

## **Antrag**

**der Abg. Sabine Kurtz u. a. CDU**

**und**

## **Stellungnahme**

**des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst**

### **Online-Wahlen an Hochschulen**

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,  
die Landesregierung zu ersuchen  
zu berichten,

1. wie der Einsatz von Online-Wahlen für die verschiedenen Hochschulwahlen beurteilt wird;
2. wie sich die derzeitige Rechtslage bezüglich Online-Wahlen an Hochschulen gestaltet und inwiefern Anforderungen und Maßstäbe von Kommunal-, Landes-, Bundes- und Europawahlen auf Universitätswahlen zu übertragen sind;
3. welche Chancen und Risiken, insbesondere in technischer und organisatorischer Hinsicht, Online-Wahlen aus ihrer Sicht aufweisen;
4. welche Formate und Möglichkeiten es gibt, diese Form der Wahl an den verschiedenen Hochschultypen umzusetzen;
5. wie die Höhe der benötigten finanziellen Mittel für eine Umsetzung von Online-Wahlen je Hochschule für die Hochschulen und die jeweilige Verfasste Studierendenschaft eingeschätzt wird;
6. ob eine Realisierung von Online-Wahlen im Hochschulbereich geplant ist;
7. wie die Durchführung eines Pilotprojekts, Wahlen zur Verfassten Studierendenschaft an Hochschulen online umzusetzen, beurteilt wird und welche alternative Formen von Unterstützung möglich und angedacht sind;
8. welche Möglichkeiten es gibt, bei Online-Wahlen die Sicherheit und demokratischen Grundsätze von Wahlen zu gewährleisten;

Eingegangen: 24.06.2015/Ausgegeben: 23.07.2015

*Drucksachen und Plenarprotokolle sind im Internet  
abrufbar unter: [www.landtag-bw.de/Dokumente](http://www.landtag-bw.de/Dokumente)*

*Der Landtag druckt auf Recyclingpapier, ausgezeichnet mit dem Umweltzeichen „Der Blaue Engel“.*

9. welche Fälle bekannt sind, bei denen Online-Wahlen an Hochschulen bereits umgesetzt wurden und wie der Erfolg dieser Umsetzung evaluiert wird.

23. 06. 2015

Kurtz, Deuschle, Meier-Augenstein, Röhm,  
Viktoria Schmid, Stächele, Dr. Stolz, Wacker CDU

#### Begründung

Über eine Umsetzung von Online-Wahlen wird bereits seit einiger Zeit diskutiert. Diese Form der Wahl hat einige Vorteile. Sie ist kostengünstiger, ermöglicht eine leichtere Stimmenauszählung, kann gerade junge Menschen zur Wahl motivieren und sich nicht zuletzt aus dem Grund positiv auf die Wahlbeteiligung auswirken. Besonders an den Hochschulen sind Institutionen, wie beispielsweise die Verfassten Studierendenschaften, auf eine rege Wahlbeteiligung vieler junger Menschen angewiesen. Online-Wahlen könnten dazu einen wichtigen Beitrag leisten. Zudem besteht die Möglichkeit, durch den Einsatz von Online-Wahlen an Hochschulen junge Wähler für das Wahlrecht zu sensibilisieren.

Ziel dieses Antrags ist es, von der Landesregierung zu erfahren, wie sich die derzeitige Rechtslage zu Online-Wahlen an Hochschulen gestaltet, wie sie die Chancen und Risiken für eine Umsetzung einschätzt und ob eine Realisierung von Online-Wahlen an Hochschulen geplant beziehungsweise unterstützt wird.

#### Stellungnahme

Mit Schreiben vom 16. Juli 2015 Nr. MWK-7625.20/28/1 nimmt das Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,  
die Landesregierung zu ersuchen  
zu berichten,*

- 1. wie der Einsatz von Online-Wahlen für die verschiedenen Hochschulwahlen beurteilt wird;*

Zu 1.:

Das Wissenschaftsministerium steht der Einführung von Online-Wahlen von Hochschulgremien und Organen der Verfassten Studierendenschaft grundsätzlich positiv gegenüber, soweit das von der Hochschule bzw. Studierendenschaft gewählte System bei den Wahlberechtigten auf Akzeptanz stößt und geeignet ist, barrierefreies Wählen für Behinderte, eine allgemein höhere Wahlbeteiligung sowie eine effiziente Durchführung der Wahlen zu ermöglichen. Es sieht jedoch bei Einführung solcher elektronischer Wahlsysteme erhebliche technische und organisatorische Herausforderungen für die Hochschulen bzw. Studierendenschaften im Hinblick auf die Gewährleistung der für Gremienwahlen an Hochschulen und in Studierendenschaften geltenden gesetzlichen bzw. verfassungsrechtlichen Grundsätze der freien, gleichen, geheimen, öffentlichen und – bei der Studierendenschaft – allgemeinen Wahl. Dabei bestehen rechtliche Risiken, da sich bislang eine gefestigte Rechtsprechung zu den bei Online-Wahlen an Hochschulen einzuhaltenden Standards nicht herausgebildet hat.

*2. wie sich die derzeitige Rechtslage bezüglich Online-Wahlen an Hochschulen gestaltet und inwiefern Anforderungen und Maßstäbe von Kommunal-, Landes-, Bundes- und Europawahlen auf Universitätswahlen zu übertragen sind;*

Zu 2.:

Die Anwendung von elektronischen Wahlverfahren bis hin zu internetbasierten Online-Wahlen durch die Hochschulen bzw. die Verfassten Studierendenschaften ist nach dem geltenden Hochschulrecht des Landes zulässig.

Nach § 9 Absatz 8 Satz 1 LHG erfolgen die Wahlen der Gremien von Hochschulen in freier, gleicher und geheimer Wahl sowie in der Regel nach den Grundsätzen der Verhältniswahl. Die konkrete Ausgestaltung des Wahlverfahrens obliegt gemäß § 9 Absatz 8 Satz 4 LHG den Hochschulen in einer zu erlassenden Wahlordnung. Dabei schreibt das LHG den Hochschulen keine bestimmte Wahltechnik vor; eine diesbezügliche Einschränkung kann auch nicht aus § 9 Absatz 8 Satz 5 LHG gefolgert werden, in dem vorgegeben wird, dass in den Wahlordnungen Regelungen zur elektronischen Abgabe von schriftlichen Erklärungen in Wahlangelegenheiten getroffen werden sollen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen des § 65 a Abs. 2 LHG für die Wahlen der Verfassten Studierendenschaften entsprechen dem weitgehend. Es gilt zusätzlich der Grundsatz der allgemeinen Wahl. Die konkrete Ausgestaltung des Wahlverfahrens erfolgt in der Organisationsatzung der Studierendenschaft.

Auf die Wahlen in den Landeshochschulen sind die Regelungen für Parlamentswahlen nicht unmittelbar übertragbar. Jedoch hat der Landesgesetzgeber die Grundsätze der freien, gleichen und geheimen Wahl sowie bei den Studierendenschaften der allgemeinen Wahl aus Art. 38 GG und Art. 26 Absatz 4 LV übernommen. Darüber hinaus ist auch bei Wahlen in Hochschulen wegen der hohen Bedeutung der demokratischen Legitimation von Hochschulgremien der vom Bundesverfassungsgericht (vgl. BVerfG, Urteil vom 3. März 2009 – 2 BvC 3 und 4/07) aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl zu beachten, wenn auch in einer an die spezifischen Bedingungen der hochschulischen Selbstverwaltung angepassten Form (vgl. Thüringer OVG, Urteil vom 30. Mai 2013 – 1 N 240/12, juris, Rdz. 53).

Den in dem Urteil des Thüringer OVG vom 30. Mai 2013 (1 N 240/12) zu internetbasierten Online-Wahlen an Hochschulen entwickelten Grundsätzen folgend, müssen Hochschulen bzw. Verfasste Studierendenschaften bei der Einführung von elektronischen Wahlverfahren hinreichend konkrete technische und organisatorische Regelungen zur Gewährleistung des Wesensgehalts der Wahlgrundsätze in ihren Wahlordnungen bzw. Organisationsatzungen treffen. Die Anforderungen an das einzusetzende elektronische Wahlsystem müssen in der Satzung selbst definiert werden. Dies betrifft insbesondere die Gewährleistung des Wahlheimnisses und der Freiheit der Wahl gegen Manipulationen und Ausspähungen von außen. Darüber hinaus muss die Wahlordnung bzw. Organisationsatzung hinreichende Regelungen zur Öffentlichkeit der Wahl treffen.

*3. welche Chancen und Risiken, insbesondere in technischer und organisatorischer Hinsicht, Online-Wahlen aus ihrer Sicht aufweisen;*

Zu 3.:

Als Chancen von Online-Wahlen sind insbesondere die schnellen und genauen Auszählungen und die Möglichkeit barrierefreier, geheimer Wahlen für behinderte Hochschulmitglieder anzusehen. Nicht unrealistisch, wenn auch bislang noch nicht valide belegt, erscheint auch die Perspektive auf eine Erhöhung der Wahlbeteiligung bei Gremienwahlen. Offen erscheint, ob angesichts der notwendigen Gewährleistung hoher Sicherheitsstandards bei einer ständig steigenden Zahl und Komplexität von Angriffen auf Computernetzwerke der zumindest auf längere Sicht erhoffte Vorteil einer Reduzierung der mit den Wahlen verbundenen Kosten und des Verwaltungsaufwands erreichbar ist.

Technische und organisatorische Risiken liegen insbesondere in der bei Online-Wahlen gegenüber herkömmlichen Wahlverfahren ungleich höheren Gefahr der Ausspähung und Manipulation von außen. Gerade die jüngsten Berichte über Cyber-Angriffe, z. B. auf den Deutschen Bundestag, belegen, dass der Schutz von Computer-Netzwerken gegen derartige Eingriffe eine anspruchsvolle Aufgabe ist.

Ein erhebliches rechtliches Risiko bei der Einführung von Online-Wahlen durch Hochschulen und Studierendenschaften besteht darin, dass von der Rechtsprechung noch nicht abschließend geklärt ist, wie der vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl im Hinblick auf die Besonderheiten der Hochschulen auszulegen ist. In seiner einschlägigen Grundsatzentscheidung zum Einsatz von elektronischen Wahlgeräten (BVerfG, Urteil vom 3. März 2009 a. a. O., Rdz. 111 ff.) hat das Bundesverfassungsgericht für Bundestagswahlen aus diesem Wahlgrundsatz die Anforderung hergeleitet, dass das Wahlverfahren so ausgestaltet sein muss, dass der Wähler zuverlässig nachvollziehen kann, ob seine Stimme unverfälscht erfasst und in die Ermittlung des Wahlergebnisses einbezogen wird sowie wie die insgesamt abgegebenen Stimmen zugeordnet und gezählt werden. Dies wäre bei Online-Wahlen schwer realisierbar. Zwar hat das Thüringer OVG (Urteil vom 3. Mai 2013 a. a. O., Rdz. 60) Minimalanforderungen für den Hochschulbereich benannt. Eine gefestigte obergerichtliche oder gar höchstrichterliche Rechtsprechung, inwieweit im Hinblick auf die Bedeutung von Hochschulwahlen gegenüber Parlamentswahlen und das möglicherweise nicht so hohe Manipulationsrisiko bei Online-Wahlen von den strengen Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts abgewichen werden kann, besteht jedoch bislang nicht.

*4. welche Formate und Möglichkeiten es gibt, diese Form der Wahl an den verschiedenen Hochschultypen umzusetzen;*

Zu 4.:

Nach Schaffung der rechtlichen Grundlagen bestehen prinzipiell unterschiedliche Möglichkeiten der IuK-technischen Umsetzung einer elektronischen Unterstützung von Gremienwahlvorgängen.

Es besteht die Möglichkeit durch die Hochschulen selbst entwickelte Programme einzusetzen oder sich für den Einsatz einer Standardsoftware zu entscheiden. In beiden Fällen ist durch die Hochschule sicherzustellen, dass die Anforderungen an den Datenschutz und die Datensicherheit erfüllt werden. So sollten im Bereich Datensicherheit mindestens die Anforderungen des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnologie (BSI) an Online-Wahlprogramme (BSI-CC-PP-0037) erfüllt sein.

Für die Hochschulen ist es aus technischer, finanzieller und datenschutzrechtlicher Sicht empfehlenswert, ein bereits bestehendes Portal der Hochschule zu nutzen, da für den Wahlberechtigten die erforderlichen Zugangsdaten bereits bestehen. Zusätzlich besteht über die in aller Regel vorhandene E-Mail-Funktion, die Möglichkeit die Wähler entsprechend zu informieren.

Für den eigentlichen Wahlvorgang bestehen dann wiederum mehrere technische Möglichkeiten, wie PIN/TAN-Verfahren, Digitale Signatur oder weitere Anbindungen (z. B. digitaler Personalausweis), um den Stimmberechtigten gegenüber dem Wählerverzeichnis zu authentifizieren.

Die Umsetzung von Online-Wahlen in den verschiedenen Hochschularten ist somit technisch und organisatorisch grundsätzlich denkbar, die bestehenden Anforderungen in Bezug auf Datenschutz und IT-Sicherheit stellen aber angesichts des damit verbundenen Aufwands eine Hürde dar.

*5. wie die Höhe der benötigten finanziellen Mittel für eine Umsetzung von Online-Wahlen je Hochschule für die Hochschulen und die jeweilige Verfasste Studierendenschaft eingeschätzt wird;*

Zu 5.:

Die Höhe der Investitions- und Durchführungskosten eines Online-Wahlsystems hängt von zahlreichen Faktoren wie der Zahl der Wähler/Wahlberechtigten, dem gewählten System und seiner Reichweite (zusätzlicher Wahlkanal oder ausschließliche elektronische Wahl) ab. Konkrete Kostenangaben wären nur auf der Grundlage von konkreten Konzeptionen von Hochschulen bzw. Verfassten Studierendenschaften möglich, die dem Wissenschaftsministerium derzeit nicht vorliegen. Vor der Entscheidung über die Einführung von Online-Wahlen ist in jedem Einzelfall eine Kosten-Nutzen-Analyse im Vergleich mit dem herkömmlichen Wahlverfahren vorzunehmen.

*6. ob eine Realisierung von Online-Wahlen im Hochschulbereich geplant ist;*

Zu 6.:

Nach Kenntnis des Wissenschaftsministeriums gibt es aktuell keine vollumfänglichen Online-Wahlen an den Hochschulen des Landes, diesbezügliche Planungen sind nicht bekannt. Teilweise erfolgt eine elektronische Unterstützung bei der Erstellung der Wählerverzeichnisse. Die Authentifizierung der Wählerinnen und Wähler gegenüber diesem Verzeichnis erfolgt dann mittels der elektronischen StudyCard. Bei der Universität Mannheim erfolgt die Auszählung der Wahlzettel IT-unterstützt, die Studierenden der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen konnten in den Jahren 2012 und 2013 die Fakultätsräte elektronisch wählen.

*7. wie die Durchführung eines Pilotprojekts, Wahlen zur Verfassten Studierendenschaft an Hochschulen online umzusetzen, beurteilt wird und welche alternative Formen von Unterstützung möglich und angedacht sind;*

Zu 7.:

Grundsätzlich steht das Wissenschaftsministerium einer Durchführung eines Pilotprojekts, Wahlen zur Verfassten Studierendenschaft an Hochschulen online umzusetzen, offen gegenüber (vgl. Ziffer 1).

Die Einführung von Online-Wahlen bei Verfassten Studierendenschaften ist mit Kosten verbunden. Aufgrund der hohen Anforderungen der Rechtsprechung an die Sicherheit und den Mindeststandard von Wahlsystemen ist davon auszugehen, dass die Kosten nicht gering sein werden. Höhe und Verhältnismäßigkeit dieser Kosten muss deshalb, auch im Pilotverfahren, vor Einführung einer Online-Wahl geprüft werden. Ebenso ist zu klären, wer diese Kosten – die Hochschule oder die Verfasste Studierendenschaft – zu tragen hat.

Bei Vorlage eines ausgearbeiteten Konzepts wäre das Wissenschaftsministerium bereit, ein Pilotprojekt im Rahmen seiner personellen Möglichkeiten beratend zu unterstützen.

*8. welche Möglichkeiten es gibt, bei Online-Wahlen die Sicherheit und demokratischen Grundsätze von Wahlen zu gewährleisten;*

Zu 8.:

Auf die Stellungnahme zu den Ziffern 2 bis 4 wird verwiesen.

*9. welche Fälle bekannt sind, bei denen Online-Wahlen an Hochschulen bereits umgesetzt wurden und wie der Erfolg dieser Umsetzung evaluiert wird.*

Zu 9.:

Nach einer Internet-Recherche des Wissenschaftsministeriums wurden folgende rechtsverbindliche Online-Wahlen an deutschen Hochschulen durchgeführt:

- Rechtsverbindliche Online-Wahl des Studentenparlaments und der Fachschaftsräte der Universität Osnabrück im Jahr 2000
- Hochschulwahlen an der FH Hannover im Jahr 2000
- Hochschulwahlen an der Hochschule Bremerhaven 2001
- Online-Wahlen der Hochschulgremien an der Universität Jena 2013 und 2015

Nach vorliegenden Publikationen zu den Online-Wahlen in Osnabrück und Hannover verliefen die Wahlen in Hannover weitgehend reibungslos, während in Osnabrück erhebliche technische Probleme auftraten. Eine Erhöhung der Wahlbeteiligung blieb aus, die elektronischen Wahlen wurden aufgrund des hohen organisatorischen Aufwands nicht wiederholt. Eine vom Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung geförderte flächendeckende Online-Wahl der Hochschülerschaften an den österreichischen Hochschulen im Jahr 2009 litt an groben Mängeln, die allerdings nicht spezifisch für elektronische Wahlverfahren waren, und erbrachte aufgrund erheblicher Akzeptanzprobleme die niedrigste Wahlbeteiligung aller Hochschülerschaftswahlen (vgl. Darko Popovic: Kosten-Nutzen-Analyse von elektronischen Wahlen an der TU Darmstadt. Diplomarbeit Darmstadt 2011, S. 35 ff.).

Bauer

Ministerin für Wissenschaft,  
Forschung und Kunst