



18. März 2011

Strategische Planung Vote électronique

1. Ausgangslage

Diese strategische Planung für das Projekt Vote électronique (VE) zuhanden der Staatsschreiberkonferenz (SSK) vom 14./15. April 2011 bietet einen Überblick über die Strategie des Bundes zur schrittweisen und kontrollierten Einführung von VE in den kommenden Jahren. Bundesrat und Parlament haben diese Strategie im März 2007 gutgeheissen und die nötigen Rechtsgrundlagen auf Bundesebene geschaffen. Die Bundeskanzlei (BK) ist einerseits damit beauftragt, die Koordination der kantonalen VE-Projekte sicherzustellen und die Kantone auf deren Wunsch hin bei der Einführung von VE zu unterstützen, andererseits ist sie für das Bewilligungsverfahren von VE-Versuchen und damit für die Kontrolle der Einhaltung der bundesrechtlichen Anforderungen zuständig.

Das Projekt VE ist in die vom Bundesrat am 24. Januar 2007 verabschiedete nationale E-Government-Strategie Schweiz¹ eingebettet und gilt als priorisiertes Vorhaben².

Die vorliegende Roadmap soll eine Grundlage für die Definition von gemeinsamen Zielen und Meilensteinen bilden und eine optimale Koordination zwischen Bund und Kantonen ermöglichen. Sie knüpft an die bisherige VE-Strategie an und entwickelt diese weiter. Der Fokus wird dabei auf die Herausforderungen in den folgenden Bereichen gelegt:

- Gemeinsame Strategie Bund/Kantone (Ziff. 2.1)
- Sicherheit (Ziff. 2.2)
- Ausbau (Ziff. 2.3)
- Transparenz (Ziff. 2.4)
- Kosten (Ziff. 2.5).

Ziel ist es, für jeden dieser Bereiche Massnahmen zu definieren, um das Projekt VE in den nächsten Jahren voranzutreiben und gleichzeitig die Planungssicherheit der Kantone zu gewährleisten. Unter Ziffer 3 wird ein konkreter Vorschlag zum weiteren Vorgehen inklusive Zeitplan unterbreitet. Im Anhang zur Roadmap findet sich schliesslich eine Chronik, welche die Projektphasen von 2000 bis heute aufzeigt.

Die BK unterstützt ohne wenn und aber ein konsequentes Voranschreiten des Projekts VE. Sie würdigt den grossen Einsatz und die gute Zusammenarbeit mit und unter den Kantonen auf den verschiedenen Ebenen und im Rahmen der Beherbergungsprojekte.

¹ Diese von Bund und Kantonen erarbeitete Strategie legt Grundsätze, Vorgehen sowie Instrumente fest, mit denen die E-Government Vorhaben umgesetzt werden sollen. Vgl. <http://www.isb.admin.ch/themen/strategien/00071/index.html?lang=de>
² Vgl. http://www.e-government.ch/de/umsetzung/katalog_vorhaben.php

2. Herausforderungen

2.1 Gemeinsame Strategie Bund/Kantone

Das Bekenntnis der politischen Entscheidungsträger und die Akzeptanz der Stimmberechtigten bezüglich VE ist wichtig für die langfristige Planung der Arbeiten. Hierfür ist es unverzichtbar, dass sich die Verantwortlichen des Dossiers VE auf kantonaler und auf Bundesebene koordinieren. Es gilt die jeweiligen Ziele und die entsprechenden Positionen aufeinander abzustimmen und kohärent zu kommunizieren.

Folgende wesentlichen Punkte der VE-Strategie des Bundes gilt es hervorzuheben:

- Die VE-Strategie des Bundes besteht im *kontinuierlichen Ausbau der bisherigen Systeme*. Die Idee eines "Bundessystems" ist im Lichte des Föderalismus weder wünschenswert noch realistisch, v.a. weil die politischen Rechte in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedlich ausgestaltet sind. Der bisherige Ansatz verschiedener Systeme hat sich bislang bewährt und wird grundsätzlich weiterverfolgt.
- VE soll *schrittweise ausgebaut* und dank Beherbergungen und überkantonalen Zusammenarbeit allmählich *auf neue Kantone ausgedehnt* werden. Eine Erhöhung der bestehenden Limiten beim Elektorat bedingt die Sicherstellung eines konsequent hohen Standards an Sicherheit.
- Die *Kantone* sind die eigentlichen *"Projektleiter" im Bereich VE*. Sie entscheiden frei über die Einführung von VE und sind für die operative Leitung und Finanzierung ihrer Projekte verantwortlich. Auf kantonaler und kommunaler Ebene können sie die Voraussetzungen und insbesondere die anwendbaren Beschränkungen festlegen (Limiten des Bundes nicht anwendbar). Die *Bundeskanzlei* leitet das Projekt auf Bundesebene; sie koordiniert die kantonalen Projekte und überwacht die Einhaltung der bundesrechtlichen Anforderungen.
- Im Rahmen von *eidgenössischen Urnengängen* unterliegt der Einsatz von VE gewissen Beschränkungen; es ist vorgängig eine Bewilligung des Bundesrats einzuholen. Die Kantone müssen den Rahmenbedingungen des Bundes bei der Planung und Durchführung von VE-Versuchen auf Bundesebene Rechnung tragen.

Eine Einigung auf diese Grundsätze ist unabdingbar. Andernfalls kann das Projekt nicht effizient vorangetrieben werden.

Vorgeschlagene Massnahmen

Um den partnerschaftlichen Ansatz beim künftigen Ausbau von VE zwischen Bund und Kantonen weiter zu verstärken, wird das Projekt organisatorisch angepasst und seitens des Bundes personell verstärkt. Konkret schlägt die BK folgende Massnahmen vor:

- Zusätzlich zur BK-internen Projektorganisation soll neu ein rund fünfköpfiger *Steuerungsausschuss* eingesetzt werden. Es ist folgende Zusammensetzung vorgesehen:
 - Entscheidungsträger zweier Pilotkantone (Staatschreiber/in bzw. verantwortliches Regierungsmitglied)
 - Entscheidungsträger eines weiteren VE-Kantons (Mitglied der Staatschreiberkonferenz)
 - Zwei Vertreter des Bundes (neben der BK voraussichtlich der Delegierte des Informatikstrategieorgans Bund ISB³).
- Dieses neu eingesetzte Koordinationsgremium soll unter dem Vorsitz der Bundeskanzlerin drei bis viermal pro Jahr tagen, um einerseits die Umsetzung von VE zu evaluieren und andererseits die strategischen Vorschläge der BK zu bereinigen, bevor diese dem Bundesrat und dem Parlament vorgelegt werden. Ziel ist es, die VE-Strategie künftig stärker gemeinschaftlich zu prägen. Selbstverständlich ist darauf zu achten, dass die Kantone die Verantwortung in diesem Gremium nach den föderalistischen Grundsätzen teilen.
- Um künftigen Missverständnissen und Verunsicherungen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit vorzubeugen, soll ein *gemeinsames Kommunikationskonzept Bund/Kantone* unter der Federführung der BK erarbeitet werden. Nur durch eine konsequente Fokussierung auf Kernbotschaften lässt sich vermeiden, dass sich Bund und Kantone von den politischen Gegnern auseinander dividieren lassen.
- Ein *dritter Bericht zuhanden des Bundesrates* wird erarbeitet. Ziele dieses Berichts sind die Evaluation der gemachten Erfahrungen seit 2006, das Unterbreiten von Vorschlägen zur Weiterfüh-

³ Das ISB ist die Stabstelle des Informatikrates Bund (IRB). Vgl. <http://www.isb.admin.ch/>

zung des Projekts und das Aufzeigen der hierzu erforderlichen Anpassungen der Rechtsgrundlagen. Der Bericht soll während der nächsten Legislatur Bundesrat und Parlament vorgelegt werden.

2.2 Sicherheit

VE muss die Kontrolle der Stimmberechtigung, das Stimmgeheimnis und die Erfassung aller Stimmen gewährleisten; Missbräuche müssen ausgeschlossen sein.⁴ Die Kantone müssen den Nachweis erbringen, dass die VE-Versuche bundesrechtskonform durchgeführt werden. Die Erfüllung der Sicherheitsanforderungen und die Funktionalität der VE-Systeme müssen von einer unabhängigen externen Stelle, die von der BK anerkannt wird, bestätigt werden.⁵ Die seit 2006 gemachten Erfahrungen zeigen, dass die Einhaltung der rechtlichen Anforderungen die Realisierung folgender Arbeiten erfordert:

- Es existieren mehrere VE-Systeme, welche die bestehenden Sicherheitsanforderungen erfüllen. Nach Ansicht verschiedener Kantone und der BK ist es notwendig, dass im Hinblick auf die Erweiterung des Elektorats im Bereich Sicherheit für die Zukunft *Minimalstandards* definiert werden, die es für eidgenössische Urnengänge umzusetzen gilt (Stichwort Homologation). Ziel ist es festzulegen, welche Anforderungen an ein VE-System unverzichtbar sind. Alle kantonalen Systeme müssen diesen genügen.
- Zurzeit wird seitens des Bundes nicht kontrolliert, ob die VE-Systeme und die durchgeführten Versuche im technischen Bereich den bundesrechtlichen Anforderungen entsprechen. Die Kontrolle des Bundes beschränkt sich auf die Einhaltung der juristischen und organisatorischen Aspekte. Die Kantone bestätigen mittels einer Selbstdeklaration, dass alle Anforderungen erfüllt sind. In Zusammenarbeit Bund/Kantone sollen daher die künftig *unverzichtbaren Sicherheitskontrollen* (Zertifizierungen, Audits, etc.) festgelegt und die *Zuständigkeiten, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten* definiert werden.
- Ein anderer Sicherheitsaspekt ist zurzeit Gegenstand einer *ETH-Forschungsarbeit*. Es handelt sich um die Frage, ob und wie eine elektronische Stimme von einem unsicheren PC aus sicher abgegeben werden kann. Dies ist eine entscheidende Frage, weil eine beträchtliche Anzahl der PCs infiziert ist.
- Die Frage des *Umgangs mit den Risiken* (Risikomanagement) muss mit den Kantonen analysiert werden. Null Risiko wird es nie geben. Eine zentrale Frage ist, wer was bezahlt, wenn ein Urnengang aufgrund einer Panne oder Attacke wiederholt werden muss, obwohl alle Sicherheitsanforderungen befolgt wurden. Weil bisher noch nie ein eidgenössischer Urnengang wiederholt werden musste, ist unklar, wie das Bundesgericht diese Frage beantworten würde. Einmal mehr handelt es sich zwar nicht um eine VE-spezifische Frage, aber aufgrund des Einsatzes von VE wird ihre Tragweite vergrößert, denn die Folgen einer Panne oder erfolgreichen Attacke sind unter Umständen nicht auf eine Gemeinde oder einen Kanton beschränkt, sondern reichen über diese Grenzen hinaus (Problem der grösseren Skalierbarkeit).

Vorgeschlagene Massnahmen

- Die technische Reglementierung von VE und die Kontrolle der Systeme werden ab März 2011 in der *UAG Homologation*⁶, welche aus Vertretern des Bundes und der Kantone besteht, behandelt. Es werden mit Unterstützung externer Spezialisten einerseits *Minimalstandards* definiert, denen alle VE-Systeme genügen müssen, und andererseits werden die *unverzichtbaren Sicherheitskontrollen* (Zertifizierungen, Audits, etc.) sowie ihre *Finanzierung* festgelegt. Die Kantone werden bei der Definition des Mandats und insbesondere bei der Priorisierung der verschiedenen Themenbereiche einbezogen.
- Die Ergebnisse der *ETH-Forschungsarbeit* werden gemäss Vertrag zwischen BK und ETH im Jahr 2013 vorgelegt. Die BK setzt sich bei den Forschenden für eine *Beschleunigung dieser Arbeiten* ein, damit zumindest erste Resultate in den dritten VE-Bericht einfließen und für die Definition der Sicherheitsstandards verwendet werden können.
- Die BK erarbeitet zurzeit einen *Bericht zum Thema Risikomanagement*. Dieser Bericht wird im Rahmen der Arbeitsgruppe VE mit den Kantonen besprochen und abgestimmt.

⁴ Art. 8a Abs. 2 BPR.

⁵ Art. 27b Abs.1 Bst. a und 27l Abs. 2 VPR.

⁶ Untergruppe der bundesweiten Arbeitsgruppe VE.

- Da ein Nachzählen der elektronischen Ergebnisse bei einer Beschwerde wenig Sinn macht, müssen die Ergebnisse plausibilisiert werden können. Zu diesem Zweck muss eine *Plausibilitätsprüfung* der Resultate eingeführt werden (vgl. Art. 27^{n^{bis}} VPR).
- Im Rahmen von strafrechtlich relevanten Vorfällen bei einem VE-System, an dem mehrere Kantone beteiligt sind (Beherbergung bzw. Zusammenarbeit), sollen der *Ablauf einer Untersuchung* und die *Kompetenzen* abgeklärt werden.
- Zur Definition der Voraussetzungen im Bereich Sicherheit werden *externe Fachkräfte* beigezogen. Die Finanzierung dieser Fachkräfte erfolgt durch die BK.
- Die Ergebnisse der kürzlich vom VBS einberufenen Bundesarbeitsgruppe "*Cyberwar-Strategie*" sind zu berücksichtigen. Eine Strategie gegen Angriffe aus dem Internet ist eine wesentliche Voraussetzung für eine Ausdehnung von VE.

2.3 Ausbau

Der Bundesrat und das Parlament haben sich 2006/07 für eine *schrittweise und kontrollierte Erweiterung von VE* ausgesprochen. Sie haben vier Etappen identifiziert: Elektronisches Abstimmen, elektronisches Wählen, e-Collecting und elektronische Unterzeichnung von Wahlvorschlägen. Zurzeit befinden wir uns in der ersten, in einigen Kantonen in der zweiten Etappe.

Bundesrat und Parlament anerkennen, dass VE verschiedene Risiken in sich birgt und dass der *Umgang mit diesen Risiken* eine ausschlaggebende Rolle spielt.

Die *Auslandschweizer Stimmberechtigten* und *Menschen mit einer Sehbehinderung* wurden als die Gruppen mit dem grössten Nutzen identifiziert; sie sollen daher priorisiert behandelt werden.

Die *Limiten von 10%* (gesamtschweizerisches Elektorat) *und 20%* (kantonales Elektorat, nur wenn Ständemehr relevant) wurden festgelegt. Die Auslandschweizer Stimmberechtigten werden allerdings seit 2009 auf Antrag der BK hin nicht mehr bei der Berechnung der 20%-Limite mitgezählt. Die bestehenden Limiten haben ihre Funktion bis heute gut erfüllt: Das Risiko bewegt sich in einem akzeptablen Bereich, weil einerseits Attacken auf ein VE-System unattraktiv sind und andererseits im Falle einer Attacke die Wiederholung eines Urngangs mangels entscheidenden Einflusses auf das Bundesergebnis mit grosser Wahrscheinlichkeit verhindert werden kann. Verschiedene Kantone sind bei der Bundeskanzlei vorstellig geworden, diese Limiten nach Ablauf der aktuellen Legislatur aufzuheben oder zumindest zu erhöhen. Die BK will sich einer Öffnung der geltenden Limiten und damit einer Ausdehnung des Elektorats nicht verschliessen. Im Gegenteil: Die BK ist bereit, beim Vorliegen der Voraussetzungen klare Anpassungen vorzunehmen. Diese Voraussetzungen gilt es nun in Absprache mit den Kantonen sowie wo nötig unter punktuelltem Einbezug der Wissenschaft zu definieren. Die BK hat in diesem Bereich die Rolle der Antragstellerin gegenüber dem Bundesrat; der *Entscheid* in dieser Frage selbst liegt beim *Bundesrat*. Angesichts der politischen Sensibilität hat der Bundesrat bisher das Parlament konsultiert. Es ist damit zu rechnen, dass der Bundesrat auch in einer nächsten Etappe ein entsprechendes Vorgehen wählt. Die BK ist jedoch überzeugt, dass dieser Schritt durch den kontinuierlichen Ausbau der Sicherheit mittels klarer Definition von Standards mehrheitsfähig gemacht werden kann und wird sich zusammen mit der SSK für eine Erhöhung der Limiten einsetzen.

Die BK ist sich bewusst, dass die Kantone mit Blick auf die Planungs- und Investitionssicherheit einen verbindlichen Fahrplan wünschen. Die BK wird daher parallel zu den ETH-Forschungsarbeiten die Weichen für eine Erhöhung der Limiten stellen. Gegenüber dem bisherigen Zeitplan bedeutet dies eine massgebliche Beschleunigung. Die Antragstellung erfolgt so rasch wie möglich, ein konkreter Antrag kann jedoch aufgrund der noch vorzunehmenden Abklärungen realistischsterweise frühestens Ende 2012/anfangs 2013 gestellt werden. Dieses Vorhaben ist nach wie vor *sehr ambitiös*: In den Bericht an den Bundesrat gehören einerseits die Erfahrungen bei der Vorbereitung und Durchführung der *Nationalratswahlen mit VE*. Eine seriöse Auswertung wird Monate in Anspruch nehmen, zumal die Kantone hier eng mit einbezogen werden sollen. Andererseits müssen die Bedingungen für die Erhöhung der Limiten auf der Basis der *Resultate der UAG Homologation*, die Mitte 2012 vorliegen, festgelegt werden.

Vorgeschlagene Massnahmen

- Die Möglichkeit der elektronischen Stimmabgabe wird schrittweise auf *neue Kantone* ausgedehnt (neue Beherbergungs- bzw. Zusammenarbeitsverträge oder neue Systeme). Die Auslandschweizer Stimmberechtigten und Menschen mit Sehbehinderung werden dabei weiterhin gemäss den gesetzlichen Vorgaben prioritär behandelt.

- Um bei einer Erweiterung des Elektorats die Gemeinden möglichst kostengünstig anbinden zu können, müssen die Schnittstellen zum VE-System standardisiert sein. Dies hat den weiteren Vorteil, dass die Kantone von einem System unabhängiger werden und ein allfälliger Wechsel zu einem anderen System mit möglichst wenig Aufwand verbunden ist. Zu diesem Zweck sind weitere *eCH-Standards* zu erarbeiten.
- Die BK plant dem Bundesrat spätestens anfangs 2013 Antrag über die *Erhöhung der geltenden Limiten* zu stellen. Der Vorschlag stellt einen *eigentlichen Paradigmenwechsel* dar. Die schrittweise Erweiterung des zu VE-Versuchen zugelassenen Elektorats soll künftig aufgrund der von den jeweiligen Kantonen erfüllten Kriterien und Bedingungen – bspw. die pannenfreie Durchführung einer entsprechenden Anzahl Versuche – erfolgen. Dabei sind die Ergebnisse, welche die vorgeschlagenen Massnahmen und gemeinsam erarbeiteten Lösungen im Bereich Sicherheit liefern, die Grundlage für die Definition von Sicherheitsstandards und deren Überprüfung. Im Weiteren sollen wissenschaftliche Erkenntnisse in den Entscheid über eine Erweiterung mit einfließen. Auf dieser Basis kann die BK dem Bundesrat *de lege ferenda* die Zulassung eines erweiterten Elektorats beantragen. Angesichts der umfangreichen offenen Fragen rund um die Umsetzung von Art. 271 VPR ist, auch beim Beizug vom Bund finanzierter externer Spezialisten, mit einem enormen Arbeitsaufwand zu rechnen. Dies setzt auch seitens der Kantone einen massiven Einsatz voraus. Die Resultate bilden wie bereits ausgeführt die Voraussetzung für den in der Folge politischen Entscheid über die dem Bundesrat vorzuschlagenden Bedingungen und eigentlichen Limitenerhöhungen. In diesen Prozess sind die Kantone via Steuerungsausschuss und SSK mit einzubeziehen.
- Eine wichtige Voraussetzung für den Ausbau von VE ist zudem die *politische und gesellschaftliche Akzeptanz von VE*. Diese variiert zurzeit stark in den einzelnen Kantonen. Eine Möglichkeit die Akzeptanz zu testen ist die Durchführung von VE-Versuchen bei kantonalen und/oder kommunalen Parlamentswahlen. Solche Wahlen wurden bis anhin lediglich in einem Kanton (ZH) mit VE durchgeführt. Mit der erfolgreichen Durchführung von VE anlässlich der Nationalratswahlen 2011 durch die Kantone SG, GR, AG und evt. BS wird aber ein starkes und bedeutsames Signal für die Zukunft gesetzt. Im Rahmen einer speziell mit Blick auf die Nationalratswahlen bezogenen Medienkonferenz soll ein Zeichen gesetzt werden.

2.4 Transparenz

Weil VE technisch und komplex ist, leidet der neue Stimmkanal teilweise am *Image einer "Blackbox"*. Im Gegensatz zu den konventionellen Kanälen verstehen hier nur wenige Spezialisten, wie die Systeme überhaupt funktionieren. Dies führt zu einem gewissen Misstrauen gegenüber VE. Durch mehr Transparenz, insbesondere mittels Verifizierbarkeit der VE-Resultate, soll dieser Vertrauensrückstand gegenüber den konventionellen Stimmkanälen kompensiert und die Akzeptanz von VE erhöht werden. Die Verifizierbarkeit ist "Mittel zum Zweck": Gemäss heutigem Kenntnisstand ist sie die *kostengünstigste und einfachste Möglichkeit*, um die *VE-Resultate zu überprüfen* und den Beteiligten (Stimmberechtigten, Wahlkommissionen, Politikerinnen und Politikern, etc.) darzulegen, dass das VE-System die *Resultate korrekt ermittelt*.

Vorgeschlagene Massnahmen

- Die Frage der Beobachtung von VE soll proaktiv angegangen werden. Die laufenden Arbeiten fokussieren auf die Vorbereitung einer möglichen internationalen *Wahlbeobachtung durch die OSZE/ODIHR* im Oktober 2011. Die Bundeskanzlei ist dabei auf die enge Zusammenarbeit mit den Kantonen bedacht.
- Die BK plant die Lancierung einer *Studie zum Thema transparentere VE-Systeme (Systeme 2. Generation)*. Diese Studie soll die Vorteile, die Machbarkeit und die Kosten der Einführung einer Verifizierbarkeit von VE-Resultaten durch die Abstimmenden aufzeigen. Die Ergebnisse der Studie sollen es den Verantwortlichen erlauben, sich auf Basis einer wissenschaftlichen Grundlage eine Meinung zur Entwicklung und Einführung eines solchen Systems zu bilden.

2.5 Kosten

Das *Verhältnis von Nutzen und Kosten* hat einen entscheidenden Einfluss auf die Bereitschaft, VE einzuführen (oder eben nicht). In diesem Bereich herrscht zurzeit grosse Intransparenz. Die Kantone geben für die gleichen Leistungen sehr unterschiedliche Kosten an.

Vorgeschlagene Massnahmen

- Im Rahmen der Arbeitsgruppe VE werden die Kosten und die Berechnungsgrundlagen der Kantone offengelegt und besprochen. Insbesondere die Unterschiede zwischen Inland- und Auslandschweizer Stimmberechtigten sollen genauer untersucht werden.
- Die Kosten für die *konsequente Weiterführung eines höchstmöglichen Sicherheitsstandards sowie der Transparenz der VE-Systeme* sollen untersucht werden (BK und UAG Homologation). Die Aufteilung der Kosten zwischen Bund und Kantonen muss definiert werden.
- Die BK beantragt die *Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel durch den Bund* um die Kontrolltätigkeit auszubauen. Durch diese Massnahme soll das Vertrauen in VE weiter erhöht werden.

3. Weiteres Vorgehen

Gestützt auf die zustimmende Kenntnisnahme der vorliegenden Roadmap durch die SSK gestaltet sich das weitere Vorgehen wie folgt:

Die zu definierenden Sicherheitsstandards und Überprüfungen/Kontrollen werden 2012 in den dritten VE-Bericht einfließen. Gleichzeitig werden die erforderlichen Rechtsanpassungen identifiziert. Spätestens 2013 stellt die BK in Absprache mit den Kantonen (Steuerungsausschuss) dem Bundesrat Antrag über die *Erhöhung der bestehenden Limiten*. Im Zuge dieses Entscheids wird die Verordnung über die politischen Rechte entsprechend angepasst. Die Einhaltung dieses angesichts der zu beantwortenden Fragen im Bereich Sicherheit ambitionierten Zeitplans hängt nicht zuletzt von der konsequenten und effizienten Mitwirkung der Kantone insbesondere in der UAG Homologation ab.

Die nachfolgende Tabelle fasst die anstehenden Herausforderungen, die vorgeschlagenen Massnahmen und geplanten Meilensteine mit Zeitplan im Überblick zusammen.

Nr.	Bereich	Massnahme	Erläuterung	Zeitplan
1	Gemeinsame Strategie Bund/Kantone	Stärkung der Koordination zwischen Bund und Kantonen	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Einsetzen eines Steuerungsausschusses ➤ Regelmässige Treffen unter dem Vorsitz der Bundeskanzlerin ➤ Die politischen Entscheidungsträger zweier Pilotkantone, eines anderen VE-Kantons (Mitglied Staatsschreiberkonferenz) sowie der Delegierte des ISB sollen in diesem Gremium die strategischen Vorschläge der BK besprechen, bevor sie in den Bundesrat und/oder das Parlament gehen 	Entscheid über Einsatz an SSK vom 14./15. April 2011 (sofortige Aufnahme der Arbeiten)
		Kommunikationskonzept	Unter Federführung der BK erarbeiten Bund und Kantone ein gemeinsames Kommunikationskonzept	Juni 2011
		Dritter Bericht zu VE an Bundesrat	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Evaluation der gemachten Erfahrungen seit 2006 ➤ Vorschlag zur Weiterführung des Projekts ➤ Aufzeigen der erforderlichen Anpassungen der Rechtsgrundlagen ➤ Kantone werden bei Erarbeitung des Berichts einbezogen 	2012
2	Sicherheit	UAG Homologation	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Definition und Priorisierung der Themen sowie Festlegen der Organisation der UAG und der Sitzungskadenz ➤ Abklärung, welche externen Anbieter beigezogen werden sollen ➤ Definition der technischen Anforderungen an VE für die Erhöhung des Elektorats ➤ Behandlung von Fragen zur Kontrolle der VE-Systeme und zum Umgang mit den Risiken ➤ Umsetzung der definierten Minimalstandards <p>Für die Einhaltung dieses ambitionierten Terminplans ist es unabdingbar, dass mindestens 1-2 Mal pro Monat eine Sitzung durchgeführt wird. Eine aktive Mitarbeit der Kantone ist Voraussetzung.</p>	Frühjahr 2011 Frühjahr 2011 2. Quartal 2012 4. Quartal 2012 Ab 2013
		Forschungsarbeit ETH	Sichere Stimmabgabe von unsicherem Client aus	2013 (BK setzt sich für Beschleunigung ein)
		Risikobericht zu VE	BK erarbeitet einen Risikobericht, der in der AG VE mit den Kantonen besprochen wird Ziel: Klärung der mit VE verbundenen Risiken, Verantwortlichkeiten, Lösungen und Ressourcen	Erarbeitung bis Mitte 2011, Besprechung in AG VE 2. Hälfte 2011
		Cyberwar-Strategie Bund (VBS)	Abklärung der Auswirkungen der Cyberwar-Strategie auf das Projekt VE (u.a. auf Entscheid über Erhöhung der Limiten gemäss Ziff. 3)	2011/12
		Plausibilität der VE-Resultate	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Definition geeigneter statistischer Verfahren ➤ Erheben der notwendigen statistischen Daten ➤ Entwickeln eines Tools ➤ Testen des Tools 	2./3. Quartal 2011 4. Quartal 2011 1. Quartal 2012 September 2012
		Vorgehen bei strafrechtlich relevanten Vorfällen	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Rechtliche Abklärungen ➤ Ablaufkonzept ➤ Umsetzen von Massnahmen 	2012
		3	Ausbau	Erhöhung der bestehenden Limiten
Ausdehnung auf weitere Kantone	Neue Kantone führen VE-Versuche mit Auslandschweizer Stimmberechtigten durch (auf bestehendem System mittels Beherbergungs- bzw. Zusammenarbeitsvertrag oder auf neuem System) Ziel ist es, dass möglichst viele Kantone den neuen Stimmkanal beherrschen			Hälfte der Auslandschweizer Stimmberechtigten kann bis 2012 elektronisch abstimmen
Wahlen mit VE	<ul style="list-style-type: none"> ➤ In einigen Kantonen Vorbereitungsarbeiten für NR-Wahlen 2011 mit VE im Gang 			Erste Versuche bei NR-Wahlen 2011,

			<ul style="list-style-type: none"> ➤ Vorbereitung einer möglichen internationalen Wahlbeobachtung durch die OSZE/ODIHR bei den NR-Wahlen 2011 durch BK und betroffene Kantone ➤ Kantonale und kommunale Wahlen mit VE 	Mehrheit der Auslandschweizer Stimmberechtigten kann bis 2015 (Nationalratswahlen) elektronisch wählen
		VE für Menschen mit Sehbehinderung	Suchen nach VE-Lösungen für Menschen mit Sehbehinderung (zurzeit nur in GE und NE)	2011-2013
4	Transparenz	Beobachtung	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Vorbereitung einer möglichen internationalen Wahlbeobachtung durch die OSZE/ODIHR bei den NR-Wahlen 2011 durch BK und betroffene Kantone ➤ Rolle der Wahlkommissionen stärken (Bestehen einer Wahlkommission zurzeit nur in GE und NE = "best practice") 	2011 2011-2013
		Systeme der 2. Generation	Studie zum Thema transparentere VE-Systeme: Abklärung der Vorteile, Machbarkeit und Kosten der Einführung eines Systems der 2. Generation	Lancierung im 2. Quartal 2011, erste Resultate anfangs 2012
5	Kosten	Offenlegung der Berechnungsgrundlagen	Kantone legen ihre Kosten und die entsprechenden Berechnungsgrundlagen im Rahmen der AG VE offen	2011
		Kosten für Verbesserungen im Bereich Sicherheit und Transparenz	Höhe der Kosten für die Verbesserung der Sicherheit, insbes. Prüfung der Systeme (Audit, Abklärung von Angaben in den Gesuchen, Untersuchung bei strafrechtlich relevanten Vorfällen) und Transparenz der VE-Systeme wird untersucht (BK und UAG Homologation)	Erste Abklärungen 1. Quartal 2012, definitive Festlegung ab 2013 (nach Vorliegen der Ergebnisse der UAG)
		Abklärung der Aufteilung der Kosten	Bund und Kantone definieren die Aufteilung der Kosten für die Sicherheitsmassnahmen	1.Quartal 2012
		Abklärung betr. finanzielle Mittel des Bundes	BK beantragt die Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel durch den Bund für den Ausbau der Kontrolltätigkeit	Frühjahr 2011

4. MANAGEMENT SUMMARY

Im vorliegenden Papier wurden fünf Bereiche des Projekts Vote électronique (VE) identifiziert, in denen Massnahmen zu ergreifen sind:

- Eine *gemeinsame Strategie Bund/Kantone* soll den partnerschaftlichen Ansatz beim künftigen Ausbau von VE weiter verstärken. Zu diesem Zweck wird ein Steuerungsausschuss mit Bundes- und Kantonsvertretern als Koordinationsorgan eingesetzt. Ausserdem wird ein gemeinsames Kommunikationskonzept erarbeitet.
- Im Bereich *Sicherheit* werden von einer Unterarbeitsgruppe (UAG) Minimalstandards an ein VE-System definiert und dabei die unverzichtbaren Sicherheitskontrollen festgelegt. Bei diesen Arbeiten werden von der BK finanzierte externe Fachkräfte beigezogen.
- In den nächsten Jahren soll ein schrittweiser *Ausbau* von VE erfolgen. Einerseits soll VE auf neue Kantone ausgedehnt werden (neue Beherbergungs- bzw. Zusammenarbeitsverträge). Andererseits wird die BK dem Bundesrat spätestens 2013 eine Erhöhung der bestehenden Limiten beantragen. Für die Ausdehnung des jeweiligen Elektorats müssen die Kantone gewisse Bedingungen, insbesondere die von der UAG definierten Minimalstandards, erfüllen. Diese gilt es 2012 im dritten VE-Bericht zuhanden des Bundesrates zu definieren. Im Bericht werden ausserdem die seit 2006 gemachten Erfahrungen ausgewertet und die erforderlichen Rechtsanpassungen aufgezeigt.
- Für Verbesserungen im Bereich *Transparenz* und zur Reduktion der Kosten für die Prüfung von VE-Systemen wird von der BK eine Studie lanciert, welche die Vorteile, die Machbarkeit und die Kosten der Einführung einer Verifizierbarkeit von VE-Resultaten durch die Abstimmenden aufzeigen soll. Ausserdem bereiten sich die VE-Kantone mit Unterstützung der BK auf eine mögliche Wahlbeobachtung anlässlich der Nationalratswahlen 2011 vor.
- Die *Kosten* für die elektronische Stimmabgabe und ihre Berechnungsgrundlagen werden im Rahmen der Arbeitsgruppe VE offengelegt und besprochen. Auch wird seitens der BK und der UAG untersucht, mit welchen Kosten im Bereich Sicherheit und Transparenz zu rechnen ist. Die BK beantragt zudem die Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel durch den Bund für den Ausbau der Kontrolltätigkeit.

Mit diesen Massnahmen soll erreicht werden, dass das Projekt VE auf kantonaler und Bundesebene unter Berücksichtigung grösstmöglicher Planungs- und Investitionssicherheit vorangetrieben werden kann, ohne dass die Sicherheit und damit auch die Akzeptanz des neuen Stimmkanals dadurch beeinträchtigt wird. Die Bundeskanzlei ist bestrebt, alles zu unternehmen, um die Weiterentwicklung von VE zu unterstützen und zu beschleunigen. Ziel ist es, dass Bund und Kantone anlässlich der diesjährigen Frühjahreskonferenz der SSK den gemeinsamen Willen zur Weiterführung des Projekts VE bestätigen. Im 2012 sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, damit 2013 der geplante Ausbau erfolgen kann.

5. BESCHLUSSFASSUNG DURCH DIE SSK

Die SSK hat an ihrer Frühjahreskonferenz vom 14./15. April 2011 folgende Beschlüsse gefasst:

1. Von der vorliegenden Roadmap wird Kenntnis genommen.
2. Die Auslandschweizer Stimmberechtigten werden prioritär behandelt.
3. Sicherheitsstandards werden im Rahmen der Homologation für die kantonalen Systeme verbindlich festgelegt.
4. Die Bundeskanzlei setzt bis Ende Mai 2011 in Absprache mit dem Vorstand der Staatsschreiberkonferenz einen Steuerungsausschuss ein mit dem Ziel, die Kantone stärker in die strategischen Entscheide betreffend Weiterführung respektive Ausbau des Projekts VE einzubeziehen. Der Steuerungsausschuss besteht aus zwei Vertretern der Pilotkantone, drei Staatsschreiberinnen/Staatsschreibern von beherbergten Kantonen bzw. Consortiumskantonen und vier Vertreterinnen/Vertretern des Bundes. Die Bundeskanzlerin führt das Präsidium. Die Staatsschreiberkonferenz ist regelmässig über die Tätigkeit des Steuerungsausschusses zu informieren.
5. Der vorgelegte Zeitplan wird zur Kenntnis genommen. Der Steuerungsausschuss sorgt für die zeitgerechte Umsetzung.

Anhang

CHRONIK: 2000 BIS HEUTE

Zeitraum	Aufgaben und Ziele der BK	Umsetzung
2000 - 2002	Untersuchung der Möglichkeiten eines VE (Stimmabgabe per Internet)	➤ Bericht des Bundesrates vom 9. Januar 2002 über den Vote électronique - Chancen, Risiken und Machbarkeit elektronischer Ausübung politischer Rechte (BBl 2002 645)
2002 - 2005	Studien zur Machbarkeit von VE mittels Realisierung von Pilotversuchen in interessierten Kantonen	➤ Schaffung der Rechtsgrundlagen ➤ Verträge zwischen BK und Pilotkantonen (GE, NE, ZH) ➤ Vorbereitungstests ➤ Erste offizielle Versuche
2006	Evaluation der Erfahrungen der Pilotversuche 2004 - 2005 und Vorschlag zur Weiterführung	➤ Bericht des Bundesrates vom 31. Mai 2006 über die Pilotprojekte zum Vote électronique (BBl 2006 5459) ➤ Botschaft vom 31. Mai 2006 über die Einführung der allgemeinen Volksinitiative und über weitere Änderungen der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte (BBl 2006 5261, vgl. insbesondere S. 5296 ff.)
2007 - 2010	Die grundsätzlichen Linien der Strategie des Bundes, wie sie von der Bundesversammlung verabschiedet wurden, sind die folgenden: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Schrittweise Erweiterung des VE auf neue Kantone; der Umgang mit und die Kontrolle von Risiken nehmen einen wichtigen Platz ein ➤ VE ist 2007-2011 auf 10% des gesamtschweizerischen Elektorats und in gewissen Fällen auf 20% des kantonalen Elektorats beschränkt ➤ Schaffung der Voraussetzungen für die Ausdehnung von VE auf Auslandschweizer Stimmberechtigte (Harmonisierung/Zentralisierung der Auslandschweizer Stimmregister) ➤ Einbezug von Menschen mit Sehbehinderung (sofern die Sicherheit und das Stimmgeheimnis es erlauben) ➤ Bund finanziert die kantonalen Projekte nicht mehr mit (direkten) finanziellen Mitteln, aber koordiniert die kantonalen Projekte, bietet sein Sachverstand an und hilft den Kantonen auf Anfrage hin punktuell ➤ Pilotkantone stellen den anderen Kantonen das Know-How und die mit Hilfe von Bundesmitteln entwickelten Teile der VE-Systeme gratis zur Verfügung 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Die Anpassungen der Rechtsgrundlagen treten am 1.1.08 in Kraft ➤ Harmonisierung/Zentralisierung der Auslandschweizer Stimmregister auf kantonalen Ebene: Schaffung der Rechtsgrundlagen bis am 30.06.09 (Umsetzung in den meisten Kantonen erfolgt) ➤ Seit dem 1.6.08 können Auslandschweizer Stimmberechtigte ihre Stimme elektronisch abgeben: rund 50'000 von rund 130'000 immatrikulierten Auslandschweizerinnen und -schweizern in 12 (bald 13) Kantonen haben Zugang zu VE (ZH, LU, FR, SO, BS, SH, SG, GR, AG, TG, NE, GE und demnächst BE) ➤ Seit dem 1.9.09 werden die Auslandschweizer Stimmberechtigten bei der Berechnung der 20%-Limite nicht mehr berücksichtigt ➤ Beherbergung von Auslandschweizer Stimmberechtigten von neun Kantonen mit den bestehenden VE-Systemen ➤ Die VE-Systeme sind in den vier Landessprachen verfügbar (Übersetzungen durch BK sichergestellt)
2004 - 2010	Mitwirken bei den Arbeiten des Europarats im Bereich VE	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Berichte der BK über die Umsetzung der Empfehlung (2004) 11 des Europarats (2006/08/10) ➤ Erarbeitung verschiedener Empfehlungen im Bereich Zertifizierung und Beobachtung von VE (Arbeiten Ende 2010 abgeschlossen)
Seit 2009	Forschungsarbeit zum Thema "Clientseitige Sicherheit"	Aktuelle Forschung der ETH soll Frage beantworten, ob (und wie) eine elektronische Stimme von einem unsicheren PC aus sicher abgegeben werden kann
Seit 2010	Wahlen mit VE	Vorbereitungsarbeiten für den Einsatz von VE bei den NR-Wahlen 2011 in einigen Kantonen