

Per E-Mail an:
beat.kuoni@bk.admin.ch

Schwyz, 20. März 2019

Bundeskanzlei: Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (Überführung der elektronischen Stimmabgabe in den ordentlichen Betrieb)
Vernehmlassung des Kantons Schwyz

Sehr geehrter Herr Bundeskanzler

Mit Schreiben vom 19. Dezember 2018 laden Sie die Kantone zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte bzw. das Schaffen einer Rechtsgrundlage für E-Voting ein. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Wir lehnen die vorliegenden Änderungen am Bundesgesetz über die politischen Rechte und somit das Schaffen einer Rechtsgrundlage für den ordentlichen Betrieb von E-Voting ab.

Wie wir Ihnen bereits in unserer Stellungnahme vom 18. Oktober 2016 zum neuen Planungsinstrument «Vote électronique» mitgeteilt haben, stehen wir einer Einführung von E-Voting sehr kritisch gegenüber. Der Regierungsrat ist mit dieser Haltung nicht allein. Wie die Behandlung eines parlamentarischen Vorstosses zu E-Voting gezeigt hat, ist auch der Kantonsrat eher kritisch gegenüber E-Voting. Der Kanton Schwyz war kürzlich wegen eines Urteils des Bundesgerichts gezwungen, sein Wahlrecht für das Parlament von einem Mischsystem zu einem rein proportionalen Wahlsystem zu ändern. Dabei wurde auch das Wahlgesetz integral revidiert. In all diesen intensiven Diskussionen war die Einführung von E-Voting kein Thema. Erst vor wenigen Wochen wurde wieder ein parlamentarischer Vorstoss eingereicht, welcher das Einreichen einer Standesinitiative verlangt, mit welcher die Einführung von E-Voting per sofort gestoppt werden soll.

Es besteht u.E. kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Die briefliche Stimmabgabe funktioniert bestens, auch wenn dieser Stimmkanal jetzt von den E-Voting-Turbos schlechtgeredet wird. Warum mit der Einführung eines neuen Stimmkanals unnötige Risiken eingehen, wenn kein Mehrwert damit verbunden ist? Unsere Demokratie ist ein zu wertvolles Gut, das nicht durch die ehrgeizige Einführung von E-Voting in der Schweiz gefährdet werden darf.

1. Gründe gegen die Einführung von E-Voting in der Schweiz

1.1 Inakzeptables Restrisiko

Sowohl Gegner wie auch Befürworter von E-Voting sind sich einig, dass E-Voting nie völlig sicher betrieben werden kann. E-Voting birgt ein Restrisiko. Die unbestrittene Tatsache, dass mit der Einführung von E-Voting ein Restrisiko besteht, bedeutet, dass technische Störungen irgendwelcher Art im Bereich des Möglichen liegen.

Auf die Behauptung, dass E-Voting nicht sicher sei, hält die Bundeskanzlei auf ihrer Homepage fest, dass diese Behauptung falsch sei. Die Sicherheit der Systeme habe höchste Priorität. Liest man die Entgegnung der Bundeskanzlei genau, stellt man fest, dass der Bund der Sicherheit zwar hohe Priorität beimisst, aber diese auch relativiert, indem die Sicherheit nur insofern gewährleistet wird, als dass unbemerkte Manipulationen nicht möglich sein sollen. D.h. ein E-Voting-System wird vom Bund bereits dann als sicher betrachtet, wenn es bloss vor unbemerkten Manipulationen geschützt ist. Mit der Verifizierbarkeit werde nach Auffassung der Bundeskanzlei sichergestellt, dass Manipulationen entdeckt werden. Aufgrund dieser Haltung der Bundeskanzlei kann das sogenannte zu tragende Restrisiko bei E-Voting definiert werden, als jenes einzugehende Risiko, dass zwar Manipulationen an Wahlen und Abstimmungen bei E-Voting vorkommen können, solange sie bemerkt werden, oder anders gesagt, Manipulationen werden so lange in Kauf genommen, als sie nicht unbemerkt bleiben.

Wir sind nicht bereit, dieses Restrisiko in Kauf zu nehmen und die Demokratie aufs Spiel zu setzen.

E-Voting darf u.E. nur dann eingeführt werden, wenn Manipulationen und Missbräuche gänzlich ausgeschlossen werden können. Eine entsprechende Bestimmung müsste aufgrund ihrer Bedeutung für unser Land eigentlich in der Bundesverfassung verankert werden.

1.2 Höhere Gefahr vor Wiederholungen von Wahlen und Abstimmungen

Mit der Einführung von E-Voting haben die Manipulationsmöglichkeiten eine wesentlich grössere Reichweite und die Beweisführung wird viel schwieriger.

Das von der Bundeskanzlei akzeptierte Restrisiko bedeutet, dass Manipulationen am E-Voting-System und somit am Wahl- oder Abstimmungsergebnis möglich sind. Dabei handelt es sich um Unregelmässigkeiten im Sinne von Art. 77 BPR. Eine Wahl oder eine Abstimmung ist aufzuheben, wenn glaubhaft ist, dass eine festgestellte Unregelmässigkeit das Ergebnis wesentlich beeinflussen konnte. Damit kommt eine Wahl- oder Abstimmungswiederholung auf eidgenössischer Ebene in den Bereich des Möglichen. Alleine schon die Tatsache, dass eine Wahl oder Abstimmung bei einem erheblichen Ausmass der Manipulation wiederholt werden muss, ist unschön.

Die Wiederholung einer Wahl oder Abstimmung würde das Vertrauen der Stimmbevölkerung in die Demokratie stark beeinträchtigen, wie das Beispiel Österreich deutlich zeigt. So musste die Wahl des Bundespräsidenten von Österreich im Jahr 2016 wiederholt werden. Der Verfassungsgerichtshof stellte noch nicht einmal Manipulationen des Wahlergebnisses fest. Die Wahl musste alleine schon wegen den zahlreichen Regelverstössen in den Wahlbüros wiederholt werden. Dies sorgte weltweit für negative Schlagzeilen. In der innenpolitischen Diskussion in Österreich wurde sogar gefordert, dass unabhängige OSZE-Beobachter die Wahlwiederholung begleiten sollen.

Das Wiederholen einer eidgenössischen Wahl oder einer Abstimmung führt zu weiteren Problemen. Was ist, wenn das zweite Ergebnis vom ersten abweicht? Was, wenn bei der Wiederholung wieder Unregelmässigkeiten festgestellt werden? Was ist mit Störungen, die erst mit den technischen Möglichkeiten in der Zukunft nachgewiesen werden können oder sonst erst später öffentlich werden?

Was ist mit behaupteten Störungen, deren Richtigkeit nicht bewiesen werden kann? All dies beeinträchtigt die Akzeptanz der demokratischen Entscheide.

1.3 Erschwerte Nachzählung

Die beiden bestehenden Abstimmungskanäle haben den Vorteil, dass die Wahl- oder Abstimmungszettel vorliegen und problemlos nachgezählt werden können. Mit der definitiven Einführung von E-Voting würde ein dritter Abstimmungskanal geschaffen, bei dem nur noch digitale Daten und keine physischen Zettel mehr vorliegen. Eine Nachzählung könnte nicht mehr in der gleichen Art durchgeführt werden, wie heute, wo lückenlos nachgezählt werden kann.

1.4 Höheres Manipulationsrisiko

Hinzu kommt, dass bei den bestehenden Wahl- und Abstimmungskanälen über die ganze Schweiz verteilt, tausende von Bürgerinnen und Bürgern in den Wahl- und Abstimmungsbüros an der Auszählung mithelfen. Das Auszählen erfolgt unter genauer Beobachtung, so dass Manipulationen kaum möglich sind. Das fraktionierte Auszählen in über tausend Wahl- und Abstimmungsbüros garantiert, dass allfällige Manipulationen nur eine sehr geringe Reichweite hätten. Mit E-Voting wird die Auszählung intransparent und in die Hände der Systembetreiber gelegt. Das E-Voting-System wird nur von wenigen Personen vollständig durchschaut. Je weniger Personen das System betreiben, desto höher ist das Manipulationsrisiko. Es nützen alle Sicherheitsvorkehrungen nichts, wenn es einer einzelnen Schlüsselperson möglich ist, wenn auch illegal, das Ergebnis grossflächig zu manipulieren.

1.5 Heikles Monopol der Post

Mit den Änderungen am BPR werden die Rechtsgrundlagen für den dauernden Betrieb von E-Voting geschaffen. Fakt ist, dass mittlerweile nur noch ein Anbieter auf dem Markt – die Schweizerische Post – die Anforderungen erfüllt. Die Abhängigkeit ist dadurch enorm. Die Post hat faktisch ein neues Monopol mit allen möglichen negativen Folgen. Es ist völlig unklar, wie die Post die Weiterentwicklung des Monopolsystems vorantreiben wird bzw. ob und wie dabei die Interessen von Bund und Kantonen berücksichtigt werden. Die Preisbildung ist bei einem Monopol ohnehin immer heikel.

Derzeit ist mit der Post nur ein einziger Anbieter vorhanden. Eine Beeinträchtigung des Postsystems nach der Einführung von E-Voting hätte gravierende Auswirkungen für die Demokratie. Wir lehnen eine solche Abhängigkeit klar ab. Wie stellt sich der Bundesrat ein Szenario vor, wenn die Post aus irgendwelchen Gründen als Anbieter aus- oder ganz wegfällt? Was ist, wenn die Post aus betrieblichen Gründen den Betrieb des E-Voting-Systems einstellt oder die Weiterentwicklung des Systems nicht mehr weiterführt? Was ist, wenn die Zusammenarbeit mit der Post beeinträchtigt wird? Was ist, wenn das faktische Monopol zu unhaltbaren Preisaufschlägen führt?

Wie schon 2016 im Rahmen der Konsultation angeregt, kann unseres Erachtens der Weg in diese Abhängigkeit nur mit einem vom Bund und den Kantonen betriebenen E-Voting-System verhindert werden.

1.6 Ausländische Abhängigkeit

Die Schweizerische Post hat ihr E-Voting-System nicht selber entwickelt. Sie kooperiert massgeblich mit der Partnerfirma SCYTL SECURE ELECTRONIC VOTING S.A. mit Hauptsitz in Barcelona. Die Firma unterliegt spanischem Recht. Wir erachten diese zusätzliche internationale Abhängigkeit als gefährlich und sind auch deshalb der Auffassung, dass nur ein vom Bund und den Kantonen betriebenes E-Voting-System sicher betrieben werden kann.

1.7 Stimmenkauf

Neu ist nun auch die Rede vom Stimmenkauf. Auch wenn dieser illegal ist, wird er offenbar durch E-Voting in grösserem Umfang möglich. Indem die Stimmberechtigten ihren Stimmrechtscode gegen

Entgelt hinterlegen und dem Abstimmungsmanipulator für kurze Zeit die Kontrolle über den Heimcomputer überlassen. Offenbar ist dies automatisierbar und anonym möglich. Der nachträgliche Nachweis sei praktisch unmöglich. Gerade bei knappen Ergebnissen und somit politisch umstrittenen Abstimmungen wäre dies äusserst heikel.

1.8 Überforderung der kleinen und mittleren Kantone

Wir befürchten, dass für den Betrieb eines sicheren E-Voting-Systems hohe Kosten anfallen werden. Wie die Systemanpassungen bei anderen Systemen zeigen, sind regelmässige Updates und Anpassungen im Zuge des technologischen Fortschritts notwendig. Dies hat bereits heute dazu geführt, dass sich der Kanton Genf entschieden hat, seine E-Voting-Lösung in nächster Zeit einzustellen. Die anstehenden Investitionen waren nicht mehr zu verantworten. Es ist zu befürchten, dass sowohl der technologische Zwang wie auch die hohen Sicherheitsanforderungen die kleinen oder mittleren Kantone überfordern könnten.

2. Bemerkung zum erläuternden Bericht

Es ist zwar nachvollziehbar, dass sich die Erläuterungen nur auf die Änderungen am BPR beziehen. Weil jedoch die Rechtsgrundlagen geschaffen werden für den Wechsel vom eher unbedeutenden Testbetrieb hin zum Etablieren eines neuen Wahl- und Abstimmungskanals wäre ein ausführliches Kapitel über die Evaluation der bisherigen Erfahrungen mit E-Voting in der Schweiz begrüssenswert. Schön wäre, wenn dabei eine objektive Optik eingenommen würde. Wir beantragen, dass der erläuternde Bericht um eine objektive Auslegeordnung zu E-Voting ergänzt wird. Es sind dem Parlament zwingend auch die mit dem Beschluss verbundenen Risiken aufzuzeigen.

3. Eventualantrag

Wenn E-Voting trotzdem eingeführt werden sollte, müsste u.E. zwingend noch eine Bestimmung ins BPR aufgenommen, um den Grundsatz der korrekten elektronischen Stimmabgabe vorzuschreiben. In Analogie zum Schwyzer Wahl- und Abstimmungsgesetz könnte der Grundsatz in etwa wie folgt lauten:

«Die Stimmabgabe auf elektronischem Weg ist zulässig, sofern die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für die korrekte Erfassung aller Stimmen und für die Wahrung des Stimmgeheimnisses erfüllt sind und Missbräuche ausgeschlossen werden können.»

Eine solche Bestimmung könnte beispielsweise in Art. 8a BPR aufgenommen werden.

4. Alternativen

Statt den Wahl- und Abstimmungsvorgang zu digitalisieren, wäre es wesentlich demokratiefreundlicher, wenn die Arbeiten vor der Wahl bzw. Abstimmung digitalisiert und erleichtert würden. Dies fängt an bei der elektronischen Unterschriftensammlung und geht bis hin zur elektronischen Wahlanmeldung mit dem elektronischen Erfassen der Wahlvorschläge. Gerade junge Stimmbürgerinnen und Stimmbürger könnten beim E-Collecting wieder für die Politik und politische Anliegen motiviert werden. Wenn sie sich auf einfachem Weg im Vorfeld einer Initiative einbringen konnten, könnte dies auch motivierend wirken, dass sie dann auch an der (natürlich papierbasierten) Abstimmung teilnehmen werden. Hier ist wenig Missbrauchspotenzial zu befürchten und die Abläufe würden elektronisch wesentlich erleichtert.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und verbleiben mit den besten Grüßen.

Im Namen des Regierungsrates:

Kaspar Michel
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber