

Antrag

des Abg. Daniel Karrais u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

des Ministeriums des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen

Möglichkeiten und Umsetzung von Online-Wahlverfahren

Antrag

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

1. wie sie das Potenzial von Onlineverfahren zur Durchführung von Wahlen auf Kommunal- und Landesebene, von Volksentscheiden, von Volksbegehren und von Volksanträgen (hier insbesondere die Sammlung von Unterstützungsunterschriften) als Ergänzung zu den bisher üblichen analogen Verfahren bewertet (bitte nach der jeweiligen Art der Wahl bzw. Sammlung differenzieren);
2. wie sie unterschiedliche Wahlverfahren wie Urnenwahl, Briefwahl und Online-Wahl hinsichtlich ihrer Zuverlässigkeit zur Wahrung der Wahlgrundsätze und der gesicherten Verwertung einer abgegebenen Stimme bewertet;
3. welche rechtlichen Möglichkeiten das Grundgesetz und die Landesverfassung ihrer Kenntnis nach bieten, um Online-Wahlverfahren für Kommunal- und/oder Landtagswahlen, Bürgermeisterwahlen und/oder für Volksentscheide, Volksbegehren und Volksanträge einzuführen;
4. welche landesverfassungsrechtlichen Grenzen bzw. Hürden ihrer Kenntnis nach bestehen, die derzeit eine Einführung von Online-Wahlverfahren für Kommunal- und/oder Landtagswahlen, Bürgermeisterwahlen und/oder für Volksentscheide, Volksbegehren und Volksanträge verhindern;
5. welche Maßnahmen ihrer Kenntnis nach erforderlich sind, um die Rechtssicherheit bei Online-Wahlen für Kommunal- und/oder Landtagswahlen, Bürgermeisterwahlen und/oder für Volksentscheide, Volksbegehren und Volksanträge zu gewährleisten;

6. welche spezifischen Änderungen an der Landesverfassung oder anderer einschlägiger Rechtsvorschriften erforderlich wären, um die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Einführung von Online-Verfahren sowie Rechtssicherheit bei der Durchführung zu schaffen;
7. welche Erfahrungen und gesetzgeberischen Maßnahmen ihrer Kenntnis nach andere Bundesländer oder Länder weltweit bei der Einführung von Online-Wahlen gemacht haben, die als Vorbild oder Orientierung für die Anpassung der Landesverfassung Baden-Württembergs herangezogen werden könnten;
8. welche Anforderungen ihrer Kenntnis nach an die informationstechnische Infrastruktur bestehen, damit Online-Wahlen in Baden-Württemberg sicher und erfolgreich durchgeführt werden könnten;
9. welche finanziellen Mehrkosten ihrer Einschätzung nach bei der Errichtung einer sicheren technischen Infrastruktur für die Durchführung von Online-Wahlen in Baden-Württemberg entstehen können;
10. wie sie die Möglichkeit, im Rahmen von Pilotprojekten Online-Wahlverfahren zu erproben, bewertet;
11. inwiefern sie vorsieht, im Rahmen von Pilotprojekten Online-Wahlverfahren zu erproben;
12. welche rechtlichen Grundlagen geändert bzw. geschaffen werden müssen, um ein Online-Volksbegehren zu ermöglichen;
13. inwiefern sie plant die Möglichkeit eines Online-Volksbegehrens als Pilotprojekt einzuführen;
14. welche Hinderungsgründe es gibt, dass Unterstützungsunterschriften im Rahmen von Volksbegehren oder für die Zulassung von Parteien oder Kandidaten zu Wahlen nicht online z. B. über eine Identifikation mittels Bund-ID oder der elektronischen Ausweisfunktion des Personalausweises bzw. der eID-Karte geleistet werden können;
15. unter welchen Voraussetzungen eine solche Möglichkeit eingeräumt werden kann.

15.5.2025

Karrais, Dr. Rülke, Goll, Weinmann, Haußmann, Bonath, Brauer, Haag, Heitlinger, Hoher, Dr. Jung, Reith, Scheerer, Dr. Schweickert FDP/DVP

Begründung

Während Wahlen hierzulande noch analog sind, sind sie in anderen Ländern bereits durch digitale Möglichkeiten der Stimmabgabe ergänzt. Estland ist beispielsweise Vorreiter bei den digitalen Wahlen. Dort werden bereits seit mehr als 15 Jahren politische Wahlen auch online durchgeführt. Die Akzeptanz ist groß, 2019 wurden mehr als die Hälfte aller Stimmen im Internet abgegeben. In den USA wurden bereits im Jahr 2000 die Vorwahlen der Demokraten für die Präsidentschaftswahl in vielen Bundesstaaten digital durchgeführt. Wahlberechtigte Franzosen, die im Ausland leben, können ihre Stimmen über das Internet abgeben.

Für Online-Wahlen gelten unterschiedliche gesetzliche Vorgaben. Zudem müssen spezifische Prozesse und Anforderungen abgebildet werden, wie in Bezug auf Wahlverzeichnis, Wahlkennzeichen oder Stimmzettel. Außerdem müssen die

für Online-Wahlen charakteristischen Gefährdungen und Schadensszenarien abgeschätzt werden.

Online-Wahlen können eine Ergänzung zur traditionellen Wahl mit Stimmzetteln an der Wahlurne oder per Briefwahl darstellen. Auch die Sammlung von Unterstützungsunterschriften im Rahmen von Volksbegehren oder -anträgen kann durch Online-Verfahren ergänzt werden. Der vorliegende Antrag soll klären, welche verfassungsrechtlichen Grenzen und Hürden für Online-Wahlen bestehen, welche Voraussetzungen ggf. für eine Einführung in Baden-Württemberg geschaffen werden sowie welche informationstechnischen Erfordernisse erfüllt werden müssten.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 10. Juni 2025 Nr. IM2-0141.5-645/10 nimmt das Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen zu dem Antrag wie folgt Stellung:

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

1. wie sie das Potenzial von Onlineverfahren zur Durchführung von Wahlen auf Kommunal- und Landesebene, von Volksentscheiden, von Volksbegehren und von Volksanträgen (hier insbesondere die Sammlung von Unterstützungsunterschriften) als Ergänzung zu den bisher üblichen analogen Verfahren bewertet (bitte nach der jeweiligen Art der Wahl bzw. Sammlung differenzieren);

Zu 1.:

Dem Einsatz von Onlineverfahren zur Durchführung von Wahlen auf Kommunal- und Landesebene steht derzeit die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 3. März 2009, das sog. Wahlgeräte-Urteil (BVerfGE 123, 39 ff.), entgegen. Auf zwei Wahlprüfungsbeschwerden nach der Bundestagswahl 2005 wegen der Verwendung von über 1 800 rechnergesteuerten Wahlgeräten hatte das Bundesverfassungsgericht in der genannten Entscheidung kurz vor der Bundestagswahl 2009 u. a. festgestellt, dass bei Wahlen elektronische Wahlgeräte nur eingesetzt werden dürfen, „wenn die verfassungsrechtlich gebotene Möglichkeit einer zuverlässigen Richtigkeitskontrolle gesichert ist“. Die damalige Bundeswahlgeräteverordnung erklärte das Gericht für unvereinbar mit Artikel 38 i. V. m. Artikel 20 Absatz 1 und 2 des Grundgesetzes (GG), „als sie keine dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Öffentlichkeit der Wahl entsprechende Kontrolle sicherstellt“. Zudem wurden die bei der Bundestagswahl 2005 eingesetzten Wahlgeräte als mit den genannten Verfassungsnormen unvereinbar beurteilt. Danach sind die Anforderungen an die maßgeblichen verfassungsrechtlichen Vorgaben an die IT folglich so komplex, dass der Bundesgesetzgeber es seither nicht versucht hat, die Bundeswahlgeräteverordnung an die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts anzupassen. Dies hat zur Folge, dass bei Bundestagswahlen seither keine Wahlgeräte mehr eingesetzt werden können. Wegen Artikel 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 GG ist die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts für die Kommunal- und Landtagswahlen sowie für Volksabstimmungen gleichermaßen relevant.

Auf die Situation bei Volksbegehren und Volksanträgen wird in den Stellungnahmen zu den Ziffern 12 bis 15 eingegangen.

- 2. wie sie unterschiedliche Wahlverfahren wie Urnenwahl, Briefwahl und Online-Wahl hinsichtlich ihrer Zuverlässigkeit zur Wahrung der Wahlgrundsätze und der gesicherten Verwertung einer abgegebenen Stimme bewertet;*

Zu 2.:

Wie das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 3. März 2009 (BVerfGE 123, 39 ff.) ausgeführt hat, müssen bei der Verwendung von Wahlgeräten alle Wahlrechtsgrundsätze des Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 GG gewahrt sein, nicht nur die Geheimhaltung der Stimmabgabe. Ebenso – und für das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung maßgebend – ist das Gebot der Öffentlichkeit der Wahl einzuhalten. Denn die Öffentlichkeit der Wahl ist Grundvoraussetzung für die demokratische Willensbildung, weil sie den Bürgern die Kontrolle der Integrität des Wahlvorgangs ermöglicht. Erst der öffentliche Vollzug des Wahlverfahrens (von den Wahlvorschlägen über die Wahlhandlung – nur bei der Stimmabgabe vom Wahlgeheimnis durchbrochen – bis zur Ermittlung des Wahlergebnisses) schafft die Voraussetzungen für das Vertrauen der Bürger in die dem Wählerwillen entsprechende Zusammensetzung des Parlaments. Bei einer Internet-Wahl können jedoch weder die Wählerinnen und Wähler noch der Wahlvorstand oder andere im Wahllokal anwesende Bürgerinnen und Bürger überprüfen, ob die abgegebenen Stimmen von den elektronischen Wahlgeräten korrekt erfasst und von der im Gerät ablaufenden programmgesteuerten Datenverarbeitung zu einem dem Wählervotum entsprechenden Wahlergebnis zusammengefasst sind. Dies jedoch erfordert das Gebot der Öffentlichkeit der Wahl. Darüber hinaus müssen beim Einsatz von Computern zur Abwicklung einer Wahl die Identität der Teilnehmer (wegen Wahlberechtigung und Verhinderung von Mehrfachwahl) sicher festgehalten und die Übermittlungswege gegen Eingriffe von außen sicher abgeschottet sein. Zudem muss die Stimmabgabe dauerhaft anonymisiert werden, damit sie dem Wähler weder während der Datenübermittlung noch später zugeordnet werden kann.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Briefwahl in seiner Rechtsprechung als verfassungskonform beurteilt. Das Bundesverfassungsgericht führt in seinem oben angeführten Wahlgeräte-Urteil BVerfGE 123, 39 (75) aus: „So lassen sich Beschränkungen der öffentlichen Kontrolle der Stimmabgabe bei der Briefwahl (§ 36) mit dem Ziel begründen, eine möglichst umfassende Wahlbeteiligung zu erreichen und damit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl Rechnung zu tragen“.

- 3. welche rechtlichen Möglichkeiten das Grundgesetz und die Landesverfassung ihrer Kenntnis nach bieten, um Online-Wahlverfahren für Kommunal- und/oder Landtagswahlen, Bürgermeisterwahlen und/oder für Volksentscheide, Volksbegehren und Volksanträge einzuführen;*
- 4. welche landesverfassungsrechtlichen Grenzen bzw. Hürden ihrer Kenntnis nach bestehen, die derzeit eine Einführung von Online-Wahlverfahren für Kommunal- und/oder Landtagswahlen, Bürgermeisterwahlen und/oder für Volksentscheide, Volksbegehren und Volksanträge verhindern;*
- 5. welche Maßnahmen ihrer Kenntnis nach erforderlich sind, um die Rechtssicherheit bei Online-Wahlen für Kommunal- und/oder Landtagswahlen, Bürgermeisterwahlen und/oder für Volksentscheide, Volksbegehren und Volksanträge zu gewährleisten;*
- 6. welche spezifischen Änderungen an der Landesverfassung oder anderer einschlägiger Rechtsvorschriften erforderlich wären, um die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Einführung von Online-Verfahren sowie Rechtssicherheit bei der Durchführung zu schaffen;*

Zu 3., 4., 5. und 6.:

Zu den Ziffern 3, 4, 5 und 6 wird aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam Stellung genommen. Bei den Landtags-, Kreistags- und Gemeinderatswahlen sind die im Grundgesetz (Artikel 28 Absatz 1 Satz 2) und der Landesverfassung (Arti-

kel 26 Absatz 4 und Artikel 72 Absatz 1 Satz 1) normierten Wahlrechtsgrundsätze der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl im Wahlverfahren zu beachten. Für Bürgermeisterwahlen bestehen zwar keine verfassungsrechtlichen Vorgaben, gesetzlich sind jedoch die gleichen Wahlrechtsgrundsätze bestimmt (§ 45 Absatz 1 Satz 1 der Gemeindeordnung). Die Einhaltung dieser Wahlrechtsgrundsätze müsste bei Online-Wahlen gleichfalls gewährleistet sein. Maßstab für die Implementierung von Online-Verfahren sind deshalb die vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 3. März 2009 (s. o.) formulierten verfassungsrechtlichen Anforderungen, deren Einhaltung von einer zu entwickelnden Softwareanwendung vollumfänglich gewährleistet werden müsste. Diese vom Bundesverfassungsgericht gestellten Anforderungen ergeben sich aus dem Grundgesetz, weswegen Änderungen der Landesverfassung nichts an diesen rechtlichen Vorgaben zu ändern vermögen.

Bei der Durchführung von Volksabstimmungen ist die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes gleichermaßen relevant, da für die Durchführung der Volksabstimmung vergleichbare Voraussetzungen gelten (Artikel 26 Absatz 4 der Landesverfassung).

7. welche Erfahrungen und gesetzgeberischen Maßnahmen ihrer Kenntnis nach andere Bundesländer oder Länder weltweit bei der Einführung von Online-Wahlen gemacht haben, die als Vorbild oder Orientierung für die Anpassung der Landesverfassung Baden-Württembergs herangezogen werden könnten;

Zu 7.:

Soweit aus der Medienberichterstattung bekannt, ist beispielsweise in Estland die Möglichkeit der Online-Stimmabgabe gegeben. Erkenntnisse darüber, welche verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Regelungen für das Wahlverfahren gelten und ob durch die dort zur Online-Stimmabgabe eingesetzten Datenverarbeitungssysteme die vom Bundesverfassungsgericht formulierten Anforderungen an den Einsatz von Wahlgeräten erfüllt werden können, sind nicht bekannt. Ebenso sind Erfahrungen und gesetzgeberische Maßnahmen aus anderen Bundesländern hinsichtlich der Einführung von Online-Wahlen nicht bekannt.

8. welche Anforderungen ihrer Kenntnis nach an die informationstechnische Infrastruktur bestehen, damit Online-Wahlen in Baden-Württemberg sicher und erfolgreich durchgeführt werden könnten;

9. welche finanziellen Mehrkosten ihrer Einschätzung nach bei der Errichtung einer sicheren technischen Infrastruktur für die Durchführung von Online-Wahlen in Baden-Württemberg entstehen können;

10. wie sie die Möglichkeit, im Rahmen von Pilotprojekten Online-Wahlverfahren zu erproben, bewertet;

11. inwiefern sie vorsieht, im Rahmen von Pilotprojekten Online-Wahlverfahren zu erproben;

Zu 8., 9., 10. und 11.:

Zu den Ziffern 8, 9, 10 und 11 wird aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam Stellung genommen. Aufgrund der bestehenden, in den Stellungnahmen zu den Ziffern 1 und 2 erläuterten Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts ist eine Befassung mit dem Thema nicht erfolgt. Pilotprojekte zu Online-Wahlverfahren sind daher nicht vorgesehen. Daher ist eine Aussage zu möglichen finanziellen Mehrkosten zur Einrichtung einer sicheren technischen Infrastruktur für die Durchführung von Online-Wahlverfahren nicht möglich.

12. welche rechtlichen Grundlagen geändert bzw. geschaffen werden müssen, um ein Online-Volksbegehren zu ermöglichen;

Zu 12.:

Es gibt derzeit noch keine konkreten Überlegungen, welche gesetzgeberischen Maßnahmen erforderlich wären, um Online-Volksbegehren zu ermöglichen. In jedem Fall wäre zunächst grundsätzlich zu prüfen, ob die in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes für Wahlen formulierten Anforderungen der Durchführung von Online-Volksbegehren nicht entgegenstehen. Erst dann könnten Planungen für eine eventuelle Anpassung der für den Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens und dessen Vorbereitung und Durchführung im Falle einer Zulassung geltenden rechtlichen Vorgaben des Volksabstimmungsgesetzes und der Stimmordnung folgen. Zu den gegebenenfalls zu berücksichtigenden Aspekten bei einer etwaigen Regelung finden sich Ausführungen in den Stellungnahmen zu den Ziffern 14 und 15.

13. inwiefern sie plant die Möglichkeit eines Online-Volksbegehrens als Pilotprojekt einzuführen;

Zu 13.:

Die Einführung eines Online-Volksbegehrens als Pilotprojekt ist derzeit nicht vorgesehen.

14. welche Hinderungsgründe es gibt, dass Unterstützungsunterschriften im Rahmen von Volksbegehren oder für die Zulassung von Parteien oder Kandidaten zu Wahlen nicht online z. B. über eine Identifikation mittels Bund-ID oder der elektronischen Ausweisfunktion des Personalausweises bzw. der eID-Karte geleistet werden können;

Zu 14.:

Technisch ist eine Online-Erfassung von Unterschriften mittels BundID grundsätzlich möglich. Die BundID steht landesweit zur Verfügung und genügt den höchsten Sicherheitsanforderungen bzw. Schutzniveaus und erlaubt eine sichere Identifizierung und Authentifizierung.

Die für die Vorbereitung und Durchführung der Wahlverfahren notwendige digitale Infrastruktur, einheitliche Verwaltungsprozesse und ausreichend Automatismen für einen flächendeckenden und massentauglichen, sicheren sowie vertrauenswürdigen Einsatz sind in Baden-Württemberg derzeit nicht vorhanden. Denn einer Online-Erfassung von Unterstützungsunterschriften für Volksbegehren und für das Sammeln von Unterstützungsunterschriften für Wahlvorschläge von Parteien und Kandidaten zu den Landtags- und Kommunalwahlen stehen gesetzliche Bestimmungen entgegen. Diese sehen jeweils vor, dass Unterstützungsunterschriften für den Antrag auf Zulassung eines Volksbegehrens, den Kreiswahlvorschlag und die Landesliste für die Landtagswahl, den Wahlvorschlägen für die Kreistags-, Gemeinderats- und Ortschaftsratswahl und der Bewerbung für die Bürgermeisterwahl ebenso wie die Eintragung in Eintragungsblätter oder in Eintragungslisten zur Unterstützung eines Volksbegehrens nach dessen Zulassung, persönlich und handschriftlich zu leisten und der zuständigen Stelle im Original vorzulegen sind.

15. unter welchen Voraussetzungen eine solche Möglichkeit eingeräumt werden kann.

Zu 15.:

Vor der Umsetzung wären eine Vielzahl von Aspekten zu berücksichtigen und Fragenstellungen zu klären. Dies wären u. a. die Infrastruktur, technische Zu-

gangsmöglichkeiten für Bürger, die Sicherstellung der Identitäts- und Authentizitätsprüfung, Datenschutz und Datensicherheit, die Anpassung von Verwaltungsabläufen, Datenbanken und unterschiedlichen IT-Systemen, die Zusammenführung und Weiterverarbeitung der Unterschriftsdaten sowie die Archivierung der Ergebnisse. Da nicht alle Bürger die Möglichkeit einer digitalen Unterschriftsleistung haben, müsste mit parallelen digitalen und analogen Unterschriftsverfahren umgegangen werden.

Strobl

Minister des Inneren,
für Digitalisierung und Kommunen