

U N I K A S S E L
V E R S I T Ä T

FB Wirtschaftswissenschaften

Masterarbeit

**Sozialwahlen in der Krise:
E-Democracy als Chance?**

Datum der Abgabe: 15.05.2019

Wörter: 19.980

Erstgutachterin: Dr. Nadin Fromm
Zweitgutachter: Dr. Helmut Drüke

Verfasser: Christian Schreiner
Studiengruppe: MPA 38A
Matrikelnummer: 33427508

GLIEDERUNG

1	Einleitung	1
2	Selbstverwaltung in der Sozialversicherung.....	2
2.1	Aufgaben der Selbstverwaltungsorgane	4
2.2	Sozialwahlen – Grundlagen und Krisensymptome	4
2.2.1	Entwicklung der Wahlbeteiligung	6
2.2.2	Kosten der Sozialwahlen	8
2.2.3	Demokratische Legitimation der Selbstverwaltung	10
2.2.4	Akzeptanz und Effektivität.....	13
2.3	Wahlrechtsgrundsätze und Sozialwahlen	15
3	Demokratie online – E-Democracy	18
3.1	Ebenen der Partizipation.....	19
3.1.1	Partizipation durch Information	19
3.1.2	Partizipation durch Konsultation.....	20
3.1.3	Partizipation durch Kooperation.....	21
3.1.4	Partizipation durch Mitentscheidung.....	21
3.2	Digital Divide	25
3.3	Auf Erfahrung aufbauen - Anwendungsbeispiele	27
4	E-Democracy bei Sozialwahlen.....	32
4.1	Partizipation durch Information und Konsultation.....	34
4.1.1	Bestandsaufnahme von Organisation und Medium.....	34
4.1.2	Verbesserungsmöglichkeiten.....	37
4.1.3	Wege aus der Krise der Sozialwahlen I.....	39
4.1.4	Risikofaktoren möglicher Reformen I.....	43

4.2	Partizipation durch Kooperation und Mitentscheidung.....	45
4.2.1	Status quo: E-Petitionen, E-Polls, Bürgerhaushalte, E-Voting	45
4.2.2	Verbesserungsmöglichkeiten.....	47
4.2.3	Wege aus der Krise der Sozialwahlen II	52
4.2.4	Risikofaktoren möglicher Reformen II	53
4.3	Politischer Handlungsbedarf.....	55
5	Fazit	57
	Literaturverzeichnis	61
	Verzeichnis der Gerichtsurteile und -beschlüsse.....	74
	Anlagen.....	76

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AfD	Alternative für Deutschland
AOK	Allgemeine Ortskrankenkasse
Art.	Artikel
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BfA	Bundesversicherungsanstalt für Angestellte
BGHW	Berufsgenossenschaft Handel und Warenlogistik
BKK	Betriebskrankenkasse
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMI	Bundesministerium des Innern
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BT	Deutscher Bundestag
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union Deutschlands
DAK	Deutsche Angestellten-Krankenkasse
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DRV	Deutsche Rentenversicherung
EU	Europäische Union
G-BA	Gemeinsamer Bundesausschuss
GG	Grundgesetz
GKV	Gesetzliche Krankenversicherung
HDE	Handelsverband Deutschland
hkk	Handelskrankenkasse

KKH	Kaufmännische Krankenkasse
ÖDP	Ökologisch Demokratische Partei
SGB	Sozialgesetzbuch
SoVD	Sozialverband Deutschland e.V.
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
TK	Techniker Krankenkasse
vdek	Verband der Ersatzkassen e.V.
VdK	Verband der Kriegsbeschädigten, Kriegshinterbliebenen und Sozialrentner Deutschlands e. V.
ver.di	Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 - Entwicklung der Sozialwahlen.....	7
Abbildung 2 - Kosten der Sozialwahlen 2017.....	9
Abbildung 3 - Internetnutzug nach Alter.....	26
Abbildung 4 - Wahlbeteiligung in Estland.....	30

1 Einleitung

„Die historische Bedeutung und quantitative Dimension der Sozialversicherungswahlen stehen (...) in einem auffallenden Missverhältnis zu ihrer Beachtung und Bewertung durch die Versicherten und die Öffentlichkeit.“ (Braun et al. 2008: 5).

Diese Feststellung von Braun et al. fasst knapp zusammen, wie es seit Jahren um die Sozialwahlen¹ in Deutschland bestellt ist. Die Kritik an dieser historisch gewachsenen und demokratisch wertvollen Möglichkeit der Mitbestimmung hat viele Ursachen. Die geringe Wahlbeteiligung von zuletzt 30,42 Prozent sowie die entstehenden Kosten von ca. 59 Millionen Euro sind nur zwei davon (Bundeswahlbeauftragte 2018: 6, 46). Umfragen haben zudem ergeben, dass ein großer Teil der Wahlberechtigten nicht weiß, was gewählt wird und warum die Sozialwahlen überhaupt notwendig sind (Braun et al. 2008: 5f.; Szent-Ivanyi 2017). Ein weiterer Kritikpunkt besteht darin, dass die Wahlberechtigten bei der Mehrzahl der Sozialversicherungsträger in der Regel überhaupt keine Wahlmöglichkeit besitzen (Szent-Ivanyi 2017). Diese Möglichkeit der Mitbestimmung bestand bei den Sozialwahlen 2017 nur bei 10 von 161 Sozialversicherungsträgern (Bundeswahlbeauftragte 2018: 15). Aus diesem Grund wird der sozialen Selbstverwaltung im Schlussbericht des Bundeswahlbeauftragten zu den Sozialwahlen 2011 ein Legitimationsdefizit attestiert (Bundeswahlbeauftragter 2012: 131ff.).

Die Partizipation der Bürger² an der Ausübung von Staatsgewalt ist fundamentaler Bestandteil des Demokratieprinzips. Immer häufiger kommen unter dem Begriff „E-Democracy“ internetbasierte Formen der elektronischen Bürgerbeteiligung im In- und Ausland zum Einsatz (Leitner 2018: 1). Internetübertragungen von Parlamentssitzungen, E-Petitionen und E-Voting sind dabei nur einige Beispiele. Die Digitalisierung verändert somit auch die Möglichkeiten demokratischer Partizipation (Roleff 2012). In der vorliegenden Arbeit soll untersucht werden, inwieweit E-Democracy-Elemente im Rahmen der Sozialwahlen bereits eingesetzt werden, welche Verbesserungspotenziale sich ergeben und welche Chancen hierin liegen, um die Wahlen aus ihrer Krise zu führen.

¹ § 45 SGB IV verwendet den Begriff der „Sozialversicherungswahlen“. Im Verlauf dieser Arbeit wird jedoch aus Gründen der besseren Lesbarkeit ausschließlich die gängige Kurzform „Sozialwahlen“ verwendet.

² Im Verlauf der Arbeit wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit ausschließlich die männliche Form verwendet. Damit sind jeweils alle Geschlechter gemeint.

Die Sozialwahlen sind zentraler Bestandteil der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung. Daher wird im Folgenden dieses Organisationsprinzip erläutert sowie seine Aufgaben und Funktionen dargestellt, bevor daran anschließend die Krisensymptome der Sozialwahlen aufgezeigt werden. Die E-Democracy als möglicher Lösungsansatz wird im dritten Kapitel betrachtet. Im vierten Kapitel werden schließlich Chancen und Risiken der E-Democracy für die Sozialwahlen anhand eigens geführter Experten-Interviews aufgezeigt. Ein Fazit schließt diese Arbeit ab.

2 Selbstverwaltung in der Sozialversicherung

„Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.“ (Art. 20 Abs. 1 Grundgesetz (GG)).

Aus diesem Absatz des Grundgesetzes leitet sich das sog. Sozialstaatsprinzip ab. Ein wesentlicher Teil des deutschen Sozialstaatsmodells wird charakterisiert durch die Begriffe Sozialversicherung, Selbstverwaltung und Sozialwahlen (Braun et al. 2008: 5).

Die Sozialversicherung in Deutschland besteht aus fünf Zweigen. Diese sind neben der Kranken- auch die Unfall-, Renten-, Arbeitslosen- und Pflegeversicherung. Die jeweiligen Träger der Sozialversicherungen sind gemäß § 29 Abs. 1 Viertes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IV) Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung. Anders als bei Bundes- oder Landesbehörden, bei denen der Staat der alleinige Träger der Verwaltung ist, sind im Bereich der Sozialversicherung mehrere Körperschaften des öffentlichen Rechts als Verwaltungsträger zwischengeschaltet (Hofmann et al. 2016 zit. in Möltgen-Sicking/Winter 2018: 44). Während die Erstgenannten Teil der unmittelbaren Staatsverwaltung sind, zählen die Sozialversicherungsträger zum Bereich der mittelbaren Staatsverwaltung (Möltgen-Sicking/Winter 2018: 44). Die Selbstverwaltung kann definiert werden als „Verwaltung der eigenen Angelegenheiten gewisser Körperschaften des öffentlichen Rechts durch selbstständige und selbstverantwortliche eigene Organe und unabhängig von Weisungen übergeordneter staatlicher Behörden, aber unter Staatsaufsicht hinsichtlich Rechtmäßigkeit (nicht Zweckmäßigkeit) der verwaltenden Maßnahmen“ (Mühlbacher o.J.). Die wesentlichen Merkmale der Selbstverwaltung sind demnach die rechtliche Selbstständigkeit, die Mitwirkung der von der Verwaltung betroffenen Personen sowie die Ausgliederung aus der allgemeinen Staatsverwaltung (DRV Bund 2012: 706f.). Durch das Selbstverwaltungsprinzip kommt der Gedanke der Verwaltungspartizipation zum Ausdruck (Braun et al. 2008: 5). Die Versicherten und die Arbeitgeber tragen als Mitglieder

der Sozialversicherung damit die Verwaltung der Körperschaft selbst, um eine sachgerechte und effiziente Verwendung ihrer Beiträge zu erreichen (ebd.). Die Grundlage der Selbstverwaltung bildet das Prinzip der Subsidiarität, nachdem die Erledigung öffentlicher Aufgaben zunächst durch die unterste Ebene erfolgt (Althammer/Lampert 2014: 410; Kneymeyer 2006: 298). So sieht Klenk die Selbstverwaltung als „Mittel der Dezentralisierung, das eine sach- und ortsnahe Entscheidungsfindung und die Nutzung von externem Sachverstand ermöglicht (...)“ (Klenk 2006: 276). Das Bundesverfassungsgericht stellt fest, dass die Prinzipien der Selbstverwaltung im Demokratieprinzip wurzeln und dem freiheitlichen Charakter des Grundgesetzes entsprechen (BVerfG, 1 BvR 1298/94, Rn. 150). Des Weiteren ermöglichten diese Prinzipien der Selbstverwaltung gesellschaftlichen Gruppen, die Ordnung der sie berührenden Angelegenheiten in eigener Verantwortung mitzugestalten (ebd.). Die deutsche Verfassung garantiert den Gemeinden und den Gemeindeverbänden in Art. 28 Abs. 2 GG das Selbstverwaltungsrecht. Eine dieser Regelung entsprechende verfassungsrechtliche Garantie der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung gibt es nicht (Herath 1996: 25). Ein mit einfacher Mehrheit beschlossenes Bundesgesetz würde somit ausreichen, um die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung abzuschaffen (Marburger/Marburger 2004: 28). Folglich ist im Grundgesetz auch nicht festgelegt, in welcher Form die Organisation der Selbstverwaltung zu erfolgen hat, dies regelt für die soziale Selbstverwaltung das Vierte Buch- Sozialgesetzbuch (Bieback 2015: 13). Nach § 31 Abs. 1 SGB IV werden bei jedem Sozialversicherungsträger als Selbstverwaltungsorgane eine Vertreterversammlung sowie ein Vorstand gebildet. Abweichend wird bei Orts-, Betriebs- und Innungskrankenkassen sowie den Ersatzkassen als einziges Selbstverwaltungsorgan ein Verwaltungsrat gebildet (§ 31 Abs. 3a i.V.m. § 35a SGB IV). Die jeweiligen Selbstverwaltungsorgane setzen sich überwiegend i.S.d. § 44 Abs. 1 SGB IV je zur Hälfte aus Vertretern der Versicherten und der Arbeitgeber zusammen. Die Selbstverwaltungsorgane der Ersatzkassen bestehen gemäß § 44 Abs. 1 Nr. 3 SGB IV ausschließlich aus Vertretern der Versicherten, solange sie nicht mit Krankenkassen einer anderen Kas- senart fusioniert haben. Die Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane werden durch Sozialwahlen gewählt und üben ihre Tätigkeit i.S.d. § 40 Abs. 1 SGB IV ehrenamtlich aus (Braun et al. 2008: 5).

2.1 Aufgaben der Selbstverwaltungsorgane

Durch die Sozialwahlen werden die Mitglieder der Vertreterversammlung bzw. des Verwaltungsrats bestimmt. Die Wahl des zweiten Selbstverwaltungsorgans, des Vorstandes, erfolgt schließlich durch die Vertreterversammlung (§ 52 Abs. 1 SGB IV). Ebenso wählt die Vertreterversammlung auf Vorschlag des Vorstandes den Geschäftsführer und seinen Stellvertreter bzw. eine aus drei Personen bestehende Geschäftsführung, welche hauptamtlich die laufenden Verwaltungsgeschäfte des Versicherungsträgers führt (§ 36 Abs. 1, 2 SGB IV). Zusätzlich fällt beispielsweise die Feststellung des Haushaltsplans sowie der Beschluss einer Satzung in die Zuständigkeit der Vertreterversammlung (§ 70 Abs. 1 SGB IV). In der Satzung wiederum werden die Zusammensetzung der Widerspruchsstelle oder im Bereich der Krankenversicherung zusätzliche Satzungsleistungen für Versicherte geregelt (§ 194 SGB V; Bundestag 2018a: 5).

Die Verwaltung des Versicherungsträgers sowie seine gerichtliche und außergerichtliche Vertretung ist Aufgabe des Vorstandes, soweit es sich nicht um laufende Verwaltungsgeschäfte handelt (§ 35 Abs. 1 SGB IV i.V.m. § 36 Abs. 1 SGB IV). Zu den weiteren Kompetenzen des Vorstands zählt gemäß § 70 Abs. 1 SGB IV die Aufstellung des Haushaltsplans. Der hauptamtliche Geschäftsführer gehört dem Vorstand mit beratender Stimme an (§ 31 Abs. 2 SGB IV).

Der bei den meisten Krankenkassen etablierte Verwaltungsrat beschließt die Satzung, stellt den Haushaltsplan fest und vertritt den Versicherungsträger gegenüber dem Vorstand (§ 33 Abs. 3 SGB IV; § 197 Abs. 1 SGB V). Der Vorstand ist in diesen Fällen kein ehrenamtliches Selbstverwaltungsorgan, vielmehr sind die Vorstandsmitglieder hauptamtlich tätig (§ 31 Abs. 3a SGB IV). Die Krankenkassen haben keine Geschäftsführung, der Vorstand nimmt diese Aufgaben wahr.

Wie erwähnt, stellen Sozialwahlen einen zentralen Bestandteil der sozialen Selbstverwaltung dar. Nachdem diese Organisationsform sowie deren Aufgaben erläutert wurden, sollen nun die Sozialwahlen selbst im Fokus stehen.

2.2 Sozialwahlen – Grundlagen und Krisensymptome

Sozialwahlen sind gemäß § 45 SGB IV allgemeine, freie und geheime Wahlen, für die die Grundsätze der Verhältniswahl gelten. Im Gegensatz zu politischen Wahlen treten bei Sozialwahlen jedoch keine Einzelpersonen und Parteien an, sondern nach

§ 46 Abs. 1 SGB IV sog. Vorschlagslisten. Das Vorschlagsrecht haben unter anderem Gewerkschaften, Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände, berufsständische Vereinigungen der Landwirtschaft sowie Arbeitgeber (§ 48 Abs. 1 SGB IV). Auch Versicherte können Vorschlagslisten einreichen. Diese benötigen jedoch hierfür eine von der Größe des Sozialversicherungsträgers abhängige Anzahl an Unterschriften, welche von fünf bei 150 Versicherten bis zu 2000 Unterschriften bei mehr als drei Millionen Versicherten reicht (§ 48 Abs. 1,2 SGB VI). Versicherte und Arbeitgeber wählen die Vertreter ihrer Gruppen für die Vertreterversammlung bzw. den Verwaltungsrat jeweils getrennt. Wird gemäß § 46 Abs. 2 SGB IV aus einer Gruppe nur eine Vorschlagsliste zugelassen oder werden auf mehreren Vorschlagslisten insgesamt nicht mehr Bewerber genannt, als Mitglieder zu wählen sind, gelten die Vorgeschlagenen als gewählt (Wahl ohne Wahlhandlung bzw. Friedenswahl). Eine Urwahl durch die Wahlberechtigten ist dann nicht mehr erforderlich. Die Zahl der Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane wird von jedem Träger abhängig von der Versichertenzahl in der Satzung bestimmt (§ 43 Abs. 1 SGB IV). Gesetzlich festgelegt ist lediglich eine Höchstgrenze von 60 Mitgliedern in einer Vertreterversammlung und 30 in einem Verwaltungsrat (ebd.). Wahlberechtigt sind Versicherte und Arbeitgeber nach Vollendung des 16. Lebensjahres (§ 50 Abs. 1 SGB IV). Der Gruppe der Versicherten gehören die Mitglieder der Kranken- und Pflegekassen, die Versicherten der Unfall- und Rentenversicherung sowie Rentenbezieher an (§ 47 Abs. 1 SGB IV). Personen, die mindestens einen bei einem Versicherungsträger versicherungspflichtigen Arbeitnehmer beschäftigen, gehören hingegen der Gruppe der Arbeitgeber an (§ 47 Abs. 2 SGB IV). Ebenso gilt dies für Rentenbezieher, welche vor Renteneintritt zur Arbeitgebergruppe gehörten (§ 47 Abs. 2 SGB IV). Die Wahl zur Vertreterversammlung erfolgt durch briefliche Stimmabgabe (§ 54 Abs. 1 SGB IV). Gemäß § 49 Abs. 1 SGB IV hat jeder Versicherte eine Stimme. Die Stimmanzahl der Arbeitgeber richtet sich hingegen nach der bei ihnen beschäftigten, beim Versicherungsträger versicherungspflichtigen und wahlberechtigten Personen (§ 49 Abs. 2 SGB IV). Die Amtsdauer der Mitglieder der Selbstverwaltungsorgane beträgt sechs Jahre, sodass in diesem Rhythmus Sozialwahlen stattfinden (§ 58 Abs. 2 SGB IV). Zuletzt wurde im Jahr 2017 gewählt (BMAS 2017: 1). Von 50.851.340 Wahlberechtigten haben 15.470.948 ihre Stimme abgegeben, was einer Wahlbeteiligung von 30,42 Prozent entspricht (ebd.). Die Sozialwahlen sind damit, gemessen an der Anzahl der Wahlberechtigten, die drittgrößten Wahlen in Deutschland (Panknin 2017: 91). Gewählt wurde im Jahr 2017 bei der Deutschen Rentenversicherung Bund (DRV

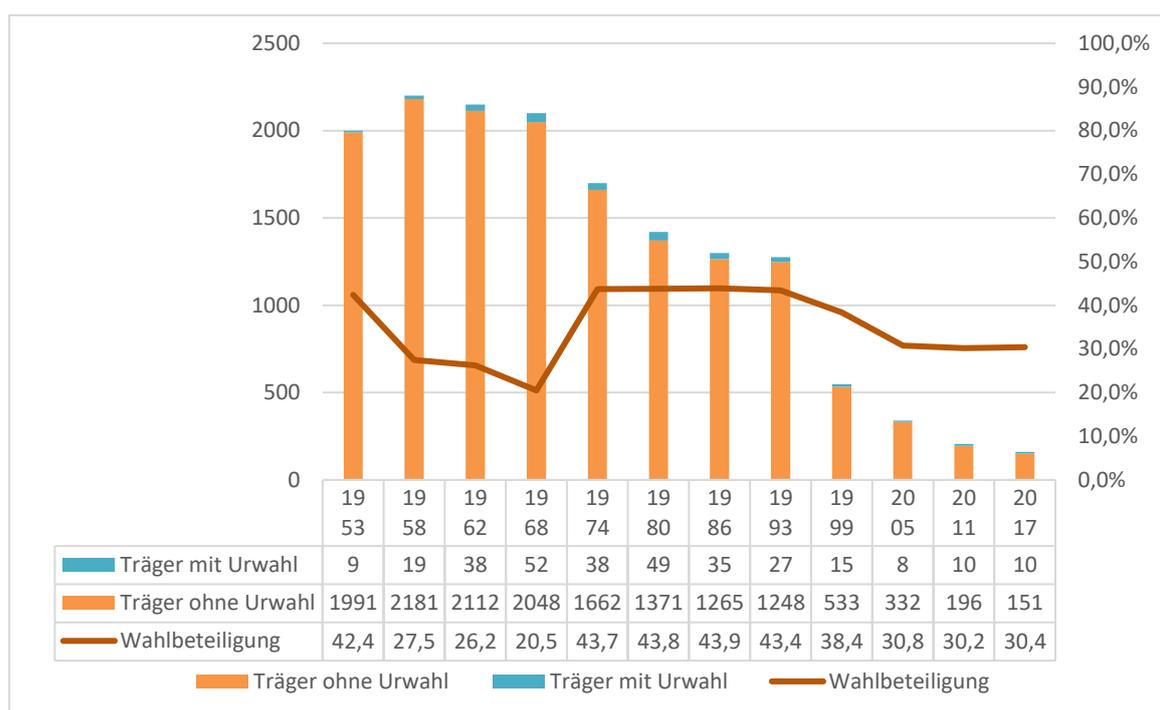
Bund), der DRV Saarland, der Sozialversicherung für Landwirtschaft, Forsten und Gartenbau sowie bei den Krankenkassen TK, Barmer, DAK-Gesundheit, KKH, hkk, BKK RWE und der BKK Verbund Plus (BMAS 2017: 2f.).

Eine Sonderstellung nimmt die Bundesagentur für Arbeit als Träger der Arbeitsförderung ein (BMAS o.J.). Gemäß § 371 Abs. 5 SGB III setzen sich die Selbstverwaltungsorgane hier aus Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern und aus Vertretern öffentlicher Körperschaften zusammen. Die Bundesagentur für Arbeit kann somit als staatsnaher Versicherungsträger bezeichnet werden (ebd.). Eine Wahl findet hier nicht statt (ebd.). Besonderheiten ergeben sich auch bei den Unfallkassen und Berufsgenossenschaften. Da in der gesetzlichen Unfallversicherung gemäß § 150 SGB VII, anders als bei der Kranken-, Pflege- und Rentenversicherung, ausschließlich Arbeitgeber beitragspflichtig sind, liegen den Trägern hier keine Versichertendaten vor. Wahlunterlagen für eine Urwahl könnten somit ausschließlich an die Arbeitgeber zur Weiterleitung an die Versicherten gesendet werden. Aufgrund dieser besonderen Hürde für Urwahlen werden die Träger der gesetzlichen Unfallversicherung im weiteren Verlauf der Arbeit nicht thematisiert. Wegen organisatorischer Besonderheiten wird die agrarsoziale Sicherung ebenfalls nicht thematisiert.

2.2.1 Entwicklung der Wahlbeteiligung

Die Geschichte der gesetzlichen Sozialversicherung in Deutschland beginnt im auslaufenden 19. Jahrhundert (Müller 2004: 193f.). Von Beginn an basierte die Organisation der Träger auf dem Modell der Selbstverwaltung (Kleinhenz 2005:1). Die Gründe hierfür lagen jedoch weder in dem Bestreben, eine Demokratisierung der Gesellschaft voranzutreiben, noch war es „das Ergebnis einer demokratischen Bewegung von unten“ (Klenk 2006: 275). Vielmehr folgte diese Entscheidung pragmatischen Gesichtspunkten, da auf die Erfahrung aus der kommunalen Selbstverwaltung zurückgegriffen werden konnte (ebd.; Kleinhenz 2005: 1). Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die soziale Selbstverwaltung 1951 wieder eingeführt, 1953 folgten die ersten Sozialwahlen in der Bundesrepublik (ebd.; Braun et al. 2008: 17). Folglich haben die Sozialwahlen in Deutschland eine lange Tradition, was bei jeglichen Reformüberlegungen von Bedeutung ist. Die nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der Wahlbeteiligung sowie die Anzahl urwählender und nicht-urwählender Sozialversicherungsträger seit 1953.

Abbildung 1 - Entwicklung der Sozialwahlen



Quelle: Eigene Darstellung; Daten aus Braun et al. 2008: 17ff.; Bundeswahlbeauftragte 2018: 15.

Zunächst fanden die Sozialwahlen in den Niederlassungen der Versicherungsträger, Gemeinden und Betrieben direkt statt (Braun et al. 2008: 20). Aufgrund der sinkenden Wahlbeteiligung wurden die Hürden für die Briefwahl mehrfach gesenkt, schließlich erfolgte 1968 die Gleichstellung der persönlichen Wahl mit der Briefwahl, welche zuvor nur in Ausnahmefällen vorgesehen war (ebd.: 35-37). Jedoch konnte erst der Wegfall der Antragspflicht für die Briefwahl in 1974 für einen starken Anstieg der Wahlbeteiligung von 20,5 (1968) auf 43,7 Prozent sorgen (ebd.: 45 ff.). Nachdem die Wahlbeteiligung bei den folgenden drei Wahlen stagnierte, sank diese 1999 und 2005 deutlich auf 30,8 Prozent. Bei den Sozialwahlen 2017 konnte dieser Negativtrend gestoppt und ein leichter Beteiligungsanstieg registriert werden.

Die anhaltend niedrige Wahlbeteiligung stellt ein vielschichtiges Problem für die soziale Selbstverwaltung dar. Bei einer Wahlbeteiligung von unter 50 Prozent repräsentiert selbst ein einstimmiger Gremienbeschluss nicht mehr die Mehrheit der Wahlberechtigten (Schäfer 2009: 5). Zudem kommt es bei niedrigen Beteiligungswerten verstärkt zu sozialen Verzerrungen, da unter den Nichtwählern überproportional viele Menschen mit einem niedrigen Bildungsstand und einem geringen Einkommen zu finden sind (ebd.). Verzerrungen

ergeben sich auch hinsichtlich des Alters und des Geschlechts der Abstimmenden (Bundeswahlbeauftragte 2018: 43). Die Barmer Ersatzkasse analysierte durch Erhebungen und Hochrechnungen die Wahlbeteiligung bei den Sozialwahlen 2017 entsprechend dieser Kriterien (ebd.). Deutlich wurde, dass die Wahlbeteiligung mit dem Alter steigt und dass Frauen sich fast doppelt so häufig beteiligen wie Männer (ebd.: 44f.). Während die Wahlbeteiligung bei den 21- bis 30-Jährigen bei 12,6 Prozent bei den Frauen und 13 Prozent bei den Männern liegt, wählten 87,1 Prozent der Frauen und 28,3 Prozent der Männer im Alter von über 71 Jahren (ebd.).

Abbildung 1 verdeutlicht zudem, dass die Zahl der Sozialversicherungsträger in den vergangenen Jahrzehnten seit 1953 stark abgenommen hat. Von ca. 2000 Trägern im Jahr 1953 ist deren Anzahl auf 161 im Jahr 2017 zurückgegangen. Gleichzeitig wird ersichtlich, dass bei jeder Sozialwahl die überwiegende Mehrheit der Sozialversicherungsträger keine Urwahlen durchführt, im Jahr 2017 waren es 151 von 161. Nur 4,94 Prozent der Mandate in den Organen der Selbstverwaltung wurden somit per Urwahl bestimmt (Bundeswahlbeauftragte 2018: 22). Die Urwahlen der vergangenen Jahrzehnte fanden fast ausschließlich auf Versichertenseite statt. Nur jeweils ein Träger auf Arbeitgeberseite hielt in den Jahren 1958, 1968, 1974 und 2017 Urwahlen ab (Braun et al. 2008: 162; Bundeswahlbeauftragte 2018: 14). Bok bezeichnet die Sozialwahlen in dieser Form als eine Farce, da die Vertreter der Arbeitnehmerseite bereits vorher „ausgekungelt“ würden (2017). Aus diesem Grund sei die geringe Wahlbeteiligung nicht verwunderlich (ebd.).

2.2.2 *Kosten der Sozialwahlen*

Ein weiterer Kritikpunkt sind die Kosten, welche durch die Sozialwahlen entstehen (vgl. Bundesrechnungshof 2007: 165f.; Bok 2017). Bei der Durchführung der Sozialwahlen 2017 sind Kosten in Höhe von ca. 59,3 Millionen Euro entstanden (Bundeswahlbeauftragte 2018: 46). Die nachfolgende Abbildung verdeutlicht die Kostenverteilung.

Abbildung 2 - Kosten der Sozialwahlen 2017



Quelle: Bundesbeauftragte 2018: 46.

Demnach entfiel mit ca. 58,3 Millionen Euro der weitaus größte Anteil der Kosten auf die Träger, bei denen Urwahlen stattfanden (ebd.: 48). Bei friedenswählenden Trägern entstanden hingegen Kosten in Höhe von knapp einer Million Euro (ebd.: 49). Während bei der Sozialwahl 2011 Kosten in Höhe von 0,93 Euro pro Wahlberechtigtem entstanden, stieg dieser Wert 2017 auf 1,17 Euro pro Wahlberechtigtem (ebd.: 47). Der Kostenanstieg zwischen den Wahlen 2011 und 2017 ist dabei gleichmäßig auf die in Abbildung 2 genannten Teilbereiche verteilt, sodass hierfür keine konkrete Ursache benannt werden kann (Bundeswahlbeauftragter 2012: 61; Bundeswahlbeauftragte 2018: 46). Der Bund der Steuerzahler kritisiert die Kosten der Sozialwahlen mit dem Slogan: „50.000.000 Euro für eine Wahl, die keine ist“ (Panknin 2017: 90). Beanstandet wird hierbei, dass die Kosten nicht gerechtfertigt seien vor dem Hintergrund, dass lediglich 169 der 3.421 Mandate für die Selbstverwaltung durch eine Stimmabgabe beeinflusst werden könnten (ebd.: 91f.).

2.2.3 *Demokratische Legitimation der Selbstverwaltung*

Gemäß Art. 20 Abs. 2 GG geht alle Staatsgewalt vom Volk aus. Die Ausübung der Staatsgewalt erfolgt demnach durch Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung. Die so im Grundgesetz verankerte Bestimmung des Volkes als Träger der Staatsgewalt ist Ausdruck des Demokratieprinzips (Katz 2010: 73). „In einem demokratischen Gemeinwesen ist Staatsgewalt so zu organisieren, dass die sich stets vom Willen des Volkes herleitet oder auf ihn zurückgeführt werden kann (...).“ (ebd.: 73f.). Staatliches Handeln bedarf somit einer besonderen Legitimation durch den Souverän, das Volk (Schedler/Felix 2000: 5; Katz 2010: 97).

Im Rahmen unmittelbarer Staatsverwaltung besteht eine vom Volk ausgehende Legitimationskette über das Parlament und die Regierung (Kumm 2006: 138). Hierbei wählt das vom Volk bestimmte Parlament die Regierung, welcher wiederum die staatliche Exekutive unterstellt ist (ebd.). Eine solche ununterbrochene Legitimationskette gibt es im Rahmen sozialer Selbstverwaltung nicht (ebd.). Da jedoch auch von den Sozialversicherungsträgern Staatsgewalt ausgeübt wird, bedarf es auch hierbei einer demokratischen Legitimation durch das Volk (ebd.: 140). Das „Volk“ als Legitimationssubjekt ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das Gemeindevolk in Bund, Ländern und Kommunen (BVerfG, 2 BvF 3/89, Rn. 45). Ein fachlich bestimmtes Teil-Volk, also zum Beispiel die Versicherten und Arbeitgeber eines Versicherungsträgers, kommt somit nicht als Legitimationssubjekt in Betracht (BVerfG, 2 BvF 2,6/89, Rn. 53ff.).

Demokratische Legitimation kann sowohl in eine organisatorisch-personelle als auch eine sachlich-inhaltliche Legitimation unterteilt werden (Schmidt-Aßmann 2006: 89f.). Um eine demokratische Legitimation zu erreichen, müssen stets beide zusammenwirken (BVerfG, 2 BvL 5/98, Rn. 156f.). Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt, dass nicht die Form der demokratischen Legitimation entscheidend sei, sondern deren Effektivität (2 BvF 3/89, Rn. 39). Notwendig sei ein bestimmtes Legitimationsniveau, welches jedoch unterschiedlich ausgestaltet sein könne (ebd.). Keine effektive demokratische Legitimation liege allerdings vor, wenn nur eine Legitimationsart vorliege (Katz 2010: 80).

Die **personelle Legitimation** gründet auf dem Verhältnis zwischen dem Träger der Staatsgewalt und dem Inhaber eines öffentlichen Amtes, bezogen auf den Akt der Einsetzung (Schmidt-Aßmann 2006: 92). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

erfordert das Demokratieprinzip eine ununterbrochene Legitimationskette vom Volk zu den Organen und Amtsträgern (BVerfG, 2 BvK 1/78, Rn. 95). Uneingeschränkte personelle Legitimation liegt demnach vor, „wenn ein Amtsträger sein Amt im Wege einer Wahl durch das Volk oder das Parlament oder durch einen seinerseits legitimierten Amtsträger oder mit dessen Zustimmung erhalten hat“ (BVerfG, 2 BvL 5/98, Rn. 158). Eine solche uneingeschränkte personelle Legitimation liegt bei den Mitgliedern der Selbstverwaltungsorgane in der Sozialversicherung nicht vor (Kumm 2006: 142). Die Regierung verfügt bei der Besetzung der Selbstverwaltungsorgane nicht über die Personalhoheit (ebd.). Stattdessen erfolgt eine Wahl insbesondere durch Versicherte und Arbeitgeber, die nicht als Legitimationssubjekte fungieren. Insofern ist in der Selbstverwaltung der Sozialversicherung hinsichtlich der personellen Komponente ein demokratisches Legitimationsdefizit feststellbar (ebd.: 143).

Bei der **sachlich-inhaltlichen** Komponente der demokratischen Legitimation steht die inhaltliche Rückführbarkeit der Ausübung der Staatsgewalt im Mittelpunkt (Schmidt-Aßmann 2006: 90). Dies geschieht durch die Bindung der Exekutive an die Gesetzgebung des vom Volk legitimierten Parlaments i.S.d. Art. 20 Abs. 3 GG sowie durch das Budget und die Aufsicht (ebd.). Den sachlich-inhaltlichen Legitimationsanforderungen wird betreffend der Errichtung der Sozialversicherungsträger entsprochen, da diese auf der Grundlage eines Parlamentsgesetzes erfolgt (Kumm 2006: 143). Ebenso sind die Träger hinsichtlich ihrer Rechte und Pflichten in den Sozialleistungsbereichen an das Gesetz gebunden, was im Gesetzesvorbehalt des § 31 SGB I festgehalten ist. Für die Aufstellung und Verabschiedung des Haushaltsplanes der Sozialversicherungsträger sind hingegen nicht Parlamente, sondern die Selbstverwaltungsorgane zuständig (s. 2.1). Diese Einflussmöglichkeit der Legislative entfällt folglich hinsichtlich der Sozialversicherung. Zudem besitzt die Legislative hier nur eingeschränkte Möglichkeiten der Kontrolle und Einflussnahme durch staatliche Aufsicht (ebd.: 144). Gemäß § 87 Abs. 1 SGB IV erstrecken sich diese auf die Beachtung von Gesetz und sonstigem Recht, das für die Versicherungsträger maßgebend ist. Durch diese sog. Rechtsaufsicht erfolgt eine staatliche Prüfung der Maßnahmen der Versicherungsträger lediglich hinsichtlich ihrer Rechtmäßigkeit (Marburger/Marburger 2004: 61). Grundsätzlich erfolgt keine Zweckmäßigkeitprüfung der Maßnahmen durch eine Fachaufsicht (ebd.: 47). Eine weitgehendere Form staatlicher Aufsicht würde dem Grundgedanken der Selbstverwaltung zuwiderlaufen (Kumm 2006: 144). Aus den beschränkten Aufsichtsrechten des Staates und den mangelnden Einflussmöglichkeiten beim

Budget resultiert eine defizitäre demokratische Legitimation hinsichtlich ihrer sachlich-inhaltlichen Komponente (ebd.).

Wie dargestellt liegt ein deutliches Legitimationsdefizit in personeller wie auch sachlicher Hinsicht vor (ebd.). Art. 87 Abs. 2 GG kann insofern als Sondervorschrift gesehen werden, durch welche ein Ausnahmetatbestand geschaffen wird, um von den Anforderungen des Art. 20 Abs. 2 GG abzuweichen (ebd.: 152). So führt das Bundesverfassungsgericht aus, dass der Verfassungsgeber die bei Inkrafttreten des Grundgesetzes bereits vorhandenen Organisationsformen der Selbstverwaltung „zur Kenntnis genommen und durch Erwähnung ihre grundsätzliche Vereinbarkeit mit der Verfassung anerkannt“ hat (BVerfG, 2 BvL 5/98, Rn. 163). Zudem stellt das Bundesverfassungsgericht klar, dass das Demokratiegebot außerhalb der unmittelbaren Staatsverwaltung und der gemeindlichen Selbstverwaltung offen ist für andere - insbesondere vom Erfordernis lückenloser personeller demokratischer Legitimation aller Entscheidungsbefugten abweichende - Formen der Organisation und Ausübung von Staatsgewalt (BVerfG, 2 BvL 5/98, Rn. 167). Voraussetzung für eine solche Lockerung der Anforderungen bezüglich der demokratischen Legitimation ist jedoch, dass die Aufgaben und Handlungsbefugnisse der Selbstverwaltungsorgane durch Gesetze der Legislative ausreichend vorbestimmt sind und ihre Wahrnehmung der Aufsicht personell demokratisch legitimierter Amtswalter unterliegt (BVerfG, 2 BvL 5/98, Rn. 172). Kumm kommt auf der Grundlage dieser Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zu dem Schluss, dass keine verfassungsrechtlichen Bedenken aus Art. 20 Abs. 2 GG gegen die Anerkennung sozialer Selbstverwaltung bestünden, da aufgrund der großen Dichte an gesetzlichen Regelungen kaum Freiraum für eigenverantwortliches Handeln der Sozialversicherungsträger bleibe (2006: 154).

Das Herabsetzen der Anforderungen des Art. 20 Abs. 2 GG wird vor dem Hintergrund gerechtfertigt, dass dadurch „besondere Formen der Beteiligung von Betroffenen bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben“ ermöglicht werden (BVerfG, 2 BvL 5/98, Rn. 167). Den Betroffenen soll durch die Selbstverwaltung ein wirksames Mitspracherecht geschaffen werden (ebd.: Rn. 168). Der Partizipation der Betroffenen kommt somit eine zentrale Bedeutung zu, auch wenn diese nicht Legitimationssubjekt einer demokratischen Legitimation der sozialen Selbstverwaltung sind. Eine Kompensation der defizitären Legitimation des Art. 20 Abs. 2 GG lässt sich durch die Partizipation der Betroffenen jedoch nicht begründen, sodass grundsätzlich ein Legitimationsdefizit bestehen bleibt (Schmidt-Abmann 1991: 376).

2.2.4 Akzeptanz und Effektivität

Auch die Akzeptanz und Effektivität der Selbstverwaltung sind wichtige Aspekte bei der Frage nach Legitimation. Schmidt-Aßmann führt aus, dass der Begriff der Legitimation weder nach seiner Geschichte noch nach allgemeinem Sprachgebrauch festgelegt sei, sondern neben normativen Schichten auch sozialwissenschaftlich-praktische Bedeutungsinhalte umfasse, denen es nicht um die Rechtfertigung, sondern um die Hinnahme von Herrschaft gehe (1991: 369). Somit kann Legitimation in einem erweiterten Verständnis als Akzeptanz der Verwaltung bzw. des Staates bei seinen Bürgern gesehen werden (Schedler/Felix 2000: 3). Das Bundesverfassungsgericht stellt in seiner Entscheidung vom 05.12.2002 klar:

„Art. 20 Abs. 2 GG enthält eine Staatszielbestimmung und ein Verfassungsprinzip. Aufgrund seines Prinzipiencharakters ist Art. 20 Abs. 2 GG entwicklungs offen. Das "Ausgehen der Staatsgewalt" vom Volk muss für das Volk wie auch die Staatsorgane jeweils konkret erfahrbar und praktisch wirksam sein. Bei veränderten Verhältnissen können Anpassungen notwendig werden“ (2 BvL 5/98, Rn. 167).

Hierin nimmt das Gericht Bezug auf die Akzeptanz (konkret erfahrbar) und die Effektivität (praktisch wirksam) der Selbstverwaltung, die vor allem bei der näheren Ausgestaltung der Legitimationsvermittlung bedeutsam sind (Braun et al. 2008: 131). Einen wichtigen Legitimationsmodus hinsichtlich der Selbstverwaltung stellt das Wahlrecht bei Sozialwahlen dar. Dieses ermöglicht den Betroffenen die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Mitsprache im Bereich der Selbstverwaltung. Hierdurch können diese ihre Interessen und ihren Sachverstand in die öffentliche Entscheidungsfindung einbringen, was zu einer Effektivitätssteigerung und zu größerer Akzeptanz von Entscheidungen beiträgt (Hendler 1984: 351f., Gerlinger 2015: 757).

Einen Indikator für die Bestimmung der Akzeptanz der Selbstverwaltung unter den Betroffenen stellt die Wahlbeteiligung bei den Sozialwahlen dar. Wie dargestellt, ist diese in den vergangenen Jahrzehnten zurückgegangen und hat sich nun auf einem niedrigen Niveau von ca. 30 Prozent eingependelt. Da nur bei wenigen Trägern regelmäßig Urwahlen stattfinden und somit die Möglichkeit der Betroffenen entfällt, die tatsächliche Arbeit der Mitglieder der Selbstverwaltung in der vergangenen Legislaturperiode effektiv zu bewerten, ist dieser Indikator nur theoretisch aussagekräftig (Braun et al. 2008: 205).

Aufschlussreicher sind in diesem Fall repräsentative Befragungen, die zum Thema „soziale Selbstverwaltung“ jedoch selten sind, was auch ein geringes Interesse der Öffentlichkeit hinweist (ebd.: 209). Die einzige repräsentative Bevölkerungsbefragung zum Thema „Bedeutung der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung“ wurde 1975 im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung vom Institut für angewandte Sozialwissenschaft (infas) durchgeführt (infas 1977: 203). Befragungen zur Bekanntheit der Sozialwahlen finden regelmäßig jeweils kurz vor den eigentlichen Wahlen statt. So wurde Ende 2004 und zu Beginn des Jahres 2005 eine Befragung von TNS-Emnid im Auftrag des Verbandes der Ersatzkassen (damals VdAK) und der Deutschen Rentenversicherung Bund (damals BfA) in zwei Wellen durchgeführt (Braun et al. 2008: 210; A1). Ende 2016 wurde eine weitere Befragung durch das Meinungsforschungsinstitut Forsa im Auftrag der Techniker Krankenkasse durchgeführt (TK 2016: 2). Bei der infas-Befragung 1975 gaben 27 Prozent der Befragten an, schon einmal von der Selbstverwaltung der Versicherten bei den Trägern gehört zu haben (infas 1977: 230). Bei der gleichen Befragung gaben 40 Prozent der Befragten an, von der Existenz der Sozialwahlen zu wissen, obwohl zum Zeitpunkt der Befragung die letzte Sozialwahl weniger als ein Jahr zurück lag (infas 1977: 244). Bei der Befragung von TNS-Emnid Ende 2004 gaben 71 Prozent der Befragten an, nicht zu wissen, was die Sozialwahl ist (Anlage 1.1). Als besonders niedrig hat sich dabei die Bekanntheit der Sozialwahlen bei den unter 29-Jährigen erwiesen (ebd.). In dieser Altersgruppe wussten nur 14 Prozent der Befragten, was mit dem Begriff „Sozialwahl“ gemeint ist (ebd.). Die nach einer groß angelegten Werbekampagne durchgeführte Wiederholungsbefragung Anfang 2005 ergab einen Bekanntheitsgrad der Sozialwahl von etwas mehr als 50 Prozent (A1.2). Auch die Bekanntheit bei den unter 29-Jährigen stieg um 10 Punkte auf 24 Prozent an (ebd.). Bei der zweiten Befragung von TNS-Emnid wurde ebenfalls deutlich, dass die Bekanntheit stark vom Bildungsgrad der Befragten abhängt (ebd.). So steigt mit höherem Bildungsgrad auch der Grad der Bekanntheit (ebd.). Während nur 24 Prozent der Befragten ohne abgeschlossene Berufsausbildung wussten, was mit dem Begriff „Sozialwahl“ gemeint ist, so wussten dies 63 Prozent der Befragten mit Abitur oder Universitätsabschluss (ebd.). Bei der Forsa-Befragung im Jahr 2016, ein Jahr vor der Sozialwahl 2017, konnten 81 Prozent der Befragten nicht sagen, wann die nächste Sozialwahl stattfindet (TK 2016: 20). Gleichzeitig gab jedoch sowohl bei der Befragung 1975 (64 Prozent), als auch bei derjenigen im Jahr 2016 (68 Prozent) eine Mehrheit der Befragten an, dass sie die Partizipationsmöglichkeiten im Rahmen der Sozialwahl als wichtig erachte (infas 1977: 230;

TK 2016: 14). Die Ergebnisse der Befragungen zeigen, dass die Wahlberechtigten nicht ausreichend über die soziale Selbstverwaltung und die Sozialwahlen informiert sind. Braun und Buitkamp führen dazu aus, dass eine gesteigerte Bekanntheit und eine steigende Akzeptanz der Selbstverwaltung zu einer Vergrößerung der Gestaltungsmöglichkeiten der Selbstverwaltungsorgane gegenüber den Verwaltungsakteuren führten (2005: 3). Zukünftige Reformvorhaben müssen diesen Aspekt daher berücksichtigen und die Organisationsform der Selbstverwaltung der Öffentlichkeit besser vermitteln. Dies dient letztendlich dem von Bundesverfassungsgericht definierten Ziel, das Ausgehen der Staatsgewalt vom Volk für das Volk konkret erfahrbar und praktisch wirksam zu machen.

Nachdem nun die Krisensymptome der Sozialwahlen aufgezeigt wurden, sollen im nächsten, letzten Abschnitt dieses Kapitels die bei den Sozialwahlen zu beachtenden Wahlrechtsgrundsätze betrachtet werden, um darzustellen, welchen Gestaltungsspielraum die Politik bei einer Sozialwahlreform hätte.

2.3 Wahlrechtsgrundsätze und Sozialwahlen

Für den Bereich der unmittelbaren Staatsverwaltung und der kommunalen Selbstverwaltung erfordert die demokratische Legitimation des Art. 20 Abs. 2 GG eine auf das Volk zurückführbare ununterbrochene Legitimationskette zur Ausübung von Staatsgewalt (BVerfG, 2 BvL 5/98, Rn. 156). Das erste Glied dieser Legitimationskette sind die Wahlen (Degenhart 2014: 31). „In Wahlen übt das Volk seine Staatsgewalt unmittelbar aus und legitimiert die aus der Wahl hervorgegangenen Verfassungsorgane zur Ausübung von Staatsgewalt.“ (ebd.). Voraussetzung für die Vermittlung demokratischer Legitimation durch Wahlen ist die Beachtung der Wahlgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 GG (BVerfG, 2 BvR 1953/95, Rn. 62). Demnach werden die Abgeordneten des Deutschen Bundestages in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Ergänzt werden diese Grundsätze durch den Grundsatz der Öffentlichkeit, den das Bundesverfassungsgericht aus Art. 38 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG herleitet (BVerfG, 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07, Rn. 91). Wie unter 2.4.3 beschrieben, vermitteln die Betroffenen der Sozialversicherung als Teil-Volk keine demokratische Legitimation i.S.d. Art. 20 Abs. 2 GG. Die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 GG sind daher nicht analog auf die Sozialwahlen

anzuwenden (Schmidt-Aßmann 1991: 383)³. Diese Ansicht wird auch vom Bundessozialgericht in seiner Entscheidung vom 15.11.1973 vertreten (3 RK 57/72). Die für die Sozialwahlen geltenden Grundsätze ergeben sich aus § 45 Abs. 2 SGB IV. Demnach sind die Wahlen frei und geheim.

Dem Grundsatz der **Freiheit** der Wahl folgend, muss der Akt der Stimmabgabe frei von Zwang und unzulässigem Druck sein und die Wähler müssen ihr Urteil in einem freien und offenen Prozess gewinnen und fällen können (BVerfG, 2 BvE 1/76, Rn. 46). Zudem umfasst die Wahlfreiheit ein freies Wahlvorschlagsrecht für alle Wahlberechtigten (BVerfG, 2 BvR 89/74, Rn. 48). Der Grundsatz der **geheimen** Wahl verlangt, dass jeder Wahlberechtigte sein Wahlrecht so ausüben können muss, dass keine andere Person von der Wahlentscheidung Kenntnis erlangt (Katz 2010: 169). Die beiden genannten Grundsätze sind eng miteinander verbunden. Dass die Wahl geheim ist, stellt nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts den wichtigsten institutionellen Schutz der Wahlfreiheit dar (2 BvR 1953/95, Rn. 65). Durch geeignete Maßnahmen, wie beispielsweise das Aufstellen von Wahlkabinen, muss sichergestellt werden, dass die Grundsätze der freien und geheimen Wahl eingehalten werden (Katz 2010: 169). Problematisch ist dies im Rahmen der Briefwahl, da die Verantwortung für die Einhaltung des Wahlgeheimnisses und der Wahlfreiheit dem Wahlberechtigten überlassen werden und nicht kontrolliert werden können (BVerfG, 2 BvC 2/66, Rn. 22). Durch die Briefwahl kann jedoch eine möglichst umfassende Wahlbeteiligung erreicht werden und somit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl Rechnung getragen werden, sodass das Bundesverfassungsgericht diese Möglichkeit der Stimmabgabe für verfassungskonform erklärt hat (2 BvC 2/66). Dementsprechend bringe es die Natur der Sache mit sich, dass nicht jeder der verfassungsrechtlich festgelegten Wahlrechtsgrundsätze in „voller Reinheit“ verwirklicht werden könne (BVerfG, 2 BvC 1/81, Rn. 22). Unter **Allgemeinheit** der Wahl versteht man, dass grundsätzlich alle Staatsbürger ein subjektiv-öffentliches Recht auf aktive und passive Teilnahme an der Wahl besitzen (Katz 2010: 165). Gemäß § 45 Abs. 1 SGB IV sind die Sozialwahlen entweder allgemeine Wahlen oder Wahlen in besonderen Fällen. Allerdings handelt es sich nicht um allgemeine Wahlen i.S.d. Art. 38 Abs. 1 GG, da nicht alle Staatsbürger an der Wahl teil-

³ Bräunlich et al. vertreten die Auffassung, dass die Wahlrechtsgrundsätze auch für die Sozialwahlen gelten und aus dem SGB IV hergeleitet werden können (2014: 78).

nehmen können, sondern, wie unter 2.3 beschrieben, nur die von der Sozialversicherung betroffenen Personen (Kumm 2006: 169).

Der vom Bundesverfassungsgericht hergeleitete Grundsatz der **Öffentlichkeit** basiert auf dem Verständnis, dass die Ausübung staatlicher Gewalt in einer parlamentarischen Demokratie der öffentlichen Kontrolle unterliegt (BVerfG, 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07, Rn. 106). Gleiches muss dementsprechend für die Übertragung staatlicher Gewalt vom Volk auf das Parlament durch den Wahlakt gelten (ebd.). „Die demokratische Legitimität der Wahl verlangt nach Kontrollierbarkeit des Wahlvorgangs, damit Manipulation ausgeschlossen oder korrigiert und unberechtigter Verdacht widerlegt werden kann.“ (ebd.: Rn. 108). Folglich müssen alle wesentlichen Schritte der Wahl öffentlicher Überprüfbarkeit unterliegen, von der Vorbereitung über die Durchführung bis zur Ermittlung des Wahlergebnisses (ebd.: Rn. 106, 111). Die Überprüfbarkeit der Wahlhandlung endet für den Wähler bei der mittels Briefwahl durchgeführten Sozialwahl mit der Aufgabe des Wahlbriefes zur Post (Richter et al. 2010: 4). Der Öffentlichkeit bleibt somit nur die Überprüfung der Stimmauszählung (ebd.). Doch der Öffentlichkeitsgrundsatz stellt für die Sozialwahlen keine derart strenge Vorgabe dar wie bei der Bundestagswahl, da es an der Vermittlung demokratischer Legitimation fehlt (ebd.).

Das Grundgesetz gibt mit den Wahlrechtsgrundsätzen die Leitlinien für politische Wahlen in Deutschland vor, welche in abgeschwächter Form auch für die Sozialwahlen von Bedeutung sind. Die nähere Ausgestaltung des Wahlrechts obliegt dem Gesetzgeber (Sodann/Ziekow 2014: 57). Durch die begrenzte Anwendung der Wahlrechtsgrundsätze auf die Sozialwahlen besteht hierbei für den Gesetzgeber ein größerer Gestaltungsspielraum. Dennoch stellt das Bundesverfassungsgericht fest, dass die Beachtung der Wahlgrundsätze und das Vertrauen in die Beachtung Voraussetzung funktionsfähiger Demokratie seien (BVerfG, 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07, Rn. 108). Somit kommt den Wahlrechtsgrundsätzen Bedeutung zu im Hinblick auf die Legitimation i.S.d. der Akzeptanz durch die Betroffenen der Sozialversicherung und müssen bei Reformvorhaben entsprechende Berücksichtigung finden.

Im folgenden Kapitel soll nun der Fokus auf E-Democracy gelegt werden, bevor im Anschluss die beiden Themen zusammengeführt werden und die Chancen und Risiken der Technologie für die Sozialwahlen erörtert werden.

3 Demokratie online – E-Democracy

Im Folgenden wird der Begriff der „E-Democracy“ beleuchtet und definiert, was für den Fortgang der Arbeit essentiell ist, da in der aktuellen fachlichen Debatte unterschiedliche Ansichten über das Wesen der E-Democracy auffindbar sind.

Die Staatsform der Demokratie lässt sich als „Herrschaft des Volkes“ definieren (Degenhart 2014: 11). Darauf aufbauend normiert das Grundgesetz in Art. 20 Abs. 2 das Volk als Träger der Staatsgewalt. Die Gleichberechtigung aller Staatsbürger ist dabei ein Grundgedanke der Demokratie (Katz 2010: 25). Katz stellt zusammenfassend fest, dass Demokratie ihrem Wesen nach die gleichberechtigte Teilnahme aller an der gemeinsamen Regelung der gemeinsamen Aufgaben bedeutet (ebd.). Die einflussnehmende Beteiligung der Bürger in ihren verschiedensten Formen, sprich die Partizipation, ist folglich ein konstitutives Element der Demokratie (Meier 2009: 164; Parycek 2008: 4). In Zeiten der Digitalisierung kommen vermehrt elektronische Verfahren der Bürgerbeteiligung zum Einsatz (Leitner 2018: 2). Diese „Unterstützung und Erweiterung der bürgerlichen Rechte und Pflichten in der Informations- und Wissensgesellschaft“ wird als Electronic Democracy bzw. E-Democracy bezeichnet (Meier 2009: 3). Im Fokus stehen dabei „Partizipationsoptionen, die mit der Hilfe von Informations- und Kommunikationstechnologien zeit- und ortsunabhängig ausgeübt werden können“ (ebd.). „E-Democracy“ umfasst als Sammelbegriff verschiedene demokratische Aktivitäten, die mithilfe neuer Technologien die demokratische Partizipation in Bezug auf Effizienz, Gerechtigkeit und Qualität fördern (Garson 2006 zit. in Lee et al. 2011: 445). Primär geht es somit nicht um die Schaffung neuer Partizipationsoptionen, sondern um eine Erweiterung der Informationspolitik, eine Aktivierung der Bürger und die Schaffung von Transparenz (Meier 2009: 4). Möglich und sinnvoll wird der Einsatz dieser neuen Optionen der Partizipation durch die mittlerweile nahezu flächendeckende Verbreitung der erwähnten Technologien. So verfügen im Jahr 2018 laut Statistischem Bundesamt ca. 90 Prozent der deutschen Haushalte über einen Computer und ca. 78 Prozent über ein Smartphone (Destatis 2018). 92,7 Prozent der deutschen Haushalte haben demnach einen Internetanschluss (ebd.). Der Trend der vergangenen Jahre zeigt ein deutliches Wachstum in diesen Bereichen (ebd.). Über das Internet ist es möglich, sehr viele Menschen gleichzeitig zu erreichen, was im Hinblick auf die Partizipation möglichst vieler Bürger von Bedeutung ist (Leitner 2018: 3).

Weitere Anwendungsbereiche von Informations- und Kommunikationstechnologien durch den Staat beschreibt der Begriff „E-Government“. Diesen definiert das Bundesministerium des Innern als „die Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien“ (BMI o.J.: 2). Das Internet bietet folglich verschiedene Möglichkeiten der Modernisierung, die auf unterschiedlichen Ebenen von Demokratie wirksam werden, worauf im folgenden Abschnitt näher eingegangen wird. E-Democracy wird von manchen Autoren als finale Entwicklungsstufe des E-Governments gesehen (vgl. van der Meer et al. 2014: 491; Meier 2009: 6ff.). Jedoch wird in dieser Arbeit die Auffassung vertreten, dass es sich um zwei eigenständige Bereiche mit gewissen Schnittmengen handelt (vgl. u.a. Kersting 2012: 21f; Schoßböck et al. 2018: 12f.). So umfasst E-Democracy demokratische Aktivitäten, bei denen die Partizipation der Bürger im Vordergrund steht, während bei E-Government die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen im Mittelpunkt steht (Schoßböck et al. 2018: 12f.).

3.1 Ebenen der Partizipation

Wie angedeutet, ist die Partizipation ein zentraler Grundpfeiler einer jeden Demokratie. Die Beteiligung des Staatsbürgers kann auf vier unterschiedlichen Ebenen geschehen (Parycek 2008: 10).

3.1.1 Partizipation durch Information

Die erste Ebene umfasst die politische Informationsbeschaffung (Hagen 1999: 74). Im Rahmen einer „**informativen Öffentlichkeitsbeteiligung**“ erhalten die Bürger unter anderem Informationen über Strukturen und Arbeitsweisen staatlicher Organe, Programme politischer Parteien und Kandidaten sowie über politische Vorhaben und Entscheidungen (Kneuer 2013: 12; Parycek 2008: 10). Somit werden politische Vorgänge für die Bürger transparenter (Kneuer 2013: 12). Diese Partizipation in Form von Information ist in einer Demokratie von großer Bedeutung (Schoßböck et al. 2018: 13). So sieht Kleinsteuber informierte Bürger als Voraussetzung jeder funktionierenden Demokratie (2001: 19). Bürger, die über entscheidungsrelevante Fakten informiert sind, können mehr substanzielle Entscheidungen treffen (Schoßböck et al. 2018: 13). Das Internet erweitert hierbei die Möglichkeiten, da Informationen kostengünstig an möglichst viele Menschen weitergegeben werden können. Geeignete Werkzeuge sind hierbei unter anderem Homepages, Newsletter, RSS-Feeds oder die Übertragung von Parlamentssitzungen (Kersting 2012: 24f.). „In prin-

principle the Internet allows inexpensive, decentralized, and widely distributed information within and among organizations as well as between the organizations and citizens.“ (Kersting 2012: 24). Diese Vorteile der kostengünstigen, dezentralen und reichweitenstarken Verbreitung von Informationen kämen laut Kersting auch schwächeren und benachteiligten politischen Akteuren zugute, die durch den Einsatz neuer Technologie an Stärke gewinnen könnten (2012: 24). Dies liegt vor allem darin begründet, dass diese Akteure nur über stark limitierte Ressourcen verfügen, die durch das Internet erweitert werden. Zudem können Informationen auf diese Weise in unterschiedlicher Tiefe zur Verfügung gestellt werden und somit ein breiteres Nutzerspektrum ansprechen (Parycek 2008: 14). Das Angebot kann des Weiteren durch eine Bereitstellung von Informationen in verschiedenen Sprachen erweitert werden (ebd.). Auf dieser Ebene verläuft die Kommunikation nur in eine Richtung: von der Politik zum Bürger (Schoßböck et al. 2018: 18).

3.1.2 Partizipation durch Konsultation

Auf der zweiten Ebene, der Konsultation, findet Kommunikation in mehr als nur einer Richtung statt (ebd.). Bei der „**konsultativen Öffentlichkeitsbeteiligung**“ steht der Meinungsaustausch und die Diskussion im Mittelpunkt (Kleinsteuber/Hagen 1998: 133). Diese politische Kommunikation kann zwischen der Politik und den Bürgern, aber auch unter den Bürgern untereinander stattfinden (Kleinsteuber 2001: 19). Auch im Bereich der konsultativen Öffentlichkeitsbeteiligung erweitert das Internet die Möglichkeiten im Vergleich zu herkömmlichen Kommunikationskanälen. Instrumente dieser Partizipationsebene sind beispielsweise Internetforen, Online-Chats oder ein elektronisches Beschwerdemanagement (Kersting 2012: 26; Parycek 2008: 10). Abhängig von der Anzahl der Akteure auf Sender- und Empfängerseite können auf der sozialen Ebene die Kommunikationsvorgänge unter anderem als „one-to-one“, „one-to-many“ und „many-to-many“ bezeichnet werden (Keding 2015: 65; Morris/Ogan 1996: 42f.). Während mittels Chats lediglich eine One-to-one-Kommunikation möglich ist, können über Gruppenchats und soziale Netzwerke wie Twitter und Facebook viele Personen miteinander in Kontakt kommen, wodurch eine Many-to-Many-Kommunikation möglich wird (Kneuer 2013: 11). Blogs mit Kommentarfunktion ermöglichen hingegen eine Kommunikation eines Senders mit vielen Empfängern (one-to-many). Durch diese Einbeziehung der Bürger können neue Ideen entstehen und ausgetauscht, eigene Standpunkte verdeutlicht und diejenigen anderer kommentiert werden (Kleinsteuber 2001: 19; Kersting 2012: 27). Somit kann schließlich ein politischer Gegenstand aus verschiedenen Perspektiven beleuchtet werden und die Meinungen der Bürger

können bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden (Kleinsteuber 2001: 19; Parycek 2008: 10f.). Diese Beteiligung kann anlassbezogen stattfinden oder aber im Rahmen eines kontinuierlichen Austausches, beispielsweise als monatlicher Bürgerdialog (Parycek 2008: 11).

3.1.3 Partizipation durch Kooperation

Die dritte Ebene der Partizipation umfasst die „**kooperative Öffentlichkeitsbeteiligung**“, in deren Mittelpunkt die Mitbestimmung steht (Parycek 2008: 10ff.). Die beiden zuvor genannten Ebenen der Partizipation bilden die Basis der dritten Ebene (ebd.: 11). Informierte Bürger, die im Rahmen der konsultativen Bürgerbeteiligung ihre Meinung bilden und einbringen konnten, haben nun die Möglichkeit, aktiv Einfluss auf die Entscheidungsfindung zu nehmen (ebd.). Die Verantwortung für die finale Entscheidung verbleibt hierbei jedoch bei der Politik (Macintosh 2003: 32). Zu den Methoden auf dieser Ebene zählen E-Polls, Bürgerhaushalte oder E-Petitionen (Schoßböck et al. 2018: 20). E-Polls sind unverbindliche Online-Umfragen, mit denen die Politik die Meinungen der Bürger erheben kann (Meier 2009: 166). Bürgerhaushalte hingegen erlauben die aktive Beteiligung der Bürger an der Aufstellung des Haushaltsplans einer Organisation (Sachs et al. 2018: 45). Der Grad der Bürgerbeteiligung kann dabei auch variieren und reicht vom Einreichen von Vorschlägen, über Diskussionen bis hin zu Abstimmungen, einzelne Vorschläge betreffend (Kersting 2012: 29). Im Rahmen von E-Petitionen können die Bürger über die Themensetzung von Treffen einer Organisation mitbestimmen (OECD 2003: 14). Über diese formalen Ersuche, die Bürger an Parlamente oder andere höhere Autoritäten richten können, ist eine Einflussnahme auf die Entscheidungsfindung möglich (Macintosh 2003: 56).

3.1.4 Partizipation durch Mitentscheidung

Mit der vierten und letzten Ebene der Partizipation ist schließlich der maximale Grad der Verbindlichkeit erreicht (Parycek 2008: 10). Die Bürger werden auf dieser Ebene selbst zu Entscheidungsträgern (ebd.). Zentrales Partizipationsinstrument hierbei ist die Durchführung von rechtsverbindlichen Wahlen mit Hilfe elektronischer Unterstützung, das **E-Voting** (ebd.: 39). Elektronische Wahlen können auf unterschiedliche Art und Weise erfolgen (Meier 2009: 165f.). Elektronische Abstimmungsgeräte und vernetzte Wahlmaschinen können in Wahllokalen installiert werden und die spätere Auswertung erleichtern (ebd.: 166). Internetbasierte Wahlen hingegen ermöglichen eine in einem festgelegten Zeitraum ortsunabhängige und zeitlich flexiblere Durchführung (ebd.: 167). Hierbei kommen

keine Wahlcomputer oder Wahlmaschinen in Wahllokalen zum Einsatz, stattdessen erfolgen die Wahlen dezentral über das Internet von privaten PCs, Handys oder Tablets (Will 2002: 17). Diese Distanzwahlen in Form von Online- bzw. Internet-Wahlen können somit als elektronischer Gegenpart zur Briefwahl gesehen werden (Schweighofer et al. 2018: 75; Volkamer 2009: 18). Durch diese Art der Durchführung von Wahlen werden die Hürden für eine Teilnahme gesenkt, indem der Gang zum Wahllokal entfällt (Volkamer 2009: 18). Die Stimmabgabe ist für die Bürger dann von zu Hause, von der Arbeit oder von unterwegs aus mittels Smartphone oder Tablet möglich (Goos et al. 2016: 136). Goos et al. sehen dies vor allem als Vorteil für jüngere Wähler, da diese besonders vertraut mit dem Internet seien und die Stimmabgabe durch nur wenige Klicks - beispielsweise zwischen einem YouTube-Video und einem Facebook-Post - erfolge (2016: 136). Dieses Herabsetzen der Hürden durch Online-Wahlen kann sich positiv auf die Wahlbeteiligung auswirken (Will 2002: 18). Zudem bringen internetbasierte Wahlen die Möglichkeit einer Kostensenkung mit sich (Goos et al. 2016: 136). Dieser Effekt könnte sich langfristig durch einen geringeren Personalaufwand bei der Auszählung der Stimmen und durch den Wegfall oder die Reduktion der Herstellungskosten von Stimmzetteln ergeben (ebd.).

Neben den genannten Chancen durch Online-Wahlen ergeben sich jedoch auch Risiken (Will 2002: 19f.). Das größte Risiko betrifft hierbei die Sicherheit von Wahlen (Hall 2012: 168). Meier stellt hierzu fest, dass obwohl auch konventionelle Wahlverfahren nicht frei von Sicherheitsrisiken seien, viele Bürger elektronische Verfahren als nicht vertrauenserweckend erachteten (2009: 168). Dies sieht er darin begründet, dass abstrakte Verschlüsselungsmethoden und digitale Signaturen viele Bürger überfordern würden (ebd.). Um das Vertrauen in die Sicherheit dieser Systeme zu stärken, ist es jedoch notwendig, dass Technologien entwickelt und eingesetzt werden, die Datenschutz und Datensicherheit gewährleisten (Leitner 2018: 5). Prandini und Ramilli sehen im Vertrauen der Bürger eine fundamentale Voraussetzung für eine weitreichende Einführung elektronischer Systeme in Wahlprozesse (2012: 43). Erforderlich sind dieses Vertrauen und der Schutz der Privatsphäre der Bürger auf allen Ebenen der Partizipation (Leitner 2018: 5). Jedoch erfordern rechtsverbindliche Wahlen ein besonderes Maß an Sicherheit. Unter anderem ist eine sichere Authentifikation des Wahlberechtigten notwendig, um das Vertrauen der Bürger in ein solches Wahlsystem sicherzustellen. Dies ist erforderlich, um zweifelsfrei festzustellen, dass die abstimmende Person dazu auch berechtigt ist und dies schließlich auch nur einmal tut (Volkamer 2009: 25). Das ist eine unabdingbare Voraussetzung auf dieser Ebene der

Partizipation, wenn rechtsverbindliche Wahlen durchgeführt werden sollen. Bei den ersten drei Ebenen ist dies nicht zwingend notwendig, da hier die Verantwortung für die letztgültige Entscheidung stets bei der Politik verbleibt (Kersting 2012: 29; Meier 2009: 166). Bei Online-Wahlen muss zudem sichergestellt werden, dass das Ergebnis nicht manipuliert werden kann und Stimmen nicht durch Pannen verloren gehen können (Meier 2009: 170). Vor dem Hintergrund, dass die privaten Geräte, die zur Stimmabgabe genutzt werden, nicht der Kontrolle der für die Durchführung der Wahl zuständigen Stelle unterliegen, ist dies besonders problematisch (Volkamer 2009: 18).

Die für demokratische Legitimation vermittelnde Wahlen in Deutschland geltenden Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 GG müssen auch bei internetbasierten Wahlen Beachtung finden. Wie unter 2.4 näher erläutert, müssen entsprechende Wahlen frei und geheim sein. Die **Freiheit** der Wahl kann nur bei Präsenzwahlen in Wahllokalen zumindest insofern gewährleistet werden, dass die Stimmabgabe frei von aktueller Einflussnahme bleibt (Will 2002: 118; Holznagel/Hanßmann 2001: 61). Schon bei Briefwahlen kann nicht mehr gewährleistet werden, dass die Stimmabgabe, die außerhalb eines öffentlichen Wahllokals stattfindet, ohne Beeinflussung und Zwang erfolgt (BVerfG, 2 BvC 2/66, Rn. 22). Eine ähnliche Gefährdung ergibt sich somit auch bei Online-Wahlen (Will 2002: 119). Somit liegt auch bei internetbasierten Wahlen die Verantwortung beim Wähler selbst, dafür Sorge zu tragen, dass er seine Stimme ohne Beeinflussung abgeben kann (ebd.: 125). Zudem könnte im Rahmen von Online-Wahlen den Wählern die Möglichkeit gegeben werden, die von ihnen abgegebene Stimme bis zum Ende des Wahlzeitraums zu ändern (ebd.: 124). Damit bestünde die Möglichkeit, eine unter Zwang oder unzulässiger Beeinflussung abgegebene Stimme zu revidieren (ebd.) Über diese Option verfügen Urnen- und Briefwähler nicht, was somit ein Vorteil einer Online-Wahl darstellen würde (ebd.). Der eng mit dem Grundsatz der Freiheit der Wahl verbundene Grundsatz der **geheimen** Wahl muss ebenfalls Beachtung finden und auch hier ergeben sich Besonderheiten in Bezug auf Online-Wahlen. Wie auch bei der Briefwahl besteht auch bei Online-Wahlen die Möglichkeit einer Beobachtung des Vorgangs der Stimmabgabe (Dopatka 2005: 38). Dieses Defizit sowie die mangelnde Überprüfbarkeit der freien Wahl hat das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf Briefwahlen für verfassungskonform erklärt, da somit dem Grundsatz der **Allgemeinheit** in besonderer Weise Rechnung getragen wird (2 BvC 2/66). Dies würde auch auf internetbezogene Wahlen zutreffen, da auch hierbei der Gang ins Wahllokal entfällt und somit Hürden für eine Wahlteilnahme abgebaut würden. Dementsprechend dürften

zumindest insoweit keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen Online-Wahlen bestehen. Jedoch verlangt der Grundsatz der geheimen Wahl auch, dass eine abgegebene Stimme nicht mit dem Wähler in Verbindung gebracht werden darf (Kahlert 2014: 89). Dies ist ein zentrales Problem von Online-Wahlen, da der Wähler zur Prüfung der Stimmberechtigung vor der Stimmabgabe eindeutig identifiziert werden muss (Holznagel/Hanßmann 2001: 61). Damit internetbasierte Wahlen dem Grundsatz der geheimen Wahl entsprechen, muss somit eine Authentifizierung des Wählers erfolgen, ohne dass seine abgegebene Stimme mit seiner Person in Verbindung gebracht werden kann (ebd.). Zudem muss durch entsprechende Verschlüsselung der Daten sichergestellt werden, dass die abgegebene Wählerstimme weder bei der Eingabe, noch bei der Übermittlung von Unbefugten ausgelesen werden kann (Will 2002: 136f.). Bezüglich des Grundsatzes der **Öffentlichkeit** stellt das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 03.03.2009 zum Einsatz von Wahlcomputern bei der Bundestagswahl fest, dass die wesentlichen Schritte von Wahlhandlung und Ergebnisermittlung zuverlässig und ohne besondere Sachkenntnis von den Wählern und interessierten Bürgern überprüfbar sein müssen (2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07, Rn. 116ff.). Demnach genügt es bei demokratischer Legitimation verleihenden Wahlen nicht, wenn dem Wähler ausschließlich über eine elektronische Anzeige mitgeteilt wird, dass seine Stimme ordnungsgemäß registriert worden ist (ebd.). Ebenso reicht es nach den Ausführungen des Verfassungsgerichts nicht aus, wenn die Ablage der abgegebenen Stimmen ausschließlich auf einem elektronischen Speicher erfolgt (ebd.: Rn. 120). Schließlich ist es die Aufgabe des Gesetzgebers zu regeln, wie die Nachvollziehbarkeit der wesentlichen Schritte des Wahlverfahrens, unter Beachtung der genannten Voraussetzungen, sichergestellt werden kann (ebd.: Rn. 115-117). Diese Nachvollziehbarkeit der Wahlgänge definiert das Bundesverfassungsgericht als eine wesentliche Voraussetzung für ein begründetes Vertrauen der Bürger in den korrekten Ablauf der Wahl (ebd.: Rn. 106). Dem Grundsatz der **Gleichheit** der Wahl kommt bei Online-Wahlen dann besondere Bedeutung zu, wenn es um die zuvor erwähnte sichere Authentifikation des Wahlberechtigten geht (Holznagel/Hanßmann 2001: 59). Nur so kann sichergestellt werden, dass ein Wahlberechtigter seine Stimme nicht mehrfach abgeben kann (ebd.). Der Grundsatz der **Unmittelbarkeit** der Wahl hingegen wird durch internetbasierte Wahlen nicht berührt (ebd.: 63).

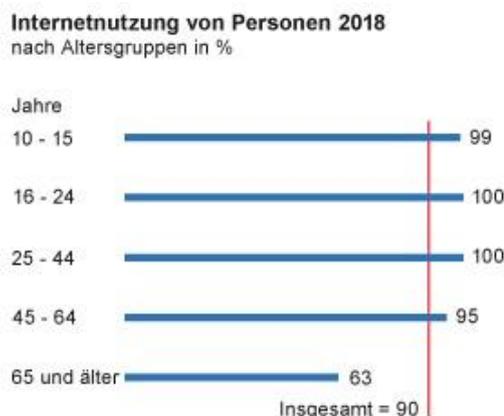
Im folgenden Abschnitt steht nun die Problematik des „Digital Divide“ im Fokus, von welcher alle soeben dargestellten Ebenen der Partizipation betroffen sind.

3.2 Digital Divide

Der Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien im Zusammenhang mit der demokratischen Partizipation der Bürger bringt viele Vorteile mit sich. Die Möglichkeit der zeit- und ortsunabhängigen Ausübung der Partizipationsoptionen senkt die Hürden für Bürger, sich aktiv in demokratischen Prozessen zu beteiligen (Brandt/Volkert 2002: 20). Die weite Verbreitung der Technologien in den deutschen Haushalten erweitert die Reichweite elektronischer Verfahren zur Bürgerbeteiligung. Falck et al. beschreiben die Vorteile des Massenmediums Internet wie folgt: „Information can now be distributed at high speed, low cost, and more extensively, bringing more egalitarian access to the production and consumption of information“ (2014: 2238). Jedoch profitieren nicht alle Bürger gleichermaßen von diesen Vorteilen (Schoßböck et al. 2018: 29). Damit die Bürger die neuen, auf Informations- und Kommunikationstechnologie zurückgreifenden Optionen der Partizipation durch das Internet nutzen können, benötigen sie sowohl Zugang zum Internet, als auch die Fähigkeit, damit umzugehen (Kneuer 2013: 16f.). Das Problem, das sich aus der Kluft zwischen denjenigen, die Internet nutzen, und denjenigen, die es aus den beiden genannten Gründen nicht nutzen können, wird „Digital Divide“ genannt (Hall 2012: 158). Von Bedeutung ist hierbei, inwieweit die materielle Voraussetzung des Internetzugangs und die persönliche Voraussetzung der Nutzungskompetenz von soziodemographischen Faktoren abhängig ist (Goos et al. 2016: 146).

Wie zu Beginn des dritten Kapitels erwähnt, verfügen 92,7 Prozent der deutschen Haushalte über einen Internetanschluss (Destatis 2018). Dennoch gibt es erhebliche regionale Unterschiede, was beispielsweise die Schnelligkeit des Internets angeht (ebd.: 17). Auch wenn nahezu alle Haushalte in Deutschland über einen Internetanschluss verfügen, haben nach den Angaben des Statistikamtes der Europäischen Union aus dem Jahr 2018, 5 Prozent der deutschen Bevölkerung zwischen 16 und 74 Jahren noch nie das Internet genutzt (Eurostat 2018). Unter denjenigen Personen, die das Internet nutzen, gibt es auch deutliche Unterschiede bezogen auf das Alter, wie die nachfolgende Abbildung verdeutlicht.

Abbildung 3 - Internetnutzug nach Alter



Quelle: Destatis 2018a.

Wie aus Abbildung 3 hervorgeht, nutzen nahezu alle Personen unter 45 Jahren das Internet, während die Anzahl der Nutzer mit steigendem Alter abnimmt. Bei der Bevölkerungsgruppe der über 64-Jährigen nutzen nur noch 63 Prozent das Internet. Signifikante Unterschiede ergeben sich diesbezüglich auch bei der Differenzierung nach dem Bildungsstand⁴ (Destatis 2018b: 14). Während 96 Prozent der Personen mit einem hohen Bildungsstand das Internet nutzen und es bei Personen mit mittlerem Bildungsstand noch 90 Prozent sind, nutzen nur 79 Prozent der Personen mit niedrigem Bildungsstand das Internet (ebd.). Zudem sind Unterschiede zwischen den Geschlechtern bei der Internetnutzung festzustellen (Destatis 2019). Während im Jahr 2018 88 Prozent der männlichen Bevölkerung das Internet nutzen, waren dies nur 80 Prozent der weiblichen Bevölkerung (ebd.).

Diese ungleiche Verteilung der Internetnutzung zeigt, dass die zuvor von Falck et al. genannten Vorteile des Massenmediums Internet nicht uneingeschränkt gelten. Ein gleicher Zugang der Bürger zu Informationen und anderen Formen der Partizipation über das Internet ist folglich (noch) nicht gegeben. Durch diese Problematik des „Digital Divide“ besteht somit die Gefahr einer gesellschaftlichen Spaltung in Informierte und Uninformierte (Wienhöfer et al. 2002: 15). Um eine möglichst umfassende Partizipation der Bürger zu erreichen, können die Angebote der E-Democracy nur eine Ergänzung zu den herkömmlichen Optionen sein, nicht aber ein Ersatz dieser.

⁴ Bildungsstand nach der internationalen Bildungsklassifikation (ISCED) 2011. Hoher Bildungsstand: Promotion, Hochschulabschluss, Meister. Mittlerer Bildungsstand: Abgeschlossene Berufsausbildung, Fachhochschulreife. Niedrigerer Bildungsstand: Haupt- oder Realschulabschluss, fehlender Schulabschluss.

Nachdem die Chancen und nun auch die Risiken der neuen Partizipationsoptionen im Rahmen von E-Democracy in der Theorie vorgestellt wurden, sollen diese nun anhand von Beispielen aus der Praxis beleuchtet werden.

3.3 Auf Erfahrung aufbauen - Anwendungsbeispiele

Die vorgestellten neuen Optionen der Partizipation kommen in verschiedenen Bereichen zum Einsatz. Erfahrungen aus den in die Praxis umgesetzten Verfahren elektronischer Beteiligung, ob erfolgreich oder gescheitert, können bei zukünftigen Planungen hilfreich sein (Sachs et al. 2018: 41). Nachfolgend sollen daher beispielhaft für jede Ebene der Beteiligung einige durchgeführte Projekte vorgestellt werden.

Auf der **ersten Ebene**, der informativen Öffentlichkeitsbeteiligung, steht die politische Informationsbeschaffung im Mittelpunkt. Das Beschaffen von politischen Informationen ist durch die Verbreitung des Internets wesentlich erleichtert worden. Beispielsweise verfügen nahezu alle politischen Parteien über eine Homepage, die über das Wahlprogramm, aktuelle Debatten und Projekte oder die eigenen Kandidaten informiert. So können beispielsweise auch Informationen über die Ökologisch-Demokratische Partei (ÖDP) über deren Homepage abgerufen werden, was zeigt, dass selbst vermeintlich unbekannte Parteien die technischen Möglichkeiten nutzen, um auf der ersten Ebene der Partizipation zu agieren (www.oepd.de). Diese Partei erreichte bei der Bundestagswahl 2017 einen Stimmenanteil von 0,4 Prozent (Bundeswahlleiter 2017). Nicht nur politische Parteien, sondern auch die Organe des Staates nutzen das Internet zur Bereitstellung von Informationen. So werden zum Beispiel alle Sitzungen des Deutschen Bundestages sowie bestimmte Ausschusssitzungen live übertragen und sind zudem als Aufzeichnung verfügbar. Im Jahr 2018 wurden die Aufzeichnungen 3,2 Millionen Mal aufgerufen, während es im Vorjahr noch 1,8 Millionen Aufrufe waren (A2). Wie aufgezeigt, kann die Informationsbereitstellung auf verschiedenen Wegen erfolgen und wird, wie im Falle der Sitzungsübertragungen aufgezeigt, rege genutzt.

Auch die Kommunikation zwischen der Politik und den Bürgern sowie den Bürgern untereinander - auf der **zweiten Ebene** der Partizipation - findet in unterschiedlichen Formen statt. Nahezu alle politischen Parteien, viele Politiker und Staatsorgane sind auch auf dieser Ebene in sozialen Netzwerken wie Facebook, Instagram oder Twitter aktiv. Dem Facebook-Auftritt der Partei Die Linke folgen beispielsweise über 260.000, dem der Bundesregierung 539.000 Menschen, wodurch sie über alle neuen Veröffentlichungen auf dieser

Seiten informiert werden (Facebook 2019; Facebook 2019a). Ähnlich sieht es in den anderen Netzwerken aus, wo Regierungssprecher Steffen Seibert 912.000 Menschen bei Twitter folgen und 808.000 Menschen den Account von Bundeskanzlerin Angela Merkel bei Instagram abonniert haben (Twitter 2019; Instagram 2019). Auf diesen Seiten werden von den Politikern Textbeiträge, Bilder oder Videos veröffentlicht und die Bürger können mithilfe einer Kommentarfunktion ihre Meinung äußern und in Kontakt treten. Diese Form der Beteiligung ist jedoch nicht unumstritten. Aufgrund der Tatsache, dass diese Diskussionen nahezu ungefiltert, unmoderiert und anonym erfolgen, werden diese nicht immer sachlich geführt (Kersting 2012: 26). So verkündete der Co-Vorsitzende der Grünen Robert Habeck im Januar 2019 seinen Rückzug aus den sozialen Netzwerken (Habeck 2019). In keinem anderen digitalen Medium gebe es so viel Hass, Böswilligkeit und Hetze wie bei Twitter, begründete Habeck seinen Entschluss (ebd.). Das Internet senkt die Hürden für eine Kommunikation zwischen der Politik und den Bürgern und bietet die Möglichkeit, eine große Anzahl an Personen zu erreichen. Durch die bewusste Verbreitung von Falschinformationen oder durch unsachliche Diskussionsführung sind dem ungefilterten Austausch jedoch Grenzen gesetzt.

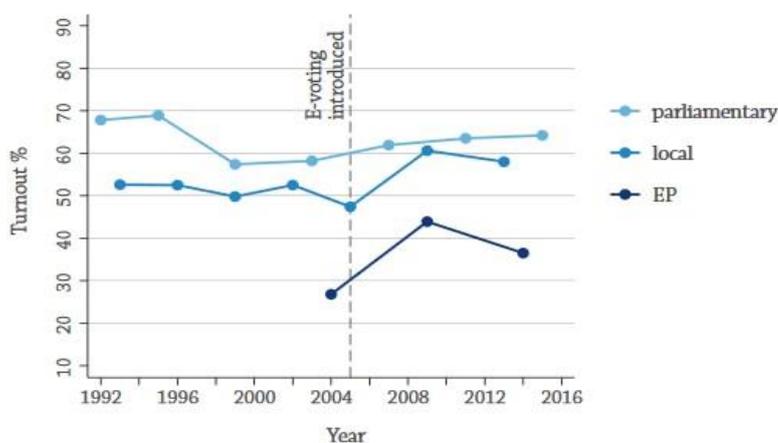
Der Grad der Verbindlichkeit nimmt mit der **dritten Ebene** der Partizipation weiter zu. Im Jahr 2018 führte beispielsweise die Europäische Union eine Online-Umfrage zur Abschaffung oder Beibehaltung der Zeitumstellung durch (EU 2018: 2). Dabei wurden 4,6 Millionen gültige Stimmen abgegeben (ebd.). Auf den ersten Blick scheint die Umfrage ein eindeutiges Ergebnis geliefert zu haben. So gaben 76 Prozent der Abstimmenden an, negative Erfahrungen mit der Zeitumstellung gemacht zu haben und 84 Prozent votierten für deren Abschaffung (ebd.: 5f.). Bei Betrachtung der Zusammensetzung der abgegebenen Stimmen wird jedoch offensichtlich, dass sich diese sehr ungleichmäßig auf die einzelnen EU-Staaten verteilen. 70 Prozent der abgegebenen Stimmen kommen aus Deutschland, was ca. 3,1 Millionen Stimmen und 3,79 Prozent der Bevölkerung entspricht (ebd.: 4; Zeit 2018). Aus Rumänien hingegen kamen nur ca. 8000 Stimmen, was 0,04 Prozent der Landesbevölkerung entspricht (Zeit 2018). Die Abstimmung ist somit schon allein in Bezug auf die Länderverteilung nicht repräsentativ. Das Fehlen von Repräsentativität ist ein grundsätzliches Problem von E-Polls (Kersting 2012: 29). Dies ist bedingt durch verschiedene Faktoren, wie dem Problem des „Digital Divide“, mangelnder Authentifizierung der Abstimmenden oder schlicht der mangelnden Bekanntheit der Umfrage (ebd.). Der Grund für die Veröffentlichung dieser Umfrage ist unter anderem die steigende Anzahl der Bürgeranfra-

gen an die EU-Kommission zu diesem Themenbereich (EU 2018: 2). Anfragen der Bürger können formell in Form von Petitionen mit oder ohne Bitte um Veröffentlichung auch an den Deutschen Bundestag gerichtet werden (BT-Drucksache 19/2250: 6). Im Jahr 2017 wurden insgesamt 11.507 Petitionen eingereicht, 3.741 davon wurden als E-Petition auf elektronischem Wege eingereicht (Bundestag 2018). 703 Petitionen wurden im Internet veröffentlicht und über 165.000 Mal auf elektronischem Wege unterzeichnet (BT-Drucksache 19/2250: 6). Für die Unterzeichnung einer Petition über das Internet ist eine Registrierung auf der Internetseite des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages erforderlich (ebd.). Die 2,1 Millionen registrierten Nutzer dieses Petitionsportals haben auch die Möglichkeit, die Eingaben in Diskussionsforen zu erörtern (ebd.). Die sozialen Netzwerke spielen auch bei dieser Anwendung eine nicht unbedeutende Rolle. So fanden im Jahr 2017 30 Prozent der Nutzer der Petitionsplattform den Weg hierhin über diese Netzwerke, auf denen um Unterstützung für die eingereichten Anliegen geworben wurde (ebd.). Ein weiteres Instrument der Partizipation auf dieser Ebene sind Bürgerhaushalte. Die Stadt Darmstadt hat beispielsweise ihre Einwohner aufgerufen, Vorschläge für den aufzustellenden Haushalt zu machen und zu kommentieren (Darmstadt 2018: 3). Für den Bürgerhaushalt 2017 wurden 187 Vorschläge gemacht und 279 Kommentare eingebracht (ebd.: 5). Die Beteiligung ist dabei online, vor Ort, per Fax oder Post möglich (ebd.: 3). Online waren 2.949 Nutzer registriert, was einer Steigerung um 14,1 Prozent im Vergleich zum Vorjahr bedeutet (ebd.: 6). Per Abstimmung werden für jeden Stadtteil sowie gesamtstädtisch jeweils die drei besten Vorschläge bestimmt, welche anschließend in eine Magistratsvorlage aufgenommen und diskutiert werden (ebd.: 5). Auch auf dieser Ebene werden durch den Einsatz von E-Democracy-Elementen die Hürden für eine Beteiligung gesenkt. In den Fällen des Bürgerhaushaltes und der Petitionen fungiert die elektronische Variante stets nur als zusätzliches Angebot, nicht aber als Ersatz herkömmlicher Methoden. E-Polls erfolgen in der Regel ausschließlich internetbasiert, was jedoch auch ein Grund für die stark eingeschränkte Repräsentativität ist.

Auf der **finalen Ebene** der Bürgerbeteiligung ist der maximale Grad der Verbindlichkeit erreicht und somit sind hier die Anforderungen an Datensicherung und Datenschutz am höchsten. E-Voting kommt daher bislang in nur wenigen Staaten zum Einsatz. Eine gewisse Vorreiterstellung nimmt hierbei Estland ein. In dem baltischen Staat besteht bereits seit dem Jahr 2005 die Möglichkeit des E-Votings bei Kommunal-, Parlaments- und Europawahlen (Hall 2012: 159). Ein mehrstufiges Verfahren soll dabei sicherstellen, dass der

Wahlvorgang geheim und sicher abläuft (Reiners 2017). Zunächst muss eine Wahlsoftware auf den PC oder Laptop heruntergeladen werden (Valimised o.J.). Die Authentifikation des Wählers ist anschließend über zwei Wege möglich. Zum einen ist dies mithilfe des Personalausweises, der mit einer digitalen Signatur ausgestattet ist, möglich (ebd.). Zum anderen ist dieser Vorgang auch mittels einer sogenannten „Mobile-ID“ über ein Mobiltelefon möglich (Valimised o.J.). Nachdem der Wähler seine Identität und somit seine Wahlberechtigung nachgewiesen hat, erfolgt die Stimmabgabe. Vor der Ergebnisermittlung wird die Stimme von der persönlichen digitalen Signatur des Wählers getrennt und verschlüsselt (Goos et al. 2016: 159). E-Voting stellt in Estland eine Ergänzung zur herkömmlichen Urnenwahl in Wahllokalen und zur Briefwahl dar (Valimised o.J.a). Die Möglichkeit der Online-Stimmabgabe besteht vom zehnten bis zum vierten Tag vor der Wahl (ebd.). Die Wähler können mehrfach online abstimmen, es zählt jeweils die zuletzt abgegebene Stimme (Reiners 2017). Die Akzeptanz des E-Votings in der Bevölkerung ist seit dessen Einführung stark angestiegen (Valimised o.J.b). Während zur Einführung im Jahr 2005 1,9 Prozent der Stimmen online abgegeben wurden, waren es bei der Parlamentswahl im März 2019 bereits 43,8 Prozent (ebd.; Valimised 2019). Ein Ziel, welches mit der Einführung des E-Votings erreicht werden sollte, war die Steigerung der Wahlbeteiligung (Reiners 2017). Bei der Betrachtung der Entwicklung der Wahlbeteiligung bei den Wahlen auf den unterschiedlichen politischen Ebenen ergibt sich jedoch kein einheitliches Bild (Valimised o.J.b). Die nachfolgende Abbildung zeigt den Verlauf der Wahlbeteiligung bei den Parlaments-, Kommunal- und Europawahlen seit dem Jahr 1999.

Abbildung 4 - Wahlbeteiligung in Estland



Quelle: Solvak/Vassil 2016: 11.

Bei den Parlamentswahlen 1999 und 2003 gaben 57,4 bzw. 58,2 Prozent der Wahlberechtigten ihre Stimme ab (NEC 2016: 48ff.). Nach der Einführung des E-Votings stieg die Wahlbeteiligung kontinuierlich an auf 64,2 Prozent im Jahr 2015 (ebd.). Bei den Parlamentswahlen im März 2019 sank die Wahlbeteiligung allerdings wiederum leicht auf 63,7 Prozent (Valimised 2019). Während die Wahlbeteiligung bei der erstmaligen Anwendung des E-Votings bei den Kommunalwahlen 2005 zunächst von 52,5 Prozent im Jahr 2002 auf 47,4 Prozent zurück ging, stieg diese bei den Wahlen im Jahr 2009 auf 60,6 Prozent an (NEC 2016: 48ff.). Seit diesem Höchstwert sank die Wahlbeteiligung jedoch wieder auf zuletzt 53,3 Prozent im Jahr 2017 (Valimised o.J.b). Auch bei den Europawahlen ist nach der Einführung des E-Votings zunächst eine Steigerung der Wahlbeteiligung zu beobachten, jedoch sank diese auch hier wieder auf zuletzt 36,5 Prozent im Jahr 2014 (ebd.). Aus diesen Werten lässt sich die These, dass E-Voting generell zu einer höheren Wahlbeteiligung führt, nicht bestätigen. Im Rahmen einer Studie von Trechsel und Vassil wurden Nachwahlumfragen zu den ersten vier Wahlen mit der Möglichkeit zur Online-Stimmabgabe ausgewertet, um die Auswirkungen auf die Wahlbeteiligung bewerten zu können (2010: 3). Im Durchschnitt der vier Wahlen gaben 75,2 Prozent der Urnenwähler an, dass sie an jeder Wahl teilnehmen, während dies 67,1 Prozent der E-Voting-Nutzer meinten (ebd.). 21,7 Prozent der Urnenwähler gab an, dass sie an einigen Wahlen teilnehmen, wobei dies auf 29,2 Prozent der Internetwähler zutraf (ebd.). Dass sie von Zeit zu Zeit wählen gehen, gaben 2,8 Prozent der Urnenwähler und 3,5 Prozent der E-Voting-Nutzer an (ebd.). Dabei wird deutlich, dass E-Voting vor allem diejenigen Wähler anspricht, die nicht regelmäßig an Wahlen teilnehmen (ebd.: 32). Zudem wurden die Wähler gefragt, ob sie sich auch an der Wahl beteiligt hätten, wenn es die Möglichkeit des E-Votings nicht gegeben hätte (ebd.: 33). Durchschnittlich gaben 11,5 Prozent der Befragten an, dass sie vermutlich ohne die E-Voting-Option nicht gewählt hätten (ebd.). Ebenso gaben 3,2 Prozent an, dass sie in diesem Fall definitiv nicht an der Wahl teilgenommen hätten (ebd.). Demnach hätte die Wahlbeteiligung bei den estnischen Kommunalwahlen 2009 um 2,6 Prozentpunkte niedriger ausfallen können, wenn es die Möglichkeit der Online-Stimmabgabe nicht gegeben hätte (ebd.: 36).

Bedenken bezüglich der Sicherheit des E-Votings gab und gibt es auch in Estland (Leuzinger 2018). Im Jahr 2014 untersuchte eine unabhängige Gruppe von Cybersicherheitsspezialisten das estnische E-Voting-System und attestierte diesem erhebliche Sicherheitslücken

(ebd.). Bislang ist es jedoch noch nicht zu nennenswerten Sicherheitsproblemen gekommen (Reiners 2017; Leuzinger 2018).

Auch in anderen Staaten der Welt wurde oder wird E-Voting eingesetzt und steht auch dort im Fokus der Forscher. Goodman und Stokes geben beispielsweise an, dass die Einführung von E-Voting die Wahlbeteiligung um 3,5 Prozent steigern kann (2018: 10f.). Diesen Wert stützen sie auf eine Untersuchung von Lokalwahlen im kanadischen Bundesstaat Ontario, in dem Wahlen auch online möglich sind (ebd.). Der Erwartung, dass durch die Einführung von E-Voting die Kosten für die Durchführung einer Wahl gesenkt werden können, tritt Ondrisek entgegen und gibt an, dass diese in den meisten Fällen zunächst gestiegen seien (2009: 374). Eine Amortisierung nehme laut Reimers größere Zeiträume in Anspruch (2017). Die Erfahrungen aus der Praxis zeigen, dass E-Voting die in diese Methode gesetzten Erwartungen nicht alle oder nicht alle vollumfänglich erfüllt. Im Vorfeld einer erstmaligen Anwendung von E-Voting, muss deshalb sehr genau abgewogen werden, ob die zu erwartenden Chancen die Risiken im speziellen Einzelfall rechtfertigen. Die Erfahrungen aus der Praxis können hierbei wichtige eine Unterstützung darstellen.

4 E-Democracy bei Sozialwahlen

Nachdem im Kapitel 3 die Chancen und Risiken der E-Democracy beschrieben wurden, soll nun diskutiert werden, inwieweit diese Partizipationsoptionen bei den Sozialwahlen zum Einsatz kommen können, um zielgerichtet die im zweiten Kapitel beschriebenen Defizite zu beheben. Der Anfang des 2. Kapitels zeigte auf, dass an Sozialwahlen verschiedenste Akteure mit zum Teil divergierenden Interessen beteiligt sind. Um diese möglichst aktuell erheben und abbilden zu können, wurden Experten-Interviews mit Vertretern unterschiedlicher Positionen geführt. Die nachfolgenden Ausführungen werden somit um deren Aussagen ergänzt, sodass ein möglichst breitgefächertes Meinungsbild abgebildet werden kann. Dazu wurden folgende Personen in der Reihenfolge der zeitlichen Interview-Abfolge befragt:

Bernhard Schneider⁵ ist Mitarbeiter einer Ersatzkasse in einer Führungsposition im Bereich der sozialen Selbstverwaltung. Zu seinen Aufgaben gehören die Betreuung der Selbstverwalter seiner Ersatzkasse, die Vorbereitung von Verwaltungsratssitzungen sowie die Vorbereitung der Sozialwahlen (A3).

⁵ Die Namen des Mitarbeiters und der Krankenkasse wurden auf Wunsch des Interviewten anonymisiert.

Dr. Frank Nullmeier als Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bremen und Leiter der Arbeitsgruppe „Politische Theorie des Sozialstaats“ des Forschungszentrums „Ungleichheit und Sozialpolitik“ ist einer der Autoren des Gutachtens zur „Geschichte und Modernisierung der Sozialversicherungswahlen“ aus dem Jahr 2008 (Uni Bremen 2018; Braun et al. 2008) (A4).

Horst Zöllner ist stellvertretender Verwaltungsratsvorsitzender der DAK-Gesundheit (DAK 2018). Herr Zöllner ist einer von zwei Arbeitgebervertretern im Selbstverwaltungsorgan der Ersatzkasse über die Liste „Bundesarbeitgeberverband Chemie e.V. / Handelsverband Deutschland - HDE e.V.“ (ebd.) (A5).

Dagmar König ist als Arbeitnehmervertreterin alternierende⁶ Vorstandsvorsitzende der Deutschen Rentenversicherung Bund (DRV Bund o.J.). Zudem ist Frau König Mitglied des Bundesvorstandes der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di (ver.di o.J.). In dieser Funktion ist sie unter anderem für Sozialpolitik und die soziale Selbstverwaltung zuständig (ebd.) (A6).

Dieter Schröder ist Verwaltungsratsvorsitzender der DAK-Gesundheit (DAK 2018). Er gehört diesem Organ der Selbstverwaltung als einer von 28 Arbeitnehmervertretern über die gewerkschaftsunabhängige Liste „DAK Mitgliedergemeinschaft e.V. an“ (ebd.) (A7).

Wolfgang Becker ist Leiter der Geschäftsstelle der Bundesbeauftragten für die Sozialversicherungswahlen. Seit dem 01.10.2015 wird dieses Amt für eine Amtszeit von sechs Jahren von Rita Pawelski begleitet. Zu ihrer Aufgabe und der ihres Stellvertreters gehört insbesondere das Treffen aller Maßnahmen zur Vorbereitung und termingerechten Durchführung des Wahlverfahrens aller bundesweit aktiven Sozialversicherungsträger (BMAS 2015). Herr Becker unterstützt sie bei ihrer Tätigkeit (A8).

Zudem wurden Anfragen an die sozialpolitischen Sprecher aller im Deutschen Bundestag vertretenen Fraktionen gerichtet. Eine schriftliche Beantwortung der Fragen erfolgte durch Michael Gerdes von der SPD-Fraktion (A9), Sven Lehmann von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (A10), Uwe Witt von der AfD-Fraktion (A11) und Peter Weiß von der CDU/CSU-Fraktion (A12).

⁶ Gemäß § 5 Abs. 3 der Satzung der DRV Bund wechselt der Vorsitz jährlich zwischen einem Arbeitnehmer- und einem Arbeitgebervertreter. Am 01.10.2018 hat Dagmar König turnusgemäß den Vorsitz übernommen (DRV Bund 2018).

Aufgrund einer besseren Übersichtlichkeit, werden nachfolgend die ersten beiden und die letzten beiden Ebenen der Partizipation jeweils gemeinschaftlich betrachtet. Zunächst erfolgt jeweils eine Darstellung des „Status quo“ der Partizipationsoptionen im Rahmen der Sozialwahlen einschließlich der Bewertungen und Einschätzungen der befragten Experten. Diese münden jeweils in einer Darstellung der konkreten Verbesserungsmöglichkeiten. Hiernach werden die Chancen des Einsatzes von Elementen der E-Democracy zur Behebung der Defizite der Sozialwahlen thesenartig herausgearbeitet und später durch das Aufzeigen von Risiken vervollständigt. Die Schwachpunkte der Sozialwahlen, die nicht mithilfe von E-Democracy aufgefangen werden können, rücken im letzten Abschnitt dieses Kapitels in den Fokus.

4.1 Partizipation durch Information und Konsultation

Wie unter 3.1 erläutert, steht die Kommunikation zwischen den verschiedenen Beteiligten im Vordergrund auf den ersten beiden Ebenen der Partizipation. In den nachfolgenden Abschnitten soll geprüft werden, welche Maßnahmen auf diesen beiden Ebenen der Partizipation bereits durchgeführt werden und welche Verbesserungen notwendig sind, um die Sozialwahlen aus ihrer Krise herauszuführen.

4.1.1 Bestandsaufnahme von Organisation und Medium

Eine Stellschraube im System der Sozialwahlen ist die **Organisation und Koordination** der Wählerinformation, z.B. im Rahmen von Werbekampagnen. Bislang sind die urwählenden Sozialversicherungsträger im Vorfeld der Sozialwahlen für Werbemaßnahmen zuständig (Bundeswahlbeauftragte 2018: 113). Der Bundeswahlbeauftragten selbst steht hierfür kein Budget zur Verfügung (ebd.). Im Rahmen einer informativen Öffentlichkeitsbeteiligung auf der ersten Ebene der Partizipation wurden im Vorfeld der Sozialwahlen 2017 zahlreiche Informationskampagnen initiiert (ebd.). Die größte Aufmerksamkeit erzielte dabei eine gemeinsame Kampagne der Ersatzkassen und der Rentenversicherungsträger DRV Bund und DRV Saarland (ebd.: 113f.).

Eine weitere Stellschraube ist die Wahl und die Ausgestaltung des **Mediums** auf den ersten beiden Ebenen der Partizipation. Die erste Ebene der Partizipation umfasst, wie unter 3.1.1 beschrieben, die politische *Informationsbeschaffung*. Die Internetseite „sozialwahl.de“ der DRV Bund und des Verbands der Ersatzkassen fungierte im Vorfeld der Sozialwahlen 2017 als das zentrale Informationsmedium für die Wahlberechtigten (Bundes-

wahlbeauftragte 2018: 119). Vom Start der Seite im Dezember 2016 bis zum Abschluss der Wahlhandlungen im Oktober 2017 verzeichnete die Seite rund eine Million Besuche (ebd.: 121). Die Seite informierte über Sinn und Zweck der Sozialwahlen sowie Themen der sozialen Selbstverwaltung und ließ einige Selbstverwalter zu Wort kommen (ebd.: 119). Zudem wurde ein Video bereitgestellt, welches Hilfestellung beim Ausfüllen der Wahlunterlagen bot (ebd.). Sowohl die DRV Bund als auch die drei größten Ersatzkassen, nämlich die Techniker Krankenkasse, die Barmer und die DAK-Gesundheit, informieren auf ihren eigenen Internetseiten ausführlich über die Zusammensetzung ihrer Selbstverwaltungsgremien, die gefassten Beschlüsse, die verschiedenen Ausschüsse, die aktuellen Themen sowie die Sitzungstermine der Selbstverwaltungsgremien (DRV Bund o.J.a; TK o.J.; Barmer o.J.; DAK o.J.). Auf der Homepage der DRV Bund ist zusätzlich ein Video über die letzte Sitzung der Vertreterversammlung bereitgestellt worden (DRV Bund o.J.b). Anders sieht es hingegen bei Sozialversicherungsträgern aus, welche Wahlen ohne Wahlhandlung durchführen. So finden sich beispielsweise auf den Internetseiten der AOK Hessen, der Schwenninger Krankenkasse und der DRV Hessen nur grundlegende Informationen über die Zusammensetzung der Selbstverwaltungsgremien und deren Aufgaben (AOK Hessen o.J.; Schwenninger 2016; DRV Hessen o.J.). Die nächsten Sitzungstermine der Gremien oder gefasste Beschlüsse sind auf keiner der drei Internetseiten zu finden (ebd.). Die mangelnde Informationsbereitstellung auf den Internetauftritten der Rentenversicherungsträger wurde im Interview auch von König kritisiert (A6: Zeile 287ff.). Aus diesem Grund haben die DRV Bund und die Ersatzkassen laut König beschlossen, eine neue Internetseite für die soziale Selbstverwaltung als zentrales Informationsportal einzurichten (ebd.). Die Seite „soziale-selbstverwaltung.de“ ist Anfang April 2019 online gegangen und soll „sozialwahl.de“ ablösen (A3: 204ff.). Laut Schneider wurde hierfür ein externes Unternehmen beauftragt, aktuelle Themen der Selbstverwaltung aufzubereiten und darzustellen (ebd.: 300ff.). Grundsätzlich könnten auf einer solchen Seite auch die Sitzungen der Verwaltungsräte und der Vertreterversammlungen online übertragen werden, da diese öffentlich sind. Dieser Vorschlag wurde jedoch von König, Schröder und Nullmeier mit dem Hinweis abgelehnt, dass diese zu fachspezifisch und somit für die Öffentlichkeit uninteressant seien (A4: 277ff.; A6: 382f.; A7: 180ff.). König schlägt für Versicherte aufbereitete Zusammenfassungen der Sitzungen als eine Alternative hierfür vor. (A6: 394ff.). Wie dargestellt, existieren deutliche Unterschiede bei den Informationsangeboten im Internet zwi-

schen den Trägern die Wahlen mit und solchen, die Wahlen ohne Wahlhandlung durchführen. Nachfolgend steht nun die zweite Ebene der Partizipation im Fokus der Betrachtung.

Auch auf der Ebene der *konsultativen Öffentlichkeitsbeteiligung* wurden im Vorfeld der Sozialwahlen 2017 einige Projekte angestoßen. Eines davon war die Kommunikationsplattform „sozialversicherung.watch“ der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di. (ver.di o.J.a). Analog zu der Internetplattform „abgeordnetenwatch.de“, auf der die Bürger den Abgeordneten des Deutschen Bundestages, der Landtage und des Europaparlaments öffentlich sichtbar Fragen stellen können, war dieser Dialog auf der Seite der Gewerkschaft auch zwischen Bürgern und Selbstverwaltern möglich (ebd.; abgeordnetenwatch.de o.J.). Bis zum Abschluss der Wahlhandlungen Anfang Oktober 2017 verzeichnete die Seite 40.000 Aufrufe und mehr als 300 an die Selbstverwalter gerichtete Fragen (ver.di 2017). König, die für ver.di die Plattform betreut, sagt im Interview, dass sie sich zwar eine größere Resonanz gewünscht hätte, so etwas aber Zeit brauche, um sich zu etablieren (A6: 94ff.). Mithilfe dieser Seite wurde Many-to-many-Kommunikation ermöglicht, was König durch die Schilderung von intensiven Diskussionen auch zwischen einzelnen Versicherten untermauert. Die Kostenübernahme von Naturheilverfahren durch die Krankenkasse sei ein solches strittiges Thema gewesen (ebd.: 415ff.). Jedoch repräsentierte diese Seite nur ver.di-Kandidaten bei den Ersatzkassen und der DRV Bund (ver.di o.J.a). Die erwähnte neu eingerichtete Seite „soziale-selbstverwaltung.de“ bietet auch die Möglichkeit der Kontaktaufnahme zu Selbstverwaltern. Allerdings sind dort lediglich die E-Mail-Adressen von sechs Selbstverwaltern verlinkt, sodass ausschließlich eine One-to-one-Kommunikation möglich ist und ein öffentlicher Meinungs austausch hier nicht stattfinden kann. Zudem wird auch diese Seite nur von den Ersatzkassen und der DRV Bund betreut. Ob die Plattform „sozialversicherung.watch“ weitergeführt wird, konnte König noch nicht sagen, da deren Funktion eventuell von der neu eingerichteten Seite übernommen werde (A6: 126ff.). Die Möglichkeit der Kontaktaufnahme ist sowohl für die Betroffenen der Sozialversicherung als auch für deren Vertreter von großer Bedeutung, da durch diesen Meinungs austausch neue Ideen entstehen können und die Meinungen der Betroffenen bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden können. Bislang gestaltete sich die Kontaktaufnahme jedoch teilweise schwierig, da die Kontaktdaten der einzelnen Selbstverwalter fast nur bei den Ersatzkassen öffentlich abrufbar sind. Selbst bei der DRV Bund ist dies aktuell noch nicht möglich. Die interviewten Selbstverwalter gaben übereinstimmend an, dass ihnen der Kontakt zu den Versicherten bzw. Arbeitgebern sehr wichtig sei und dieser

auch rege stattfinden (A5: 309ff.; A6: 433ff.; A7: 216ff.). Allein Herrn Zöller erreichen nach seiner Aussage demnach jedes Jahr ca. 80 bis 100 Anfragen oder Beschwerden von Versicherten und Arbeitgebern, die dann auch in die Diskussionen im Verwaltungsrat eingebracht würden (A5: 312ff.). Ähnliches berichtet Herr Schröder, dessen Liste „DAK-Mitgliedergemeinschaft“ jedes Jahr zwischen 1.000 und 1.500 Anfragen erreichen würden (A7: 216f.).

Eine Kontaktaufnahme war im Vorfeld der Wahlen auch über die sozialen Netzwerke möglich (Bundesbeauftragte 2018: 122). Vor allem von den Ersatzkassen und der DRV Bund gab es einen gemeinsamen Facebook-Auftritt sowie Aktivitäten bei Twitter und Erklär- und Werbevideos bei YouTube (ebd.). Bezugnehmend auf die Aktivitäten von ver.di in den sozialen Medien führt Frau König aus, dass diese im Zeitraum zwischen den Wahlen aufgrund mangelnder personeller und finanzieller Kapazitäten nicht fortgesetzt würden (A6: 341f.). Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Maßnahmen auf den ersten beiden Ebenen der Partizipation auf wenige Akteure und auf die Zeit vor den Sozialwahlen beschränkt sind. Nachfolgend sollen daher Verbesserungsmöglichkeiten aufgezeigt werden.

4.1.2 Verbesserungsmöglichkeiten

Organisation und Koordination: Im Schlussbericht über die Sozialwahlen 2017 heißt es, bezogen auf die gemeinsame Kampagne der DRV Bund und der Ersatzkassen, dass dieses Zusammenwirken mehr Aufmerksamkeit entfaltet habe, „als wenn jeder Träger allein versuchen würde, die Wählerinnen und Wähler für die Teilnahme an den Sozialwahlen zu mobilisieren“ (Bundeswahlbeauftragte 2018: 114). Dementsprechend wurden die Krankenkassenvertreter sowie die Politiker gefragt, ob sie die Ausstattung der Bundeswahlbeauftragten mit einem eigenen Werbebudget für sinnvoll erachten. König und Schröder begrüßen diesen Vorschlag und sehen hierin eine Chance, effektiver für die Sozialwahlen Werbung zu machen (A6: 372ff.; A7: 254ff.). Die beiden Krankenkassenvertreter Schneider und Zöller heben in diesem Zusammenhang die Bedeutung der eigenen Kampagnen hervor, wobei sie betonen, dass der Einfluss der Träger auf die Inhalte dieser nicht verloren gehen dürfe (A3: 276ff.; A5: 296). Becker hebt zudem hervor, dass die jahrelange Erfahrung der DRV Bund und der Ersatzkassen auch weiterhin genutzt werden müsse (A8: 392ff.). Die SPD sieht hier nicht „den größten Handlungsbedarf“, während die AfD dies für einen „denkbaren Weg“ hält, um die vorhandenen Mittel effektiv und sinnvoll einzu-

setzen (A9; A11). Auch die CDU/CSU-Fraktion hält aufgrund der unterschiedlichen Größe der Sozialversicherungsträger eine Bündelung der Kampagnen für sinnvoll (A12).

Die Möglichkeit, dass die jeweiligen Träger und die antretenden Listen individualisierten Wahlkampf machen, bleibt für eine Wahl mit echter Auswahlmöglichkeit auch weiterhin erforderlich. Jedoch erscheint es sinnvoll, die zusätzliche Werbung für die Sozialwahl und den Aufruf, seine Stimme abzugeben, einer zentralen Stelle wie der Bundesbeauftragten für die Sozialversicherungswahlen aufzutragen und diese mit entsprechenden Mitteln auszustatten. Über einen gemeinsamen Fonds für die Sozialwahlen wäre es möglich, alle Träger der gesetzlichen Kranken-, Pflege-, und Rentenversicherung an den Kosten zu beteiligen.

Wahl des Mediums: Da die bei den Sozialwahlen antretenden Listen, laut König und Schröder, nur über sehr begrenzte finanzielle und personelle Ressourcen verfügen können und da im Falle von Herrn Schröders gewerkschaftsunabhängiger Liste ausschließlich auf ehrenamtlicher Basis gearbeitet wird, erscheint es notwendig, dass eine zentrale Plattform wie „sozialwahl.de“ oder „soziale-selbstverwaltung.de“ angeboten wird (A6: 350ff.; A7: 143ff.). Auf dieser Seite haben die Listen die Möglichkeit, sich ihren potenziellen Wählern zu präsentieren. Gerade kleineren und finanzschwächeren Listen wird somit eine Bewerbung möglich gemacht, die mit dieser großen Reichweite allein durch ehrenamtliche Tätigkeit nicht realisierbar wäre. Dennoch wäre es im Sinne einer umfassenden Berichterstattung über die soziale Selbstverwaltung notwendig, dass sich weitere Träger an diesem Projekt beteiligen. Darüber hinaus müssten die einzelnen Träger jedoch auch Informationen auf ihren eigenen Internetseiten zur Verfügung stellen, welche leicht zu finden sind und über allgemein gehaltene Angaben hinausgehen. Zudem sollten die Kontaktadressen der Selbstverwalter auch leicht zugänglich online abrufbar sein. Auch diejenigen Sozialversicherungsträger, die keine Urwahlen durchführen, sollten ihre Internetauftritte dementsprechend verbessern, da auch Selbstverwalter, die nicht per Urwahl bestimmt wurden, „nur“ Vertreter sind und die zu Vertretenden entsprechend beteiligt werden müssten. Becker führt diesbezüglich aus, dass es aktuell eine Arbeitsgruppe von Sozialversicherungsträgern gebe, die die bisherigen Angebote auf den Prüfstand stelle und den Verbesserungsbedarf erhebe (A8: 340ff.). Die Zusammenfassung von Sitzungen der Selbstverwaltungsgremien im Videoformat, wie sie von der DRV Bund praktiziert wird, schafft Transparenz und informiert die Öffentlichkeit über die Arbeit der Selbstverwalter. Idealerweise sollte es diese Angebote bei allen Sozialversicherungsträgern geben, um auch abseits der Wahlen die Ar-

beit nach außen hin sichtbar zu machen und den Betroffenen der Sozialversicherung eine Teilhabe zu ermöglichen.

Ein ähnliches Bild ergibt sich im Hinblick auf die konsultative Öffentlichkeitsbeteiligung. Auch hier beschränken sich die Angebote hauptsächlich auf die Ersatzkassen und die DRV Bund. Die gemeinsame Informationsplattform „soziale-selbstverwaltung.de“ müsste von einem breiteren Bündnis von Sozialversicherungsträgern oder der Bundeswahlbeauftragten unterhalten werden, um so noch stärker als zentrale Plattform der sozialen Selbstverwaltung wahrgenommen zu werden. Zusätzlich sollten die Träger einen Link zur Plattform „soziale-selbstverwaltung.de“ leicht auffindbar auf ihren eigenen Homepages platzieren, damit Interessierte das Angebot auch finden und nutzen können. Zudem sollte auf dieser Plattform auch wieder eine Many-to-many-Kommunikation nach dem Vorbild von „sozialversicherung.watch“ ermöglicht werden. Wie König am Beispiel der Diskussion über Naturheilverfahren deutlich machte, könnten sich hierdurch viele Personen beim Austausch von Ideen und Meinungen beteiligen. Ein solcher Austausch ist auch über die sozialen Netzwerke möglich und sollte auch nach den Sozialwahlen fortgesetzt werden. Gerade junge Menschen können über diesen Kanal gezielt angesprochen werden.

Die angesprochenen Maßnahmen sollten mit dem Ziel ergriffen werden, die Bekanntheit der sozialen Selbstverwaltung und der Sozialwahlen zu steigern und den Betroffenen bessere Möglichkeiten der Partizipation durch Information und Konsultation zu geben. Im folgenden Abschnitt soll nun thesenartig aufgezeigt werden, welche Schwachstellen der Sozialwahlen hierdurch aufgegriffen und beseitigt werden können.

4.1.3 Wege aus der Krise der Sozialwahlen I

Die Wahlbeteiligung bei den Sozialwahlen kann durch eine verbesserte Informationspolitik und die Schaffung von Transparenz gesteigert werden.

Die anhaltend niedrige **Wahlbeteiligung** bei den Sozialwahlen der letzten Jahrzehnte wurde bereits unter 2.3.1 als Kritikpunkt aufgeführt. Auch wenn ein weiteres Absinken bei den Wahlen im Jahr 2017 verhindert werden konnte, bleibt die Wahlbeteiligung mit 30,42 Prozent weiterhin auf einem niedrigen Niveau. Die Interviewpartner führen als Gründe für die geringe Wahlbeteiligung neben einer generell abnehmenden Bereitschaft, an politischen Wahlen teilzunehmen, vor allem an, dass die Wahlberechtigten nicht wüssten, welche Aufgaben und Entscheidungskompetenzen der sozialen Selbstverwaltung zuständen (A3: 30ff.; A4: 110ff.; A6: 40ff.; A7: 27ff.). Ein Grund dafür sei, dass die Wahlberechtigten

zwischen den Wahlen laut Nullmeier und Schröder zu wenig von der Arbeit der Selbstverwaltungsgremien erführen (A4: 110ff.; A7: 70ff.). Oftmals werde die Wahlbenachrichtigung von den Wahlberechtigten als Werbung angesehen und sofort weggeworfen (A4: 16ff.; A6: 37ff.). Zudem stellen König und Schröder fest, dass in den vergangenen Jahrzehnten bis zur Vorbereitung der Sozialwahlen 2017 zu wenig Werbung für die Wahlen gemacht und insgesamt eine ungenügende Öffentlichkeitsarbeit betrieben wurde (A6: 11ff.; A7: 26f.). Bei diesen Problemstellungen setzen die zuvor beschriebenen Maßnahmen, wie die Informationsplattform „soziale-selbstverwaltung.de“ an. Die Einrichtung dieser Plattform als Nachfolger der Seite „sozialwahl.de“ verdeutlicht schon in Bezug auf den Namen die Bestrebung, auch im Zeitraum zwischen den Wahlen Aufmerksamkeit für die soziale Selbstverwaltung zu generieren. Insofern ist dies ein wichtiger Schritt, um die soziale Selbstverwaltung in der Öffentlichkeit bekannter zu machen. Schließlich kann hierdurch auch die öffentliche Akzeptanz dieser Einrichtung gesteigert werden, wenn durch die dokumentierte Arbeit der Gremien deren Bedeutung aufgezeigt wird. Die Auswertungen der Zusammensetzung der Wählerschaft durch die Barmer (2.3.1) verdeutlicht, dass die Wahlbeteiligung in der Alterskohorte der unter 30-Jährigen besonders gering ist. Zöllner führt dies darauf zurück, dass jüngere Menschen kaum Kontakt zu den Trägern der Sozialversicherung hätten (A5: 43ff.). Mit dem Lebensalter nehme auch die Zahl der Leistungsempfänger zu und dadurch steige das Interesse an der Arbeit der Träger (ebd.). Wie unter 3.2 beschrieben, ist die Internetnutzung bei den jüngeren Menschen in Deutschland am weitesten verbreitet, so nutzen nahezu alle Personen unter 45 Jahren in Deutschland das Internet. Ebenso ist die Internetnutzung unter Männern weiter verbreitet als unter Frauen. Da genau dies die Zielgruppe mit der niedrigsten Wahlbeteiligung ist und somit hier auch am meisten Potential einer Steigerung der Wahlbeteiligung vorhanden ist, bietet das Internet die ideale Plattform für die Bewerbung der sozialen Selbstverwaltung und der Sozialwahlen. Hierdurch könnte schließlich die Bekanntheit der Wahlen, deren Akzeptanz und folglich auch die Wahlbeteiligung gesteigert werden.

Eine Steigerung der Bekanntheit der Sozialwahlen führt zu einer abnehmenden Zahl an Wahlen ohne Wahlhandlung.

Ein weiteres Defizit der Sozialwahlen ist die hohe Anzahl an Wahlen ohne Wahlhandlung, die sog. **Friedenswahlen**. Bei den Sozialwahlen 2017 wurden 95,06 Prozent der Mandate in den Selbstverwaltungsgremien ohne Urwahl bestimmt (Bundeswahlbeauftragte 2018: 22). Hierauf angesprochen, kritisiert Zöllner den Begriff der „Friedenswahlen“ (A5: 71ff.).

Sowohl auf Versicherten-, als auch auf Arbeitgeberseite fänden durchaus Wahlen statt (ebd.). Die Selbstverwalter müssten sich in ihren jeweiligen Organisationen, wie beispielsweise in Betriebsräten oder Arbeitgeberverbänden, auch zur Wahl stellen, um für einen Sitz in einem Selbstverwaltungsgremium nominiert zu werden (ebd.). Mit „Frieden“ habe diese Art der Bestellung folglich nichts zu tun (ebd.: 105ff.). An der grundsätzlichen Kritik an Wahlen ohne Wahlhandlung ändern diese Fakten jedoch nichts. Denn diese Kandidatenauswahl ist für außerhalb dieser Organisationen stehende Personen nicht nachvollziehbar, somit intransparent und die letztendliche Entscheidung über die Kandidatenauswahl fällt nicht der Gesamtheit der Versicherten oder Arbeitgeber zu, sondern einem ausgewählten Kreis an Personen.

Die Gründe, warum sich die Mehrheit der Versicherungsträger nicht an den Urwahlen beteiligt, sind mannigfaltig und von Träger zu Träger unterschiedlich⁷. So führt Zöller in Bezug auf die Allgemeinen Ortskrankenkassen⁸ aus, dass hier eine besondere Nähe zu den jeweiligen Sozialministerien der Bundesländer bestehe (ebd.: 132ff.). In diesen Fällen habe man sich geeinigt, die Listen von Arbeitgebern und Gewerkschaften bestimmen zu lassen, um auch Landesinteressen im Krankenkassenbereich durchsetzen zu können (ebd.). Nullmeier berichtet in diesem Zusammenhang, dass die Forderung nach der Abschaffung der Friedenswahlen der Autorengemeinschaft des Gutachtens zur „Geschichte und Modernisierung der Sozialversicherungswahlen“ regelrecht Feindschaft einbrachte (A4: 37ff.). Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, die Nutznießer der fehlenden Urwahlen, würden ihre bisherige Machtposition nicht aufgeben wollen (ebd.). Zudem hätten laut Nullmeier einige Gewerkschaften beklagt, ihre Listen aus Mangel an potenziellen Kandidaten ohnehin nur schwer füllen zu können (ebd.: 32f.).

Grundsätzlich entstehen bei der Durchführung von Wahlen ohne Wahlhandlung wesentlich weniger Kosten als bei Wahlen mit Wahlhandlung (Bundeswahlbeauftragte 2018: 48f.). Die höheren Kosten der Urwahlen seien laut Zöller und Schneider jedoch definitiv kein legitimer Grund für die große Anzahl an Friedenswahlen (A5: 144f.; A3: 85ff.). In einem freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat wie Deutschland dürfe man am Ende nicht über Kosten sprechen, wenn es darum gehe, Wahlen durchzuführen oder nicht, begründet Schneider seine Aussage (A3: 85ff.).

⁷ Interviewanfragen wurden auch an drei nicht urwählende Sozialversicherungsträger gesendet. Jedoch wurden von keinem Träger Interviewpartner zur Verfügung gestellt.

⁸ Die letzten Urwahlen einer AOK fanden 1999 statt (Bundeswahlbeauftragte 2018: 15).

Partizipation durch Information und Konsultation kann indirekt dabei helfen, die genannten Probleme anzugehen. Die enge Beziehung zwischen einigen Sozialversicherungsträgern und der Politik sowie die Bewahrung von Machtpositionen können nur solange fortgeführt werden, wie die Betroffenen, sprich Arbeitgeber und Versicherte, dies tolerieren. Eine gesteigerte Bekanntheit der Wahlen und ein größeres Interesse der Öffentlichkeit an der sozialen Selbstverwaltung könnten den Druck auf die Beteiligten erhöhen, hier Änderungen zuzulassen. Auch Nullmeier äußert die Hoffnung, dass eine größere Bekanntheit der Sozialwahlen helfen würde, diese Missstände zu beseitigen (A4: 98ff.). Derzeit besteht kein großer Druck seitens der Öffentlichkeit, hieran etwas zu ändern, da es an Interesse mangelt und die Abläufe für Außenstehende zu intransparent sind. Durch eine gesteigerte Bekanntheit der sozialen Selbstverwaltung dürfte es den Listen auch erleichtert werden, Kandidaten für sich zu gewinnen. Je mehr Menschen über die Arbeit der Selbstverwaltung informiert sind, desto mehr potenzielle Kandidaten stehen für die Listen zur Verfügung. Hierdurch könnte im Idealfall auch die Bereitschaft der bereits vertretenen Listen steigen, sich Urwahlen zu stellen und bislang nicht vertretene Listen könnten in die Lage versetzt werden zu kandidieren. Letzteres würde zwangsläufig zu mehr Urwahlen führen, da Wahlen ohne Wahlhandlung nur stattfinden können, wenn es nicht mehr Bewerber als zu vergebende Mandate gibt. Ein verstärkter Einsatz von Informations- und Beteiligungsangeboten über das Internet kann folglich einen Beitrag zur Lösung des Problems leisten.

Durch eine Steigerung der Bekanntheit und der Akzeptanz der sozialen Selbstverwaltung und eine zunehmende Anzahl an Urwahlen verliert die Kritik an den Kosten ihre Berechtigung.

Ein weiterer Kritikpunkt an den Sozialwahlen sind die **Kosten**, wie unter 2.3.2 erläutert wurde. Die Kritik an den Kosten - zuletzt 59,3 Million Euro - wird stets im Zusammenhang mit der hohen Anzahl an Friedenswahlen geäußert. „50.000.000 Euro für eine Wahl, die keine ist“ so betitelte der Bund der Steuerzahler seine Kritik an den Sozialwahlen (Panknin 2017: 90). Auch Bundestagswahlen verursachen hohe Kosten und werden dennoch nicht grundsätzlich in Frage gestellt (Spiegel 2017). Zwar wurde unter 3.1.1 eine kostengünstige Verbreitung von Informationen durch das Internet als Vorteil dieser Methode genannt, jedoch werden durch die Ausweitung des Internetangebotes der sozialen Selbstverwaltung mehr Kosten entstehen. Dies liegt vor allem darin begründet, dass diese Formen der Partizipation zuvor überhaupt nicht stattgefunden haben und somit ein neues Angebot darstellen, welches initial finanziert werden muss. Dennoch könnte die Kritik an den

Kosten verstummen, wenn die Akzeptanz der Sozialwahlen und die Anzahl an Urwahlen gesteigert und somit als demokratische Selbstverständlichkeit angesehen werden würden.

Neben den genannten Chancen birgt der Einsatz von Elementen der E-Democracy auf den ersten beiden Ebenen der Partizipation auch Risiken. Diese sollen im folgenden Abschnitt betrachtet werden.

4.1.4 Risikofaktoren möglicher Reformen I

Wie aufgezeigt wurde, bietet das Internet eine ideale Plattform, um gerade jüngere Wahlberechtigte zu erreichen. Die Wahlbeteiligung bei den Sozialwahlen 2017 stieg generell mit dem Lebensalter und gipfelte in einer Wahlbeteiligung von 87,1 Prozent der Frauen im Alter von 71 Jahren und älter (Bundeswahlbeauftragte 2018: 44). Wie die Ausführungen unter 3.2 zeigen, sinkt die Internetnutzung bei der Alterskohorte „65 Jahre und älter“ auf 63 Prozent ab. Bei der Verfolgung des Ziels, die Wahlbeteiligung vor allem unter der jüngeren Bevölkerung zu steigern, dürfen die älteren Wähler, die bislang den Großteil der Wählerschaft bildeten, nicht unberücksichtigt bleiben. Ebenso haben die unter 2.3.4 zitierten Studien aufgezeigt, dass die Bekanntheit der Sozialwahlen mit dem Bildungsgrad der Menschen korreliert. So wurde deutlich, dass mehr Menschen mit einem hohen Bildungsstand über die Sozialwahlen informiert sind als Menschen mit niedrigem Bildungsstand. Unter 3.2 wurde deutlich, dass die Internetnutzung mit sinkendem Bildungsstand abnimmt, sodass nur 79 Prozent der Menschen mit niedrigem Bildungsstand das Internet nutzen. Um dem Risiko eines „Digital Divide“ zu begegnen, bleibt es daher weiterhin wichtig, dass auch außerhalb des Internets Partizipationsangebote geschaffen werden. Informationskampagnen im Rahmen der Sozialwahlen wie beispielsweise über Plakatwerbung müssten somit weitergeführt werden. Im Jahr 2017 weigerten sich einige Kommunen, ihre Stellflächen für Werbeplakate für die Sozialwahlen zur Verfügung zu stellen (Bundeswahlbeauftragte 2018: 118f.). Diese Tatsache verdeutlicht die Notwendigkeit, Kompetenzen für generelle Wahlwerbung bei der Bundeswahlbeauftragten zu bündeln, damit von Seiten der Politik entsprechend Druck auf solche Kommunen ausgeübt werden kann. Damit auch außerhalb des Internets im Zeitraum zwischen den Sozialwahlen auf die soziale Selbstverwaltung aufmerksam gemacht werden kann, müssten Berichte in den Mitgliederzeitschriften der Sozialversicherungsträger erscheinen und zudem muss auch in Zeitungen eine Berichterstattung stattfinden. So kritisiert Zöllner, dass viele Journalisten vor den komplexen Themen der Selbstverwaltung zurückschrecken würden (A5: 274ff.). Insofern kann hier gege-

benenfalls auch ein gesteigertes öffentliches Interesse durch das Internet dabei helfen, dass sich mehr Printmedien den Themen der sozialen Selbstverwaltung widmen. Um dem Risiko eines „Digital Divide“ zu begegnen, müssten somit nicht nur die elektronischen Partizipationsangebote erweitert werden, sondern auch die herkömmlichen, analogen Wege der Beteiligung (vgl. „Drei-Wege-Verpflichtung“ A4: 185ff.).

Neben der Chance, dass das Internet die Hürden für eine Kommunikation zwischen den Betroffenen der Sozialversicherung und der Selbstverwaltung senkt und die Möglichkeit bietet, eine große Anzahl an Personen zu erreichen, besteht, wie unter 3.3 erläutert, auch ein Risiko in diesem ungefilterten Austausch. Hasskommentare und die bewusste Verbreitung falscher Informationen sind Probleme, von denen die soziale Selbstverwaltung in der Internetkommunikation nach Auskunft der Interviewpartner derzeit nicht stark betroffen ist (A3: 198ff.; A6: 328ff.). König erklärt hierzu, dass das Aufkommen rechter Kommentare kurzzeitig ein Problem dargestellt habe, grundsätzlich biete die soziale Selbstverwaltung jedoch nicht die Projektionsfläche für solche Angriffe (A6: 328ff.). Folglich sind Hasskommentare und die bewusste Verbreitung falscher Informationen, vermutlich auch aufgrund des derzeit mangelnden öffentlichen Interesses, keine bedeutenden Probleme für den Bereich der sozialen Selbstverwaltung. Dennoch ist von den Verantwortlichen für die Internetauftritte in diesem Bereich darauf zu achten, dass ein fairer und offener Meinungsaustausch stattfinden kann. Dies gilt auch dann, wenn solche Attacken in Folge eines gesteigerten öffentlichen Interesses zunehmen sollten.

Ein weiteres Risiko besteht darin, dass durch das Voranschreiten der DRV Bund mit den Ersatzkassen die anderen, bislang nicht urwählenden Träger abgehängt werden. Daher sollten die Kampagnen wie beispielsweise „soziale-selbstverwaltung.de“ auch für weitere interessierte Träger geöffnet bleiben. Schneider, König und Schröder sehen die verbesserte Öffentlichkeitsarbeit als Hauptgrund für die leichte Steigerung der Wahlbeteiligung bei den Sozialwahlen 2017 (A3: 119ff.; A6: 11ff.; A7: 97ff.). Doch wie auch König im weiteren Verlauf des Interviews betont, sei dies kein Grund, sich auf dem bislang Erreichten auszuruhen (A6: 21ff.). Über die bisherigen Anstrengungen hinaus sollten, wie in diesem Kapitel beschrieben, weitere Maßnahmen initiiert werden. Welche Maßnahmen zudem auf den Ebenen der Partizipation durch Kooperation und Mitentscheidung ergriffen werden sollten, steht im folgenden Abschnitt im Fokus der Betrachtung.

4.2 Partizipation durch Kooperation und Mitentscheidung

Die Partizipationsebenen der Kooperation und der Mitentscheidung weisen, wie unter 3.1 beschrieben, den höchsten Grad der Verbindlichkeit auf und basieren auf den ersten beiden Ebenen. Informierte Bürger können nun Einfluss auf die Entscheidungsfindung nehmen oder diese gar selbst treffen. Im Zentrum der Partizipation durch Kooperation steht die Mitbestimmung der Betroffenen der Sozialversicherung, während die Verantwortung für die letztgültige Entscheidung bei den Gremien der sozialen Selbstverwaltung verbleibt. E-Petitionen, E-Polls und Bürgerhaushalte sind Instrumente der E-Democracy auf dieser Ebene der Partizipation. Im Zentrum der Partizipation durch Mitentscheidung steht hingegen das E-Voting. Nachfolgend wird zunächst dargestellt, welche Optionen der elektronischen Partizipation es für die Betroffenen der Sozialversicherung auf diesen Ebenen bereits gibt, bevor daran anschließend Verbesserungsmöglichkeiten im Hinblick auf eine Stärkung der Sozialwahlen aufgezeigt werden.

4.2.1 *Status quo: E-Petitionen, E-Polls, Bürgerhaushalte, E-Voting*

Gemäß dem verfassungsrechtlich normierten Petitionsrecht des Art. 17 GG hat jedermann das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden. Adressat dieser Petitionen sind neben den Parlamenten auch alle Stellen und Behörden öffentlich-rechtlicher Einrichtungen als „zuständige Stellen“ (Pagenkopf 2011: Art. 17, Rn. 10). Somit können auch die Träger der Sozialversicherung Adressat von Petitionen sein. Petitionsausschüsse, die die Eingaben prüfen und beraten, wie es sie beim Deutschen Bundestag oder den Landesparlamenten gibt, wurden bei den Sozialversicherungsträgern bislang nicht eingerichtet (vgl. u.a. A3: 247ff.; DAK o.J.). Dementsprechend besteht derzeit auch nicht die Möglichkeit, Petitionen online einzureichen. E-Polls kamen im Bereich der sozialen Selbstverwaltung, ebenso wie Bürgerhaushalte, noch nicht zum Einsatz.

Die Durchführung der Sozialwahlen als Online-Wahlen wurde ebenfalls noch nicht realisiert, obwohl es seit längerer Zeit sowohl von der Politik als auch von den Selbstverwaltern gefordert wird. So enthielt bereits der Koalitionsvertrag der Bundesregierung zwischen CDU/CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode des Bundestages aus dem Jahr 2013 die Zielsetzung, dass Online-Wahlen zur Steigerung der Wahlbeteiligung eingeführt werden sollen (CDU/CSU/SPD 2013: 53). Auch die Bundeswahlbeauftragte fordert in ihrem Schlussbericht die Einführung von Online-Wahlen bis 2023 (2018: 215). Zudem befürwor-

ten auch alle Interviewpartner die Einführung dieser Form der Stimmabgabe (A3: 321ff.; A4: 301; A5: 395ff.; A6: 447ff.; A7: 271ff.; A8: 420ff.). Da auch die Sozialwahlen 2017 als reine Briefwahlen durchgeführt wurden und es auch weiterhin an einer gesetzlichen Grundlage für die Einführung des E-Votings fehlt, wurden die Interviewpartner und die Vertreter der Bundestagsfraktionen nach den Ursachen hierfür befragt. Die drei Krankenkassenvertreter Schneider, Zöller und Schröder führen als Grund für das Fehlen gesetzlicher Grundlagen für E-Voting bei den Sozialwahlen an, dass das Vorhaben von der Politik nicht als vorrangig angesehen werde und keine hohe Priorität genieße, um schnellstmöglich umgesetzt zu werden (A3: 390ff.; A5: 499ff.; A7: 310f.). Dennoch, so betonen es alle drei Vertreter übereinstimmend, liefen derzeit schon Vorbereitungen bei den Krankenkassen für die Einführung des E-Votings bei den Sozialwahlen (A3: 418ff.; A5: 492ff.; A7: 271ff.). Zöller führt hierzu aus, dass ein Arbeitskreis auf der Ebene der Spitzenverbände der Krankenkassen bereits Gesetzesvorschläge ausarbeite und diese mittels Lobbyarbeit an die Politik herantragen wolle (A5: 464). Laut Becker wurden die entsprechenden Ausarbeitungen Mitte April 2019 an die entsprechenden Ausschüsse des Deutschen Bundestages weitergeleitet (A8: 436ff.). Nullmeier hingegen sieht die Verantwortung für die fehlenden Gesetzesinitiativen nicht vorrangig bei der Politik, sondern bei der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) (A4: 362ff.). Die beiden Dachorganisationen würden vor größeren Reformen zurückschrecken (s. 4.1.5), die mit einer solchen Modernisierung der Sozialwahlen wohl zwangsläufig einhergehen würden (ebd.: 355ff.). Aufgrund des bereits aufgezeigten und des noch aufzuzeigenden Reformbedarfs gilt es als unwahrscheinlich, dass eine Reform ausschließlich auf die Einführung des E-Votings abzielen würde. Die genannten Dachorganisationen zählen zu den großen Profiteuren der vielen Wahlen ohne Wahlhandlung (s. 4.1.3). Laut dem Schlussbericht zu den Sozialwahlen 2017 ist der DGB beispielsweise an den Versicherten-Listen aller elf Allgemeinen Ortskrankenkassen beteiligt (Bundeswahlbeauftragte 2018: 224ff.). Zumindest von der 13. bis zur 17. Legislaturperiode seien daher die Vorhaben, laut Nullmeier, immer wieder von diesen Kreisen blockiert worden (ebd.: 351). Becker führt aus, dass die CDU/CSU-Fraktion Online-Wahlen positiv gegenüberstände, während sich die SPD in einem Dilemma befände (A8: 444ff.). Zwar würde die Partei Online-Wahlen befürworten, jedoch würde die ablehnende Haltung der Gewerkschaften die SPD unter Druck setzen (ebd.). Nach Beckers Einschätzung würde der Widerstand der Arbeitgeberverbände derzeit nachlassen, während die Gewerkschaften weiterhin Sicherheitsaspekte

gegen Online-Wahlen vorbrächten (ebd.). Dementgegen stehen die Aussagen des ver.di-Bundesvorstandsmitglieds Dagmar König und des Vertreters der Liste „Bundesarbeitgeberverband Chemie e.V. / Handelsverband Deutschland - HDE e.V.“ Horst Zöller. Die beiden Interviewpartner vertreten jeweils Organisationen, die Mitglieder in den genannten Dachorganisationen sind, jedoch sprechen sie sich nachdrücklich für die Einführung des E-Votings bei den Sozialwahlen aus (A5: 395ff.; A6: 447ff.).

Auch im Rahmen der Anfragen an die Bundestagsfraktionen wurde die jeweilige Einstellung zum E-Voting bei den Sozialwahlen sowie Informationen über den aktuellen Stand der Reformvorhaben abgefragt. Die Fraktionen von CDU/CSU, SPD, AfD und Bündnis 90/Die Grünen befürworteten laut ihren Aussagen übereinstimmend die Einführung von Online-Wahlen (A12; A9; A11; A10). Den Vertretern der SPD und der AfD lagen keine aktuellen Informationen zum Stand des Reformvorhabens vor (A9; A11).

4.2.2 Verbesserungsmöglichkeiten

Partizipation durch Kooperation: In den Ausführungen unter 4.1.1 wurde deutlich, dass die Betroffenen der Sozialversicherung ihre Bitten und Beschwerden in nicht unerheblichem Maße an die Selbstverwalter richten. Dies geschieht nicht förmlich über einen Petitionsausschuss, sondern direkt per Post oder vorzugsweise per E-Mail. Laut Pagenkopf trägt die Mediendurchdringung der Gesellschaft zu einem Bedeutungsverlust des herkömmlichen Petitionsrechts bei (2011: Art. 17, Rn. 4). Die Funktion des „Herzausschüttenkönnens“ werde heute längst u.a. von den vielfältigen elektronischen Medien und der Internet-Kommunikation übernommen (ebd.). Daher erscheint es fraglich, ob die Einrichtung von Petitionsausschüssen und einer **E-Petitions-Funktion** überhaupt noch notwendig ist. Nullmeier bezeichnet den Vorschlag der Einführung von E-Petitionen als gute Idee, während die Vertreter der Sozialversicherungsträger hierbei auf die bereits bestehenden Möglichkeiten der formlosen Kontaktaufnahme verweisen und in Frage stellen, ob es zusätzlich noch eine formellere Form geben müsse (A4: 294f.; A3: 247ff.; A5: 355ff.; A6: 433ff.; A7: 237ff.). Hier ist zu prüfen, welchen zusätzlichen Nutzen und welchen zusätzlichen Aufwand eine solche Reform mit sich bringen würde. Öffentliche Petitionen könnten von den Nutzern eines Petitionsportals diskutiert werden und somit eine breite Unterstützung unter den Betroffenen der Sozialversicherung erfahren. Zudem könnte festgelegt werden, ab wie vielen Unterstützern eine Petition in den Selbstverwaltungsgremien zwingend behandelt werden muss. Wie jedoch unter 3.3 aufgeführt, wurden von den 11.507 im Jahr 2017 ein-

gereichten Petitionen beim Deutschen Bundestag lediglich 703 im Internet veröffentlicht. Aufgrund der Tatsache, dass die soziale Selbstverwaltung nicht so sehr im Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit steht wie die bundesdeutsche Volksvertretung, ist davon auszugehen, dass die Anzahl der öffentlichen Petitionen hier deutlich geringer ausfallen würde. Zudem muss eine Petition eindeutig dem Petenten zugeordnet werden können und darf nicht anonym erfolgen, was beim Online-Petitionsportal des Deutschen Bundestages über eine vorherige Registrierung des Nutzers sichergestellt wird (Pagenkopf 2011: Art. 17, Rn. 9). Somit würde eine zusätzliche Hürde für eine Eingabe geschaffen, die bislang bei der Kommunikation mit den Selbstverwaltern nicht existiert. Grundsätzlich sollte es im Interesse der sozialen Selbstverwaltung sein, dass die Hürden für eine Partizipation der Betroffenen möglichst niedrig gehalten werden. Vor diesem Hintergrund wäre die Einrichtung eines E-Petitionsportals kontraproduktiv. Dennoch sollte den Betroffenen der Sozialversicherung bei allen Trägern die Möglichkeit gegeben werden, auf einfachem Wege Bitten und Beschwerden an die Selbstverwalter zu richten. Hierzu ist erforderlich, dass die Kontaktadressen der Selbstverwalter, wie unter 4.1.2 gefordert, von allen Trägern öffentlich zugänglich gemacht werden. Auch die Forderung nach einer Einrichtung einer Many-to-many-Kommunikation auf der Plattform „soziale-selbstverwaltung.de“ soll hier erneut hervorgehoben werden, da hierdurch eine Diskussion unter den Betroffenen der Sozialversicherung stattfinden kann. Ein Verzicht auf E-Petitionen setzt voraus, dass die formlosen Eingaben, die die Selbstverwalter erreichen, aufgenommen, in die Diskussionen der Gremien eingebracht und schließlich auch beantwortet werden, was laut Auskunft der interviewten Selbstverwalter der Fall sei (A5: 312ff.; A6: 433ff.; A7: 203ff.). An dieser Stelle kann nicht überprüft werden, wie viele Bitten und Beschwerden tatsächlich in die Gremienendiskussionen gelangen. Sollte sich jedoch herausstellen, dass eine bedeutende Anzahl an Eingaben unberücksichtigt bleibt, wäre die Einführung von E-Petitionen ein möglicher Weg, um den Betroffenen eine Partizipation durch Kooperation zu ermöglichen. Ein intransparentes Vorgehen der Selbstverwaltung und die Nichtberücksichtigung von Betroffenen-Eingaben würden hingegen Hürden für eine Beteiligung darstellen und könnten der Akzeptanz der sozialen Selbstverwaltung schaden.

Weitere Instrumente dieser dritten Ebene der Partizipation sind E-Polls und Bürgerhaushalte. **E-Polls** sind, wie unter 3.3 aufgezeigt, mit sehr vielen Nachteilen behaftet. So mangelt es in der Regel an der Repräsentativität der durchgeführten Umfragen. Hinzu kommt, dass die Themen, die in der sozialen Selbstverwaltung behandelt werden, oft sehr spezifisch

sind und sich aus diesem Grund nicht für solche Umfragen eignen. Auch **Bürgerhaushalte**, die, wie unter 3.3 aufgeführt, in einigen Kommunen in Deutschland zum Einsatz kommen, sind für den Bereich der sozialen Selbstverwaltung ungeeignet. König führt hierzu aus, dass die Haushaltsaufstellung zu spezifisch und der Gestaltungsspielraum für die Selbstverwaltungsgremien hier sehr gering sei (A6: 407ff.). Auch Zöller und Schröder sehen in Bürgerhaushalten kein Modell für die soziale Selbstverwaltung und verweisen stattdessen auf die Einreichung von Vorschlägen per E-Mail, wie sie zuvor beschrieben wurde (A5: 308ff.; A7: 194ff.).

Partizipation durch Mitentscheidung: Wie dargestellt wurde, sind die Chancen für eine Stärkung der Sozialwahlen auf der dritten Ebene der Partizipation nicht so weitreichend wie diejenigen auf den Ebenen eins und zwei. Mehr Chancen ergeben sich jedoch wieder auf der vierten Ebene der Partizipation mit dem **E-Voting**. Für die Durchführung der Sozialwahlen als Online-Wahlen sprechen zahlreiche Argumente, die im Folgenden verdeutlicht werden sollen.

Das Risiko, dass die Sozialwahlen als Online-Wahlen von den Betroffenen nicht akzeptiert werden, ist relativ gering. Denn, wie die Erfahrungen aus Estland zeigen und unter 3.3 dargestellt, kann E-Voting eine breite Akzeptanz unter den Wahlberechtigten finden. Die unter 3.3 zitierten Studien zeigen, dass eine Steigerung der Wahlbeteiligung von 2,6 bzw. 3,5 Prozent bei politischen Wahlen möglich ist. Das Steigerungspotenzial könnte bei den Sozialwahlen jedoch deutlich größer ausfallen, da hier oft Unwissenheit über den Sinn der Wahlen und die Arbeit der Selbstverwaltung ausschlaggebend für eine Nichtbeteiligung sein dürfte. Bei politischen Wahlen hingegen ist davon auszugehen, dass die Wähler grundsätzlich informierter über den Wahlanlass und seine Bedeutung sind, weshalb dies als Grund für eine Nichtbeteiligung mehrheitlich ausscheidet. Somit scheint eine noch größere Steigerung bei den Sozialwahlen möglich.

Die Einführung von Online-Wahlen könnte vor allem für jüngere Menschen die Hürden für eine Wahlteilnahme senken. Durch die Einführung dieser Form der Stimmabgabe erhoffen sich die Befürworter aus Politik und Selbstverwaltung vorrangig eine Steigerung der Wahlbeteiligung und die Aktivierung jüngerer Wählerschichten bei den Sozialwahlen (vgl. u.a. Bundeswahlbeauftragte 2018: 167; A6: 450ff.). Diese Einschätzung ist jedoch an die Bedingung geknüpft, dass auch die Partizipations-Möglichkeiten auf niedrigeren Ebenen, wie zuvor herausgearbeitet, verbessert werden. Gerade für jüngere Wahlberechtigte, unter

denen, wie unter 3.2 ausgeführt, die Internetnutzung nahezu flächendeckend verbreitet ist, würden dann Hürden für eine Teilnahme an den Sozialwahlen entfallen. Durch die Einführung des E-Votings gelangt die Stimmabgabe in das Medium, mit dem dieser Personenkreis am besten erreicht werden kann. Die Stimmabgabe wäre mit wenigen Klicks am PC möglich, nachdem durch Anzeigen und Verlinkungen beispielsweise in den sozialen Netzwerken die Aufmerksamkeit auf die Sozialwahlen gelenkt wurde. Zöller vermutet, dass die Bereitschaft junger Menschen, sich an Online-Wahlen zu beteiligen, höher sei als bei einer reinen Briefwahl (A5: 436ff.). Zudem entfällt für alle Wählerschichten das händische Ausfüllen und das Versenden der Wahlunterlagen, die oftmals fälschlicherweise als Werbesendung identifiziert werden (A3: 323ff.). Dies führt zu einem weiteren Abbau von Hürden und könnte laut Schneider zu einer Erhöhung der Wahlbeteiligung führen (ebd.).

Die Einführung des E-Votings bei den Sozialwahlen wäre ein Novum in Deutschland bei Wahlen dieser Größenordnung mit über 50 Millionen Wahlberechtigten. Entsprechend groß fiel laut Zöller auch das Medienecho aus, sodass die Sozialwahlen deutlich stärker als zuvor im Fokus der Öffentlichkeit ständen (A5: 436ff.). Laut Nullmeier könnte es hierdurch zu einem „Einführungseffekt“ kommen, bei dem die Wahlbeteiligung zunächst deutlich ansteigen würde (A4: 51ff.). Zöller äußert diesbezüglich die Sorge, dass dieser Effekt „verpuffen“ und die Wahlbeteiligung anschließend wieder sinken könnte, wenn die Maßnahmen der unteren Ebenen der Partizipation nicht reformiert würden (A5: 446). Wenn folglich die große Aufmerksamkeit, an der es den Sozialwahlen bislang fehlt, durch Online-Wahlen erst einmal hergestellt wäre, so müsste diese Welle genutzt werden, um die soziale Selbstverwaltung selbst und nicht nur das Novum der Online-Wahl nachhaltiger in den Köpfen der Wähler zu verankern. Beispielsweise könnten auf der Wahlplattform im Internet Erklärvideos bereitgestellt werden, die den Wahlberechtigten die Arbeit der Selbstverwaltung erläutern.

Die Tatsache, dass die Einführung von Online-Wahlen dieser Größenordnung in Deutschland ein Novum wäre, sehen Nullmeier und König zudem als große Chance an, diese Form der Stimmabgabe in Deutschland zu testen und Erfahrungen für andere Wahlen zu sammeln (A4: 343ff.; A6: 495ff.).

Die zuvor erwähnte Akzeptanz unter den Wahlberechtigten setzt Vertrauen in das E-Voting voraus. Systeme, die den Datenschutz und die Datensicherheit gewährleisten, Manipulation möglichst ausschließen und eine eindeutige Authentifikation des Wahlberechtig-

ten ermöglichen, müssten von staatlicher Seite zur Verfügung gestellt werden. Mit der E-Ausweis-Funktion des Personalausweises steht hierfür bereits ein passendes Werkzeug zur Verfügung, welches entsprechend genutzt werden könnte. Beim Thema Sicherheit kann hier zudem auf Erfahrungen anderer Staaten, wie Estland zurückgegriffen werden. Nach Auskunft der CDU/CSU-Fraktion im Bundestag wurden entsprechende Kontakte bereits aufgenommen (A12). Auch die Bundeswahlbeauftragte reist Mitte Mai 2019 zu einem Erfahrungsaustausch nach Estland (A8: 469f.). Für die Einführung des Instruments der Online-Wahlen kann festgehalten werden, dass dieses besondere Anforderungen an die Sicherheit im Internet stellt, jedoch kann die bereits vorhandene Infrastruktur und die Erfahrungen anderer Staaten dabei helfen, diesen zu begegnen.

Frei und geheim müssen die Sozialwahlen nach § 45 Abs. 2 SGB IV sein, diese Voraussetzungen sind auch mittels E-Voting erfüllbar, sodass hier keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen dürften (2.4; 3.1.4). Auch bei den bislang durchgeführten Briefwahlen können die Grundsätze nicht in voller Reinheit berücksichtigt werden, was auch von Nullmeier angeführt wird (A4: 309ff.). Durch die Schaffung der Möglichkeit, die online abgegebene Stimme bis zum Ende des Wahlzeitraums zu ändern, könnte dem Grundsatz der Freiheit der Wahl sogar weitgehender entsprochen werden als bei einer Briefwahl, da eine Wahlbeeinflussung hierdurch erschwert wird. Im Hinblick auf den Grundsatz der Öffentlichkeit genügt es nach Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei demokratischer Legitimation verleihenden Wahlen nicht, wenn dem Wähler ausschließlich über eine elektronische Anzeige mitgeteilt wird, dass seine Stimme ordnungsgemäß registriert worden ist (3.1.4). Diese Vorgabe des Gerichts stellt eine kaum zu überwindende Hürde für politische Wahlen mittels E-Voting in Deutschland dar. Da jedoch bei den Sozialwahlen, wie unter 2.3.3 herausgestellt, keine demokratische Legitimation vermittelt wird, gilt diese Vorgabe hier nicht. Hubertus Heil, Bundesminister für Arbeit und Soziales, sagte bei der Übergabe des Schlussberichts für die Sozialwahlen 2017, dass er sich zum Thema Online-Wahlen noch keine abschließende Meinung gebildet habe (BMAS 2018). Zum einen könne man sagen, dass die Sozialwahlen beim Thema Online-Wahlen eine Pionierstellung einnehmen sollten, zum anderen könne man jedoch auch sagen, dass die Möglichkeit zur Onlinestimmabgabe bei allen Wahlen gleichzeitig eingeführt werden sollte, da die Sozialwahlen kein Wahlakt zweiter Klasse sein sollten (ebd.). Doch als genau dies, als Wahlakt zweiter Klasse werden die Sozialwahlen durch das Grundgesetz definiert, indem die Wahlrechtsgrundsätze, die für politische Wahlen gelten, hier nur eingeschränkt Anwendung

finden. Der Gesetzgeber hat im Sozialgesetzbuch lediglich zwei Wahlrechtsgrundsätze für die Sozialwahlen normiert und somit diese Zweiteilung erneut verdeutlicht.

Zusätzlich zu den Maßnahmen auf den Ebenen der Partizipation durch Information und Konsultation sollten die zuvor beschriebenen Maßnahmen ergriffen werden um die Sozialwahlen zu stärken. Im folgenden Abschnitt soll nun thesenartig aufgezeigt werden, welche Schwachstellen der Sozialwahlen hierdurch aufgegriffen und beseitigt werden können.

4.2.3 Wege aus der Krise der Sozialwahlen II

Die Berücksichtigung der Eingaben der Betroffenen der Sozialversicherung führt zu einer Steigerung der Effektivität und der Akzeptanz und somit auch zu einer Art der Legitimation der sozialen Selbstverwaltung durch die Betroffenen.

Das Bundesverfassungsgericht verlangt in der unter 2.3.4 zitierten Entscheidung, dass das Ausgehen von Staatsgewalt vom Volk für das Volk konkret erfahrbar und praktisch wirksam sein muss. Maßnahmen der dritten Ebene der Partizipation zielen vor allem auf die Effektivität, sprich die praktische Wirksamkeit der Ausübung von Staatsgewalt ab. Durch die Berücksichtigung der Interessen der Betroffenen und die Nutzung deren Sachverstands könnte die **Effektivität** der Entscheidungen der Selbstverwaltung erhöht werden. Aber auch auf die **Akzeptanz**, sprich die konkrete Erfahrbarkeit, könnten diese Maßnahmen eine Auswirkung haben. Wenn sich die Entscheidungen der sozialen Selbstverwaltung durch die Berücksichtigung der Bitten, Vorschläge und Beschwerden der Versicherten und der Arbeitgeber näher an der Wirklichkeit und dem Bedarf dieser orientieren würden, so könnte auch die Akzeptanz der Ausübung staatlicher Gewalt durch die Selbstverwalter steigen, die schließlich eine Form der Legitimation darstellt.

Eine gesteigerte Akzeptanz der sozialen Selbstverwaltung führt zu einem größeren Gestaltungsspielraum und einem größeren Gewicht gegenüber der Politik, um Bestrebungen der Kompetenzbescheidung abzuwehren.

Die interviewten Selbstverwalter warnen vor einer zunehmenden Einschränkung der Kompetenzen der sozialen Selbstverwaltung (A3: 39ff.; A5: 287ff.; A6: 239ff.; A7: 175ff.). Es gebe entsprechende Initiativen von Bundesgesundheitsminister Jens Spahn, die von der sozialen Selbstverwaltung sehr kritisch gesehen würden (A6: 239ff.). Wie unter 2.3.4 aufgeführt, könnte eine gesteigerte Akzeptanz der sozialen Selbstverwaltung zu einer Vergrö-

berung des Gestaltungsspielraums und einem größeren Gewicht gegenüber der Politik führen.

Die Einführung von Online-Wahlen führt gemeinsam mit verbesserten Maßnahmen der Information und der Konsultation zu einer Steigerung der Wahlbeteiligung bei den Sozialwahlen.

Die Einführung des E-Votings bei den Sozialwahlen könnte zu einer Steigerung der Wahlbeteiligung und einer Steigerung der Bekanntheit der Sozialwahlen beitragen. Wie zuvor aufgeführt, bringt die Einführung von Online-Wahlen allein vermutlich keinen großen Nutzen für die Sozialwahlen. Nur wenn die Maßnahmen auf den ersten beiden Ebenen der Partizipation, wie unter 4.1.2 beschrieben, verbessert und ausgebaut werden, könnte die Einführung von Online-Wahlen die erhoffte positive Wirkung entfalten.

Aufgezeigt wurde nun, welchen breiten Wirkungsradius die Maßnahmen der E-Democracy auf diesen Ebenen der Partizipation möglicherweise haben können. Bei Reformbestrebungen müssen jedoch auch stets die möglichen Risiken betrachtet werden. Dies soll nun im folgenden Abschnitt geschehen.

4.2.4 Risikofaktoren möglicher Reformen II

Wie unter 4.2.2 angedeutet, besteht bei formlosen Eingaben durch die Betroffenen der Sozialversicherung das Risiko, dass diese nicht ausreichend bei Entscheidungsfindungen berücksichtigt werden. Wenn auf die Einführung eines formellen Petitionsverfahrens verzichtet wird, sollte durch größtmögliche Transparenz den Betroffenen aufgezeigt werden, wie viele Eingaben eingegangen sind, wie viele beantwortet wurden und ob sich hierdurch Änderungen an Entscheidungen der sozialen Selbstverwaltung ergeben haben. Wie schon unter 4.1.2 ausgeführt ist es wichtig, dass über die Sitzungen der Selbstverwaltungsgremien und deren Beschlüsse berichtet wird, beispielsweise mithilfe von Videobeiträgen. So wird für die Betroffenen der Sozialversicherung die Arbeit der sozialen Selbstverwaltung praktisch erfahrbar.

Die größten Risiken ergeben sich im Bereich der Online-Wahlen. Hier müsste sichergestellt werden, dass jeder Wahlberechtigte nur einmal abstimmen kann, eine abgegebene Stimme dem Wähler nicht zugeordnet wird und dass das Ergebnis nicht manipuliert werden kann. Da Online-Wahlen in anderen Staaten der Welt auf den höchsten politischen Ebenen zum Einsatz kommen, vergleiche 3.3, gibt es aktuell entsprechendes Wissen und

Erfahrungen, die genutzt werden könnten. Zudem dürfte das Interesse an einer Manipulation der Sozialwahlen geringer ausfallen, als bei politischen Wahlen. Dies liegt darin begründet, dass die Entscheidungsbefugnisse auf politischer Ebene weit über diejenigen auf der Ebene der sozialen Selbstverwaltung hinausgehen. Dementsprechend äußern sich auch die meisten Interviewpartner bezüglich der Risiken von Online-Wahlen. Schneider fordert in diesem Zusammenhang, dass der Staat eine Plattform für Online-Wahlen zur Verfügung stellen müsse, die jegliche Manipulation bei den Sozialwahlen ausschließe (A3: 326ff.). Auch Nullmeier stellt fest, dass Online-Wahlen nicht manipulierbar sein dürften (A4: 131ff.). Eine Manipulation wäre demnach ein „Desaster“, da die Sozialwahlen ohnehin einen schlechten Stand in der Öffentlichkeit hätten (ebd.). Im Vergleich zu politischen Wahlen schätzt auch Nullmeier das grundsätzliche Risiko von Manipulationsversuchen bei den Sozialwahlen als „harmlos“ ein (ebd.: 322ff.). Ähnlich wird dies von Schröder und König gesehen, die das Risiko als gering bzw. beherrschbar ansehen (A7: 298; A6: 472ff.). Zöllner hingegen bringt zum Ausdruck, dass die Risiken bei Online-Wahlen nicht höher seien als bei Briefwahlen (A5: 458f.).

Risiken ergeben sich jedoch auch, wie auf allen Ebenen der Partizipation, hinsichtlich der unter 3.2 erläuterten Problematik des „Digital Divide“. Während Online-Wahlen dem Wahlrechtsgrundsatz der Allgemeinheit in der Form Rechnung tragen, dass möglichst viele Menschen an einer Wahl teilnehmen können, besteht gleichzeitig das Risiko, dass Menschen ohne Zugang zum Internet hiervon ausgeschlossen werden. Wie zuvor erwähnt, sollten Online-Wahlen zunächst nur als zusätzliche Möglichkeit der Stimmabgabe eingeführt werden und die Briefwahl lediglich ergänzen. Weil nach Zöllner Deutschland einen großen Nachholbedarf hinsichtlich der Schaffung einer digitalen Infrastruktur habe, plädiert er für die Einrichtung von „Stützpunkten“ mit Terminals, beispielsweise in Krankenkassen, Apotheken oder Bürgerbüros, an denen Wahlberechtigte ihre Stimme online abgeben könnten (ebd.: 419ff.). Dies wäre eine gute Möglichkeit, den langfristigen Übergang zu einer reinen Online-Wahl bei den Sozialwahlen so zu gestalten, dass mehr Hürden für eine Teilnahme abgebaut als neue errichtet würden.

Bezüglich der Kosten des E-Votings sind sich die interviewten Experten uneinig. Während König Kosteneinsparungen erwartet, geht Schneider von steigenden Kosten aus (A6: 450ff.; A3: 432ff.). Wie unter 3.3 aufgeführt, steigen die Kosten bei der Einführung von E-Voting zunächst an. Die Kosten für die Schaffung der Infrastruktur und die laufenden Kosten für deren Weiterentwicklung würden Kosteneinsparungen beispielsweise beim Auszäh-

len der Stimmen zunächst übersteigen. Erst langfristig besteht, wie unter 3.3 dargestellt, die Chance einer Amortisierung der Wahlkosten. Dies liegt auch darin begründet, dass die Online-Wahlen die Briefwahlen nach den Aussagen von Schneider und Schröder zunächst nur ergänzen, nicht aber ersetzen würden (A7: 285ff.; A3: 434ff.). Dies erscheint auch vor dem Hintergrund des Risikos eines „Digital Divide“ erforderlich, damit die Wahlbeteiligung vor allem unter der älteren Wählerschaft der über 65-Jährigen nicht wegbricht. Laut Schneider sollte es jedoch das Ziel sein, in Zukunft die Sozialwahlen nur noch als Online-Wahlen durchzuführen (A7: 303f.).

Die Chancen und Risiken, die der Einsatz von Elementen der E-Democracy im Rahmen der Sozialwahlen mit sich bringt, sind nun herausgestellt worden. Doch um den Sozialwahlen aus ihrer Krise zu verhelfen, sind darüber hinaus noch weitere Reformen notwendig, die im folgenden Abschnitt betrachtet werden sollen.

4.3 Politischer Handlungsbedarf

Bei den Problemen der Sozialwahlen, die nicht allein durch den Einsatz von Instrumenten der E-Democracy gelöst werden können, treten die Friedenswahlen besonders hervor. Hier wurden von den Interviewpartnern die meisten Vorschläge für notwendige Reformen gemacht. Im Zentrum der Kritik steht § 48 SGB IV, der unter anderem regelt, wer Vorschlagslisten einreichen kann und welche Voraussetzungen dabei zu erfüllen sind. Nach § 48 Abs. 1 Nr. 1 SGB IV haben Gewerkschaften sowie andere selbstständige Arbeitnehmervereinigungen mit sozial- oder berufspolitischer Zwecksetzung und deren Verbände das Recht, Vorschlagslisten einzureichen. Nullmeier fordert diesbezüglich, dass auch Vereinigungen zugelassen werden, bei denen es sich nicht um reine Arbeitnehmervereinigungen handelt (A4: 57ff.). Organisationen, die andere Gruppen von Versicherten vertreten, wie beispielsweise Studierende oder Kindererziehende, sind derzeit nicht vorschlagsberechtigt (Braun et al. 2008: 174). Eine entsprechende Ausweitung der Vorschlagsberechtigung würde laut Nullmeier zu einer vermehrten Einreichung von Listen führen, was wiederum die Anzahl an Urwahlen ansteigen lasse (A4: 73ff.). Die Gewerkschaftsvertreterin König sieht diesen Vorschlag kritisch und gibt zu bedenken, dass die vorschlagsberechtigten Organisationen auch möglichst große Bevölkerungsgruppen vertreten sollten (A6: 194ff.). Vor dem Hintergrund, dass es durchaus auch nicht-arbeitnehmerzentrierte Organisationen gibt, die Mitgliederzahlen im Millionenbereich aufweisen, wie beispielsweise der

VdK mit nahezu zwei Millionen Mitgliedern, erscheint es notwendig, das Recht auf Einreichung eigener Vorschlagslisten auch auf diese auszuweiten (VdK o.J.).

Kritik an den Regelungen zur Einreichung von Vorschlagslisten kommt auch von Arbeitgebervertreter Zöller. Auf Arbeitgeberseite sind Wahlen ohne Wahlhandlung die Regel. Nach Braun et al. ruft die Dominanz von Friedenswahlen auf Arbeitgeberseite jedoch keine öffentliche Kritik hervor, sondern werde weitgehend akzeptiert (2008: 162). Nullmeier äußerte im Interview, dass die Autorengemeinschaft des Gutachtens zur „Geschichte und Modernisierung der Sozialversicherungswahlen“ keine Idee entwickeln konnte, um diese Praxis zu beenden (A4: 123). Zöller hielte es für wichtig, dass es auch auf der Seite der Arbeitgeber zu mehr Urwahlen kommt (A5: 26ff.). Dafür sei u.a. erforderlich, dass die Anzahl der für die Einreichung von Vorschlagslisten notwendigen Unterschriften von 1000 auf 100 gesenkt werde (ebd.: 183ff.). Diese Forderung wird auch von der Bundeswahlbeauftragten unterstützt (2018: 218). Sie schlägt dabei eine Reduzierung der erforderlichen Unterschriften um 50 Prozent vor (ebd.). Die Unterschriften müssen dabei von Personen stammen, die selbst das aktive oder passive Wahlrecht des Versicherungsträgers besitzen, für den die Liste aufgestellt werden soll (§ 48 Abs. 3 SGB IV). Das Erreichen des notwendigen Quorums sei so schwierig, da die Träger Informationen der bei ihnen Versicherten aus Datenschutzgründen nicht herausgeben dürften (A5: 188ff.). Für den Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung fordert die Bundeswahlbeauftragte, auch Unterschriften von Versicherten anderer Rentenversicherungsträger zuzulassen, da kaum ein Versicherter wisse, bei welchem Träger er versichert sei (2018: 218). Durch die Umsetzung dieser Reformvorschläge könnten die Hürden für eine Einreichung einer Liste verringert, der Wettbewerb erhöht und damit für mehr Urwahlen gesorgt werden.

Nullmeier schlägt vor, der sozialen Selbstverwaltung mehr Kompetenzen zu übertragen, damit gegebenenfalls auch mal strittige Themen beraten würden und somit mehr öffentliche Aufmerksamkeit erzeugt werde (A4: 204ff.). Grundsätzlich gebe es zu viel Konsens in den Gremien der Selbstverwaltung, zudem seien ihre Kompetenzen eingeschränkt worden (ebd.: 113ff.). König hält dem entgegen, dass der Konsens in den Gremien eine Stärke der sozialen Selbstverwaltung sei und Zöller führt an, dass durchaus Kontroversen in den vorgelagerten Ausschusssitzungen stattfänden (A6: 222ff.; A5: 222ff.). Beide Selbstverwalter zeigen sich offen dafür, dass auch über solche Kontroversen offen berichtet wird, um mehr Aufmerksamkeit zu erzeugen (ebd.). Der Frage nach einer Erweiterung der Kompetenzen der sozialen Selbstverwaltung sind aufgrund des unter 2.3.3 festgestellten legiti-

matorischen Defizits enge Grenzen gesetzt. Insofern sollten, wie unter 4.2.3 aufgezeigt, die Chancen einer gesteigerten Akzeptanz genutzt werden, um weitere Kompetenzbeschneidungen zu verhindern.

Wie an vielen Stellen in diesem vierten Kapitel aufgezeigt wurde, dürfen die Instrumente der E-Democracy immer nur eine Ergänzung zu herkömmlichen Maßnahmen sein. Nur so kann sichergestellt werden, dass stets alle Wahlberechtigten angesprochen und berücksichtigt und keine neuen Hürden für Personengruppen, die das Internet nicht nutzen, aufgebaut werden.

5 Fazit

Resümierend kann auf folgende Ergebnisse dieser Arbeit zurückgeblickt werden. Grundlegend für die Untersuchung der Defizite der Sozialwahlen war zunächst eine Beschreibung der Selbstverwaltung in Bezug auf Organisation und Funktion. Bevor unter 2.3 die Krisensymptome der Sozialwahlen herausgestellt wurden, erfolgte eine Darstellung der rechtlichen Grundlagen dieser Wahlen. Als Symptome der Krise wurden die anhaltend niedrige Wahlbeteiligung, insbesondere unter jüngeren Wahlberechtigten, die hohe Anzahl an Wahlen ohne Wahlhandlung und die damit einhergehende die Kritik an den Kosten herausgestellt. Zudem ergeben sich Defizite in Bezug auf die demokratische Legitimation und die Legitimation in Form der Akzeptanz. Unter 2.4 wurden die bei den Sozialwahlen zu beachtenden Wahlrechtsgrundsätze betrachtet und herausgestellt, dass die hiermit einhergehenden Anforderungen sich von denen für politische Wahlen unterscheiden und dem Gesetzgeber hier einen größeren Gestaltungsspielraum ermöglichen. Anschließend stand im dritten Kapitel der Arbeit „E-Democracy“ im Mittelpunkt der Betrachtung. Ein zentraler Grundpfeiler der Demokratie, nämlich die Partizipation von Bürgern, wurde unterteilt in die Ebenen der Information, der Konsultation, der Kooperation und der Mitentscheidung und dahingehend erläutert. Außerdem wurden die mit der Partizipation einhergehenden Chancen herausgearbeitet. Das mit den Partizipationsoptionen von E-Democracy einhergehende Risiko eines „Digital Divide“ wurde unter 3.2 beleuchtet, bevor daran anschließend unter 3.3 anhand von Anwendungsbeispielen auf allen Ebenen der Partizipation untersucht wurde, wie groß der Nutzen der Partizipationsoptionen tatsächlich ist. Hierauf aufbauend wurden schließlich im vierten Kapitel die Chancen und Risiken aufgezeigt, die mit dem Einsatz von Elementen der E-Democracy bei den Sozialwahlen einhergehen könnten. Gestützt wurden diese Ausführungen auf eigens geführte Experten-Interviews.

Die Sozialwahlen in der Krise

Der Duden definiert das Wort „Krise“ als eine schwierige Lage bzw. eine kritische Situation (Duden o.J.). Die Interviewpartner wurden befragt, ob sie der Aussage zustimmen, dass sich die Sozialwahlen in einer Krise befinden. Nur Prof. Dr. Nullmeier, der als einziger Interviewpartner nicht im Bereich der sozialen Selbstverwaltung tätig ist, stimmt der Aussage ohne Einschränkungen zu (A4: 7). König stimmt insofern zu, dass sich die Wahlen momentan ganz langsam auf dem Weg aus der Krise befänden (A6: 6ff.). Schneider, Zöllner, Schröder und Becker können der Aussage nicht zustimmen und sehen die Sozialwahlen nicht in einer Krise, sehen aber gleichwohl Verbesserungsbedarf (A3: 6ff.; A5: 40ff.; A7: 13ff.; A8: 27ff.). Von einer schwierigen Lage bzw. einer kritischen Situation kann bei den Sozialwahlen durchaus gesprochen werden in Anbetracht der aufgezeigten Defizite und den von den Selbstverwaltern kritisierten Bestrebungen der Politik, die Kompetenzen der sozialen Selbstverwaltung einzuschränken.

E-Democracy als Chance!

Insbesondere die geringe **Wahlbeteiligung** unter den jüngeren Wahlberechtigten gibt Anlass zur Sorge. Denn eine stärkere Aktivierung der jüngeren Wahlberechtigten ist nicht nur von Bedeutung für die Wahlbeteiligung bei den kommenden zwei oder drei Wahlen, sondern perspektivisch von essenzieller Bedeutung. Die jungen Wahlberechtigten, die bei den nächsten Wahlen nicht von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen, tun dies vermutlich auch im höheren Alter nicht, nach dem Motto: „Ich habe noch nie bei den Sozialwahlen gewählt, warum sollte ich jetzt damit anfangen?“. Wie in dieser Arbeit aufgezeigt wurde, bieten die Partizipationsoptionen der E-Democracy große Chancen für die Sozialwahlen und die soziale Selbstverwaltung, diese Personengruppe effektiver zu erreichen als bislang. Zudem wurde deutlich, dass das hierin liegende Potenzial bereits von einigen Akteuren erkannt wurde und Maßnahmen insbesondere auf den ersten beiden Ebenen der Partizipation auf den Weg gebracht wurden. Die aufgezeigten Verbesserungen sollten zudem Berücksichtigung finden, um die Hürden für eine Beteiligung der Betroffenen weiter zu senken.

Unter 4.1.3 wurde die These aufgestellt, dass eine gesteigerte Bekanntheit der Sozialwahlen zu einer abnehmenden Zahl an **Wahlen ohne Wahlhandlung** führt. Daran scheinen die Arbeitgeberverbände und die Gewerkschaften sowie deren Dachverbände derzeit jedoch kein Interesse zu haben. Die genannten Organisationen profitieren vom derzeitigen

System und regeln die Zusammenstellung der Listen organisationsintern, ohne sich der Konkurrenz stellen zu müssen. Die Einführung des E-Votings ist nur dann sinnvoll, wenn auch tatsächlich Wahlen stattfinden. Die hierdurch erzeugte Aufmerksamkeit würde wohl dazu führen, dass Versicherte vermehrt bei Ihren Sozialversicherungsträgern nachfragen, warum denn nicht auch bei ihnen gewählt werde. Je mehr dieses System im Fokus der Öffentlichkeit stände, umso schwerer fiele es, die bisherige Praxis aufrecht zu erhalten. Die Blockade oder Verzögerung von Reformvorhaben durch die genannten Organisationen mag kurzfristig sinnvoll erscheinen, um die bestehende Macht nicht teilen zu müssen. Langfristig jedoch schadet sie nicht nur den Sozialwahlen, sondern schlussendlich auch den Organisationen selbst. Wie aufgezeigt wurde, kann eine soziale Selbstverwaltung, die auf einer breiten Akzeptanz unter den Betroffenen fußt und somit eine starke Legitimation besitzt, Versuche der Kompetenzbeschneidung durch die Politik effektiver abwehren. Die Blockade von Reformen kann somit langfristig die Schwächung der sozialen Selbstverwaltung befördern und damit einhergehend auch die Gestaltungsmöglichkeiten der vertretenen Organisationen einschränken. Dass es jedoch auch innerhalb der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften Kräfte gibt, die Reformen vehement befürworten, zeigt sich am Beispiel von König und Zöllner. Insofern ist es unabdingbar, dass durch die aufgezeigten Maßnahmen auf den unteren Ebenen der Partizipation die öffentliche Aufmerksamkeit gesteigert wird und somit auch Druck auf die Modernisierungsverweigerer ausgeübt wird. Die unter 4.2.1 zitierte Andeutung von Hubertus Heil, Online-Wahlen gemeinschaftlich bei allen politischen Wahlen einzuführen, dient als Vorwand, um von einer solchen Reform Abstand zu nehmen. Wie unter 3.1.4 aufgezeigt wurde, sind die Anforderungen an Legitimation vermittelnde Wahlen deutlich höher und somit bieten die Sozialwahlen das ideale Testfeld für die Einführung des E-Votings in Deutschland. Die Erfahrungen aus Estland, die genutzt werden können, sowie das geringere Sicherheitsrisiko des E-Votings bei den Sozialwahlen im Vergleich zu politischen Wahlen lassen zudem die Sicherheitsbedenken der Gewerkschaften als Vorwand erscheinen, um unliebsame Reformen zu blockieren.

Demokratie lebt von Beteiligung

Das Bundesverfassungsgericht hat die Anforderungen an die demokratische Legitimation staatlichen Handelns im Bereich der sozialen Selbstverwaltung herabgesetzt, um alternative Beteiligungsformen zu ermöglichen. „Alternative Beteiligungsform“ sollte in diesem Kontext nicht heißen, dass Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände unter sich ausmachen, wohin die soziale Selbstverwaltung steuert. Echte Beteiligung zielt auf die Versi-

cherten und die Arbeitgeber selbst ab und dementsprechend muss diese weitestgehend ermöglicht werden. Es reicht hier nicht aus, wie in den vergangenen Jahrzehnten praktiziert, vereinzelt Wahlen abzuhalten und darauf zu vertrauen, dass die Betroffenen schon wüssten, worum es geht. Kleinsteuber sieht informierte Bürger als Voraussetzung jeder funktionierenden Demokratie (2001: 19). Damit demokratische Partizipation auch in der sozialen Selbstverwaltung wirkungsvoll ist, müssen die Träger die Betroffenen informieren, deren Meinungen erheben und bei der Entscheidungsfindung berücksichtigen und die informierten Bürger schließlich im Rahmen von Wahlen mitentscheiden lassen. Dies sind alternative Beteiligungsformen, wie sie das Bundesverfassungsgericht fordert. Elemente der E-Democracy machen eine weitreichende Partizipation möglich und erleichtern den Zugang zu den jungen Personengruppen, die sich bislang am wenigsten an den Wahlen beteiligt haben. Insofern bietet E-Democracy eine große Chance, den Sozialwahlen aus ihrer Krise zu verhelfen. Dennoch gilt: „Technology is an enabler, not the solution“ (OECD 2003: 9). Wie mehrfach in der Arbeit aufgezeigt wurde, können die Partizipationsoptionen der E-Democracy daher stets nur eine Ergänzung zu „Offline-Optionen“ der Beteiligung sein. Zusätzlich ist es die Aufgabe der Politik, die passenden Rahmenbedingungen (s. 4.3) zu schaffen und die angesprochenen Reformen auch wirklich anzugehen. Nur in Kombination mit anderen Maßnahmen können die Chancen der E-Democracy ausgeschöpft werden. Laut Becker müssten die gesetzlichen Grundlagen bis zum Sommer 2020 geschaffen werden, wenn die Wahlen 2023 online stattfinden sollen (A8: 504ff.). Die Modernisierungsverweigerer würden gut daran tun, ihren Widerstand aufzugeben und Reformen nicht länger im Wege zu stehen. Dennoch sollten die Sozialversicherungsträger und die Selbstverwalter nicht auf die Politik warten, sondern selbst vorangehen und vor allem auf den ersten beiden Ebenen der Partizipation ihre Angebote ausbauen und verbessern. Die Regelungen des Grundgesetzes und des Sozialgesetzbuches machen die Sozialwahlen zu einem Wahlakt zweiter Klasse (4.2.2). Dies sollte jedoch nicht als Nachteil, sondern vielmehr als Chance begriffen werden, um einen bedeutenden Schritt in Richtung Digitalisierung zu wagen. Durch die Digitalisierung bzw. die E-Democracy kann die gemeinsame Regelung der gemeinsamen Aufgabe der Sozialversicherung durch die Betroffenen effektiv mitgestaltet werden, was nach Katz das Wesen von Demokratie ausmacht (2010: 25).

Literaturverzeichnis

- abgeordnetenwatch.de (o.J.): Wir über uns. Parlamentwatch e.V. (Hrsg.). Onlinequelle: <https://www.abgeordnetenwatch> (Abrufdatum: 03.04.2019).
- Althammer, Jörg/Lampert, Heinz (2014): Lehrbuch der Sozialpolitik, 9.Auflage, Berlin: Springer-Verlag.
- AOK Hessen (o.J.): Selbstverwaltung. AOK – Die Gesundheitskasse in Hessen (Hrsg.). Onlinequellen: <https://www.aok.de/pk/hessen/footer-navigation/ueberuns/selbstverwaltung/> (Abrufdatum: 02.04.2019).
- Barmer (o.J.): Übersicht Verwaltungsrat, Barmer (Hrsg.). Onlinequelle: <https://www.barmer.de/ueberuns/verwaltungsrat> (Abrufdatum: 02.04.2019).
- Bieback, Karl-Jürgen (2015): Soziale Selbstverwaltung – Geschichte und Programm, in: Stephan Rixen/Eva M. Welskop-Deffaa (Hrsg.): Zukunft der Selbstverwaltung, Wiesbaden: Springer Fachmedien, 11-30.
- BMAS (o.J.): Fragen und Antworten zu den Sozialwahlen. Fehlt hier nicht die Bundesagentur für Arbeit?, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.). Onlinequelle: <https://www.bmas.de/DE/Themen/Soziale-Sicherung/Sozialversicherungswahlen/Fragen-und-Antworten/inhalt.html> (Abrufdatum: 23.09.2018).
- BMAS (2015): Neue Bundeswahlbeauftragte für die Sozialversicherungswahlen, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), 29.09.2015. Onlinequelle: <https://www.bmas.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2015/neue-bundeswahlbeauftragte-fuer-sozialversicherungswahlen.html> (Abrufdatum: 18.04.2019).
- BMAS (2017): Die Bundeswahlbeauftragte für die Sozialversicherungswahlen. Ergebnisse der Sozialwahlen 2017, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.). Onlinequelle: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Soziale-Sicherung/Sozialwahlen/wahlergebnisse-sozialwahlen-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (Abrufdatum: 22.09.2018).
- BMAS (2018): Sozialwahlen 2017. Statement des Bundesministers Hubertus Heil, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.), 11.10.2018, Minute 10:40-11:02.

Onlinequelle:

<https://www.bmas.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2018/sozialwahlen-2017.html;jsessionid=1D9E0259BDC4DEACCD64C7A1732DE85D> (Abrufdatum: 11.04.2019).

BMI (o.J.): Minikommentar zum Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften, Bundesministerium des Innern (Hrsg.), Berlin.

Onlinequelle:

https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/e-government-gesetz-minikommentar.pdf;jsessionid=16FE376B23E180E3AE8F07B67EDDE690.2_cid364?__blob=publicationFile&v=2 (Abrufdatum: 08.01.2019).

Bok, Wolfgang (2017): 50 Millionen – Wofür eigentlich?, in: Cicero, 22.05.2017. Onlinequelle: <https://www.cicero.de/innenpolitik/sozialwahl-50-millionen-fuer-was-eigentlich> (Abrufdatum: 22.11.2018).

Brandt, Martin/Volkert, Bernd (2002): E-Voting im Internet – Formen, Entwicklungsstand und Probleme, Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg (Hrsg.).

Onlinequelle:

<https://elib.uni-stuttgart.de/bitstream/11682/8580/1/ab218.pdf> (Abrufdatum: 26.08.2018).

Braun, Bernhard/ Buitkamp, Martin (2005): Bekanntheit und Verankerung von Sozialwahlen und Selbstverwaltung in der GKV, in: Soziale Sicherheit, 04/2005. Onlinequelle: https://www.mm.wiwi.uni-due.de/fileadmin/fileupload/BWL-MEDMAN/Forschung/Soziale_Sicherheit_4_2005.pdf (Abrufdatum: 20.12.2018).

Braun, Bernard/Klenk, Tanja/Kluth, Winfried/Nullmeier, Frank/ Welti, Felix (2008): Gutachten zur „Geschichte und Modernisierung der Sozialversicherungswahlen“, Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.). Onlinequelle: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/forschungsbericht-f377.pdf;jsessionid=8176B01ED68D27A1048666ABC1FE59E3?__blob=publicationFile&v=2 (Abrufdatum: 15.11.2018).

Bräunlich, Katharina/Grimm, Rüdiger/Kahlert, Anna/Richter, Philipp/Roßnagel, Alexander (2014): Bewertung von Internetwahlsystemen für Sozialwahlen, in: Datenschutz und Datensicherheit, 2/2014, 75-81.

Bundesrechnungshof (2007): Bemerkungen 2007 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, Bundesrechnungshof (Hrsg.), Berlin. Onlinequelle: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte/jahresberichte/1-archiv/2007/2007-bemerkungen-gesamtbericht-pdf> (Abrufdatum: 23.09.2018).

Bundestag (2018): 11.507 Petitionen sind 2017 beim Bundestag eingegangen, Deutscher Bundestag (Hrsg.), Berlin, 06.06.2018. Onlinequelle: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2018/kw23-pa-petbericht/558360> (Abrufdatum: 04.02.2019).

Bundestag (2018a): Fragen zur sozialen Selbstverwaltung, Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste (Hrsg.), Ausarbeitung WD 6 -3000 -060/17. Onlinequelle: <https://www.bundestag.de/resource/blob/543300/c51e10ce6119baf67e6d0a0c4a8ebd6b/wd-6-060-17-pdf-data.pdf> (Abrufdatum: 27.02.2019).

Bundeswahlbeauftragte (2018): Schlussbericht der Bundeswahlbeauftragten für die Sozialversicherungswahlen zu den Sozialwahlen 2017, Bundeswahlbeauftragte für die Sozialversicherungswahlen (Hrsg.). Onlinequelle: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Soziale-Sicherung/Sozialwahlen/schlussbericht-sozialwahlen-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Abrufdatum: 15.11.2018).

Bundeswahlbeauftragter (2012): Schlussbericht des Bundeswahlbeauftragten für die Sozialversicherungswahlen zu den Sozialwahlen 2011, Bundeswahlbeauftragter für die Sozialversicherungswahlen (Hrsg.).

Bundeswahlleiter (2017): Tabelle Erst- und Zweitstimmen, Bundeswahlleiter (Hrsg.), Wiesbaden. Onlinequelle: <https://www.bundeswahlleiter.de/bundestagswahlen/2017/ergebnisse/bund-99.html> (Abrufdatum: 02.02.2019).

CDU/CSU/SPD (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. Onlinequelle:

<https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>
(Abrufdatum: 08.04.2019).

DAK (o.J.): Das Organ der Selbstverwaltung. DAK-Gesundheit (Hrsg.). Onlinequelle:
<https://www.dak.de/dak/unternehmen/verwaltungsrat-1279722.html> (Abrufdatum:
02.04.2019).

DAK (2018): Mitglieder des Verwaltungsrats, DAK-Gesundheit (Hrsg.), Stand:
01.06.2018. Onlinequelle: <https://www.dak.de/dak/unternehmen/mitglieder-1279696.html> (Abrufdatum: 16.03.2019).

Darmstadt (2018): Rechenschaftsbericht zum Bürgerhaushalt 2017, Wissenschaftsstadt
Darmstadt (Hrsg.), Darmstadt. Onlinequelle: https://dabei.darmstadt.de/static/domainfiles/Gb/3I/IwZGzwJ6TbsD7puevIlzCvvgfRjNG/Rechenschaftsbericht_DA_2017.pdf (Abrufdatum: 04.02.2019).

Degenhart, Christoph (2014): Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht, 30.Auflage, Heidel-
berg: C.F.Müller.

Destatis (2018): Ausstattung privater Haushalte mit Informations- und Kommunika-
tionstechnik – Deutschland, Statistisches Bundesamt. Onlinequelle:
https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/AusstattungGebrauchsguetern/Tabellen/Infotechnik_D.html
(Abrufdatum: 06.01.2019).

Destatis (2018a): Internetnutzung von Personen 2018 nach Altersgruppen in %, Statisti-
sches Bundesamt. Onlinequelle:
https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/EinkommenKonsumLebensbedingungen/_Grafik/ITNutzung_Alter.png?__blob=poster (Abrufdatum:
24.01.2019).

Destatis (2018b): Wirtschaftsrechnungen, Fachserie 15 Reihe 4, Statistisches Bundesamt
(Hrsg.). Onlinequelle:
https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/EinkommenKonsumLebensbedingungen/PrivateHaushalte/PrivateHaushalteIKT2150400187004.pdf;jsessionid=37C9285B47FE481606368E81FEA419FB.InternetLive2?__blob=publicationFile Ab-
rufdatum (24.01.2019).

- Destatis (2019): Anteil der Internetnutzer nach Geschlecht in Deutschland in den Jahren 2001 bis 2018, Statistisches Bundesamt (Hrsg.). Onlinequelle: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/3100/umfrage/internetnutzung-in-deutschland-nach-geschlecht-seit-2001/> (Abrufdatum: 05.04.2019).
- Dopatka, Anna (2005): E-Voting in Deutschland? Zum Problem der Stimmabgabe über das Internet bei politischen Wahlen. Onlinequelle: https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwiVlrzlyYHgAhWSZVAKHWljCgEQFjAAegQIAB-AC&url=https%3A%2F%2Fhildok.bsz-bw.de%2Ffiles%2F77%2F517231948.pdf&usg=AOvVaw0OTXavgfiWbpR4v71G5_7y (Abrufdatum: 26.08.2018).
- DRV Bund (o.J.): Vorstand der Deutschen Rentenversicherung Bund, Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.). Onlinequelle: https://www.deutscherentenversicherung.de/Bund/de/Navigation/6_Wir_ueber_uns/01_infos_zum_unternehmen/03_unternehmensprofil/011_selbstverwaltung/vorstand/vorstand_index_node.html (Abrufdatum: 17.03.2019).
- DRV Bund (o.J.a): Selbstverwaltung, Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.). Onlinequelle: https://www.deutscherentenversicherung.de/Bund/de/Inhalt/6_Wir_ueber_uns/01_infos_zum_unternehmen/03_unternehmensprofil/012_selbstverwaltung/index_selbstverwaltung.html Abrufdatum (02.04.2019).
- DRV Bund (o.J.b): Podcast zur Vertreterversammlung, Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.). Onlinequelle: https://www.deutscherentenversicherung.de/Bund/de/Inhalt/Allgemeines/videos/2018_12_vv_podcast.html (Abrufdatum: 02.04.2019).
- DRV Bund (2012): Sozialgesetzbuch Viertes Buch. Text und Erläuterungen, Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.), 20.Auflage, Berlin.

- DRV Bund (2018): Selbstverwaltung der Deutschen Rentenversicherung Bund. Wechsel im Vorsitz, Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.), 01.10.2018. Onlinequelle: https://www.deutscherentenversicherung.de/Bund/de/Inhalt/4_Presse/medieninformationen/01_pressemitteilungen/2018/2018_10_01_wechsel_vorsitz_selbstverwaltung_bund.html (Abrufdatum: 02.04.2019).
- DRV Hessen (o.J.): Selbstverwaltung und Geschäftsführung, Deutsche Rentenversicherung Hessen (Hrsg.). Onlinequelle: https://www.deutscherentenversicherung.de/Hessen/de/Navigation/6_Wir_ueber_uns/02_Unternehmensprofil/01_Selbstverwaltung%20und%20Geschaeftsfuehrung/Selbstverwaltung%20und%20Geschaeftsfuehrung_node.html (Abrufdatum: 02.04.2019).
- Duden (o.J.): Krise. Bedeutungsübersicht. Bibliographisches Institut GmbH (Hrsg.). Onlinequelle: <https://www.duden.de/rechtschreibung/Krise#Bedeutung1> (Abrufdatum: 04.04.2019).
- EU (2018): Commission Staff Working Document. Public Consultation on EU Summer-time Arrangements, EU-Kommission (Hrsg.), Brüssel, 12.09.2018. Onlinequelle: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018SC0406&from=DE> (Abrufdatum: 04.02.2019).
- Eurostat (2018): Internetzugang von Personen, Stand 20.12.2018. Onlinequelle: <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tin00028&language=de> (Abrufdatum: 24.01.2019).
- Facebook (2019): Facebook-Seite der Partei Die Linke. Onlinequelle: <https://de-de.facebook.com/linkspartei/> (Abrufdatum: 03.02.2019).
- Facebook (2019a): Facebook-Seite der Bundesregierung. Onlinequelle: <https://de-de.facebook.com/Bundesregierung/> (Abrufdatum: 03.02.2019).
- Falck, Oliver/Gold, Robert/Heblich, Stephan (2014): E-lections: Voting Behavior and the Internet, in: American Economic Review, Vol. 104 No. 7, 2238-2265.

- Gerlinger, Thomas (2015): Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, in: Laurenz Mühlheims/Karin Hummel/Susanne Peters-Lange/Edwin Toepler/Iris Schuhmann (Hrsg.): Handbuch Sozialversicherungswissenschaft, Wiesbaden: Springer Fachmedien, 747-762.
- Goodman, Nicole/Stokes, Leah (2018): Reducing the Cost of Voting: An Evaluation of Internet Voting's Effect on Turnout, Cambridge: Cambridge University Press. Onlinequelle: https://www.cambridge.org/core/services/aop-cambridge-core/content/view/6FF8DA77C59806F0175656D66DE66907/S0007123417000849a.pdf/reducing_the_cost_of_voting_an_evaluation_of_internet_votings_effect_on_turnout.pdf (Abrufdatum: 06.02.2019).
- Goos, Kerstin/Beckert, Bernd/Lindner, Ralf (2016): Electronic, Internet-Based Voting, in: Ralf Lindner/Georg Aichholzer/Leonhard Hennen (Hrsg.): Electronic Democracy in Europe, Cham: Springer International Publishing. 135-184.
- Habeck, Robert (2019): Bye bye, twitter und Facebook, Bündnis 90/Die Grünen (Hrsg.), 07.01.2019. Onlinequelle: <https://www.robert-habeck.de/texte/blog/bye-bye-twitter-und-facebook/> (Abrufdatum: 04.02.2019).
- Hagen, Martin (1999): Amerikanische Konzepte elektronischer Demokratie, in: Klaus Kamps (Hrsg.): Elektronische Demokratie?, Opladen: Westdeutscher Verlag, 63-81.
- Hall, Thad (2012): Electronic Voting, in: Electronic Democracy, Leverkusen: Verlag Barbara Budrich, 153-176.
- Hendler, Reinhard (1984): Selbstverwaltung als Ordnungsprinzip, Köln: Carl Heymanns Verlag.
- Herath, Karl-Jürgen (1996): Sozialversicherung. Studententext Nr. 1, 2.Auflage, Wiesbaden: Gabler Verlag.
- Holznagel, Bernd/Hanßmann, Anika (2001): Möglichkeiten von Wahlen und Bürgerbeteiligung per Internet, in: Bernd Holznagel/Andreas Grünwald/Anika Hanßmann: Elektronische Demokratie, München: Verlag C.H. Beck, 55-72.
- infas (1977): Die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, in: Harald Bogs/Christian von Ferber/infas (Hrsg.): Soziale Selbstverwaltung Band 1, Bonn: Verlag der Ortskrankenkassen, 202-255.

- Instagram (2019): Instagram-Seite der Bundeskanzlerin. Onlinequelle: <https://www.instagram.com/bundestkanzlerin/> (Abrufdatum: 03.02.2019).
- Kahlert, Anna (2014): Rechtsgestaltung mit der Methode KORA, in: Datenschutz und Datensicherheit, 2/2014, 86-92.
- Katz, Alfred (2010): Staatsrecht. Grundkurs im öffentlichen Recht, 18.Auflage, Heidelberg: C.F.Müller.
- Keding, Ole (2015): Online-Kommunikation von Organisationen, Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Kersting, Norbert (2012): Electronic Democracy, Leverkusen: Verlag Barbara Budrich.
- Kleinhenz, Gerhard (2005): Einführender Systemvergleich, in: Peter Jabornegg/Reinhard Resch/Otfried Seewald (Hrsg.): Sozialversicherung im Umbruch, Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1-23.
- Kleinsteuber, Hans (2001): Das Internet in der Demokratie – Euphorie und Ernüchterung, in: Bernd Holznagel/Andreas Grünwald/Anika Hanßmann: Elektronische Demokratie, München: Verlag C.H. Beck, 7-27.
- Kleinsteuber, Hans/Hagen, Martin (1998): Was bedeutet „elektronische Demokratie“? Zur Diskussion und Praxis in den USA und Deutschland, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Vol. 29 No. 1, 128-143.
- Klenk, Tanja (2006): Selbstverwaltung – ein Kernelement demokratischer Sozialstaatlichkeit?, in: Zeitschrift für Sozialreform 52 Heft 2, 273-291.
- Knemeyer, Franz-Ludwig (2006): Selbstverwaltung, in: Rüdiger Voigt/Ralf Walkenhaus (Hrsg.): Handwörterbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 296-300.
- Kneuer, Marianne (2013): „Mehr Partizipation durch das Internet?“, Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz (Hrsg.). Onlinequelle: https://politischebildung-rlp.de/fileadmin/download_neu/Publikationen_2013/Zur_Sache_RLP_2013.pdf (Abrufdatum: 07.10.2018).
- Kumm, Benjamin (2006): Die Bedeutung von Art. 87 Abs. 2 GG für die Organisation der Sozialversicherung der Bundesrepublik Deutschland, Berlin: Lit Verlag.

- Lee, Chung-pin/Chang, Kaiju/Berry, Frances Stokes (2011): Testing the Development and Diffusion of E-Government and E-Democracy: A Global Perspective, in: *Public Administration Review*, May/June 2011, 444-454.
- Leitner, Maria (2018): *Digitale Bürgerbeteiligung*, Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Leuzinger, Lukas (2018): Was Estland beim E-Voting anders macht als die Schweiz, *Neue Züricher Zeitung*, 26.07.2018. Onlinequelle: <https://www.nzz.ch/schweiz/was-estland-beim-e-voting-anders-macht-als-die-schweiz-ld.1406475> (Abrufdatum: 06.02.2019).
- Macintosh, Ann (2003): Using Information and Communication Technologies to Enhance Citizen Engagement in the Policy Process, in: OECD (Hrsg.): *Promise and Problems of E-Democracy*, 19-140. Onlinequelle: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/35176328.pdf> (Abrufdatum: 31.12.2018).
- Marburger, Dietmar/Marburger, Horst (2004): *Die Staatsaufsicht in der Sozialversicherung*, 3. Auflage, Sankt Augustin: Asgard-Verlag.
- Meer, Toni van der/ Gelders, Dave/Rotthier, Sabine (2014): e-Democracy: Exploring the Current Stage of e-Government, in: *Journal of Information Policy*, Vol. 4, 489-506.
- Meier, Andreas (2009): *eDemocracy & eGovernment. Entwicklungsstufen in einer demokratischen Wissensgesellschaft*, Berlin: Springer Verlag.
- Morris, Merrill/Ogan, Christine (1996): The Internet as Mass Medium, in: *Journal of Communication*, Winter 1996, 39-50.
- Möltgen-Sicking, Katrin/Winter, Thorben (2018): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft*, Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Mühlbacher, Axel (o.J.): Selbstverwaltung, in: *Gabler Wirtschaftslexikon*. Onlinequelle: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/selbstverwaltung-43493> (Abrufdatum: 06.02.2019).
- Müller, Helmut (2004): *Schlaglichter der deutschen Geschichte*, 2. Auflage, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- NEC (2016): *Elections in Estonia*, National Electoral Committee (Hrsg.), Tallinn. Onlinequelle: <https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp->

- content/uploads/2015/02/Elections_in_Estonia_1992_2015.pdf (Abrufdatum: 05.02.2019).
- OECD (2003): Promise and Problems of E-Democracy, Organisation for Economic Co-operation and Development (Hrsg.). Onlinequelle: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/35176328.pdf> (Abrufdatum: 31.12.2018).
- Ondrisek, Barbara (2009): Risiken von E-Voting, in: Informatik Spektrum, Vol. 32 Ausg. 5, 373-377.
- Pagenkopf, Martin (2011): Art. 17 [Petitionsrecht], in: Michael Sachs (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar, 6. Auflage, München: C.H.Beck, 716-726.
- Panknin, Sebastian (2017): 50.000.000 Euro für eine Wahl die keine ist, in: Bund der Steuerzahler e.V. (Hrsg.): Schwarzbuch 2017/2018, Berlin, 90-92.
- Parycek, Peter (2008): Positionspapier zu E-Democracy und E-Participation in Österreich, AG EDEM, Wien. Onlinequelle: https://www.ref.gv.at/fileadmin/_migrated/content_uploads/EDEM-1-0-0-20080525.pdf (Abrufdatum: 05.01.2019).
- Prandini, Marco/Ramilli, Marco (2012): A Model for E-Voting Systems Evaluation Based on International Standards: Definition and Experimental Validation, in: e-Service Journal, Vol. 8 No. 3, 42-72.
- Reiners, Markus (2017): E-Voting in Estland: Vorbild für Deutschland?, Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), Bonn, 13.09.2017. Onlinequelle: <http://www.bpb.de/apuz/255967/e-voting-in-estland-vorbild-fuer-deutschland?p=all> (Abrufdatum: 05.02.2019).
- Richter, Philipp/Langer, Lucie/Hupf, Katharina/Volkamer, Melanie (2010): Verifizierbarkeit und Öffentlichkeitsgrundsatz bei elektronischen Wahlen. Onlinequelle: https://www.researchgate.net/publication/262933672_Verifizierbarkeit_und_Offentlichkeitsgrundsatz_bei_elektronischen_Wahlen (Abrufdatum: 29.12.2018).
- Roleff, Daniel (2012): Digitale Politik und Partizipation: Möglichkeiten und Grenzen, Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.), 06.02.2012. Onlinequelle: <http://www.bpb.de/apuz/75834/digitale-politik-und-partizipation-moeglichkeiten-und-grenzen?p=all> (Abrufdatum: 26.04.2019).

- Sachs, Michael/Goraczek, Malgorzata/Rinnerbauer, Bettina/Schoßböck, Judith (2018): Elektronische Bürgerbeteiligung in der Praxis, in: Maria Leitner (Hrsg.): Digitale Bürgerbeteiligung, Wiesbaden: Springer Fachmedien, 41-68.
- Schäfer, Armin (2009): Alles halb so schlimm? Warum eine sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (Hrsg.). Onlinequelle: <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/aktuelles/forschung/diskussion/doks/jahrbuch-09-10-schaefer-280509.pdf> (Abrufdatum: 26.01.2019).
- Schedler, Kuno/Felix, Jürgen (2000): Veränderung dank neuer Legitimation. Kundenorientierung als Grundlage für eine neue Sinnhaftigkeit der Verwaltung, in: Christian Belz/Thomas Bieger (Hrsg.): Dienstleistungscompetenz und innovative Geschäftsmodelle. Thexis, St. Gallen. Onlinequelle: <https://www.alexandria.unisg.ch/13259/1/00Kundenorientierung.pdf> (Abrufdatum: 24.11.2018).
- Schmidt-Aßmann, Eberhard (1991): Verwaltungslegitimation als Rechtsbegriff, in: Archiv des öffentlichen Rechts, Vol. 116, Nr. 3, 329-390.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard (2006): Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, 2.Auflage, Berlin: Springer-Verlag.
- Schoßböck, Judith/Rinnerbauer, Bettina/Parycek, Peter (2018): Digitale Bürgerbeteiligung und Elektronische Demokratie, in: Maria Leitner (Hrsg.): Digitale Bürgerbeteiligung, Wiesbaden: Springer Fachmedien, 11-40.
- Schweighofer, Erich/Böszörmenyi, Janos/Hötzendorfer, Walter (2018): Rechtliche Anforderungen der digitalen Bürgerbeteiligung, in: Maria Leitner (Hrsg.): Digitale Bürgerbeteiligung, Wiesbaden: Springer Fachmedien, 69-98.
- Schwenninger (2016): Der Verwaltungsrat, Die Schwenninger Krankenkasse (Hrsg.). Onlinequelle: <https://www.die-schwenninger.de/die-schwenninger/ueberuns/verwaltungsrat/> (Abrufdatum: 02.04.2019).
- Solvak, Mihkel/Vassil, Kristjan (2016): E-voting in Estonia: Technological Diffusion and Other Developments Over Ten Years (2005 – 2015), Johan Skytte Institute of Political Studies, University of Tartu (Hrsg.), Tartu. Onlinequelle:

- https://skytte.ut.ee/sites/default/files/skytte/e_voting_in_estonia_vassil_solvak_a5_web.pdf (Abrufdatum: 06.02.2019).
- Sodann, Helge/Ziekow, Jan (2014): Grundkurs öffentliches Recht, 6.Auflage, München: Verlag C.H.Beck.
- Spiegel (2017): Kosten für Bundestagswahl so hoch wie nie, Spiegel Online (Hrsg.), 26.08.2017. Onlinequelle: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundestagswahl-kosten-laut-innenministerium-hoch-wie-nie-a-1164713.html> (Abrufdatum: 04.04.2019).
- Szent-Ivanyi, Timot (2017): Die Wahl, die keiner kennt, in: Frankfurter Rundschau, 19.04.2017. Onlinequelle: <http://www.fr.de/wirtschaft/arbeit-soziales/sozialwahl-die-wahl-die-keiner-kennt-a-1262424> (Abrufdatum: 23.09.2018).
- TK (o.J.): Verwaltungsrat der TK, Techniker Krankenkasse (Hrsg.). Onlinequelle: <https://www.tk.de/techniker/unternehmensseiten/unternehmen/verwaltungsrat-der-tk-2022986> (Abrufdatum: 02.04.2019).
- TK (2016): Die Wahl haben. TK-Studie zur Sozialwahl 2017, Techniker Krankenkasse (Hrsg.). Onlinequelle: <https://www.tk.de/centaurus/servlet/contentblob/984636/Datei/90052/TK-Studie%20zur%20Sozialwahl%202017.pdf> (Abrufdatum: 20.12.2018).
- Trechsel, Alexander/Vassil, Kristjan (2010): Internet Voting in Estonia, European University Institute (Hrsg.), Florenz. Onlinequelle: http://www.vvk.ee/public/dok/Report_-_E-voting_in_Estonia_2005-2009.pdf (Abrufdatum: 06.02.2019).
- Twitter (2019): Twitter-Seite des Regierungssprechers Steffen Seibert. Onlinequelle: <https://twitter.com/regsprecher?lang=de&lang=de> (Abrufdatum: 03.02.2019).
- Uni Bremen (2018): Prof. Dr. Frank Nullmeier, Universität Bremen – SOCIUM Forschungszentrum Ungleichheit und Sozialpolitik (Hrsg.), Stand 19.12.2018. Onlinequelle: <https://www.socium.uni-bremen.de/ueber-das-socium/mitglieder/frank-nullmeier/> (Abrufdatum: 16.03.2019).
- Valimised (o.J.): Requirements to the voter and their computer, Estonian National Electoral Committee (Hrsg.), Tallinn. Onlinequelle:

<https://www.valimised.ee/en/internet-voting/requirements-voter-and-their-computer> (Abrufdatum: 05.02.2019).

Valimised (o.J.a): Advance Voting, Estonian National Electoral Committee (Hrsg.), Tallinn. Onlinequelle: <https://www.valimised.ee/en/estonian-elections-nutshell/advance-voting> (Abrufdatum: 05.02.2019).

Valimised (o.J.b): Statistics about Internet Voting in Estonia, Estonian National Electoral Committee (Hrsg.), Tallinn. Onlinequelle: <https://www.valimised.ee/en/archive/statistics-about-internet-voting-estonia> (Abrufdatum: 05.02.2019).

Valimised (2019): Voter turnout statistics, Estonian National Electoral Committee (Hrsg.), Tallinn. Onlinequelle: <https://rk2019.valimised.ee/en/voting-result/voting-result-main.html> (Abrufdatum: 09.03.2019).

VdK (o.J.): Der VdK. Organisation, Sozialverband VdK Deutschland e. V. (Hrsg.). Onlinequelle: https://www.vdk.de/deutschland/pages/der_vdk/5583/organisation (Abrufdatum: 12.04.2019).

ver.di (o.J.): Personen, ver.di - Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (Hrsg.). Onlinequelle: <https://www.verdi.de/presse/downloads/personen> (Abrufdatum: 17.03.2019).

ver.di (o.J.a): Im Dialog: Die Selbstverwaltung, Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft – ver.di (Hrsg.). Onlinequelle: <https://www.sozialversicherung.watch> (Abrufdatum: 03.04.2019).

ver.di (2017): Erfolgreiche Sozialwahlen 2017, Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft – ver.di (Hrsg.), 11.12.2017. Onlinequelle: <https://arbeitsmarkt-und-sozialpolitik.verdi.de/ueber-uns/nachrichten/++co++817b8758-d901-11e7-a466-525400423e78> (Abrufdatum: 03.04.2019).

Volkamer, Melanie (2009): Evaluation of Electronic Voting, Berlin: Springer Verlag.

Wienhöfer, Elmar/Kastenholz, Hans/Geyer, Thomas (2002): Beteiligung im Internet?, Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.), Berlin. Onlinequelle: <http://felicitasfuchs.de/pdfs/ab207.pdf> (Abrufdatum: 31.12.2018).

Will, Martin (2002): Internetwahlen, Stuttgart: Richard Boorberg Verlag.

Zeit (2018): So haben EU-Bürger zur Zeitemstellung abgestimmt, Zeit Online (Hrsg.), Hamburg, 31.08.2018. Onlinequelle: <https://www.zeit.de/wissen/2018-08/eu-kommission-zeitemstellung-ergebnisse-umfrage-ausschlueselung> (Abrufdatum: 04.02.2019).

Verzeichnis der Gerichtsurteile und -beschlüsse

BSG, 3 RK 57/72: Entscheidung des Bundessozialgerichts vom 15.11.1973. Onlinequelle: https://www.prinz.law/urteile/bundessozialgericht/BSG_Az_3-RK-57-72-1973-11-15# (Abrufdatum: 27.04.2019).

BVerfG, 1 BvR 1298/94: Beschluss des ersten Senats vom 13.07.2004. Onlinequelle: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2004/07/rs20040713_1bvr129894.html (Abrufdatum: 27.04.2019).

BVerfG, 2 BvC 1/81: Beschluss des zweiten Senats vom 24.11.1981. Onlinequelle: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv059119.html> (Abrufdatum: 27.04.2019).

BVerfG, 2 BvC 2/66: Beschluss des zweiten Senats vom 15.02.1967. Onlinequelle: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv021200.html> (Abrufdatum: 27.04.2019).

BVerfG, 2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07: Urteil des zweiten Senats vom 03.03.2009. Onlinequelle: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2009/03/cs20090303_2bvc000307.html (Abrufdatum: 27.04.2019).

BVerfG, 2 BvE 1/76: Urteil des zweiten Senats vom 02.03.1977. Onlinequelle: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv044125.html> (Abrufdatum: 27.04.2019).

BVerfG, 2 BvF 2,6/89: Urteil des zweiten Senats vom 31.10.1990. Onlinequelle: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv083037.html> (Abrufdatum: 27.04.2019).

BVerfG, 2 BvF 3/89: Urteil des zweiten Senats vom 31.10.1990. Onlinequelle: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv083060.html> (Abrufdatum: 27.04.2019).

BVerfG, 2 BvK 1/78: Urteil des zweiten Senats vom 24.07.1979. Onlinequelle: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv052095.html> (Abrufdatum: 27.04.2019).

BVerfG, 2 BvL 5/98: Beschluss des zweiten Senats vom 05.12.2002. Onlinequelle: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2002/12/l520021205_2bv1000598.html (Abrufdatum: 27.04.2019).

BVerfG, 2 BvR 1953/95: Beschluss des zweiten Senats vom 16.07.1998. Onlinequelle:

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/1998/07/rs19980716_2bvr195395.html (Abrufdatum: 27.04.2019).

BVerfG, 2 BvR 89/74: Beschluss des zweiten Senats vom 09.03.1976. Onlinequelle:

<http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv041399.html> (Abrufdatum: 27.04.2019).

Anlagen

A13 Übersicht der Interviewanfragen	77
---	----

A13 Übersicht der Interviews

Telefoninterviews:

Name:	Institution	Position
Wolfgang Becker	Bundewahlbeauftragte für die Sozialversicherungswahlen	Geschäftsstellenleiter
Dagmar König	Ver.di DRV Bund	Mitglied des Bundesvorstandes Arbeitnehmervertreterin / alternierende Vorstandsvorsitzende
Frank Nullmeier	Universität Bremen	Professor, Leiter der Arbeitsgruppe „Politische Theorie des Sozialstaats“
Bernhard Schneider	Ersatzkasse	Mitarbeiter im Bereich „Selbstverwaltung“
Dieter Schröder	DAK-Gesundheit	Arbeitnehmervertreter, Verwaltungsratsvorsitzender
Horst Zöllner	DAK-Gesundheit	Arbeitgebervertreter, stellv. Verwaltungsratsvorsitzender

Schriftliche Interviews:

Name:	Bundestagsfraktion
Peter Weiß	CDU/CSU
Michael Gerdes	SPD
Uwe Witt	AfD
Sven Lehmann	Bündnis90/Die Grünen