

Herr Bundeskanzler
Walter Thurnherr
Schweizerische Bundeskanzlei
Bundeshaus West
3003 Bern

Ausschliesslich per E-Mail an:
evelyn.mayer@bk.admin.ch

18. August 2021

Stellungnahme zur Änderung der Verordnung über die politischen Rechte und der Verordnung der BK über die elektronische Stimmabgabe (Umsetzung Neuausrichtung des Versuchsbetriebs)

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

Im April 2021 haben Sie uns eingeladen, in oben genannter Sache Stellung zu nehmen. Diese Gelegenheit der Meinungsäusserung nehmen wir gerne wahr. economiesuisse nimmt aus einer übergeordneten, gesamtwirtschaftlichen Sicht wie folgt Stellung:

Zusammenfassung

economiesuisse anerkennt die grossen Arbeiten, die bei der Ausarbeitung der Vorlage, insbesondere in Bezug auf die Sicherheit der technischen Umsetzung bei der elektronischen Stimmabgabe, geleistet wurden. Gleichzeitig sehen wird die geplanten Revisionen der Verordnung über die politischen Rechte (VPR) und der Bundeskanzlei über die elektronische Stimmabgabe (VEleS) und damit die geplante Ausdehnung der elektronischen Stimmabgabe aber kritisch.

Der Ausbau von E-Voting ist gerade auch in Kreisen, welche der Digitalisierung der Verwaltung sehr offen gegenüberstehen, umstritten. Dies hatte bereits die Vernehmlassung aus dem Jahre 2019 zum E-Voting als drittem Stimmkanal gezeigt. Diese Grundkritik besteht trotz begrüssenswerter Anpassungen im Bereich der technischen Sicherheit fort.

- Zahlreiche Aufgaben beim Ausbau der digitalen Verwaltung, auf Stufe Bund wie auch auf Stufe der Kantone, haben eine höhere Priorität als E-Voting (Ziff. 1).
- Es scheint, die Herausforderungen von E-Voting würden unterschätzt. Man sollte nicht den analogen Wahl- und Abstimmungsvorgang tel quel digitalisieren. Es stellen sich grundsätzliche staatspolitische Fragen gerade auch zum Schutz des Vertrauens in diesen Abstimmungskanal (Ziff. 2).

— E-Voting bedeutet Effizienzsteigerung. Diese kann nicht losgelöst von der Frage diskutiert werden, welchen Einfluss die Nutzung des digitalen Kanals für die Ausübung der Volksrechte auf die direktdemokratischen Wahl- und Abstimmungsprozesse haben wird (Ziff. 3).

Einzelne unserer Mitglieder sehen die Vorlage weniger kritisch und begrüßen es, dass der Bund beim E-Voting vorangeht.

1 Gezielte Verwendung von Ressourcen für wichtige digitale Projekte der Verwaltung

E-Voting-Projekte betreffen ein verhältnismässig kleines Themenfeld und sind dadurch «end-to-end» überschaubar. Sie eignen sich gut als «Flagship»-Projekte, um den Fortschritt der Digitalisierung der Verwaltung darzustellen. Sie sind aber sehr kostenintensiv und zeitaufwändig, da sie – wie auch die Vorlage und die umfassenden Arbeiten an diesem Themenfeld zeigen – einen hohen Anspruch an technische Sicherheit stellen. Gleichzeitig wird mit E-Voting aber nur ein geringer Mehrwert geschaffen. Mit Ausnahme von Auslandschweizerinnen und -Schweizern und Menschen mit speziellen Bedürfnissen, namentlich Mobilitätseinschränkungen, bieten E-Voting-Abläufe keinen besonderen Mehrwert im Verhältnis zu der heute praktizierten brieflichen Abstimmung. In beiden Fällen liessen sich spezifische Lösungen finden, ohne einen flächendeckenden Roll-out von E-Voting.

Durch die mit dem Fokus auf E-Voting verbundenen Aufwendungen in Bezug auf personelle und finanzielle Ressourcen werden Digitalisierungsprojekte mit einem klaren Mehrwert für Wirtschaft, Gesellschaft und Land verzögert. Der Bund hat mit seinem Grundsatz «digital first», mit seinen aktuellen thematischen Schwerpunkten bei der Digitalisierung und mit wichtigen Vorlagen wie dem EMBaG, dem elektronischen Verfahren im Steuerbereich oder auch dem Unternehmensentlastungsgesetz gezeigt, dass er gewillt ist, die Behörden zu mehr Verbindlichkeit und Tempo bei E-Government und digitalen Behördendiensten zu verpflichten.

Digitalisierung muss dazu führen, dass die Interaktion der Wirtschaft und der Bevölkerung mit den Behörden massiv vereinfacht wird und die Behörden mittelfristig bei gesteigerter Effizienz mit weniger personellen Ressourcen auskommen. Gerade die Corona-Krise hat uns gezeigt, wie wichtig digitale Lösungen sind und wie viel Luft nach oben wir in der Schweiz noch haben.

So gibt es zahlreiche E-Government-Projekte, die einiges wichtiger sind als E-Voting und welche dringend vorangetrieben werden sollten, beispielsweise Projekte mit hoher Relevanz für die Wirtschaft wie elektronische Arbeitsbewilligungen, Firmengründungen, elektronische Baugesuche und Handelsregister oder digitale Grundbücher. Grosser Handlungsbedarf besteht auch bei der Standardisierung und insbesondere der Schaffung von geeigneten Schnittstellen zwischen den Behörden untereinander einerseits und der Wirtschaft und den Behörden andererseits. Kostenraubende und fehleranfällige Medienbrüche müssen dringend systematisch reduziert werden – zwischen den Ämtern sowie gegenüber Dritten. Ebenfalls wichtig sind Fortschritte bei der Digitalisierung des Gesundheitswesens. Dies alles wäre zu priorisieren, bevor man auf E-Voting setzt.

2 E-Voting führt zu umfassenden neuen Herausforderungen

Die Bundeskanzlei hat bei der Erarbeitung des Vorentwurfs Expertinnen und Experten aus Wissenschaft und Wirtschaft frühzeitig einbezogen und deren Expertise und Empfehlungen berücksichtigt. Dies wird begrüsst. Der Fokus auf Sicherheit ist bei den technischen Punkten in der Verordnung der Bundeskanzlei über die elektronische Stimmabgabe (VEleS) klar erkennbar.

Dabei sind aus Sicht von economiesuisse insbesondere die hohen Transparenzansprüche wie auch die Vorgaben zu Open Source und der dezentrale Ansatz zu begrüßen. Gerade bei letzterem Punkt ist festzuhalten, dass bei zentralen und dezentralen Systemen Stärken und Schwächen bestehen. Im Sinne einer Gesamteinschätzung unterstützt economiesuisse dabei die Ansicht, dass ein dezentrales System insgesamt weniger Risiken birgt.

Im Zusammenhang mit E-Voting stellen sich aber in Bezug auf die Sicherheit grundsätzliche Fragen, die weit über die technischen Sicherheitsaspekte hinausgehen. Dies, da es bei E-Voting nicht um eine normale Interaktion des Bürgers mit den Behörden geht, sondern um den in einer Demokratie wichtigsten Prozess des Austausches zwischen Behörden und Bevölkerung. Es ist dieser Bereich, der aus demokratie- und damit auch staatspolitischer Sicht von herausragender Bedeutung ist.

Sicherheit bedeutet damit weit mehr als eine dem aktuellen Stand der Technik entsprechende Umsetzung einer technischen Lösung. Sicherheit ist umfassender zu verstehen und beinhaltet auch Fragen, wie weit es ein Interesse gibt, das System auch unter grösstmöglichem Aufwand zu manipulieren und ob der Beweis, dass keine Manipulation erfolgt ist, vom Laien nachvollzogen werden kann. Beim Thema Sicherheit handelt es sich somit um eine Frage der Risiken von Einflussnahme durch Dritte, die durchaus auch den Apparat eines ganzen Staates hinter sich wissen können und des grundsätzlichen Vertrauens in die Abstimmungen. Im Zentrum steht damit die Nachvollziehbarkeit der Abstimmungsergebnisse. Denn sobald Zweifel bestehen, dass ein Abstimmungsergebnis korrekt ist, braucht es eine für Bürgerin und Bürger plausible Nachvollziehbarkeit des Ergebnisses; dies umso mehr, wenn Zweifel bewusst aus politischen Gründen geweckt werden, beispielsweise wenn bestimmten Kreisen das Ergebnis an der Urne nicht passt. Ohne Nachvollziehbarkeit ist die Akzeptanz des Ergebnisses in der breiten Bevölkerung nicht gegeben. Und gerade in Bezug auf die Nachvollziehbarkeit besteht bei E-Voting-Systemen ein Interessenkonflikt mit dem Stimmgeheimnis. Dieses kann in keine Richtung befriedigend aufgelöst werden.

Zwar besteht eine solche Problemlage auch bei traditionellen Abstimmungskanälen. Dort aber sind die Risiken bedeutend geringer, gerade auch, weil Manipulationen – soweit sie überhaupt vorkommen – zwingend lokal eingeschränkt sind und nicht wie beim elektronischen Kanal „skalierbar“ sind. Kleinere Betrugsfälle in den traditionellen Kanälen, wie sie in den vergangenen Jahren vorkamen, warfen deshalb keine Zweifel an der Gültigkeit der Resultate auf. Falls notwendig, wurde physisch - und damit für den Laien nachvollziehbar - nachgezählt. Beim E-Voting ist dies nicht möglich. Stimmbürgerinnen und Stimmbürger müssen dabei auf die Analyse von Expertinnen und Experten vertrauen, die die Systeme überwachen und prüfen. Dieses Vertrauen der Bevölkerung muss erworben werden, wobei es auch gilt, gezielte Desinformation durch Dritte im Auge zu behalten. Es geht hier um sehr viel: ist das Vertrauen in die unverfälschte Abbildung der Meinung der Stimmberechtigten nicht mehr gewährleistet, kann das demokratische System beschädigt werden.

Bevor weiter in E-Voting investiert wird, wünscht sich der Dachverband daher eine grundsätzliche Debatte über das Thema Vertrauen bei elektronischen Abstimmungen. Es geht um weit mehr als einen hoch sensiblen und für das Staatswesen grundsätzlichen Prozess, die Stimmabgabe, zu digitalisieren. Es geht um für unser Staatssystem entscheidende weitere Fragen, darunter insbesondere, wie das Vertrauen der Bevölkerung in das Abstimmungsergebnis gewährleistet werden kann, beispielsweise wenn dieses bestritten wird oder Verdacht auf Manipulation besteht.

3 Effizienzsteigerung durch die Digitalisierung führt bei der Ausübung von Volksrechten zu neuen Möglichkeiten

Die konsequente Einführung von E-Government in der Schweiz auf allen Stufen des Staates ist ein wichtiges Anliegen der Wirtschaft. Bei der elektronischen Verwaltung steht im Zentrum, dass die öffentliche Hand die technologischen Entwicklungen konsequent nutzt und diese – ähnlich wie dies auch in der freien Wirtschaft geschieht – einsetzt, um Effizienzsteigerungen vorzunehmen. Diese müssen zur Folge haben, dass die staatlichen Aufgaben günstiger, schneller und einfacher abgewickelt werden können. Unter anderem soll dazu auch der Informationsaustausch unter Behördenstellen und gegenüber der Bevölkerung optimiert, frei von Medienbrüchen ausgestaltet und automatisiert werden. Auch E-Voting führt konsequent zu Ende gedacht zu einer Beschleunigung, sei es beim Versand der Unterlagen oder beim eigentlichen Abstimmungsvorgang.

Schliesslich besteht auch seit längerem der Wunsch zur Digitalisierung der politischen Teilhabe über das E-Voting hinaus (z.B. E-Collecting). Unsere direktdemokratischen Prozesse sind sorgsam austariert und folgen einem System von «checks und balances»; Spontanentscheide sind nur erschwert möglich. E-Voting und die Digitalisierung weiterer demokratischer Prozesse haben das Potential, dies zu verändern. Die Digitalisierung darf somit nicht einfach über das bestehende Wahl- und Abstimmungs-System der Schweiz «gelegt» werden. Bei den mit der Digitalisierung verbundenen Effizienzsteigerungen stellen sich grundsätzliche Fragen bei der Ausübung von Volksrechten. Wie werden digital Unterschriften für eine Volksinitiative gesammelt? Wie kann sichergestellt werden, dass unser direktdemokratisches System in verfassungsrechtlich angedachter Art und Weise genutzt wird? Wie können die neuen Möglichkeiten im Sinne der direkten Demokratie sinnvoll eingesetzt werden? Solche und weitere Fragen müssen vor einer – wenn auch nur versuchsweise erfolgenden - Einführung von E-Voting breit diskutiert und beantwortet werden.

4 Fazit

economiesuisse steht dem Vorhaben des Bundes, E-Voting in der vorgeschlagenen Form weiterzuentwickeln, weiterhin skeptisch gegenüber. Es braucht zwingend eine umfassende Diskussion über Risiken und künftige Weiterentwicklungen von E-Voting. An dieser Einschätzung ändert auch die technische Umsetzung der Vorlage und das Vorgehen mit Einbezug von Expertinnen und Experten nichts, auch wenn wir dieses Vorgehen ausdrücklich begrüessen.

Aufgrund der zentralen Bedeutung von Wahlen und Abstimmungen für unsere Demokratie und Gesellschaft müssen die allerstrengsten Anforderungen an E-Voting-Systeme gestellt werden. Dabei bestehen aus unserer Sicht momentan unlösbare Zielkonflikte zwischen Transparenz und Sicherheit einerseits sowie dem Stimmgeheimnis andererseits. In jedem Fall ist eine breite Diskussion von Nöten, bevor E-Voting vorangetrieben und weitere Ressourcen für dieses Instrument aufgewendet werden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Erich Herzog
Mitglied der Geschäftsleitung

Sandrine Rudolf von Rohr
Stv. Leiterin Wettbewerb & Regulatorisches