Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss
—
Anfrage Collaud Romain / Gapany Johanna 2017-CE-240
Die Stimme der Jugendlichen zählt

I. Anfrage

Bei Wahlen und Abstimmungen liegt die Beteiligung der Unter-40-Jährigen bei rund 30 %, während sie bei den Über-60-Jährigen oft 60 % übersteigt. Ohne dies beurteilen zu wollen, müssen wir feststellen, dass die Jugendlichen selten bis sehr selten an die Urne gehen.

Wegen fehlenden Interesses, sagen die Pessimisten, aus Vergesslichkeit, meinen die Optimisten. Und wenn es nur daran liegt, dass die Art und Weise des Abstimmens und Wählens der neuen Generation, die in einer digitalisierten Welt lebt, nicht mehr gerecht wird? Vielleicht müssten wir dieser Generation lediglich ein neues Abstimmungs- und Wahlverfahren anbieten.

Die schwache Beteiligung der Jugendlichen stellt die Repräsentativität der Gesamtheit der Stimmbürger in Frage. Die Mehrheit derjenigen, die von Volksabstimmungs-Entscheiden betroffen sind, stimmt nicht ab, und auch wenn zwar alle die Möglichkeit zum Abstimmen haben, sollten wir unbedingt bald nach Möglichkeiten suchen, diese Beteiligung zu steigern.

Es sei daran erinnert, dass seit dem 27. November 2016 das E-Voting im Kanton Freiburg wieder angeboten und bei jedem Urnengang von den Auslandschweizerinnen und -schweizern genutzt wird. Parallel dazu wird mit der Gemeinde Treyvaux ein Pilotprojekt durchgeführt, um diese Dienstleistung zu erweitern.

Wir stellen folgende Fragen:

1. Zu welchem Ergebnis führte der Versuch mit der Gemeinde Treyvaux?
2. Können weitere Gemeinden das Verfahren anwenden?
3. Die Technik steht nicht still, und es existieren bereits neue Mittel zur Datenerfassung und -übermittlung wie etwa Blockchain. Fasst der Staatsrat diese neuen Möglichkeiten ins Auge, und was ist sein Befund?
4. Welche Massnahmen ausser E-Voting plant der Staatsrat, um die Beteiligung der Jugendlichen positiv zu beeinflussen?

11. Oktober 2017

II. Antwort des Staatsrats

Einleitung

Freiburg beteiligte sich von 2009 bis 2015 am E-Voting-Konsortium (9 Kantone). Von 2010 bis Juni 2015 wurde E-Voting den Freiburgern, die im Ausland wohnen, bei jeder Abstimmung angeboten. Zuerst stand diese Möglichkeit nur denjenigen, die in der Stadt Freiburg eingetragen sind, später auch denjenigen in den Bezirkshauptorten und schliesslich in allen Gemeinden des Kantons offen. Um die Vertraulichkeit der Abstimmung zu gewährleisten, werden alle Auslandschweizerinnen und -schweizer zu einer virtuellen Gemeinde zusammengefasst, die von der Gemeinde Freiburg verwaltet wird. 9 Abstimmungen und die Ergänzungswahl in den Staatsrat im Februar 2012 konnten mit dem E-Voting des Konsortiums durchgeführt werden. Im Sommer 2015, als sich das Konsortium auf die eidgenössischen Wahlen vorbereitete, verweigerte der Bundesrat die Genehmigung, wobei er die Sicherheit des Systems als ungenügend bezeichnete. Die Mitgliedskantone hatten selbst auch bemerkt, dass das System umgestaltet werden musste, sollte es den Sicherheitsanforderungen genügen. Schliesslich entschlossen sie sich, das Konsortium aufzulösen.

Am 26. Januar 2016 wählte der Staatsrat das E-Voting-System Neuenburgs. Dieses System wurde 2016 von der Post CH AG übernommen. Der Staat Freiburg erhielt am 16. September 2016 vom Bundesrat die Bewilligung, E-Voting mit einem neuen System zu starten. Der erste Urnengang fand am 27. November 2016 statt; er betraf eine eidgenössische Abstimmung und den zweiten Wahlgang einer kantonalen Wahl. In der Folge wurde das neue System bei den Abstimmungen vom 12. Februar, vom 21. Mai und vom 24. September 2017 erfolgreich eingesetzt. Am 24. September 2017 wurde E-Voting erstmals in einer Gemeinde (Treyvaux) als Pilotprojekt angeboten.

Das System der Schweizerischen Post, das wir in Freiburg benützen (auch NE und TG und demnächst JU und BS benützen es), ist vollständig verschlüsselt, und die Schweizerische Post ist ISO-27000-zertifiziert. Damit bietet dieses System die grösste Gewähr für Kontinuität und Stabilität.

Antworten auf die Fragen

1. Zu welchem Ergebnis führte der Versuch mit der Gemeinde Treyvaux?

Die Bürgerinnen und Bürger der Gemeinde Treyvaux (Schweizer Bürger/innen – SB) konnten bei der eidgenössischen Abstimmung vom 24. September 2017 per Internet abstimmen (E-Voting). E-Voting war möglich von Montag, 28. August 2017, 12.00 Uhr bis Samstag, 23. September 2017, 12.00 Uhr. Der E-Voting-Urnengang verlief ohne Probleme. Die Staatskanzlei erhielt von Bürgerinnen oder Bürgern der Gemeinde Treyvaux keine Anfragen für zusätzliche Erklärungen oder Hilfestellungen. Die Gemeindeverwaltung ihrerseits musste für das E-Voting auch keine weiteren Fragen beantworten.

Die Rückmeldungen der Bürgerinnen und Bürger sind durchwegs sehr positiv. Auch wenn die Erfassung des Initialisierungscodes (20 Zeichen) auf den ersten Blick komplex und abschreckend erscheinen mag, stellte sich die Anwendung als einfach heraus, wie auch die die weiteren Etappen bis zur Validierung der Stimmabgabe.

Die elektronischen Urnen wurden vom kantonalen Wahlbüro, dem ein Mitglied des Gemeinderats von Treyvaux angehörte, elektronisch geöffnet (entschlüsselt) und ausgezählt.

Die folgende Statistik stellt die Benützung von E-Voting bei der Abstimmung vom 24. September 2017 dar.

Gemeinde	Eigetragene Stimmende	Stimmabgabe an der Urne	E-Voting	Total Stimmende	Beteiligung insgesamt	Beteiligung E-Voting
Ausland-schweizer/innen	5634	907	857	1764	31,3 %	48,6 %
Treyvaux	999	344	206	550	55,0 %	37,5 %

Während etwa jeder zweite Auslandschweizer elektronisch abgestimmt hat, hat sich gut ein Drittel der Stimmbürger von Treyvaux für diese Möglichkeit entschieden. Zudem ist zu erwähnen, dass kein Fall von doppelter Stimmabgabe (an der Urne und per Internet) aufgedeckt wurde.

Mit dem Test sollten auch die Verfahren für die allgemeine Einführung von E-Voting validiert werden. Es wurde ein Verbesserungspotenzial, das nicht unmittelbar mit E-Voting, sondern mit der Überprüfung der Stimmabgabe zusammenhängt, festgestellt. Gegenwärtig ist eine doppelte Überprüfung durch die Gemeinde nötig. Die Gemeinde muss in ihrem Programm die Stimmenden elektronisch neu erfassen, um zu verhindern, dass eine Person mehrfach abstimmt. Diese Überprüfung ist insbesondere am Sonntagmorgen nötig, wenn die Urne bei der Gemeindeverwaltung geöffnet ist. Die doppelte Überprüfung bleibt nötig, bis ein kantonales Stimmregister vorliegt. Momentan verhindert dieses Problem die Ausdehnung von E-Voting auf weitere Gemeinden.

Der erste E-Voting-Versuch in einer Freiburger Gemeinde kann als Erfolg gewertet werden, benützten doch 37,5 % der Stimmenden diesen Kanal. Allerdings muss für die Ausdehnung von E-Voting auf weitere Gemeinden ein kantonales Stimmregister zur Verfügung gestellt werden. Gegenwärtig wird das Stimmregister kantonal harmonisiert; es ist aber für die Gemeinden nicht dynamisch verfügbar. Ein kantonales Stimmregister wird die Überprüfungsarbeit der Gemeindeschreibereien vereinfachen und weitere Vorteile bringen, namentlich bei Wohnortswechseln zwischen Gemeinden und bei der Generierung von Duplikaten. Mit der Schaffung des kantonalen Stimmregisters wird demnächst begonnen.

2. Können weitere Gemeinden das Verfahren anwenden?

Wie weiter oben erwähnt, muss den Gemeinden für den Einsatz von E-Voting ein dynamisches kantonales Stimmregister zur Verfügung stehen, das ihnen eine einfache und eindeutige Überprüfung der Stimmabgabe ermöglicht, sei sie elektronisch oder auf Papier. Die erheblichen Anstrengungen für die elektronische Sicherheit der Abstimmung dürfen nicht durch einen Fall von doppelter Stimmabgabe untergraben werden.

Die Staatskanzlei bereitet in Zusammenarbeit mit Post CH AG und der Bundeskanzlei ihre Zertifizierung vor, so dass 50 % der Freiburger Wählerschaft E-Voting benützen können. Diese Zertifizierung sollte im Sommer 2018 erreicht werden. Die Ausdehnung von E-Voting auf weitere Gemeinden ist auch in diesem Rahmen vorgesehen.

Zudem muss der Ausdehnung auf weitere Gemeinden ein Grundsatzentscheid über die Aufgaben des Staates und der Gemeinden und die Übernahme der Kosten vorausgehen. Diesbezügliche Überlegungen und Lösungen sind im Gange.

3. *Die Technik steht nicht still, und es existieren bereits neue Mittel zur Datenerfassung und -übermittlung wie etwa Blockchain. Fasst der Staatsrat diese neuen Möglichkeiten ins Auge, und was ist sein Befund?*

Der Staat Freiburg entwickelt kein eigenes E-Voting-System, sondern wendet sich an einen Anbieter, der schon eine Lösung besitzt. Post CH AG wurde ausgewählt, weil sie ein E-Voting-System der neuesten Generation anbietet, das vollständig verschlüsselt ist und früher oder später eine vollständige Verifizierbarkeit gewährleisten soll.

Die Forderungen des Bundes für die Sicherheit von E-Voting bringen für die Anbieter von Lösungen im Bereich E-Voting beträchtliche Investitionen mit sich. Die Sicherheit ist eine wesentliche Voraussetzung. Eine weitere Voraussetzung ist die Gewährleistung der Anonymität der Stimmabgabe. Der Bundesrat stellte drei Grundsätze auf: die individuelle Verifizierbarkeit (wird bereits angeboten), die universelle Verifizierbarkeit sowie die Zertifizierung der Verfahren und der Nutzer gemäss Norm ISO 27000.

Die Staatskanzlei arbeitet bei allen Fragen zur Einrichtung der Technologien im Rahmen von E-Voting eng mit der Bundeskanzlei und der Partnerin Post CH AG zusammen. Die Bundeskanzlei ist verantwortlich für die Festlegung der technischen und organisatorischen Kriterien, die bei der Einrichtung eines E-Voting-Systems für eidgenössische Wahlen und Abstimmungen gelten. Diese Kriterien werden in einer Verordnung ausgeführt. Die Post implementiert die vom Bund festgelegten Kriterien, und die Konformität des Systems wird mit externen Audits und Zertifizierungen nachgewiesen.

Die Kriterien entsprechen der neuesten Forschung und sind unabhängig von der zugrundeliegenden Technologie. Insbesondere ermöglicht die Einrichtung der vollständigen Verifizierbarkeit eine dezentrale Überwachung des Abstimmungsverfahrens. Es sind vier Überprüfungselemente vorgesehen, die getrennt und unabhängig voneinander funktionieren. Das führt zu einem unabhängigen und dezentralen Überwachungsnetz.

Blockchain ist eine neue, noch nicht ausgereifte Technologie. Mehrere Experten sind sich darin einig, dass diese Technologie, auch wenn sie einige Vorteile bringt, andere Probleme von E-Voting wie die Vertraulichkeit und die Anonymisierung der Stimmabgabe nicht löst. Zudem kann sie die individuelle Verifizierbarkeit, die ohnehin von anderen Mechanismen sichergestellt werden muss, nicht gewährleisten. Die Bundeskanzlei und Post CH AG verfolgen die Entwicklung der neuen Technologien, zu denen Blockchain gehört, sehr genau.

Der Einsatz der Technologie Blockchain für E-Voting gehört nicht zur Strategie des Bundesrates. Es ist noch nicht möglich, diese Technologie aus einer gewissen Distanz zu beurteilen und ihre Vor- und Nachteile zu erkennen. Sie ist noch in der Entwicklungsphase. Das Interesse an dieser Technologie ist dennoch vorhanden, und der Austausch mit der Wissenschaft zum Thema E-Voting geschieht regelmässig.

Der Einbezug von Blockchain bei E-Voting wäre ein Paradigmenwechsel: Gewisse Aufgaben, für die heute die Behörden verantwortlich sind, würden an ein mit neuen Akteuren geteiltes Netz delegiert. Dieser Paradigmenwechsel kann Auswirkungen auf das Vertrauen in E-Voting haben, die noch nicht abgeschätzt werden können. Anderseits könnte dieser Paradigmenwechsel zu zusätzlichen Kosten führen, ohne unbedingt einen Mehrwert zu bringen.

Aus all dem folgt, dass ein Technologiewechsel immer ins Auge gefasst werden kann, dass dabei aber die Sicherheit und die Kosten nicht vergessen werden dürfen. Eine weitere Herausforderung von Blockchain besteht darin, die Ressourcen, die für ein einwandfreies Funktionieren im Rahmen von E-Voting nötig sind, abzuschätzen. Es zeigt sich beispielsweise bei kryptografischen Währungen wie Bitcoin, dass jede Transaktion eine beträchtliche Energie erfordert. Gegenwärtig werden Lösungen für diese energieintensiven Verfahren gesucht. Vor einem Technologiewechsel muss unbedingt eine gründliche Machbarkeitsanalyse durchgeführt werden.

4. *Welche Massnahmen ausser E-Voting plant der Staatsrat, um die Beteiligung der Jugendlichen positiv zu beeinflussen?*

Die Beteiligung der Jugendlichen an Wahlen und Abstimmungen und allgemein das gesellschaftliche Engagement von Kindern und Jugendlichen gehören zu den zentralen Zielen des Jugendgesetzes, in dem diese Ziele teils der Fachstelle für Kinder- und Jugendförderung (FKJF) zugewiesen werden. Seit 2007, dem Gründungsjahr der FKJF, wurden zahlreiche punktuelle Projekte durchgeführt, um das soziale und politische Engagement der Kinder und Jugendlichen zu stärken. Einige Beispiele:

> 2011: Projekt «Auch ich wähle!» - Stempel mit dem Slogan «Auch ich wähle!» auf die Handgelenke der Jugendlichen am Eingang zu Bars, Clubs usw. + Plakate;
> 2015: Projekt «Ich habe gewählt» - eidgenössische und Gemeindewahlen; Stempel mit dem Slogan «Ich habe gewählt» auf die Handgelenke der Jugendlichen am Eingang zu Bars, Clubs usw. + Plakate + Aktive Präsenz der Kinder- und Jugendbeauftragten an den Abenden, um mit den Jugendlichen über Bürgerrechte und -pflichten zu sprechen;
> 2015: Unterstützung des Vereins JP SENSE bei der Entwicklung seines Projekts «Jugendabstimmungen» im Sensebezirk;
> 2016: Projekt «Ich habe gewählt» - kantonale Wahlen: Stempel mit dem Slogan «Ich habe gewählt» auf die Handgelenke der Jugendlichen am Eingang zu Bars, Clubs usw. + Plakate + Aktive Präsenz der Kinder- und Jugendbeauftragten an den Abenden, um mit den Jugendlichen über Bürgerrechte und -pflichten zu sprechen;
> 2016: 1100 Kinder und Jugendliche werden befragt, welche Möglichkeiten sie haben, sich auszudrücken, sich Gehör zu verschaffen, sich korrekt über Fragen zu informieren, die sie betreffen, und sich in der Gesellschaft, namentlich bei den Jugendaktivitäten, zu engagieren;
> 2016: Unterstützung bei der Gründung eines interkantonalen Jugendparlaments in der Broye.

Im Rahmen des neuen Aktionsplans 2018–2021 «I mache mit!» sind in den nächsten Jahren wieder mehrere Projekte vorgesehen, welche die Beteiligung der Jugendlichen verbessern sollen:

> «Sensibilisierung für die Rechte des Kindes»: Vorbereitung einer Veranstaltung zum 30-Jahr-Jubiläum des Übereinkommens über die Rechte des Kindes im Jahr 2019: Organisation von Bürgerkaffees zum Thema Beteiligung der Kinder und Jugendlichen;
> «Recht auf Meinungsäusserung und Anhörung»: Zusammenarbeit intensivieren mit dem Dachverband der Schweizer Jugendparlamente und seiner nationalen Kampagne Engage.ch / Zusammenarbeit intensivieren mit JP SENSE für die Ausdehnung des Projekts «Jugendabstimmungen» in den Bezirken des Kantons / Rolle des Jugendrats aufwerten / eine kantonale Jugendsession einführen / die Jugendvereine als Partner und Ansprechpartner der Gemeinden für Jugendfragen aufwerten / Bürgerfeiern in den Gemeinden: die Gemeinden unterstützen, damit die

Jugendlichen für das Mitmachen sensibilisiert und bei der Organisation der Feiern besser eingebunden werden / Preis «I mach mit!», mit dem ab 2018 eine Organisation ausgezeichnet wird, die den Kindern und Jugendlichen einen besonderen Platz einräumt und ihnen eine effektive Beteiligung an den Entscheidungen, die sie betreffen, ermöglicht.

Parallel zu den Aktionen der FKJF engagiert sich Freiburg seit 2016 zusammen mit anderen Kantonen beim Projekt CinéCivic (www.fr.ch/cha/fr/pub/droits_politiques/cinecivic.htm oder www.ge.ch/dossier/cinecivic). Mit diesem vom Kanton Genf initiierten Projekt wird den Jugendlichen in den Schulklassen ein Austausch über Fragen der Staatskunde und über die Bürgerrolle jedes Einzelnen angeboten. Das Projekt wird von der Staatskanzlei des Kantons Freiburg, von den Kinder- und Jugendbeauftragten, vom Jugendrat und von den verschiedenen Direktionen, die für die Ausbildung Jugendlicher zuständig sind, unterstützt.
CinéCivic ist ein Wettbewerb, bei dem Filme und Plakate, die von Jugendlichen von 10 bis 25 Jahren, die in einem der 6 Partnerkantone wohnen oder die Schule besuchen, realisiert worden sind, ausgezeichnet werden. Die Filme und Plakate sollen die übrigen Jugendlichen dazu anregen, wählen zu gehen. Die Ausgabe 2017/18 dieses Wettbewerbs wird in 6 Kantonen ausgeschrieben: Waadt, Neuenburg, Freiburg, Bern, Wallis und Genf. Ein Preis der Ausgabe 2016 ging übrigens an eine Freiburger Schulklasse.

Schliesslich hat die Staatskanzlei die Kampagne #Hopjevote (#HoppAbstimmen), die speziell Jugendliche ansprechen soll, lanciert und betreibt sie auf Twitter und Facebook seit 24. November 2016 bei jeder eidgenössischen oder kantonalen Abstimmung. Die Idee besteht darin, den Akt des Abstimmens im Alltag stilisiert darzustellen. Diese Kampagne wird immer gut aufgenommen und löst positive Kommentare aus.

19. Dezember 2017