

Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



**17.471      n      Pa. Iv. Grüter. Moratorium für E-Voting**

**18.420      n      Pa. Iv. Glättli. Vertrauen in die Abstimmungs- und Wahlergebnisse als Grundlage der Demokratie sichern**

---

Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 17. August 2018

---

Die Staatspolitische Kommission (SPK) des Nationalrates hat an ihrer Sitzung vom 28. Juni 2018 die von Nationalrat Franz Grüter (V, LU) am 21. September 2017 und die von Nationalrat Balthasar Glättli (G, ZH) am 16. März 2018 eingereichten parlamentarischen Initiativen vorgeprüft.

Beide Initiativen verlangen eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte: Gemäss der Initiative 17.471 soll darin ein Moratorium für Versuche mit elektronischer Stimmabgabe verankert werden. Die Initiative 18.420 will die Überprüfbarkeit der wesentlichen Schritte zur Durchführung von Wahlen und Abstimmungen sowie des Verfahrens zur Ermittlung deren Ergebnisse gesetzlich einfordern.

### Anträge der Kommission

1. Die Kommission beantragt mit 15 zu 10 Stimmen, der Initiative 17.471 keine Folge zu geben.
2. Sie beantragt mit 12 zu 10 Stimmen bei 3 Enthaltungen, der Initiative 18.420 keine Folge zu geben.
3. Eine Minderheit (Addor, Buffat, Brand, Burgherr, Glättli, Glarner, Pantani, Reimann Lukas, Rutz Gregor, Steinemann) beantragt, beiden Initiativen Folge zu geben.

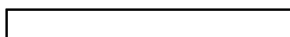
Berichterstattung: Jauslin (d), Romano (i)

Im Namen der Kommission  
Der Präsident:

Kurt Fluri

### Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Erwägungen der Kommission





## 1 Text und Begründung

### 1.1 Text

[17.471]

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung und auf Artikel 107 des Parlamentsgesetzes reiche ich folgende parlamentarische Initiative ein:

Das Bundesgesetz über die politischen Rechte - insbesondere die Artikel 5 und 8a - ist dahingehend zu ändern, dass Versuche zur elektronischen Stimmabgabe für eine durch das Gesetz bestimmte Zeit, jedoch mindestens für vier Jahre, ausgesetzt werden. Ausgenommen sind Systeme für Auslandschweizer.

[18.420]

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung und Artikel 107 des Parlamentsgesetzes reiche ich folgende parlamentarische Initiative ein:

Das Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR) wird wie folgt ergänzt:

Art. 1

Abs. 1

Alle wesentlichen Schritte zur Durchführung von Wahlen und Abstimmungen unterliegen der öffentlichen Überprüfbarkeit.

Abs. 2

Das Verfahren zur Ermittlung von Wahl- und Abstimmungsergebnissen muss von den Stimm- und Wahlberechtigten ohne besondere Sachkenntnis überprüft werden können.

### 1.2 Begründung

[17.471]

Erkenntnisse der kürzlich stattgefundenen "Def Con", einer der grössten Veranstaltungen für Hacker weltweit, müssen uns aufhorchen lassen. Hacker dieser Veranstaltung konnten in E-Voting-Systeme, die in den USA und anderen Ländern zum Einsatz kommen, teilweise in weniger als zwei Stunden eindringen. Alles Systeme, bei denen behauptet wurde, sie seien absolut sicher. Beim Cyberspionageangriff auf die Ruag hat es beispielsweise eineinhalb Jahre gedauert, bis hier in der Schweiz jemand etwas gemerkt hat. Ausländische Nachrichtendienste mussten uns darüber informieren. Fazit: Cyberbedrohungen sind real und nehmen zu. Es ist heute erwiesen, dass Staaten, nichtstaatliche Organisationen und auch einzelne Hacker immer öfter versuchen, Einfluss auf demokratische Prozesse wie Abstimmungen und Wahlen zu nehmen. Hackerattacken werden heute bereits auf Anfrage ausgeführt. Das kriminelle Netz an Akteuren in diesem Bereich wird immer grösser. Es ist geradezu naiv zu glauben, dass Abstimmungsserver sicherer seien als Computer von Grossfirmen, staatlichen Verwaltungen oder vom Militär, die trotz hohem Sicherheitsaufwand bereits gehackt werden konnten. Bekannte Hackergruppen und Informatikexperten, d. h. die Praktiker, weisen daher auf die Gefahr von Cyberangriffen auf E-Voting-Systeme hin. Bedeutende Informatikfachgesellschaften warnen ganz offen vor solchen Sicherheitsproblemen. Selbst das ansonsten moderne Norwegen hat das E-Voting wegen erwiesener Sicherheitslücken 2014 wieder abgeschafft, und Frankreich hat seine Bestrebungen in diesem Bereich aktuell gestoppt. Es liegt in der Natur der Demokratie, dass der Anspruch an ordnungsgemässe Wahlen und Abstimmungen höher liegen muss als in anderen Bereichen. Denn das Ergebnis soll nachvollziehbar und frei von Manipulationen sein, und das Stimmgeheimnis muss gewahrt bleiben. Beim E-Banking muss der Kunde eindeutig identifiziert werden können. Bei Internet-Voting darf genau das nicht der



Fall sein, da sonst das Stimmgeheimnis nicht gewahrt bleibt. Und im Gegensatz zur allfälligen Manipulation einer Briefwahl kann mit Cyberattacken eine grosse Anzahl Stimmen verändert und damit das Resultat sehr effizient und effektiv beeinflusst werden. Es ist ein zentralisiertes Risiko. Wir müssen uns einfach bewusst sein, dass mit E-Voting ein Teil des Wahlprozesses auf ein System verlagert wird, das schon in seiner Basis, d. h. schon beispielsweise beim Betriebssystem, vollständig für Manipulationen anfällig ist. Die politische Kontrolle durch Stimmenzähler und Wahlbeobachter sowie das klassische Vieraugenprinzip werden hier durch Codes, Bits und Bytes ersetzt, welche nur noch hoch technisch und nur noch für Experten nachvollziehbar sind. Die Initiative fordert jedoch kein absolutes Verbot, sondern ein Moratorium, damit entsprechende Evaluationen durchgeführt und Erfahrungen im Ausland ausgewertet werden können. Erst wenn sich das System für Auslandschweizer und vergleichbare Systeme im Ausland als einwandfrei sicher herausgestellt haben, sollen wieder Versuche im Inland möglich werden.

[18.420]

Die Sicherheit des dritten Stimmkanals (E-Voting) ist umstritten. Befürworter verweisen zwar zu Recht darauf, dass auch die anderen Stimmkanäle, insbesondere die briefliche Abstimmung, Möglichkeiten zum Betrug bieten. Allerdings ist hier auf einen wesentlichen Unterschied zu verweisen: Solche Angriffe skalieren sehr schlecht. Je grösser der Betrug, desto grösser ist auch der Aufwand, der betrieben werden muss - und die Gefahr, entdeckt zu werden. Gelingt es dagegen, Schwachstellen von E-Voting-Systemen auszunutzen, dann ist mit kleinem Aufwand eine entscheidende Einflussnahme auf die Wahlresultate zu erreichen. Diese Tatsache akzeptieren im Grundsatz auch die Bundeskanzlei und der Bundesrat, denn sie selbst haben als Antwort auf die Sicherheitsbedenken die Regelung vorgeschlagen, dass bei einem bestimmten Sicherheitsniveau nur ein Teil der Wählerinnen und Wähler die Möglichkeiten zum E-Voting erhalten darf. Gleichzeitig ist klar, dass das breite Vertrauen in Abstimmungs- und Wahlresultate die Grundlage überhaupt der Demokratie ist. Nur wenn das Vertrauen in die ermittelten Resultate breit geteilt wird, ist sichergestellt, dass die Resultate auch von den Verlierern der demokratischen Auseinandersetzung als demokratisch legitimiert akzeptiert werden. In anderen Ländern ist darum die Anfang Jahrtausend weit verbreitete Begeisterung für E-Voting und elektronische Stimmerfassung durch Wahlautomaten einer Skepsis gewichen. So sprachen sich nicht nur Deutschland (2009), sondern unter anderem auch Norwegen (2014), Frankreich (2017) und Finnland (2017) gegen die Einführung von E-Voting aus.

In Deutschland stellte mit Urteil des Zweiten Senats vom 3. März 2009 das deutsche Bundesverfassungsgericht fest, dass alle wesentlichen Schritte von Wahlen (und Abstimmungen) öffentlicher Überprüfbarkeit unterliegen, soweit nicht andere verfassungsrechtliche Belange eine Ausnahme rechtfertigen. Die wesentlichen Schritte der Wahl- (und Abstimmungs-)handlung und der Ergebnisermittlung müssten darum vom Bürger zuverlässig und ohne besondere Sachkenntnis überprüft werden können.

Die vorliegende parlamentarische Initiative wählt den gleichen Ansatz. Es soll kein wie auch immer geartetes Technikverbot ausgesprochen werden - vielmehr soll ein Vertrauenswürdigkeits-Gebot festgeschrieben werden. Im BPR soll demnach der Grundsatz der öffentlichen Überprüfbarkeit technikneutral festgeschrieben werden.

## 2 Erwägungen der Kommission

Nationalrat Franz Grüter argumentiert, dass durch das in seiner Initiative 17.471 vorgeschlagene Moratorium für Versuche zur elektronischen Stimmabgabe die Suche nach neuen, besseren Systemen forciert würde. Die Kommission ist vom Gegenteil überzeugt: Indem in den Kantonen



Versuche durchgeführt werden, können wichtige Erkenntnisse für die Perfektionierung der Systeme gewonnen werden. Die vom Bund bereits bewilligten Versuche in den Kantonen sollen deshalb nicht gestoppt werden. Ein Moratorium würde nichts zur Verbesserung der Sicherheit der Systeme beitragen, sondern im Gegenteil die Weiterentwicklung der entsprechenden Technologien bremsen. Sicher hat eine öffentliche Diskussion über die Chancen und Risiken stattzufinden, bevor das E-Voting als dritter Stimmkanal etabliert werden soll. Dies wird mit der Vorlage ermöglicht, welche der Bundesrat gemäss seiner Ankündigung vom 27. Juni 2018 im Herbst in die Vernehmlassung geben wird. Diese Vorlage wird es auch ermöglichen, dass die nötigen Sicherheitsvorkehrungen auf Gesetzesstufe vorgeschrieben werden. Erst wenn die Bundesversammlung die Einzelheiten der Vorlage sowie die Ergebnisse der Vernehmlassung kennt, hat sie genügend Informationen, um das Sicherheitsrisiko abschätzen und über die definitive Einführung von E-Voting entscheiden zu können. Vorerst gilt es, die neuen Technologien nicht zu verbieten, sondern ihre Weiterentwicklung zu fördern.

Prima vista weder ein Verbot noch ein Moratorium verlangt die Initiative 18.420 von Nationalrat Balthasar Glättli, indem sie kein Technologieverbot im Gesetz verankern will, sondern ein Sicherheitsgebot. Bei genaueren Hinsehen kann aber festgestellt werden, dass die mit der Initiative verlangten Anforderungen kaum erfüllt werden können, sodass E-Voting-Systeme faktisch gar nicht angewendet werden können. So ist kaum vorstellbar, wie Stimm- und Wahlberechtigte "ohne besondere Sachkenntnis" die Verfahren zur Ermittlung von Wahl- und Abstimmungsergebnissen überprüfen können sollen, wenn elektronische Systeme verwendet werden. Auch ist nicht klar, was es bedeutet, wenn "alle wesentlichen Schritte zur Durchführung von Wahlen und Abstimmungen" der öffentlichen Überprüfbarkeit unterliegen. Die Kommission stellt sich die Frage, ob so das Wahl- und Stimmgeheimnis noch gewahrt werden kann. Auch ist zu fragen, ob die briefliche Stimmabgabe den von der Initiative gestellten Anforderungen an die Überprüfbarkeit genügt.

Die Minderheit der Kommission weist darauf hin, dass bei der Anwendung der elektronischen Stimmabgabe nur geringfügige Manipulationen vorgenommen werden müssen, um das Stimmergebnis wesentlich beeinflussen zu können. Dies im Gegensatz zu den herkömmlichen Methoden der Stimmabgabe, bei welchen hierfür ein grosser Effort geleistet werden müsste. Durch die in zahlreichen Kantonen vorgenommenen Versuche mit der elektronischen Stimmabgabe würde ein *Fait accompli* geschaffen, sodass die definitive Einführung fast nicht mehr verhindert werden könnte. Dies, obwohl die Anwendung der elektronischen Systeme nicht nur grosse Risiken, sondern auch kaum Nutzen bringen würde: Elektronisches Abstimmen sei in keiner Weise einfach, sodass – wie auch wissenschaftliche Untersuchungen bestätigt haben – keine Erhöhung der Stimmbeteiligung zu erwarten sei.