



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

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

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

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

Erweitertes Beschlussprotokoll

2. Sitzung Expertengruppe elektronische Stimmabgabe (EXVE)

Datum: Montag, 30. Oktober 2017
Zeit: 14:15–16:45 Uhr
Ort: Sitzungszimmer 340 EDA, 3. Stock BHW

Traktanden		Unterlagen
1.	Begrüssung und Protokoll Kickoff-Sitzung vom 25.08.2017	- Protokoll Kickoff-Sitzung mit Folien
2.	Zusammenfassung Ergebnisse Kickoff	keine
3.	Definition Eckwerte ordentlicher Betrieb <ul style="list-style-type: none">- Festlegung Eckwerte ordentlicher Betrieb- Definition Bewilligungs- und Zulassungsverfahren	<ul style="list-style-type: none">- Ergänztes Arbeitspapier 1: Eckwerte ordentlicher Betrieb- Ergänztes Arbeitspapier 2: Bewilligungs- und Zulassungsverfahren de lege ferenda- Zusatzpapier zum Kontrollzyklus E-Voting im Versuchsbetrieb
4.	Dematerialisierung <ul style="list-style-type: none">- Vorstellung erster Überlegungen	- Arbeitspapier 3: Dematerialisierung der Stimmabgabe
5.	Weiteres Vorgehen, Aufträge	keine

Anwesend:

Expertinnen und Experten:

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

BK:

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

Entschuldigt:

- CHRISTOPHE GENOUD (GE)

1. Begrüssung und Protokoll der Kickoff-Sitzung vom 25. August 2017

Barbara Perriard begrüsst die Anwesenden, vermeldet die Entschuldigung (Christoph Genoud) und stellt die Traktandenliste, die zusammen mit den Sitzungsunterlagen mit der Einladung am 23. Oktober 2017 versandt worden ist, zur Disposition. Es liegen keine Anträge vor.

Beschluss

- Die Traktanden werden wie vorgeschlagen verabschiedet.
- Das Protokoll vom 25. August 2017 wird verdankt und genehmigt.

2. Zusammenfassung der Ergebnisse der Kickoff-Sitzung

Barbara Perriard übergibt das Wort an Mirjam Hostettler, welche die wichtigsten Beschlüsse vom 25. August 2017 kurz präsentiert und zusammenfasst. Im Arbeitspapier 1 sind diese im Änderungsmodus erkennbar.

Die nachstehenden Themen werden der Gruppe zur Diskussion unterbreitet:

- Zeitpunkt der Urnenschliessung
- Bedarf nach Begrenzungen beim Einsatz der elektronischen Stimmabgabe
- Informationen zuhanden der Stimmberechtigten
- Modalitäten rund um die Ergebnisübermittlung.

Diskussion

Die Diskussion zeigt, dass die Ausgestaltung der in Arbeitspapier 1 festgehaltenen „Mehrproduktstrategie“ unterschiedlich interpretiert werden kann. Es stellt sich die Frage, ob die Umsetzung der Mehrproduktstrategie im Bedarfsfall auch Markteingriffe seitens der Behörden erfordern würde.

Beschluss

Konsens:

- Die Kantone beschaffen die Systeme am Markt. Die Regulierung des Bundes erfolgt über Erfüllung der Sicherheitsanforderungen. Der Bund erteilt die Bewilligung dann, wenn diese die gesetzlichen Anforderungen erfüllen.
- Die Mehrproduktstrategie wird primär als Risikominimierungsmassnahme verstanden. Die Wichtigkeit dieses Aspekts müssen Bund und Kantone im Fall einer Monopolsituation gemeinsam klären.
- Aus der Mehrproduktstrategie können nicht zwingend behördliche Markteingriffe abgeleitet werden, namentlich auch dann nicht, wenn es um die Verhinderung einer Monopolstellung geht.
- Es soll auch langfristig kein Bundessystem geben.

3. Definition Eckwerte ordentlicher Betrieb

3.1 Bewilligungsverfahren: Diskussion zu verschiedenen Varianten

Beat Kuoni stellt auf Basis von Arbeitspapier 2 kurz die verschiedenen möglichen Varianten eines künftigen Bewilligungsverfahrens vor. Das Dokument wurde aufgrund der Diskussionen an der ersten Sitzung vom 25. August 2017 mit Variante D ergänzt. Ziel der anschließenden Diskussion ist es, Gedanken anzuregen, wie die Aufsicht des Bundes im ordentlichen Betrieb ausgestaltet werden soll. Als Eckwerte gelten, dass dem Bund weiterhin eine Kontrollfunktion zukommt und das Verfahren verschlankt werden soll.

Diskussion der einzelnen Varianten

Variante A (reduziertes zweistufiges Bewilligungsverfahren)

- Ist als „konservativste“ Variante zu nah am jetzigen Versuchsbetrieb.

Variante B (einstufiges Bewilligungsverfahren durch die BK, Delegation)

- Diskussion zu Rechtsschutzfragen. Namentlich wird erörtert, ob positive Verfügungen der BK anfechtbar wären und somit Risiken für die Organisation und Durchführung von Wahlen und Abstimmungen bestehen.

Variante C (Verzicht auf Bewilligungsverfahren)

- Ein gänzlicher Verzicht auf ein Bewilligungsverfahren erscheint zum heutigen Zeitpunkt als zu radikal und nicht mehrheitsfähig.
- Diskussion zur Bringschuld der Kantone resp. faktischen Holschuld des Bundes.
- Auch bei einem Verzicht auf ein Bewilligungsverfahren gilt es auf geeigneter Normstufe die Frage zu regeln, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen Interventionen auf Stufe Bund vorgesehen werden sollen.

Variante D (einmalige Bewilligung durch den Bundesrat)

- Es wird kritisiert, dass die Bewilligung unbefristet ausgestellt werden soll. Dies auch hinsichtlich den Tatsachen, dass die Zertifizierung jeweils für eine befristete Dauer erfolgt und dass damit der politische Rückhalt zu wenig gegeben ist.
- Die Interventionsmöglichkeiten des Bundes für Sistierung oder Entzug der Grundbewilligung müssen definiert werden (z.B. beim Entzug des Zertifikats).

Von Varianten losgelöste Diskussion

Braucht es eine neue Variante, bei welcher der Bund ein System und nicht den Einsatz dessen in einem Kanton bewilligt?

- Abstimmen und Wählen bleibt ein hoheitlicher Akt, für den die Verantwortung bei den Kantonen liegt. Es ist deshalb auch mit Blick auf den ordentlichen Betrieb folgerichtig, dass im Falle eines Festhaltens an einem Bewilligungsverfahren, die Kantone und nicht die Systembetreiber die Antragsteller sind.

Verhältnis Bewilligung und Zertifizierung

- Doppelspurigkeiten bezüglich der zu prüfenden Aspekte zwischen Bewilligungsverfahren und Zertifizierung sollen vermieden werden.

- Ein Zertifikat gilt jeweils für 3 Jahre. Für den Fall, dass die Zertifizierungsstelle das Zertifikat zurückzieht, müsste der Bund konsequenterweise auch die (unbefristete) Bewilligung entziehen.
- Gegenwärtig leistet der Bund im Rahmen der Bewilligung der kantonalen Gesuche einen Mehrwert, indem er den Einsatz von E-Voting nach staatspolitischen Gesichtspunkten und im Licht der aktuellen Risikoeinschätzung (einschliesslich politischer Risiken) beurteilt.
- Die Zertifikate decken also nur einen Teil der sich stellenden Fragen ab und erscheinen damit als notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für den Einsatz von E-Voting.
- Die Kommunikation der Sicherheit kann Vertrauen bilden. Es wird kontrovers diskutiert, ob der Bund diese Aufgabe übernehmen soll und ob die Behörden diesbezüglich die höchste Glaubwürdigkeit geniessen¹.

Politische Komponente des Bewilligungsverfahrens

- Politische Erwartungen, insbesondere in Bezug auf die Sicherheit der Systeme, müssen im Rahmen des Bewilligungsverfahrens mitberücksichtigt werden. Ein an sich sicheres System, dem aber kein Vertrauen entgegengebracht wird, eignet sich nicht zur Durchführung von Urnengängen.
- Die mit der elektronischen Stimmabgabe verbundenen Risiken sind dynamischer Natur. Die Bundeskanzlei kann gewährleisten, dass politische Risiken im Rahmen der Gesuchsprüfung gebührend berücksichtigt werden.
- Die politischen Faktoren spielen in einem Kontext, in welchem viel Skepsis vorherrscht, eine wichtige Rolle. In diesem Sinne hätte eine Ansiedelung des Bewilligungsverfahrens auf Ebene Bundesrat eine politische Signalwirkung. Dadurch könnte das Vertrauen respektive die Akzeptanz in die elektronische Stimmabgabe auch in kritischen Kreisen gefördert werden.

Beschluss

- Ausschluss Variante A: diese Variante ist zu nahe am aktuellen Versuchsbetrieb. Mit Blick auf die Etablierung von E-Voting im ordentlichen Betrieb ist eine grössere Signalwirkung anzustreben.
- Ausschluss Variante C: Im ordentlichen Betrieb soll eine Bewilligung an die Kantone weiterhin notwendig bleiben, dies auch aus politischer Sicht.
- Im Schlussbericht der Expertengruppe wird festgehalten, dass Ansätze der Varianten B und D weiterverfolgt werden sollen.
- Grundsätzlich ist ein einstufiges Bewilligungsverfahren wünschbar.
- Die Bewilligung soll nicht unbefristet, sondern zeitlich limitiert sein. Nach einer bestimmten Dauer und bei Ausbleiben eines Vetos kann in ein Meldeverfahren übergegangen werden.
- Eine Bewilligung des Bundes bedeutet politischen Rückhalt, welcher zumindest mittelfristig erforderlich ist. Es besteht jedoch keine Einigkeit darüber, ob die Bewilligung durch den Bundesrat oder durch die BK erteilt werden soll. Wird die Bewilligung durch die BK erteilt, muss eine Eskalationsmöglichkeit zum Bundesrat bestehen.
- Im Verfahren sollen Doppelspurigkeiten mit der Zertifizierung vermieden werden; nichtsdestotrotz gilt es zwischen technischen und (staats-)politischen Aspekten und den jeweiligen Prüfinstanzen zu unterscheiden.

¹ Die Transparenzmassnahmen, wie beispielsweise die Verifizierbarkeit, die Offenlegung des Quellcodes sowie der öffentliche Intrusionstest, sind unbestritten. Es wurde diskutiert, wie weit darüber hinaus es als sinnvoll erscheint, dass die Behörden selbst Erklärungen aufbereiten.

3.2 Technische Anforderungen an Systeme und Betrieb

Diskussion zu kommunizierbaren Eigenschaften

- Verifizierbarkeit: ein Angriff würde in keinem Fall unerkannt bleiben / maximale Nachvollziehbarkeit unter Wahrung des Stimmgeheimnisses
- Barrierefreiheit
- Offenlegung/Transparenz
- Vorteile/Nutzen von E-Voting

Diskussion zur Frage der Normstufe

- Verhältnis zur brieflichen Stimmabgabe, für welche auf Gesetzesstufe wenig geregelt wurde: Bspw. wird bei diesem Stimmkanal im Gesetz nicht auf Risiken und Mängel eingegangen. Dies hängt aber auch mit der Skalierbarkeit möglicher Manipulationen zusammen und mit der Tatsache, dass man sich bei der brieflichen Stimmabgabe auf einen etablierten, vertrauenswürdigen Kanal (Briefpost) stützen konnte. Dementsprechend müssen bei der Regulierung der elektronischen Stimmabgabe andere Risiken berücksichtigt werden.
- Die Digitalisierung der politischen Rechte soll als graduelle Weiterentwicklung und nicht als Paradigmenwechsel verstanden werden.
- Da sich das Vorhaben in der Versuchsphase befindet, existiert aktuell nur ein einziger Artikel auf Gesetzesstufe. Im Normalbetrieb bedarf es einer detaillierteren Gesetzesgrundlage. Viele Anhaltspunkte dazu bietet heute bereits die VEleS.
- Einige Kantone kennen ebenfalls ausführlichere Regelungen, die als Anschauungsbeispiele dienen können.
- Es gilt, die regulierungsbedürftigen Punkte den verschiedenen Normstufen zuzuordnen.
- Abstraktere, technische Begriffe sind auf Stufe Verordnung Bundesrat oder Bundeskanzlei anzusiedeln.
- Im erläuternden Bericht der Expertengruppe soll darauf hingewiesen werden, dass auch ohne E-Voting diverse technische Hilfsmittel im Abstimmungsprozess eingesetzt werden. Die Expertengruppe stellt sich die Frage, ob auch hier Regulierungsbedarf besteht.

Diskussion zur Frage der Begrenzung/Limiten im ordentlichen Betrieb

- Der Versuchsbetrieb sah von Beginn an Elektoratslimiten vor. Dies einerseits mit Blick auf das Risikomanagement. Die generelle Begrenzung auf 20% des kantonalen Elektorats wurde in der Folge auf 30% erhöht und im Zuge der Totalrevision von Abschnitt 6a der VPR im Sinne von sicherheitsspezifischen Limiten konzipiert, um den unterschiedlichen Tempi der Kantone bei der Einführung der elektronischen Stimmabgabe Rechnung zu tragen.
- In Bezug auf die Limiten muss es einen deutlichen Unterschied zwischen Versuchsbetrieb und ordentlichem Betrieb geben. Im ordentlichen Betrieb liegt der Fokus auf der flächendeckenden Einführung.
- Die flächendeckende Einführung der brieflichen Stimmabgabe hat über 20 Jahre ange dauert. Es darf nicht davon ausgegangen werden, dass es bei der elektronischen Stimmabgabe schneller gehen wird.

- Es stehen sich zwei Faktoren gegenüber: Einerseits soll mit dem ordentlichen Betrieb die flächendeckende Ausdehnung der elektronischen Stimmabgabe, d.h. ohne Limiten, möglich sein. Andererseits ist es für die Kantone eine organisatorische und technische Herausforderung, E-Voting innerhalb einer kurzen Zeitspanne in allen Gemeinden resp. für alle Stimmberechtigten anzubieten. Es wird von der Notwendigkeit einer „progressiven“ Ausdehnung gesprochen. Auch im ordentlichen Betrieb soll man bezüglich dem Motto „Sicherheit vor Tempo“ konsistent bleiben.
- Eine progressive Ausdehnung könnte in Konflikt mit den politischen Rechten resp. mit der Rechtsgleichheit stehen. Es ist schwierig, objektive Kriterien für eine unterschiedliche Behandlung der Inlandschweizer Stimmberechtigten (innerhalb eines Kantons) zu finden.
- Die Ausdehnungspläne der einzelnen Kantone müssen gegenüber den Stimmberechtigten klar kommuniziert werden. Mittels dieser Kommunikation kann den Stimmberechtigten vermittelt werden, in welchen Etappen der elektronische Stimmkanal in ihrem Kanton etabliert wird.

Beschluss

Die Diskussion zur Frage, ob die elektronische Stimmabgabe im ordentlichen Betrieb in einem Kanton weiterhin limitiert, d.h. nur für bestimmte Gruppen (z.B. Auslandschweizer Stimmberechtigte oder Menschen mit einer Behinderung) oder ausgewählten Gemeinden angeboten werden darf oder nicht, gilt es fortzusetzen.

Diskussion zur Frage des vorgezogenen Urnenschlusses

- Ein vorgezogener Urnenschluss wirkt den Effekten eines (allenfalls mutwillig herbeigeführten) Systemausfalls entgegen. Der Urnenschluss müsste dazu vermutlich am Samstag vor dem Abstimmungssonntag erfolgen.
- Auch bei der brieflichen Stimmabgabe hat sich in der Praxis ein vorgezogener Urnenschluss etabliert, so hat die Post-Aufgabe durch den Stimmberechtigten so zu erfolgen, dass die Zustellung an das Urnenbüro fristgerecht stattfinden kann. Die Stimmabgabe über den Einwurf in Gemeindebriefkästen hat in den meisten Kantonen in der Regel ebenfalls bis spätestens am Samstag vor dem Abstimmungssonntag zu erfolgen.
- Es muss berücksichtigt werden, dass das Mischen der Stimmen sowie deren Entschlüsselung zeitaufwändig sind und die Mitwirkung verschiedenen Akteure bedingt (inkl. Wahlkommission). Gleichzeitig ist die Ergebnisermittlung zeitkritisch. Ein vorgezogener Urnenschluss würde es ermöglichen, gewisse Arbeiten vorzuziehen.

Beschluss

- Im ordentlichen Betrieb soll die Praxis des vorzeitigen Urnenschlusses fortgeführt werden. Es erscheint denkbar, den Urnenschluss von 12 Uhr mittags (unter Berücksichtigung der verschiedenen Zeitzonen) gegebenenfalls auf den Abend zu legen.
- Es herrscht Konsens darüber, dass die Stimmberechtigten über den vorzeitigen Urnenschluss in geeigneter Form informiert werden sollen.

4. Dematerialisierung

Traktandum 4 wird in der nächsten Sitzung vom 24. November 2017 behandelt.

5. Planung der weiteren Arbeiten der Expertengruppe

5.1 Dematerialisierung: Thesenpapiere zu verschiedenen Themen

Barbara Perriard stellt die vier Themenfelder vor, für welche im Hinblick auf die Diskussion zur Dematerialisierung verschiedene Unterarbeitsgruppen gebildet werden sollen. Die Unterarbeitsgruppen stellen anlässlich der vorgesehenen Sitzung ein kurzes Thesenpapier vor, welches der Expertengruppe als Diskussionsgrundlage dient. Den einzelnen Gruppen ist für Fragen und zur Unterstützung je eine Person aus der BK zugeteilt.

Die Aufteilung gestaltet sich wie folgt:

Technische Anforderungen an die Dematerialisierung (*November-Sitzung*)

- Zusammensetzung: Ulrich Ultes-Nitsche, Rolf Oppliger und Denis Morel
- Auftrag: Behandlung der technischen Implikationen der Dematerialisierung auf der Grundlage von Arbeitspapier 3.
- BK: Oliver Spycher

Kommunikation (*Dezember-Sitzung*)

- Zusammensetzung: Marco Greiner, Pascal Sciarini und Andreas Rieder
- Auftrag: Formulierung der wichtigsten Prinzipien der behördlichen Kommunikation bei der papierarmen und der papierlosen Variante der elektronischen Stimmabgabe.
- BK: René Lenzin und Nicole Graf

Rechtsetzung (*Januar-Sitzung*)

- Zusammensetzung: Ardita Driza Maurer, Andreas Glaser und Martin Wyss
- Auftrag: Ausarbeitung von Prinzipien der Rechtsetzung, Normkonzept (welche Ziele, wie, auf welcher Stufe) aufgrund der geführten Diskussion über Eckwerte ordentlicher Betrieb.
- BK: Beat Kuoni

Kostenfolgeabschätzung (*Januar-Sitzung*)

- Zusammensetzung: Danielle Gagnaux-Morel, Christophe Genoud, Stefan Längnauer und Benedikt van Spyk
- Auftrag: Kostenfolgeabschätzung für Ausdehnung der elektronischen Stimmabgabe, Kostenfolgeabschätzung bei papierarmer Umsetzung auf Stufe Bund/Kanton; Kostenfolgeabschätzung bei papierloser Umsetzung auf Stufe Bund/Kanton.
- BK: Natalia Studer

5.2 Nächste Sitzungen

3. Sitzung: Freitag, 24. November 2017, 10.15-12.45 Uhr
4. Sitzung: Freitag, 15. Dezember 2017, 10.15-12.45 Uhr
5. Sitzung: Montag, 22. Januar 2018, 14.15-16.45 Uhr
6. Sitzung: Termin zu bestimmen

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

5.3 Varia

- Barbara Perriard gratuliert dem Kanton Basel-Stadt zum parlamentarischen Entscheid für einen Ausdehnungs-Kredit.
- Ferner wird der Antrag der Subkommission der nationalrätlichen Finanzkommission (FK-N1) für eine Streichung der E-Government-Gelder 2018 erwähnt.
- Übereinstimmend wird ein gesteigertes mediales Interesse an E-Voting festgestellt.