

**Motion Christa Ammann (AL)/Luzius Theiler (GPB-DA)/Rolf Zbinden (PdA):
Gewährleistung der Sicherheit und Überprüfbarkeit der Auszählung bei
Wahlen und Abstimmungen. Einsetzung einer verwaltungsexternen
Kommission**

Am 29. Januar 2014 erfolgte im „Anzeiger Region Bern“ die Publikation von Änderungen des Reglementes über die politischen Rechte (RPR) und der Verordnung über die politischen Rechte (VPR). Damit sollen die Rechtsgrundlagen für die elektronische Auszählung der Stimmen bei Wahlen und Abstimmungen geschaffen werden. Gemäss Art. 36 Buchst. b der Gemeindeordnung entscheidet jedoch das Volk über das Reglement über die politischen Rechte. Obwohl die Beschwerdefrist noch bis am 28. Februar 2014 läuft, hat der Gemeinderat die elektronische Auszählung bereits für die vergangene Abstimmung vom 9. Februar 2014 umgesetzt. Am 1. Februar 2014 hat Dipl. Inf.-Ing. ETH Markus Kühni eine nachvollziehbar begründete und gut dokumentierte Eingabe an den Gemeinderat mit zahlreichen kritischen Bemerkungen und Fragen zur Umsetzung der elektronischen Stimmauszählung (E-Counting) in der Stadt Bern eingereicht:

(http://zBaern.ch/2014-02-01_Elektronische_Auszaehlung_der_Abstimmungen.pdf).

Zusammengefasst enthält die Eingabe die folgenden Kritikpunkte an der überstürzt erfolgten Einführung der elektronischen Stimmauszählung in der Stadt Bern:

- Erstens muss festgestellt werden, dass das Betriebskonzept zweifellos eine Form des E-Voting darstellt, da abgesehen von der eigentlichen Stimmabgabe auf Papier alle massgeblichen Auszählungsschritte zentralisiert und elektronisch stattfinden sollen (sog. E-Counting). Für diese Schritte gelten dieselben Sicherheitsanforderungen und -bedenken, wie beim E-Voting mit Internetstimmabgabe.
- Zweitens muss das E-Counting System wirksam gegen Angriffe von aussen geschützt werden. Die Software FORMS und SuisseVote werden im städtischen Netzwerk eingebunden und sind über die persönlichen Mitarbeiterlogins zugänglich. Der Umstand, dass die Software und deren Daten auf gewöhnlichen Laufwerksfreigaben ins städtische Netzwerk gestellt werden und auf gewöhnlichen Arbeitsplatznotebooks betrieben werden, ist aus sicherheitstechnischer Perspektive grobfahrlässig. Die eingesetzten Betriebssysteme, Server, Netzwerke, Notebooks und Passwörter sind im ganzjährigen Büroalltag exponiert und dadurch anfällig gegen Angriffe von aussen.
- Drittens muss das E-Counting System gegen Angriffe und Manipulationen von innen geschützt werden. Das Betriebskonzept zeigt diesbezüglich nur rudimentärste Vorkehrungen auf. Die Verwendung der Shareware WinZIP als „Kryptografie-Standard“ lässt exemplarisch erahnen, wie improvisiert das Sicherungskonzept ist. Auch sonst sind keine dem Stand der Wissenschaft entsprechenden Vorkehrungen zu erkennen. Die Tatsache, dass die Abstimmungsergebnisse als simple Textdateien weiter verarbeitet werden und dort routinemässig manuelle Löschungen vorgenommen werden sollen und können, dokumentiert die Anfälligkeit des Systems für Manipulationen. Man sollte nicht darauf hinweisen müssen, dass so manche Karriere in der Verwaltung ganz direkt von gewissen Wahl- und Abstimmungsergebnissen abhängt. Und es kann nicht ausgeschlossen werden, dass es in der Verwaltung Personen geben wird, welche in Versuchung geraten könnten, die eigene Position auszunutzen, um sich und anderen Vorteile zu verschaffen.
- Viertens wird die Stimmenauszählung durch die Einführung des E-Counting Systems der demokratischen Kontrolle entzogen. Demokratie heisst „Herrschaft des Volkes“. Die unverfälschte Stimmabgabe ist der zentrale Akt dieser „Herrschaft“. Transparenz, Nachvollziehbarkeit und (soziale) Kontrolle bei der Stimmabgabe sind essenzielle Garantien dafür, dass niemand sonst insgeheim diese Herrschaft ausübt. Bisher führten 200 bis 900 wechselnde Mitglieder des

nichtständigen Stimmausschusses aus den Reihen der Stimmberechtigten vor Ort in den Stimmlokalen die wichtigsten Auszählungsschritte durch und nahmen gleichzeitig eine wichtige Aufsichtsfunktion wahr. Der ständige Stimmausschuss war ebenfalls unter den Augen der Bürger am Auszählungsvorgang beteiligt. Abtransportiert wurden erst fertig ausgezählte, protokollierte Pakete. Eine ins Gewicht fallende Manipulation war sehr schwierig (erst recht stimmkreisübergreifend). Diese Kontrollen wurden in der Stadt Bern abgeschafft: zukünftig sind normale Bürger gar nicht mehr an der eigentlichen Auszählung beteiligt. Die ausgepackten Stimmzettel werden unsortiert abtransportiert. Die eigentliche Erfassung und Auszählung der Stimmen passiert neu im stillen Kämmerlein, fernab von jeder Kontrolle, durch die 4-6 Personen des sog. „Scan-Teams“.

- Fünftens wird der Grundsatz der Öffentlichkeit der Auszählung missachtet, wie sie im kantonalen Gesetz und auch im revidierten städtischen Reglement über die politischen Rechte festgeschrieben ist. Selbst wer im Scan-Team ist, sieht keine Zwischenergebnisse und Stapel mehr. Das später verkündete Resultat kann daher wild vom realen Ergebnis abweichen, ohne dass dies irgendjemandem auffiele. Einer Manipulation steht nichts mehr im Wege. Die manuelle Plausibilisierung gemäss Betriebskonzept ist weitgehend nutzlos, denn erstens können die unausgezählten Originalstimmzettel auf dem Transportweg ausgetauscht werden, zweitens stehen die Originalstimmzettel danach unbeaufsichtigt in der Stadtkanzlei, drittens kommt mangels Transparenz niemand mehr (auch das Scan-Team nicht) zu Hinweisen, welche die aufwändige manuelle Nachprüfung überhaupt begründen könnte und fünftens kann die dokumentierte Nachprüfungsmethode nur das korrekte Scannen und Erkennen einzelner Stimmzettel prüfen, nicht aber deren korrektes/unmanipuliertes Zusammenzählen.

Das uneingeschränkte Vertrauen in die Korrektheit der Stimm- und Wahlergebnisse muss in der Demokratie höchste Priorität genießen.

Der Gemeinderat wird deshalb beauftragt

1. Einsetzung einer stadtexternen Fachkommission unter Mitwirkung des Verfassers der Eingabe. Diese beurteilt den Inhalt der Eingabe und erstattet Bericht mit Vorschlägen über das weitere Vorgehen.
2. Ausserkraftsetzung der Reglements- und Verordnungsänderungen, soweit sie die elektronische Stimmauszählung betreffen. Wenn nötig Unterbreitung einer neuen Vorlage betreffend Revision des Reglements über die politischen Rechte z.H. des Stadtrates und der Volksabstimmung.
3. Manuelle Auszählung der Wahlen und Abstimmungen nach bisheriger Art bis zum Vorliegen des Kommissionsberichtes und der eventuell nötigen Reglementsrevision.

Bern, 13. Februar 2014

Erstunterzeichnende: Luzius Theiler, Christa Ammann, Rolf Zbinden

Mitunterzeichnende: Matthias Stürmer

Antwort des Gemeinderats

Der Inhalt der vorliegenden Motion betrifft inhaltlich einen Bereich, der in der Zuständigkeit des Gemeinderats liegt. Der Motion kommt deshalb der Charakter einer Richtlinie zu. Sollte die Motion erheblich erklärt werden, ist sie für den Gemeinderat nicht bindend. Er hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grads der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrags. Zudem bleibt die Entscheidungsverantwortung beim Gemeinderat.

1. Vorbemerkung

Der Vorstoss erwähnt die Änderung des Reglements vom 16. Mai 2004 über die politischen Rechte (RPR; SSSB 141.1), welche der Gemeinderat am 18. Dezember 2013 und damit gleichzeitig wie die Änderungen der Verordnung vom 23. Mai 2005 über die politischen Rechte (VPR; SSSB 141.11) beschlossen hat. Die Anpassungen im RPR waren rein formeller Natur und stehen in keinem Zusammenhang mit der elektronischen Auszählung von Abstimmungen. Die Anpassungen des RPR waren notwendig geworden wegen der Revision der kantonalen Gesetzgebung über die politischen Rechte, welche am 1. Januar 2014 in Kraft getreten ist. Als Folge davon stimmten gewisse Bezeichnungen (z.B. „Auszählung“ statt „Ausmittlung“) sowie sämtliche Verweise des städtischen Rechts auf Artikel des kantonalen Gesetzes vom 5. Juni 2012 über die politischen Rechte (PRG; BSG 141.1) nicht mehr. Mit seinem Beschluss hat der Gemeinderat die nötigen Korrekturen vorgenommen. Eine materielle Anpassung des Reglements über die politischen Rechte war damit nicht verbunden. Grundsätzlich sind Änderungen des RPR dem Stadtrat bzw. den Stimmberechtigten vorzulegen. Allerdings hat der Gemeinderat die erwähnten Änderungen gestützt auf Artikel 100 Absatz 5 der Gemeindeordnung der Stadt Bern vom 3. Dezember 1998 (GO; SSSB 101.1) vorgenommen. Diese Bestimmung, die sich wiederum auf kantonales Recht stützt, ermächtigt den Gemeinderat, Änderungen von Reglementen in eigener Kompetenz zu beschliessen, wenn das Recht der Stadt an übergeordnetes Recht angepasst werden muss und dem Gemeinderat dabei kein Regelungsspielraum offensteht.

2. Elektronische Auszählung

Die elektronische Auszählung von Abstimmungen und Wahlen ist in der Schweiz keine Neuheit. Seit etlichen Jahren werden in vielen Gemeinden und Städten der Schweiz - namentlich in der Westschweiz - die Resultate unter Einsatz von elektronischen Geräten ermittelt. Seit geraumer Zeit verwendet beispielsweise auch die Stadt St. Gallen ein System zur elektronischen Auszählung, wie es - in weiterentwickelter Form - seit Beginn des Jahrs 2014 in der Stadt Bern zu Anwendung kommt. Sowohl die Staatskanzlei des Kantons Bern als auch die Bundeskanzlei haben die Grundlagen für die Einführung der elektronischen Auszählung in der Stadt Bern vorgängig geprüft und genehmigt.

Die elektronische Auszählung (auch etwa E-Counting genannt) unterscheidet sich in verschiedener Hinsicht vom elektronischen Abstimmen oder Wählen (E-Voting). Abstimmungen und Wahlen finden bei elektronischer Auszählung grundsätzlich nach gleichen Verfahren statt wie dort, wo auf den Einsatz elektronischer Auszählungshilfen verzichtet wird. Anders als beim E-Voting füllen die Stimmberechtigten beim E-Counting nach wie vor einen papierenen Stimmzettel aus, der wie bis anhin per Post oder an der Urne abgegeben wird. Eine Übertragung der Stimmabgabe über Internet findet nicht statt. Die eingegangenen Stimmzettel bleiben auch bei elektronischer Auszählung erhalten und werden aufbewahrt, bis die Resultate erwahrt sind. Dadurch ist es sowohl während der Auszählung als auch später jederzeit und ohne weiteres möglich, ein Resultat anhand der Originalstimmzettel zu überprüfen. Das Ziel ist es, durch den Einsatz elektronischer Hilfsmittel die Defizite zu reduzieren, die den traditionellen, erfahrungsgemäss fehleranfälligen rein händischen Auszählungsverfahren anhaften. Es ist davon auszugehen, dass die elektronische Auszählung der Stimmzettel tendenziell zu präziseren Resultaten führt als deren Auszählung ohne entsprechende Hilfsmittel. Die Ausmittlung von Abstimmungen erfordert von den beteiligten Personen höchste Konzentration. Da bei Abstimmungen in der Stadt Bern in der Regel zwischen 30 000 und 45 000 Stimmzettel eingehen, müssen für eine manuelle Auszählung jeweils zwischen 200 und 300 Personen als Stimmzählerinnen und -zähler aufgeboden werden. Diese Personen haben, da sie in der Regel erstmalig zum Einsatz kommen, keine Erfahrung. Auch wenn das Engagement dieser nicht freiwillig amtierenden Personen im Durchschnitt beachtenswert ist, kann nicht ausgeschlossen

werden, dass auch Personen zum Stimmzählen aufgeboten werden, deren Motivationsgrad eher unterdurchschnittlich und damit ihre Zuverlässigkeit limitiert ist. Durch den Umstand, dass beim Einsatz elektronischer Hilfsmittel auf nichtständige Mitglieder des Stimmausschusses zu einem grossen Teil verzichtet werden kann, leistet die elektronische Auszählung einen wichtigen Beitrag dazu, dass einem der zentralen Rechte der Stimmberechtigten - dem Anspruch auf ein korrektes Resultat - Nachachtung verschafft werden kann.

3. Kritik an der elektronischen Auszählung

Gegen den Einsatz elektronischer Hilfsmittel zur Auszählung von Abstimmungen und Wahlen werden im Wesentlichen einerseits Sicherheitsbedenken, andererseits Bedenken wegen einer angeblich fehlenden demokratischen Kontrolle des Abstimmungsvorgangs geäussert.

Die technischen Aspekte der elektronischen Auszählungslösung, wie sie in Bern zum Einsatz kommt, wurden einerseits mit der externen Lieferantin der Software-Lösung und andererseits mit den städtischen Informatikdiensten erarbeitet. Im Grundsatz ist dabei zu beachten, dass in der Stadtverwaltung in unterschiedlichen Bereichen grosse Mengen an sensitiven Daten bearbeitet werden. Die Informatikdienste und das Informatiknetz der Stadt Bern müssen demnach in jedem Fall hohen Sicherheitsaspekten Rechnung tragen, und zwar sowohl gegenüber allfälligen Angriffen von aussen als auch gegenüber unbefugten Zugriffen von Mitarbeitenden. Die elektronische Auszählung in der Stadt Bern kann damit bereits im Grundsatz von den hohen Sicherheitsstandards der städtischen Informatik profitieren. Dazu kommt, dass das von der Stadtkanzlei angewendete Verfahren eine Reihe von Sicherungen enthält, die allfällige Manipulationen - falls solche überhaupt möglich wären - feststellen würden. Dabei ist nochmals zu erwähnen, dass - anders als beim E-Voting - bei der elektronischen Ausmittlung die originalen Stimmzettel während und nach der Auszählung immer greifbar sind, sodass allfällige Unstimmigkeiten jederzeit anhand der Originale überprüft werden könnten.

Soweit die im Vorstoss geäusserte Kritik die organisatorischen Belange betrifft (z.B. Transport der oder Aufsicht über die Stimmzettel), gibt sie die Realität nicht wieder. So stehen beispielsweise entgegen den Behauptungen im Vorstosstext keine Stimmzettel unbeaufsichtigt in der Stadtkanzlei. Zudem würden diese Kritikpunkte, wenn sie denn zuträfen, das Abstimmungsverfahren generell und nicht die elektronische Auszählung im Besonderen betreffen.

Bezüglich des angeblichen Entzugs der demokratischen Kontrolle ist darauf hinzuweisen, dass das gesamte Verfahren der Abstimmungen und Wahlen nach wie vor öffentlich und vollständig überprüfbar ist. Die Manipulationsmöglichkeiten hingegen sind gegenüber dem bisherigen Verfahren, an denen jeweils Hunderte von unerfahrenen und teilweise beschränkt motivierten Personen mitgewirkt haben, wesentlich eingeschränkt.

4. Weiteres Vorgehen

Die Stadtkanzlei hat das elektronische Auszählungsverfahren bisher zweimal eingesetzt. Die Erfahrungen zeigen, dass das System funktioniert und wesentlich fehlerresistenter ist als Auszählungen von Hand. Gestützt auf die im Rahmen der ersten elektronischen Auszählungen durchgeführten Tests und Nachkontrollen kann davon ausgegangen werden, dass die in Bern eingesetzte Lösung zur elektronischen Ausmittlung keine Mängel aufweist, die zu systematischen Fehlern führen würden. Im Rahmen der Neueinführung aufgetretene - sich aber nicht resultatverzerrend auswirkende - Mängel sind vertieft analysiert und Optimierungen in die Wege geleitet worden, sowohl bezüglich der technischen Aspekte als auch bezüglich der Prozesse.

Die Stadtkanzlei prüft im Weiteren derzeit die Durchführung eines Audits der Lösung durch eine externe, auf Informatiksicherheit spezialisierte Firma. Sollten sich in diesem Rahmen Hinweise auf zusätzliche Verbesserungsmöglichkeiten ergeben, würden diese selbstverständlich umgesetzt. Der Gemeinderat wird die Aufsichtskommission, die sich bereits anlässlich eines Abstimmungswochenends vor Ort über die elektronische Auszählung informieren liess, in dieser Sache auf dem Laufenden halten.

5. Zu den Forderungen des Vorstosses

- a) Der Vorstoss fordert zunächst die Einsetzung einer externen Fachkommission. Wie erwähnt prüft die Stadtkanzlei derzeit die Durchführung eines professionellen Audits durch eine externe Sicherheitsfirma. Ob daneben die Einsetzung einer zusätzlichen Fachkommission noch sachgerecht ist, wird zu prüfen sein.
- b) Sodann fordert der Vorstoss die „Ausserkraftsetzung der Reglements- und Verordnungsänderungen, soweit sie die elektronische Stimmauszählung betreffen“. Wie einleitend bemerkt, stehen die Änderungen des RPR nicht im Zusammenhang mit der Einführung der elektronischen Auszählung und sind sie überdies rein formeller Art. Soweit die Änderungen der VPR die elektronische Auszählung betreffen, sind sie Gegenstand eines Verwaltungsbeschwerdeverfahrens, das zurzeit vor dem Regierungsstatthalteramt hängig ist. Das Regierungsstatthalteramt hat der Beschwerde die aufschiebende Wirkung entzogen, weshalb die Anwendung der entsprechenden Vorschriften rechtmässig ist. Es wird letztlich Sache der Verwaltungsjustizbehörden und nicht des Gemeinderats sein, über die definitive Rechtskonformität der Verordnungsänderungen zu entscheiden. Für den Gemeinderat besteht somit kein Anlass, die einschlägigen Verordnungsbestimmungen ausser Kraft zu setzen.
- c) Schliesslich fordert der Vorstoss die Rückkehr zur manuellen Auszählung der Wahlen und Abstimmungen bis zum Vorliegen des Berichts einer externen Fachkommission und einer allfälligen Reglementsrevision. Für eine Wiedereinführung der rein manuellen Auszählung besteht aufgrund der Erfahrungen mit der neuen Lösung kein Anlass. Der Gemeinderat ist sich bewusst, dass die elektronische Auszählung keine Gewähr leisten kann, dass das Resultat einer Abstimmung absolut fehlerfrei ermittelt wird. Dies aus dem einfachen Grund, dass die Ermittlung eines Abstimmungsergebnisses ein aufwändiger, vielstufiger Prozess ist, an dem eine Vielzahl von Akteuren beteiligt ist und indem verschiedene Abläufe und Techniken ineinander greifen. Schon nur der Umstand, dass in der Schweiz ein ganz überwiegender Anteil der Stimmberechtigten per Post abstimmt, führt dazu, dass der Wille der Stimmberechtigten nie perfekt ermittelt werden kann, da davon ausgegangen werden muss, dass auf dem Postweg immer eine - wenn auch geringe - Anzahl der Stimmabgaben verloren geht. Auch beim Einsatz elektronischer Hilfsmittel beim eigentlichen Auszählvorgang sind nach wie vor manuelle, von Menschen zu verrichtende Arbeitsschritte notwendig. Der Einsatz der Technik wird auch in Zukunft Fehler nie vollständig ausschliessen können. Die elektronische Auszählung kann aber einen wichtigen Beitrag leisten, um den Einfluss der Fehlerquelle Mensch zu reduzieren. Die Rückkehr zum alten System würde demnach bedeuten, eine zwar nicht absolut perfekte, aber präzisere Lösung durch eine bewährte, aber weniger fehlerresistente zu ersetzen. Es kann nicht im Interesse der Stimmberechtigten sein, ein System nicht einzusetzen, das dem Anspruch auf ein korrektes Abstimmungsergebnis besser Rechnung trägt als die bisherige rein manuelle Auszählung. Nicht ausschlaggebend, aber ebenfalls zu beachten ist, dass eine Rückkehr zum alten System zu erheblichen finanziellen und organisatorischen Mehrbelastungen führen würde.

Antrag

Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, Punkt 1 als Richtlinie erheblich zu erklären und Punkt 2 und 3 abzulehnen.

Bern, 20. August 2014

Der Gemeinderat