



Blau/kursiv geschriebener Text wurde nachträglich als Erläuterung zum Protokoll hinzugefügt

Die Expertengruppe hat entschieden, dass erweiterte Beschlussprotokolle der Sitzungen geführt werden sollen.

Der Schlussbericht als Endprodukt der Expertengruppe liefert den Kontext für das Verständnis der Protokolle, die naturgemäss lediglich die Diskussionen und Zwischenergebnisse dokumentieren. Der Schlussbericht ist unter folgendem Link veröffentlicht: <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/politische-rechte/e-voting/berichte-und-studien.html>

Um die Einordnung der Protokolle in den fachlichen Kontext zu vereinfachen, wurden diese an einigen Stellen durch gekennzeichnete Erläuterungen ergänzt (kursive Fussnoten in blauer Farbe).

Erweitertes Beschlussprotokoll

3. Sitzung Expertengruppe elektronische Stimmabgabe (EXVE)

Datum: Freitag, 24. November 2017
Zeit: 10:15–12:45 Uhr
Ort: Sitzungszimmer 340 EDA, 3. Stock BHW

Traktanden		Unterlagen
1.	Begrüssung und Protokoll der Sitzung vom 30. Oktober 2017	- Protokoll
2.	Zusammenfassung Ergebnisse der 2. Sitzung	
3.	Dematerialisierung <ul style="list-style-type: none">- Versand des Infomaterials- Entkoppelung der Stimmkanäle- Partielle Dematerialisierung („papierarmes VE“)- Vollständige Dematerialisierung („papierloses VE“)	- Arbeitspapier 3: Dematerialisierung der Stimmabgabe (bereits zugestellt); Ergänzungen respektive zusätzliche Informationen seitens der Unterarbeitsgruppe folgen kurz vor dem Sitzungstermin.
4.	Weiteres Vorgehen, Aufträge	

Anwesend:

Expertinnen und Experten:

- ARDITA DRIZA MAURER (Uni ZH)
- ANDREAS GLASER (Uni ZH/ZDA)
- PASCAL SCIARINI (Uni GE)
- ULRICH ULTES-NITSCHKE (Uni FR)
- MARTIN WYSS (BJ)
- ROLF OPPLIGER (ISB)
- ANDREAS RIEDER (EBGB)
- DANIELLE GAGNAUX-MOREL (FR)
- STEFAN LANGENAUER (ZH)
- BENEDIKT VAN SPYK (SG)
- DENIS MOREL (Post)

BK:

- BARBARA PERRIARD (Leitung)
- JULIEN FIECHTER (Stv. Leiter SPR)
- BEAT KUONI (Jurist SPR)
- RENÉ LENZIN (Kommunikation)
- MIRJAM HOSTETTLER (Leiterin Projekt Vote électronique, Sekretariat)
- OLIVER SPYCHER (Stv. Projektleiter Vote électronique)

Entschuldigt:

- CHRISTOPHE GENOUD (GE)
- MARCO GREINER (BS)

1. Begrüssung und Protokoll der Sitzung vom 30. Oktober 2017

Barbara Perriard begrüsst die Anwesenden und vermeldet die Entschuldigungen [REDACTED]. Sie stellt die Traktandenliste, die zusammen mit den Sitzungsunterlagen mit der Einladung am 17. November 2017 versandt worden ist, zur Disposition. Es liegen keine Anträge vor.

Beschluss

- Die Traktanden werden wie vorgeschlagen verabschiedet.
- Das Protokoll vom 30. Oktober 2017 wird verdankt und genehmigt.

2. Zusammenfassung der Ergebnisse der 2. Sitzung

Die wichtigsten Erkenntnisse der vergangenen Sitzung werden rekapituliert und kurz diskutiert. Die Beschlüsse sind im Protokoll festgehalten. Im Arbeitspapier 1 und 2 wurden keine weiteren Ergänzungen gemacht.

Die wichtigsten Punkte sind die folgenden:

- Mehrproduktestrategie: Diese ist im Sinne einer Risikominimierung zu verstehen. Es handelt sich nicht um einen Markt, in dem der Bundeskanzlei die Rolle der Wettbewerbsbehörde zukommt.
- Varianten Bewilligungsverfahren: B und D werden weiterverfolgt, A (zu nah am Versuchsbetrieb) und C (zu weit vom Versuchsbetrieb) werden nicht weiterverfolgt.
- Die Zulassung von Systemen anstatt die Bewilligungserteilung an Kantone wird ebenfalls nicht weiterverfolgt.
- Bewilligung / Zertifizierung: Die staatspolitischen Gesichtspunkte sind eine wichtige Komponente für das künftige Bewilligungsverfahren. Die Zertifizierung kann diesen Bereich nicht abdecken. Die Diskussion zeigt, dass der politischen Komponente des Bewilligungsverfahrens grosse Bedeutung beigemessen wird. Die Akzeptanz der Systeme hängt vom Vertrauen ab, das durch eine Bewilligung gestärkt wird.
- Kommunizierbare Eigenschaften: Verifizierbarkeit, Barrierefreiheit, Transparenz und Nutzen für Stimmbürger
- Ordentlicher Betrieb: Es braucht eine breitere gesetzliche Grundlage. Die Risiken müssen bei der Regulierung berücksichtigt werden. Kantonale Regelungen können als Beispiele dienen. Die Expertengruppe stellt auch Regulierungsbedarf für weitere, bereits heute verwendete technische Hilfsmittel fest.
- Örtlich, zeitlich und sachlich begrenzter Einsatz: die Expertinnen und Experten sind sich in der Beurteilung dieser Frage nicht einig. Während die Kantonsvertreterinnen und -vertreter vorab mit Rücksicht auf die Gemeinden auch im ordentlichen Betrieb die Möglichkeit einer Begrenzung vorsehen wollen, spricht sich die Mehrheit dagegen aus. Zum einen droht namentlich bei der unterschiedlichen Behandlung innerhalb der Gruppe der Inlandschweizerstimmberechtigten die Rechtsgleichheit verletzt zu werden. Zum anderen soll mit dem Wechsel in den ordentlichen Betrieb ein deutlicher Unterschied zum mehr als zehnjährigen Versuchsbetrieb geschaffen werden.
- Vorzeitiger Urnenschluss: Grundsätzlich soll - analog zur brieflichen Stimmabgabe - ein vorgezogener elektronischer Urnenschluss vorgesehen werden. Prüfwert ist im Vergleich zum Status quo im Versuchsbetrieb, eine Verlängerung bis Samstagabend.

Diese Punkte werden im Rahmen des Schlussberichts vertieft. Vorerst ist der Themenblock des ordentlichen Betriebs damit abgeschlossen. Es besteht die Möglichkeit, auf einzelne Punkte zurückzukommen und Anregungen bei der Bundeskanzlei einzubringen.

3. Dematerialisierung

Einleitend verweist Barbara Perriard auf verschiedene Gutachten, die in Zusammenhang mit der Thematik der Dematerialisierung erstellt wurden. Der Wunsch wurde geäußert, diese Gutachten an alle Experten zu verteilen. Die Verfasser resp. Auftraggeber der Gutachten sind mit der Weitergabe einverstanden.

Sie übergibt das Wort an Oliver Spycher. Er führt mit Stimmmaterial und dem Demosystem der Schweizerischen Post in die Thematik der Dematerialisierung ein:

Das Stimmmaterial setzt sich aus mehreren Elementen zusammen:

1. Informationsmaterial für Stimmberechtigte
2. Elemente für briefliche Stimmabgabe
3. Elemente für elektronische Stimmabgabe

Die Kantone haben bereits 2013 gefordert, dass sämtliche Elemente dematerialisiert werden sollen. 2014 hat die Unterarbeitsgruppe „Papierlose elektronische Stimmabgabe“ (UAG) festgestellt, dass die Dematerialisierung grosse Herausforderungen rechtlicher, organisatorischer, politischer und technischer Natur mit sich bringt.

Auf dieser Grundlage hat der Steuerungsausschuss Vote électronique entschieden, die Dematerialisierung vorerst nicht weiterzuverfolgen. Am 5. April 2017 hat der Bundesrat beschlossen, die Arbeiten wieder aufzunehmen. Seit den Arbeiten der UAG ist die Idee der partiellen Dematerialisierung entstanden (auch „papierarme elektronische Stimmabgabe“). Das Ziel besteht darin, von Einsparungen profitieren zu können, ohne dass alle Hürden im Bereich der Dematerialisierung überwunden werden müssten.

Bereits der Zugang zur E-Voting-Plattform wird über den auf Papier zugestellten Stimmrechtsausweis kommuniziert. Für alle diese Informationen müssen bei der Dematerialisierung alternative Wege zur Kommunikation gefunden werden. Dies gilt auch für die Codes, die zwischen E-Voting-System und Stimmbürger für die individuelle Verifizierbarkeit ausgetauscht werden. Die individuelle Verifizierbarkeit ist – zumindest nach aktuellem technischem Stand – nur dann gewährleistet, wenn die Codes ausschliesslich auf Papier vorliegen.

Allgemeine Diskussion

Für die Kantone ist die Dematerialisierung eine ökonomische Frage. Hier werden aus finanzieller Sicht die grössten Skaleneffekte erwartet. Nebst den Kosten werden bei der Einführung von E-Voting vor allem Sicherheitsfragen und die Erhöhung der Komplexität bei der Organisation von Wahlen und Abstimmungen als Einwände aufgeführt. Bei der heutigen Lösung wird aber auch der Vorwurf laut, dass sie nicht konsequent und nur eine halbe Sache bezüglich Digitalisierung sei. Bei flächendeckender Umsetzung könnte die Forderung nach der Dematerialisierung von politischer Seite her stärker werden.

Die Dematerialisierung wird als Kompensationselement für die hohen Kosten der Sicherheit betrachtet. Die Kostenfrage stellt sich insbesondere für die ursprünglich erste Zielgruppe von E-Voting, die Auslandschweizerinnen und –schweizer. Gleichzeitig muss verhindert werden,

dass die Dematerialisierung die Anstrengungen im Bereich der Sicherheit wieder hinfällig macht. Die Dematerialisierung bringt Vorteile für Menschen mit Behinderungen.

Es besteht Konsens, dass im Moment eine vollständige Dematerialisierung ausgeschlossen ist. Die technischen Möglichkeiten sind noch nicht soweit, dass die Erkennbarkeit von Manipulationen - das zentrale Sicherheitsmerkmal - sichergestellt ist. Dafür braucht es einen von der IT unabhängigen Kanal, aktuell ist dies die Papierform. Das Anliegen aus technischer Sicht dreht sich also um die Sicherstellung der individuellen Verifizierbarkeit. Das Informationsmaterial für die Stimmberechtigten ist aus technischer Sicht weniger kritisch.

Die Dematerialisierung muss demnach schrittweise eingeführt werden. Mittelfristig steht papierarmes E-Voting im Vordergrund. Langfristig muss eine vollständige Dematerialisierung Ziel sein. Die Arbeiten für die Entwicklung der vollständigen Dematerialisierung müssen aber heute in Angriff genommen werden, damit dieses Ziel erreicht werden kann.

Bei der elektronischen Stimmabgabe steht die Benutzerfreundlichkeit im Zentrum, Werbung für diesen Kanal ist nicht nötig. Der Erhalt der Stimmbeteiligung ist das primäre Ziel.

Die Garantie der politischen Rechte erfordert keine Komplementarität der Stimmkanäle. Es wird jedoch vorausgesetzt, dass Stimmberechtigte ihre Stimme auch dann abgeben können, wenn das System für die elektronische Stimmabgabe nicht verfügbar ist. Wichtig ist die Berücksichtigung der Risiken bei der Gewährleistung des Zugangs. Die Komplementarität wird so verstanden, dass nebst E-Voting noch ein konventioneller Kanal genutzt werden kann. Es scheint Konsens zu bestehen, wonach zumindest im Falle einer kurz vor dem Abstimmungs-sonntag sich ereignenden Krise die Ermöglichung des Urnengangs als Notfallszenario reicht. In einem solchen Fall würde E-Voting den brieflichen Kanal ersetzen. Die Stimmberechtigten müssen demnach die Wahl des Kanals (E-Voting oder briefliche Stimmabgabe) früher als heute treffen.

Aus juristischer Sicht spricht nichts gegen eine solche Lösung, sie ist zumutbar für die Stimmberechtigten. Die Grundbedingung ist die Gewährleistung der Möglichkeit zur Stimmabgabe. Dies ist in den Risiken zu berücksichtigen.

Eine klare Regelung des gewählten Konzepts ist wichtig. Die Wahlmöglichkeit muss nicht zu jedem Zeitpunkt gewährt sein. Bei Auslandschweizer Stimmberechtigten funktioniert das Notfallszenario mit dem Urnengang nicht. Dieses Risiko muss in Kauf genommen werden.

Ein mögliches Szenario für die Ausgestaltung der teilweisen Dematerialisierung könnte wie folgt aussehen: Sobald sich Stimmberechtigte für E-Voting anmelden, erhalten sie bei der nächsten Abstimmung nur noch den Stimmrechtsausweis (SRA) per Post. Mit diesem könnten sie bei der Gemeinde im Notfall (z.B.: im Rahmen der individuellen Verifizierung wird eine Manipulation festgestellt oder E-Voting System nicht erreichbar) die physischen Stimmzettel beziehen und am Urnengang teilnehmen. Die Überprüfung einer allenfalls bereits erfolgten Stimmabgabe könnte mit dem SRA erfolgen.

Ein alternatives Szenario könnte zentraler organisiert sein, damit die Gemeinden kein Scanning aufbauen müssen. Bei einem Ausfall des E-Voting-Systems prüft der Kanton für alle Gemeinden, wer bereits abgestimmt hat. Die Gemeinden erhalten entsprechende Listen, anhand derer sie den Zugang zur Urne ermöglichen können. Dieses Szenario kommt zum Tragen, wenn generell keine elektronischen Stimmen abgegeben werden können.

Klar ist, dass diese Szenarien geübt werden müssen, damit sie im Notfall reibungslos funktionieren. Dabei müssen sowohl für das Risiko des Totalausfalls wie auch dasjenige der Manipulation einzelner Stimmen Massnahmen getroffen werden.

Eine Minderheit der Auslandschweizer Stimmberechtigten erhält das Stimmmaterial so spät, dass es nicht einmal für die elektronische Stimmabgabe reicht. Es könnte geprüft werden, inwiefern für solche Stimmberechtigten auf die briefliche Zustellung der Codes und damit auf

die individuelle Verifizierbarkeit verzichtet werden könnte. Dazu müsste im Mindesten gegeben sein, dass es sich um eine äusserst kleine Zahl handelt. Es müssten quantitative Studien mit Blick auf die Implikationen angefertigt werden. Ein Wohnsitz ausserhalb des Wahlgebiets könnte eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen. Als Alternative wäre es zudem denkbar, für Notfallsituationen die Möglichkeit einer längeren Urnenöffnungszeit vorzusehen.

Diskussion einzelner Elemente

Versand des Infomaterials

Solange der SRA auf Papier zugestellt wird, erhalten die Stimmberechtigten die URL für den direkten Zugriff auf die E-Voting-Plattform. Die Publikation des Infomaterials auf der E-Voting-Plattform ist ein sicherer Weg und die Authentizität der Informationen ist auf diesem Weg gut erkennbar: Damit sind zwar nicht sämtliche Risiken adressiert, sie scheinen jedoch tragbar zu sein. Zusätzlich zu https und dem Schloss-Symbol könnten Behörden mit signierten Dokumenten arbeiten. Diese sind jedoch noch wenig verbreitet.

Stellt der Kanton ein E-Government-Portal mit verschiedenen Services zur Verfügung, werden sich die Stimmberechtigten mit ihrer Emailadresse dort registrieren. Diese Angaben sind für Push-Benachrichtigungen auch im Bereich der elektronischen Stimmabgabe nutzbar. Push-Nachrichten bergen jedoch Risiken (Fake-News, Phishing). Namentlich mit Email sind diese Risiken schwer zu kontrollieren, sie müssen laufend evaluiert und berücksichtigt werden.

Die Diskussion um die Dematerialisierung des Infomaterials darf aber nicht auf die Risiken reduziert werden. Es gibt auch Chancen, die genutzt werden können. Bspw. kann den Stimmberechtigten der Zugang zur E-Voting-Plattform und zu weiterführenden Informationen durch Verlinkung vereinfacht werden. Es können andere Formen der Kommunikation (z.B. Video, Visualisierung) genutzt werden. Umfragen zeigen, dass diejenigen, die nicht abstimmen, sich häufig nicht kompetent genug fühlen.

Eine Befragung zu den Abstimmungserläuterungen hat gezeigt, dass diese eine hohe Beachtung geniessen. Die Online-Verfügbarkeit wurde bemängelt, die Stimmberechtigten kennen das bereits existierende Angebot wenig. Die wegfallende Benachrichtigungsfunktion der papiernen Abstimmungserläuterungen bereitet aus Kommunikationssicht Sorgen.

Es gilt auch zu berücksichtigen, dass es Bevölkerungsgruppen gibt, die sich nicht im Internet informieren. Für diese sollte nicht auf die Zustellung von Papier verzichtet werden.

Ob die papierarme elektronische Stimmabgabe ohne Versuchsphase direkt in den ordentlichen Betrieb übergehen soll, wird von der Mehrheit positiv beurteilt. Die gesetzlichen Grundlagen sollen bereits die papierlose Stimmabgabe ermöglichen. Für die Umsetzung der papierlosen Stimmabgabe kann allenfalls eine Versuchsphase vorgesehen werden.

Synthese:

- ⇒ Zurverfügungstellung auf einer behördlichen Plattform ist akzeptierteste und sicherste Variante
- ⇒ Push-Benachrichtigung durch Email: Politisch ggf. wünschbar, aber rechtliche und technische Risiken (z.B. Versandzeitpunkt) müssen berücksichtigt werden
- ⇒ Akzeptanz Bildschirmlesen: Wird als zumutbar angesehen, bietet neue Möglichkeiten für Informationsvermittlung (Links, Videos. etc.)
- ⇒ Versuchsbetrieb versus ordentlicher Betrieb für die Dematerialisierung: Hier gibt es unterschiedliche Haltungen, eine kleine Mehrheit scheint einer direkten Etablierung im ordentlichen Betrieb zugeneigt zu sein.

4. Weiteres Vorgehen, Aufträge

Barbara Perriard kommt auf die vier Themenfelder zurück, für welche die Unterarbeitsgruppen gebildet wurden. An der nächsten Sitzung wird die Unterarbeitsgruppe Kommunikation ihre Ergebnisse vorstellen (Marco Greiner, Pascal Sciarini und Andreas Rieder; begleitet von Nicole Graf und René Lenzin).

An der 5. Sitzung werden die Gruppen zur Kostenfolgeabschätzung (Danielle Gagnaux-Morel, Christophe Genoud, Stefan Langenauer und Benedikt van Spyk; begleitet von Natalia Studer) und Rechtsetzung (Ardita Driza Maurer, Andreas Glaser und Martin Wyss; begleitet von Beat Kuoni) ihre Ergebnisse einbringen.

Nächste Sitzungen

4. Sitzung: Freitag, 15. Dezember 2017, 10.15-12.45 Uhr

5. Sitzung: Montag, 22. Januar 2018, 14.15-16.45 Uhr

6. Sitzung: Termin zu bestimmen

Die Leitung der sechsten Sitzung obliegt dem Bundeskanzler. Für die Terminfindung wird eine Doodle-Umfrage lanciert.