

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Dossier

Dossier: Vote électronique

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Bühlmann, Marc
Hirter, Hans

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc; Hirter, Hans 2025. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Dossier: Vote électronique, 2000 - 2024*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 17.05.2025.

Inhaltsverzeichnis

Vote électronique - Zusammenfassung	1
«E-Switzerland» (Mo. 00.3190)	2
Pilotprojekte E-Voting (2002-2005)	3
Rechtliche Absicherung der Weiterentwicklung des Vote électronique (im Rahmen von BRG 06.053)	3
Bericht über die Pilotprojekte zum Vote électronique	4
E-Voting für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer (Mo. 11.3879)	4
Bundesrat erteilt Grundbewilligungen für E-Voting	5
Euphorie zu E-Voting dämpfen (Mo. 13.3812)	5
Erste Skepsis gegenüber E-Voting (Mo. 13.3808)	6
«Vote électronique» – Kritik und gesellschaftliche Debatte von 2015 bis 2022	6
E-Voting für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer (Mo. 15.4260)	16
Rechtliche Prüfung für E-Voting (Pa. lv. 15.412)	16
Transparentes E-Voting (Mo. 15.4237)	17
Bundesrat will flächendeckendes E-Voting	17
Vereinfachung des Vernehmlassungsverfahrens	19
Medienbruchfreie Stimmabgabe (Po. 16.4078)	19
Chancen von «Civic Tech» nutzen	20
Moratorium für E-Voting	21
Sicherheit vor Tempo bei E-Voting (Pa. lv. 18.427)	22
E-Collecting	23
Eidgenössische Volksinitiative «Für eine sichere und vertrauenswürdige Demokratie (E-Voting-Moratorium)»	25
E-Voting System in öffentlicher Hand (Mo. 18.4375)	26
E-Collecting	26
Marschhalt bei E-Voting (Pa.lv. 18.468)	27
Entwicklung eines E-Voting-Systems durch den Bund oder die Kantone (St. lv. 19.312)	27
Neuausrichtung des Versuchsbetriebs von E-Voting	28
Bericht zu E-Collecting (Po. 21.3607)	30

Abkürzungsverzeichnis

SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
GPK	Die Geschäftsprüfungskommissionen
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
ASO	Auslandschweizer-Organisation

CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
CdG	Les Commissions de gestion
EPF	École polytechnique fédérale
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
OSE	Organisation des Suisses de l'étranger

Vote électronique – Zusammenfassung

Wahl- und Abstimmungsverfahren

Zusammenfassung

Dossier: Vote électronique – 2000 bis 2022

Beauftragt durch mehrere Digitalisierungsvorstösse des Parlaments legte der Bundesrat 2002 einen Bericht zu Chancen und Risiken der elektronischen Ausübung der politischen Rechte, der so genannten «Vote électronique» vor, worunter elektronisches Abstimmen und Wählen (E-Voting), elektronisches Sammeln von Unterschriften (E-Collecting) und die elektronische Behördeninformation bei Wahlen und Abstimmungen verstanden wird.

In der Folge wurden in einzelnen Gemeinden (in den Kantonen GE, NE, ZH) vom Bund bewilligte Pilotprojekte zu **E-Voting** durchgeführt, über die der Bundesrat 2006 einen eher zurückhaltenden Bericht vorlegte. Es gelte «Sicherheit vor Tempo», E-Voting solle demnach vor allem Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern dienen. In der Folge führten zwölf Versuchskantone (BE, LU, FR, SO, BS, SH, SG, GR, AG, TG, NE, GE) mit drei unterschiedlichen Systemen E-Voting für im Ausland wohnhafte Stimmberechtigte ein. In den Kantonen Genf und Neuenburg konnte zudem eine begrenzte Zahl an in den beiden Kantonen wohnhaften Personen elektronisch abstimmen und wählen.

2013 legte der Bundesrat einen neuerlichen Bericht vor, in dem er für die Nationalratswahlen 2015 die Nutzung von E-Voting durch eine Mehrheit der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer ankündigte. In der Folge scheiterten verschiedene Vorstösse, die eine raschere Gangart forderten, genauso wie Vorstösse, die den Ausbau von E-Voting aus Sicherheitsbedenken bremsen wollten. Insgesamt nahm aber die Skepsis gegenüber der sicherheitstechnischen Umsetzung von E-Voting zu und 2015 erteilte der Bundesrat neun Kantonen aufgrund sicherheitstechnischer Mängel des von ihnen benutzten Systems keine Bewilligung für E-Voting mehr. In der Folge standen lediglich noch das System des Kantons Genf und ein neu entwickeltes System der Schweizerischen Post zur Verfügung.

Bis Ende 2016 hatte die Hälfte aller Kantone Erfahrungen mit E-Voting gesammelt. Der Bundesrat sprach sich 2017 für flächendeckendes E-Voting als ordentlichen dritten Kanal aus und legte 2018 eine entsprechende Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vor. Den Kantonen bliebe allerdings freigestellt, ob sie elektronisches Abstimmen und Wählen nutzen wollen.

Die bundesrätliche Unterstützung für E-Voting begegnete jedoch 2018 wachsendem Widerstand. Zwar scheiterten zwei parlamentarische Initiativen, die ein Moratorium für E-Voting verlangten, 2019 wurde aber eine entsprechende Volksinitiative lanciert (die allerdings 2020 an der Unterschriftenhürde scheiterte). Ende 2018 kündigt der Kanton Genf an, sein System aus Kostengründen nicht weiter zu betreiben. Eine Standesinitiative, die den Bund zur Mitfinanzierung aufgefordert hatte, wurde abgelehnt. Einziges verbleibendes System war damit jenes der Post, was auf Kritik stiess, auch weil es sich bei einem Stresstest 2019 als zu wenig sicher erwies. Der Bundesrat stoppte in der Folge die Bemühungen, E-Voting als dritten Kanal für die Stimmabgabe einzuführen, und richtete 2020 den Versuchsbetrieb neu aus. Die nötigen revidierten Ordnungsgrundlagen traten per 1. Juli 2022 in Kraft. Die Post entwickelte in der Zwischenzeit ein verbessertes System, das von unabhängigen Expertinnen und Experten überprüft wurde, 2022 aufgrund weiterhin bestehender Mängel aber noch keine Bewilligung erhielt.

2018 gab der Bundesrat bekannt, dass **E-Collecting** nicht weiterverfolgt werden sollte. Dies stiess auf Kritik, weil Digitalisierung im Sinne von «Civic Tech» laut dem Parlament möglichst viele Aspekte umfassen sollte. Die Plattform «WeCollect» und andere ähnliche Vorhaben, die Unterschriftenbögen online anbieten und Netzwerke von potenziell Unterschriftwilligen schufen, schienen Unterschriftensammlungen zu vereinfachen. 2021 verlangte der Nationalrat per Postulat einen Bericht über eine mögliche Einführung digitalen Unterschriftensammelns.

Chronologie

2000: Vorstösse zu «E-Switzerland»

2002: Bericht des Bundesrats zu Chancen, Risiken und Machbarkeit elektronischer Ausübung politischer Rechte
2002-2005: Versuche mit E-Voting (Anières, Testgemeinden Abstimmung vom 26.9.04; Testgemeinden Abstimmung vom 27.11.04)
2006: Bericht des Bundesrats zu den Pilotprojekten
2013: Evaluationsbericht des Bundesrats zu Vote électronique 2006-2012
2013-2019: Verschiedene Vorstösse zur Beschleunigung (z.B. Mo. 11.3879, Mo. 15.4260), aber auch für eine Einschränkung der Pilotprojekte (z.B. Mo. 13.3812, Pa.Iv. 15.412, Mo. 15.4237; Pa.Iv. 17.471 und Pa.Iv. 18.420; Pa.Iv. 18.427; Pa.Iv. 18.468) werden abgelehnt
2015: Keine Bewilligung für System von Konsortium aus neun Kantonen
2016/2017: Roadmap für flächendeckende Einführung von medienbruchfreiem E-Voting
2017: Sicherheitsbedenken nehmen zu
2018: Bundesrat legt Teilrevision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vor; Genfer System droht das Aus; Post als einzige Anbieterin stösst auf Kritik; E-Collecting soll nicht weiterverfolgt werden, was auf Kritik stösst
2019: Volksinitiative für ein E-Voting-Moratorium wird lanciert; Genf gibt eigenes System auf, weil es vom Bund nicht finanziert wird; System der Post besteht Sicherheitstests nicht, Bundesrat beschliesst, Überführung von E-Voting in ordentlichen Betrieb vorerst zu stoppen und Nationalrat beschliesst einen Marschhalt.
2020: Neuausrichtung des Versuchsbetriebs und Entwicklung eines alternativen Systems durch die Post
2021: System der Post wird vom Bund überprüft; Vernehmlassung zur Neuausrichtung fällt mehrheitlich positiv aus; Postulat fordert Bericht zu möglichen Folgen einer Einführung von E-Collecting
2022: Kantonale Versuche mit E-Voting sind grundsätzlich wieder möglich; System der Post besteht aber Sicherheitsüberprüfung nicht und muss überarbeitet werden.

«E-Switzerland» (Mo. 00.3190)

Bundesverwaltung - Organisation

MOTION
DATUM: 06.10.2000
HANS HIRTER

Unter dem Titel E-Schweiz resp. **E-Switzerland** verlangten eine vorberatende Nationalratskommission in Richtlinienmotionen (00.3190, 00.3194 und 00.3208) und die FDP-Fraktion in einer Motion (00.3298) besondere Anstrengungen des Bundes zur Förderung der Anwendung der modernen Informationstechnologien und der entsprechenden Schulung. Speziell für den politischen Bereich wurde die Anbietetung von Dienstleistungen der Verwaltung auf elektronischem Weg (sog. *guichet virtuel*) und die rasche Nutzung der neuen Technologien für die **Ausübung der politischen Rechte** (Abstimmen, Unterschriftensammeln) verlangt. Die einzelnen Vorschläge (00.3194; 00.3208) wurden zumeist in Postulate umgewandelt. In Motionsform gutgeheissen wurde die Forderung, Chancen und Risiken der elektronischen Form der politischen Beteiligung abzuklären. Die Bundesverwaltung selbst war in diesem Bereich nicht untätig gewesen. So war das Informationsangebot auf Internet kontinuierlich ausgebaut worden, und als europäische Novität konnten die Bürgerinnen und Bürger die Fragebogen für die Volkszählung 2000 auf elektronischem Weg ausfüllen. Für die Entwicklung der beiden Bereiche «*guichet virtuel*» und «*e-voting*» setzte die Bundeskanzlei Arbeitsgruppen und mit den erforderlichen Ressourcen (CHF 29 Mio. für 2001 und jeweils über CHF 20 Mio. für die beiden anschliessenden Jahre) ausgestattete Projektgruppen ein. Um eine Zweiteilung der Gesellschaft in Personen, welche diese neuen Informations- und Partizipationsmöglichkeiten nutzen können und solche ohne entsprechende Fähigkeiten, zu verhindern, möchte der Bundesrat auch die Ausbildungsmöglichkeiten verbessern. Zur Finanzierung derartiger Bildungsprojekte könnte seiner Ansicht nach ein Teil des Ertrags der überschüssigen Goldreserven der Nationalbank eingesetzt werden (vgl. zur Strategie des Bundesrates die ausführliche Antwort auf eine Interpellation Briner (fdp, SH); Ip. 00.3242).¹

Pilotprojekte E-Voting (2002–2005)

Wahl- und Abstimmungsverfahren

KANTONALE POLITIK
DATUM: 04.12.2003
HANS HIRTER

In der kleinen Genfer Gemeinde Anières konnten die Stimmberechtigten im Januar bei einer kommunalen Abstimmung ihr Votum auch auf elektronischem Weg (via Internet) abgeben. Es handelte sich dabei um die weltweit erste Anwendung des sogenannten **E-Votings** bei einer rechtlich verbindlichen Entscheidung; bisher hatte es diese neue Art der Stimmabgabe nur bei unverbindlichen Testabstimmungen oder parteiinternen Entscheidungen gegeben. Ende Jahr wurde das Experiment in Cologny (GE) wiederholt. Bei einer an sich hohen Beteiligung von knapp 60 Prozent benutzten hier rund 30 Prozent das Internet zur Stimmabgabe; etwa zwei Drittel hatten auf dem Korrespondenzweg abgestimmt und nur 4 Prozent begaben sich persönlich zu den Abstimmungslokalen.²

VERWALTUNGSAKT
DATUM: 28.11.2004
HANS HIRTER

Nach den im Vorjahr pannenfrei durchgeführten Versuchen mit der **elektronischen Stimmabgabe** bei kommunalen Abstimmungen bewilligte der Bundesrat auf Antrag der Genfer Regierung für die Abstimmung vom 26. September **erstmalig die Anwendung bei einem eidgenössischen Urnengang**. Zum Zug kamen die Genfer Gemeinden Anières, Cologny, Carouge und Meyrin, wobei keine Probleme auftraten. Für die eidgenössische Volksabstimmung vom 28. November wurde die Möglichkeit der elektronischen Stimmabgabe auf weitere vier Genfer Gemeinden ausgedehnt.³

VERWALTUNGSAKT
DATUM: 27.11.2005
HANS HIRTER

Nach zwei pannenfrei durchgeführten Versuchen mit der **elektronischen Stimmabgabe** im Kanton Genf bewilligte der Bundesrat auch für den Kanton Neuenburg ein entsprechendes Pilotprojekt für die eidgenössischen Abstimmungen vom 25. September und vom 27. November. Als erste Deutschschweizer Gemeinden folgten an der eidgenössischen Abstimmung vom 27. November Bülach, Bertschikon und Schlieren (alle ZH). Auch hier war das Verfahren zuerst bei einer kommunalen Abstimmung getestet worden, und, als Neuerung, war es an diesen drei Orten auch möglich, das Votum telefonisch als SMS abzuschicken.⁴

Rechtliche Absicherung der Weiterentwicklung des Vote électronique (im Rahmen von BRG 06.053)

Wahl- und Abstimmungsverfahren

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 19.12.2006
HANS HIRTER

In der gleichen Botschaft, in welcher er die allgemeine Volksinitiative vorgelegt hatte (06.053), beantragte der Bundesrat auch einige Anpassungen des Gesetzes über die politischen Rechte und des Gesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer, welche mit der allgemeinen Volksinitiative nichts zu tun haben. Es ging dabei insbesondere um eine Präzisierung des Begriffs «Stellvertretung» und um die rechtliche Absicherung der Weiterentwicklung des **Vote électronique** nach dem Abschluss der ersten Pilotphase. Die drei bisher an Versuchen mit der elektronischen Stimmabgabe beteiligten Kantone Genf, Neuenburg und Zürich sollen in Zukunft generell eine befristete Bewilligung erhalten und diese nicht mehr für jede eidgenössische Abstimmung neu einholen müssen. Dazu sollen weitere Kantone Versuche durchführen können und die Anforderung, diese Testabstimmungen wissenschaftlich zu begleiten, wird fallen gelassen. Als Voraussetzung für die generelle Einführung der Stimmabgabe im Internet auch für Auslandschweizer soll der Bund die Kantone zudem verpflichten können, ein zentrales elektronisches Stimmregister für im Kanton stimmberechtigte Auslandschweizer zu führen. Im Gegensatz zur Vorlage über die Umsetzung der allgemeinen Volksinitiative war für diesen Teil der Neuerungen im Nationalrat Eintreten unbestritten. Die neuen Bestimmungen wurden in der Dezembersession mit einigen Abweichungen gegenüber der Version des Bundesrates gutgeheissen.⁵

Die im Vorjahr vom Bundesrat beantragten und vom Nationalrat gutgeheissenen Anpassungen des Gesetzes über die politischen Rechte und des Gesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer fanden auch im Ständerat Zustimmung (06.053). Es ging dabei insbesondere um eine Präzisierung des Begriffs «Stellvertretung» und um die rechtliche Absicherung der Weiterentwicklung des **Vote électronique** nach dem Abschluss der ersten Pilotphase. Zur Einführung von E-voting siehe auch die Antwort von Bundeskanzlerin Huber auf eine Frage Guisan (fdp, VD; A 07.5076).⁶

Bericht über die Pilotprojekte zum Vote électronique

Wahl- und Abstimmungsverfahren

Der Bundesrat veröffentlichte einen «**Bericht über die Pilotprojekte zum Vote électronique**», von welchem der Nationalrat Kenntnis nahm. Der Bundesrat beurteilte darin die Pilotversuche positiv, äusserte sich aber sonst eher skeptisch, insbesondere gegenüber der Behauptung, dass damit die Stimmbeteiligung verbessert werden könnte. Am sinnvollsten scheint ihm die Einführung des elektronischen Abstimmens für Auslandschweizer. Im Inland sollen mittelfristig (bis 2011) jedoch höchsten 10% der Stimmberechtigten Zugang zu dieser Form der Stimmabgabe erhalten.⁷

E-Voting für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer (Mo. 11.3879)

Wahl- und Abstimmungsverfahren

Die elektronische Stimmabgabe bei Abstimmungen und Wahlen blieb auch im Berichtsjahr ein Thema. Vote électronique kam an allen vier Abstimmungsterminen in den zwölf Versuchskantonen (BE, LU, FR, SO, BS, SH, SG, GR, AG, TG, NE, GE) für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer zum Einsatz. In den Kantonen Neuenburg und Genf konnten zudem auch ausgewählte Stimmberechtigte (18% bis 30% der Stimmberechtigten) mit Wohnsitz in der Schweiz elektronisch abstimmen. Im Einsatz waren dabei drei Systeme: das System Genf (4 Kantone), das System Zürich (7 Kantone) und das System Neuenburg (Guichet Unique). Mitte Jahr legte der Bundesrat eine Auswertung zur Einführung von Vote électronique (2006-2012) vor, worin er auch Grundlagen zur Weiterentwicklung erörterte. Er beurteilte die über 100 Versuche seit Projektbeginn als erfolgreich; die wenigen Zwischenfälle – im Kanton Luzern gab z.B. eine Person ihre Stimme unbeabsichtigt zwei Mal ab – hätten die erfolgreiche Durchführung in keiner Weise in Frage gestellt und die verwendeten Systeme würden kontinuierlich, insbesondere hinsichtlich der Sicherheit verbessert. Prioritär seien die Auslandschweizer, aber einige Kantone (AG, SG, SO) wollten – wie Genf und Neuenburg – auch vermehrt in der Schweiz wohnhafte Stimmberechtigte einbeziehen. Die Versuche zeigten, dass die Stimmbeteiligung bei den elektronisch stimmenden Auslandschweizern bei rund 50 Prozent liege, bei den in der Schweiz wohnhaften Stimmberechtigten bei etwa 20 Prozent. Als nicht ganz genügend wurden die rechtlichen Grundlagen betrachtet, die besser an die sich verändernden technischen Entwicklungen angepasst werden müssten. Als Hauptziel nannte der Bericht die elektronische Abstimmungsmöglichkeit für die Mehrheit der Auslandschweizer Stimmberechtigten bei den Nationalratswahlen 2015 und als Fernziel die Zurverfügungstellung eines komplementären Stimmkanals für alle Stimmberechtigten. Mittelfristig soll die Grenze von aktuell 30% der inländischen, E-Voting nutzenden Stimmberechtigten abhängig von der Umsetzung der im Bericht ebenfalls definierten Sicherheitsstandards (insbesondere die Verifizierbarkeit) angehoben werden. Allerdings erwuchs dem Projekt zunehmend Kritik. Eine Motion Fässler-Osterwalder (sp, SG), die vom Bundesrat bis zu den Wahlen 2015 eine flächendeckende Möglichkeit für **E-Voting** für alle Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern forderte (Mo. 11.3879), wurde im Nationalrat abgelehnt. Kritische Stimmen vor allem von Jungparlamentariern mahnten an, das Motto des Bundesrates «Sicherheit vor Tempo» weiter verfolgen zu wollen. Bei elf Enthaltungen und der Ablehnung des Vorstosses mit 92 zu 83 Stimmen überwog die Skepsis in der Grossen Kammer. Kritik gegenüber dem Ausbau von E-Voting beinhalten auch die Ende September eingereichten, aber noch nicht behandelten Motionen

Schwaab (sp, VD; Mo. 13.3808) und Glättli (gp, ZH; Mo. 13.3812). Beide wollen die E-Voting-Versuche bremsen, weil die Risiken die Chancen überwiegen würden. Die Waadtländer Kantonsregierung entschied im Berichtsjahr, mit der Einführung von E-Voting zuzuwarten, bis die Technik sicherer geworden sei. Im Kanton Zürich forderten SVP und GP ein Verbot von E-Voting. Auslöser für die Skepsis war ein von einem Spezialisten entwickeltes Virus, mit dem aufgezeigt wurde, wie der Abstimmungswille im Genfer System hätte verfälscht werden können.⁸

Bundesrat erteilt Grundbewilligungen für E-Voting

Wahl- und Abstimmungsverfahren

Trotz zunehmender Kritik aus dem Parlament hiess der Bundesrat die Gesuche von zwölf Kantonen gut, E-Voting während zwei Jahren weiter testen zu dürfen. Während in den Kantonen Genf und Neuenburg der elektronische Partizipationskanal einem Teil der kantonalen Bevölkerung auf Anfrage offen steht (maximal 71'000 in Genf und maximal 21'000 in Neuenburg), können in den Kantonen Aargau, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Graubünden, Luzern, Schaffhausen, Solothurn, St. Gallen und Thurgau lediglich die Auslandschweizerinnen und -schweizer mit E-Voting ihr Stimm- und Wahlrecht wahrnehmen. Insgesamt können mit den neuen **Grundbewilligungen für E-Voting** total rund 3.3 Prozent der Wahlberechtigten elektronisch abstimmen. Die Obergrenze, welche der Bundesrat festlegt, läge bei 10 Prozent der gesamtschweizerischen und 30 Prozent der kantonalen Stimmbevölkerung. In der Regel nehmen rund 50 Prozent der teilnehmenden Berechtigten das elektronische Angebot wahr. Bei den Abstimmungen im September verzeichnete der Kanton Aargau eine hohe Nutzung des elektronischen Kanals: 65 Prozent der Auslandschweizer, die sich beteiligten, taten dies via E-Voting. Ab 2015 werden auch die Kantone Zürich und Glarus für ihre Auslandschweizerinnen und -schweizer E-Voting einrichten. Ab 2016 dürfen neben den Pionierkantonen Genf und Neuenburg neu auch Aargau, Graubünden, St. Gallen, Solothurn und Thurgau elektronische Partizipationseinrichtungen für Inländer erstellen.⁹

VERORDNUNG / EINFACHER
BUNDESBESCHLUSS
DATUM: 26.02.2014
MARC BÜHLMANN

Euphorie zu E-Voting dämpfen (Mo. 13.3812)

Wahl- und Abstimmungsverfahren

Eine 2013 eingereichte Motion Glättli (gp, ZH) wollte die in der Bundeskanzlei recht starke **Euphorie zu E-Voting** etwas **dämpfen**. Balthasar Glättli argumentierte, dass die Systeme der ersten Generation fehleranfällig seien und es Hackern gelungen sei, diese Systeme zu überlisten. Dies stelle ein Risiko für die Demokratie dar. In seinem Vorstoss wollte er den Bundesrat deshalb dazu verpflichten, Versuche mit E-Voting-Systemen der ersten Generation zu stoppen und nur noch Systeme zuzulassen, mit denen die Überprüfung der korrekten Übertragung durch die Stimmberechtigten selber möglich sei. Zudem müsse der Quellcode sämtlicher Systeme offengelegt sein (Open Source), um mögliche Schwachstellen überprüfen zu können. Der Bundesrat stellte richtig, dass es keinen Hackerangriff gegeben habe, sondern dass lediglich unter Laborbedingungen gezeigt worden sei, dass ein solcher Angriff möglich sei. Die Regierung betonte zudem, dass bei der Umsetzung von E-Voting nach wie vor «Sicherheit vor Tempo» als Strategie gelte. Die Beschwichtigung der Bundeskanzlei vermochte die Mehrheit des Nationalrates zu überzeugen. Die Motion wurde mit 107 zu 70 Stimmen abgelehnt. Glättli erhielt dabei nicht nur von seiner geschlossenen GP-Fraktion Unterstützung, sondern auch von rund einem Drittel der SP-Fraktion und 44 SVP-Abgeordneten.¹⁰

MOTION
DATUM: 02.06.2014
MARC BÜHLMANN

Erste Skepsis gegenüber E-Voting (Mo. 13.3808)

Wahl- und Abstimmungsverfahren

MOTION
DATUM: 02.06.2014
MARC BÜHLMANN

Jean Christophe Schwaab (sp, VD) zog seine 2013 eingereichte Motion, in der er sich sehr skeptisch gegenüber **E-Voting** gezeigt hatte, im Sommer 2014 zurück. Allerdings forderte er, dass die Kantone ihre E-Voting-Systeme im Rahmen einer Konferenz von Hackern auf ihre Sicherheit testen lassen sollten.¹¹

«Vote électronique» – Kritik und gesellschaftliche Debatte von 2015 bis 2022

Wahl- und Abstimmungsverfahren

ANDERES
DATUM: 31.12.2015
MARC BÜHLMANN

Die Diskussionen um die Vor- und Nachteile von **E-Voting** hielten auch im Jahr **2015** an. Die kritischen Stimmen wurden dabei immer lauter: Insbesondere die Frage der Sicherheit wurde virulent debattiert. Eigentlich sei es unwichtig, ob zu erwartende Hackerangriffe erfolgreich seien oder nicht, das Vertrauen ins Wahlsystem und letztlich in die Demokratie würden so oder so Schaden nehmen, hiess es von dieser Seite. Von den Befürwortenden wurde hingegen hervorgehoben, dass E-Voting die politische Beteiligung wenn nicht erhöhen, so doch wenigstens halten könne. Insbesondere für die Auslandschweizerinnen und -schweizer sei elektronisches Abstimmen und Wählen teilweise die einzige Möglichkeit, rechtzeitig an die Unterlagen gelangen und teilnehmen zu können. So zeigten Studien aus den Kantonen Genf und Neuenburg, die nicht nur Auslandschweizerinnen und -schweizern das elektronische Abstimmen erlauben, sondern auch einem Teil der ansässigen Bevölkerung, dass das Instrument die Beteiligung nicht erhöht, aber vor allem im Ausland recht rege benutzt wird. E-Voting sei vor allem als Substitut der brieflichen Abstimmung zu betrachten und erschliesse kaum neue Abstimmende, so das Fazit dieser Analysen. Es sei klar, dass Sicherheit und Zuverlässigkeit an erster Stelle stehen müssten, erklärten die Befürwortenden, man könne aber die technische Entwicklung nicht aufhalten – null Risiko gebe es nirgends. Auch für den Bundesrat stand die Sicherheit im Zentrum – er forderte nach wie vor «Sicherheit vor Tempo». Auch wenn das Fernziel wahrscheinlich einst flächendeckendes E-Voting sein dürfte, wurde in den Testkantonen bisher lediglich ein maximaler Anteil von 10 Prozent der Stimmberechtigten für E-Voting zugelassen.

Derweil wurden die Experimente mit dem elektronischen Abstimmen in den Testkantonen fortgeführt. Bisher hatten 13 Kantone erste Versuche mit E-Voting durchgeführt (ZH, GL, FR, SO, SH, SG, GR, AG, TG, GE, LU, BS, NE). Im Kanton Zürich lehnte das Parlament einen Vorstoss der SVP ab, der einen Übungsabbruch verlangt hätte. Der Kanton Bern stellte die Umsetzung im Berichtsjahr wieder zurück. In Genf beantragte die Regierung, den Quellcode des eigenen Systems im Internet zu publizieren, um die Transparenz zu erhöhen und Dritten die Möglichkeit zu geben, das System auf seine Sicherheit zu überprüfen.

In technischer Hinsicht bestanden schweizweit drei verschiedene Systeme, die sich konkurrierten. Das so genannte «Genfer System (CHvote)», das vom Kanton selber entwickelt worden war, nutzen neben dem Kanton Genf auch die Kantone Basel-Stadt und Luzern – und bis zum abschlägigen Entscheid auch Bern. Die spanische Firma ScytI war in Neuenburg für die Umsetzung von E-Voting zuständig und ein so genanntes Konsortium aus neun Kantonen (ZH, GL, FR, SO, SH, SG, GR, AG, TG) bezog die Technik von der Schweizer Tochter des US-Konzerns Unisys. Die Abhängigkeit von ausländischen Firmen geriet allerdings zunehmend in die Kritik, da das Risiko von Spionage gross sei. Als dann die Schweizerische Post auf dem E-Voting-Markt auftrat, wechselte der Kanton Neuenburg zu dieser neuen Plattform. Allerdings arbeitete die Post eng mit dem spanischen Unternehmen ScytI zusammen, das zwar im E-Voting-Bereich weltweit führend ist, aber laut der Zeitung Schweiz am Sonntag auch das US-Verteidigungsministerium zu seinen Kunden zähle.

Im Wahljahr 2015 beantragten die E-Voting-Kantone, zum ersten Mal nicht nur Abstimmungen, sondern auch Wahlen mittels E-Voting durchzuführen. 2011 war dies erst für Auslandschweizerinnen und -schweizer aus vier Kantonen möglich gewesen.

2015 sollten nun im Ausland wohnende Schweizerinnen und Schweizer aus den 13 dies beantragenden Kantonen in den Genuss von E-Voting bei Wahlen kommen (AG, BS, FR, GE, GL, GR, LU, NE, SO, SG, SH, TG, ZH). Im Sommer entschied der Bundesrat allerdings, das Gesuch der neun Kantone des Konsortiums nicht zu bewilligen, weil das System eine Lücke beim Stimmgeheimnis aufweise. Offenbar bestand eine Möglichkeit, vom System gelöschte Daten später wiederherzustellen. Der Entscheid des Bundesrates wurde als «schwerer Rückschlag» kommentiert (NZZ). Die betroffenen Kantone kritisierten ihn harsch und der Interessenverband der Auslandschweizerinnen und -schweizer (ASO) zeigte sich «bestürzt». Die Kritiker hingegen sahen sich bestätigt: Die Junge SVP überlegte sich die Lancierung einer Volksinitiative, mit der der sofortige Übungsabbruch verlangt würde.

Den restlichen vier Kantonen (NE, GE, BS, LU) gab die Regierung freilich grünes Licht. Damit konnten die rund 34'000 im Ausland wohnenden und aus diesen vier Kantonen stammenden sowie 96'000 in den Kantonen Neuenburg und Genf domizilierte Wahlberechtigte per Internet wählen, wovon dann letztlich allerdings lediglich rund 13'000 Bürgerinnen und Bürger Gebrauch machten.

Nachdem der Bundesrat dem Konsortium mit seinem Entscheid praktisch den Todesstoss verpasst hatte, buhlten das Genfer System und das neue System der Post um die neun Kantone, die dem Konsortium angehört hatten. In der Tat hatte dieses Ende September beschlossen, nicht mehr in das System zu investieren und sich entsprechend aufzulösen. Die Zukunft des E-Voting schien damit unsicher und das erklärte Fernziel einer flächendeckenden Möglichkeit für elektronisches Abstimmen und Wählen war in weite Ferne gerückt.¹²

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE

DATUM: 31.12.2016
MARC BÜHLMANN

Nachdem sich das Konsortium aus neun Kantonen (ZH, GL, FR, SO, SH, SG, GR, AG, TG) 2015 aufgrund des Entscheides des Bundesrats, dass das verwendete System nicht sicher sei, aufgelöst hatte, bestanden **2016** auf dem **E-Voting**-Markt noch zwei Systeme. Dem «Genfer System (CHvote)» gehörten neben dem Kanton Genf auch die Kantone Basel-Stadt, Bern und Luzern an. Dem 2015 neu von der Post angebotenen System hatte sich der Kanton Neuenburg angeschlossen. Beide Systeme ermöglichten die individuelle Nachprüfung der korrekt abgegebenen Stimmen. Angestrebt wird von beiden Systemen allerdings eine universelle Verifizierbarkeit: Ein Kanton muss überprüfen können, ob das Wahlergebnis stimmt.

Die beiden Anbieter buhlten aktiv um die Konsortiums-Kantone, von denen nicht wenige ihre Experimente mit dem elektronischen Abstimmen weiterführen und ihren Auslandschweizerinnen und -schweizern weiterhin die Möglichkeit von E-Voting bieten wollten. Anfang 2016 entschied sich der Kanton Freiburg für das System der Post. Im Oktober gaben der Kanton St. Gallen und im November der Kanton Aargau dem Genfer System den Zuschlag. Die Kantone Basel-Stadt, Solothurn und Zürich holten 2016 verschiedene Offerten ein.

Die Auflösung des Konsortiums hatte der Entwicklung von E-Voting einen ziemlichen Dämpfer versetzt. Der Bundesrat selber korrigierte sein ursprüngliches Ziel, bis 2015 E-Voting für alle Auslandschweizerinnen und -schweizer einzuführen. Als Antwort auf eine Motion Lombardi (cvp, TI) erwähnte die Regierung, dass wohl sogar eine Umsetzung für 2019 schwierig werden dürfte – ein Datum, das von der ASO, der Auslandschweizer-Organisation, mit einiger Vehemenz gefordert worden war.

Noch keine Versuche mit E-Voting – der Föderalismus lässt grüssen – hatten die restlichen 12 Kantone gestartet. In sieben Kantonen (darunter Basel-Landschaft, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Uri) bestanden immerhin die Rechtsgrundlagen für eine mögliche Einführung von E-Voting. Im Kanton Waadt beschloss das Parlament einstimmig, den Termin für erste Tests nach hinten zu verschieben. In den restlichen fünf Kantonen, darunter Appenzell Ausserrhoden und Zug waren noch nicht einmal rechtliche Grundlagen für elektronisches Wählen und Abstimmen eingeführt worden. Allerdings forderte der Kanton Zug vom Bund verbindliche Grundlagen, bevor man Geld in die Hand nehme.

In der Tat war die Landesregierung daran, mit einer Roadmap das Projekt E-Voting neu aufzugleisen. In einer Umfrage wurden die Kantone nach ihren entsprechenden Bedürfnissen gefragt. Ziel des Bundes war es, dass bis Ende 2019 in zwei Dritteln der Kantone E-Voting eingeführt ist.

Die Bundeskanzlei bewilligte zudem die Gesuche der Kantone Bern, Luzern, Basel-Stadt, Neuenburg, Freiburg und Genf für E-Voting für Auslandschweizerinnen und

-schweizer bei Abstimmungen (rund 57'000 Stimmberechtigte). Die Kantone Genf und Neuenburg durften zudem für 30 Prozent der kantonalen Stimmbevölkerung Abstimmen per Internet einrichten (ca. 97'000 Stimmberechtigte). Die Bundeskanzlei wird bei jeder Abstimmung die Systeme auf ihre Sicherheit hin überprüfen.¹³

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 31.12.2017
MARC BÜHLMANN

E-Voting genoss auch 2017 einen hohen Stellenwert in Politik und Medien, auch wenn die Kritik am elektronischen Abstimmen und Wählen, und insbesondere die Sicherheitsbedenken, langsam aber sicher zunahm. Die Betreiber der beiden Systeme, der Kanton Genf für CHVote und die Post zusammen mit der spanischen Firma ScytI, konkurrierten sich stark.

Anfang 2017 vermeldete die NZZ, dass dem «Urngang per Mausclick [...] die Zukunft» gehöre. Vorteile seien, dass es aus formalen Gründen keine ungültigen Stimmen mehr gebe und dass vor allem die Auslandschweizerinnen und -schweizer von einer schnelleren Übermittlung ihrer Stimme profitierten. Zudem seien elektronisch abgegebene Stimmen wesentlich schneller ausgezählt als die herkömmlichen Stimmzettel. Ein Nachteil sei jedoch die im Vergleich zur brieflichen Abstimmung noch geringere Sicherheit, die aber mit der sogenannten universellen Verifizierbarkeit – die Stimmenden sollen ihre eigene Stimmabgabe und indirekt die Gesamtheit der eingegangenen Stimmen überprüfen können – erhöht werde.

Anfang April fällte der Bundesrat seinen Grundsatzentscheid, die Grundlagen für ein flächendeckendes E-Voting in der Schweiz zu schaffen und elektronisches Abstimmen als dritten Kanal zu etablieren. Es sei nach rund 200 erfolgreichen Versuchen Zeit, zum ordentlichen Betrieb überzugehen, begründete Bundeskanzler Walter Thurnherr in einer Medienkonferenz den Entscheid. Ziel sei, dass zwei Drittel der Kantone für die eidgenössischen Wahlen 2019 die elektronische Stimmabgabe anbieten würden. Das Vertrauen sollte mit Hilfe von hohen Sicherheitsstandards geschaffen werden: Erstens muss der Quellcode des E-Voting-Systems offengelegt und zweitens muss eine universelle Verifizierbarkeit geschaffen werden, die jedoch das Stimmgeheimnis nicht verletzen darf. Die Betreiberinnen der beiden bestehenden Systeme gaben bekannt, diese Anforderungen bis 2018 umsetzen zu wollen. CHVote veröffentlicht den Quellcode bereits seit 2016.

Eine Mehrheit des Nationalrats teilte die Stossrichtung des Bundesrats und bekräftigte dies in der Sommersession mit der Annahme eines Postulats Dobler (fdp, SG), das einen Bericht zur Möglichkeit einer komplett papierlosen Umsetzung von E-Voting forderte.

Einzelne Kantone, denen es auch mit dem bundesrätlichen Grundsatzentscheid nach wie vor freistand, E-Voting einzuführen, nahmen den frischen Wind zum Anlass, ebenfalls wieder auf den E-Voting-Zug aufzuspringen. Für den eidgenössischen Urngang vom September 2017 war Abstimmen per Mausclick in acht Kantonen möglich: Der Bundesrat hatte die Bewilligung für die Kantone Aargau, Bern, Basel-Stadt, Freiburg, Genf, Luzern, Neuenburg und St. Gallen erteilt. Im Kanton St. Gallen hatten rund 5'600 von 37'000 Personen, denen dies möglich war, von der elektronischen Stimmabgabe Gebrauch gemacht.

Gleichzeitig mit der Euphorie wurde allerdings auch der Chor der Warnerinnen und Warner lauter. Die Bedenken bezüglich der Sicherheit von E-Voting wurden in Genf Anfang Jahr schon ziemlich virulent, als bekannt wurde, dass ein RTS-Journalist bei einer Abstimmung im Kanton Genf seine Stimme zwei Mal abgeben konnte. Er wurde zwar wegen Stimmenfälschung angezeigt, löste aber mit seiner entsprechenden Reportage einigen Wirbel aus.

Die Gefahr von Cyberattacken oder eines Hackens von E-Voting-Systemen hatte etwa in Frankreich oder in Norwegen dazu geführt, dass die entsprechenden E-Voting-Versuche abgebrochen wurden. Nicht zuletzt diese internationalen Entwicklungen liessen auch im Parlament die Stimmen lauter werden, die E-Voting als «Gefahr für unsere Demokratie» bezeichneten – so etwa Franz Grüter (svp, LU) im Boten der Urschweiz (18.7.17). Grüter plante zudem einen Vorstoss, mit dem ein Moratorium für E-Voting-Versuche eingeführt werden sollte. An der Def Con, einer Veranstaltung für Hacker, habe sich gezeigt, dass in verschiedenen Ländern eingesetzte E-Voting-Systeme in weniger als 2 Stunden geknackt werden konnten. Dies dürfe in der Schweizer direkten Demokratie auf keinen Fall passieren, so der Luzerner Volksvertreter.

Neben Sicherheitsbedenken gab es auch einzelne Stimmen, die vor einer Simplifizierung des staatsbürgerlichen Aktes der Stimmabgabe warnten: Wenn Abstimmen zu einem einfachen Klick im Sinne eines Daumen-hoch/Daumen-runter-Verhaltens wie in verschiedenen sozialen Medien verkomme, würden Demagogen ein leichtes Spiel haben, wurde argumentiert. Die «Entschleunigung des

Abstimmungsprozesses» (BaZ 22.2.17) in Form des brieflichen Abstimmens müsse deshalb hochgehalten und der «digitalen Demokratie» müsse mit grosser Vorsicht begegnet werden (AZ 30.6.17).

Die beiden bestehenden Systeme – ein drittes System, ein Konsortium aus neun Kantonen, war 2015 aufgelöst worden – konkurrierten sich teilweise mit harten Bandagen. Mit CHVote wurden die Kantone Aargau, Bern, Genf, Luzern und St. Gallen beliefert. Die Post konnte die Kantone Basel-Stadt, Freiburg, Neuenburg und Thurgau für sich gewinnen.

Der Post wurde häufig die Zusammenarbeit mit einem privaten Anbieter angekreidet. Es könne nicht sein, dass ein derart sensibler Bereich an ein ausländisches Unternehmen delegiert werde, gab etwa Christophe Darbellay (VS, cvp) für Le Temps (12.8.17) zu Protokoll. Die spanische Firma ScytI habe zudem eine direkte Verbindung zum US-Geheimdienst, berichtete die Sonntagszeitung (15.10.17). Die Post ihrerseits griff das Genfer CHVote an und gab zu bedenken, dass das System veraltet sei und sich nicht für einen flächendeckenden Einsatz eigne. Zudem sei es abhängig von politischem Sukkurs, weil es mit öffentlichen Geldern finanziert werde.

Während die Konkurrenz der beiden Anbieter von den einen als fruchtbarer Wettbewerb betrachtet wurde, warnten andere vor den Folgen der Auseinandersetzung auf das Vertrauen in E-Voting.¹⁴

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 31.12.2018
MARC BÜHLMANN

Die Virulenz der Debatten um das Thema **E-Voting** nahm **2018** weiter zu. Diskutiert wurde insbesondere, ob der Nutzen, der mit «Vote électronique» gewonnen werde, das Schadenpotenzial übertreffen könne. Während der Bundesrat und zahlreiche Kantone die Entwicklung von E-Voting vorantrieben, wuchs die Skepsis in den eidgenössischen Räten. Eine grössere gesellschaftliche Debatte zum Thema blieb vorerst noch aus, kann aber im Rahmen einer angekündigten Volksinitiative zu einem Verbot von E-Voting erwartet werden. Ende Jahr entschied sich der Kanton Genf, sein seit 2003 bestehendes System CHVote aus Kostengründen nicht weiter zu entwickeln und es per 2020 vom Markt zu nehmen. Damit verblieb einzig das System der Post, das im Frühling 2019 einem vom Bund finanzierten Intrusionstest unterzogen werden soll.

«Von einem Siegeszug des E-Voting in der Schweiz kann beim besten Willen nicht die Rede sein», hatte die NZZ bereits im Februar 2018 den Stand der Entwicklung des elektronischen Abstimmens kommentiert. Es ginge nicht nur um die wichtigen Sicherheitsbedenken: Auf dem Spiel stünden die Wahrung des Stimmgeheimnisses und die Garantie der unverfälschten Stimmabgabe. Grund für den Kommentar war die Ankündigung der Bundeskanzlei, die bestehenden E-Voting Systeme – das vom Kanton Genf betriebene CHVote und das System der Post – einem Härtetest zu unterziehen. Diese Forderung, verbunden mit einem Preisgeld über CHF 1 Mio., war bereits von Marcel Dobler (fdp, SG) als Motion formuliert worden (Mo. 17.3852), die dieser allerdings nach der Ankündigung der Bundeskanzlei zurückzog. Als Termin für diesen Stresstest nannte der Bund das erste Quartal 2019. Gleich nach der Ausschreibung Ende Jahr meldeten sich mehr als 400 Interessentinnen und Interessenten, die das System hacken wollten

Eine neue Wende bekam die Diskussion um E-Voting Ende Februar mit der Vorankündigung der Lancierung einer Volksinitiative zur Verhinderung von E-Voting. Ein Komitee um den Luzerner Nationalrat und IT-Unternehmer Franz Grüter (svp, LU) und den Chaos Computer Club kündigte an, «Vote électronique» stoppen zu wollen. Man könne zwar auch die Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte, die ja noch immer nicht vollzogen sei, mit einem Referendum bekämpfen, aber dann sei es vielleicht zu spät. In der Tat schufen immer mehr Kantone Voraussetzungen für elektronisches Abstimmen. Die Initianten waren sich einig, dass jedes Wahlsystem gehackt werden könne. Dies sei aber noch nicht einmal nötig: Wenn nur schon der Anschein erweckt werde, dass bei einer Abstimmung nicht alles mit rechten Dingen zugehe, nehme das Vertrauen in das Abstimmungsergebnis Schaden, betonten sie. So werde die Demokratie de facto abgeschafft, warnte Hernáni Marques vom Chaos Computer Club, der bereits im Referendumskomitee gegen das Böpf gesessen hatte. Einziges Merkmal des Initiativkomitees war das Misstrauen gegen die Bundeskanzlei, die E-Voting auch in den Kantonen vorantrieb. Die Vorwürfe seien nicht berechtigt, gab Barbara Perriard, die Leiterin politische Rechte in der Bundeskanzlei, zu Protokoll. Das Referendum hätte bereits 2002 bei der Einführung der E-Voting-Versuche ergriffen werden können. Zudem gebe es ja auch die Möglichkeit von kantonalen Referenden. Auch die Bundeskanzlei strebe höchste Sicherheit in Zusammenhang mit E-Voting an. Mit der vollständigen Verifizierbarkeit, die vom Bund von den E-Voting-Systemen

verlangt werde, sei aber sichergestellt, dass Angriffe entdeckt würden.

Von verschiedener Seite wurde begrüsst, dass mit einer Initiative eine breite Grundsatzdebatte über den neuen Wahl- und Stimmkanal geführt werden solle. Uneinig war man sich allerdings, wie gross das Schadenpotenzial sei und ob der Nutzen im Vergleich dazu genügend gross sei. Dass ein solcher insbesondere für die Auslandschweizerinnen und -schweizer, aber auch für Menschen mit besonderen Bedürfnissen (z.B. Personen, die von einer Behinderung betroffen sind) bestehe, war unbestritten. Häufig wurde auch ins Feld geführt, dass die Beteiligung – vor allem auch von Jugendlichen – dank elektronischem Abstimmen und Wählen zunehmen würde. Die digitale Stimmabgabe müsse als Chance betrachtet werden, weil sie den Prozess der Stimmabgabe vereinfache und helfe, ungültige Stimmen zu vermeiden, wurde argumentiert. Diskutiert wurde darüber hinaus, dass auch das briefliche Abstimmen nicht vollständig sicher sei und auch dort Pannen passierten. Wichtig sei, dass Fehler entdeckt würden und dass eingeschätzt werden könne, ob eine Abstimmung notfalls, also wenn das Resultat entscheidend beeinflusst wurde, wiederholt werden müsse. Eine solche Einschätzung sei aber gerade bei der Papierwahl häufig nicht möglich: So seien etwa nicht nur analoge, sondern auch viele elektronische Systeme zur Auszählung von Stimmen zu wenig verlässlich. Zum so genannten E-Counting hatte sich die GPK schon 2017 kritisch geäussert. Bei der elektronische Stimmabgabe sei eine Auszählung der Stimmen nicht nur wesentlich einfacher, sondern auch schneller und billiger. E-Voting solle deshalb nicht vorschnell verworfen werden (TA 17.4.18) und sei besser als sein momentaner Ruf (BaZ 24.4.18). Digital Abstimmen sei zudem so billig, dass man mehr direkte Demokratie zulassen könne (AZ 5.5.18).

Bundeskanzler Walter Thurnherr, von der NZZ als «Mister E-Voting der Schweiz» (NZZ 17.2.18) bezeichnet, zeigte sich in einem Interview Ende April (NZZ 28.4.18) ob der wachsenden Skepsis gegenüber E-Voting erstaunt. Vor nicht allzu langer Zeit habe der Bundesrat Vorstösse bekämpft, mit denen eine rasche und flächendeckende Einführung von «Vote électronique» gefordert worden sei. Er selber denke, dass man das kalkulierbare Risiko eingehen könne. Man könne das mit einem gut gesicherten Haus vergleichen, bei dem ein Einbruch nicht mit hundertprozentiger Sicherheit ausgeschlossen werden könne, man aber sofort feststellen könne, wenn wirklich jemand eingedrungen sei. Aber manchmal brauche es Zeit, bis Neuem genügend Vertrauen entgegengebracht werde. Im Kanton Graubünden habe man etwa während 25 Jahren das Auto verboten. Eine solche Ablehnung von Neuem sei aber immer auch eine legitime Entscheidung.

Verschiedene E-Voting-Tests in den Kantonen fielen unterschiedlich aus. So zeigte sich etwa in den Pilotgemeinden im Kanton St. Gallen bei den eidgenössischen Abstimmungen vom März 2017 ein recht deutlicher Rückgang der Zahl online Abstimmender, obwohl die Stimmbeteiligung höher war als bei früheren E-Voting-Versuchen. Man müsse sich fragen, ob hier wirklich ein Bedürfnis bestehe, weil brieflich abstimmen schon heute sehr bequem sei, gab Martin Stöckling, der Stadtpräsident von Rapperswil-Jona, einer der St. Galler Testgemeinden, zu bedenken. Auch im Kanton Genf – dem eigentlichen Pionierkanton hinsichtlich E-Voting – zeigten Auswertungen, dass elektronisches Abstimmen die Wahlbeteiligung eher nicht erhöht. Erste Tests im Kanton Thurgau wurden im September hingegen als «geglückt» bezeichnet (TG 24.9.18).

In den eidgenössischen Räten schien die Skepsis gegenüber E-Voting zu wachsen: Zwei kritische Vorstösse wurden in der Herbstsession zwar abgelehnt, aber die SPK-SR gab einer parlamentarischen Initiative Müller (fdp, LU; Pa.lv. 18.427) Folge. Der Bundesrat trieb die Entwicklung dennoch entsprechend seines Fahrplans weiter voran. Vor den Sommerferien beauftragte er die Bundeskanzlei mit einer Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, die Ende 2018 in die Vernehmlassung gegeben wurde. Ziel war nach wie vor der ordentliche Betrieb von E-Voting.

Auch in den Kantonen schien die Euphorie für E-Voting ungebremst. Acht Kantone verwendeten «Vote électronique» weiterhin testweise (AG, BS, BE, FR, GE, LU, NE, SG). Mitte Juni entschied der St. Galler Kantonsrat, E-Voting flächendeckend in allen Gemeinden einzuführen. Der Kanton Thurgau erhielt ebenfalls im Juni die Bewilligung, und auch die Kantone Glarus, Graubünden und Waadt kündigten an, E-Voting bald einführen zu wollen. Im Kanton Uri hatte sich das Parlament jedoch bereits im März gegen die Einführung von E-Voting entschieden; im Kanton Jura erfolgte der abschlägige Entscheid im Dezember 2018.

Die bundesrätliche Entscheidung, trotz Kritik an der Idee der Einführung von «Vote

électronique» als ordentlichem Stimmkanal festzuhalten, rief freilich erneut die Skeptikerinnen und Skeptiker auf den Plan. Neu wurden verschiedene Berichte über Wahlmanipulation und Datenklau aus dem Ausland ins Feld geführt. Es stimme zwar, dass das Individuum viele Dinge immer stärker digital organisieren und lösen. Während aber bei Sicherheitslücken z.B. beim E-Banking nur Einzelne geschädigt würden, stehe bei Fehlern beim E-Voting das Vertrauen in die gesamte Demokratie auf dem Spiel, warnte etwa Balthasar Glättli (gp, ZH), der sich nach eigenen Aussagen «vom Skeptiker zum Gegner» gewandelt habe (AZ 28.6.18). Zwar werde mit E-Voting gewiss administrativer Aufwand erspart, Änderungen an Abstimmungsprozeduren seien aber «gleichsam operative Eingriffe an den Herzkammern der Demokratie», warnte die Weltwoche (11.10.18). Freilich gebe es auch Fehler bei Briefabstimmungen, diese seien aber viel einfacher aufzudecken. Wollte man bei herkömmlichen Abstimmungen ein Abstimmungsergebnis aus betrügerischer Absicht verfälschen, wäre die Zusammenarbeit zahlreicher Zählbüros aus unterschiedlichen Gemeinden vonnöten. Mit E-Voting würde dies bereits einem einzelnen Hacker gelingen, der nicht mal vor Ort sein müsse, gab der ehemalige Nationalrat Jean-Christophe Schwaab (VD, sp) in einem Interview in der Tribune de Genève (20.12.18) zu bedenken.

Mitte August mischte sich die Auslandschweizer-Organisation (ASO) in die Diskussion ein. Als Reaktion auf die lauter werdende Kritik an E-Voting lancierte sie an ihrem jährlichen Kongress eine Online-Petition, mit der gefordert wurde, dass bis 2021 alle Auslandschweizerinnen und -schweizer elektronisch wählen und abstimmen können. Ende November wurden der Bundeskanzlei 11'492 Unterschriften aus über 150 Ländern übergeben. Viele der rund 725'000 im Ausland wohnhafter Schweizerinnen und Schweizer seien auf den elektronischen Stimmkanal angewiesen – so die Begründung für die Petition.

Ende November wurde bekannt, dass der Kanton Genf sein seit 2003 bestehendes System CHVote einstellen wird. Die verlangte Weiterentwicklung des Systems würde nicht nur eine Verzögerung, sondern deutlich höhere Entwicklungs- und Betriebskosten nach sich ziehen. Diese wollten aber die Vertragskantone Aargau, Bern, Luzern und St. Gallen nicht mittragen, worauf der Genfer Staatsrat beschloss, das bestehende System nicht weiterzuentwickeln und nur noch bis Februar 2020 zur Verfügung zu stellen. Kurz zuvor hatte der Chaos Computer Club bekannt gemacht, dass Nutzerinnen und Nutzer des Onlinezugangs von CHVote relativ einfach auf eine falsche Seite umgeleitet werden können, ohne dies zu bemerken. Dies sei aber schon lange bekannt und habe nichts mit dem Rückzug des Systems zu tun (AZ 29.11.18). Nach der Aufgabe des Konsortiums aus neun Kantonen (ZH, GL, FR, SO, SH, SG, GR, AG, TG) im Jahr 2015 – deren System war vom Bund als zu wenig sicher beurteilt worden – bestand also nur noch ein System, nämlich jenes der Post.

Nebst der hängigen parlamentarischen Initiative Müller wurden in der Folge im Parlament weitere Vorstösse (Mo. 18.4375 und 18.4225) eingereicht, die einen möglichen Alleingang der Post vor allem aus Sicherheitsbedenken verhindern wollten. Auch in einigen Kantonen wurden Vorstösse eingereicht, die aufgrund des Ausstiegs von Genf einen Marschhalt verlangten. Die Kantone Aargau, Bern, Luzern und St. Gallen gaben hingegen bekannt, zum System der Post wechseln zu wollen oder einen Wechsel zumindest zu prüfen. Bereits Ende Juni hatte die Stadt Zug angekündigt, ein neues auf der Blockchain basierendes, zusammen mit der Fachhochschule Luzern entwickeltes E-Voting-System testen zu wollen.¹⁵

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 31.12.2019
MARC BÜHLMANN

2019 wurde für **E-Voting** zu einem schwierigen Jahr. Zwar hatte der Bundesrat bereits 2018 mittels Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte eine flächendeckende Einführung des dritten Abstimmungskanals angestrebt, der insbesondere Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern die Stimmabgabe erleichtern soll, die **Sicherheitsbedenken** nahmen aber stark zu. Dies manifestierte sich nicht nur in einer im Februar definitiv lancierten Volksinitiative für ein E-Voting-Moratorium, die ein breites Unterstützungskomitee von links bis rechts hinter sich wusste, sondern auch in den vor allem von den Parteien vorgebrachten negativen Stellungnahmen in der Vernehmlassung zur Teilrevision der politischen Rechte. Zudem revidierten einige Kantone, darunter etwa Aargau, Basel-Landschaft, Glarus oder Jura, ihre Pläne für eine Einführung von E-Voting.

Auch in der Presse nahm die Skepsis gegen E-Voting zu. Das Sicherheitsrisiko sei grösser als der Nutzen, urteilte etwa die NZZ. Insbesondere, weil sich auch gezeigt habe, dass elektronisches Abstimmen nicht zu höherer Beteiligung führe und auch keine Vereinfachung der Stimmabgabe bedeute. Befürwortende von E-Voting betonten hingegen, dass auch briefliches Abstimmen Sicherheitsmängel aufweise. So sei etwa für

sehbehinderte Menschen das Stimmgeheimnis nicht garantiert und viele Stimmabgaben würden als ungültig gewertet, weil sie falsch verpackt wurden oder die Unterschrift fehlt. Zudem würden briefliche Stimmen in vielen Kantonen nicht mit dem Stimmregister abgeglichen. Mittels Digitalisierung könnten diese Probleme vermieden werden.

Einen «schweren Rückschlag» – so die NZZ – erlitt das Projekt E-Voting 2019 durch einen sogenannten **Intrusionstest der Post**. Um zu zeigen, dass die Sicherheitsbedenken unnötig sind, forderten Post und Bundeskanzlei interessierte Personen dazu auf, das von der spanischen Firma Scytl entwickelte und zwischen 25. Februar und 24. März offengelegte E-Voting-System der Post auf Schwachstellen zu prüfen. Ein «Hacken» des offengelegten Quellcodes in der Art, dass unbemerkt individuelle Stimmabgaben manipuliert oder dass individuelle Stimmabgaben veröffentlicht werden könnten, sollten mit von der Post finanzierten Prämien von bis zu CHF 50'000 belohnt werden. Rund 3'000 Hackerinnen und Hackern hatten sich zum Test angemeldet und deckten bereits nach wenigen Tagen als «gravierend» bezeichnete Sicherheitsmängel auf. So könne das System die universelle Verifizierbarkeit, also eine nachträgliche Überprüfung auf Manipulation, nicht garantieren. Zudem könne ins System eingedrungen und eigentlich gültige Stimmen könnten ungültig gemacht werden. Die Presse erachtete das Hacker-Resultat als «peinlich für die Post» (Blick) oder gar als Rettung der direkten Demokratie – so ein Kommentar in der Sonntagszeitung. Demokratie lebe vom Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger, weshalb Unsicherheiten und Gefahren vermieden werden müssten, meinte die Weltwoche.

Bereit kurz vor dem Intrusionstest hatte die ETH Zürich eine Studie veröffentlicht, mit der gezeigt wurde, dass Individuen bei E-Voting ihre digitale Stimme anonym verkaufen könnten. Dies ist zwar strafbar, könnte bei genügend grosser Zahl an Stimmen aber durchaus zu einer Manipulation von Resultaten führen.

Auch politisch hatte der Rückschlag Folgen. Ende Juni entschied der Bundesrat, die Handbremse zu ziehen. Auch die Vernehmlassung habe gezeigt, dass zwar ein Bedürfnis nach elektronischem Abstimmen und Wählen bestehe, die momentanen Sicherheitsvorkehrungen allerdings nicht genügten. Vorläufig soll deshalb auf die Gesetzesänderung verzichtet werden, mit der E-Voting als dritter Kanal für die Stimmabgabe – neben Urnengang und brieflicher Stimmabgabe – hätte etabliert werden sollen. Das von den Behörden einst formulierte Ziel, dass bei den eidgenössischen Wahlen 2019 mindestens zwei Drittel aller Kantone E-Voting anbieten, wurde damit klar verfehlt. In den Medien wurde dieser «Marschhalt» unterschiedlich kommentiert: Als «Befreiung» wurde das «Ende des E-Votings» in der Sonntagszeitung bezeichnet, während in der Aargauer Zeitung ein «Neustart», aber kein «Denkverbot» gefordert wurde. Die Schweiz habe 60 Jahre gebraucht, bis die briefliche Stimmabgabe eingeführt worden sei, so der Kommentar. Kritisiert wurde der Entscheid des Bundesrats hingegen von der Organisation der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer. Es sei nicht akzeptabel, dass 180'000 Bürgerinnen und Bürger ihr Beteiligungsrecht weiterhin nicht ausüben könnten, kritisierte deren Präsidentin Ariane Rustichelli. Auch der Schweizerische Blinden- und Sehbehindertenverband (SBV) forderten die baldige Einführung digitaler Beteiligungshilfen. Handschriftliches Ausfüllen des Stimmmaterials verhindere die Einhaltung des Stimmgeheimnisses für Sehbehinderte, weil sie auf Hilfspersonen angewiesen seien.

Auch die Post reagierte auf den bundesrätlichen Entscheid und gab ihr bestehendes System noch im Juli auf. Sie wolle ab 2020 eine Alternative anbieten, bei der die bisherigen Sicherheitsprobleme nicht bestünden. Die vier Kantone, die eigentlich noch einen Vertrag mit der Post gehabt hätten (BL, FR, NE, TG), forderten in der Folge Schadenersatz. Doch nicht nur die Post, auch der Kanton Genf stellte den Betrieb seines Systems noch im Juni 2019 ein – nach dem politischen Nein war die finanzielle Unterstützung des Projekts ausgeblieben. Auch die Kantone, die dieses Genfer-System genutzt hatten (AG, BE, GE, LU, SG, VD), hätten es eigentlich bis Ende 2019 nutzen wollen.

Ende Jahr gab der Nationalrat zusätzlich einer parlamentarischen Initiative Folge, die einen «Marschhalt bei E-Voting» fordert. Es sei eine Denkpause nötig, entschied die Mehrheit der grossen Kammer, obwohl die SPK-NR darauf hingewiesen hatte, dass ohne neue Tests kaum Verbesserungen in der Sicherheit möglich seien.

Zum «Vote électronique»-Programm des Bundesrats gehört jedoch nicht nur E-Voting, sondern auch die elektronische Behördeninformation sowie das digitalisierte Unterschriftensammeln. Die Diskussionen um dieses **E-Collecting**, also um die Idee,

Initiativen mittels digitaler statt analoger Unterschriften unterstützen zu können, konzentrierten sich 2019 auf «Online-Plattformen», die laut NZZ zum «Brutkasten der Demokratie» würden. Die Möglichkeit, via solche Plattformen – die bekannteste darunter ist etwa «WeCollect» – Unterschriftenbogen zu verbreiten, die heruntergeladen, ausgedruckt, ausgefüllt, unterschrieben und eingesandt werden müssen, würde die etablierten Parteien herausfordern, da diese neue Art der Unterschriftensammlung eben auch für wenig oder nicht parteilich organisierte Komitees wesentlich einfacher sei als die bisherigen Formen. Freilich können entsprechende Unterschriftenbogen auch direkt auf der Internetseite der Bundeskanzlei heruntergeladen werden. Was die Sammelplattformen allerdings wertvoll mache, seien deren Listen an Adressdaten. Häufig hinterliessen unterschriftswillige Bürgerinnen und Bürger freiwillig ihre persönlichen Angaben auf einer Plattform und könnten so informiert werden, wenn Volksinitiativen mit ähnlicher Stossrichtung lanciert werden. Solche «zielgruppenspezifische[n] Daten sind so etwas wie Goldstaub in Zeiten, in denen politische Gruppierungen mittels Big Data ihren Wählern näherkommen wollen», so die NZZ. Sollten Referenden und Volksinitiativen dadurch in Zukunft einfacher zustandekommen, müsse über eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen nachgedacht werden, so die Zeitung weiter.

In die Kritik geriet Daniel Graf, der Gründer von WeCollect, da er mit seiner Plattform vor allem Anliegen unterstütze, die aus eher linken Kreisen stammten. Auf der einen Seite führte dies zu alternativen Angeboten seitens ähnlicher Plattformen aus dem rechtsbürgerlichen ideologischen Spektrum, auf der anderen Seite überführte Graf WeCollect in eine Stiftung, in der künftig mehrere Personen entscheiden sollten, welche Volksbegehren unterstützt werden. Graf gab zu Protokoll, er wolle mit seiner Plattform die direkte Demokratie fördern und es vor allem auch zivilgesellschaftlichen Gruppierungen ermöglichen, direktdemokratische Instrumente zu nutzen, die nicht nur Parteien und mächtigen Interessenorganisationen vorbehalten sein sollen.¹⁶

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 31.12.2020
MARC BÜHLMANN

Nach dem «Horrorjahr für das Abstimmen per Mausclick», wie die NZZ die Entwicklungen 2019 für **E-Voting** bezeichnete, kehrte **2020** zuerst ein wenig Ruhe ein. Hinter den Kulissen geschah allerdings einiges. Auf der einen Seite entwickelte die **Post**, deren ursprüngliches E-Voting-System 2019 an einem Intrusionstest gescheitert war, ein **alternatives System** weiter. Dies stiess vor allem beim Komitee der Initiative für ein E-Voting-Moratorium auf Kritik. Deren Sprecher Nicolas A. Rimoldi sprach davon, dass die Post «auf einem toten Pferd» reite. Für Schlagzeilen sorgte Ende Mai, dass die spanische Firma Scytll, von der die Post 2019 die Rechte am Programmcode des neuen Systems übernommen hatte, Konkurs anmelden musste.

Auf der anderen Seite erarbeitete die Bundeskanzlei zusammen mit Kantonen und Expertinnen und Experten eine **Neuausrichtung des Versuchsbetriebs für E-Voting**. Im Zentrum standen Sicherheitsanforderungen und Zertifizierung neuer Systeme und die Frage nach Kontrolle und Aufsicht durch den Bund. Der Bericht lag Ende November vor und wurde vom Bundesrat Ende Dezember zur Kenntnis genommen. Es soll den Kantonen nach wie vor frei gestellt bleiben, ob und mit welchen Systemen sie an Versuchen mit E-Voting teilnehmen wollen. Kantonal dürfen maximal 30 Prozent und national maximal 10 Prozent der Stimmberechtigten elektronisch abstimmen. Der Bund erteilt dann Bewilligungen, wenn strenge Sicherheitsanforderungen erfüllt sind, die einem kontinuierlichen Überprüfungsprozess unterliegen, was zu stetigen Verbesserungen der Systeme führen soll. Ziel seien Systeme mit Open-Source-Lizenzen, die ständig unabhängig überprüft werden könnten. Der Bundesrat kündigte an, 2021 eine Vernehmlassung zu den notwendigen Revisionen der Verordnung über die politischen Rechte bzw. über die elektronische Stimmabgabe durchführen zu wollen. Ziel sei, dass die Bürgerinnen und Bürger einem möglichen dritten Stimmkanal vertrauen könnten. Es gelte aber nach wie vor «Sicherheit vor Tempo», erklärte Bundeskanzler Walter Thurnherr Ende Jahr in den Medien.

Bereits Anfang Juli hatte zudem das überparteiliche Komitee der **E-Voting-Moratoriums-Initiative** die Unterschriftensammlung abgebrochen. Bis November hätte noch praktisch die Hälfte der Unterschriften gesammelt werden müssen. Die Covid-19-Pandemie habe die Sammlung erschwert, aber mit dem Marschhalt 2019 sei trotzdem ein wichtiger Zwischenerfolg gelungen, gaben die Initiantinnen und Initianten beim Rückzug zu Protokoll.

Freilich bedeutet **Digitalisierung der Demokratie** nicht bloss digitales Wählen und Abstimmen. In der vor rund 20 Jahren vom Bund angestossenen Entwicklung im Rahmen von «Vote électronique» waren explizit auch E-Collecting, also die Ermöglichung, eine lancierte Volksinitiative mittels digitaler Unterschrift zu

unterstützen, elektronische Vernehmlassungen oder elektronische Behördeninformationen als mögliche Projekte genannt worden. Neben E-Voting fristeten diese Unternehmungen allerdings höchstens ein Mauerblümchendasein. Dies sollte sich mit Hilfe der Unterstützung des «Prototype Fund» ändern, der lanciert vom Verein Opendata.ch und der Mercator-Stiftung Projekte finanziell unterstützen wollte, die «demokratische Partizipation in der Schweiz durch digitale Lösungen stärken», so die Beschreibung in der WoZ. Gefragt waren Projekte im Sinne einer «Demokratie für die Generation Smartphone» oder einer «Gamefication» der Demokratie, also der Möglichkeit, demokratische Prozesse spielerisch zu erfahren. In den Medien wurde zudem diskutiert, dass die Pandemie wohl auch der Digitalisierung der Demokratie Vorschub leisten könnte.

Auch **E-Collecting** erhielt 2020 Aufwind. Zumindest beauftragte der Nationalrat den Bundesrat mittels Postulat, einen Bericht über mögliche Auswirkungen der Einführung von E-Collecting zu verfassen. Eine Motion von Franz Grüter (svp, LU), mit der E-Collecting eingeführt werden sollte, wurde allerdings wieder zurückgezogen. Er sei aufgrund der Diskussionen um eine notwendige Erhöhung der Unterschriftenzahlen, die sein Vorstoss ausgelöst habe, zum Schluss gekommen, dass seine Motion eher zu einem Abbau der direkten Demokratie führen könnte und nicht, wie von ihm eigentlich beabsichtigt, zu einer Förderung, so Grüter.

Für Schlagzeilen sorgten wie schon im Vorjahr die verschiedenen Internetplattformen, die Unterschriftensammlungen digital unterstützten. Berichtet wurde über das **«Unterschriftensammlungs-Tool»** WeCollect von Daniel Graf, auf dem Unterschriftenbogen «per Mausclick heruntergeladen werden» können, so die Aargauer Zeitung. Die Plattform verfüge über Mailadressen von 75'000 Personen, die potenziell solche Bogen runterladen und unterschreiben bzw. unterschreiben lassen würden und so Unterstützung multiplizieren. Damit sei WeCollect zu einem «politischen Machtfaktor» geworden, wobei allerdings «hauptsächlich Anliegen aus dem rot-grünen Lager» unterstützt würden, so die Aargauer Zeitung. Um politisch unabhängiger zu werden, wandelte Graf die Plattform in eine Stiftung um, deren Leitungsgremium künftig darüber entscheiden soll, welche Begehren unterstützt werden. Dieses Leitungsgremium bleibe aber «eng mit SP und Grünen verhandelt», stellte die Aargauer Zeitung weiter fest. Ebenfalls für Schlagzeilen sorgte die «Agentur Sammelplatz Schweiz GmbH», die von Alexander Segert, dem Verantwortlichen zahlreicher SVP-Abstimmungs- und Wahlwerbungen, gegründet wurde. Auf der Plattform werde ein «Rundumservice» von der Formulierung des Initiativtexts über das Sammeln von Unterschriften bis hin zum Lobbying bei einer allfälligen Abstimmungskampagne angeboten, berichtete die Aargauer Zeitung. Da die traditionellen Kanäle für Unterschriftensammlungen – z.B. Anlässe, Strassensammlungen, Versand über Zeitschriften – an Effektivität verlören, könnte die digitale Hilfe an Bedeutung zunehmen, so die Zeitung. Kritisiert wurde freilich, dass es hier nicht um einen Ausbau, sondern eher um eine «Kommerzialisierung der direkten Demokratie» gehe, wie sich Daniel Graf in der Aargauer Zeitung zur Konkurrenz äusserte.

Die NZZ schliesslich berichtete von einer Studie des Zentrums für Demokratie Aarau, die zeige, dass vier von fünf Volksbegehren von grossen Parteien und Verbänden getragen würden. Rund 35 Prozent aller zwischen 1973 und 2019 zustande gekommenen Volksbegehren stammten laut Studie direkt aus einer Parteizentrale. Eine wichtige Bedingung für das Zustandekommen einer Volksinitiative scheint entsprechend der Resultate zudem zu sein, dass mindestens eine Parlamentarierin oder ein Parlamentarier dem Initiativkomitee angehöre. Ist dies der Fall, liege die Wahrscheinlichkeit des Scheiterns bei 23 Prozent; im Gegensatz zu einer Wahrscheinlichkeit von 36 Prozent, wenn dies nicht der Fall ist. Laut NZZ könnte die Digitalisierung der Unterschriftensammlung kleinen Gruppierungen entsprechend entgegenkommen und dabei helfen, die Relevanz von grossen Organisationen zu reduzieren.¹⁷

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 31.12.2021
MARC BÜHLMANN

Im April **2021** eröffnete der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren für die Revisionen der Verordnungen über die politischen Rechte, die für eine Neuausrichtung des Versuchsbetriebs von **E-Voting** nötig waren. Die Ende Jahr vorliegenden Stellungnahmen fielen mehrheitlich positiv aus. Der Bundesrat kündigte an, die revidierten Verordnungen auf der Grundlage der Vernehmlassung bis Mitte 2022 bereinigen zu wollen.

Die Medien hatten die vorgeschlagenen Neuerungen freilich schon im April, also noch vor der Vernehmlassung, mit einigem Wohlwollen kommentiert. Insbesondere der

Umstand, dass die neuen Systeme hohen Sicherheitsanforderungen gerecht werden müssen und dank ihrer Open-Source-Struktur mittels sogenanntem «**Bug Bounty**» ständig überprüft werden, wurde gelobt: Wird von Hackerinnen oder Hackern ein Fehler entdeckt und gemeldet, gibt es dafür eine Belohnung. Auch die Begleitung der Umsetzung durch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler wurde von den Medien ausdrücklich gelobt.

Auch die **Post**, die nach dem Rückzug des Kantons Genf als einzige Anbieterin eines E-Voting-Systems fungierte, bezog laut eigenen Angaben internationale Expertinnen und Experten bei der Entwicklung ihres neuen Systems mit ein. In Neuenburg hatte sie hierfür ein «E-Voting-Kompetenzzentrum» aufgebaut. Anfang September 2021 legte die Post einen Teil ihres Systems offen und versprach eine Belohnung von CHF 250'000 für die Aufdeckung eines gravierenden Systemmangels in diesem Teilsystem. Auch der Bund hatte im Juli angekündigt, das System der Post von unabhängiger Seite überprüfen zu lassen. Die Überprüfung, die von verschiedenen in- und ausländischen IT-Expertinnen und Experten vorgenommen werden und dem Bund Entscheidungsgrundlagen liefern sollten, werde mehrere Monate in Anspruch nehmen, gab der Bundesrat in einer Medienmitteilung bekannt. Dass externe Gutachterinnen und Gutachter für die Überprüfung durch den Bund beigezogen werden, war in der revidierten Verordnung über die politischen Rechte neu geregelt worden.

Grundsätzlich kritisch blieben die **Gegnerinnen und Gegner von E-Voting**. Franz Grüter (svp, LU), der sich früh als Skeptiker gezeigt und auch die 2020 gescheiterte Volksinitiative für ein «E-Voting-Moratorium» mitlanciert hatte, gab der WoZ zu Protokoll, dass er das Vorhaben weiterhin «scharf beobachte» und in allen Sicherheitsfragen absolute Transparenz verlange. Auch wenn die Initiative an der Unterschriftenhürde gescheitert sei, bestehe immer noch die Möglichkeit eines Referendums. Die Stimmbevölkerung müsse bei der letztlichen Einführung von E-Voting das letzte Wort haben, so Grüter.

Ende Jahr zeigte eine in Le Temps publizierte **Umfrage** von Deloitte Consulting, dass die Skepsis in der Bevölkerung kleiner scheint, als von den Gegnerinnen und Gegnern angenommen: 84 Prozent der Befragten begrüßten eine Einführung von E-Voting und eine Mehrheit der Antwortenden wünschte sich ein System, das nicht von Privaten, sondern vom Bund betrieben wird.¹⁸

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 31.12.2022
MARC BÜHLMANN

Nach den turbulenten Vorjahren kehrte **2022** in der Diskussion um **E-Voting** wieder etwas Ruhe ein. Der Bundesrat konnte scheinbar mit einer auf Verordnungsrevisionen basierenden und per 1. Juli 2022 in Kraft gesetzten Neuausrichtung einige Gemüter beruhigen. Mit der neuen Grundlage wurden nämlich die Sicherheitsstandards für neue Systeme verstärkt und eine kontinuierliche Überprüfung verlangt.

Das einzig verbleibende **E-Voting-System der Post** war erstes Objekt dieser neuen Bestimmungen. Bereits im Vorjahr hatte der Bundesrat externe unabhängige Expertinnen und Experten mit einer Überprüfung des Post-Systems beauftragt. Diese hatten das sogenannte kryptographische Protokoll, das den Schutz von vertraulichen Informationen regelt, die Software selber und die Betriebsinfrastruktur zu testen. Darüber hinaus war ein Intrusionstest vorgeschrieben, also eine Einladung an Hackerinnen und Hacker, das System gegen Belohnung auf Mängel zu überprüfen. Die Resultate der Tests lagen im April 2022 vor. Sie zeigten, dass das neue System der Post im Vergleich zum Vorläufer wesentlich verbessert worden war. Beim Intrusionstest konnten keine Mängel gefunden werden. Sicherheitslücken wurden allerdings im kryptographischen Protokoll, also beim Datenverschlüsselungsverfahren festgestellt. Die Post musste entsprechend nachbessern und das System soll in Folge erneut überprüft werden.

Da sich die Diskussionen um E-Voting scheinbar beruhigten, wurden in den Medien sporadisch andere Digitalisierungsprojekte in den Fokus genommen. Darunter vor allem **E-Collecting**, also die Möglichkeit, Volksinitiativen und Referenden mittels digitaler Unterschrift zu unterstützen. Im Moment muss eine entsprechende Unterschrift von Hand auf entsprechenden Unterschriftenbogen angebracht werden. Es besteht allerdings die Möglichkeit, solche Unterschriftenbogen z.B. aus dem Internet herunterzuladen oder als E-Mail-Anhang zu verschicken. Diese teilweise vorfrankierten Bogen müssen ausgedruckt, unterschrieben und ans Komitee gesandt werden. E-Collecting würde hier Medienbruchfreiheit bringen, indem etwa auf Basis einer E-ID eine Unterschrift rein digital abgegeben werden kann. Im Vorjahr hatte der Nationalrat

den Bundesrat mit einem Postulat beauftragt, einen Bericht über eine mögliche Einführung von E-Collecting zu verfassen. In den Medien wurde freilich diskutiert, ob eine Datenbank an Mail-Adressen mit Unterschriftswilligen, wie sie etwa die Plattform We-Collect besitzt, bereits heute das Sammeln von Unterschriften zu stark vereinfache. Während die Aargauer Zeitung diesbezüglich den Gründer von We-Collect, Daniel Graf, zu Wort kommen liess, der von einer «demokratischeren direkten Demokratie» oder von einem «Fonds für die Demokratie» sprach, mit dem neue Ideen rasch lanciert werden könnten, warnte die NZZ vor «Gesinnungsdatenbanken», mit denen «die Polarisierung beschleunigt» würde, oder von einer «Plattformökonomie», die von Grosskonzernen betrieben oder beeinflusst werde.¹⁹

E-Voting für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer (Mo. 15.4260)

Wahl- und Abstimmungsverfahren

MOTION
DATUM: 07.03.2016
MARC BÜHLMANN

Ein wichtiges Argument, das für die elektronische Stimmabgabe ins Feld geführt wird, ist die Vereinfachung der Partizipation für die fünfte Schweiz. E-Voting ermöglicht es Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern, ihre politischen Rechte auszuführen. Nicht selten komme es bei brieflicher Stimmabgabe vor, dass die Unterlagen zu spät bei den Berechtigten im Ausland oder aber bei den Behörden in der Schweiz einträfen – kritisierte etwa Filippo Lombardi (cvp, TI) im Rahmen einer von ihm eingereichten Motion. Er forderte, dass bei den eidgenössischen Wahlen 2019 **alle Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer die Möglichkeit haben, elektronisch zu wählen**. Er erinnerte daran, dass Hildegard Fässler-Osterwalder (sp, SG) bereits im September 2011 gefordert habe, dass bei den Wahlen 2015 eine grosse Mehrheit der im Ausland wohnhaften Schweizer Bürgerinnen und Bürger einen elektronischen Kanal haben sollte. Konkret hätten aber lediglich vier Kantone die Möglichkeit von E-Voting angeboten.

In seiner Stellungnahme machte der Bundesrat darauf aufmerksam, dass bei den Wahlen 2015 eigentlich 14 Kantone die Möglichkeit für eine elektronische Wahl für die Schweizerinnen und Schweizer im Ausland angeboten hätten, eine kurz vor den Wahlen entdeckte Sicherheitslücke aber die Einschränkung dieses Angebots bedingt habe. Grundsätzlich gehe die Entwicklung in die richtige Richtung, eine Verpflichtung der Kantone sei aber zum jetzigen Zeitpunkt nicht angezeigt. In der Frühjahrssession 2016 folgte der Ständerat der exekutiven Argumentation und lehnte die Motion ohne Diskussion ab.

Eine Motion Guldemann (sp, ZH) mit einer sehr ähnlichen Forderung (Mo. 15.4139) wurde wohl auch aufgrund des ständerätlichen Entscheids vom Motionär im September 2016 zurückgezogen.²⁰

Rechtliche Prüfung für E-Voting (Pa. Iv. 15.412)

Wahl- und Abstimmungsverfahren

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 31.05.2016
MARC BÜHLMANN

Die zunehmende Skepsis gegenüber der technischen Umsetzbarkeit von E-Voting manifestierte sich auch in einer parlamentarischen Initiative von Lukas Reimann (svp, SG), der eine **rechtliche Prüfung für E-Voting** einführen wollte. Konkret sah Reimann unabhängige kantonale Gremien vor, bei denen Beschwerde im Rahmen elektronischer Stimmabgabe eingereicht werden könnte. Die SPK-NR sah zwar ein, dass es für E-Voting besondere Sorgfalt brauche. Das bisherige Vorgehen, bei dem Bundesrat und Bundeskanzlei für die anfragenden Kantone die Zulassung prüfen und erteilen, reiche aber vollständig aus. Zudem bestehe auch gegen den Einsatz elektronischer Abstimmungssysteme die Möglichkeit einer kantonalen Stimmrechtsbeschwerde, die bei der Kantonsregierung einzureichen sei. Es sei nicht zielführend, für unterschiedliche Stimmkanäle unterschiedliche rechtliche Grundlagen zu kreieren. Der Nationalrat folgte seiner Kommission ohne Diskussion und versenkte die parlamentarische Initiative mit 134 zu 47 Stimmen bei 9 Enthaltungen. Die Unterstützung für das Reimann'sche Anliegen kam aus seiner eigenen Fraktion (31 Stimmen), aber auch aus der SP-Fraktion (6 Stimmen) und aus der fast geschlossenen Fraktion der Grünen (10 Stimmen).²¹

Transparentes E-Voting (Mo. 15.4237)

Wahl- und Abstimmungsverfahren

MOTION
DATUM: 16.03.2017
MARC BÜHLMANN

Mit einer Motion forderte Lukas Reimann (svp, SG) **Transparenz beim E-Voting**. Reimann will mit einer sofortigen Offenlegung der Quellcodes nicht nur die Sicherheit erhöhen, sondern auch den Kritikern an der elektronischen Stimmabgabe Paroli bieten. Der Bundesrat machte in seiner Anfang 2016 veröffentlichten Stellungnahme klar, dass die Offenlegung in seinem Sinne sei. Allerdings müsse dies vorgängig mit den Kantonen abgeklärt werden. Der vom Motionär vorgeschlagene Fahrplan sei deshalb zu ambitioniert. Zudem liege die Durchführung von kantonalen Wahlen im Jahr 2016 in der Kompetenz der Kantone und der Bundesrat könne hier gar keine Vorschriften machen. Man sei allerdings daran im Projekt «Vote électronique» zusammen mit den Kantonen Rahmenbedingungen für die Zulassung von E-Voting zu erstellen, wobei Überlegungen zu einer Offenlegung des Quellcodes wichtiger Bestandteil seien. Erst rund ein Jahr später beriet der Nationalrat das Anliegen. Obwohl der Motionär auf das Wort verzichtete, entwickelte sich eine recht lebhaft Diskussion zwischen Bundeskanzler Walter Thurnherr und den IT-Spezialisten im Rat. Inhalt der Diskussion war insbesondere, inwiefern die Begriffe «Open Source» und Offenlegung von Quellcode miteinander verknüpft sind. Der Bundeskanzler äusserte die Befürchtung, dass auf der Basis der Forderung von Open Source – der Begriff kam in der Begründung der Motion vor – der Quellcode nicht bloss offengelegt, sondern auch weiterentwickelt werden könnte, was ganz andere rechtliche Konsequenzen nach sich ziehen würde. Mit dem Hinweis, dass man nicht über die Begründung, sondern den Text der Motion abstimme, schritt der Rat zur Entscheidung. Mit einem sehr knappen Mehr von 84 zu 80 Stimmen bei 15 Enthaltungen hiess die grosse Kammer den Vorstoss gut. Die Motion erhielt mit Ausnahme der BDP-Fraktion aus allen Lagern Unterstützung, stiess aber bei der CVP und der FDP vorwiegend auf Skepsis.²²

MOTION
DATUM: 08.06.2017
MARC BÜHLMANN

In der Sommersession wurde die Motion Reimann (svp, SG) für mehr **Transparenz im E-Voting** im Ständerat diskutiert. In der Zwischenzeit hatte der Bundesrat weitere Schritte für eine flächendeckende Einführung der elektronischen Stimmabgabe unternommen. Darunter fiel auch der Beschluss, eine Offenlegung der Quellcodes – ohne Open-Source-Lizenz – vorzuschreiben. Die SPK-SR machte in ihrem Bericht geltend, dass die Motion damit obsolet geworden sei und beantragte ohne Gegenantrag deren Ablehnung, was die kleine Kammer in der Folge bestätigte.²³

Bundesrat will flächendeckendes E-Voting

Wahl- und Abstimmungsverfahren

VERWALTUNGSAKT
DATUM: 05.04.2017
MARC BÜHLMANN

Anfang April 2017 traf der Bundesrat einen Grundsatzentscheid: **E-Voting** soll künftig **flächendeckend** ermöglicht werden. Nach mehr als 200 erfolgreichen Versuchen in 14 verschiedenen Kantonen, könne man nun den Schritt wagen – so Bundeskanzler Thurnherr vor den Medien. Nicht nur Auslandschweizerinnen und -schweizer, sondern auch in den Kantonen Basel-Stadt, Genf und Neuenburg wohnhafte Personen, für die der elektronische Stimmkanal versuchsweise freigeschaltet worden war, würden die Möglichkeit rege nutzen, was zeige, dass die Digitalisierung von Abstimmen und Wählen einem Bedürfnis entspreche. E-Voting solle deshalb als dritter Kanal eingerichtet und etabliert werden. Den Kantonen sei aber nach wie vor freigestellt, ob sie die Stimmabgabe per Mausclick nutzen wollten oder nicht. Mit der Überführung der Versuchsanlage in den ordentlichen Betrieb würde aber die Bewilligungspflicht, der die Kantone noch unterliegen, wegfallen. Bedingung ist allerdings, dass der Quellcode der Systeme für E-Voting – auf dem Markt sind das vom Kanton Genf geführte CHVote und das von der Post betriebene System, das von der spanischen Firma Scytl hergestellt wird – offengelegt und die vollständige Verifizierbarkeit garantiert wird. Mit dem Entscheid soll gleichzeitig der Schritt hin zur papierlosen Stimmabgabe (Dematerialisierung) gemacht werden: Der gesamte Prozess von der Zustellung der Unterlagen bis zur Stimmabgabe soll also einst digitalisiert sein. E-Collecting, das Sammeln von Unterschriften für Volksinitiativen und Referenden, soll hingegen laut dem bundesrätlichen Entscheid nicht weiterverfolgt werden.²⁴

Damit die Absicht des Bundesrats, E-Voting in den ordentlichen Betrieb zu überführen, umgesetzt werden konnte, musste das **Bundesgesetz über die politischen Rechte angepasst** werden. Die Teilrevision wurde Ende 2018 in die **Vernehmlassung** gegeben und soll auch «Gelegenheit für eine politische Debatte auf eidgenössischer Ebene zum Thema E-Voting» bieten, so der Bericht weiter.

Eine Gruppe aus wissenschaftlichen Expertinnen und Experten sei zum Schluss gelangt, dass der elektronische Kanal sicher und vertrauenswürdig angeboten werden könne, so die Einleitung des erläuternden Berichts dazu. Die Revision sah vor, dass die individuelle digitale Stimmabgabe neu mittels eines durch den Bund zertifizierten elektronischen Systems erfolgen können solle. Angestrebt wird dabei eine barrierefreie Stimmabgabe. Geregelt werden in dem Gesetz auch die Anforderungen an dieses System selber: Dessen Quellcode muss offengelegt werden und transparent sein, damit er verifizierbar ist, aber trotzdem das Stimmgeheimnis gewahrt bleibt; der Bund zertifiziert das System und die Kantone müssen laufend Risikoeinschätzungen durchführen. In einem im Vergleich zum aktuellen Versuchsbetrieb einfacheren Verfahren soll der Bund die Bewilligung erteilen, wenn ein Kanton E-Voting einführen will – die Kantone blieben jedoch frei, E-Voting einzuführen oder nicht. Jene Kantone, die E-Voting als ordentlichen Stimmkanal einführen, könnten Anmeldungen von Stimmbürgerinnen und Stimmbürger vorsehen, die an einer digitalen Stimmabgabe interessiert sind, und diesen dann die notwendigen Unterlagen zustellen – idealerweise ebenfalls elektronisch.

Mitte Juni 2019 lagen die **Antworten der Vernehmlassung** vor – in der Tat war die Vorlage zuvor ziemlich heftig debattiert worden. In den Medien war bereits Anfang Mai berichtet worden, dass die Vorlage auf breite Kritik gestossen und insbesondere die Sicherheit als noch ungenügend beurteilt worden sei. Der Ergebnisbericht der Bundeskanzlei ging neben den Antworten auch auf die «Ereignisse während des Vernehmlassungsverfahrens» ein, welche die Antworten wohl mitentscheidend beeinflusst hatten: In einem Intrusionstest war gezeigt worden, dass das E-Voting-System der Post, das neben dem System des Kantons Genf angewendet wurde, gravierende Sicherheitsmängel aufwies.

Zwar sprach sich eine grosse Mehrheit der 52 von insgesamt 64 Stellungnehmenden ganz grundsätzlich für digitales Abstimmen und Wählen aus, weil E-Voting insbesondere auch Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern sowie Menschen mit Behinderungen zugute kommen kann. Die Vorlage selber fand aber nur eine knappe Unterstützung bei 37 Antwortenden. Darunter fanden sich 19 Kantone, die KdK, der Städteverband, der Gemeindeverband, Behindertenverbände, die Auslandschweizerorganisation und die Post, aber keine der 10 antwortenden Parteien. Immerhin E-Voting-freundlich zeigten sich unter diesen die BDP, die CVP, die EVP, die FDP, die GLP, die GP und die SP. Sie bemängelten aber, wie auch die Kantone Genf, St. Gallen, Solothurn und Wallis und etwa Economiesuisse unter den Organisationen, dass der Zeitpunkt einer Umsetzung in Anbetracht der aktuellen Entwicklungen sehr schlecht gewählt sei. Es sei besser, den Versuchsbetrieb weiterzuführen. Angeregt wurde zudem, dass ein E-Voting-System in staatlicher Hand liegen müsse, etwa vom Kanton Genf, der GP, der SP und der EVP.

Die 12 Antworten, die sich nicht nur gegen die Vorlage, sondern ganz grundsätzlich gegen eine Einführung von E-Voting aussprachen, stammten von den Kantonen Nidwalden, Schwyz und Waadt, von der SVP, der AL Bern und der Piratenpartei sowie verschiedenen IT-Organisationen, etwa auch dem Komitee der Initiative «für ein E-Voting-Moratorium». Diese Stellungnehmenden zeigten sich sehr skeptisch dazu, dass E-Voting jemals die notwendige Sicherheit aufweisen könnte, mit der das zentrale Vertrauen in die direkte Demokratie nicht gefährdet werde. Darüber hinaus kritisierten sie, dass E-Voting-Systeme, also «hoheitliche Zuständigkeiten», von Dritten angeboten werden dürfen. Falls dies so bleibe, müsse mindestens die momentan fehlende Konkurrenzsituation von privaten Systemanbietenden geändert werden, weil Monopole zulasten der Sicherheit gingen. Es bestehe kein Handlungsbedarf, fand gar die SVP und der Nutzen sei in Anbetracht des hohen Sicherheitsrisikos viel zu gering. Es sei besser, die briefliche Stimmabgabe punktuell zu verbessern – etwa im Hinblick auf mögliche Erleichterungen für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, so die SVP.

Obwohl seit 2004 in insgesamt 15 Kantonen mehr als 300 Tests erfolgreich durchgeführt worden seien, sei der Bundesrat auch aufgrund der kritischen Antworten aus der Vernehmlassung und angesichts der «Entwicklungen der vergangenen Monate» zum Schluss gekommen, **«auf die Überführung der elektronischen Stimmabgabe in den ordentlichen Betrieb zu verzichten»**, erklärte er in einer Medienmitteilung im darauffolgenden Juni 2019. Vielmehr habe er die Bundeskanzlei beauftragt, ein Konzept für eine Neuausrichtung des Versuchsbetriebs zu erstellen. Dieser «Marschhalt» wurde

in den Medien virulent diskutiert, aber überwiegend begrüsst.²⁵

Vereinfachung des Vernehmlassungsverfahrens

Bundesverwaltung – Organisation

POSTULAT
DATUM: 12.06.2017
MARC BÜHLMANN

Die erst kürzlich umgesetzte Revision des Vernehmlassungsverfahrens habe sich gut eingespielt und insgesamt bewährt, weshalb das Postulat Hausammann abzulehnen sei, begründete Walter Thurnherr die Position des Bundesrates in der Sommersession 2017 im Nationalrat. Markus Hausammann (svp, TG) fordert eine weitere **Vereinfachung des Vernehmlassungsverfahrens**, indem die wichtigsten Dokumente, insbesondere der Antwortbogen, vereinheitlicht und elektronisch verfügbar gemacht würden. Der administrative Aufwand für die Beantwortung einer Vernehmlassung sei nach wie vor immens. Man müsse sich mit unterschiedlichen Grundlagen (geltendes Recht, vorgeschlagene Gesetzesänderungen, Erläuterungen zum Gesetzesentwurf, Antwortformular) herumschlagen, die zudem in jedem Departement unterschiedlich gestaltet und an unterschiedlichen Orten abrufbar seien. In einigen Ämtern müsse die Antwort elektronisch, in anderen auf vorgedruckten Formularen postalisch eingereicht werden. Dass das Anliegen nicht aus der Luft gegriffen sei und im Gegensatz zur Antwort des Bundesrates noch vieles im Argen liege, zeige der Umstand, dass praktisch die ganze SPK-NR seinen Vorstoss mit unterzeichnet habe – so der Thurgauer weiter. Sein Anliegen wurde denn auch vom Nationalrat mit grosser Mehrheit unterstützt: 162 Stimmen überwogen die zwölf Gegenstimmen, die aus der FDP- (10) und der CVP-Fraktion (2) stammten (0 Enthaltungen), bei weitem.²⁶

Medienbruchfreie Stimmabgabe (Po. 16.4078)

Wahl- und Abstimmungsverfahren

POSTULAT
DATUM: 12.06.2017
MARC BÜHLMANN

Einen Bericht zu einer **medienbruchfreien Stimmabgabe** fordert Marcel Dobler (fdp, SG) in seinem Postulat. Das im Moment in einigen Kantonen praktizierte Vote électronique sei nämlich noch kein echtes E-Voting-Verfahren, sondern lediglich eine Alternative zur brieflichen oder physischen Stimmabgabe im Wahllokal. Alle Unterlagen, inklusive des als Authentifizierung dienenden Stimmrechtsausweises, werden nach wie vor in Papierform zugestellt. Ein Vorteil der Digitalisierung sei nun aber, dass alle Unterlagen elektronisch abrufbar wären. Der Bundesrat hatte zwar die Annahme des Postulats beantragt, dieses wurde allerdings von Franz Grüter (svp, LU) bekämpft, so dass es in der Sommersession recht eingehend diskutiert wurde. Grüter machte dort geltend, dass sich mit dem Schlagwort Digitalisierung nicht alles rechtfertigen lasse. Mit E-Voting werde die Demokratie gefährdet. Cyberkriminalität mache vor E-Voting-Systemen nicht halt – der selber in der IT-Branche tätige Luzerner erwähnte die vermuteten Wahlmanipulationen in den USA, in Frankreich und in England – und es gebe nach wie vor grosse Sicherheitsmängel. Dies sei mit dem demokratischen hohen Anspruch, der an die Sicherheit von Wahlen und Abstimmungen gestellt werde, nicht vereinbar. Es sei deshalb besser, auf Experimente zu verzichten. In der Debatte wurde darauf hingewiesen, dass es sich ja nur um einen Bericht und nicht um die Einführung eines neuen Systems handle und dass auch die Briefwahl letztlich nicht vor Manipulation gefeit sei. Zudem funktioniere E-Voting für Auslandschweizerinnen und -schweizer gut. Bundeskanzler Thurnherr zeigte sich überrascht über die Grundsatzdiskussion. Der Bundesrat habe ja eigentlich schon Anfang April 2017 beschlossen, die Versuchsphase von E-Voting zu beenden und in den ordentlichen Betrieb zu überführen. Eine Expertengruppe würde nun die Fragen, die in der Diskussion aufgeworfen und vom Postulat angeregt worden seien, genauer prüfen. Deshalb sei der Bundesrat auch für eine Annahme des Vorstosses. Dass die flächendeckende Einführung von E-Voting wohl noch auf Widerstand stossen wird, zeigte sich am Abstimmungsresultat. Zwar wurde das Postulat mit 87 zu 73 Stimmen bei 12 Enthaltungen angenommen. Die Grüne Fraktion (8 Nein-Stimmen und 2 Enthaltungen), die SVP-Fraktion (60 Nein-Stimmen und eine Enthaltung) sowie vereinzelte Mitglieder aller restlichen Fraktionen – mit Ausnahme der BDP-Fraktion, die geschlossen Ja stimmte – zeigten sich aber eher skeptisch.²⁷

POSTULAT
DATUM: 10.06.2021
MARC BÜHLMANN

Da der Bundesrat im Juni 2019 beschlossen habe, vorläufig auf eine Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte zwecks Einführung der elektronischen Stimmabgabe zu verzichten, sei das Postulat von Marcel Dobler (fdp, SG), das Möglichkeiten für eine **medienbruchfreie Stimmabgabe** ausloten wollte, nicht aufrechtzuerhalten, begründete die Regierung ihren Antrag auf Abschreibung des Postulats im Bericht über Motionen und Postulate des Jahres 2020. Der Frage der Dematerialisierung, also des vollständig papierlosen Abstimmens, könne erst wieder nachgegangen werden, wenn ein neuer Testbetrieb gestartet werden könne. Beide Kammern folgten diesem Antrag und schrieben das Postulat in der Sommersession 2021 ab.²⁸

Chancen von «Civic Tech» nutzen

Volksrechte

POSTULAT
DATUM: 27.02.2018
MARC BÜHLMANN

Die **Chancen von «Civic Tech» nutzen** will Damian Müller (fdp, LU). Der Luzerner Kantonsvertreter bemängelt die Strategie des Bundesrates für eine digitale Schweiz, die im gleichnamigen Bericht lediglich E-Voting als Instrument für eine Bereicherung der politischen Partizipation mittels Digitalisierung betrachte. Der Begriff «Civic Technology» bezeichnet Informationstechnologien mit denen das politische Engagement und die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern gefördert werden soll. Müller regte an, dass der Bundesrat in einem durch sein Postulat verlangten Bericht darlegt, welche weiteren Möglichkeiten es gäbe: Digitale Technologien könnten zum Beispiel auch die Anhörungen und Vernehmlassungen oder die Interaktion mit Behörden sowie mit Politikerinnen und Politikern vereinfachen. Eine Weiterentwicklung des demokratischen Systems, auch ausserhalb von E-Voting und E-Government, sei zwingend nötig.

Der Bundesrat begrüßte das Postulat und schlug vor, einen gemeinsamen Bericht zum Postulat Müller und zum im Nationalrat bereits im Mai 2017 angenommenen Postulat Hausammann (Po. 17.3149) zu verfassen. Markus Hausammann (svp, TG) hatte damals angeregt, die Vernehmlassungsverfahren effizienter zu machen. Bundeskanzler Thurnherr machte in der Debatte freilich darauf aufmerksam, dass Digitalisierung kein Selbstzweck sei und man immer auch abwägen müsse, was an Zeit zu gewinnen und an Gehalt zu verlieren sei. Demokratie dürfe nicht mit dem «Messen der politischen Tageslaune» verwechselt werden. Der Rat nahm das Postulat stillschweigend an.²⁹

BERICHT
DATUM: 08.05.2020
MARC BÜHLMANN

Anfang Mai legte der Bundesrat seinen Bericht zur Erfüllung der Postulate Müller (fdp, LU; Po. 17.4017) und Hausammann (svp, TG; Po. 17.3149) vor, mit dem die Möglichkeiten für eine Verbesserung der politischen Teilnahme von Bürgerinnen und Bürgern mittels Digitalisierung ausgelotet werden sollten. Im Bericht wurde präzisiert, dass die Postulate die Betrachtung lediglich eines Teilbereichs von **«Civic Tech»** verlangten – das Postulat Müller trug diesen Begriff im Titel –, nämlich die so bezeichnete «e-discussion», also die digitalisierte Teilhabe an der politischen Meinungsbildung. Der Bericht selber wollte aber einen weiteren Fokus einnehmen und auch die Chancen des elektronischen Abstimmens («E-Voting»), der digitalen Unterschriftensammlung («E-collecting») oder der digitalisierten Dienstleistungen des Staates («E-Government») beleuchten. Das politische System der Schweiz biete verschiedene Elemente, deren Digitalisierung Anreize für Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger setzen könnten – so die Prämisse des Berichtes. Grundsätzlich habe Digitalisierung das Potenzial, Hürden etwa für Informationsbeschaffung oder Koordination zu senken. Eine durch Digitalisierung mögliche frühere und stärkere Einbindung von politisch Interessierten berge aber auch Risiken, da politisches Vertrauen und Legitimität stets auch transparente Prozesse und repräsentative Institutionen voraussetzten: Die Digitalisierung werde die politische Kultur zwar verändern und rechtliche sowie institutionelle Anpassungen nötig machen, das politische Vertrauen dürfe dadurch aber nicht untergraben werden. Es handle sich dabei um eine Gratwanderung.

Gestützt auf den in der Politikwissenschaft gebräuchlichen Policy-Zyklus lotete der Bericht Anwendungsmöglichkeiten für Digitalisierung aus. Bei allen Etappen des Entscheidungszyklus seien dank Digitalisierung vor allem Vereinfachungen in den Bereichen der Informationsgewinnung und -verbreitung sowie bei der Koordination zwischen Akteuren möglich. Ad-hoc-Netzwerke könnten etwa einfacher Einfluss auf das Agenda-Setting nehmen, Bürgerinnen und Bürger könnten bei der Problemanalyse leichter auf Experteninformationen zurückgreifen und so etwa mittels E-

Vernehmlassungen auch Lösungsvorschläge einbringen, wobei die Auswertung der Stellungnahmen ebenfalls digitalisiert und vereinfacht werden könnte. Möglichkeiten beschrieb der Bericht auch für die Etappe des formellen Entscheidungsprozesses: E-Voting und E-Collecting könnten die Beteiligung nachhaltig stärken, Informationen aus der parlamentarischen Debatte könnten digital einfacher und komprimiert zur Verfügung gestellt werden und gar neue, innovative Entscheidungsverfahren seien denkbar, mit denen etwa die Stärke einer Präferenz ausgedrückt werden könnte («quadratic voting»). Die Möglichkeit für mehr Transparenz bei der Phase der Umsetzung eines Entscheids und die Chancen, die «Big Data» bei der Politikevaluation böten, wurden vom Bericht ebenfalls als mögliche positive Folgen der Digitalisierung hervorgehoben.

Auch auf die Risiken der Digitalisierung ging der Bericht ausführlich ein. Die Auswirkungen dürften kurzfristig eher überschätzt, langfristig aber unterschätzt werden. So sei dauerhafter politischer Einfluss nach wie vor von einem genügend grossen Organisationsgrad eines politischen Akteurs abhängig, auch wenn durch Digitalisierung die Organisationskosten gesenkt würden. Es stelle sich zudem die Frage einer behördlichen Kontrolle privater digitaler Plattformen, die politische Informationen zur Verfügung stellten. Digitalisierung könne zudem der Personalisierung und Polarisierung der Politik Vorschub leisten, zu einer «Zersplitterung der Öffentlichkeit» und zu «Echokammern» führen, also zu einer nur noch sehr spezifischen und einseitigen Information. Zentral sei zudem die Diskussion um Datenschutz und -sicherheit.

In vier Bereichen machte der Bericht Handlungsbedarf aus: Erstens müssten Daten zu politischen Geschäften integriert werden. «Es ist zum heutigen Zeitpunkt nicht möglich, ein Geschäft – beispielsweise eine Volksinitiative oder eine Botschaft des Bundesrates an das Parlament – über die verschiedenen Etappen des Policy-Zyklus aus einer einzigen Quelle zu verfolgen», kritisierte der Bericht. Zweitens solle die Diskussion um E-Voting und E-Collecting weitergeführt werden. Drittens solle ein bundeseigenes Online-Portal für Petitionen sowie eine E-Volksmotion geprüft werden. Als vierter Punkt erhielt im Bericht das Vernehmlassungsverfahren viel Aufmerksamkeit; dieses stehe «etwas im Schatten der direktdemokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten». Es sei prüfenswert, ob eine Digitalisierung des Verfahrens zu stärkerer Teilnahme, vermehrtem Austausch und gar zu mehr Transparenz bei der Auswertung der Stellungnahmen durch die Verwaltung führen könne.

Gestützt auf die Überlegungen wurden im Bericht schliesslich drei Massnahmen formuliert: Erstens soll die Bundeskanzlei zusammen mit dem Informatiksteuerungsorgan des Bundes, dem Bundesamt für Statistik, dem Bundesarchiv und den Parlamentsdiensten ein Datenmodell für politische Geschäfte entwickeln, mit dem alle relevanten Informationen, Daten und Quellen an einem Ort zusammengefasst werden. Zweitens soll die Bundeskanzlei «E-Vernehmlassungs»-Projekte initiieren, die zu administrativen Vereinfachungen und einer Anreicherung des Vernehmlassungsverfahrens führen sollen. Drittens soll die Bundeskanzlei prüfen, ob eine Publikationsplattform für Petitionen geschaffen werden soll.³⁰

POSTULAT
DATUM: 08.06.2021
MARC BÜHLMANN

Mit dem Postulatsbericht zu «Civic Tech» erachtete der Bundesrat nicht nur das Postulat von Damian Müller (fdp, LU), sondern auch jenes von Markus Hausammann (svp, TG) zur Vereinfachung der Vernehmlassung (Po. 17.3149) durch Digitalisierung als erfüllt. Dies sahen auch die beiden Kammern so und **schrieben die beiden Vorstösse ab**.³¹

Moratorium für E-Voting

Wahl- und Abstimmungsverfahren

Die seit einigen Jahren wachsende Euphorie um E-Voting rief zunehmend auch Skeptiker auf den Plan. Dass sich das Thema Digitalisierung nicht dem klassischen Links-Rechts-Gegensatz zuordnen lässt, zeigte sich dabei daran, dass die beiden vehementesten Kritiker im eidgenössischen Parlament von zwei Polparteien stammten: Sowohl Franz Grüter (svp, LU) als auch Balthasar Glättli (gp, ZH) taten sich immer häufiger mit warnenden Worten hervor. Sie hinterfragten dabei insbesondere die Sicherheit der Technik für die E-Voting-Systeme. Verschiedene Beispiele aus dem Ausland hätten gezeigt, dass man in solche Systeme eindringen könne und dass verschiedene Akteure sich nicht scheuten, auf Wahl- und Abstimmungsprozesse digital Einfluss zu nehmen, betonten sie. Da dies zentralisiert an einem Ort geschehe, sei das

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 11.09.2018
MARC BÜHLMANN

Risiko sehr gross, dass Abstimmungen umfassend manipuliert werden könnten, was in der (semi-)direkten Demokratie der Schweiz fatal wäre. Vertrauen in Wahl- und Abstimmungsergebnisse seien Grundlage dafür, dass auch Verliererinnen und Verlierer von demokratischen Entscheidungen diese als legitimiert akzeptierten. Bei Manipulationen würde dieses Vertrauen Schaden nehmen. Bisher hätten Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zudem die zentralen Schritte der Abstimmungshandlung (Abstimmen an der Urne, briefliches Abstimmen) und der Ergebnisermittlung (Auszählung) nachvollziehen und überprüfen können. Diese öffentliche Überprüfbarkeit sei mit dem technisch komplexen Verfahren von E-Voting nicht mehr gegeben. Selbst wenn Quellcodes offengelegt würden, würden Personen ohne Sachkenntnis diese nicht nachvollziehen können. Mit diesen Begründungen reichten die beiden Parlamentarier jeweils eine parlamentarische Initiative ein, mit der sie den vom Bund vorangetriebenen Prozess hin zu einer Etablierung des dritten Stimmkanals mindestens bremsen wollten. Grüter forderte ein **Moratorium für E-Voting** (Pa.lv. 17.471) und Glättli forderte Systeme, die eine Überprüfung der Verfahren durch die Stimmberechtigten ohne besondere Sachkenntnisse erlauben (Pa.lv. 18.420). Beides sollte im Bundesgesetz für die politischen Rechte verankert werden.

Die SPK-NR behandelte die beiden Vorstösse gemeinsam. Mit recht knappen Mehrheiten empfahl sie, den beiden Initiativen Grüter (15 zu 10 Stimmen) bzw. Glättli (12 zu 10 Stimmen bei 3 Enthaltungen) keine Folge zu geben. Das Moratorium lehnte die Kommission ab, weil dadurch die Tests in den Kantonen beendet werden müssten und damit keine neuen Erkenntnisse für die Perfektionierung des Systems gefunden werden könnten. Die Initiative Glättli fordere zwar kein Verbot, weil ihr Anliegen aber kaum umsetzbar sei – und sogar beim brieflichen Abstimmen gefragt werden könne, ob dies von Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern überprüft werden könne –, komme es eben faktisch einem Verbot gleich.

Der Nationalrat folgte in der Herbstsession 2018 seiner Kommissionsmehrheit und lehnte – allerdings ebenfalls knapp – beide Vorstösse ab. Beide erhielten Unterstützung von 80 Ratsmitgliedern, wurden aber von 99 (Glättli) bzw. 98 (Grüter) abgelehnt. Die hohe Zahl an Enthaltungen (15 bei Glättli und 16 bei Grüter) sowie die Abweichlerinnen und Abweichler in allen Fraktionen (mit Ausnahme der BDP, die geschlossen gegen beide Initiativen stimmte) mögen ein Indiz dafür sein, dass bezüglich Nutzen und Schaden von E-Voting noch keine klaren Meinungen bestanden.

Die beiden Initianten liessen in der Folge verlauten, dass sie den E-Voting-Prozess mit einer schon früher angekündigten Volksinitiative stoppen wollen.³²

Sicherheit vor Tempo bei E-Voting (Pa. Iv. 18.427)

Wahl- und Abstimmungsverfahren

Mit 7 zu 4 Stimmen (1 Enthaltung) gab die SPK-SR einer parlamentarischen Initiative von Damian Müller (fdp, LU) Folge, mit der den E-Voting-Tests in den Kantonen Grenzen gesetzt werden sollen. Auch wenn die Kantone zuständig seien für Organisation und Durchführung von eidgenössischen Abstimmungen, obliege dem Bund die Kontrolle der Versuche mit «Vote électronique». Man müsse auf nationaler Ebene Limiten vorgeben, damit sich die Versuche nicht schleichend zum ordentlichen Betrieb entwickelten – so Müller in der Begründung zu seiner Initiative, mit der er **Sicherheit vor Tempo bei E-Voting** forderte. Der Luzerner Kantonsvertreter forderte, dass höchstens 30 Prozent des kantonalen Elektorats testweise Zugang zu elektronischer Stimmabgabe haben dürfe. Mittels statistischer Verfahren müssten die Kantone die elektronische Stimmabgabe zudem auf Plausibilität prüfen. In der Testphase müssten über die Kantone verteilt zwei unterschiedliche Systeme eingesetzt werden, um das Risiko einer Manipulation einzuschränken. Schliesslich dürften höchstens zwei Drittel der Kantone pro Abstimmung E-Voting testen, um die Wahrscheinlichkeit einer Beeinflussung des Ständemehrs zu reduzieren. Mit ihrer Entscheidung nahm die SPK-SR die wachsende Skepsis gegenüber E-Voting auf.³³

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 11.10.2018
MARC BÜHLMANN

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 10.10.2019
MARC BÜHLMANN

Ziemlich genau ein Jahr nachdem sich die SPK-SR dafür ausgesprochen hatte, der parlamentarischen Initiative Müller (fdp, LU) Folge zu geben, entschied sich ihre Schwesterkommission (SPK-NR) mit 13 zu 4 Stimmen bei 7 Enthaltungen dagegen. **Sicherheit vor Tempo bei E-Voting**, wie dies der Vorstoss forderte, sei nach dem bundesrätlichen Verzicht auf die Einführung von E-Voting als ordentlichem Stimmkanal nicht mehr nötig. In der Tat hatte der Bundesrat dieses Ziel vorläufig sistiert. Allerdings sprach sich die Kommission gleichzeitig auch gegen eine parlamentarische Initiative (Pa.lv. 18.468) aus, die auch die Versuchsbetriebe von E-Voting einstellen wollte. Es müssten nun neue Erfahrungen gesammelt werden können, so die SPK-NR in ihrer Medienmitteilung.³⁴

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 24.09.2020
MARC BÜHLMANN

In der Herbstsession versenkte der Ständerat praktisch diskussionslos drei parlamentarische Initiativen zum Thema E-Voting. Neben der parlamentarischen Initiative von Claudio Zanetti (svp, ZH; Pa.lv. 18.468) und der Standesinitiative des Kantons Genf (Kt.lv. 19.312) beschloss die kleine Kammer, auch der parlamentarischen Initiative von Damian Müller (fdp, LU) keine Folge zu geben. **Sicherheit vor Tempo bei E-Voting** – also konkrete Verschärfungen der gesetzlichen Bestimmungen für den Testbetrieb von E-Voting –, wie dies der Vorstoss des Luzerner Kantonsvertreters gefordert hätte, sei mit dem Entscheid des Bundesrats von Ende Juni 2019, auf eine Einführung von E-Voting als ordentlichen Abstimmungskanal zu verzichten, nicht nötig. Kollege Müller habe seine Initiative sogar zurückziehen wollen, führte Kommissionssprecher Andrea Caroni (fdp, AR) aus, was parlamentsrechtlich aber nicht möglich sei, da ihr die SPK-SR zuvor bereits Folge gegeben hatte.³⁵

E-Collecting

Wahl- und Abstimmungsverfahren

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 31.12.2018
MARC BÜHLMANN

Neben den in den letzten Jahren virulenter werdenden Diskussionen über E-Voting gingen andere Möglichkeiten der Digitalisierung (direkt-)demokratischer Prozesse etwas unter. Dabei hatte der Bundesrat bereits 2009 beschlossen, neben dem elektronischen Wählen und Abstimmen auch die Möglichkeit der digitalen Unterschriftensammlung vorantreiben zu wollen. Das sogenannte **E-Collecting** wurde damals als dritte Phase des Projektes «Vote électronique» angekündigt, die in Angriff genommen werde, wenn E-Voting umgesetzt sei.

Seit damals hat sich in der Tat einiges getan. So kamen verschiedentlich innert kürzester Zeit via Facebook zahlreiche Unterschriften zusammen, etwa für eine Petition zur Senkung der Billag-Gebühren oder für eine (gescheiterte) Volksinitiative für Tempo 140 auf Autobahnen. Das Scheitern der Letzteren zeigte freilich, dass ein Like auf Facebook nicht automatisch eine Unterschrift unter ein Initiativbegehren bedeutet. Gültig ist eine Unterschrift nämlich bisher nur in ihrer analogen Form und nur, wenn Name und Vorname handschriftlich angebracht wurden. Online verbreitete Unterschriftenbögen müssen also ausgedruckt, ausgefüllt, unterschrieben und an die Initianten gesandt werden.

Die eigentliche Idee von E-Collecting würde hingegen eine elektronische Unterschrift erlauben. Der bundesrätliche Plan ist, dass alle kantonalen und kommunalen Stimmregister harmonisiert werden und jede Bürgerin und jeder Bürger eine eindeutige Online-Identität erhält, auf deren Grundlage sie auch Initiativen unterschreiben könnten.

Diese Idee weckte Ängste und Hoffnungen, die in den Medien reflektiert wurden. Insbesondere wurde befürchtet, dass das Unterzeichnen von Anliegen viel einfacher werde, was zu einer Flut von Initiativen führen würde. Die Möglichkeit für digitales Unterschreiben – so wurde gemutmasst – werde die Erhöhung der Unterschriftenhürden oder neue Institutionen wie etwa die Volksmotion nach sich ziehen. Mit Letzterer würde eine bestimmte Zahl von Unterschriften das Parlament dazu zwingen, ein Volksanliegen wie eine parlamentarische Motion zu behandeln. Befürchtet wurde zudem, dass Parteien überflüssig würden, wenn kleine Gruppen mittels sozialer Medien rasch und effektiv mobilisieren und Unterschriften sammeln könnten.

Es gab allerdings auch zahlreiche Befürworterinnen und Befürworter des digitalen Unterzeichnens von Volksbegehren, die die Bedenken dämpfen wollten. Die Zahl an Initiativen würde sich auch mit Online-Unterschriften selber regulieren, da auch hier an

der Urne nur Projekte angenommen würden, die auch wirklich Mehrheiten finden würden. Zudem gehe das Sammeln auf der Strasse häufig mit unreflektiertem Unterschreiben einher. Bei E-Collecting gäbe es hingegen zahlreiche Möglichkeiten, sich vor einer Unterschrift zu informieren. Es müsse sich erst weisen, ob Online-Sammlungen einfacher seien als etwa Massenversände, bei denen beispielsweise grosse Parteien oder Organisationen ihren Mitgliedern per Post Unterschriftenbögen zusenden. Dort sei der Rücklauf jeweils nicht sehr hoch und es zeige sich immer wieder, dass ein Gespräch besser funktioniere als eine anonyme Abfertigung im Massenversand. Nicht zuletzt könne Digitalisierung aber die Teilhabe am politischen Prozess verstärken und Parteien würden die Möglichkeiten der Digitalisierung für sich zu nutzen lernen.

2016 startete mit «WeCollect» eine Plattform, die sich das vermeintlich einfachere digitale Prozedere zunutze machte. Wer ein Anliegen unterstützen will, trägt sich online ein und erhält eine Mail mit einem Antwortbogen als PDF, der bereits vorfrankiert ist. Dieser muss ausgedruckt, unterschrieben und per Post zurückgesendet werden. Daniel Graf, der Betreiber der Plattform, kündigte an, mit der Plattform parteipolitisch neutral sein zu wollen. Komitees könnten sich bewerben und die Community werde dann entscheiden, ob ein Anliegen unterstützt werde. Diese Community bestehe aus «linksliberalen und weltoffenen» Personen, die sich für die Plattform registrierten und ihrerseits dann ein Potenzial für Unterschriften bildeten; innerhalb von rund zwei Jahren gehörten bereits 50'000 Personen dazu. Innerhalb wenigen Tagen und relativ billig könnten auf WeCollect die nötigen Unterschriften zusammenkommen, betonte Graf. Würden bei herkömmlichen Unterschriftensammlungen die Kosten pro Unterschrift auf zwei bis drei Franken geschätzt, könne bei WeCollect mit weniger als CHF 1 pro Unterschrift gerechnet werden. Dies sei auch deshalb möglich, weil neben der Unterschrift auf seiner Plattform auch gespendet werden könne, so Graf. Damit könnten der Einrichtungsaufwand auf seiner Plattform und eventuell gar die Portokosten finanziert werden. Die ersten Anliegen, für die der Service von WeCollect in Anspruch genommen wurden, waren die Transparenzinitiative der SP und die Initiative für einen Vaterschaftsurlaub.

Die Plattform wurde allerdings auch kritisiert. Dass Graf alleine entscheide, wer seine Dienste nutzen dürfe, sei problematisch. Nachdem die CVP mit ihrer Gesundheitskosten-Initiative und ein rechtes Komitee mit dem Begehren «Zuerst Arbeit für Inländer» bei Graf abgeblitzt waren, wurden bürgerliche Stimmen laut, die eine problematische Machtballung ausmachten. Neben der ideologischen Ausrichtung wurden zudem Bedenken hinsichtlich des Datenschutzes laut.³⁶

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE

DATUM: 03.03.2019
MARC BÜHLMANN

Die Diskussion um **E-Collecting**, also das Sammeln von Unterschriften via Internet, nahm **2019** weiter an Fahrt auf. Nachdem die Plattform «WeCollect» in die Kritik geraten war, einseitig linke Anliegen zu unterstützen, wurde ab Anfang 2019 von rechtsbürgerlicher Seite eine ähnliche Plattform propagiert. Richard Koller, der Initiator der von WeCollect abgewiesenen und in der Zwischenzeit an der Unterschriftenhürde gescheiterten Inländervorrang-Initiative, schaltete die Plattform «Wir bestimmen» auf, die offen sei für alle politischen Anliegen. Er habe eine ähnliche Vision wie Daniel Graf von WeCollect, so Koller: Die Lancierung von Volksinitiativen und das Ergreifen von Referenden sollen für alle Bürgerinnen und Bürger möglich sein und nicht nur für finanzstarke Organisationen.

In der Folge wurden weitere Online-Sammelhilfen geplant oder aufgeschaltet. Anian Liebrand (LU, svp), der ehemalige Präsident der Jungen SVP, kündigte eine Plattform mit dem Namen «collectus.ch» an, die SP taufte ihr eigenes Projekt «Democracy Booster» und auch die Initiatoren der «No-Billag-Initiative», Oliver Kessler und Marco Schläpfer, gründeten mit «thepeople.ch» ihre eigene Plattform.³⁷

Eidgenössische Volksinitiative «Für eine sichere und vertrauenswürdige Demokratie (E-Voting-Moratorium)»

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 26.02.2019
MARC BÜHLMANN

Wahl- und Abstimmungsverfahren

Schon im Februar 2018 gaben Gegnerinnen und Gegner der Einführung von E-Voting bekannt, eine Volksinitiative einreichen zu wollen, mit der E-Voting verboten werden solle. Franz Grüter (svp, LU), der führende Kopf hinter dieser Idee, wollte aber zuerst auf parlamentarischer Ebene versuchen, ein Moratorium einzuführen. Weil dies allerdings nicht gelang, trieb der IT-Unternehmer seine Idee voran. Ein breit abgestütztes Komitee mit Vertretenden der Jungparteien der FDP, der SVP und der GLP, der Piratenpartei, nationalen Politikern der SP (Jean-Christophe Schwaab, VD), der GP (Balthasar Glättli, ZH) und der SVP (Claudio Zanetti, ZH; Gregor Rutz, ZH), dem Chaos Computer Club (Hernâni Marques), Sicherheitsexpertinnen und -experten sowie Rechtsanwältinnen und -anwälten verabschiedete Anfang September den definitiven Initiativtext der **eidgenössischen Volksinitiative «Für eine sichere und vertrauenswürdige Demokratie (E-Voting-Moratorium)»**. Die Initiative will ein mindestens fünfjähriges E-Voting-Verbot, das erst fallen darf, wenn jedes Individuum seine eigene Stimmabgabe und die Ermittlung der Ergebnisse ohne besondere Sachkenntnisse überprüfen kann.

Die Bundeskanzlei schloss ihre Vorprüfung der Initiative Ende Februar 2019 ab; die Frist für die Unterschriftensammlung dauert nun bis zum 12. September 2020. An der Medienkonferenz beteuerte das bunt gemischte Komitee, dass es ihm um den Schutz der direkten Demokratie vor Manipulationen gehe. Die Sicherheit von E-Voting sei heute nicht gewährleistet und der vom Bund «blauäugig» vorangetriebene Prozess zur Einführung von «Vote électronique» müsse deshalb gestoppt werden. In den Medien wurde das Anliegen weitestgehend positiv kommentiert. Die WoZ forderte ihre Leserschaft auf, Unterschriften beizusteuern, und die NZZ erachtete die Digitalisierung der Urne als unnötig. Der Nutzen von E-Voting sei gemessen an den Risiken verschwindend klein, erklärte sie. Leise Kritik wurde jedoch an der Idee laut, dass das Moratorium erst aufgehoben werden soll, wenn Laien den technischen Prozess verstehen. Dies komme einem Technologieverbot nahe, schrieb der Tages-Anzeiger in einer Glosse und erdachte sich ähnliche kreative Moratorien: So sollen etwa erst dann wieder AKWs gebaut werden dürfen, wenn diese von maximal fünf Säuglingen gefahrenlos betrieben werden können, oder Flugzeuge erst dann Starterlaubnis erhalten, wenn alle Passagiere das physikalische Prinzip des dynamischen Auftriebs beschrieben hätten.³⁸

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 23.11.2020
MARC BÜHLMANN

Man sehe sich nicht im Stände, in den verbleibenden fünf Monaten die noch nötigen Unterschriften zu sammeln – in den Medien war die Rede davon, dass erst rund 50'000 Signaturen vorlagen –, gaben Franz Grüter (svp, LU) und Balthasar Glättli (gp, ZH) vom überparteilichen Komitee der **eidgenössischen Volksinitiative «Für eine sichere und vertrauenswürdige Demokratie (E-Voting-Moratorium)»** Ende Juni 2020 bekannt. Aufgrund des Fristenstillstands war das Sammeln von Unterschriften zwischen 21. März und 31. Mai 2020 verboten worden. Auch wenn die Frist für die Unterschriftensammlung um diese 72 Tage verlängert worden sei, würden es die momentan geltenden Massnahmen – Abstandregeln, Verbot von Veranstaltungen, Hygienevorschriften – praktisch verunmöglichen, die fehlenden Unterschriften noch rechtzeitig zusammenzubringen, argumentierte das Komitee. Man habe aber trotz des Scheiterns wichtige Ziele erreicht. So war in der Zwischenzeit die eigentlich geplante Einführung der digitalen Stimmabgabe als ordentlichem dritten Stimmkanal aufgrund von gravierenden Sicherheitsmängeln des Betriebssystems der Post gestoppt worden. Die Initiative, die einen Stopp der Nutzung von E-Voting verlangt hätte, bis zentrale Sicherheitsstandards eingehalten werden können, habe zu einer Sensibilisierung beigetragen, urteilte auch die WoZ. Zudem zeigten die gesammelten 50'000 Unterschriften, dass ein Referendum durchaus möglich sei, sollte E-Voting in den nächsten Jahren trotzdem eingeführt werden.

Am 23. November 2020 teilte die Bundeskanzlei offiziell mit, dass die **Frist für die Initiative «unbenutzt abgelaufen»** sei.³⁹

E-Voting System in öffentlicher Hand (Mo. 18.4375)

Wahl- und Abstimmungsverfahren

MOTION
DATUM: 18.06.2019
MARC BÜHLMANN

Nachdem der Kanton Genf Ende November 2018 angekündigt hatte, sein seit 2003 bestehendes E-Voting-System «CHVote» aus Kostengründen nicht mehr weiterentwickeln zu können und nur noch bis 2020 anzubieten, wurde die Post alleinige Anbieterin eines Systems, mit dem elektronisches Abstimmen und Wählen ermöglicht wird. Nicht nur die Monopolstellung der Post, sondern auch deren Zusammenarbeit in diesem Projekt mit der spanischen Firma Scylt rief relativ bald mahnende Stimmen auf den Plan. Im eidgenössischen Parlament waren noch im Dezember 2018 zwei Vorstösse eingereicht worden, mit denen ein **E-Voting-System in öffentlicher Hand** gefordert wurde.

Mit der Motion Sommaruga (sp, GE; Mo. 18.4375) wurde der Bundesrat aufgefordert, zusammen mit den Kantonen bis ins Jahr 2020 ein E-Voting-System zur Verfügung zu stellen, das der öffentlichen Hand gehört und als Open-Source-Programm konzipiert ist. Es sei egal, ob man dabei ein bestehendes System übernehme und weiterentwickle – Carlo Sommaruga dürfte dabei wohl an das System seines Heimatkantons gedacht haben, das auf Open-Source-Basis beruht – oder ein neues eigenes System entwickle. Eine so sensible Aufgabe dürfe nicht einem Privatanbieter überlassen werden.

Der Vorstoss von Laurent Wehrli (fdp, VD; Mo. 18.4225) zielte darauf ab, im Postgesetz zu verankern, dass E-Voting zum Grundversorgungsauftrag der Post gehört. Damit wäre E-Voting ebenfalls in öffentlicher Hand, da sich die Schweizerische Post AG im Eigentum des Bundes befindet.

Die Antworten des Bundesrats auf die beiden Vorstösse waren ziemlich ähnlich. Die Anforderungen an ein E-Voting-System seien die Offenlegung des Quellcodes und die vollständige Verifizierbarkeit. Verifizierbarkeit bedeutet, dass systematische Fehlfunktionen aufgrund von Fehlern der Software, aufgrund menschlicher Fehlhandlungen oder gar aufgrund von Manipulationsversuchen von der Stimmabgabe bis hin zur Ergebnisermittlung dank unabhängiger Mittel erkannt werden können. Dies werde auch beim System der Post so umgesetzt. Die Durchführung von eidgenössischen Urnengängen liege aber in der Kompetenz der Kantone und diese könnten frei entscheiden, welches System sie für die elektronische Stimmabgabe nutzen wollten. Von wem dieses System angeboten werde, sei, solange es die Richtlinien der Sicherheit, Transparenz und Nachvollziehbarkeit – wie sie in den vorgesehenen Anpassungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte neu festgelegt würden – erfülle, hingegen zweitrangig. Es sei auch aus Gründen der föderalistischen Kompetenzaufteilung nicht sinnvoll, wenn der Bund ein einzelnes System vorschreibe, das nicht auf die Bedürfnisse aller Kantone zugeschnitten werden könne.

Beide Motionen wurden in der Sommersession 2019 zurückgezogen, wohl auch, weil sich die Ausgangslage 2019 recht dramatisch verändert hatte: Das System der Post war nach einem gescheiterten Stresstest – in einem öffentlich ausgeschriebenem Wettbewerb gelang es mehreren Personen, das System zu hacken – vorläufig vom Markt genommen worden und der Bundesrat hatte sich auch aufgrund der Antworten zur Vernehmlassung zum revidierten Bundesgesetz über die politischen Rechte entschieden, das 2017 gesetzte Ziel, E-Voting als ordentlichen Stimmkanal einzuführen, vorläufig zu sistieren und den Versuchsbetrieb neu auszurichten.⁴⁰

E-Collecting

Wahl- und Abstimmungsverfahren

MOTION
DATUM: 18.06.2019
MARC BÜHLMANN

Er ziehe seine Motion zu **E-Collecting** zurück, weil er mit ihr die Demokratie habe stärken und nicht schwächen wollen, so Franz Grüter (svp, LU) in der Sommersession 2019. Mit seinem Vorstoss zum digitalen Unterschreiben hatte er gesetzliche Grundlagen gefordert, um das Sammeln von Unterschriften für Initiativen und Referenden auch elektronisch zu ermöglichen und die digitale Partizipation zu stärken. Er sei nicht einverstanden mit dem Bundesrat, der in seiner digitalen Strategie eher auf E-Voting als auf E-Collecting setze. Auch das in der Antwort auf die Motion vorgebrachte bundesrätliche Argument der zu grossen Komplexität teile er nicht, seien doch elektronische Unterschriften mittlerweile in vielen Bereichen gang und gäbe. Allerdings befürchte er – nach zahlreichen Diskussionen innerhalb und ausserhalb des Parlaments –, dass mit der Einführung von E-Collecting unweigerlich die Forderung

nach einer Erhöhung der Unterschriftenzahlen laut werden würde. Weil er die Demokratie nicht mit neuen Hürden belasten wolle, sondern vielmehr die Dringlichkeit für ein digitales Update für das politische System habe aufzeigen wollen, halte er nicht an seinem Vorstoss fest.⁴¹

Marschhalt bei E-Voting (Pa.Iv. 18.468)

Wahl- und Abstimmungsverfahren

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 09.12.2019
MARC BÜHLMANN

Mit seiner parlamentarischen Initiative hatte Claudio Zanetti (svp, ZH) einen **Marschhalt bei E-Voting** gefordert. Da der Zürcher bei den eidgenössischen Wahlen im Herbst 2019 nicht mehr wiedergewählt wurde, übernahm sein Parteikollege Franz Grüter (svp, LU) das Anliegen. Dieser machte in der Ratsdebatte darauf aufmerksam, dass die Sicherheitsrisiken bei den bestehenden E-Voting-Systemen nach wie vor viel zu gross seien und in den letzten Wochen viel Vertrauen in die Prozesse der direkten Demokratie verloren gegangen sei. Es gehe nicht an, dass hier weiterhin investiert werde – Grüter sprach von Ausgaben der Post von CHF 5 Mio. pro Jahr für ihr mittlerweile gescheitertes E-Voting-System, obwohl gleichzeitig immer mehr Poststellen geschlossen würden. Es sei ein Neuanfang, eine «Denkpause», bei «Vote électronique» nötig und neue Tests und Systeme sollten erst dann durch- und eingeführt werden, wenn es keinerlei Sicherheitsbedenken mehr gebe.

Das Anliegen wurde in der grossen Kammer debattiert, weil ihm die SPK-NR mit 13 zu 11 Stimmen nicht Folge geben wollten. Die Kommission, deren Position von Valérie Piller Carrard (sp, FR) vertreten wurde, machte geltend, dass Probleme und Sicherheitsbedenken nur ausgeräumt werden könnten, wenn weiterhin getestet werden könne. Mit einem Marschhalt wäre dies nicht mehr möglich. Zudem müsse man an die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer denken, die ohne E-Voting ihr Stimm- und Wahlrecht nur unzulänglich wahrnehmen könnten. Eine interessante Koalition aus einer geschlossenen SVP-Fraktion und einer fast geschlossenen Fraktion der Grünen – einzig die Genferin Stefania Prezioso Batou (gp, GE) stimmte für den Mehrheitsantrag –, angereichert mit einer grossen Mehrheit der GLP-Fraktion und ein paar Mitgliedern der SP- und der Mitte-Fraktion sprach sich mit 100 zu 75 Stimmen vorläufig für einen Marschhalt und gegen den Antrag der SPK-NR aus. In der Folge ist nun die SPK-SR mit ihrem Urteil an der Reihe.⁴²

PARLAMENTARISCHE INITIATIVE
DATUM: 24.09.2020
MARC BÜHLMANN

Der **Marschhalt bei E-Voting**, wie er von der parlamentarischen Initiative Claudio Zanetti (svp, ZH) gefordert werde, sei de facto erfüllt, führte Andrea Caroni (fdp, AR) als Sprecher der SPK-SR in der Herbstsession 2020 aus. Da der Bundesrat von sich aus entschieden habe, E-Voting nicht als ordentlichen Stimmkanal aufzunehmen, sondern eine neue Versuchsanlage zu konzipieren, mit der die Anforderungen an die Sicherheit gewährleistet werden könnten, seien die Forderungen nach einer Einstellung sämtlicher E-Voting-Versuche und nach einem referendumspflichtigen Beschluss bei einer allfälligen Einführung des elektronischen Stimmkanals obsolet geworden. Es bestehe momentan faktisch ein Moratorium. Zusammen mit zwei weiteren Vorstössen zum Thema E-Voting (Pa.Iv. Müller, fdp, LU; 18.427 und Kt.Iv. Genf 19.312) gab die kleine Kammer der parlamentarischen Initiative Zanetti diskussionslos keine Folge.⁴³

Entwicklung eines E-Voting-Systems durch den Bund oder die Kantone (St. Iv. 19.312)

Wahl- und Abstimmungsverfahren

STANDESINITIATIVE
DATUM: 24.09.2020
MARC BÜHLMANN

Ende 2018 hatte der Kanton Genf sein seit 2003 bestehendes E-Voting System «CH-Vote», das neben Genf von vier weiteren Kantonen (AG, BE, LU, SG) eingesetzt worden war, aus Kostengründen eingestellt. Die Sicherheitsanforderungen waren als finanziell nicht mehr tragbar erachtet worden. Damit war kurzzeitig nur noch das System der Post in Betrieb gewesen, aber auch dieses musste 2019 aufgrund des Scheiterns eines Stresstests aufgegeben werden. Mit einer Standesinitiative versuchte der Kanton Genf in der Folge, das Heft wieder in die Hand zu bekommen. Der Genfer Grosse Rat forderte, dass der Bund zusammen mit den Kantonen ein neues System auf der Grundlage des Genfer «CH-Vote» entwickeln solle. E-Voting müsse vollständig von der

öffentlichen Hand kontrolliert werden – eine Spitze gegen das vom spanischen Unternehmen ScytI hergestellte System der Post. Vollständige Transparenz, die notwendig sei für ein E-Voting-System, könne von Privaten nicht gewährleistet werden, so die Begründung in der Standesinitiative. Da der Kanton Genf bereits CHF 6.7 Mio. in sein Open-Source-System investiert habe, bestehe hier eine gute Basis für eine vom Bund zu finanzierende **Weiterentwicklung eines E-Voting-Systems**.

Zusammen mit zwei parlamentarischen Initiativen zum Thema E-Voting (Pa.Iv. Müller (fdp, LU; 18.427) und Pa.Iv. Zanetti (svp, ZH; 18.468) gab der Ständerat in der Herbstsession 2020 auch dem Genfer Ansinnen keine Folge. Die SPK-SR hatte sie zuvor mit 11 zu 0 Stimmen (ohne Enthaltungen) zur Ablehnung empfohlen, weil sie eine Beteiligung des Bundes an der Entwicklung eines E-Voting-Systems als nicht sinnvoll erachtete: Dies sei Sache der Kantone, erklärte die Kommission. In der Ratsdebatte lehnte es die Genfer Ständerätin Lisa Mazzone (gp, GE) trotz Loyalität und Treue gegenüber ihrem Kanton ab, einen Gegenantrag zum Kommissionsantrag zu stellen. Da die Motion Sommaruga (sp GE; Mo. 20.3908) zur Vorbehandlung an die SPK-SR überwiesen worden sei, könne auch ohne Annahme der Initiative im Sinne Genfs weitergearbeitet werden.⁴⁴

STANDESINITIATIVE
DATUM: 01.06.2021
MARC BÜHLMANN

In der Sommersession 2021 verwarf auch der Nationalrat die Standesinitiative des Kanton Genfs für eine **Weiterentwicklung eines E-Voting-Systems**. Grundlage für den diskussionslosen Entscheid war ein Bericht der SPK-NR, die mit 18 zu 2 Stimmen (bei 3 Enthaltungen) empfohlen hatte, dem Begehren aus Genf, das kantonseigene E-Voting-System mit Unterstützung des Bundes weiterzuentwickeln, keine Folge zu geben. Zwar sei die Idee, dass ein System für Abstimmen per Internet vom Bund und nicht von Privaten entwickelt werde, in der Kommission auf Sympathie gestossen, aber sich dabei lediglich auf den Genfer Entwurf alleine abzustützen, sei zu eng, hatte die Kommission ihre Empfehlung begründet. Nachdem also auch die grosse Kammer das Begehren abgelehnt hat, ist dieses vom Tisch.⁴⁵

Neuausrichtung des Versuchsbetriebs von E-Voting

Wahl- und Abstimmungsverfahren

Der Bundesrat hatte Ende Juni 2019 beschlossen, auf die geplante Teilrevision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, mit der E-Voting als regulärer dritter Kanal für die Stimmabgabe (neben Urnengang und brieflicher Stimmabgabe) hätte eingeführt werden sollen, zu verzichten. Grund dafür waren neben den sehr dispersen Antworten in der Vernehmlassung auch die im gleichen Jahr entdeckten gravierenden Sicherheitsmängel im einzigen verbliebenen E-Voting-System der Post gewesen. Der damalige Marschhalt wurde vom Bundesrat als Chance für eine **Neuausrichtung des Versuchsbetriebs von E-Voting** wahrgenommen, die von der Bundeskanzlei gemeinsam mit den Kantonen konzipiert werden sollte. Dieser Prozess sollte sich an vier Zielen orientieren: an der Weiterentwicklung der Systeme, an der Garantie einer wirksameren Aufsicht, an der Stärkung von Transparenz und Vertrauen sowie an einer stärkeren Zusammenarbeit mit der Wissenschaft.

Ende November 2020 lag der **Schlussbericht** dieses Neuausrichtungsprozesses vor. Die darin erarbeiteten Grundlagen für die Neuausrichtung waren mittels Dialogen mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern geschaffen worden. Dabei erwiesen sich die Sicherheit eines Systems sowie eine mandatierte und öffentliche Prüfung dieser Systeme auf der Basis transparenter und offengelegter Quellcodes als zentrale Forderungen, aus denen im Bericht in der Folge ein Katalog mit 27 kurz-, mittel- und langfristigen Massnahmen hergeleitet wurde. Insbesondere sollen die neu entstehenden E-Voting-Systeme laufend verbessert und ihre Sicherheit und Akzeptanz auch mittels eines Einbezugs wissenschaftlicher Expertise sowie der Öffentlichkeit – etwa in Form eines «Bug-Bounty-Programms», mit dem Hackerinnen und Hackern eine Belohnung versprochen wird, wenn sie Systemmängel entdecken und melden – kontinuierlich verstärkt werden. Die verschiedenen Massnahmen sollen von Bund und Kantonen laufend überprüft und angepasst werden. In einem ersten Schritt sollen Rechtsgrundlagen geschaffen werden, damit die neuerlichen Versuche mit E-Voting in den dafür bereiten Kantonen möglichst bald wieder aufgenommen werden können.

Am 18. Dezember 2020 nahm der **Bundesrat vom Bericht Kenntnis** und beauftragte die Bundeskanzlei, die für die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen nötigen

BERICHT
DATUM: 18.12.2020
MARC BÜHLMANN

Anpassungen der Rechtsgrundlagen (Verordnung über die politischen Rechte (VPR) sowie Verordnung der Bundeskanzlei über die elektronische Stimmabgabe (VEleS)) in eine Vernehmlassungsvorlage zu giessen.⁴⁶

VERORDNUNG / EINFACHER
BUNDESBESCHLUSS
DATUM: 10.12.2021
MARC BÜHLMANN

Ende April 2021 lagen die Vorschläge für eine Teilrevision der Verordnung über die politischen Rechte (VPR) sowie für eine Totalrevision der Verordnung der Bundeskanzlei über die elektronische Stimmabgabe (VEleS) vor und der Bundesrat eröffnete die **Vernehmlassung** dazu, um bald eine **Neuausrichtung des Versuchsbetriebs von E-Voting** starten zu können. Die Vorlagen sehen vor, dass die Kantone nach wie vor selber entscheiden können, ob und mit welchem System sie E-Voting-Versuche durchführen möchten. Der Bund bleibt verantwortlich für den rechtlichen Rahmen und die Bewilligungen der Systeme und Versuche. Pro Kanton dürfen maximal 30 Prozent und schweizweit höchstens 10 Prozent der Stimmberechtigten die digitale Stimmabgabe nutzen, von der zudem vor allem Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer sowie Stimmberechtigte mit Behinderung profitieren sollen. Die revidierten Verordnungen regeln überdies, auf welche Weise die E-Voting-Systeme laufend überprüft werden sollen. Dabei werden unabhängige Expertinnen und Experten, aber auch Hackerinnen und Hacker im Rahmen von «Bug-Bounty-Programmen» die Systeme laufend auf Mängel überprüfen.

Die **Antworten der Vernehmlassung** mussten bis Mitte August 2021 eingereicht werden und Anfang Dezember 2021 lag der entsprechende Ergebnisbericht mit insgesamt 67 Stellungnahmen vor. Die grosse Mehrheit von 48 Stellungnehmenden unterstützte die Vorlagen mit kleinen Anpassungsvorschlägen; darunter 21 Kantone, die FDP, die Mitte, zahlreiche Behindertenorganisationen, der Gemeindeverband und die Auslandschweizerorganisation. Grundlegende Vorbehalte äusserten elf Vernehmlassungsteilnehmende; darunter die Kantone Freiburg, Neuenburg und Wallis, unter den Parteien die SP und die EDU und bei den Organisationen unter anderem die Economiesuisse. Die Vorbehalte betrafen den Umstand, dass momentan lediglich das System der Post bestehe, was den Kantonen kaum Handlungsspielraum gewähre. Der Bund müsse hier mehr Verantwortung übernehmen, forderten etwa die Kantone Freiburg und Wallis, die zusammen mit Neuenburg auch eine finanzielle Unterstützung durch den Bund für die Umsetzung der Versuche forderten. Auch die SP verlangte eine staatliche Lösung und prioritäre Zugänge für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer. Gänzlich und ausschliesslich auf Letztere wollte die EDU E-Voting beschränken. Economiesuisse forderte vor einem Neustart eine umfassende öffentliche Diskussion über Chancen und Risiken von E-Voting, um zuerst der herrschenden Skepsis in der Bevölkerung zu begegnen und entsprechendes Vertrauen zu schaffen. Auf mehrheitliche Ablehnung stiessen die Vorschläge bei acht Vernehmlasserinnen und Vernehmlassern: beim Kanton Schwyz, den Grünen, der SVP und der Piratenpartei und unter den Organisationen unter anderem beim Verein «E-Voting Moratorium», der 2019 eine Initiative für ein solches Moratorium lanciert hatte, die allerdings 2020 an der Unterschriftenhürde gescheitert war. Der Kanton Schwyz befürchtete, dass Manipulationen nie ausgeschlossen werden könnten und vor allem kleine Kantone finanziell an ihre Grenzen kommen würden. Die drei Parteien und der Verein «E-Voting-Moratorium» betonten die Bedeutung des Vertrauens der Stimmberechtigten bei Wahlen und Abstimmungen, das aufgrund von nie wirklich behebbaren Sicherheitsproblemen unnötig aufs Spiel gesetzt würde. Sie forderten zudem tiefere maximale Teilnehmendenzahlen für die Zulassung von E-Voting. Die Grünen und die Piratenpartei kritisieren überdies, dass andere Digitalisierungsprojekte (z.B. E-Collecting oder elektronische Vernehmlassungen) aufgrund der starken Konzentration auf E-Voting unnötig gebremst würden. Ausdrücklich auf eine Stellungnahme verzichtet hatten unter anderem der Kanton Jura und der Arbeitgeberverband.

Mitte Dezember 2021 nahm der **Bundesrat von den Ergebnissen der Vernehmlassung Kenntnis**. Die Vorlagen sollen finalisiert werden, wobei die Regierung eine finanzielle Beteiligung des Bundes als sinnvoll erachtete. Als wichtig bezeichnete der Bundesrat in seiner Medienmitteilung auch die Idee der Entwicklung eines Systems aus öffentlicher Hand und die Vermeidung einer einseitigen Priorisierung von E-Voting bei Digitalisierungsprojekten. Er wolle diese Punkte längerfristig weiterverfolgen.⁴⁷

Ende Mai 2022 setzte der Bundesrat die teilrevidierte Verordnung über die politischen Rechte (VPR) und die totalrevidierte Verordnung der Bundeskanzlei über die elektronische Stimmabgabe (VEeS) per 1. Juli 2022 in Kraft. Damit konnten Kantone, die dies wollten und dafür die Bewilligung erhielten, wieder **Versuche mit E-Voting** durchführen. Im Vergleich zu den in der Vernehmlassung mehrheitlich begrüßten Vorlagen gab es kaum Änderungen. Die wichtigsten Elemente der Revisionen betrafen eine Stärkung der Sicherheit – neu werden nur noch vollständig verifizierbare und von unabhängigen Expertinnen und Experten geprüfte Systeme zugelassen –, eine erhöhte Transparenz – Informationen zu den Systemen müssen offengelegt werden – sowie eine laufende Überprüfung der Systeme auf Mängel, die nicht nur von Expertinnen und Experten, sondern auch von der Öffentlichkeit vorgenommen werden kann. Der Bund wollte sich zudem dafür einsetzen, dass eine Bundesbeteiligung bei der Finanzierung der Versuche über die Töpfe der «Digitalen Verwaltung Schweiz» (DVS) erfolgen kann. Laut Medienmitteilung des Bundesrats planten «einzelne Kantone», die Versuche mit E-Voting wieder aufzunehmen und zwar mit dem neuen System der Post, das freilich vom Bund bzw. eben von unabhängigen Expertinnen und Experten noch überprüft werden musste. Eine erste Überprüfung, deren Resultate im April 2022 vorgelegt worden waren, hatte noch keine Bewilligung zugelassen.⁴⁸

Bericht zu E-Collecting (Po. 21.3607)

Volksrechte

Die SPK-NR wollte den Bundesrat mittels eines Postulats dazu auffordern, einen **Bericht zu E-Collecting** zu verfassen. Es solle dabei weniger um technische Aspekte, als vielmehr um die «staatspolitischen Auswirkungen» gehen. Der Bericht solle die Folgen von E-Collecting auf das politische System z.B. hinsichtlich Fristen oder Unterschriftenhürden analysieren und auch eine öffentliche Diskussion anstossen. Die Idee für diesen Auftrag erwuchs der Kommission im Rahmen einer Anhörung zum Thema «elektronisches Sammeln von Unterschriften».

Der Bundesrat beantragte Annahme des Postulats. Dass es trotzdem zu einer Debatte im Nationalrat kam, war der Opposition einer Kommissionsminderheit aus SVP-Fraktionsmitgliedern geschuldet. Die SVP habe Erfahrung mit dem Sammeln von Unterschriften und sie brauche keinen Bericht, um zu wissen, dass dies nicht auf elektronischem Weg geschehen dürfe – argumentierte Jean-Luc Addor (svp, VS) als Sprecher dieser Minderheit. E-Collecting beraube die direkte Demokratie ihrem Charakter. Es sei nötig, mit den Bürgerinnen und Bürgern auf der Strasse in Kontakt zu treten. Freilich sei es für ressourcenschwache Gruppierungen einfacher, auf elektronischem Weg Unterstützung zu sammeln, aber das gelte auch für ressourcenstarke Gruppierungen, die damit die Bevölkerung massiv beeinflussen könnten. Die Mehrheit der grossen Kammer wünschte sich allerdings einen Bericht. Mit 124 zu 50 Stimmen (1 Enthaltung) erteilte sie dem Bundesrat den entsprechenden Auftrag. Die Gegenstimmern stammten praktisch ausschliesslich aus der SVP-Fraktion.⁴⁹

Ende November 2024 legte der Bundesrat seinen **Bericht zur Elektronischen Unterschriftensammlung (E-Collecting)** als Antwort auf das entsprechende Postulat der SPK-NR vor. Der Bericht umfasste Diskussionen zu möglichen technischen Ausgestaltungen, zu möglichen staatspolitischen Auswirkungen von E-Collecting und zu entsprechenden verfassungsrechtlichen Fragen. Die Regierung hob sowohl Chancen als auch Herausforderungen bei einer allfälligen Einführung der elektronischen Unterschriftensammlung hervor. Diese könne für Komitees, Bescheinigungsstellen und die Bundeskanzlei zwar kostensenkend wirken, ob, für wen und in welchem Umfang dies der Fall sein werde, müsse aber «zum jetzigen Zeitpunkt offenbleiben». E-Collecting könne zwar missbräuchlichen Unterschriften zuvorkommen, berge aber neue Risiken, weshalb auf die technische Umsetzung geachtet werden müsse – als «security by design» wurde dies im Bericht bezeichnet. Offen sei zudem, ob ein elektronischer Identitätsnachweis (E-ID) genüge, ob auch eine digitale Signatur Anwendung finden müsse und ob eine staatliche Stelle eine entsprechende Plattform anbieten müsse. Die möglichen staatspolitischen Folgen wurden als «vielfältig und kaum quantifizierbar» bezeichnet. Zwar wurde im Bericht die Erwartung geäußert, dass ressourcenschwache Akteure leicht bevorteilt würden und aufgrund geringerer Kosten eher Volksinitiativen lancieren würden und dass die direktdemokratisch indizierte Themenvielfalt dadurch

etwas breiter werden könnte, dass aufgrund von Unterschriftensammlungen auf digitaler Grundlage aber eher nicht mit einem starken Anstieg der Zahl von Volksbegehren zu rechnen sei. Weil sich die staatspolitischen Auswirkungen einer Einführung der digitalen Unterschriftensammlung insgesamt eher nicht abschätzen liessen, müsse auch unklar bleiben, ob dafür eine Verfassungsänderung nötig wäre. Um all den Unwägbarkeiten und der technischen Komplexität zu begegnen und das «Modernisierungspotential» von E-Collecting auszutesten, empfahl der Bundesrat im Bericht ein schrittweises Vorgehen. In einem Vorprojekt, das auch die Anliegen der kürzlich eingereichten Motionen zur Einführung von E-Collecting berücksichtigt, und das Kantone, Gemeinden und Akteure aus Politik, Zivilgesellschaft und Wissenschaft einbinden soll, sollen praktische Versuche ausgearbeitet werden.⁵⁰

-
- 1) AB NR, 2000, S. 769 (Richtlinienmotionen) und 1196 (FDP); AB SR, 2000, S. 655 (Richtlinienmotion); AB SR, 2000, S. 485 f. und Beilage III, S. 113 ff. Zum Projekt e-Government siehe auch LT, 7.9.00 und TA, 11.9.00 sowie Lit. „Gisler / Spahni (2000). eGovernment. Eine Standortbestimmung.“
- 2) Bund, 18.1.03; LT, 20.1. und 1.12.03. Siehe dazu auch Oppliger, Rolf „Sicherheit im E-Voting“, in NZZ, 4.2.03, Lit. „Linder (2003). 'E-Voting – Eine Belebung der Demokratie', in LeGes, 2003, Nr. 1, S. 103-124.“ sowie die Kritik an den Sicherheitsvorkehrungen der Genfer Testabstimmungen in TG, 27.1.03.
- 3) BBl, 2004 S. 3949 f.; BBl, 2004 S. 5519 f.; TA, 16.9.04; TG, 25.9.04.
- 4) NE; BBl, 2005, S. 4343 f. und 5793 f.; Express, 23.6. und 26.9.05. ZH: BBl, 2005, S. 5791 f.; TA, 3.10., 31.10. und 28.11.05.
- 5) AB NR, 2006, S. 1973 ff.; BBl, 2020 S. 5261 ff.
- 6) AB NR, 2007, S. 351; AB NR, 2007, S. 599; AB SR, 2007, S. 219 ff.; AB SR, 2007, S. 311; BBl, 2007 S. 2293 ff.; F 07.5076
- 7) AB NR, 2006, S. 1983; AB SR, 2006, S. 226; BBl, 2020 S. 5459 ff.; TA, 1.6.06
- 8) AB NR, 2013, S. 1473 f.; BBl, 2013 S. 1943 ff.; BBl, 2013 S. 4674 ff.; BBl, 2013 S. 6743 ff.; BBl, 2013 S. 7839 ff.; Bericht Bundesrat vom 14.6.2013; Mo. 13.3808; Mo. 13.3812; NZZ, 3.5., 22.5. und 15.7.13; CdT, 18.7.13; SoZ, 21.7.13; TA, 23.7. und 26.7.13; NZZ, 15.8., 19.8. und 20.8.13; TG, 27.8.13; NZZ, 30.8.13; TA, 13.9.13; NZZ und TG, 17.9.13; NZZS, 15.9.13; TA, 4.11.13; CdT, 5.11.13; NZZ, 19.11. und 14.12.13.
- 9) NZZ, 27.2., 15.8.14; AZ, 30.9.14; NZZ, 18.12.14
- 10) AB NR, 2014, S. 791 ff.; Mo. 13.3812; Mo. 13.3812 Abstimmung; NZZ, 27.2., 17.3.14; NZZ, 29.7.14
- 11) AB NR, 2014, S. 790 f.; Mo. 13.3808; NZZ, 27.2., 17.3.14
- 12) TA, 22.4.15; SO, 26.4.15; NZZ, 2.6.15; BaZ, 17.6.15; LZ, NZZ, 25.7.15; BZ, 11.8.15; NZZ, 12.8.15; BZ, Exp, NZZ, SGT, TA, 13.8.15; LT, SZ, 14.8.15; NZZ, 15.8.15; NZZ, TG, 17.8.15; NZZ, 20.8.15; SO, 6.9.15; TZ, 14.9.15; SGL, 15.9.15; AZ, NZZ, 17.9.15; NZZ, SGL, SGR, SN, 22.9.15; NZZ, 25.9., 1.10., 22.10., 5.11.15; BZ, 13.11.15; NZZ, 12.12.15; LZ, 14.12.15; LT, 17.12.15; SGT, 18.12.15
- 13) LZ, 22.2.16; TA, 23.2.16; CdT, 2.4.16; SO, 10.4.16; BU, 30.4.16; LZ, 23.7.16; NZZ, TA, 6.8.16; SGT, 11.8.16; AZ, 18.8.16; TG, 13.9.16; ZGZ, 16.10.16; SO, 6.11.16; TG, 7.11.16; NZZ, 11.11.16; So-Bli, 13.11.16; LT, 17.11.16; LT, NZZ, TG, 3.12.16; LZ, 16.12.16
- 14) NZZ, 7.2.17; BaZ, 22.2.17; TG, 17.3.17; LZ, NZZ, TA, 6.4.17; CdT, 22.4.17; LMD, 13.6.17; NZZ, 29.6.17; AZ, 30.6.17; BU, 18.7.17; LT, 12.8.17; TA, 22.8.17; SGT, 25.9.17; SoZ, 15.10.17; SGT, 19.10.17
- 15) NZZ, 17.2.18; Blick, NZZ, 27.2.18; LZ, TA, 28.2.18; TA, 2.3.18; SGT, 5.3.18; WW, 8.3.18; NZZ, 6.4.18; TA, 14.4.18; TA, 17.4.18; NZZ, 18.4.18; BaZ, 24.4.18; NZZ, TA, 28.4.18; AZ, 5.5.18; NZZ, 11.5., 19.5.18; LZ, 8.6.18; TA, 9.6.18; NZZ, 12.6.18; SGT, 14.6.18; LZ, NZZ, 16.6.18; SoZ, 17.6.18; TA, 18.6., 20.6.18; TZ, 21.6.18; AZ, LT, LZ, NZZ, TA, 28.6.18; TA, 2.7.18; WoZ, 5.7., 12.7.18; NZZ, 26.7.18; AZ, SGT, 10.8.18; NZZ, TA, 11.8.18; Blick, 10.9.18; WoZ, 20.9.18; TZ, 24.9.18; WW, 11.10.18; NZZ, SGT, 13.10.18; NZZ, TA, 3.11.18; BaZ, 22.11.18; AZ, Bund, LZ, NZZ, SGT, TA, TG, 29.11.18; TA, 1.12.18; Lib, WoZ, 6.12.18; NZZ, TA, TG, 20.12.18
- 16) LT, NZZ, 26.1.19; NZZ, 8.2.19; Exp, 19.2.19; BaZ, TA, 23.2.19; TA, TG, 25.2.19; AZ, CdT, LT, NZZ, 26.2.19; SoZ, 3.3.19; CdT, 4.3.19; AZ, NZZ, SGT, TA, 13.3.19; TG, 15.3.19; LT, 19.3.19; TG, 26.3.19; NZZ, 27.3.19; Blick, NZZ, 29.3.19; BaZ, Blick, CdT, LT, NZZ, 30.3.19; SoZ, TG, 31.3.19; BaZ, 10.4.19; WW, 18.4.19; SGR, 24.4.19; NZZ, 27.4., 29.4.19; Bund, 30.4.19; LT, TA, 1.5.19; AZ, 4.5.19; TA, 19.6., 20.6.19; AZ, 24.6.19; AZ, BaZ, Lib, NZZ, TG, TZ, 28.6.19; SoZ, 30.6.19; NZZ, 6.7.19; TA, 8.7.19; LT, TA, 9.7.19; BaZ, 12.8.19; TA, 24.8., 24.9.19; Lib, 28.10.19; WoZ, 7.11.19
- 17) Braun Binder, Nadja, Thomas Milic und Philippe E. Rochat (2020). Die Volksinitiative als (ausser-)parlamentarisches Instrument?; NZZ, 4.1.20; WoZ, 20.2.20; LT, 26.2.20; NZZ, 6.3.20; LT, 3.4., 6.5.20; AZ, 19.5.20; WoZ, 21.5.20; NZZ, 23.5.20; WoZ, 18.6.20; AZ, 23.6., 29.6.20; WoZ, 2.7.20; NZZ, 28.8.20; AZ, 20.11.20; AZ, Blick, NZZ, TA, 22.12.20
- 18) Medienmitteilung Bundesrat vom 5.7.21; CdT, 8.1.21; NZZ, 29.4.21; WOZ, 24.6.21; SZ, 19.8.21; 24H, 3.9.21; NZZ, 5.11.21; LT, 29.12.21
- 19) Medienmitteilung Bundesrat vom 20.4.22; NZZ, 5.2.22; AZ, 21.4.22; WOZ, 28.4.22; AZ, 7.5.22; LT, 20.6.22; WW, 28.7.22; NZZ, 2.9.22; AZ, 29.9.22
- 20) AB SR, 2016, S. 87 ff.
- 21) Abstimmung 15.412 (NR); Bericht SPK-N vom 5.2.2016
- 22) AB NR, 2017, S. 527 ff.
- 23) AB SR, 2017, S. 443 ff.; Bericht SPK-SR vom 15.5.2017
- 24) Faktenblatt E-Voting; Medienmitteilung BR vom 5.4.17; LZ, NZZ, TA, 6.4.17
- 25) Bericht BK vom 18.6.2019; Erläuternder Bericht BK vom 18.12.2018; Medienmitteilung Bundesrat vom 27.6.19; TA, 1.5.19
- 26) AB NR, 2017, S. 1027 f.; Po. 17.3149
- 27) AB NR, 2017, S. 1025 ff.
- 28) BBl, 2021 750 f.
- 29) AB SR, 2018, S. 25 f.; Po. 17.4017
- 30) Bericht BR vom 8.5.20
- 31) BBl, 2021 747
- 32) AB NR, 2018, S. 1254 ff.; Bericht SPK-NR vom 17.8.2018; Blick, 10.9.18
- 33) Medienmitteilung SPK-SR vom 12.10.2018; Pa.IV, 18.4.27; NZZ, SGT, 13.10.18
- 34) Medienmitteilung SPK-NR vom 11.10.2019
- 35) AB SR, 2020, S. 1064 f.; Bericht SPK-SR vom 18.8.20
- 36) NZZ, 27.5., 20.11.15; LT, 13.4.16; NZZ, 14.4.16; LZ, 26.4.16; SGT, 27.4.16; NZZ, 27.8.16; SGT, 24.10.16; AZ, 21.11.17; NZZ, 3.3., 11.4.18; Blick, 30.4.18; NZZ, 6.6.18; AZ, 8.10.18
- 37) NZZ, 28.1.19; AZ, SGT, 6.2.19; NZZ, 7.2.19; AZ, SGT, 8.2.19; AZ, 3.3.19
- 38) BBl, 2019, S. 2077 ff.; Blick, 10.9.18; NZZ, 13.10.18; WoZ, 24.1.19; CdT, LT, Lib, NZZ, TG, 26.1.19; TA, 7.2.19
- 39) BBl 2020 9106; AZ, 24.6.20; WoZ, 2.7.20
- 40) AB NR, 2019, S. 1182 f.; AB NR, 2019, S. 1185 ff.; Mo. 18.4225; Mo. 18.4375
- 41) AB NR, 2019, S. 1179 f.; NZZ, 3.3.18
- 42) AB NR, 2019 S. 2185 ff.; Medienmitteilung SPK-NR vom 11.10.2019
- 43) AB SR, 2020, S. 1064 f.; Bericht SPK-SR vom 18.8.20
- 44) AB SR, 2020, S. 1064 f.; Bericht SPK-SR vom 18.8.20

- 45) AB NR, 2021 S. 943; Bericht SPK-NR vom 18.2.21
- 46) Medienmitteilung Bundesrat vom 21.12.20; Neuausrichtung und Wiederaufnahme von E-Voting - Schlussbericht
- 47) Bericht zur Vernehmlassung; Entwurf Revision VEleS; Entwurf Revision VPR; Ergebnisbericht Vernehmlassung; Medienmitteilung Bundesrat vom 10.12.21; Medienmitteilung Bundesrat vom 28.4.21
- 48) Erläuterungen zu Verordnung BPR und Verordnung VEleS; Medienmitteilung Bundesrat vom 25.5.22; Verordnung VEleS; Verordnung VPR
- 49) AB NR, 2021 S. 1761 f.; Medienmitteilung SPK-NR vom 28.5.21
- 50) Bericht BR vom 20.11.24; Medienmitteilung BR vom 20.11.24