



Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (Überführung der elektronischen Stimmabgabe in den ordentlichen Betrieb): Fragebogen zum Vernehmlassungsverfahren

Vernehmlassung vom 19. Dezember 2018 bis zum 30. April 2019

Absender

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, Marktplatz 9, 4001 Basel

Kontaktperson für Rückfragen [Name, E-Mail, Telefon]

Yvonne Schaffner, Staatskanzlei, yvonne.schaffner@bs.ch, 061 267 63 00

1. Allgemeine Bestimmungen zu den Stimmabgabeverfahren

- 1.1. Sind Sie mit der Neuordnung der Grundsätze der Stimmabgabe und der einheitlichen Festlegung der Anforderungen an die Verfahren der Stimmabgabe einverstanden (Art. 5 und 6 E-BPR)?

Ja Ja mit Vorbehalt Nein

Anmerkungen:

Der Bundesrat führt in seinem Erläuternden Bericht unter Verweis auf die Erkenntnisse der von ihm eingesetzten Expertengruppe in überzeugender Weise aus, dass der elektronische Stimmkanal als dritter, ordentlicher Stimmkanal sicher und vertrauenswürdig angeboten werden kann, sobald ein System mit vollständiger Verifizierbarkeit zur Verfügung steht. Die Sicherheitsanforderungen des Bundes sind hoch und bewähren sich. So nimmt der Kanton Basel-Stadt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass es im Rahmen des öffentlichen Hackertests vom 25. Februar bis 24. März 2019 trotz der Teilnahme von rund 3'200 Personen aus 137 Ländern nicht gelungen ist, die elektronische Urne des neuen, universell verifizierbaren Systems der Post zu hacken. In der elektronischen Urne befanden sich keine manipulierten Stimmen.

Gleichzeitig ermöglichte die Offenlegung des Quellcodes die Aufdeckung von drei kritischen Lücken, welche die Verifizierbarkeit betreffen. Diese Fehler können nach Aussage der Post behoben werden, die von der Post in Aussicht gestellte Prüfung durch unabhängige Experten und die erneute Zertifizierung stehen allerdings noch aus.

Zwar zeigen diese Ergebnisse, dass der öffentliche Intrusionstest und die Veröffentlichung des Quellcodes wichtige Transparenzmassnahmen darstellen und ihren Zweck erfüllen. Der Kanton Basel-Stadt ist jedoch irritiert darüber, dass diese Fehler nicht schon bei der Zertifizierung entdeckt wurden. Offenbar ist der zuerst publizierte kritische Fehler Experten bereits im Jahr 2017 aufgefallen und war der Post und ScytI seit dann bekannt. Es ist unverständlich, dass die vollständige Behebung dieses bekannten Mangels nicht schon früher kontrolliert wurde.



Der Bund muss nun, wie angekündigt, den Zertifizierungs- und Zulassungsprozess akribisch überprüfen und gegebenenfalls anpassen. Insbesondere erscheint es unerlässlich, dass auf Bundesebene eine **inhaltliche** Prüfung von Quellcode und System durch unabhängige Expertinnen und Experten erfolgt. Es ist für die Glaubwürdigkeit der Kantone in ihren Bemühungen um die Ausdehnung von E-Voting unerlässlich, dass sie sich auf ein zuverlässiges und griffiges Prüf- und Zertifizierungsverfahren auf Bundesebene abstützen können. Der Kanton Basel-Stadt nimmt deshalb mit Befriedigung zur Kenntnis, dass der Bund nach Entdeckung des Fehlers umgehend erklärt hat, dass er diesen Prozess nochmals genau überprüfen will.

Alles in Allem ändern die festgestellten Fehler jedoch nichts daran, dass E-Voting aus Sicht des Kantons Basel-Stadt nach einer fünfzehnjährigen Phase des Versuchsbetriebs nun als ordentlicher und gleichwertiger dritter Stimmkanal etabliert werden sollte. Denn mit diesem wichtigen Schritt auf Bundesebene entsteht für die Kantone die nötige Rechts- und Planungssicherheit bei der Schaffung der kantonalen Rechtsgrundlagen für die elektronische Stimmabgabe (sofern sie noch nicht bestehen) sowie bei der Lancierung und Umsetzung von kantonalen Projekten zur Einführung beziehungsweise Ausdehnung von E-Voting. Eine klare, auf Stufe BPR verankerte Rechtsgrundlage, wie sie die Neuregelung vorsieht, ist zentral für den Erfolg dieser kantonalen Projekte.

Für den Kanton Basel-Stadt, welcher den Auslandschweizerinnen und –schweizern die elektronische Stimmabgabe seit dem Jahr 2009 ununterbrochen anbietet und seit 2016 auch Menschen mit einer Behinderung, hat sich E-Voting im Rahmen des Versuchsbetriebs bewährt. Der Regierungsrat beabsichtigt deshalb, E-Voting sämtlichen Stimmberechtigten zur Verfügung zu stellen. Alle in Basel-Stadt wohnhaften Stimmberechtigten sollen die Möglichkeit haben, ihre politischen Rechte unkompliziert digital wahrzunehmen. Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat im Jahr 2017 die für die Ausdehnung von E-Voting nötigen Mittel gesprochen. Seit April 2018 laufen die Vorbereitungen für eine schrittweise Ausdehnung. Gegenwärtig ist im Kanton Basel-Stadt allerdings eine Motion hängig, welche sich aus Sicherheitsbedenken gegen das Projekt wendet.

Das Bedürfnis der Stimmberechtigten zur elektronischen Stimmabgabe wurde bereits in den Jahren 2003¹ und 2016² nachgewiesen und nun in der jüngsten Umfrage im Kanton Aarau vom 9. Januar 2019³ sowie in der 2. E-Government-Studie von Demoscope⁴ bestätigt. Ein nach Ansicht des Regierungsrates weiterer beträchtlicher Vorteil der elektronischen Stimmabgabe besteht in der Ver-

¹ gfs.bern, Das Potenzial der elektronischen Stimmabgabe, Schlussbericht Befragungen 2003/2004.

² Milic Thomas/McArdle Michele/Serdült Uwe, Haltungen und Bedürfnisse der Schweizer Bevölkerung zu E-Voting, Studienberichte des Zentrums für Demokratie Aarau, Nr. 9, 2016.

³ <https://www.aargauerzeitung.ch/aargau/kanton-aargau/zwei-von-drei-aargauern-stehen-e-voting-positiv-gegenueber-133935986>

⁴ <https://www.egovernment.ch/de/dokumentation/nationale-e-government-studie-2019/>



meidung ungültiger Stimmabgaben, welche leider insbesondere bei Wahlen immer wieder in relativ bedeutendem Ausmass vorkommen und sich in entscheidender Weise auf ein Resultat auswirken können. Für die Kantone als Durchführungsorgane von Wahlen und Abstimmungen ist es unbefriedigend, wenn im Extremfall bis zu 26% der erfolgten Stimmabgaben als ungültig ausgewiesen werden müssen.

Sowohl für die Kantone als auch für die Stimmberechtigten ist deshalb die vorliegende Neuordnung der Grundsätze der Stimmabgabe mit der Überführung von E-Voting in den ordentlichen Betrieb von grosser Tragweite. Sie verankert nach über fünfzehnjähriger, erfolgreicher Versuchsphase ein zentrales Element der Digitalisierung der politischen Rechte auf formell-gesetzlicher Ebene. Für eine Weiterführung des Versuchsbetriebs besteht kein begründeter Anlass, da die bisherigen rund 300 Versuche störungsfrei verlaufen sind.

Sollte sich allerdings abzeichnen, dass das Vorhaben des Bundesrates, E-Voting als dritten, ordentlichen Kanal einzuführen, keine ausreichende politische Akzeptanz auf Bundesebene finden kann, muss der aktuelle Versuchsbetrieb zu den bestehenden Konditionen aufrechterhalten werden. Andernfalls wären die Kantone in ihrer erfolgreichen Arbeit behindert und die Umsetzung der kantonalen, demokratisch legitimierten Aufträge zur Ausdehnung von E-Voting würde vereitelt. Mit der Weiterführung des Versuchsbetriebs stünde den Kantonen zumindest die Möglichkeit offen, das virulente und sicher zusätzlich an Bedeutung gewinnende Thema der Digitalisierung der politischen Rechte weiterzuverfolgen.

- 1.2. Begrüssen Sie die Verankerung der Stimmabgabe an der Urne am Wahl- und Abstimmungstag und die Änderung bezüglich der vorzeitigen Stimmabgabe (Art. 7 E-BPR)?

Ja Ja mit Vorbehalt Nein

Anmerkungen:

Die ausdrückliche Verankerung der Möglichkeit der vorzeitigen Stimmabgabe im Gesetz und die damit verbundene rechtliche Klarheit werden begrüsst.

2. Bestimmungen betreffend die elektronische Stimmabgabe

- 2.1. Erachten Sie eine Bewilligung durch den Bundesrat für den Einsatz der elektronischen Stimmabgabe im ordentlichen Betrieb für sinnvoll?

Ja Ja mit Vorbehalt Nein

Anmerkungen:

Aus Kantonssicht ist die Einführung eines einstufigen Bewilligungsverfahrens gesamthaft für alle Arten von Urnengängen (Abstimmungen und Wahlen) sehr zu begrüssen. Dies entlastet sowohl den Bund als auch die Kantone von unnö-



tigem administrativem Aufwand unter Beibehaltung der zentralen Kontrollfunktion auf Bundesebene. Der Bundesrat erscheint als die richtige Instanz für die Erteilung der Bewilligung für den Einsatz der elektronischen Stimmabgabe, da er über das nötige politische Gewicht verfügt.

Ist der Geltungsbereich des Öffentlichkeitsgrundsatzes in Artikel 8c E-BPR genügend klar abgesteckt?

Ja Ja mit Vorbehalt Nein

Anmerkungen:

Der Geltungsbereich ist bezüglich Offenlegung Quellcode klar abgesteckt. Hingegen ist nicht genügend klar, welche Informationen unter die „wesentlichen betrieblichen Abläufe“ fallen. Hierzu wären Konkretisierungen oder Beispiele zumindest in den Erläuterungen hilfreich.

2.2. Halten Sie das Bewilligungsverfahren auf Gesetzesstufe für ausreichend und zweckmässig geregelt?

Ja Ja mit Vorbehalt Nein

Anmerkungen:

Die in Art. 8d Abs. 1 lit. a E-BPR festgehaltene Voraussetzung, dass das „vom Kanton verwendete System für die elektronische Stimmabgabe und dessen Betrieb zertifiziert“ sein müssen, legt nicht genügend klar fest, ob mit „Betrieb“ nur der Betrieb beim Systemanbieter oder auch der Betrieb/Einsatz beim Kanton gemeint ist. Weder aus dem Gesetzestext noch aus den Erläuterungen lässt sich das hinreichend klar entnehmen. Falls auch der Betrieb in den Kantonen gemeint ist, würde mit der BPR-Revision neu eine zwingende Zertifizierung der kantonalen Prozesse unabhängig von der Grösse des zu E-Voting zugelassenen Elektorats eingeführt. Diese neue Vorschrift erachten wir als gravierend, gerade für Kantone, die E-Voting erstmalig anbieten. Der Zertifizierungsaufwand ist bereits für einen bezüglich E-Voting erfahrenen Kanton sehr hoch. Die Hürde, E-Voting einzuführen und die Prozesse auf diesen Zeitpunkt hin gleichzeitig zertifizieren zu lassen, betrachten wir als unverhältnismässig hoch, vor allem wenn beim Ersteinsatz von E-Voting nur ein kleines Elektorat zugelassen wird. Ist beabsichtigt, die heutige Limite für die Zertifizierung der kantonalen Prozesse von > 30% des Elektorats aufzugeben und immer eine Zertifizierung der kantonalen Prozesse zu verlangen, so schlagen wir vor, dass bis zur Grösse von 10% des Elektorats die Zertifizierung der kantonalen Prozesse erst spätestens nach zwei Jahren nach dem ersten produktiven elektronischen Urnengang vorliegen muss. Dies würde den Kantonen eine schrittweise Einführung erleichtern.

Wird in lit. a von Art. 8d Abs. 1 lit. a in jedem Fall auch eine Zertifizierung der kantonalen Prozesse für die elektronische Stimmabgabe verlangt, so ist Art. 8d



Abs. 1 lit. b ersatzlos zu streichen, da überflüssig. Denn eine Risikoanalyse ist Bestandteil der Zertifizierung.

- 2.3. Halten Sie die in Artikel 8e E-BPR vorgesehene Möglichkeit einer Anmeldung für die elektronische Stimmabgabe, die mit Einschränkungen bei der Nutzung der anderen Stimmkanäle verbunden ist, für sinnvoll?

Ja Ja mit Vorbehalt Nein

Anmerkungen:

Aus Kantonssicht ist es sinnvoll, dass die Möglichkeit einer Anmeldung für die elektronische Stimmabgabe, verbunden mit Einschränkungen bei der Nutzung der anderen Stimmkanäle, besteht und – wie in Art. 8e E-BPR vorgesehen – gesetzlich geregelt wird. Die Kantone sollten möglichst frei sein in der Ausgestaltung der Rahmenbedingungen der elektronischen Stimmabgabe, solange die Abstimmungsfreiheit gewahrt bleibt. Dies ist gemäss den Vorgaben von Art. 8e E-BPR der Fall. Die Möglichkeit eines Anmeldeverfahrens gibt den Kantonen somit eine sinnvolle Gestaltungsfreiheit.

- 2.4. Ist die in Artikel 8e Absatz 1 Buchstabe b E-BPR vorgesehene Möglichkeit, an der Urne abzustimmen und zu wählen, wenn die elektronische Stimmabgabe nicht möglich ist, ausreichend, um die Ausübung der politischen Rechte sicherzustellen?

Ja Ja mit Vorbehalt Nein

Anmerkungen:

Die persönliche Stimmabgabe an der Urne muss auf jeden Fall offen stehen, wenn die elektronische Stimmabgabe nicht möglich sein sollte. Ist dies der Fall und treffen die Kantone dazu die nötigen Vorkehrungen, dann ist damit die Ausübung der politischen Rechte ausreichend sichergestellt. Die persönliche Stimmabgabe ist ein genügendes und zumutbares Notfallszenario.

3. Dematerialisierung der Stimmunterlagen für die elektronische Stimmabgabe

- 3.1. Sind Sie der Auffassung, die Bundesgesetzgebung solle die Kantone ermächtigen, die Stimmunterlagen unter Bedingungen ganz oder teilweise zu dematerialisieren?

Ja Ja mit Vorbehalt Nein

Anmerkungen:

Auch wenn derzeit die Voraussetzungen nicht gegeben sind, um mit verhältnismässigen Mitteln einen vollständig elektronischen und gleichzeitig vertrauenswürdigen Stimmabgabeprozess umzusetzen, wird es begrüsst, dass das Gesetz diese Möglichkeit vorsieht und dem Bundesrat die Kompetenz einräumt,



die Voraussetzungen festzulegen, die einen vollständig elektronischen Stimmabgabeprozess ermöglichen.



Artikelweise Detailerörterung / Discussions, article par article du projet / Esame del progetto articolo per articolo

BPR Art. Art. LDP LDP art.	Nötig? Nécessaire? Necessaria?	Tauglich? Adéquat? Adeguata?	Praktikabel? Applicable? Realizzabile?	Aenderungsvorschlag? Autre proposition? Proposta di modifica?	Bemerkungen Remarques Osservazioni
5 I	Ja	Ja	Ja		
5 II	Ja	Ja	Ja		
6 I	Ja	Ja	Ja		
6 II	Ja	Ja	Ja		
7 I	Ja	Ja	Ja		
7 II	Ja	Ja	Ja		
8 I ^{bis}	Ja	Ja	Ja		
8a I	Ja	Ja	Ja		
8a II	Ja	Ja	Ja		
8b I	Ja	Ja	Ja		
8b II	Ja	Ja	Ja		“Die Kantone stellen sicher, dass mehrere unabhängige Komponenten des Systems die Nachvollziehbarkeit der elektronischen Stimmabgabe garantieren.” Erläuterungen: “Die Stimme soll nach ihrer Abgabe in mehreren unterschiedlich ausgestalteten Komponenten des Sy-



Artikelweise Detailerörterung / Discussions, article par article du projet / Esame del progetto articolo per articolo

BPR Art. Art. LDP LDP art.	Nötig? Nécessaire? Necessaria?	Tauglich? Adéquat? Adeguata?	Praktikabel? Applicable? Realizzabile?	Aenderungsvorschlag? Autre proposition? Proposta di modifica?	Bemerkungen Remarques Osservazioni
					stems abgelegt werden, <i>die im Verantwortungsbereich verschiedener Personen liegen.</i> Was bedeutet das?
8b III	Ja	?	schwierig	“vom System unabhängige Mittel” präzisieren	“die Beweise müssen mit vom System unabhängigen Mitteln überprüft werden können”: Es ist klarzustellen, was “mit vom System unabhängigen Mitteln” bedeutet. Sind Mittel gemeint, die komplett unabhängig sind vom E-Voting-Anbieter? Darf konkret der von der Post entwickelte Verifier gar nicht eingesetzt werden bzw. genügt dieser nicht?
8c	Ja	Bedingt	Bedingt		Eine Konkretisierung der “wesentlichen betrieblichen Abläufe” ist wünschenswert
8d I	Ja, zumindest teilweise	Teilweise	Teilweise	Ist beabsichtigt, die heutige Limite für die Zertifizierung der kantonalen Prozesse von > 30% des Elektorats aufzugeben und immer eine Zertifizierung der kantonalen Prozesse zu verlangen, so schlagen wir vor, dass bis zur Grösse von 10% des Elektorats die Zertifizierung der kantonalen Prozesse erst spätestens nach zwei Jahren nach dem ersten produktiven elektronischen Urnen vorliegen muss. Art. 8d Abs. 1 lit. b ist ersatzlos	Die in Art. 8d Abs. 1 lit. a E-BPR festgehaltene Voraussetzung, dass das „vom Kanton verwendete System für die elektronische Stimmabgabe und dessen Betrieb zertifiziert“ sein müssen, legt nicht genügend klar fest, ob mit „Betrieb“ nur der Betrieb beim Systemanbieter oder auch der Betrieb/Einsatz beim Kanton gemeint ist. Weder aus dem Gesetzestext noch aus den Erläuterungen lässt sich das hinreichend klar entnehmen.



Artikelweise Detailerörterung / Discussions, article par article du projet / Esame del progetto articolo per articolo

BPR Art. Art. LDP LDP art.	Nötig? Nécessaire? Necessaria?	Tauglich? Adéquat? Adeguata?	Praktikabel? Applicable? Realizzabile?	Aenderungsvorschlag? Autre proposition? Proposta di modifica?	Bemerkungen Remarques Osservazioni
				zu streichen, wenn in lit. a in jedem Fall auch eine Zertifizierung der kantonalen Prozesse für die elektronische Stimmabgabe verlangt wird. Denn diesfalls beinhaltet die Zertifizierung der kantonalen Prozesse auch eine Risikoanalyse. Es besteht kein Grund, diesen Punkt der Zertifizierung in lit. b ausdrücklich zu erwähnen.	
8d II	Ja	Ja	Ja		
8d III	Ja	Ja	Ja		
8e I	Ja	Ja	Ja	Tippfehler in lit. c "Stimmberechtigten"	
8e II	Ja	Ja	Ja		
12 I–III 38 I, IV–V 49 I–III	Ja	Ja	Ja		
47 I ^{ter}					Der Kanton Basel-Stadt ist nicht betroffen von dieser Bestimmung.



Artikelweise Detailerörterung / Discussions, article par article du projet / Esame del progetto articolo per articolo

BPR Art. Art. LDP LDP art.	Nötig? Nécessaire? Necessaria?	Tauglich? Adéquat? Adeguata?	Praktikabel? Applicable? Realizzabile?	Aenderungsvorschlag? Autre proposition? Proposta di modifica?	Bemerkungen Remarques Osservazioni
84 II	Ja	Ja	Ja		
84 III	Ja	Ja	Ja		