

Diskussionsgrundlage E-Voting

Der **Ausschuss 3** hat sich im Zuge seiner Beratungen mit dem Thema E-Voting befasst. Dabei wurde weder über die Einführung von E-Voting noch über einen – nachstehend wiedergegebenen – Textvorschlag Konsens erzielt.

„**Artikel X.** Die Wählerinnen und Wähler können ihre Stimmen nach Maßgabe der gesetzlichen Regelungen vor einer Wahlbehörde, mittels Briefwahl oder auf jede andere technische Weise, die in Hinblick auf die Wahlrechtsgrundsätze geeignet ist, abgeben.“

Das **Präsidium** hat in der **26. Sitzung am 13. Juli 2004** festgehalten, dass die Einführung von E-Voting zum gegenwärtigen Zeitpunkt skeptisch gesehen wird. Zur Vorbereitung der weiteren Diskussion sollte eine kurze Synopse über die technische Machbarkeit, das mögliche *procedere*, Rückschlüsse über die Vereinbarkeit von E-Voting mit den Wahlrechtsgrundsätzen sowie internationale Erfahrungen erstellt werden.

Seitens des Büros des Österreich-Konvents wurde mit dem BMI, Abt. III.6.

Wahlangelegenheiten, und dem BMAA, Abt. IV.3. Auslandsösterreicher, Rücksprache gehalten und um die Erstattung von Stellungnahmen ersucht. Die mittlerweile eingelangten Stellungnahmen liegen der Unterlage als Anlage bei und lassen sich wie folgt zusammenfassen.

Im BMI wurde unter der Leitung von MinR Dr. Stein, Leiter der Abt. III.6., eine interministerielle Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich – in drei Untergruppen – mit den für die Umsetzung eines E-Voting-Konzeptes in Österreich maßgeblichen legislativen, technischen und internationalen Aspekten auseinandersetzen soll. Der Endbericht der Arbeitsgruppe soll Ende Oktober 2004 vorliegen. Die vorgelegten Stellungnahmen sind daher nur als vorläufig anzusehen.

In rechtlicher Hinsicht wird die Einführung von E-Voting jedenfalls die Neudefinition einzelner Wahlrechtsgrundsätze (persönliches und geheimes Wahlrecht) erforderlich machen. Allerdings muss in technischer Hinsicht sichergestellt sein, dass die genannten Grundsätze durch die Einführung von E-Voting nicht beseitigt werden. Jeder Wähler muss daher eindeutig identifiziert werden können, gleichzeitig muss aber die Anonymität der Stimmabgabe gewahrt werden. Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass der Wähler unbeeinflusst abstimmt und dass seine Stimme auf dem Weg zur Wahlbehörde nicht verfälscht wird. Zu prüfen wird sein, ob in diesem Zusammenhang die im E-Government-Gesetz, BGBl. I Nr. 10/2004, vorgesehene Bürgerkarte herangezogen werden kann, bzw. inwieweit die Bestimmungen des Signaturgesetzes, BGBl. I Nr. 190/1999, von Relevanz sind.

Als wesentliches Element eines E-Voting-Modells wird eine – für E-Voting geeignete – zentrale Wählerevidenz erachtet, die wohl auf dem zentralen Melderegister basieren wird. Bereits jetzt zeichnet sich ab, dass selbst im Falle der Einführung von E-Voting eine gänzliche Vernetzung aller 13 000 Wahllokale in einer ersten Phase nicht realisierbar erscheint.

In internationaler Hinsicht gibt es in einigen Staaten bereits Erfahrungen mit E-Voting, wobei diese sich zum Teil darauf beschränken, dass E-Voting in der Wahlzelle ermöglicht wurde. Nur vereinzelt gibt es bereits Tests mit jener Form des E-Voting, bei der der Wähler nicht das Wahllokal aufsuchen muss (sogenanntes Internet-Voting – I-Voting). Im Bereich dieses I-Voting liegt der Schwerpunkt der Überlegungen bei den Auslandsbürgerinnen und –bürgern, da man hier mit einem besonderen Anstieg der Wahlbeteiligung rechnet.

T.M.Buchsbaum¹
BMAA, Abteilung IV.3

E-VOTING IN EUROPA

20/08/04

Nachstehend wird, wie erwünscht, dem ÖK-Präsidium eine Kurzübersicht zum Thema E-Voting in Europa gegeben. Schwerpunkte werden auf eine Differenzierung unterschiedlicher Arten des E-Voting (und deren jeweiliger Konsequenzen), auf die Zuordnung bestehenden oder geplanten Einsatzes von E-Voting in einzelnen Ländern sowie auf lessons learnt dieses Einsatzes gelegt.

Zusammenfassung:

Unter "E-Voting" wird vieles verstanden. Unter Ausschluss ua von elektronischen Meinungsbefragungen sollte "E-Voting" nur auf politische Wahlen und Referenden sowie den Einsatz elektronischer Medien dabei bezogen werden.

Die zwei Hauptformen dieses E-Voting sind solches im Wahllokal (überwacht / *supervised*) und solches außerhalb dessen (*remote* / Distanz-E-Voting).

Für E-Voting können unterschiedliche Geräte - Wahlmaschinen, "normale Computer", Tastentelefone, *Palm*-Geräte, Mobiltelefone, Digital-TV-Apparate - und Datentransferwege - Telefon, Internet, staatliche/private Netze, "händisch" auf Datenträgern - eingesetzt werden. E-Voting beinhaltet eine Reihe von Herausforderungen in verschiedenen Bereichen, von denen noch nicht alle bei allen E-Voting-Arten gelöst sind. Die Hauptherausforderungen bestehen aus Wähleridentifikation (wie weist sich der/die WählerIn aus) und Wählerauthentifizierung (wie wird dies wahlbehördenseitig verifiziert) einerseits, sowie physisch unbeeinflusste Stimmabgabe und Anonymität der Stimme (Wahlgeheimnis) / nachträgliche Überprüfbarkeit (*audit trail*) andererseits.

Die nutzerbequemste, aber technisch und juristisch schwierigste Form des E-Voting ist das Distanz-I[nternet]-Voting. Hier können weder die Geräte noch die Datentransferwege staatlich kontrolliert werden.

In Europa gibt es E-Voting in der Wahlzelle bereits in ein paar Staaten seit längerem (Belgien, Niederlande, Deutschland) oder ist es für einen breiten Einsatz vorbereitet (Irland). Einige Staaten verfügen bereits über Erfahrungen mit I-Voting: Großbritannien, die Schweiz, die Niederlande und Spanien über größere, Deutschland, Frankreich, Italien, die nordischen Staaten und Portugal über kleinere.

Auch Estland und Spanien (sowie Italien?) könnten I-Voting in Bälde großflächig einführen. Slowenien, Ungarn und Bulgarien verfügen über E-Voting-Konzepte in der Form von Gesetzesentwürfen, Tschechien und Rumänien haben Tests in Aussicht genommen.

Eine Reihe von Staaten hat auf parlamentarischer oder Verwaltungsebene Kommissionen zu E-Voting eingesetzt, um die Fragen des E-Voting gründlich zu prüfen.

Es wäre unmöglich und unehrlich, eine Analyse der *lessons learnt* geben zu wollen. Aus den Projekt- und Staatserfahrungen lassen sich folgende Notwendigkeiten für die Einführung von I-Voting ableiten (mehr dazu im Text):

- umsichtiges Herangehen an das Thema,
- I-Voting als zusätzliche, optionale Stimmabgabemöglichkeit anbieten,
- breiteste Konsultationen mit *allen* Beteiligten / Interessierten / Engagierten,
- größtmögliche Offenheit (seitens Staat und Liefer-Unternehmen),
- stufenweise Einführung, und
- Verwendung von smart cards (Typ öst. "Bürgerkarte") für Identifizierung und Authentifizierung.

¹ Der Autor ist Leiter der AuslandsösterreicherInnen-Abteilung im BMAA und Verfasser einiger Artikel zum Thema E-Voting; E-Mail: thomas.buchsbaum@bmaa.gv.at, Tel. 050.1150.3576.

i) "E-Voting": Inhalt und Herausforderungen

Der Begriff "E-Voting" wird heute in der Öffentlichkeit für viele und sehr unterschiedliche Prozesse verwendet. Allen gemeinsam ist lediglich die Nutzung elektronischer Medien zur Einholung bzw. Abgabe von Meinungen.

Nicht mit E-Voting vermischt werden sollten elektronische Abstimmungen (*econsultation*) - Meinungserhebungen oder Meinungsumfragen - per Internet. Ferner sollten mit Diskussionen über E-Voting *nicht* vermengt werden Debatten über die Weiterentwicklung oder Ausweitung der Demokratie - vor allem in Richtung direkter(er) Demokratie (*e-democracy, e-participation*). Diese Debatten, so legitim sie sind, sollten außerhalb der ohnehin schwierigen Wahlrechtsfragen geführt werden.

Zur Klarstellung und Erleichterung der Diskussion sollte "E-Voting" auf politische Wahlen und Referenden sowie den Einsatz elektronischer Medien dabei beschränkt sein. Damit würde E-Voting für die BürgerInnen eine Art der Stimmabgabe - und ev. auch WählerInnen- und KandidatInnen-Registrierung - bei allgemeinen Wahlen, und für die Behörden eine Art der Datensammlung, -aufbewahrung und -verwaltung im Zusammenhang mit Wahlen darstellen. Als solches würde es sowohl in die Kategorie *e-government* und *e-administration* - elektronischer Verkehr der BürgerInnen mit bzw. zwischen Behörden - fallen und va ein verbessertes (weil auch zusätzliches) Service der Behörden für ihre KundInnen darstellen.

Vereinfacht kann man zwei Hauptformen von E-Voting unterscheiden: E-Voting im Wahllokal - von BehördenvertreterInnen physisch überwacht / *supervised* - und solches außerhalb dessen: *remote* / Distanz-E-Voting. Weitere Unterschiede in den Arten des E-Voting ergeben sich aus den eingesetzten Geräten und Datentransferwegen. Für E-Voting können zur Benutzung durch die WählerInnen unterschiedliche bestehende oder speziell für Wahlen entwickelte Geräte eingesetzt werden: Wahlmaschinen, Computer, Tastentelefone, *Palm*-Geräte, Mobiltelefone, Digital-TV-Apparate. Manche davon können sowohl in überwachter als auch nichtüberwachter Umgebung ihren Platz haben. Für E-Voting stehen ferner unterschiedliche Datentransferwege zur Verfügung: Telefon, Internet, staatliche/private Netze, "händisch" auf Datenträgern.

E-Voting beinhaltet eine Reihe von Herausforderungen in verschiedenen Bereichen, von denen noch nicht alle bei allen E-Voting-Arten gelöst sind. Es muss unter anderem *zweifelsfrei* sichergestellt sein, dass nur die berechtigten WählerInnen abstimmen (Identifizierung und Authentifizierung), dass sie physisch unbeeinflusst abstimmen, dass sie nur einmal abstimmen, dass ihre Stimmen auf dem Weg zur Wahlkommission nicht verfälscht - bzw wenn verfälscht, als solches erkannt - werden, dass ihre Stimmen in einer Weise ankommen, dass sie - zumindest ab einem bestimmten Zeitpunkt - nicht mit der stimmberechtigten Person in Verbindung gebracht werden können (Anonymität aufgrund des Wahlgeheimnisses), jedoch einer nachträglichen Überprüfung unterzogen werden können (*audit trail*), und vieles andere mehr. Neben der Achtung der allgemeinen Wahlrechtsgrundsätze kommen einzelstaatliche Eigenheiten des Wahlrechts und dessen Durchführung hinzu, die elektronisch abzubilden sind - falls nicht anlässlich der Einführung von E-Voting auch das Wahlrecht an sich geändert wird.

Neben den möglichen technischen Lösungen besteht immer auch die Herausforderung, die jeweilige Lösung den BürgerInnen verständlich zu machen, um das für die Einführung von E-Voting erforderliche Vertrauen zu erzeugen. Dieser Prozess wird im Allgemeinen einige Zeit und viel Informations- und Überzeugungsarbeit kosten, ist aber unabdingbar, um im Bereich allgemeiner Wahlen einen derartig neuen zusätzlichen Weg einführen zu können.

ii) Staatenpraxis in Europa

E-Voting in seinen vielfältigen Formen ist eine immer breiter werdende Realität in Europa - aber auch darüber hinaus. Ob in der Wahlzelle, ob an öffentlich zugänglichen Orten, oder ob vom "Heimcomputer", E-Voting wird bereits angewandt, getestet oder geplant.

Im allgemeinen kommt E-Voting derzeit vor allem einerseits bei rechtsverbindlichen Testwahlen ("Echttests") und unverbindlichen Wahltests, sowie andererseits bei Regionalwahlen und -referenden sowie bei "nicht-politischen" Wahlen zum Einsatz. E-Voting in der Wahlzelle existiert allerdings bereits in breiterer Form bei Gesamtstaatswahlen in Belgien, den Niederlanden und Russland, und in Einzel bzw. Testfällen zB auch in Deutschland, Portugal und Dänemark. Oder es ist nach Tests für eine breitere Einführung in Planung bzw. Überlegung (Irland, Portugal).

Rechtsverbindliche Testwahlen (Echttests) mit I-Voting bei politischen Wahlen und Referenden wurden in den letzten paar Jahren bereits in England (Regionalwahlen seit 2002), der Schweiz (Regionalreferenden seit 2003), den Niederlanden (EP-Wahl 2004) und Spanien (Lokalreferendum 2004) durchgeführt. Dazuzuzählen ist auch ein breiter I-Voting-Echttest bei der Wahl der Delegierten des *Obersten Rates der Auslandsfranzosen - Conseil supérieur des Français de l'étranger (CSFE)*, einer öffentlichen Körperschaft, aus der 12 Mitglieder des französischen Oberhauses - Senats - hervorgehen, und deren Wahlen daher als politisch einzustufen sind.

In Planung sind breiteres I-Voting in Estland (Lokalwahlen im Herbst 2005) und Spanien (ev. EU-Referendum 2005), möglicherweise auch in Italien (I-Voting ev. aus dem Wahllokal). Frankreich plant einen behutsamen Weg des I-Voting ausgehend von Institutionen öffentlichen Rechts (Arbeitsrichtern, Berufsvereinigungen) zu politischen Wahlen. Deutschland geht seinen Weg der unverbindlichen Tests und Echttests bei "nicht-politischen Wahlen" - Studenten-, Personalvertretungs-, Betriebsrats- und Seniorenbeiratswahlen - weiter. In der Schweiz werden weitere Tests - in den Kantonen Zürich und Neuchatel/Neuenburg - 2004/05 beginnen.

Darüber hinaus haben einige weitere Länder bzw. Teilstaaten – einschließlich Frankreich, Italien, Katalanien, Spanien, Deutschland, Österreich und Portugal - unverbindliche I-Voting-Tests abgehalten: im staatlichen ("politischen") oder privaten ("nicht-politischen") Bereich.

Slowenien, Ungarn und Bulgarien verfügen über E-Voting-Konzepte in der Form von Gesetzesentwürfen, die jedoch noch nicht die Zustimmung des jeweiligen Parlaments erhalten haben. Die Tschechische Republik und Rumänien haben Tests in Aussicht genommen.

Eine Reihe von weiteren Staaten - einschließlich Schwedens, Norwegens, Österreichs, Luxemburgs und Bulgariens - hat auf politischer oder Verwaltungsebene Kommissionen eingesetzt, die sich den Fragen eines möglichen E-Voting widmen - oder bestehende Gremien mit dieser Frage betraut.

In vielen Ländern sind Überlegungen und Aktivitäten zu E-Voting mit Bemühungen und Schritten zum E-Government verbunden. Hier spielt ua auch ein multilateral vereinbartes Vorgehen eine Rolle, wie zB im Rahmen der Aktionspläne *eEurope* der EU samt dazu eingeführtem *benchmarking*. Ein weiterer in einigen Staaten mit E-Voting in engem Zusammenhang stehender Bereich ist die elektronische Unterschrift, mittels derer auf elektronischem Weg rechtswirksam gefertigt werden kann. Auch dazu gibt es multilaterale Vorgaben der EU.

iii) Auslands-E-Voting

Es ist im Laufe der vergangenen Jahre und Jahrzehnte in vielen Ländern demokratischer Standard geworden, dass eine Stimmabgabe im Ausland zu den Bürgerrechten gehört. Während das Wahlrecht der AuslandsbürgerInnen bzw. von kurzfristig im Ausland aufhältigen „InlandsbürgerInnen“ eine Errungenschaft der letzten Jahrzehnte für viele darstellt, ist es heute noch nicht generell verwirklicht.

Während Auslands-E-Voting auch nur an Vertretungsbehörden angeboten werden könnte, ist es *nur als Distanz-/[Internet]-Voting* sinnvoll.

Eine Reihe von Staaten, die I-Voting in Europa andenkt/testet, tut dies speziell hinsichtlich AuslandsbürgerInnen (Frankreich, Niederlande, Spanien, Schweiz), weil dort Bedarf besteht und E-Voting nachdrücklich gefordert wird.

Frankreich hat einen breiten I-Voting-Echttest bei der Wahl der Delegierten des *Obersten Rates der Auslandsfranzosen - Conseil supérieur des Français de l'étranger (CSFE)* - im Frühsommer 2003 in den USA durchgeführt. Über 5.000 Personen haben daran teilgenommen. Die Möglichkeit des I-Voting - neben der traditionellen Post-Briefwahl - wurde stark angenommen und hat insbesondere zu einem signifikanten Rückgang der Stimmabgabe in Konsulaten geführt, nicht jedoch zu einer generellen Erhöhung der Wahlbeteiligung. Überall gab jedoch mehr als die Hälfte der WählerInnen ihre Stimme per Internet ab.

Die Niederlande haben nach einem Test im Sommer 2003 bei der EP-Wahl 2004 AuslandsniederländerInnen die Möglichkeit des E-Voting per Internet oder Telefon geboten. Erste inoff. Berichte ergeben, dass sich 7196 AuslandsniederländerInnen zur Teilnahme angemeldet und 5351 davon tatsächlich die E-Stimme abgegeben haben, wovon 480 WählerInnen telefonisch und 4871 über Internet gewählt haben.²

² In Hinblick auf die technische Durchführung von Internet- und Telefonwahlen wurde im Vorfeld des Experiments eine EU-weite Ausschreibung gemacht, deren maximale Vertragssumme auf € 2 Mio. begrenzt wurde. Im Rahmen der Ausschreibung und infolge der im August 2003 mit rund 1000 Teilnehmern durchgeführten Simulation wurden folgende Kriterien an das Internet- und Telefonwahlsystem gestellt: Sicherstellung des Wahlgeheimnisses (keine technische Zurückverfolgung einer abgegebenen Stimme); *one person, one vote*; nur die Stimmen von tatsächlich wahlberechtigten Personen dürfen gezählt werden; technisch einwandfreies und nicht manipulierbares System; Transparenz und Nachvollziehbarkeit für die WählerInnen (Vertrauensfrage).

AuslandskatalanenInnen konnten parallel zur Regionalparlamentswahl im November 2003 unverbindlich per Internet abstimmen; 730 WählerInnen haben daran teilgenommen. Die Teilnahme war trotz mangelnder rechtlicher Relevanz hoch, in einem Land mit schwierigen bzw. unsicheren Postverbindungen (Mexiko) sogar mehr als doppelt so hoch als bei der Echtwahl per Brief. Aufgrund dieser und anderer spanischer I-Voting-Tests hat PM Zapatero für Herbst 2004 eine Wahlrechtsnovelle in Richtung I-Voting angekündigt, das beim Referendum über die neue EU-Verfassung im Februar 2005 bereits breit zum Einsatz kommen könnte.

Die Schweiz hat für allf. E-Voting für AuslandsschweizerInnen ihr *Bundesgesetz vom 19. Dezember 1975 über die politischen Rechte der Auslandsschweizer* mit Wirkung vom 1. Jänner 2003 geändert. Aufgrund der unterschiedlichen Stimmrechte in ihren Heimatgemeinden sowie der dislozierten und unterschiedlichen Wählerregister kann E-Voting für AuslandsschweizerInnen bei aller Einsicht, dass sie eine wichtige und lohnende Zielgruppe darstellen, jedoch nicht prioritär getestet oder verwirklicht werden.

iv) Rechtsquellen

Nach rund eineinhalbjähriger Arbeit wurde am 6. Juli 2004 der Text der **'Empfehlung des Ministerkomitees [des Europarates] über juristische, operationelle und technische Standards des E-Voting'** sowie des *Explanatory Memorandum* auf Expertenebene angenommen.³ Dieser Text stellt erste multilaterale Standards zu Evoting dar. Der Entwurf soll im Herbst 2004 auf politischer Ebene angenommen werden.

Einzelstaatlich bestehen gesetzliche Regelungen zB in Art. 27f bis 27h, **Schweizer Verordnung über die Politischen Rechte**, in Verbindung mit der Änderung des *Bundesgesetzes über die politischen Rechte*, beides mit Wirkung vom 1. Jänner 2003; in *Part II, british Representation of the Peoples Act 2000*⁴ und zB *The Sheffield (Electronic Voting Scheme) Order 2003*⁵ und in den **niederländischen Interim Rules on Experiments Conducted as part of the Remote Electronic Voting Project (Remote Electronic Voting Experiments Act)** vom Frühjahr 2004.

Die **CSFE-Wahlen** sind geregelt durch das *Décret 2003-396 du 29/4/2003 - J.O n° 101 du 30 avril 2003 page 7580 - relatif au vote par correspondance électronique des électeurs inscrits dans les circonscriptions des Etats-Unis d'Amérique pour les élections du 1er juin 2003 au Conseil supérieur des Français de l'étranger*, sowie den *Arrêté du 29 avril 2003 - J.O n° 101 du 30 avril 2003 page 7580 - pris en application du décret n° 2003-396 du 29 avril 2003 relatif au vote par correspondance électronique des électeurs inscrits dans les circonscriptions des Etats-Unis d'Amérique pour les élections du 1er juin 2003 au Conseil supérieur des Français de l'étranger*, www.csfe.org.

³ Text s. www.coe.int/democracy bzw. direkt [www.coe.int/t/e/integrated_projects/democracy/02_Activities/02_evoting/02_Draft_Recommendation/IP1\(2004\)31EdraftREC_evoting.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/integrated_projects/democracy/02_Activities/02_evoting/02_Draft_Recommendation/IP1(2004)31EdraftREC_evoting.asp#TopOfPage) (Empfehlungsentwurf) und www.coe.int/t/e/integrated%5Fprojects/democracy/02%5FActivities/02%5Fevoting/05%5FExplanatory%5FMemorandum/ (*Explanatory Memorandum*).

⁴ www.legislation.hmso.gov.uk/acts/acts2000/20000002.htm

⁵ www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_localgov/documents/page/odpm_locgov_023194.pdf