

Bundeskanzlei
Herr Walter Thurnherr

Ausschliesslich per Mail an:
Evelyn.mayer@bk.admin.ch

18. August 2021

Vernehmlassungsantwort: Änderung der Verordnung über die politischen Rechte (E-VPR) und der Verordnung der BK über die elektronische Stimmabgabe (E-VEleS). Umsetzung Neuausrichtung des Versuchsbetriebs

Sehr geehrter Herr Bundeskanzler Thurnherr, Sehr geehrte Frau Mayer,
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu oben genanntem Geschäft Stellung zu beziehen, und nehmen diese gerne innerhalb der angesetzten Frist wahr.

Swico ist der Wirtschaftsverband der Digitalisierer und vertritt die Interessen etablierter Unternehmen sowie auch Start-ups in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Swico zählt über 650 Mitglieder aus der ICT- und Internet-Branche. Diese Unternehmen beschäftigen 56'000 Mitarbeitende und erwirtschaften jährlich einen Umsatz von 40 Milliarden Franken. Neben Interessenvertretung betreibt Swico das nationale Rücknahmesystem «Swico Recycling» für Elektronikaltgeräte.

Wir begrüßen die Stossrichtung der Vorlage, zumal es sich um einen begrenzten Versuchsbetrieb für E-Voting und nicht um die ausgedehnte Einführung handelt. Für Swico gilt «Sicherheit vor Tempo»: der eingeschlagene Weg des etappenweisen Vorgehens, des Einbezugs der Wissenschaft sowie des Dialogs mit der Bevölkerung ist richtig und zielführend. Wir stellen höchste Anforderungen an die Vertrauensbildung.

1) Allgemeine Vorbemerkungen

Das Ziel des Bundesrates, wonach die Kantone wieder **begrenzte** Versuche mit der elektronischen Stimmabgabe in kleinem Umfang durchführen können, adressiert die Sicherheitsbedenken und ermöglicht gleichzeitig den Fortschritt. Swico teilt die fundamentale Ablehnung oder die Forderung nach einem vollständigen Moratorium gewisser Kreise gegenüber E-Voting nicht. Die Skepsis und die geäusserten Bedenken in Bezug auf die Sicherheit müssen aber sehr ernst genommen werden.

Ausdrücklich begrüßen wir den Einbezug der **Wissenschaft** sowie den Dialog mit der **Bevölkerung**. Wichtig ist, dass der Wissensdialog mit den Experten und Expertinnen institutionell weitergeführt wird um die Sicherheitsaspekte, die Weiterentwicklung des Systems sowie sozialwissenschaftliche Bereiche und somit auch die Vertrauensbildung weiter zu begleiten und zu analysieren.

Wir begrüßen zudem ausdrücklich den Fokus auf Stärkung der Sicherheit und insbesondere das stetige **Bug Bounty Programm** zur Erhöhung der Sicherheit und Vertrauensbildung.

Vorbehalte hat Swico gegenüber der vorgesehenen **freien Systemwahl der Kantone**. Dies erhöht die Unwägbarkeiten und den Kontrollaufwand und schafft eine unübersichtliche Zersplitterungssituation. Eine Zentralisierung ist besser geeignet, um die Konsistenz der Versuchsanalyse zu ermöglichen und damit die geforderte Glaubwürdigkeit zu erreichen. Wir sehen einen Widerspruch, da die Vorlage sich für ein koordiniertes Vorgehen (auch im Bereich Sicherheitsstandards) ausspricht, zugleich aber eine Aufteilung zwischen Bund und Kantonen vornimmt, respektive den Kantonen die freie Wahl des Systems überlässt.

Ausserdem stellt sich die Frage nach dem geeigneten Anbieter des oder der Systeme. Wie der erläuternde Bericht ausführt, ist die Post derzeit die einzige Anbieterin eines E-Voting Systems. Aufgrund der Erfahrungen in Zusammenhang mit der Abstimmung über die E-ID stellen wir fest, dass die Bevölkerung ein staatliches Angebot wohl bevorzugen würde. Wir schlagen daher vor, dass die Bundeskanzlei die **Entwicklung eines staatlichen Systems** prüft, das den Kantonen angeboten werden kann. Auf alle Fälle sollte die Bundeskanzlei als verantwortliche Stelle auftreten, auch wenn der Betrieb schliesslich an die Post oder einen weiteren Leistungserbringer ausgelagert wird.

Ungeachtet des Anbieters ist Swico der Ansicht, dass das E-Voting Systemangebot auf **Open Source** Basis auszugestaltet ist, da lediglich eine Offenlegung des Quellcodes keine ausreichende Akzeptanz findet.

Generell halten wir fest, dass die Zivilgesellschaft an das E-Voting **höhere Anforderungen** stellt als bei analogen Wahlen und Abstimmungen. Die heute bestehenden Abstimmungs- und Verifizierungsverfahren für den schriftlichen Prozess schliessen Manipulation nicht aus.

2) Darlegung ausgewählter Vorteile von E-Voting

Der in den Medien häufig diskutierte Vorteil für **Auslandschweizer und Auslandschweizerinnen** liegt auf der Hand. Die schweizerische Gesellschaft internationalisiert sich. Immer mehr Schweizer und Schweizerinnen halten sich im Verlauf ihrer beruflichen oder privaten Laufbahn für einen kürzeren oder längeren Zeitraum im Ausland auf. Viele kehren danach wieder in die Schweiz zurück. Es ist deshalb richtig, dass ihnen die Bundesverfassung auch während ihres Auslandsaufenthalts die Wahrnehmung ihrer politischen Rechte zusichert. Dies ist heute oft nicht der Fall, da die Wahl- und Stimmunterlagen nach wie vor oft zu spät eintreffen. Ein E-Mail Versand ist keinerlei Alternative.

Allgemein bekannt ist, dass bei Wahlen und Abstimmung jeweils eine hohe Anzahl an **ungültigen Wahl- und Stimmzetteln** eingeht¹. Mittels E-Voting liesse sich der hohe Anteil an ungültigen Stimmen eliminieren und es könnte dem Wählerwillen besser entsprochen werden: bei einem elektronischen System können Regeln hinterlegt werden, die sicherstellen, dass nur richtig kumuliert und panaschiert wird, sowie Spassaktionen von Wählern, die Phantasienamen für Ämter hinterlegen, verhindert werden können.

Insbesondere die **jüngere Wählergeneration** ist teilweise schwierig für die Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen zu motivieren. Kann ein einfaches, benutzerfreundliches und verständliches System angeboten werden, so dürfte dies gewinnbringend eingesetzt werden können. Eine Studie im Kanton Zürich zum E-Voting Testbetrieb² hatte bei der jüngeren Generation die Substitution auf den digitalen Kanal festgestellt. Eine Mehrbeteiligung kann hier durch eine positive und einfache Nutzererfahrung erreicht werden. Gewisse Teile der Zivilgesellschaft gehen jedoch davon aus, dass die positiven Effekte der entsprechenden Studie nicht messbar gewesen sind und die Bewerkstellung einer positiven Nutzererfahrung ein schwieriges Unterfangen ist, das den Prozess im Vergleich zum schriftlichen Wahl- und Abstimmungsverfahren kaum vereinfacht.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die **Nachvollziehbarkeit** und Transparenz für den einzelnen Bürger. Bei der brieflichen Abstimmung verfügt der Einzelne über keine Sicherheit, ob das Stimmcouvert bei der Gemeinde eingetroffen ist, ob seine Stimme effektiv gezählt, der Briefkasten rechtzeitig geleert wurde und dergleichen. Bei elektronischen Abstimmungen erhält man hingegen eine Art «Quittung» und somit eine Bestätigung des Systems, dass eine Stimme eingetroffen ist und gezählt wird, so wie es ein Wähler oder eine Wählerin wünscht. **Die individuelle Verifizierbarkeit ist technisch machbar.**

3) Einzelne Gesetzesbestimmungen

Nachfolgend wird im Detail auf einzelne Bestimmungen der Vernehmlassungsvorlage eingegangen.

Gemäss **Art. 27e Abs. 1 E-VPR** muss der Kanton, der eine Grundbewilligung erhalten hat pro Urnengang bei der Bundeskanzlei eine Zulassung für die elektronische Stimmgabe ersuchen. Dies fällt aus Sicht von Swico unnötig aufwändig aus, wenn zwischen zwei Urnengängen weder Änderungen am System angebracht noch Auffälligkeiten beim vorangehenden Urnengang zutage gebracht wurden. Als zielführender erachten wir eine Zulassung nach jeder erfolgten Anpassung des Systems.

¹ Beispiel: Stadtzürcher Wahlen im März 2018. 26 % der Wahlzettel sind ungültig eingegangen. Im Stadtkreis 12 Schwamendingen waren von 7601 eingegangenen Wahlzetteln 41 %, also 3100 Wahlzettel ungültig ([Quelle](#))

² Kanton Zürich, Evaluation der E-Voting Testphase im Kanton Zürich 2008-2001([Quelle](#)).

Art. 27f E-VPR setzt im Rahmen des kantonalen Elektorats eine 30 % Obergrenze für die elektronische Stimmabgabe, sowie eine 10 % Grenze für das gesamtschweizerische Elektorat. Mit der Deckelung von 30 % auf Kantonsstufe und 10 % auf Bundesstufe schafft man unnötige Schwankungen: Wäre mit wenigen grossen Kantonen bereits 10 % des Bundeselektorats erreicht, entfällt die Möglichkeit für andere Kantone ihre Versuchsbetriebe zu starten oder weiterzuentwickeln, sofern nicht weitere Kantonalkontingente abgesenkt werden. Um diesen Umstand zu vermeiden, wäre beispielsweise eine 20 % Kantonal- in Kombination mit einer 20 % Bundesgrenze sinnvoll.

Die Vernehmlassungsvorlage überlässt den Kantonen eine freie Systemwahl. Dies bringt eine freie Wahl der Kontroll- und Plausibilisierungsmethoden mit sich, was eine unübersichtliche Lage schafft. Die Konsistenz und Vergleichbarkeit der Sicherheitsstandards wird vermindert und das Vertrauen gefährdet. In **Art. 27i E-VPR** sollte aus diesem Grund zumindest einheitliche Minimalanforderungen an die Plausibilisierung gestellt werden.

Art. 27i Abs. 3 und 4 E-VPR hält fest, dass die Bundeskanzlei die Einzelheiten der Evaluation und die Anforderungen an die unabhängigen Stellen regelt. Zudem legt sie fest, welche Evaluationen sie direkt in Auftrag gibt und welche der Kanton zuständig ist. Swico begrüsst, dass die Bundeskanzlei mehr Verantwortung übernimmt. Gleichzeitig ist die angestrebte Rolle bei der Prüfung von 26 Systemen in der Praxis vermutlich kaum möglich.

Swico begrüsst die Bestimmungen in **Art. 27m Abs. E-VPR** ausdrücklich. Gemäss **Abs. 1** dieser Bestimmungen sorgen Bundeskanzlei und Kantone, die Versuche durchführen, für den Einbezug der Öffentlichkeit und Fachkreise und setzen Anreize für die Mitwirkung. Dialog und Mitsprache der Öffentlichkeit stärken die Vertrauensbildung. Diese Art von Mitwirkung ist nicht mit der Partizipation an E-Voting selbst gleichzusetzen: die Bestimmung fokussiert auf den Einbezug in den Dialog über Funktionsweise, Sicherheitseigenschaften und wesentliche betriebliche Abläufe. Es sind somit explizite Anreize für die Mitwirkung am Dialog, nicht für das Wahrnehmen des elektronischen Stimm- und Wahlrechts zu setzen. Der Titel der Bestimmung «Einbezug und Information der Öffentlichkeit» könnte entsprechend mit «Dialog» oder «Mitgestaltung» substituiert werden, damit der partizipative Gedanke noch besser zum Ausdruck kommt.

Kritisch stehen wir hingegen **Art. 27m Abs. 4 E-VPR** gegenüber: demnach müssen alle wichtigen behördlichen Vorgänge bei der Abwicklung eines Urnengangs mit der elektronischen Stimmabgabe einer Vertretung der Stimmberechtigten zugänglich sein. Die in der Praxis wechselnde Besetzung der Wahlbüros führt zu mangelnder Konsistenz und Fachwissen. Vorteilhafter würde das Aufstellen einer ständigen Kommission ausfallen. Zudem sollten Ausnahmen vom Zugang der Veröffentlichung in der Verordnung abschliessend aufgezählt werden.

4) Übergeordnete Bemerkungen technischer Natur

- **Technische Machbarkeit der individuellen und universellen Verifizierbarkeit und Wahrung des Stimmgeheimnisses**

Bei der individuellen Verifizierbarkeit geht es darum, die eigene Stimm- und Wahlabgabe nachvollzuziehen. Bei der Universellen geht um die Überprüfung des Gesamtergebnisses. Es ist zwischen der Gewährleistung der Anonymität und allgemeinen Sicherheitsfragen zu unterscheiden. Die Gewährleistung der **Anonymität** ist nach Ansicht von Swico **grundsätzlich technisch machbar**. Der Sachverhalt verhält sich bei der brieflichen Stimmabgabe aber gleich, es bleibt immer ein geringes Restrisiko bestehen. Zentral ist deshalb bei dieser Frage das Vertrauen in die Behörden. Gewisse Teile der Zivilgesellschaft sind der Ansicht, dass die Verifizierung ohne Verletzung des Wahl- und Abstimmungsgeheimnisses nicht möglich ist und ein unlösbarer demokratiepolitischer Konflikt vorliegt.

Bei der allgemeinen **Sicherheit** verhält es sich gleich – es handelt sich um eine Vertrauensfrage, eine grundsätzlich vorhandene technische Machbarkeit und ein gewisses Restrisiko. Auf jeden Fall muss das demokratische Ergebnis unantastbar bleiben.

- **Fehlende Regelung bei berechtigten Zweifeln an ungültiger elektronischer Wahl und Abstimmung**

Bereits heute nehmen die Kantone Prognosen vor, welche Resultate für Wahlen- und Abstimmungen in den einzelnen Gemeinden erwartet werden. Der Übermittlungsmechanismus der Resultate von den Gemeinden an den Kanton stellt eine Überprüfung dar. Entsprechen die Resultate aus den Gemeinden nicht den kantonalen Prognosen, greift die Prognose als Verifizierung auf der Gegenseite. Die Frage ist, welche Werteschwellen für diesen Mechanismus bei E-Voting angesetzt werden sollen.

Teile der Zivilgesellschaft sind der Meinung, dass hunderte erfolgreiche elektronische Versuche behauptet wurden, aber keine objektive Nachvollziehbarkeit besteht, ob diese effektiv erfolgreich verlaufen seien. Die bisherigen Anbieter hätten aus Reputationsgründen ein Interesse, die vorliegende Problematik zu vertuschen. Es handle sich um ein Glaubwürdigkeitsproblem – die Konstellation zwischen der Bundeskanzlei und den Kantonen verhindere eine adäquate Reaktion.

Swico ist der Ansicht, dass der Fall von berechtigten Zweifeln an einer elektronischen Wahl- und Abstimmung nochmals gewürdigt werden sollte, allenfalls in Analogie zum bereits heute bestehenden Überprüfungsmechanismus.

- **Schweizerische Post als autonome Systemanbieterin problematisch**

Die Vertrauensbildung in den elektronischen Wahl- und Abstimmungsbetrieb ist eine Verantwortung der öffentlichen Hand. Die Frage ist jedoch, inwiefern die Post noch als Konstrukt der öffentlichen Hand anzusehen ist bzw. wie die künftigen Entwicklungen ausfallen werden. Rücksichtnehmend auf Bedenken der Bevölkerung ist zu prüfen, ob der Staat ein schweizweites E-Voting System entwickeln und anbieten sollte.

Wie bereits einleitend erwähnt, ist das E-Voting System unserer Ansicht nach unabhängig vom Anbieter aufgrund von **Open Source** Software auszugestalten. Diesbezüglich sehen wir keine Alternativlösungen und weisen darauf hin, dass eine Open Source Lizenz nicht mit einem generellen Einblick in den Code gleichgesetzt werden kann.

5) E-Voting und die Zivilgesellschaft

Eine Untersuchung des Zentrums für Demokratie Aarau aus dem Jahr 2016 zeigt³, dass E-Voting bei der Schweizer Bevölkerung auf breite Zustimmung stösst: 69 % der Bevölkerung würden die Einführung von E-Voting begrüßen. Vor allem die 18 bis 44-jährigen drängen darauf. Die Gruppe der Digital Natives wächst schnell weiter an und die Stimmen derjenigen, die moderne und zeitgemässe Abstimmungsmöglichkeiten fordern, werden in nächster Zeit weiter zunehmen. Dieselbe Untersuchung zeigt, dass vor allem diejenigen gegenüber E-Voting skeptisch sind, die selbst noch keine Erfahrungen damit gemacht haben. Dies spricht für die weiteren Versuche mit E-Voting, um das Vertrauen in die Technologie zu erhöhen.

Gewisse Teile der Zivilgesellschaft haben hingegen keinen Glauben mehr daran, dass das E-Voting System jemals eingeführt wird, da Versuche seit 20 Jahren gemacht werden und die vorliegende Vorlage zum Scheitern verurteilt sei. Andere digitale Baustellen müssten dringender angegangen werden, so die Digitalisierung von Vernehmlassungsverfahren. Es müsse ein «echter» Einbezug der Bevölkerung stattfinden.

6) Fazit

Wir begrüßen die Möglichkeit des begrenzten Versuchsbetriebs. Der begrenzte Versuchsbetrieb ist geeignet, Verbesserungspotenziale zu untersuchen und die Vertrauensschaffung zu fördern. Wir sehen die Vertrauensschaffung als gefährdet an, sofern die fragmentierten Zuständigkeiten zwischen Kantonen und Bund beibehalten werden und die Hauptzuständigkeit für den Betrieb nicht bei einer zentralisierten Stelle beim Bund, sondern bei der Post liegt.

³ Zentrum für Demokratie Aarau, «Breite Unterstützung für E-Voting trotz Sicherheitsbedenken», 2016, ([Quelle](#))

Wir bedanken und bestens für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen bei Rückfragen gerne zur Verfügung.

Swico



Andreas Knöpfli
Präsident



Ivette Djonova
Head Legal & Public Affairs