



5.11.2013

---

# **Bericht über die Ergebnisse der Anhörung zum Erlass eines Technischen Reglements Vote électronique<sup>1</sup>**

---

---

<sup>1</sup> Das Technische Reglement wurde im Rahmen einer Redaktionskontrolle umbenannt. Im Folgenden wird daher von der "Verordnung der Bundeskanzlei über die elektronische Stimmabgabe" (kurz: VEleS) gesprochen.

**Bericht über die Ergebnisse der Anhörung zum Erlass eines Technischen Reglements Vote électronique**

1	Ausgangslage .....	3
2	Zum Anhörungsverfahren .....	3
3	Zusammenfassung der Ergebnisse.....	3
4	Bemerkungen zu den einzelnen Absätzen .....	4
	Art. 1 Allgemeine Voraussetzungen für die Zulassung der elektronischen Stimmabgabe pro Urnengang .....	4
	Art. 2 Risikoanalyse.....	5
	Art. 3 Anforderungen an die Zulassung für 50 Prozent des kantonalen Elektorats (individuelle Verifizierbarkeit).....	5
	Art. 4 Anforderungen an die Zulassung für das gesamte kantonale Elektorat (vollständige Verifizierbarkeit) .....	5
	Art. 5 Zulassung durch die Bundeskanzlei.....	5
	Art. 6 Inkrafttreten .....	5
	Anhang, Kapitel 1 .....	6
	Anhang, Kapitel 2.....	6
	Anhang, Kapitel 3.....	6
	Anhang, Kapitel 4.....	6
	Anhang, Kapitel 5.....	6

## **1 Ausgangslage**

Am 14. Juni 2013 hat der Bundesrat den dritten Bericht zu Vote électronique (VE) gutheissen, der die bisherigen Versuche mit der elektronischen Stimmabgabe auswertet und die Weiterentwicklungsperspektiven aufzeigt. Unter anderem wurden in diesem Zusammenhang auch die Grundlinien für die Überarbeitung der Rechtsgrundlagen ausgearbeitet. Die Revision der geltenden Bestimmungen ist nach rund 10 Jahren praktischer Erfahrung mit der elektronischen Stimmabgabe angezeigt. Da es sich aber nach wie vor um Versuche mit der elektronischen Stimmabgabe handelt, wird zum jetzigen Zeitpunkt nur die Verordnung vom 24. Mai 1978 über die politischen Rechte (VPR, SR 161.11), nicht aber das Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1) überarbeitet. Der Änderungsentwurf zur VPR räumt der Bundeskanzlei die Kompetenz ein, Anforderungen an die Systeme für die elektronische Stimmabgabe sowie deren Betrieb in einer Verordnung zu bestimmen.

Diese Verordnung der Bundeskanzlei ging unter dem Arbeitstitel "Technisches Reglement Vote électronique" in eine Anhörung bei den Kantonen und interessierten Organisationen. Im Rahmen einer Redaktionskontrolle wurde der Titel in "Verordnung der Bundeskanzlei über die elektronische Stimmabgabe" (kurz: VELeS) umbenannt. Im Folgenden wird dieser neue Begriff verwendet.

Die VELeS enthält sicherheitsrelevante Anforderungen an die Systeme und deren Betrieb. Im Vordergrund stehen dabei die sogenannte Verifizierbarkeit und verschiedene Überprüfungen (Audits). Im Gegenzug zur Umsetzung der Verifizierbarkeit kann der Anteil des zugelassenen Elektorats erhöht werden. Eine etappierte Umsetzung der Verifizierbarkeit ist vorgesehen.

Die Bundeskanzlei beabsichtigt, das Inkrafttreten der VELeS auf den 1. Januar 2014 festzulegen, falls ihr der Bundesrat im Rahmen der für Ende November geplanten VPR-Revision die entsprechende Kompetenz einräumt.

## **2 Zum Anhörungsverfahren**

Am 31. Mai 2013 hat die Bundeskanzlei den Entwurf der VELeS in die Anhörung geschickt. Zu einer Stellungnahme wurden alle Kantone sowie interessierte Organisationen und Verbände eingeladen.

16 Kantone haben inhaltlich Stellung genommen. Die Kantone Luzern, Glarus, Zug, Wallis und Jura haben ausdrücklich darauf verzichtet. Aus den Kantonen Schwyz, Solothurn, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden und Tessin gingen keine Rückmeldungen ein.

Von den politischen Parteien und anderen Organisationen liessen sich die Grüne Partei der Schweiz (GPS) und der Gleichstellungsrat Égalité handicap vernehmen.

Insgesamt wurden 23 Stellungnahmen registriert.

Im Anschluss an die Anhörung wurden die Kantone sowie die Systembetreiber und Vertreter der Wissenschaft eingeladen, im Rahmen einer Arbeitsgruppe unter Leitung der Bundeskanzlei offene Fragen zu klären und weitere Anliegen einzubringen. In diesem Rahmen wurden alle während der Anhörung eingegangenen Stellungnahmen besprochen. Der Schlussbericht dieser Arbeitsgruppe kann bei der Sektion Politische Rechte der Bundeskanzlei bezogen werden.

## **3 Zusammenfassung der Ergebnisse**

Der Entwurf der VELeS wurde bei den Anhörungsteilnehmerinnen und -teilnehmern grundsätzlich positiv aufgenommen. Verschiedene Kantone bemerken, dass gewisse Bestimmungen nur durch Fachleute beurteilt werden könnten und sie sich daher nicht materiell äussern.

## **Bericht über die Ergebnisse der Anhörung zum Erlass eines Technischen Reglements Vote électronique**

Zwei Kantone weisen darauf hin, dass sich der Bund bei der Umsetzung der Anforderungen finanziell beteiligen sollte<sup>2</sup>.

Teils wünschen sich die Kantone, dass die Systematik verbessert und die Terminologie konsequenter verwendet wird. Im Übrigen seien die Bestimmungen in der VPR und der VEleS besser aufeinander abzustimmen. Insbesondere müsse klargestellt werden, welche Anforderungen für welche Ausbaustufe gelten<sup>3</sup>. Es sei ausserdem zu verdeutlichen, was für das Gesuch um eine Grundbewilligung durch den Bundesrat und was für das Gesuch um Zulassung durch die Bundeskanzlei eingereicht werden muss.

Der Kanton Aargau wünscht sich ausführlichere Erläuterungen und Präzisierungen zum Anhang der VEleS. Er wünscht sich, an der angekündigten Arbeitsgruppe auf die detailliertere Ausgestaltung der VEleS Einfluss nehmen zu können. Ebenfalls sollen Verständnisfragen geklärt werden können.

Der Kanton Zürich erachtet es als problematisch, dass die VEleS für die Erfüllung einzelner Anforderungen auf ISO-Normen verweist. Diese Bestimmungen seien weder in der amtlichen Sammlung des Bundesrechts publiziert noch in anderer Weise allgemein zugänglich oder zumindest einsehbar.

Die Kantone Graubünden und Freiburg regen an, bei der Kommunikation rund um die VEleS explizit zu erwähnen, dass auf dieser Grundlage bis zu 100% des Elektorats zur elektronischen Stimmabgabe zugelassen werden können.

Der Kanton Genf weist darauf hin, dass in der französischen Version verschiedene sprachliche Korrekturen notwendig sind.

Gemäss dem Gleichstellungsrat Egalité handicap sollen die Empfehlungen der Unterarbeitsgruppe "Barrierefreie VE-Systeme" berücksichtigt werden.

Die GPS regt den Einsatz bzw. die Erstellung von Software unter Open-Source-Lizenzen an.

### **4 Bemerkungen zu den einzelnen Absätzen**

#### **Art. 1 Allgemeine Voraussetzungen für die Zulassung der elektronischen Stimmabgabe pro Urnengang**

Die Bestimmung wird von den meisten Anhörungsteilnehmern und -teilnehmerinnen als notwendig erachtet<sup>4</sup>. Der Kanton St.Gallen begrüsst ausdrücklich, dass auch die Benutzerfreundlichkeit priorisiert wird.

Gemäss dem Kanton Zürich sollte präzisiert werden, wann eine Funktionalität als "zugänglich" angesehen werden kann.

Es wurde zudem angeregt, dass in Abs. 2 eine Pluralformulierung gewählt und entsprechend von "unabhängigen Stellen" gesprochen werden sollte. Die Kantone Graubünden und Freiburg kritisieren, dass Satz 1 lediglich als Kann-Bestimmung formuliert ist. Gemäss dem Kanton St.Gallen müsse konkreter gesagt werden, wann eine erneute Überprüfung von System oder Betrieb notwendig ist, und gemäss dem Kanton Neuenburg sei zu präzisieren, wer die Überprüfung durchführt.

Nach dem Kanton Aargau sollte die Handhabung und die Wirkung der Risikoanalyse erläutert werden.

Die Kantone Bern und Genf wünschen sich eine Präzisierung von Abs. 4.

---

<sup>2</sup> Siehe die Stellungnahmen der Kantone ZH und OW.

<sup>3</sup> So die Stellungnahme des Kantons GR.

<sup>4</sup> Siehe insbesondere die Stellungnahmen der Kantone FR, GR, SG, AG, VD, NE und GE (ausgenommen Abs. 4) sowie von ASO und GPS.

## **Art. 2 Risikoanalyse**

Im Grundsatz werden die Bestimmungen in Art. 2 begrüsst<sup>5</sup>.

Die Kantone Genf und St.Gallen regen an, präziser zu bestimmen, welches Niveau bei den Sicherheitsrisiken akzeptabel ist.

Der Kanton Bern spricht sich dafür aus, dass die Systemkantone die Dokumente zu den Restrisiken (Nachweis und Begründung) gemäss Abs. 2 und Art. 5 Abs. 2 einreichen sollten.

Nach dem Verständnis der Kantone Zürich, Graubünden, Freiburg, Aargau, Waadt, Neuenburg und St. Gallen werde mit Abs. 3 das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt. Zumindest ein Vorbehalt zur fallweisen Einschränkung müsse vorgesehen werden. Die GPS fordert eine Aufforderung zur Quellenoffenheit der Software.

## **Art. 3 Anforderungen an die Zulassung für 50 Prozent des kantonalen Elektorats (individuelle Verifizierbarkeit)**

Der Kanton Aargau wünscht sich weitere Erklärungen zu den Prinzipien von Abs. 2 und 4.

Der Kanton Neuenburg spricht sich dafür aus, die Limite für diese Ausbaustufe von 50 auf 70 Prozent anzuheben.

Nach den Kantonen Graubünden, Freiburg und St.Gallen sollte die in Abs. 2 vorgesehene Nachprüfungsmöglichkeit nur innert der heute vorgesehenen Beschwerdefristen angeboten werden müssen<sup>6</sup>.

## **Art. 4 Anforderungen an die Zulassung für das gesamte kantonale Elektorat (vollständige Verifizierbarkeit)**

Die Bestimmungen werden von den Anhörungsteilnehmern und -teilnehmerinnen als nötig betrachtet<sup>7</sup>.

Der Kanton Aargau wünscht sich weitere Erklärungen zu den Prinzipien von Abs. 1 und 2.

Gemäss den Kantonen Graubünden und Freiburg soll im Titel nicht vom "gesamten kantonalen Elektorat", sondern von 100 Prozent des Elektorats gesprochen werden.

Der Kanton Zürich regt an, den Begriff "Prüfende" zumindest im Anhang zu definieren.

Gemäss dem Kanton St.Gallen sei in Abs. 1 nur von einer Verfälschung des Ergebnisses die Rede. Neben dem korrekten Ergebnis sei aber auch die Korrektheit der Daten in Bezug auf die Stimmenden wichtig.

Gemäss den Kantonen Graubünden und Freiburg sollte ausdrücklich vorgesehen werden, dass die Bundeskanzlei die Systembetreiber bei der zeitnahen und praktikablen Realisierung unterstützt.

Die Kantone Graubünden, Freiburg und St.Gallen regen an, Abs. 5 Satz 2 dahingehend abzuschwächen, dass nicht "jeder" sondern lediglich "ein" Missbrauch erkennbar ist.

## **Art. 5 Belege zu den Gesuchen**

Gemäss dem Kanton Genf müsse präzisiert werden, wer die erwähnten Belege ausstellen könne.

## **Art. 6 Inkrafttreten**

Keine Bemerkungen.

---

<sup>5</sup> Siehe insbesondere die Stellungnahmen der Kantone FR, GR, SG, AG, VD, NE und GE sowie von ASO und GPS.

<sup>6</sup> Diese Bemerkung gilt ebenso für die Nachprüfungsmöglichkeit in Art. 4 Abs. 2.

<sup>7</sup> Siehe insbesondere die Stellungnahmen der Kantone FR, GR, SG, AG, VD, NE (ausgenommen Absatz 5) und GE sowie von ASO und GPS.

## **Bericht über die Ergebnisse der Anhörung zum Erlass eines Technischen Reglements Vote électronique**

### **Anhang, Kapitel 1**

Gemäss den Kantonen Graubünden und Freiburg solle bei den Definitionen unterschieden werden zwischen Systembetrieb ("delivery") und der Operation (Prozessverantwortung).

Die Definitionen sollten nach Ansicht des Kantons Genf in jeder Sprache alphabetisch geordnet werden.

Der Kanton St.Gallen regt an, die Begriffe "Schwarzes Brett", "Prüfer", "vertrauliche Behandlung", "geheime Daten" sowie "kryptographisches Protokoll" in die Definitionen aufzunehmen.

### **Anhang, Kapitel 2**

Ziff. A1.20: Die Kantone Graubünden und Freiburg sind der Ansicht, dass die Bestimmung durch folgenden Satz ersetzt werden könnte: "Die Barrierefreiheit des clientseitigen VE-Systems ist von einer vom Beirat anerkannten Stelle gemäss Standard eCH-0059 auf Barrierefreiheit zu prüfen." Der Gleichstellungsrat Egalité handicap zweifelt an der Notwendigkeit eines Beirats.

Ziff. A3.45: Nach dem Kanton Zürich reicht es aus, den Stimmberechtigten aufzuzeigen, wie der Cache gelöscht werden kann.

Ziff. A7.10: Gemäss den Kantonen Graubünden und Freiburg sei unklar, was mit "unverzüglich" gemeint sei. Für den Kanton Zürich ist es zweifelhaft, ob die Entschlüsselung durch den VE-Systembetreiber vorgenommen werden müsse.

Ziff. A7.35: Das Vieraugenprinzip sei gemäss den Kantonen Graubünden und Freiburg auf unvermeidbare Hochrisikoprozesse zu beschränken.

Ziff. A8.25: Der Kanton St. Gallen regt an, den Begriff "vertrauliche Behandlung" zu definieren.

### **Anhang, Kapitel 3**

Die Kantone Graubünden und Freiburg äussern sich dahingehend, dass das Vieraugenprinzip durch systemtechnische, prozesstechnische oder personelle Massnahmen im Rahmen einer Risikobeurteilung abgeschwächt oder aufgehoben werden könnte.

Gemäss dem Kanton Genf sei es problematisch, dass in Abschnitt 3.15 auf eine ausländische Norm verwiesen werde, da diese weiterentwickelt und damit (ohne Mitwirkungsmöglichkeiten der Schweiz) unanwendbar werden könnte.

Der Kanton St. Gallen bedauert es, dass in Ziff. B3.50 durch die Nennung des Begriffs "Signatur" bereits eine Lösung vorgegeben werde, was alternative Lösungsmöglichkeiten ausschliesse.

### **Anhang, Kapitel 4**

Die GPS weist darauf hin, dass die SuisseID als bestehende Authentifizierungsmethode evtl. eingesetzt werden könnte.

Ziff. D2.08: Gemäss den Kantonen Graubünden und Freiburg führt diese Bestimmung zu einem besonderen Teilnahmeverfahren für Menschen mit einer Behinderung, was in der Praxis kaum durchführbar sei. Das Einscannen von Elementen erfolge clientseitig und könne nicht kontrolliert werden.

Ziff. D2.20: Der Kanton St.Gallen erachtet es als nicht nachvollziehbar, weshalb der bestehende Anforderungskatalog der Bundeskanzlei an Druckereien um Ziff. D2.20 verschärft wird. Grundsätzlich seien die aktuellen Anforderungen genügend schwer einzuhalten.

### **Anhang, Kapitel 5**

Ziff. E6.30: Die Kantone Graubünden und Freiburg regen an, die Prüfintervalle denjenigen für die VE-Infrastruktur anzupassen und somit auf drei Jahre zu verlängern.