

# E-Voting in Kirchberg : ein Erfahrungsbericht

Autor(en): **Brändle, Magnus / Egger, Philipp**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Toggenburger Jahrbuch**

Band (Jahr): - **(2021)**

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-914100>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# E-Voting in Kirchberg – ein Erfahrungsbericht

*In der Gemeinde Kirchberg wurde zwischen 2017 und 2019 in mehreren Abstimmungen E-Voting eingesetzt. Die dabei gemachten Erfahrungen werden im Folgenden beschrieben und in den Kontext der nationalen und kantonalen E-Voting-Strategie eingebettet.*

**Magnus Brändle und Philipp Egger**

## **Geschichte von E-Voting in der Schweiz**

Der Beginn des Projekts Vote électronique, wie E-Voting auf Bundesebene genannt wird, geht auf das Jahr 2000 zurück. Damals machte sich der Bund zusammen mit den Kantonen Genf, Neuenburg und Zürich daran, die Grundlagen für die Einführung der elektronischen Stimmabgabe zu erarbeiten. Diese Arbeiten mündeten im 1. Bericht des Bundesrates zu Vote électronique. Daraufhin wurden 2003 das Bundesgesetz über die politischen Rechte und die Verordnung über die politischen Rechte so angepasst, dass Pilotversuche mit der elektronischen Stimmabgabe möglich wurden. Es war der Kanton Genf, der am 26. September 2004 den Auslandschweizer Stimmberechtigten sowie den Stimmberechtigten in den Gemeinden Anières, Carouge, Cologny und Meyrin die elektronische Stimmabgabe erstmals ermöglichte. Zugelassen für E-Voting waren somit 22 137 Stimmberechtigte, von ihnen wählten 2723 den elektronischen Stimmkanal. Dies entsprach einem Anteil von 12,3 Prozent.

### **Definition von E-Voting in der Schweiz**

In der Schweiz versteht man unter dem Begriff «E-Voting» das elektronische Wählen und Abstimmen über das Internet. In der Fachwelt wird dies häufig als «remote E-Voting» betitelt. International versteht man unter E-Voting auch den Einsatz von elektronischen Wahlmaschinen in Wahllokalen. Für das Wählen und Abstimmen über das Internet wird international deshalb der Begriff «Internet-Voting» oder die Abkürzung «i-Voting» verwendet.

Bis zum Urnengang vom 27. September 2009 boten die Kantone Genf, Neuenburg und Zürich einem Teil ihrer Stimmberechtigten an verschiedenen Urnengängen E-Voting an, wobei es aber immer wieder Unterbrüche gab. Die Erfahrungen dieser Kantone mündeten im 2. Bericht des Bundesrates zu *Vote électronique* im Jahr 2006. Zusätzlich zu den drei Kantonen bot ab dem 29. November 2009 der Kanton Basel-Stadt seinen Auslandschweizer Stimmberechtigten die elektronische Stimmabgabe mit dem System des Kantons Genf an. Ebenfalls im Jahr 2009 wurde das Konsortium *Vote électronique*, bestehend aus den Kantonen Aargau, Freiburg, Graubünden, Schaffhausen, St. Gallen, Solothurn und Thurgau, gegründet. Gleichzeitig starteten in den einzelnen Kantonen des Konsortiums die Gesetzgebungsprozesse, um den Einsatz der elektronischen Stimmabgabe zu ermöglichen. Dies führte dazu, dass am 26. September 2010 die Kantone Basel-Stadt, Freiburg, Genf, Neuenburg, St. Gallen, Solothurn und Zürich E-Voting anbieten konnten. Am 28. November 2010 kamen noch die Kantone Aargau, Graubünden, Luzern, Schaffhausen und Thurgau hinzu.

Somit waren in der Schweiz drei E-Voting-Systeme im Einsatz: dasjenige des Kantons Genf, das von den Kantonen Basel-Stadt und Luzern mitbenutzt wurde, das System des Kantons Neuenburg und dasjenige des Konsortiums. Letzteres basierte auf dem ehemaligen System des Kantons Zürich. Am 23. Oktober 2011 wurde E-Voting dann erstmals bei den Nationalratswahlen eingesetzt. Den Einsatz wagten die Kantone Aargau, Basel-Stadt, Graubünden und St. Gallen. Da ein solcher bei Proporzahlen eine sehr hohe Komplexität mit sich bringt, haben ihn nur wenige Kantone vorgesehen und auch diese nur für die Auslandschweizer Stimmberechtigten. Ab dem Jahr 2012 war es dann aber 50 Prozent der Auslandschweizer Stimmberechtigten möglich, bei eidgenössischen Abstimmungen elektronisch abzustimmen. Da der postalische Weg für viele Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer ein grosses Problem darstellt, ihre Stimme rechtzeitig abzugeben, war dies für viele eine wichtige Neuerung.

Im Jahr 2013 erfolgte der 3. Bericht des Bundesrates zu *Vote électronique*, der zur Anpassung der Rechtsgrundlagen für das E-Voting diente. Dabei wurden massgebliche Erweiterungen bei den Sicherheitsvorkehrungen der E-Voting-Systeme gefordert. So wurden ab 2015 erstmals Systeme mit der individuellen Verifizierbarkeit eingesetzt – ein Sicherheitselement, das bis heute grossen Schutz für die elektronische Stimmabgabe bietet. Im

selben Jahr wurde das Konsortium aufgelöst. Die Investitionen in das System des Konsortiums wären erheblich gewesen, und die einzelnen Kantone entschlossen sich daher, entweder vorerst auf E-Voting zu verzichten oder im Rahmen der öffentlichen Beschaffung auf ein anderes System zurückzugreifen. 2016 kam sodann erstmals dasjenige der Schweizerischen Post zum Einsatz, dessen Grundlage auf dem System des Kantons Neuenburg aufbaut. Die Post entwickelte es massgeblich weiter und strebte an, es bei den Nationalratswahlen 2019 erstmals mit der universellen Verifizierbarkeit einzusetzen. Im Rahmen des Zulassungsverfahrens dieses Systems kamen bei der Offenlegung des Quellcodes jedoch Mängel zum Vorschein, welche die Post veranlassten, das künftige System noch nicht und das bisherige nicht mehr einzusetzen. Da der Kanton Genf gleichzeitig beschloss, aufgrund der hohen notwendigen Investitionen sein System ebenfalls aufzugeben, war der Urnengang vom 19. Mai 2019 der vorerst letzte, bei dem ein E-Voting-System in der Schweiz zum Einsatz kam. Bund und Kantone arbeiten seither an der Wiedereinführung von E-Voting.

### **E-Voting im Kanton St. Gallen**

Der Kantonsrat des Kantons St. Gallen hat am 22. April 2009 den VII. Nachtrag zum Gesetz über die Urnenabstimmungen erlassen und damit den Weg für die pilotweise Einführung von E-Voting im Kanton St. Gallen geebnet. Auf den 1. Januar 2010 hin wurden zudem die Ausführungsbestimmungen durch die Regierung erlassen. Dadurch konnte der Kanton ab dem Urnengang vom 26. September 2010 die elektronische Stimmabgabe für die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer einsetzen. Da diese im Kanton St. Gallen nur auf eidgenössischer Ebene stimmberechtigt sind, kam das System nur bei nationalen Wahlen und Abstimmungen zum Einsatz. Der Kanton war so in der Lage, den stimmberechtigten Auslandschweizern in mehreren Abstimmungen und bei der Nationalratswahl 2011 die elektronische Stimmabgabe anzubieten. Für viele war diese die einzige Möglichkeit, ihre politischen Rechte wahrzunehmen, da das Rücksenden mittels Post zu viel Zeit in Anspruch nahm. Mit der Einstellung des Systems und der Auflösung des Konsortiums Mitte 2015 schloss der Kanton St. Gallen diese erste Pilotphase ab.

Zur Definition des weiteren Vorgehens legte die Regierung mit einem Beschluss vom 16. Juni 2015 fest, dass E-Voting mittelfristig für sämtliche Stimmberechtigten im Kanton St. Gallen

eingeführt werden solle. An dieser Haltung der schrittweisen Einführung von E-Voting hält die Regierung des Kantons St. Gallen bis heute fest. Für das Vorgehen im Jahr 2015 bedeutete dies, dass eine zweite Pilotphase mit Einbezug der St. Galler Gemeinden geplant wurde. Die Vereinigung der St. Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) legte schliesslich fest, welche Gemeinden an dieser Pilotphase mitwirken sollten. Wichtig war, dass sämtliche Kantonsteile vertreten und dass neben kleineren auch grössere Gemeinden mit dabei waren. So kam es, dass für die zweite Pilotphase neben den Auslandschweizer Stimmberechtigten die Stimmberechtigten der Gemeinden Goldach, Kirchberg, Rapperswil-Jona, Vilters-Wangs und Widnau mittels elektronischer Stimmabgabe an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen konnten. Der elektronische Stimmkanal wurde dabei als komplementärer, also als zusätzlicher Stimmkanal zur Urne und zur brieflichen Stimmabgabe eingeführt. Da der Kanton St. Gallen nach der Auflösung des Konsortiums über kein E-Voting-System mehr verfügte, führte er eine Beschaffung im offenen Verfahren des öffentlichen Beschaffungswesens durch. Der Zuschlag fiel letztlich auf das System des Kantons Genf.

Am 24. September 2017 stand die elektronische Stimmabgabe neben 7633 Auslandschweizern auch 32 125 Stimmberechtigten in den Gemeinden Goldach, Kirchberg, Rapperswil-Jona und Vilters-Wangs zur Verfügung. Die Gemeinde Widnau verzichtete aufgrund einer Majorz-Ersatzwahl noch auf den Einsatz des Systems und setzte dieses beim Urnengang vom 10. Juni 2018 erstmals ein. Von denjenigen Stimmberechtigten, welche am 24. September 2017 an der Abstimmung teilnahmen und die Möglichkeit von E-Voting hatten, nutzten 30,6 Prozent den elektronischen Stimmkanal. Es folgten verschiedene Abstimmungen und Majorzwahlen auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene mit dem E-Voting-System. Im Schnitt nutzten jeweils rund 25 Prozent der für E-Voting zugelassenen Personen diesen Stimmkanal. Der Anteil war um einiges höher als die zu Beginn des Projekts prognostizierten 10 bis 15 Prozent.

Im Herbst 2018 entschied der Kanton Genf, sein E-Voting-System aus Kostengründen nicht mehr weiterzuentwickeln. Der Kanton St. Gallen plante deshalb den Umstieg auf das System der Schweizerischen Post Mitte 2019. Da diese, wie bereits erwähnt, ihr System im Frühjahr 2019 zurückzog, war der Urnengang vom 19. Mai 2019 der vorerst letzte, bei dem die Auslandschweizer sowie die Stimmberechtigten aus den Gemeinden Goldach,

Kirchberg, Rapperswil-Jona, Vilters-Wangs und Widnau E-Voting nutzen konnten. Der Kanton St. Gallen beschloss deshalb, diese zweite Pilotphase zu beenden und die Planung für eine dritte Pilotphase in Angriff zu nehmen.

### **Erfahrungen mit E-Voting in Kirchberg**

Über den Vorstand von Netzwerk St. Galler Gemeinden, Netz-SG, hat die Staatskanzlei des Kantons St. Gallen Pilotgemeinden für das E-Voting gesucht. Der Gemeinderat Kirchberg hat, aufgrund seiner positiven Einstellung zu E-Government, einem entsprechenden Antrag des Ratsschreibers sofort zugestimmt. Nach Bekanntgabe dieser Neuerung in der Politischen Gemeinde Kirchberg und im Rahmen der ersten Abstimmung mit E-Voting vom 24. September 2017 waren keine negativen Voten, weder von Parteien noch aus der Bevölkerung, festzustellen. Im Gegenteil: Im Zusammenhang mit der ersten Abstimmung mit E-Voting durfte der Ratsschreiber viele positive Reaktionen aus der Bevölkerung entgegennehmen. Erstaunlich war auch, dass solche von älteren Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern verzeichnet werden konnten. Da beim ersten Urnengang bereits 36 Prozent der Stimmenden auf Anhieb den neuen elektronischen Stimmkanal nutzten, konnte die Einführung von E-Voting in der Gemeinde Kirchberg bereits als Erfolg gewertet werden.

In den folgenden drei Abstimmungen mit E-Voting im Jahre 2018 hat sich der Anteil der E-Voting-Stimmenden bei rund 28 Prozent eingependelt. Dieser Rückgang des E-Voting-Anteils von 36 Prozent auf leicht unter 30 Prozent ist darauf zurückzuführen, dass von einzelnen, auf nationaler Ebene politisch bekannten Persönlichkeiten (Nationalräte) das E-Voting-System bezüglich Datenschutz und Manipulationsmöglichkeiten (Hackerangriffe) als nicht sicher beurteilt und diese Ansicht in der nationalen Presse verbreitet wurde. Der «Chaos Computer Club Schweiz» hat in einem Beitrag im Schweizer Fernsehen die Behauptung aufgestellt, dass das «Hacken» des E-Voting-Systems leicht möglich sei. Schliesslich führte ein Bericht in den Medien unter der Schlagzeile «Genfer E-Voting-System wurde geknackt» zu einer weiteren Verunsicherung in der Bevölkerung. Wie sich allerdings später herausstellte, wurde nicht das Genfer E-Voting-System gehackt, sondern eine gefälschte Stimmplattform (Website), welche dem Original optisch sehr ähnlich war.

Zudem hat das E-Voting-System, gerade weil der Sicherheit eine sehr hohe Bedeutung zugemessen wird, den Nachteil, dass

mit der Authentifizierung und der dadurch geforderten Eingabe von mehreren Kontrollcodes die briefliche Stimmabgabe schneller und mit weniger Zeitaufwand erfolgen kann. Aus diesem Grund musste bei den folgenden Urnengängen ein Rückgang der E-Voting-Stimmenden um 8 bis 10 Prozent verzeichnet werden.

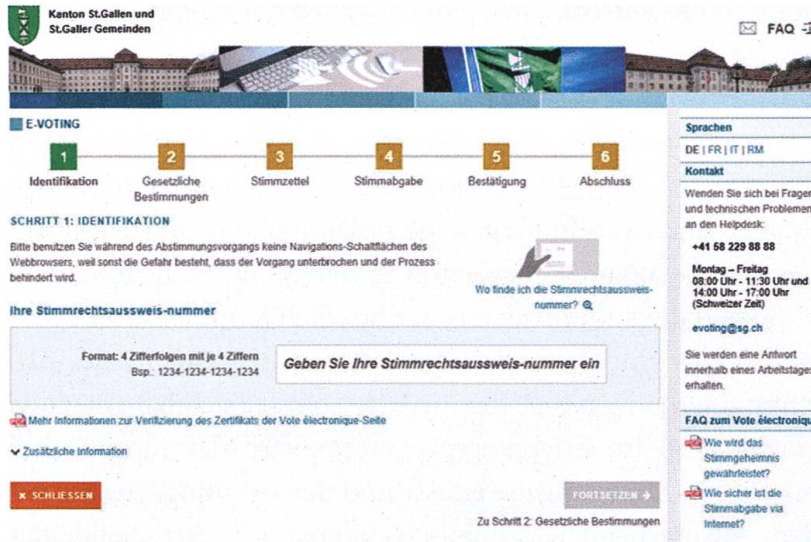
E-Voting wurde bei den Erneuerungswahlen des eidgenössischen Parlaments sowie anschliessend bei den Kantonsrats- und Regierungswahlen nicht eingesetzt. Dabei wäre es gerade interessant gewesen, wie sich Wahlen auf den E-Voting-Anteil ausgewirkt hätten. Denn Wahlen sind für die Stimmberechtigten eher ungewohnt (Methoden des Kumulierens und Panaschierens) und finden nur alle vier Jahre statt. Zur Auswahl von derart vielen vorgeschlagenen Kandidatinnen und Kandidaten wären die Stimmberechtigten vermutlich wegen der Übersichtlichkeit und schnelleren Abwicklung der Bürgerpflicht mehrheitlich auf E-Voting umgestiegen. Zudem hätte die zunehmende Akzeptanz eines sicheren elektronischen Abstimmungssystems bei konsequenter Weiterführung von E-Voting wahrscheinlich zu einem höheren Stimmenanteil geführt.

### **Ablauf eines Urnengangs mit E-Voting**

Die Stimmberechtigten erhalten rechtzeitig vor dem Abstimmungssonntag die Stimm- und/oder Wahlunterlagen zugestellt. Der Abstimmende findet in diesen Unterlagen die Erläuterungen zu den einzelnen Vorlagen, den Stimmrechtsausweis sowie die Stimmzettel. Auf dem Stimmrechtsausweis sind die URL (Uniform Resource Locator bzw. Internetadresse), mehrere Zugangs- und Authentifizierungscodes (Initialisierungs-, Prüf-, Bestätigungs- und Finalisierungscodes) sowie ein Scann-Code aufgedruckt.

Die Stimmenden starten den E-Voting-Abstimmungsprozess durch Eingabe der auf dem Stimmrechtsausweis aufgedruckten URL am PC, Laptop oder Smartphone. Diese Geräte müssen mit dem Internet verbunden sein. Es öffnet sich die E-Voting-Maske der Website des jeweiligen Abstimmungskantons. Als Erstes muss der Stimmende einen 16-stelligen Code erfassen, den sogenannten Initialisierungscode, welcher auf dem Stimmrechtsausweis aufgedruckt ist. Damit identifiziert sich der Stimmende im E-Voting-System. Die persönlichen Angaben bleiben anonym. Neben dem Initialisierungscode muss auch das Geburtsjahr eingegeben werden. Damit ist der Loginprozess beendet. Nach erfolgter Identifikation öffnet sich die Abstimmungsmaske, und es kann das entsprechende Votum (Klick auf Ja- oder





Startseite des E-Voting-Portals.  
Foto: P. Egger.

Nein-Felder) pro Vorlage abgegeben werden. Ohne Klick auf diese beiden Felder wird eine leere Stimme abgegeben. Es erfolgt die Versiegelung der Stimme, worauf das E-Voting-System dem Stimmenden die Prüfcodes zustellt. Sind diese identisch mit den Codes auf dem Stimmzettel, ist die Stimmabgabe nach dem Willen des Stimmenden erfolgt. Beim letzten Schritt muss der Stimmende einen 4-stelligen Bestätigungscode eingeben, welcher ebenfalls auf dem Stimmrechtsausweis abgebildet ist. Sobald dieser Code eingegeben wird, erstellt das System einen letzten Code, welcher identisch mit dem Finalisierungscode auf dem Stimmrechtsausweis sein muss. Damit kann der Stimmende kontrollieren, ob seine Stimme richtig erfasst wurde. Falls während der Abstimmungsphase differierende Codes festgestellt würden, steht dem Stimmenden die Helpline des Kantons zur Verfügung, über die allfällige Manipulationen geprüft oder andere mögliche Probleme behoben werden können.

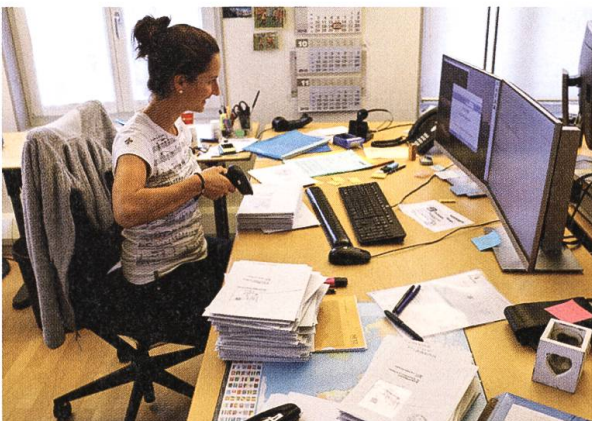
Nachdem der Stimmende seine Stimme bestätigt hat, wird diese automatisch verschlüsselt und mit der digitalen Signatur an die elektronische Urne gesendet. Diese «End-to-End-Verschlüsselung» verhindert, dass die Abstimmungsdaten vor dem Ende der Auszählung geöffnet werden können. Die Daten des Stimmenden werden von der digitalen Signatur getrennt und anschliessend auf den Abstimmungsservern des Anbieters verschlüsselt abgelegt. Es ist danach unmöglich, ein Votum einem Stimmenden zuzuweisen, da auf dem Server mit der Stimmabgabe keine Namen oder Adressen zu finden sind. Am Abstimmungssonntag werden nochmals alle E-Voting-Stimmen auf dem Server gemischt, und es entsteht eine neue Reihenfolge. Anschliessend werden die Stimmen von der Wahlkommission



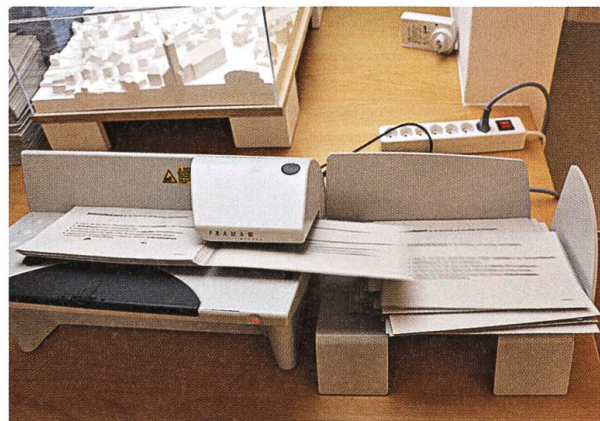
des Kantons entschlüsselt. Jedes Mitglied der Wahlkommission verfügt über einen elektronischen «Schlüssel», welcher nur für einen bestimmten Teil der Stimmen gültig ist. Zusammen mit allen «Schlüsseln» kann die elektronische Urne geöffnet und die Stimmen können entschlüsselt und ins «Wabsti» (Software Wahlen und Abstimmungen zur Zusammenführung der Resultate aller Gemeinden im Kanton St. Gallen) übertragen werden.

Sobald die Stimmcouverts der brieflich Stimmenden bei der Ratskanzlei eingegangen sind, wird mittels Scanner jedes Abstimmungscouvert bzw. der im Adressfenster sichtbare Barcode eingescannt. Im Erfassungsprogramm wird der Eingang der brieflichen Stimmabgabe erfasst und der E-Voting-Zugang für den entsprechenden Stimmberechtigten gesperrt. Sollte der Stimmberechtigte bereits elektronisch abgestimmt haben, so zeigt das Programm an, dass die briefliche Stimmabgabe nicht erfasst werden kann bzw. der Stimmende bereits elektronisch abgestimmt hat. In diesem Fall würde die briefliche Stimmabgabe ausgesondert und als ungültig erklärt. Zudem ist die doppelte Stimmabgabe strafbar. Die gescannten Stimmcouverts werden anschliessend in eine Urne gelegt und bis zum Abstimmungssonntag aufbewahrt.

In der Gemeinde Kirchberg ist am Abstimmungssonntag jeweils eine Urne in Bazenheid für die persönliche Stimmabgabe offen. Der Barcode des Stimmrechtsausweises der Stimmberechtigten, welche an der Urne abstimmen, werden ebenfalls mittels Scanner erfasst. Damit wird analog der brieflichen Stimmabgabe kontrolliert, dass diese nicht doppelt erfolgen kann. Nach Schliessung der Wahlurnen erfolgt die Öffnung der Urne und diejenige der brieflichen Stimmabgaben durch die Stimmzählerinnen und Stimmzähler (Stimmbüro). Einzelne



Nach dem Eintreffen der Rückantwortcouverts werden die Stimmrechtsausweise gescannt.



Das Öffnen der Rückantwortcouverts erfolgt maschinell.





Das Stimmbüro der Gemeinde Kirchberg beim Sortieren der Stimmzettel. Fotos: M. Brändle.

Stimmberechtigte, vor allem Ehepaare, legen ihre Abstimmungszettel und Stimmrechtsausweise in ein Rückantwortcouvert, um der Gemeinde unnötige Portokosten zu ersparen. In solchen Fällen muss der Stimmrechtsausweis, welcher noch nicht gescannt wurde, durch die Stimmenzähler ebenfalls gescannt werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass keine doppelten Stimmabgaben erfolgten. Damit sind auch alle Stimmmenden erfasst, welche den Stimmrechtsausweis dem Wahlbüro rechtzeitig abgegeben haben.

Das Stimmbüro sortiert die Stimmrechtsausweise und Stimmcouverts mit den Stimmzetteln auf zwei separate Stapel und zählt die Stimmrechtsausweise. Gleichzeitig werden die von den Stimmrechtsausweisen getrennten Stimmcouverts geöffnet, die Stimmzettel aus den Stimmcouverts der brieflich Stimmmenden und den Stimmcouverts aus der Urne entnommen, sortiert und gezählt. Sämtliche Stimmzettel werden nach Ja-, Nein-, leeren oder ungültigen Stimmen sortiert und das Total pro



Die Zählung der Stimmzettel wird ebenfalls maschinell vorgenommen.



Nach der Zählung werden die Stimmzettel aufbewahrt, bis das rechtsverbindliche Ergebnis der Abstimmung feststeht.

Vorlage erfasst. Die Gesamtergebnisse (vorzeitig im Stimmregisterbüro, an der Urne und brieflich abgegebene Stimmrechtsausweise, Ja-, Nein-Stimmen, leere und ungültige Stimmzettel pro Vorlage) werden anschliessend ins «Wabsti» für die Übermittlung ins kantonale Wahlbüro übertragen. Dort sind die E-Voting-Stimmen ebenfalls bereits erfasst und werden als Gesamtergebnis pro Gemeinde zusammengeführt, kontrolliert, verifiziert und schliesslich zur Veröffentlichung freigegeben.

### **Vergleich: Einführung der brieflichen Stimmabgabe**

Im Jahr 1978 wurde in der Schweiz und damit auch im Kanton St. Gallen die briefliche Stimmabgabe eingeführt. Davor musste jede Stimmbürgerin und jeder Stimmbürger bei Wahlen und Abstimmungen seine Stimme persönlich an der Urne abgeben. In der Gemeinde Kirchberg standen dafür insgesamt fünf Standorte in den Dörfern Kirchberg, Bazenheid, Gähwil, Müselbach und Dietschwil zur Verfügung. Ausserdem konnten in den grösseren Weilern der Gemeinde zu gewissen begrenzten Zeiten an einer «Wanderurne» die Stimmen abgegeben werden. Damit sollte eine gute Stimmbeteiligung erreicht und aufgrund der damals noch beschränkten Mobilität der Bevölkerung die Stimmabgabe möglichst einfach gestaltet werden.

Anlässlich der ersten Abstimmung mit brieflicher Stimmabgabe im Jahr 1978 nutzten lediglich 0,6 Prozent der Stimmenden diese neue Möglichkeit. Damals mussten die Stimmberechtigten allerdings die Stimmzettel nach dem Ausfüllen in private Couverts verpacken und das Rückantwortcouvert auf eigene Kosten frankieren. Es war daher für die Stimmberechtigten einfacher und kostengünstiger, den Gang an die Urne mit einem Spaziergang oder mit dem Besuch der Kirche zu verbinden. Die Urnenöffnungszeiten wurden damals in katholisch geprägten Gegenden, so auch in der Politischen Gemeinde Kirchberg, auf die Gottesdienstzeiten ausgerichtet. Die Stimmberechtigten nutzten den Gang zur Urne zu Zeiten vor oder nach den Gottesdiensten. Diese Nachteile (privates Couvert und eigene Frankatur) wurden im Laufe der Zeit beseitigt, indem den Stimmunterlagen ein separates Couvert für die Stimmzettel beigelegt wurde.

In den ersten acht Jahren bis 1986 erreichte die briefliche Abstimmung nicht einmal einen Anteil von 10 Prozent der Stimmberechtigten. Im Jahr 1988 waren es dann aber bereits 28 Prozent, und innerhalb der nächsten zehn Jahre stieg der Briefanteil weiter sprunghaft bis auf 80 Prozent an. 2008 waren schon 95 Prozent briefliche Stimmabgaben zu verzeichnen. Gleichzei-

Die Zahl der Stimmenden an der Urne ist in den letzten Jahren stark abgenommen, worauf in der Gemeinde Kirchberg die Urnenstandorte von fünf auf einen im einwohnerstärksten Dorf Bazenheid reduziert werden konnten. Seit 2010 geben rund 98 bis 99 Prozent der Stimmenden ihre Stimme brieflich ab.

Die Einführung des E-Voting-Systems in der Politischen Gemeinde Kirchberg ergab eine Reduktion der brieflichen Stimmabgabe zugunsten von E-Voting. Am 24. September 2017, dem ersten Urnengang mit E-Voting, nutzten auf Anhieb 36 Prozent der Stimmenden diesen neuen Abstimmungskanal. 73 Prozent stimmten brieflich und ein Prozent stimmte an der Urne ab. Die folgenden drei Abstimmungen im Jahre 2018 ergaben jeweils einen Anteil der E-Voting-Stimmen von 28 Prozent (4. 3. 2018), 28 Prozent (10. 6. 2018) und 26 Prozent (23. 9. 2018). Rund ein Viertel der Stimmenden wechselte somit dauerhaft von der brieflichen zur elektronischen Stimmabgabe. Der Vergleich der Einführung der brieflichen Stimmabgabe mit derjenigen von E-Voting zeigt eindrücklich auf, dass die Stimmberechtigten sofort und in einer grossen Anzahl den neuen Stimmkanal nutzten. Die Akzeptanz dieses Systems legt die Vermutung nahe, dass dieser neue Stimmkanal weiterhin genutzt würde.

### **Ausblick zur Wiedereinführung von E-Voting**

Seit dem letzten E-Voting-Urnengang vom 19. Mai 2019 arbeiten Bund und Kantone daran, die Wiedereinführung von E-Voting zu ermöglichen. Gleichzeitig gibt es mehrere Stimmen und etliche parlamentarische Vorstösse auf eidgenössischer und kantonaler Ebene, welche E-Voting kritisch hinterfragen oder verhindern möchten. Daneben werden Unterschriften für eine eidgenössische Volksinitiative für ein E-Voting-Moratorium gesammelt. Grundsätzlich befürworten die meisten Kantone und grossen Parteien die Einführung von E-Voting, möchten dabei aber nur langsam und behutsam vorgehen. Aus diesem Grund hat der Bundesrat an seiner Sitzung vom 26. Juni 2019 die Anpassung der gesetzlichen Grundlagen für die Überführung von E-Voting in den ordentlichen Betrieb sistiert. Der Bundesrat hat die Bundeskanzlei beauftragt, bis Ende 2020 zusammen mit den Kantonen die Neuausrichtung und die Wiedereinführung von E-Voting zu konzipieren und in einem Bericht darzulegen. Es sollen dabei nur noch Systeme der neusten Generation mit höchsten Sicherheitsanforderungen zum Einsatz kommen. Die Wiedereinführung von E-Voting ist so frühestens ab 2021 möglich.

Die Regierung des Kantons St. Gallen hat an ihrer Sitzung vom 18. Juni 2019 beschlossen, dass an der schrittweisen Einführung von E-Voting festgehalten werden soll. Sie hat die Staatskanzlei beauftragt, ein Anmeldeverfahren für E-Voting vorzubereiten. Ein solches sieht vor, dass sich die Stimmberechtigten sämtlicher St. Galler Gemeinden für den elektronischen Stimmkanal anmelden können. Dadurch stünde der dritte Stimmkanal sämtlichen interessierten und nicht nur ausgewählten Stimmberechtigten in einzelnen Gemeinden offen. Es können sich Personen für E-Voting anmelden, bis die im kantonalen Gesetz über Wahlen und Abstimmungen festgeschriebene Grenze von 30 Prozent des Elektorats (der Wahl- und Stimmberechtigten) erreicht ist. Den Angemeldeten werden sodann Stimmrechtsausweise zugestellt, welche auch die Merkmale für das elektronische Wählen und Abstimmen enthalten. Die Stimmberechtigten können aber nach wie vor auswählen, welchen der drei Stimmkanäle (Urne, brieflich, elektronisch) sie benutzen. Die Zustellung von Stimmrechtsausweisen, welche ausschliesslich für die elektronische Stimmabgabe verwendet werden können, folgt allenfalls in einem zweiten Schritt. Sie würden für die Gemeinden eine grosse administrative Erleichterung mit sich bringen, da der Ausschluss der doppelten Stimmabgabe (Scanning) nicht mehr auf Stufe der Gemeinden erfolgen müsste.

### Quellen und Literatur

Berichte des Bundesrates zu Vote électronique vom 9. 1. 2002, 18. 8. 2004 (Zwischenbericht), 31. 5. 2006 und vom 14. 6. 2013. Online: <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/politische-rechte/e-voting/berichte-und-studien.html>, letzter Zugriff: 25. 5. 2020.

Beschlüsse der Regierung des Kantons St. Gallen: RRB 2008/737, RRB 2009/516, RRB 2012/712, RRB 2015/348, RRB 2016/006, RRB 2017/269, RRB 2019/435. (Die Beschlüsse der Regierung sind nicht öffentlich einsehbar.)

Swissinfo.ch: Genfer E-Voting-System geknackt, Stand: 5. 11. 2018, [https://www.swissinfo.ch/ger/politik/hacker\\_genfer-e-voting-system-geknackt/44521506](https://www.swissinfo.ch/ger/politik/hacker_genfer-e-voting-system-geknackt/44521506), letzter Zugriff: 25. 5. 2020.