

Demokratie im digitalen Zeitalter

Das Beispiel von Initiative und Referendum in der Schweiz

Katja Gfeller,
Nadja Braun Binder,
Uwe Serdült

49 Das Internet verändert die Rahmenbedingungen der Demokratie: Informationen sind ubiquitär verfügbar, klassische Medien verlieren immer mehr ihre Gatekeeper-Funktion, die elektronische Stimmabgabe anlässlich von Wahlen und Abstimmungen kommt als weiterer Stimmabgabekanal – jedenfalls für einen Teil der Stimmberechtigten – dazu und erfolgreiche politische Kampagnen sind ohne die Nutzung sozialer Medien kaum mehr vorstellbar. Seit dem Aufkommen und der Verbreitung des Internets, also seit rund 20 Jahren, begleitet die Wissenschaft diese Veränderungen und konstatiert sowohl Chancen als auch Risiken. Das Internet, so die Hoffnung rund um die Jahrtausendwende, führe zu einer Stärkung der Demokratie (Siedschlag, Bilgeri und Lamatsch 2001), etwa indem die Netzöffentlichkeit neue Dimensionen der Kommunikation eröffne (Marschall 1998, 47ff.), oder weil das Internet aufgrund seines «bottom-up»-Charakters die deliberative Demokratie befördere (Barber 2001, 214). Mit Blick auf die elektronische Stimmabgabe wurde zudem bisweilen das Potenzial, die Stimmbeteiligung zu erhöhen, als Argument angeführt (optimistisch: Auer und Trechsel 2001, 48ff.; kritisch: Linder 2003, 107f.; neutral: Kriesi 2003). Gleichzeitig wurden Probleme benannt. Dazu gehört etwa die Angst vor einer Fragmentierung der Gesellschaft beziehungsweise einer digitalen Spaltung (Holtz-Bacha 1998, 226). Mit Blick auf die elektronische Stimmabgabe wurde die Befürchtung geäußert, dass die Digitalisierung zu einer verfrühten und unüberlegten Stimmabgabe (Kley und Rüttsche 2002, 275f.) oder zu einer Deritualisierung des Abstimmungsvorgangs führen könnte (Papaopoulos 2003, 324ff.). Ausserdem wurde von Beginn an das Risiko von Wahlmanipulationen und der Verletzung des Stimmgeheimnisses bei der elektronischen Stimmabgabe thematisiert (vgl. nur Braun 2006, 203ff.).

Auch die Politik sieht in der Digitalisierung sowohl Chancen als auch Risiken für die Volksrechte. Eine zentrale Motivation zur Einführung der elektronischen Stimmabgabe etwa ist im Selbstverständnis des Staates als Dienstleistungserbringer für die Bürgerinnen und Bürger zu finden. Bereits ganz zu Beginn der Versuche mit «Vote électronique» hielt der Bundesrat fest, dass es Aufgabe des Staates sei, den Stimmberechtigten diejenigen Mittel zur Stimmabgabe zur Verfügung zu stellen, die sie im täglichen Leben benutzen. Er war sich durchaus bewusst, dass die Einführung der elektronischen Stimmabgabe mit grossen Herausforderungen verbunden war – sowohl in finanzieller als

auch in technischer Hinsicht. Vor allem die Erleichterung der Stimmabgabe für körperlich behinderte Personen (Sehbehinderte können ihre Stimmunterlagen so selbst ausfüllen) und für stimmberechtigte Auslandschweizer machten es für den Bundesrat aber lohnenswert, «Vote électronique» zu prüfen (BBl 2002 645).

Seit 2004 wurde in der Schweiz die elektronische Stimmabgabe im Rahmen von Bundesabstimmungen in mehr als 300 Fällen getestet. Zwischenzeitlich waren 15 Kantone an den Versuchen beteiligt.¹ Nach einem ersten Machbarkeitsbericht aus dem Jahr 2002 (vgl. BBl 2002 645) wertete der Bundesrat die Fortschritte im Bereich «Vote électronique» 2006 und 2013 jeweils in einem weiteren Bericht aus (BBl 2006 5459 und BBl 2013 5069). Parallel dazu wurden die rechtlichen Grundlagen für die elektronische Stimmabgabe erlassen und aktualisiert. Während die elektronische Unterschriftensammlung (E-Collecting) noch nicht aktiv verfolgt wird, hat der Bundesrat die Bundeskanzlei im April 2017 beauftragt, eine Expertengruppe einzusetzen, um die Überführung der elektronischen Stimmabgabe in den ordentlichen Betrieb zu prüfen. Ferner hat der Bundesrat festgelegt, Schritte hin zur papierlosen Stimmabgabe (sog. Dematerialisierung) an die Hand zu nehmen.

Im Zentrum dieses Beitrags steht die Analyse der direktdemokratischen Instrumente im digitalen Zeitalter. Dazu zählt neben der elektronischen und der dematerialisierten Stimmabgabe auch die elektronische Unterschriftensammlung. Die Instrumente werden jeweils kurz beschrieben, bevor die Chancen und Herausforderungen diskutiert werden. Den Abschluss bildet ein Fazit.

Elektronische Stimmabgabe (E-Voting)

Das Abstimmen und Wählen via Internet begann in der Schweiz mit einer ersten rechtlich bindenden Volksabstimmung in der Gemeinde Anières im Kanton Genf im Jahr 2003 und wird – eigentlich nicht ganz korrekt – E-Voting («Vote électronique») genannt. Im internationalen Vergleich spricht man von E-Voting aber auch dann, wenn eine elektronische Wahlmaschine oder sogar E-Mail zur Stimmabgabe verwendet werden kann. Weltweit wird die Stimmabgabe via Internet nur in relativ wenigen Staaten praktiziert. Es sind dies in erster Linie: Estland, Australien (vor allem im Bundesstaat New South Wales) und Ka-

- 51 nada (in der Provinz Ontario; Goodman und Smith 2017). Norwegen hat nach zwei Versuchen (in zuerst drei, dann zwölf Gemeinden) den elektronischen Kanal aus politischen und wegen grundsätzlicher Bedenken bezüglich der Stimmabgabe aus einer ungesicherten Umgebung eingestellt (Saglie und Bock Seegard 2016). In der Schweiz mit rekordhohen Anteilen an brieflich Stimmenden von durchschnittlich 80 Prozent sind diese Art von Bedenken aus pragmatischen Gründen nicht mehr vorrangig.

AUSGESTALTUNGSMÖGLICHKEITEN UND ENTWICKLUNGSSTAND

Die Einführung von E-Voting in der Schweiz ist den Kantonen, wie generell die Organisation von Wahlen und Abstimmungen, innerhalb der geltenden Bundesgesetze freigestellt. So haben sich zu Beginn der Versuche die drei Kantone Genf, Neuenburg und Zürich in enger Zusammenarbeit mit dem Bund als Pioniere ausgezeichnet (Driza Maurer 2016). Weitere Kantone haben sich dann – im Wesentlichen aus Kostengründen – den drei und später zwei bestehenden Systemen angeschlossen und vertraglich abgesicherte Konsortien gebildet. E-Voting stellt aber stets nur einen zusätzlichen Kanal dar, der dem Abstimmen und Wählen an der Urne oder per Brief beigelegt wird, diese aber nicht ersetzt. Die Kantone, die sich für den Einsatz von E-Voting entschieden haben, legen fest, ob der neue Kanal nur den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern (Germann und Serdült 2014) oder zusätzlich auch im Inland zur Verfügung gestellt wird. Auch in weiteren organisatorischen Belangen unterscheiden sich die Versuchsanlagen deutlich. So hat der Kanton Neuenburg sein E-Voting von Beginn weg in eine umfassende E-Government-Plattform («guichet unique») eingebunden. Potenzielle E-Voter müssen bei ihrer Gemeindeverwaltung vorstellig werden und einen Nutzervertrag für die gesamte Plattform abschliessen, um den elektronischen Stimmkanal nutzen zu können. Der Kanton Genf bot aufgrund bundesrechtlicher Beschränkungen E-Voting zunächst nur in ausgewählten Gemeinden an, hat in diesen jedoch auf der Stimmkarte aufgedruckt die notwendigen Identifikationscodes vorerst an alle Stimmberechtigte verschickt. Ende 2017 ist er aber auch zu einem System mit vorgängiger Registrierung übergegangen. Wer nicht registriert ist, kann E-Voting nicht verwenden. Wer als E-Voter registriert ist, kann jedoch stets auf die anderen beiden zur Verfügung stehenden Kanäle ausweichen, wenn ihm oder ihr danach ist.

E-Voting ist vom Design und den Abläufen her in der Schweiz so nah wie möglich an die Routinen des brieflichen Abstimmens angelehnt. Die Stimmen werden verschlüsselt in einem gesicherten Kanal via Internet an die virtuelle Urne übermittelt, wo sie nach kryptografischem Mischen erst am Abstimmungssonntag wieder entschlüsselt und ausgezählt werden (Serdült et al. 2017). Die Korrektheit der Stimmabgabe sowie die Ankunft beim Server kann mithilfe von individuell spezifischen Bestätigungs-Codes überprüft werden (individuelle Verifikation). In einem weiteren Schritt soll es dereinst auch möglich sein, nicht nur seine eigene, sondern auch die Korrektheit aller anderen elektronischen Stimmen zu überprüfen (universelle Verifikation).

E-Voting in der föderalen Schweiz hat bereits eine wechselhafte Geschichte hinter sich (Gerlach und Gasser 2009; Serdült et al. 2015). Als besonders einschneidend lassen sich die folgenden Ereignisse erwähnen: der Entscheid des Kantons Zürich, sich als einer der Pioniere vorläufig und bis heute von E-Voting zu verabschieden; längere Unterbrüche im Kanton Genf aufgrund rechtlicher Probleme; Berichte über vermeintlich gehackte E-Voting-Systeme in der Presse sowie die Auflösung eines der drei – insgesamt acht Kantone umfassenden – Konsortien kurz vor den Nationalratswahlen 2015. Die Einführung von E-Voting in der Schweiz erfolgt gemäss dem von der Bundeskanzlei geprägten Credo «Sicherheit vor Tempo» und dauert nun seit den ersten Versuchen in Genf 2003 bereits 15 Jahre. Den einen ist dies zu langsam, den anderen zu schnell. Obwohl deklariertes Ziel des Bundesrats, wird der elektronische Kanal anlässlich der 2019 stattfindenden Nationalratswahlen wohl in weniger als zwei Dritteln der Kantone zur Verfügung stehen. Gemessen an der rund 30 Jahre dauernden Einführung des brieflichen Stimmens in allen Kantonen wäre es jedoch unrealistisch, auf eine rasche Generalisierung zu hoffen. Wohl auch als Reaktion auf die Absicht des Bundesrats, den elektronischen Stimmkanal definitiv im Bundesgesetz über die politischen Rechte zu verankern, ist in letzter Zeit wieder vermehrt politischer Widerstand gegen E-Voting aufgekommen. Eine Volksinitiative für ein fünfjähriges Moratorium von E-Voting in der Schweiz wurde im Frühjahr 2019 lanciert.² Die notwendige Unterstützung für die Initiative soll übrigens online, über das Portal wecollect.ch, mobilisiert werden. Ausserdem hat die Genfer Regierung am 28. November 2018 entschieden, ihr E-Voting-System wegen überbordender Kosten per 2020 zu stoppen.

53 CHANCEN UND HERAUSFORDERUNGEN

Regelmässig wird die Frage aufgeworfen, ob die Bevölkerung E-Voting überhaupt will. Die erste gesamtschweizerische Bevölkerungsumfrage, die sich exklusive dem Thema E-Voting gewidmet hat – notabene zu einer Zeit, in der sich E-Voting in ruhigerem Fahrwasser befand als heute – hat eine sehr breite Nachfrage und Unterstützung in allen Alters- und Bildungsschichten sowie Landesteilen zu Tage gebracht. Die Unterstützung gemäss Altersgruppen reicht von 90 Prozent bei den unter 30-Jährigen bis zu knapp 50 Prozent bei den über 70-Jährigen. Allerdings hatten die allerwenigsten Befragten je direkten Kontakt mit E-Voting gehabt. Auffällig ist, dass die Unterstützung in den urbanen und etwas abgelegenen Landesteilen am höchsten war. Unter denjenigen Teilnehmenden mit einer klaren Parteisympathie waren Unterstützende der Grünen sowie der SVP am kritischsten gegenüber dem neuen Stimmkanal eingestellt. Trotz hohen Unterstützungsraten ist man sich jedoch der Sicherheitsproblematik bei E-Voting bewusst. So geniesst der traditionelle, aber kaum mehr praktizierte Urnengang auf einer Skala von 0 bis 10 mit einem durchschnittlichen Wert von 8.5 am meisten Vertrauen, gefolgt vom Abstimmen per Post mit 8.2 und mit einigem Abstand (aber immer noch über dem Mittel von 5) der elektronische Kanal mit 6.6 (Milic et al. 2016, 13).

Wenn man die Nutzerraten von E-Voting über die Zeit verfolgt, sieht man, dass sie auf Unterbrechungen jeglicher Art sowie bei Berichten in der Presse über Hacking negativ reagieren. Bei einer Neueinführung von E-Voting in einer Gemeinde kann damit gerechnet werden, dass nach einer anfänglich relativ hohen Nutzerrate von 30–40 Prozent des Elektorats die Nutzung absinkt, schlichtweg weil sich das viele Personen einmal ansehen und ausprobieren, dann jedoch wieder zurück auf den gewohnten Stimmkanal wechseln. Wie auch generell bei der Stimmbeteiligung ist die jüngere Generation hier nicht treibende Kraft. Sowohl aufgrund von Umfragen als auch angesichts der eindeutigen Auswertungen von Stimmregisterdaten lässt sich aufzeigen, dass nicht die jüngsten, sondern eher Personen ab 35 Jahren zu jenen Nutzern zählen, die dem elektronischen Kanal am treuesten sind (Mendez und Serdült 2017). Am eindeutigsten ist der Nutzen von E-Voting für die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer gegeben, was sich auch in entsprechend hohen Nutzerraten niederschlägt. In allen Kantonen, die E-Voting seit 2008 auch dieser Personengruppe anbieten, stieg die Nutzung sukzessive auf über 50

Prozent bis zu zwei Drittel des Elektorats an – nicht zu verwechseln mit der Stimmbeteiligung (Germann und Serdült 2014). Auch hier hat sich gezeigt, dass Unterbrüche dem Vertrauen in den Stimmkanal nicht guttun. So sind beispielsweise im Kanton Aargau die Werte für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer von zwei Dritteln zu Zeiten des ungestörten Betriebs nach dem Ausfall des Konsortiums und dem darauffolgenden Unterbruch auf 54 Prozent gesunken, danach aber bis heute wieder auf deutlich über 60 Prozent angestiegen.

Die Frage nach den Auswirkungen von E-Voting auf die Stimmbeteiligung ist schwierig zu beantworten, weil sie von vielerlei Faktoren abhängt, die über die Zeit nicht unbedingt stabil bleiben. Zudem muss sie erstens genau und zweitens vergleichbar erfasst werden, was wegen föderalistischer Unterschiede bezüglich des für eine Abstimmung zugelassenen Elektorats nicht trivial ist. Im internationalen Vergleich mit Gemeinden in Kanada sehen wir, dass vor allem die jeweils erste Erleichterung des Abstimmungsprozesses (sog. «convenience reform») einen Effekt auf die Stimmbeteiligung von rund drei bis vier Prozent (bei den Jüngeren auch schon mal neun Prozent) bringt. In Kanada ist das dann der Fall, wenn Gemeinden E-Voting zusätzlich zum Urnengang anbieten, brieflich aber nicht abgestimmt werden kann (Goodman und Stokes 2018). Ähnliches liess sich in der Schweiz beobachten, als der briefliche Kanal eingeführt wurde und die Stimmbeteiligung im schweizerischen Mittel um rund vier Prozent anstieg (Luechinger et al. 2007). Die zweite Reform, also in der Schweiz die Einführung von E-Voting, scheint dann aber keinen Effekt mehr zu haben auf die Stimmbeteiligung. Sämtliche Studien in der Schweiz zeigen in diese Richtung (Germann und Serdült 2017). Nicht auszuschliessen ist allerdings ein möglicher Generationeneffekt, den wir aber erst beobachten können, wenn in einem Kanton E-Voting generell ohne Unterbrechung so lange zur Verfügung steht, bis die jüngere – beinahe nicht an Urnengängen teilnehmende – Generation ins Alter reinwächst, in dem sie vermehrt abstimmt.

Dematerialisierung

Die Stimmberechtigten erhalten heute vor dem Abstimmungstermin sämtliches Stimm- und Informationsmaterial in Papierform per Post zugestellt. Dies gilt für den Stimmrechtsausweis, die Stimmzettel für

- 55 die briefliche Stimmabgabe, Informationen zur Vorlage wie auch – sofern der Kanton E-Voting praktiziert – die Codes für die elektronische Stimmabgabe. Unter Dematerialisierung der Stimmabgabe versteht man nun die teilweise oder vollständige Reduktion dieses Versands des brieflichen Stimm- und Informationsmaterials beim E-Voting (Bericht EXVE, 5).

AUSGESTALTUNGSMÖGLICHKEITEN UND ENTWICKLUNGSSTAND

Es wird unterschieden zwischen teilweiser (sog. papierarmes E-Voting) und vollständiger Dematerialisierung (sog. papierloses E-Voting): Bei einem papierarmen E-Voting würden die Stimmberechtigten nur noch den Stimmrechtsausweis mit den für das E-Voting erforderlichen Codes in Papierform erhalten. Alle anderen Unterlagen zur Abstimmung, insbesondere die Abstimmungserläuterungen, wären nur noch digital verfügbar. Papierloses E-Voting würde den kompletten Verzicht auf den Versand von brieflichem Stimm- und Informationsmaterial bedeuten. Auch der Stimmrechtsausweis mit den Codes für das E-Voting würde also nicht mehr brieflich per Post, sondern auf elektronischem Weg – beispielsweise per E-Mail, SMS oder in einer App – zugestellt. Papierloses E-Voting würde ein sogenanntes medienbruchfreies Abstimmen ermöglichen (Bericht EXVE, 5).

Zusammen mit der Überführung von E-Voting in den ordentlichen Betrieb sollen die bundesrechtlichen Grundlagen für eine teilweise Dematerialisierung geschaffen werden (Bericht EXVE, 36f.). Der Bund soll die Rahmenbedingungen für papierarmes E-Voting festlegen (Mindestanforderungen an Kommunikation und Sicherheit, Notfallszenarien etc.), die konkrete Ausgestaltung soll dann jedoch durch die Kantone erfolgen. Für die vertrauenswürdige Umsetzung von papierlosem E-Voting existieren laut der Expertengruppe technisch noch keine hinreichenden Lösungen. Insbesondere der erforderliche Schutz für die elektronische Übermittlung der Codes sowie die individuelle Verifizierbarkeit kann mit den heutigen technischen Mitteln beim papierlosen E-Voting noch nicht gewährleistet werden.

CHANCEN UND HERAUSFORDERUNGEN

Von der Dematerialisierung der Stimmabgabe erhofft man sich in erster Linie Kosteneinsparungen. Diese sollen der Kompensation der Mehrkosten dienen, die die Einführung von E-Voting verursacht.

Allerdings ist laut der Expertengruppe bei den Kantonen mit nur geringen und beim Bund mit praktisch keinen Einsparungen zu rechnen (Bericht EXVE, 32ff.). Insbesondere die umfangreichere digitale Aufbereitung des Informationsmaterials könnte auch bei der Dematerialisierung Mehrkosten verursachen. In ökologischer Hinsicht wäre eine Dematerialisierung aber auf jeden Fall wünschenswert. Bereits bei einem papierarmen E-Voting müsste deutlich weniger Papier bedruckt werden, was im Vergleich zum heutigen Standard eindeutig umweltfreundlicher wäre. Ein praktischer Vorteil der Dematerialisierung liegt ausserdem in der mit ihr einhergehenden verbesserten digitalen Verfügbarkeit der Abstimmungsunterlagen. Übers Internet könnte jederzeit und einfach auf die Unterlagen zugegriffen werden. Bei einem papierlosen E-Voting könnte die Stimmabgabe rein elektronisch erfolgen, was insbesondere auch den Ausländerschweizerinnen und Auslandschweizern zugutekäme.

Damit eine Dematerialisierung der Stimmabgabe im Rahmen von E-Voting organisatorisch überhaupt möglich ist, müssten sich die Stimmberechtigten vor dem Urnengang – beispielsweise durch ein Anmeldeverfahren – für die elektronische Stimmabgabe entscheiden. Wer sich für E-Voting angemeldet hat, erhielte in der Folge ausschliesslich den Stimmrechtsausweis mit den Codes beziehungsweise gar keine Unterlagen mehr zugestellt. Diese sogenannte Entkopplung des elektronischen Stimmkanals wäre jedoch eine Abkehr vom heutigen Grundsatz der Komplementarität aller Stimmkanäle (Bericht EXVE, 24). Danach soll der Stimmkanal bis zum Abstimmungstag frei gewählt werden können. Mit der Garantie der politischen Rechte (Art. 34 BV³) wäre die Pflicht zur vorgängigen Wahl des elektronischen Stimmkanals jedoch vereinbar (Bericht EXVE, 28). Eine grössere Herausforderung stellt der Umgang mit Systemausfällen und Manipulationsversuchen bei der dematerialisierten Stimmabgabe dar. Für solche Fälle müssten Notfallszenarien definiert werden, damit die Möglichkeit der Stimmabgabe gewährleistet bleibt. Mindestens die Möglichkeit der persönlichen Stimmabgabe an der Urne müsste als Notfallszenario bestehen bleiben (Bericht EXVE, 28ff.). Schliesslich besteht im Vergleich zur brieflichen Stimmabgabe wohl ein leicht erhöhtes Risiko, dass die Codes in falsche Hände geraten und eine andere, fremde Person anstelle der Berechtigten abstimmt. Ob Passwörter und Codes von der richtigen Person verwendet werden, lässt sich nur schwer nachweisen. Allerdings bestehen bereits aus anderen

- 57 Bereichen bekannte Techniken wie die 2-Faktor-Authentisierung, die dieses Risiko zu senken vermögen.

Elektronische Unterschriftensammlung (E-Collecting)

Auch die Unterschriftensammlung für Volksinitiativen und fakultative Referenden ist immer stärker von der Digitalisierung betroffen. Die Idee ist, dass Volksbegehren nicht mehr ausschliesslich von Hand, sondern auch auf elektronischem Weg unterzeichnet werden können. Auch wenn der Bundesrat dies – vorerst – ablehnt, fordern verschiedene politische Vorstösse die Einführung von E-Collecting (z. B. die Motion Grüter 18.3062 «Stärkung der Volksrechte. Unterschriftensammlung für Initiativen und Referenden im Internet» oder die Motion Fehr 08.3908 «Stärkung der Demokratie durch E-Collecting»). Nebst dem herkömmlichen Verfahren zum Sammeln von Unterstützungsbekundungen für Volksinitiativen und fakultative Referenden sollen also neue, elektronische Kanäle zur Unterschriftensammlung geschaffen werden.

AUSGESTALTUNGSMÖGLICHKEITEN UND ENTWICKLUNGSSTAND

Ein E-Collecting-System hat gewissen Anforderungen zu genügen, um das Funktionieren der direktdemokratischen Instrumente weiterhin gewährleisten zu können. So muss insbesondere die unterzeichnende Person eindeutig identifiziert und ihre Stimmberechtigung verifiziert werden können. Mehrfachunterzeichnungen sollen verhindert und die datenschutzrechtlichen Anforderungen eingehalten werden (vgl. Art. 27q VPR⁴). Zu betonen ist jedoch, dass das heutige manuelle System betreffend Missbrauchsverhinderung und Datenschutz keineswegs absolute Sicherheit zu gewährleisten vermag. Ein Nullrisiko kann deshalb auch von einem E-Collecting-System nicht erwartet werden (Bisaz und Serdült 2017, 533f.). Eine Verbesserung hinsichtlich der Verhinderung von Mehrfachunterzeichnungen sollte mit der elektronischen Sammlung und vor allem einer automatisierten Überprüfung des Stimmrechts jedoch möglich sein (vgl. Braun Binder 2014, 551).

Als elektronisches Pendant zur heute noch erforderlichen eigenhändigen Unterschrift kommen im Wesentlichen die digitale Unterschrift auf einem Touchscreen (a) oder die Verwendung einer elektronischen Identität (b) in Frage:

- (a) Im Unterschied zum heutigen Sammelverfahren wird bei der «Touchscreen-Variante» auf einem Display anstatt auf Papier unterzeichnet. Je nachdem bestünde sodann die Möglichkeit, die digitale Unterschrift direkt elektronisch an die Wohngemeinde zur Bescheinigung weiterzuleiten. Weitere Effizienzgewinne sind bei dieser Umsetzungsvariante – die so in den Niederlanden bereits praktiziert wurde – allerdings nicht zu erwarten. Der Vorteil dieses Verfahrens besteht aus praktischer Sicht darin, dass mobile Geräte mit Display bereits sehr verbreitet sind und die Bürgerinnen und Bürger mit der Handhabung solcher Geräte zunehmend vertraut sind. Fraglich ist, ob dieses elektronische Sammelverfahren ohne Gesetzesänderung implementiert werden könnte. Dabei stellt sich auf der einen Seite die Frage, ob die Unterschrift auf dem Touchscreen mit der eigenhändigen ohne Gesetzesgrundlage gleichgesetzt werden kann (vgl. dazu Hürlimann 2016, 7ff.). Zum anderen stellen sich mit der Übermittlung der elektronischen Daten an die Gemeinden datenschutzrechtliche Fragen, die unter Umständen eine gesetzliche Grundlage erfordern.
- (b) Vielversprechender als die «Touchscreen-Variante» scheint das elektronische Unterzeichnen mit einer elektronischen Identität (E-ID). Eine E-ID ist ein «digitaler Pass», der mit bestimmten Informationen – zum Beispiel Name, Geburtsdatum, Gesichtsbild und im vorliegenden Zusammenhang insbesondere der Stimmberechtigung – ausgestattet wird (Botschaft BBl 2018 3915). Im Rahmen der Unterschriftensammlung für Initiativen und Referenden könnte die E-ID beispielsweise als Login für eine zentrale Sammelwebseite oder ein E-Government-Portal verwendet werden. Durch das Login mittels E-ID würde die Person eindeutig identifiziert. Zugleich könnte ihre Stimmberechtigung direkt überprüft werden. Nach dem Login wäre die Unterstützung von einem oder gleich mehreren Volksbegehren durch einen blossen Klick möglich. Der grosse Vorteil der Verwendung von E-IDs bei der Unterschriftensammlung liegt in der Möglichkeit der automatisierten Überprüfung der Stimmberechtigung. Allerdings ist für die Einführung eines solchen Systems zweifellos eine umfassende gesetzliche Grundlage erforderlich.

59 E-Collecting in einer dieser Formen ist noch Zukunftsmusik. Auf Bundesebene ist die Einführung von E-Collecting zwar grundsätzlich als dritte Etappe in der Umsetzung von «Vote électronique» geplant. Das Projekt ist jedoch «angesichts knapper Ressourcen» vorläufig sistiert (Medienmitteilung des Bundesrats vom 5. April 2017). Dies wiederum eröffnet den Kantonen ein weites Experimentierfeld (Bisaz und Serdült 2017, 543). Es steht den Kantonen – unter Vorbehalt der bundesrechtlichen Mindestanforderungen an die Sicherheit sowie einer Genehmigung durch den Bundesrat – zu, Versuche zur elektronischen Unterzeichnung von eidgenössischen Volksbegehren durchzuführen. So bestehen etwa im Kanton St. Gallen Bestrebungen, E-Collecting auf kantonaler Ebene einzuführen. Praktiziert wird die elektronische Unterschriftensammlung allerdings noch in keinem Kanton. In den meisten Kantonen scheint man das Bundesgesetz über anerkannte elektronische Identifizierungseinheiten (E-ID-Gesetz⁵) abzuwarten, das nach durchgeführtem Vernehmlassungsverfahren seit Juni 2018 im Entwurf vorliegt. Demgemäss soll dem Bund künftig die Prüfung, Anerkennung und Kontrolle der E-ID-Systeme obliegen. Deren Betrieb soll jedoch von privaten Anbietern übernommen werden (vgl. Botschaft BBl 2018 3915). Zeitlich soll der Rechtsrahmen bis Ende 2020 geschaffen sein.

Nicht mit E-Collecting zu verwechseln, aber in digitaler Hinsicht bei der Unterschriftensammlung rechtlich bereits zulässig, ist das Angebot von Unterschriftenlisten in elektronischer Form (vgl. Art. 60a BPR⁶). Wer sich beispielsweise auf der privat betriebenen Plattform wecollect.ch registriert, kann einen personalisierten und frankierten Unterschriftenbogen für verschiedene Initiativen herunterladen. Dieser muss dann nur noch ausgedruckt, handschriftlich mit Namen und Unterschrift ergänzt und in den Briefkasten eingeworfen werden. Die Kosten werden dem Initiativkomitee auferlegt. Die von Daniel Graf, Gründer der Plattform und bekennender E-Collecting-Befürworter (Graf und Stern 2018), initiierte elektronische Unterschriftensammlung kann als eine Übergangslösung bis zur Einführung von E-Collecting in den hier umschriebenen Formen gesehen werden.

CHANCEN UND HERAUSFORDERUNGEN

Für die Stimmberechtigten wird die grösste Chance von E-Collecting in der Vereinfachung der Unterzeichnung und für die Initiativkomitees in der Vereinfachung des Sammelverfahrens gesehen. Dies könn-

te zu einer verstärkten Beteiligung am politischen Prozess führen. Mit E-Collecting würde die Unterschriftensammlung an die zunehmend digital verkehrende Gesellschaft und ihre neuen Kommunikationsgewohnheiten angepasst. Das Sammeln von Unterschriften «auf der Strasse» wird heute als zu aufwändig und als nicht mehr zeitgemäss kritisiert. Dieser Kritik könnte mit E-Collecting begegnet werden.

Mit den Chancen gehen natürlich auch gewisse Herausforderungen einher. Zunächst stellt sich die Frage der Koexistenz von herkömmlicher und elektronischer Unterschriftensammlung. Es ist klar, dass die Einführung von E-Collecting schrittweise erfolgen muss, was zu einem – mindestens vorübergehenden – Nebeneinander von handschriftlichen und elektronischen Unterstützungsbekundungen führt. Dies muss geregelt werden. Zielführend scheint dabei insbesondere eine sogenannte Fixanteilslösung (Bisaz und Serdült 2017, 540). Bei einer solchen wird im Vornherein abstrakt festgelegt, welcher Anteil der insgesamt erforderlichen Unterschriften auf dem elektronischen Weg eingereicht werden darf. Denkbar wäre beispielsweise eine 50:50 Quote, das heisst 50 Prozent der insgesamt erforderlichen Unterschriften könnten auf dem elektronischen Weg gesammelt und eingereicht werden, 50 Prozent müssten jedoch nach wie vor handschriftlich sein. Damit sich das elektronische Sammeln für Komitees lohnt und E-Collecting auch tatsächlich genutzt werden kann, darf der Anteil der elektronischen Unterschriften allerdings nicht zu tief angesetzt werden.

Die wohl grössere Herausforderung als die Koexistenz der Unterzeichnungsmöglichkeiten ist die rechtspolitische Umsetzbarkeit von E-Collecting. Im Vordergrund steht dabei die Angst vor einer Überlastung des politischen Systems durch E-Collecting. Aufgrund der zu erwartenden Erleichterungen für die Sammelnden befürchten insbesondere die Behörden eine nicht zu bewältigende «Flut» von Initiativen sowie eine Blockierung oder zumindest eine starke Verlangsamung des Gesetzgebungsprozesses durch das ständige Ergreifen des Referendums. Vor allem bei der Möglichkeit, mehrere Volksbegehren mittels E-ID auf einer zentralen Sammelwebseite oder auf einem E-Government-Portal durch einen blossen Klick zu unterstützen, werden grosse Mitnahmeeffekte befürchtet.

Um eine Überlastung des Systems von vornherein zu verhindern, wird die Erhöhung der Unterschriftenzahl und/oder die Verkürzung der Sammelfristen bei der elektronischen Sammlung vorgeschla-

61 gen (vgl. Braun Binder 2014, 539ff.; Bisaz und Serdült 2017, 540f.). Da Unterschriftenzahlen und Sammelfristen sowohl auf Bundes- wie auch Kantonsebene verfassungsrechtlich festgelegt sind, bedürfte die Einführung von E-Collecting folglich einer Verfassungsänderung. Dies scheint – insbesondere für einen ersten, bloss versuchsweisen kantonalen Pilotbetrieb – eine sehr hohe Hürde zu sein. Ohne zuvor Erfahrungswerte mit E-Collecting gesammelt zu haben, scheint eine Anpassung der Unterschriftenzahlen und/oder der Sammelfristen für E-Collecting auf Verfassungsstufe wenig sinnvoll. Woher wären die Richtwerte zu nehmen, um wie viel die Zahl notwendiger Unterschriften erhöht und/oder die Frist verkürzt werden soll, ohne damit gleichzeitig die Ausübung der direktdemokratischen Rechte zu stark einzuschränken?

Geeigneter und die vorhandenen Ängste zugleich berücksichtigend wäre, E-Collecting auf kantonaler Ebene, zunächst als Testbetrieb mit einer Fixanteilslösung, einzuführen. Denkbar wäre auch, E-Collecting in einer ersten Phase auf ein Instrument, beispielsweise auf die Initiative oder eine neu zu schaffende Volksmotion, zu beschränken. Durch einen kantonalen und vorerst eingeschränkten Betrieb könnten – ohne grosse Gefahr für das politische System – erste Erfahrungen mit der elektronischen Unterschriftensammlung gemacht werden. Diese Erfahrungswerte könnten dann bei einer allfälligen Überführung von E-Collecting in den ordentlichen Betrieb oder bei einer Ausdehnung auf die Bundesebene oder auf weitere direktdemokratische Instrumente berücksichtigt werden.

Fazit

Die Schweiz hat sich entschieden, proaktiv mit der zunehmenden Digitalisierung der direktdemokratischen Verfahren umzugehen und sich von Entwicklungen nicht überrollen zu lassen. Gleichzeitig zeigen die nunmehr seit knapp zwei Jahrzehnten dauernden Arbeiten, dass der Weg in eine digitale Demokratie alles andere als klar und unbestritten ist. Abgesehen vom Einsatz von E-Voting im Versuchsbetrieb, dem Angebot von Online-Wahlhilfen wie smartvote.ch sowie der zunehmenden Nutzung sozialer Medien in Wahl- und Abstimmungskämpfen ist die Schweizer Politik noch nicht stark digital durchdrungen. Es muss sich zuerst herauskristallisieren, welche dieser Entwicklungen überhaupt

gewünscht sind und wie sie aufeinander einwirken, ohne Schaden anzurichten. Dass eine digitalisierte Demokratie in der Umsetzung gerade in einem föderalistischen und stark von Abstimmungskämpfen geprägten politischen System kein Selbstläufer wird, liegt aber auch an den vielschichtigen Anspruchshaltungen an die Digitalisierung von Politik. Zu Beginn der Entwicklung war die Hoffnung gross, das Internet könnte dazu beitragen, dass finanziell weniger potente Akteure mit mächtigen Parteien und Verbänden gleichziehen können. Das Internet sollte quasi für gleich lange Spiesse in der Politik sorgen. Auch wenn das vereinzelt durchaus zutreffen mag und ein Blogbeitrag oder Tweet die Politik real zu beeinflussen vermag, ist das eher die Ausnahme denn die Norm. Im täglichen Geschäft braucht es für eine auf modernen Informationstechnologien basierte Präsenz und Kommunikation nicht wenig an Expertise, Finanzen und Organisation, die wiederum eher in den potenteren Organisationen zu finden sind.

International betrachtet wird immer wieder Ernüchterung und Unzufriedenheit mit der Politik konstatiert. Angesichts dessen ist es nicht weiter erstaunlich, dass es auch Bewegungen gibt, die das Internet dazu nutzen möchten, die parlamentarische Demokratie radikal auszuhebeln. Anliegen sollen unmittelbar, mithilfe von technischen Mitteln und unter Umgehung etablierter politischer Parteien, auf die politische Agenda gebracht und durchgesetzt werden. Diese Spielart der digitalen Demokratie greift in einer halbdirekten Demokratie wie der Schweiz allerdings weniger.

Schliesslich gibt es noch die Vorstellung, dass digitale Technologien in erster Linie dazu dienen sollen, Bürgerinnen und Bürger dem Staat näher zu bringen, sodass dieser bessere, bürgernähere Entscheide fällen kann. Die Absicht ist gut, aber gerade im politischen Bereich kann es von Vorteil sein, wenn der Staat nicht zu viel oder nur die nötigsten Informationen erhält. Bei sämtlichen Angeboten gilt es zu hinterfragen, ob das der Staat machen muss und welche Daten beziehungsweise wo Daten gespeichert werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Digitalisierung der direktdemokratischen Instrumente viel langsamer voranschreitet, als in der Entstehungsphase des Internets gemeinhin erwartet wurde. Das E-Collecting steckt heute noch in den Kinderschuhen. Es bestehen zwar konkrete und detaillierte Vorstellungen zu verschiedenen Ausgestaltungsmöglichkeiten, praktiziert werden diese heute jedoch weder vom Bund noch von den Kantonen. Für eine Weiterentwick-

63 lung von E-Collecting wären erste Versuche und das Sammeln von Erfahrungen auf kantonaler Ebene wichtig. Der Abbau des Versands von Papierunterlagen wird erst seit Kurzem ernsthaft angedacht. Für die vertrauenswürdige Umsetzung von papierlosem E-Voting, insbesondere für den Schutz der elektronischen Übermittlung der Codes sowie die individuelle Verifizierbarkeit, existieren noch keine hinreichenden Lösungen. Konkrete Erfahrungswerte liegen damit lediglich im Bereich von papiergestütztem E-Voting vor, das nach langjähriger Testphase in einzelnen Kantonen nun vor dem nächsten Schritt, der Überführung in den ordentlichen Betrieb, steht. Ob dieser Schritt allerdings gelingt, ist angesichts des sich abzeichnenden politischen Widerstands fraglich. Es bleibt zu hoffen, dass sich der Föderalismus in der Schweiz nicht nur als Hindernis für eine digitale Weiterentwicklung von Demokratie zeigt, sondern zunehmend auch als Stärke, indem es Gemeinden und Kantonen möglich ist, nicht nur bestehende Elemente in das digitale Zeitalter überzuführen, sondern auch neue zu erschaffen und damit zu experimentieren.

ANMERKUNGEN

- 1 Vgl. <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/politische-rechte/e-voting/ueberblick.html>.
- 2 Vgl. <https://e-voting-moratorium.ch/>.
- 3 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).
- 4 Verordnung über die politischen Rechte vom 24. Mai 1978 (SR 161.11).
- 5 Bundesgesetz über anerkannte elektronische Identifizierungseinheiten (Vorwurf).
- 6 Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1).

LITERATUR UND MATERIALIEN

- Auer, Andreas; Trechsel, Alexandre: Voter par internet? Le projet e-voting dans le canton de Genève dans une perspective socio-politique et juridique. Genf/Basel/München 2001.
- Barber, Benjamin R.: Which Technology for which Democracy? Which Democracy for which Technology? In: Holznapel, Bernd; Grünwald, Andreas; Hanßmann, Anika (Hg.): Elektronische Demokratie. Bürgerbeteiligung per Internet zwischen Wissenschaft und Praxis. München 2001, 210–217.
- Bisaz, Corsin; Serdült, Uwe: E-Collecting als Herausforderung für die direkte Demokratie in der Schweiz. In: LeGes 2017, 531–545.
- Braun Binder, Nadja: Quoren und Fristen bei der elektronischen Unterschriftensammlung (E-Collecting). In: Zeitschrift für Schweizerisches Recht 2014, 539–557.
- Braun, Nadja: Stimmgeheimnis. Eine rechtsvergleichende und rechtshistorische Untersuchung unter Einbezug des geltenden Rechts. Bern 2006.
- Driza Maurer, Arditia: Internet Voting and Federalism: The Swiss Case. In: Barrat, Jordi: El voto electrónico y sus dimensiones jurídicas: entre la ingenua complacencia y el rechazo precipitado. Madrid 2016, 261–288.
- Gerlach, Jan; Gasser, Urs: Three Case Studies from Switzerland: E-Voting. In: Berkham Center Research Publication 3/1 (2009), 1–17.
- Germann, Micha; Serdült, Uwe: Internet Voting and Turnout: Evidence from Switzerland. In: Electoral Studies 47 (2017), 1–12.
- Germann, Micha; Serdült, Uwe: Internet Voting for Expatriates: The Swiss Case. JeDEM – eJournal of eDemocracy & Open Government 6/2 (2014), 197–215.
- Goodman, Nicole; Stokes, Leah: Reducing the Cost of Voting: An Evaluation of Internet Voting's Effect on Turnout. In: British Journal of Political Science 2018, 1–13.
- Goodman, Nicole; Smith, Rodney: Internet Voting in Sub-national Elections: Policy Learning in Canada and Australia. In: Krimmer, Robert; Volkamer, Melanie; Barrot, Jordi et al.: Electronic Voting: First International Joint Conference, E-Vote-ID 2016, Bregenz, Austria, October 18–21, 2016, Proceedings, Lecture Notes in Computer Science. Berlin 2017, 18–21.
- Graf, Daniel; Stern, Maximilian: Agenda für eine digitale Demokratie: Chancen, Gefahren, Szenarien. Zürich 2018.
- Holtz-Bacha, Christina: Fragmentierung der Gesellschaft durch das Internet? In: Gellner, Winand; von Korff, Fritz (Hg.): Demokratie und Internet. Baden-Baden 1998, 219–226.
- Hürlimann, Daniel: Zur Rechtskraft der Unterschrift auf einem Touchscreen, Gutachten von Ass.-Prof. Dr. iur. Daniel Hürlimann im Auftrag der Kantonspolizei Zürich. St. Gallen 2016.
- Kley, Andreas; Rüttsche, Bernhard: eVoting aus Sicht der Wahl- und Abstimmungsfreiheit – Verfassungsrechtliche Bedeutung einer neuen Technik. In: Koller, Thomas; Muralt Müller, Hanna (Hg.): Tagung für Informatik und Recht 2001, Tagungsband. Bern 2002, 255–278.
- Kriesi, Hanspeter: E-voting and Political Participation. In: Muralt Müller, Hanna; Auer, Andreas; Koller, Thomas (Hg.): Tagung für Informatik und Recht 2002, Tagungsband. Bern 2003, 273–285.
- Linder, Wolf: E-voting – eine Belebung der direkten Demokratie? In: LeGes 2003, 103–123.
- Luechinger, Simon; Rosinger, Myra; Stutzer, Alois: The Impact of Postal Voting on Participation: Evidence for Switzerland. In: Swiss Political Science Review 13/2 (2007), 167–202.
- Marschall, Stefan: Netzöffentlichkeit – eine demokratische Alternative? In: Gellner, Winand; von Korff, Fritz (Hg.): Demokratie und Internet. Baden-Baden 1998, 43–54.
- Mendez, Fernando; Serdült, Uwe: What Drives Fidelity to Internet Voting? Evidence from the Roll-Out of Internet Voting in Switzerland. In: Government Information Quarterly 34/3 (2017), 511–523.

- Milic, Thomas; McArdle, Michele; Serdült, Uwe: Attitudes of Swiss Citizens towards the Generalisation of E-Voting = Haltungen und Bedürfnisse der Schweizer Bevölkerung zu E-Voting. Studienberichte des Zentrums für Demokratie Aarau, Nr. 9 und 10. Aarau 2016.
- Papadopoulos, Yannis: Vote électronique, délibération, et qualité de la décision démocratique. In: Muralt Müller, Hanna; Auer, Andreas; Koller, Thomas (Hg.): Tagung für Informatik und Recht 2002, Tagungsband. Bern 2003, 313–335.
- Saglie, Jo; Bock Seggaard, Signe: Internet Voting and the Secret Ballot in Norway: Principles and Popular Understandings. In: Journal of Elections, Public Opinion and Parties 26/2 (2016), 155–169.
- Sciarini, Pascal; Cappelletti, Fabio; Goldberg, Andreas C.; Nai, Alessandro; Tawfik, Amal: Étude du vote par internet dans le canton de Genève, Rapport final à l'intention de la Commission externe d'évaluation des politiques publiques, Département de science politique et relations internationales, University of Geneva, 2013.
- Serdült, Uwe; Dubuis, Eric; Glaser, Andreas: Elektronischer versus brieflicher Stimmkanal im Vergleich. In: Jusletter IT, 21. September 2017.
- Serdült, Uwe; Germann, Micha; Mendez, Fernando; Portenier, Alicia; Wellig, Christoph: Fifteen Years of Internet Voting in Switzerland: History, Governance and Use. In: Terán, Luis; Meier, Andreas: ICEDEG 2015: Second International Conference on eDemocracy & eGovernment, Quito, Ecuador, 8–10 April 2015, IEEE Xplore CFP1527Y-PRT, 126–132.
- Siedschlag, Alexander; Bilgeri, Alexander; Lamatsch, Dorothea: Elektronische Demokratie und virtuelles Regieren. In: dies. (Hg.): Kursbuch Internet und Politik, Band 1/2001. Opladen 2001, 9–20.
- Bericht des Bundesrates zu Vote électronique, Einführung von Vote électronique (2006–2012) und Grundlagen zur Weiterentwicklung vom 14. Juni 2013, BBl 2013 5069.
- Bericht über die Pilotprojekte zum Vote électronique vom 31. Mai 2006, BBl 2006 5459.
- Bericht über den Vote électronique, Chancen, Risiken und Machbarkeit elektronischer Ausübung politischer Rechte vom 9. Januar 2002, BBl 2002 645.
- Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste vom 1. Juni 2018, BBl 2018 3915.
- Medienmitteilung des Bundesrats vom 5. April 2017 «Bundesrat beschliesst nächste Schritte zur Ausbreitung der elektronischen Stimmabgabe», <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen/bundesrat.msg-id-66273.html> (8. 10. 2018).
- Schlussbericht Expertengruppe elektronische Stimmabgabe EXVE, April 2018, <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/politische-rechte/e-voting/berichte-und-studien.html> (8. 10. 2018).