

Ständerat

Conseil des États

Consiglio degli Stati

Cussegli dals stadis



18.427 s Pa. Iv. Müller Damian. Ja zu E-Voting, aber Sicherheit kommt vor Tempo

18.468 n Pa. Iv. (Zanetti Claudio) Grüter. Marschhalt beim E-Voting

19.312 s Kt. Iv. GE. Entwicklung eines E-Voting-Systems durch den Bund oder die Kantone

Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 18. August 2020

Die Staatspolitische Kommission (SPK) des Ständerates hat an ihren Sitzungen vom 31. Januar und 18. August 2020 die vom Kanton Genf am 17. September 2019 eingereichte Standesinitiative und die vom ehemaligen Nationalrat Claudio Zanetti (übernommen von Nationalrat Grüter) am 4. Dezember 2018 eingereichte parlamentarische Initiative vorgeprüft. Die von Ständerat Damian Müller am 11. Juni 2018 eingereichte parlamentarische Initiative hat sie an ihren Sitzungen vom 11. Oktober 2018 sowie vom 31. Januar und 18. August 2020 vorgeprüft.

Mit den drei Initiativen werden verschiedene Vorgehensweisen bezüglich der Einführung des E-Votings auf Bundesebene vorgeschlagen:

Die Standesinitiative Genf (19.312) verlangt die Einsetzung eines Gremiums aus Vertretern von Bund und Kantonen, welches ein E-Voting System auf der Grundlage des Genfer Systems entwickeln und betreiben soll.

Die parlamentarische Initiative (Zanetti Claudio) Grüter (18.468) verlangt die Einstellung sämtlicher Versuche mit E-Voting, bis dass der Bundesrat in einem Bericht den Nachweis erbracht hat, dass die bestehenden Sicherheitsprobleme gelöst sind und das Parlament einen referendumsfähigen Beschluss über die Weiterführung gefasst hat.

Die parlamentarische Initiative Müller Damian (18.427) verlangt Verschärfungen der gesetzlichen Bestimmungen für den Testbetrieb mit E-Voting.



Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 11 zu 0 Stimmen und einer Enthaltung der Standesinitiative Genf (19.312) keine Folge zu geben.

Sie beantragt mit 10 zu 2 Stimmen der parlamentarischen Initiative (Zanetti Claudio) Grüter (18.468) keine Folge zu geben.

Sie beantragt mit 8 zu 0 Stimmen bei 4 Enthaltungen der parlamentarischen Initiative Müller Damian (18.427) keine Folge zu geben.

Berichterstattung: Caroni

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Andrea Caroni

Inhalt des Berichtes

- 1 Texte und Begründungen
- 2 Stand der Vorprüfung
- 3 Erwägungen der Kommission



1 Texte und Begründungen

1.1 Texte

[18.427]

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

Das Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR) ist folgendermassen zu ändern:

1. Im Testbetrieb von E-Voting sollen höchstens 30 Prozent des kantonalen Elektorats zur elektronischen Stimmabgabe zugelassen werden.
2. Es müssen statistische Plausibilitätskontrollen durch die Kantone, die E-Voting nutzen, durchgeführt werden.
3. Es müssen mindestens zwei E-Voting-Systeme im Einsatz stehen.
4. Maximal zwei Drittel der Kantone und Halbkantone dürfen E-Voting im Testbetrieb einführen.

[18.468]

Sämtliche Versuche und Projekte im Zusammenhang mit der elektronischen Stimmabgabe bei Wahlen und Abstimmungen (sogenanntes E-Voting) sind einzustellen, bis der Bundesrat in einem Bericht nachweist, dass die bestehenden Sicherheitsprobleme gelöst sind, und er darzulegen vermag, dass E-Voting einem Bedürfnis entspricht, für das die Bürgerinnen und Bürger bereit sind, die damit verbundenen Mehrkosten zu tragen.

Die Bundesversammlung entscheidet in einem referendumsfähigen Bundesbeschluss über die Wiederaufnahme von E-Voting.

[19.312]

Der Grosse Rat des Kantons Genf fordert die Bundesversammlung auf, gesetzgeberisch für die Schaffung eines Gremiums zu sorgen, in welchem der Bund und die Kantone vertreten sind und das damit beauftragt wird, auf der Grundlage des in Genf entwickelten Systems ein Open-Source-E-Voting-System zu entwickeln und zu betreiben. Dieses System soll vollständig von der öffentlichen Hand kontrolliert werden und eine individuelle und allgemeine Überprüfung des Wahlvorgangs ermöglichen.

1.2 Begründungen

[18.427]

Dem Bundesgesetz über die politischen Rechte soll Rechnung getragen werden. Artikel 8a Absatz 1 besagt, dass die elektronische Stimmabgabe im Versuchsbetrieb ist und der Bundesrat die alleinige Kontrolle über die Definition des Versuchsbetriebes hat. Diesem Versuchsbetrieb müssen klare Limiten gesetzt werden, die auch einem Versuchsbetrieb und nicht einer schlechenden Überführung in den ordentlichen Betrieb entsprechen.

Jüngst wurden im Zusammenhang mit E-Voting vermehrt Sicherheitsbedenken geäussert und Verbote gefordert. In Artikel 27f der Verordnung über die politischen Rechte (VPR) wird für den Testbetrieb eine Limite von 50 Prozent des kantonalen Elektorats plus Auslandschweizer vorgesehen. Dies geht weit über einen Testbetrieb hinaus. Mit den folgenden Vorgaben soll die Sicherheit massgeblich erhöht werden, und das macht ein Verbot von E-Voting, wie von gewissen Kreisen gefordert, überflüssig.

Zu Ziffer 1: Im Testbetrieb sollen weiterhin nur 30 Prozent des Elektorats eines Kantons Zugang zur elektronischen Stimmabgabe haben. Die Erhöhung auf 50 Prozent würde den Rahmen eines Testbetriebs überschreiten und zu einer schlechenden Überführung in den ordentlichen Betrieb führen.



Zu Ziffer 2: Kantone, die E-Voting einsetzen, stellen sicher, dass die Ergebnisse insbesondere der elektronischen Stimmabgabe durch statistische Verfahren auf ihre Plausibilität überprüft werden. Weichen z. B. die E-Voting-Abstimmungsresultate von jenen der anderen Abstimmungskanäle um mehr als 20 Prozent ab, muss diese Auffälligkeit abgeklärt werden.

Zu Ziffer 3: In der Testphase sollen über alle Kantone verteilt zwingend zwei Systeme im Einsatz sein. Das heisst pro Kanton ein System, aber gesamthaft zwei im Einsatz. Die Wahrscheinlichkeit einer Manipulation sinkt mit der steigenden Anzahl Systeme, denn Hacker müssten zwei Systeme angreifen.

Zu Ziffer 4: Wenn maximal zwei Drittel der Kantone und Halbkantone E-Voting einführen, verringert sich die Wahrscheinlichkeit, dass das Ständemehr beeinflusst werden kann, und gleichzeitig wird das Manipulationsausmass eingeschränkt.

[18.468]

Fast täglich erreichen uns aus aller Welt Nachrichten über Sicherheitslücken in IT-Systemen und erfolgreiche Hackerattacken. Während sich rein wirtschaftlicher Schaden versichern lässt, ist der Schaden für unsere direkte Demokratie - der Verlust des Vertrauens in die Korrektheit des ermittelten Abstimmungs- und Wahlergebnisses - praktisch irreparabel.

Aus unerklärlichen Gründen ist die Bundeskanzlei vor wenigen Monaten von der Devise "Sicherheit vor Geschwindigkeit!" abgerückt und forciert E-Voting seither. Die Ankündigung des Pionierkantons Genf, sein E-Voting-Portal wegen überbordender Kosten zu stoppen, ist vor diesem Hintergrund mehr als nur ein Rückschlag. Hinzu kommt, dass mit diesem Entscheid auch die der Sicherheit dienende Redundanz verschiedener E-Voting-Systeme entfällt, wodurch sich die Möglichkeiten eines Angriffs wesentlich erhöhen. Dieser Zustand könnte sogar bald gesetzeswidrig sein. Im Oktober hat die Staatspolitische Kommission des Ständerates einer parlamentarischen Initiative Müller Damian Folge gegeben. Gefordert wird eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte. Im Gesetz soll neu festgehalten werden, dass während der Testphase über alle Kantone verteilt zwingend zwei Systeme im Einsatz sein müssen ("NZZ" vom 28.11.18).

Bereits wird in mehreren Kantonen in überparteilichen Vorstössen ein Stopp von E-Voting oder zumindest ein Moratorium gefordert. Auch andere Staaten gelangten zu dieser Einschätzung: Neben Deutschland (2009) sprachen sich unter anderem auch Norwegen (2014), Frankreich (2017) und Finnland (2017) gegen die Einführung von E-Voting aus.

[19.312]

Der Grosse Rat reicht diese Initiative vor dem Hintergrund ein, dass:

- der Genfer Staatsrat am 28. November 2018 den Abbruch der Entwicklung des Genfer E-Voting-Systems angekündigt hat;
- dieser Abbruch der Entwicklung des einzigen von der öffentlichen Hand kontrollierten Systems in der Schweiz ein Ende bereitet und den Kantonen somit nur das von der Post betriebene und vom spanischen Unternehmen Scytl entwickelte System zur Verfügung steht;
- es im Hinblick auf den Datenschutz, das Risiko der Einmischung und die Überprüfbarkeit des Wahlvorgangs problematisch ist, dass das einzige in der Schweiz verfügbare System von Aktiengesellschaften entwickelt wird, von denen eine aus dem Ausland stammt, und dies zu Widerstand gegen das E-Voting führt;
- das Gewinnstreben der Systemeigentümer zwangsläufig dazu führt, dass diese nicht vollständig transparent sein können bezüglich der Funktionsweise ihres Systems, ohne ihren Wettbewerbsvorteil zu verlieren;
- die vollständige Transparenz des E-Voting-Systems eine unerlässliche Voraussetzung für die Sicherheit des E-Votings ist und diese nur mit einem Open-Source-System möglich ist, welches eine individuelle und allgemeine Überprüfung des Systems und des Wahlvorgangs zulässt;



- die Entwicklung eines E-Voting-Systems ein verfassungsmässiges demokratisches Grundrecht betrifft und zu den hoheitlichen Aufgaben der öffentlichen Hand gehört;
- diese Entwicklung teuer ist und ihre Finanzierung im Rahmen des Möglichen vom Bund oder nötigenfalls von den Kantonen zu tragen ist;
- der Kanton Genf, anfänglich mit Unterstützung des Bundes, bereits 6,7 Millionen Franken in die Entwicklung seines Systems investiert hat und es nicht wirtschaftlich wäre, dieses nicht weiterzuentwickeln.

2 Stand der Vorprüfung

Die Standesinitiative Genf (19.312) wurde der SPK als Kommission des Erstrates zur Vorprüfung zugewiesen.

Der parlamentarischen Initiative (Zanetti Claudio) Grüter (18.468) hat der Nationalrat entgegen dem Antrag seiner vorberatenden Kommission am 9. Dezember 2019 mit 100 zu 75 Stimmen bei 7 Enthaltungen Folge gegeben. Die Kommission hat somit gemäss Artikel 109 Absatz 3 ParlG zu entscheiden, ob sie dem Nationalrat zustimmt, oder sie ihrem Rat beantragt, der Initiative keine Folge zu geben.

Der parlamentarischen Initiative Müller Damian (18.427) hatte die Kommission am 11. Oktober 2018 mit 7 zu 4 Stimmen und einer Enthaltung Folge gegeben. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates hat jedoch diesem Beschluss am 10. Oktober 2019 mit 14 zu 4 Stimmen bei 7 Enthaltungen nicht zugestimmt. Die Kommission hat somit gemäss Artikel 109 Absatz 3 ParlG ihrem Rat Antrag zu stellen, ob sie der Initiative Folge gibt oder nicht.

3 Erwägungen der Kommission

Die Kommission hat an ihrer Sitzung vom 31. Januar 2020 eine Vertretung des Kantons Genf angehört und eine erste Aussprache über die drei Initiativen geführt. Dabei hat sie sich von einer Vertretung der Bundeskanzlei über den aktuellen Stand der Arbeiten betreffend Einführung des elektronischen Stimmkanals informieren lassen. Um das Bild abzurunden, hat die Kommission zudem beschlossen, noch eine Vertretung der Staatsschreiberkonferenz anzuhören. Diese Anhörung wurde am 18. August 2020 durchgeführt, bevor die Kommission über die drei Initiativen Beschluss fasste.

Da im Moment noch Sicherheitsprobleme bestehen, hat der Bundesrat am 26. Juni 2019 entschieden, vorläufig auf die Überführung der elektronischen Stimmabgabe in den ordentlichen Betrieb zu verzichten. Zudem hat der Bundesrat die Bundeskanzlei beauftragt, bis Ende 2020 mit den Kantonen eine Neuausrichtung des Versuchsbetriebs zu konzipieren. Angestrebt wird ein stabiler Versuchsbetrieb mit E-Voting-Systemen der neusten Generation, die vollständig verifizierbar sind. Die Verifizierbarkeit erlaubt es, Manipulationen an den elektronisch abgegebenen Stimmen festzustellen. Am 23. Juni 2020 informierte die Bundeskanzlei die Medien darüber, dass im Moment die rechtlichen und technischen Grundlagen für den Versuchsbetrieb überarbeitet werden. Zu diesem Zweck stehen Bund und Kantone derzeit in einem intensiven Dialog mit Expertinnen und Experten aus verschiedenen Disziplinen.

Die Kommission konnte somit zur Kenntnis nehmen, dass im Moment de facto ein Moratorium bezüglich der Einführung von E-Voting besteht und allfällige neue Versuche strengeren Anforderungen als bisher genügen müssen. Sind die technischen und rechtlichen Voraussetzungen gegeben, erachtet es die Kommission als richtig, dass Versuche dereinst wieder möglich sein sollen. Es ist aber wichtig, dass dieser Prozess vom Parlament kritisch begleitet wird. Die Kommission wird



sich deshalb zu allenfalls notwendigen Verordnungsänderungen für die Wiederaufnahme dieses Versuchsbetriebs konsultieren lassen.

Vor diesem Hintergrund erachtet es die Kommission als nicht notwendig, der parlamentarischen Initiative (Zanetti Claudio) Grüter (18.468) Folge zu geben: Es besteht faktisch ein Moratorium und die zuständigen Kommissionen werden Gelegenheit haben, sich zu den rechtlichen Voraussetzungen für erneute Tests zu äussern. Zusätzliche Vorgaben hinsichtlich allfälliger referendumspflichtiger Bundesbeschlüsse erachtet die Kommission aktuell als nicht notwendig.

Entsprechend liegt es im Moment auch nicht am Parlament, neue gesetzliche Anforderungen an die Versuchsbetriebe auszuarbeiten, wie dies die parlamentarische Initiative Müller Damian (18.427) verlangt. Die Kommission wurde darüber informiert, dass ein neu konzipierter Versuchsbetrieb strengeren Sicherheitsanforderungen, wie sie auch in der parlamentarischen Initiative von Damian Müller formuliert werden, genügen muss. Namentlich eine Fixierung von mindestens zwei Systemen wäre jedoch allenfalls eine unüberwindbare Hürde. Der Initiant war denn auch bereit, seine Initiative zurückzuziehen. Die Kommission hatte dieser Initiative allerdings am 11. Oktober 2018 Folge gegeben, so dass gemäss Artikel 73 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes der Rat entscheiden muss. Die Kommission hält dazu fest, dass sie ihren damaligen Entscheid noch unter der Annahme gefällt, dass die elektronische Stimmabgabe schon bald als ordentlicher Stimmkanal eingeführt würde. Davon ist der Bundesrat wie oben dargelegt nach einer negativen Vernehmlassung inzwischen abgekommen.

Schliesslich erachtet es die Kommission auch nicht als sinnvoll, dass sich der Bund an der Entwicklung eines bestimmten Systems beteiligt oder dass der Bund ein bestimmtes System favorisiert. Die Wahl des Systems sollte den Kantonen überlassen werden. Die Kommission lehnt deshalb die Standesinitiative des Kantons Genf ab.