herauspringt. Der Wähler betätigt eine Taste, der Rest ist eine „Black Box“. Auch der Wahlvorstand im Wahllokal versteht in der Regel von der angewandten Computertechnik wenig. Und wenn Computerexperten, gewissermaßen stellvertretend für uns Laien in diesen Fragen, den Wahlvorgang kontrollieren wollen, wird ihnen das letztlich verwehrt. Zwar kennen Sie die Hardware: man kann den Computer schließlich „zerlegen“. Aber wenn sie die Verlässlichkeit des Programms, die Software, letztlich das Herzstück des Computers überprüfen wollen, kommen sie nicht an ihr Ziel. Denn der Bundesinnenminister und die Physikalisch-Technische Bundesanstalt, die für die Typenzulassung der Wahlcomputer zuständig sind, verweigern die Auskunft. So hat es ein Wissenschaftsjournalist erfahren. Ihr Argument ist, das Betriebsgeheimnis der Herstellerfirma stehe einer Auskunft entgegen. Es sei einmal dahingestellt, ob § 6 IFG überhaupt Anwendung findet. Wenn aber die demokratische Öffentlichkeit bei der Willensbildung des ganzen Volkes gegenüber privaten, wirtschaftlichen Verwertungsinteressen zurückstehen müsste, so wäre das ein inakzeptables Abwägungsergebnis. Die deutsche Staatsrechtslehrervereinigung hat sich auf ihrer Jahrestagung 2008 mit dem Thema „Demokratie und Öffentlichkeit“ beschäftigt. Der ehemalige Bundesverfassungsrichter Paul Kirchhof sagte in der Diskussion „Öffentlichkeit ist Voraussetzung einer funktionierenden Demokratie“. Öffentlichkeit, öffentliche Kontrolle schafft Vertrauen, und Vertrauen ist die wichtigste Ressource des demokratischen Rechtsstaates. Nicht nur im demokratischen Rechtsstaat – wie wir jetzt in der Bankenkrise erleben –, aber vor allem im demokratischen Rechtsstaat. Deshalb verhandelt der Bundestag öffentlich (Art. 42 GG), wird der Bundespräsident öffentlich vereidigt (Art. 56 GG), verhandeln die Gerich-

te in der Regel öffentlich, entscheiden „im Namen des Volkes“, so auch dieses Gericht. Und was heißt Republik anderes als „res publica“. Es geht in ihr um öffentliche Angelegenheiten, nämlich um das Gemeinwohl.

S. 121

- HFR 8/2009 S. 4 -

- 5 Weil das faire, öffentliche, kontrollierbare Verfahren so wichtig ist – Legitimation durch Verfahren – wird der Wahlvorgang amtlich ausgestaltet und überwacht. Das ist Staatsaufgabe. Wahlleiter, Wahlvorsteher, Schriftführer nehmen diese Aufgabe im „Ehrenamt“ wahr. Der Einsatz von NEDAP-Computern bedeutet eine Privatisierung, ein Outsourcing eines Teils des amtlichen Wahlgeschäftes. Dann wäre es also zumindest Aufgabe staatlicher Organe – jedes Gerät auf Manipulationssicherheit zu prüfen und zu zertifizieren. Das geschieht aber nicht. Die Zulassung des Gerätetyps soll ausreichen. Alles andere sei zu teuer, sagt der Bundesinnenminister. Das ist im Interesse einer auf Vertrauen aufgebauten Demokratie kein hinreichendes Argument.
- 6 Bei der „guten, alten, bewährten“ Stimmzettelwahl stellen sich alle diese Probleme nicht. Jeder weiß und sieht, was geschieht. Mit Zettel und Bleistift kann jeder umgehen. Keiner muss im Wahllokal vielleicht zu erkennen geben, dass er mit dem Computer nicht umgehen kann oder er vergisst nach der Wahl einer Partei die „Stimmabgabetaaste“ zu drücken, wie von Wahlbeobachtern vielfach berichtet. Weil ein potentieller Wähler sich scheut, sich als Nichtcomputerbenutzer zu „outen“, geht er vielleicht nicht zur Wahl. Das muss in einer offenen Demokratie unbedingt vermieden werden.
- 7 Angesichts dieses Umstandes fragt man sich, welches der Gewinn, der Mehrwert der Computerwahl gegenüber der Urnenwahl ist. Die Schnelligkeit der Feststellung des Wahlergebnisses – vor der Tagesschau – kann es nicht sein, auch eine mögliche, nicht nachgewiesene Kostenersparnis nicht. Wahlverfahren mit der Möglichkeit zu kumulieren und zu panaschieren stellen an die Stimmzettelwahl hohe Anforderungen. Gleichwohl hat Hamburg bei der Bürgerschaftswahl 2008 auf den Einsatz von elektronischen Wahlstiften verzichtet, wegen der Manipulationsgefahr. Letztlich geht es bei der Propagierung des Wahlcomputers wohl um die Anwendung eines technischen Innovationsvorsprunges, auch auf die Gefahr von Manipulationen hin, wie sie von innen – vom Betreuungspersonal – oder von außen - von Hackern - unternommen werden mögen. Am Horizont erscheinen Internet-Wahlen oder Abstimmungen, vom Homecomputer aus oder per SMS. Die Amerikaner sagen: „voting in your underwear“ – vom Frühstückstisch aus. Es bedeutet keine Technikfeindlichkeit, wenn man sagt, dass das Wahlverfahren kein geeignetes Spielfeld für die Computerentwicklung, für „technologische Offensiven“ ist. Das ist der Grund dafür, dass nach intensiven Beratungen die irische und die niederländische Regierung von der Zulassung von Wahlcomputern abgesehen haben. Die Manipulationsmöglichkeit ist zu hoch. Die Technik ist noch nicht ausgereift. Dem Beschwerdeführer darf nicht die Beweislast aufgebürdet werden, dass es tatsächlich Manipulationen gegeben hat. Der Staat hat eine grundrechtliche Schutzpflicht gegenüber Manipulationsmöglichkeiten. Das Bundesverfassungsgericht meint im Beschluss vom 26. Juni 2002, welcher die staatliche Pflicht zur warnenden Information über „Jugendsekten“ und „Psychogruppen“ (BVerfGE 105, 279, 303) feststellt, das Grundgesetz habe den Schutz vor Grundrechtsbeeinträchtigungen – und dazu zählt das subjektive Wahlrecht – nicht an den Eingriff gebunden. Es genügte faktische und mittelbare Beeinträchtigungen. Damit reagiere die Rechtsordnung auf geänderte Gefährdungslagen. Eine solche geänderte Gefahrenlage bringt die Computerwahl mit sich, und der Bürger darf Schutz durch das Bundesverfassungsgericht erwarten.

*Zitierempfehlung:* Ulrich Karpen, HFR 2009, S. 118 ff.