

## G. Demokratie und Digitalisierung

---

### I. Einführung: Demokratie und Grundgesetz

*Die Demokratie ist die schlechteste aller Staatsformen, ausgenommen alle anderen.*

**Winston Churchill**

#### Aus welchen Normen ergibt sich das Demokratieprinzip?

- Demokratieprinzip ergibt sich unter anderem aus Art. 20 Abs. 1 GG und Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG:
  - o gem. Art. 20 Abs. 1 GG ist Bundesrepublik Deutschland ein „demokratischer [...] Bundesstaat“
  - o aus Art. 20 Abs. 2 GG geht hervor, dass „alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht“
- Geltung des Demokratieprinzips ergibt sich auch mittelbar aus Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG („demokratische [...] Grundsätze“) und Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG (Grundsätze des demokratischen [...] Rechtsstaates“)
- gem. Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG sind auch politische Parteien dem Demokratieprinzip unterworfen; nach § 48 Abs. 1 AbgG gilt das Gleiche für Fraktionen als „Parteien im Parlament“

#### Welche Prinzipien liegen der demokratischen Willensbildung zugrunde?

- in Demokratie (griechisch, „Herrschaft des Volkes“) ist Träger der Staatsgewalt das Volk
- dabei wird unterschieden zwischen **unmittelbarer** (direkter, plebiszitärer) und **mittelbarer** (repräsentativer) Demokratie
  - o in einer unmittelbaren Demokratie entscheidet das gesamte Volk über Fragen durch Abstimmungen
  - o in einer mittelbaren Demokratie entscheiden Repräsentationsorgane, die zuvor vom Volk gewählt wurden

- Demokratie ist abzugrenzen von der Monarchie und der Aristokratie:
  - o in Monarchie ist einzelne Person (z.B. König) oder Kaiser Träger der Staatsgewalt
  - o in Aristokratie (Adelsherrschaft) bzw. Plutokratie (Besitzherrschaft) ist begrenzte Zahl von Personen (als Oberschicht) Träger der Staatsgewalt
- Staatsgewalt wird vom Volk in **Wahlen** ausgeübt, Art. 20 Abs. 2 S. 2 Var. 1 GG; daraus Ableitung insb. folgender Fallgruppen:
  - o mittelbare oder repräsentative Demokratie und jedenfalls keine ausschließlich unmittelbare oder direkte Demokratie, beachte aber Art. 29 GG und Art. 118 Abs. 1 S. 2 GG
  - o Mehrparteiensystem
  - o Mehrheitsprinzip mit den Grenzen
    - auf Zeit, d.h. maximal zulässige Dauer einer Legislaturperiode wäre 6 Jahre; vgl. auch Art. 39 Abs. 1 S. 1 GG
    - angemessener Minderheitenschutz, z.B. durch Art. 44 GG; Sozialstaatsprinzip; § 6 Abs. 2 S. 2 BWG
- Staatsgewalt wird vom Volk in **Abstimmungen** ausgeübt, Art. 20 Abs. 2 S. 2 Var. 2 GG; Unterfälle sind:
  - o **Volksentscheid**: abschließende verbindliche Entscheidung des Volkes; Gesetzesbeschluss des Parlaments, der in der Regel vorher ergeht, ist nur deklaratorisch (z.B. Art. 29 Abs. 2, 3, 7 GG)
  - o **Volksbegehren**: Initiative des Volkes zwecks Erlasses, Änderungen oder Aufhebung eines Gesetzes (z.B. Art. 29 Abs. 4 GG)
  - o **Volksbefragung**: Befragung des Volkes über Erlass, Änderungen oder Aufhebung eines Gesetzes ohne rechtliche Bindungswirkung für das Parlament (z.B. Art. 29 Abs. 5 GG)
- schließlich wird Staatsgewalt vom Volk **durch besondere Organe** der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt, Art. 20 Abs. 2 S. 2 Var. 3 GG
  - o mittelbare Ausübung der Staatsgewalt durch das Volk
  - o bei Ausübung von Staatsgewalt muss **ununterbrochene Legitimationsskette** vom jeweiligen Organ bis zum Volk hergeleitet werden können

## II. Digitale Partizipationsmöglichkeiten

### Wie können Wahlen und Abstimmungen im digitalen Zeitalter aussehen?

- um stetig sinkender Wahlbeteiligung und zunehmender Politikverdrossenheit entgegen zu wirken, müssen mehr digitalisierte Partizipationsmöglichkeiten für Bürger eingerichtet werden
- in diesem Kontext werden insbesondere „Electronic Government“ und „Liquid Democracy“ diskutiert
- **„Electronic Government“** (bzw. E-Democracy): Umsetzung bzw. Unterstützung demokratischer Prozesse mittels digitaler Informations- und Kommunikationstechnologien; politische Entscheidungen können demnach nicht mehr nur „top down“, sondern auch „bottom up“ kommuniziert werden
  - **„Top Down“-Kommunikation** meint alle technologischen Beteiligungsformen, die der Staat anbietet; meist werden hierfür gängige Verfahren digitalisiert; dazu gehören:
    - E-Voting: Möglichkeit der Stimmabgabe im Wahllokal mittels elektronischer Geräte wie einem digitalen Wahlstift oder Wahlcomputern
    - Online-Wahl: Wahlen und Abstimmungen über das Internet
    - Online-Petitionen, Art. 17 GG
    - Online-Konsultationen: Beispiel wäre Diskussionssoftware DEMOS (Delphi Mediation Online System), das u.a. in Berlin angewendet wird, um Bürger über Haushalt oder städtebauliche Projekte diskutieren zu lassen
  - **„Bottom Up“-Kommunikation** sind technologische Beteiligungsmöglichkeiten von zivilgesellschaftlichen Akteuren, die idR nicht direkt an politische Institution angebunden sind; dazu gehören beispielsweise:
    - [abgeordnetenwatch.de](http://abgeordnetenwatch.de): auf dieser Internetseite können Bürger Kontakt mit ihren Abgeordneten aufnehmen
    - Petitions-Plattformen wie [Campact](http://Campact.org), [Change.org](http://Change.org) oder [openpetition](http://openpetition.org)

- **„Liquid Democracy“**: Konzept zielt auf Vermischung von direkter und indirekter Demokratie ab, um größere Legitimation der politischen Entscheidungsfindung zu erreichen
  - Bürger sollen an Entstehung einzelner Gesetze und Maßnahmen anstatt nur an von Parteien als Komplettlösung vermittelten Wahlprogrammen beteiligt werden
  - Abstimmungen über Wahlperioden sollen unabhängig von festen Wahlperioden erfolgen
  - wesentlicher Bestandteil der „Liquid Democracy“ ist das „delegate voting“
    - Möglichkeit, seine Stimme (eine pro Themenfeld) jederzeit an bestimmte Experten oder an Gruppe von Experten oder an politische Parteien delegieren zu können (Element der indirekten Demokratie)
    - Stimme kann aber jederzeit zurückgenommen und selbst ausgeübt werden (Element der direkten Demokratie)
    - wird durch Programme wie „LiquidFeedback“ und „Adhocracy“ ermöglicht
- in Bezug auf die genannten Stichworte, hat sich BVerfG bisher nur zu der Verwendung von Wahlcomputern geäußert

### **Ist die Verwendung von Wahlcomputern nach Ansicht des BVerfG verfassungsmäßig?**

- Hintergrund: im Urteil vom 03.03.2009<sup>1</sup> setzte BVerfG mit Verwendung von Wahlcomputern des niederländischen Herstellers Nedap bei BT-Wahl 2005 auseinander

---

<sup>1</sup> BVerfGE 123, 39 (Einsatz elektronischer Wahlgeräte [2009]).

- Gericht stellte Verletzung des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Wahl fest
  - o Grundsatz wird aus Art. 38 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und 2 GG hergeleitet
  - o dieser verlange, dass „alle wesentlichen Schritte der Wahl“<sup>2</sup> öffentlicher Überprüfbarkeit unterliegen, soweit nicht andere verfassungsrechtliche Belange eine Ausnahme rechtfertigen
    - Wahlverfahren, in dem Wähler nicht zuverlässig nachvollziehen könne, ob seine Stimme unverfälscht erfasst und in Ermittlung des Wahlergebnisses einbezogen werde, genüge verfassungsrechtlicher Anforderung des Grundsatzes der Öffentlichkeit nicht
    - ferner könne Bürger nicht nachvollziehen, wie die insgesamt abgegebenen Stimmen zugeordnet und gezählt wurden
    - dadurch wurden zentrale Verfahrensbestandteile der Wahl von der öffentlichen Kontrolle ausgeschlossen und folglich liege Verletzung des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Wahl vor
- BVerfG stellte allerdings auch fest, dass Einsatz von Wahlcomputern nicht ausgeschlossen ist, wenn notwendige Nachvollziehbarkeit sichergestellt ist:
  - o Wähler müsse – auch ohne nähere computerspezifische Kenntnisse – nachvollziehen können, ob seine abgegebene Stimme als Grundlage für Auszählung unverfälscht erfasst wurde
  - o es reiche nicht aus, wenn er darauf verwiesen sei, ohne Möglichkeit eigener Einsicht in Funktionsfähigkeit des Systems zu vertrauen
  - o Gesetzgeber kann in begrenztem Umfang Ausnahmen vom Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl schaffen, um anderen Wahlrechtsgrundsätzen aus Art. 38 Abs. 1 S.1 GG Geltung zu verschaffen (im Sinne einer praktischen Konkordanz)
  - o so ließe sich Beschränkung der öffentlichen Kontrolle der Stimmabgabe bei Briefwahlen mit Ziel begründen, eine möglichst umfassende Wahlbeteiligung zu erreichen und damit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl Rechnung zu tragen
  - o eine solche Konstellation sah BVerfG im Urteil zu Wahlcomputern allerdings nicht als gegeben an

---

<sup>2</sup> BVerfGE 123, 39 (Einsatz elektronischer Wahlgeräte [2009]).

## Welche Vor- und Nachteile haben Online-Wahlen?

- bisher hat sich BVerfG noch nicht zur Verfassungsmäßigkeit von Online-Wahlen geäußert
- es können aber die Grundentscheidungen des BVerfG zu Wahlcomputern übertragen werden
- folglich sind Online-Wahlen u.a. nur verfassungsgemäß, wenn „alle wesentlichen Schritte der Wahl“ öffentlich überprüfbar sind

Vorteile von Online-Wahlen	Nachteile von Online-Wahlen
<ul style="list-style-type: none"> <li>- auch bei Briefwahl gemäß § 36 BWahlG handelt es sich um eine Distanzwahl; diese hält das BVerfG aber für verfassungsgemäß<sup>3</sup></li> <li>- es ist unwahrscheinlich, dass Wähler in signifikanter Anzahl bei einer Online-Stimmabgabe beeinflusst werden                         <ul style="list-style-type: none"> <li>o strafrechtlicher Schutz vor Nötigung, Täuschung oder Bestechung von Wählern (§§ 108 ff. StGB) oder der Verletzung des Wahlheimnisses (§ 107c StGB)</li> <li>o Möglichkeit der Wahlanfechtung (§ 49 BWahlG)</li> <li>o auch durch Präsenzwahl kann keine absolute Sicherheit der unbeeinflussten Stimmabgabe gewährleistet werde</li> </ul> </li> <li>- Demokratie muss an veränderte technische Rahmenbedingungen angepasst werden, um Politikverdrossenheit und steigenden Zahl der Nichtwähler entgegenzuwirken</li> <li>- Stärkung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- hohe technische Anforderungen an die Wahlsysteme:                         <ul style="list-style-type: none"> <li>o Wahlberechtigung muss auch bei dieser Form der Distanzwahl nachgewiesen werden können</li> <li>o Programm muss gewährleisten, dass Stimmabgabe pro Wähler nur ein einziges Mal vorgenommen werden kann</li> <li>o Stimme muss unumkehrbar von den personenbezogenen Daten des Wählers getrennt werden, um geheime Wahl sicherzustellen</li> <li>o eingesetztes System müsste vor Manipulation und Infiltration geschützt werden (insb. Hackerangriffe)</li> <li>o System muss Auslastung am jeweiligen Wahltag gewachsen sein</li> <li>o Programm muss mit transparenten, sicheren, der Nachprüfbarkeit offenstehenden Auszählverfahren verknüpft sein</li> <li>o wesentliche Schritte der Wahlhandlung und der Ergebnismitteilung müssen von jedem Bürger zuverlässig und ohne Fachkenntnis überprüft werden</li> </ul> </li> </ul>

<sup>3</sup> BVerfGE 134, 25 (Teilnahme an Briefwahl ohne Begründungserfordernis verfassungsgemäß [2013]).

<ul style="list-style-type: none"><li>- Stimmabgabe von Zuhause ist bequem und unabhängig von Zeit und Raum</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- über Wahl in Wahlkabine sollen verfassungsrechtlich verankerte Wahlrechtsgrundsätze, insb. individuell freie und geheime Wahl gewährleistet werden</li><li>- höhere Anfälligkeit für Beeinflussung Dritter?</li></ul>
---	---

### III. Der Abgeordnete im digitalen Zeitalter

#### Welche Stellung hat der Abgeordnete im Grundgesetz?

- Gesetzliche Regelungen
  - o Art. 38 Abs. 2, 46 – 48 GG
  - o Abgeordnetengesetz
  - o GOBT und Anlagen
- Inhalt des freien Mandats, Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG
  - o Ausübung der Tätigkeit in allen parlamentarischen Gremien, ohne an Aufträge und Weisungen von Interessengruppen, insb. von Parteien, gebunden zu sein (Gegenbegriff: imperatives Mandat)
  - o weitere Ausprägungen sind Teilnahmerecht (Einschränkung z.B. gem. § 38 GOBT), Rederecht (§ 37 GOBT), Stimmrecht (§ 57 Abs. 2 S. 2 GOBT), Antragsrecht (§ 76 GOBT), Recht auf Information, Fraktionsbildungsrecht (§ 10 Abs. 1 GOBT)

- Einschränkungsmöglichkeiten („Spannungsverhältnis“)
  - o **Parteiprinzip:**
    - Ableitung aus Art. 21 Abs. 1 GG, konkretisiert durch § 1 Abs. 2 PartG
    - Ordnungsmaßnahmen oder Ausschluss aus der Partei gem. § 10 Abs. 3, Abs. 4 PartG
    - Grenze: Mandatsverlust durch Parteiausschluss (h.M.)
  - o **Effektivitätsprinzip**
    - Ableitung aus Art 20 Abs. 2 GG, Demokratieprinzip
    - Bundestag ist ein Kollegialorgan und Abgeordnetenrechte sind im Wesentlichen organschaftliche Mitgliedschaftsrechte, die aus Gründen der Funktions- und Repräsentationsfähigkeit des BT eingeschränkt werden können
    - vgl. §§ 12, 28 Abs. 1, 37, 38, 76 GOBT; §§ 44a, 44b AbgG („Mittelpunktregelung“, Transparenzpflicht)
  - o **Fraktionsprinzip**
    - Ableitung aus Art. 21 Abs. 1 GG, konkretisiert durch § 1 Abs. 2, 6. Fall PartG und § 47 Abs. 1 AbgG; teilweise deckungsgleich mit Effektivitätsprinzip
    - Fraktionsdisziplin, d.h. Bestreben der Fraktion, einheitliches Auftreten in parlamentarischer Arbeit zu erreichen
    - Fraktionsausschluss aus wichtigem Grund, analog § 10 Abs. 4 PartG
    - Grenze: Fraktionszwang, d.h. ggf. sanktionsbewehrte Verpflichtung des Abgeordneten, nach dem Votum seiner Fraktion abzustimmen und Mandatsverlust durch Fraktionsausschluss
  - o **Prinzip der Spiegelbildlichkeit von Plenum und Ausschuss** in Bezug auf politische Kräfteverhältnis im Plenum
    - abgeleitet aus Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG, Demokratieprinzip
    - Konkretisierung dieses Prinzips sind insbesondere Maßnahmen gem. § 57 Abs. 2 S. 2 i.V.m. § 62 GOBT
  - o sonstige Einschränkungen des freien Mandats können sich nur durch höherwertige Rechtsgüter von Verfassungsrang ergeben
- Rechte des Abgeordneten ergeben sich ferner aus Art. 46 GG (Indemnität) und Art. 46 Abs. 2 – 4 GG i.V.m. Anlage 6 zur GOBT (Immunität)

## Wie verändert sich die Stellung des Abgeordneten in der Gesellschaft durch die Digitalisierung?

- Ausgangspunkt der Überlegung über Stellung des Abgeordneten in digitaler Gesellschaft ist Medialisierung der Politik, die mit einer aus **drei Dimensionen** medialer Entgrenzung bestehenden Mediengesellschaft einhergeht:
  - o **zeitliche Dimension:** ständige und dauerhafte Verfügbarkeit von Medieninhalten
  - o **räumliche Dimension:** ortsunabhängige Verfügbarkeit medialer Inhalte
  - o **soziale Dimension:** fortschreitende Verwendung von Medien in immer mehr Kontexten und Situationen mit immer mehr Absichten und Motiven, sowohl von Kommunikatoren als auch Rezipienten
- zahlreiche Studien bestätigen steigende Bedeutung von Internetaktivitäten von Abgeordneten für politische Information und Kommunikation
- so sind bspw. weit über die Hälfte der Abgeordneten in sozialen Netzwerken aktiv (Tendenz steigend)<sup>4</sup>
- neben all den Chancen, die sich Abgeordnete durch Nutzung sozialer Plattformen bieten, haben sich aber auch negative Seiten dieser neuen Kommunikationsmöglichkeit offenbart, zum Beispiel
  - o **Shitstorm**
    - beim Shitstorm echauffieren sich viele Menschen in sozialen Netzwerken oder Blogs über das Verhalten von Personen
    - bekanntestes Beispiel: Bundespräsident Christian Wulff auf seiner Facebook-Seite vor und nach seinem Rücktritt am 17. Februar 2012

---

<sup>4</sup> Dohle/Bernhard, ZParl 2014, 763 (764, 773) m. w. N.

- **Überwachungsmöglichkeit durch Internetportale**
  - zum Beispiel [abgeordnetenwatch.de](http://abgeordnetenwatch.de)
    - Fragen können an Bundes- und Landtagsabgeordnete gestellt werden
    - Abstimmungsverhalten und Nebentätigkeiten von Abgeordneten werden veröffentlicht
  - Vorteil: Transparenz
  - Nachteil: Politiker werden gläsern gemacht, während Fragesteller weitestgehend anonym bleiben; dies könnte egalitären Aspekten der Demokratie widersprechen und eröffnet Möglichkeit des Missbrauchs der Plattformen durch organisierte Interessen

## Stellen die neuen digitalen Kontroll- und Kommunikationsmöglichkeiten eine Gefahr für das freie Mandat der Abgeordneten dar?

*„In der digitalen Welt braucht man vielleicht doch etwas mehr Selbstbewusstsein, etwas mehr psychische Abhärtung, als das in manchen Lehrbüchern der Demokratie steht. Ich für meinen Teil habe schon Massenfabrikationen, die mich erreichen nur sehr bedingt zur Kenntnis genommen, und das müsste sich auch mit Shitstorms machen lassen“.<sup>5</sup>*

### Roman Herzog

- zunächst ist festzuhalten, dass Kritik über soziale Netzwerke insb. über Facebook, und Twitter, eine **andere Qualität** haben als Kritik in der analogen Welt:
  - o im Gegensatz zur analogen Welt sind Äußerungen im digitalen Raum einer Vielzahl von Personen dauerhaft zugänglich und rund um die Uhr einsehbar
  - o ferner kann Kontrolle über eine einmal in einem sozialen Netzwerk getätigte Äußerung schnell verloren gehen:
    - durch Kommentarfunktion, simples „Liken“ oder bloßes „Teilen“ können Äußerungen einfacher weiterverbreitet werden
    - Steuerbarkeit des Empfängerkreises existiert quasi nicht
    - gerade Folgeeinträge können etwaige Rechtsgutsverletzungen noch intensivieren
- zweitens wird durch **Speicherung und Wiederauffindbarkeit** von Daten über einen unbestimmt langen Zeitraum erhöhter Druck auf Abgeordnete:
  - o früher hat „strukturelles Vergessen“ Äußerungen und Änderungen von (auch törichten) politischen Meinungen erleichtert
  - o heutige Möglichkeit der zeitlich unbegrenzten Abrufbarkeit von Äußerungen behindert Kultur einer freien und spontanen Meinungsäußerung, die wesentliche Grundlage eines freiheitlichen demokratischen Diskurses ist
  - o diese Einschüchterungseffekte („chilling effects“) ergeben sich daraus, dass für Einzelnen nicht mehr erkennbar ist, wer was wann und bei welcher Gelegenheit über ihn weiß

---

<sup>5</sup> Roman Herzog: Neuer Schirmherr für DIVSI – Risiken, Chancen und die Ethik des digitalen Zeitalters, abrufbar unter <https://www.divsi.de/roman-herzog-neuer-schirmherr-fuer-divsi-risiken-chancen-und-die-ethik-des-digitalen-zeitalters/>.

- schließlich entsteht ein weiterer neuer Druck durch **erhöhtes Organisationspotenzial der Bürger**, das die sozialen Medien ihren Nutzern eröffnen
  - o Art und Weise, wie sich Gruppen zusammenschließen, hat sich geändert
  - o Bürger können sich mit einer neuen Leichtigkeit unter Nutzung innovativer technologischer Werkzeuge mit bekannten und unbekanntenen Personen zusammenschließen
  - o Beseitigung von Hindernissen, die vorher Bildung von Gruppen im Wege standen
- Ergebnis: kritische Äußerungen auf sozialen Plattformen sind mit einem erhöhten Druck auf die Abgeordneten verbunden

### Welche rechtlichen Handlungsmöglichkeiten gibt es, um dem erhöhten Druck auf Abgeordnete entgegenzuwirken?

- für rechtliche Regelung sind zwei Ansatzpunkte denkbar
  - o zum einen kann man bei **Person des Angeordneten** ansetzen
    - denkbar wäre hier Normierung von Verhaltensregeln, die ihn weniger beeinflussbar durch direkte Kritik über soziale Medien oder weniger transparent machen
    - Beispiel: Verbot der Internetnutzung 24 Stunden vor einer Abstimmung oder gar einem grundsätzlichen Verbot von Web 2.0-Plattformen (sehr weitgehend)
    - gegen eine solche Regelung sprechen folgende Argumente:
      - Abgeordnetenmandat enthält Status der Öffentlichkeit, den Abgeordneten auch als ein in Öffentlichkeit stehendes Wesen wahrnimmt; Wählern müssen die für ihre Wahl relevanten Informationen zugänglich gemacht werden
      - zusätzlich wird Abgeordnete durch Strafgesetze geschützt
  - o zum anderen kann man bei **Bürgern** ansetzen
    - zulässige Inhalte und deren Speicherdauer von Kontrollportalen wie [abgeordnetenwatch.de](http://abgeordnetenwatch.de) könnten rechtlich strenger geregelt werden
    - dagegen spricht aber, dass i.d.R. unzulässiger Eingriff in die Meinungsfreiheit der Bürger vorliegen wird