

Die E-Voting-Empfehlung des Europarates – Ein erster internationaler Standard für elektronische Wahlen und Referenden

Monika Schwarz

*Fachbereich Öffentliches Recht, Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Universität Salzburg
Kapitelgasse 5-7, 5020 Salzburg
monika.schwarz@sbg.ac.at*

Schlagworte: E-Voting, Europarat, Empfehlung, Recht, Technik

Abstract: Die Empfehlung des Europarates über rechtliche, operative und technische Standards für E-Voting ist das erste internationale Rechtsdokument betreffend elektronische Wahlen. Der folgende Beitrag stellt die Empfehlung vor und erläutert sie inhaltlich, wobei auch ein Bezug zu Österreich hergestellt wird. Nach einer kurzen Darstellung der Entstehungsgeschichte wird auszugsweise auf einige wichtige Vorgaben der Empfehlung eingegangen und diese werden anhand von praktischen Beispielen veranschaulicht und kommentiert.

1. Einleitung

Am 30. September 2004 hat das Ministerkomitee des Europarates eine „Empfehlung an die Mitgliedstaaten über rechtliche, operative und technische Standards für E-Voting“ verabschiedet.¹ Diese zehn Seiten umfassende Empfehlung ist eines der Ergebnisse des Europarat-

¹ *Recommendation Rec(2004)11 of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting* (angenommen vom Ministerkomitee am 30.9.2004 auf dem 898. Treffen der Stellvertreter der Minister), abrufbar unter <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=778189> (besucht am 14.3.2005) (im Folgenden zitiert als: Empfehlung). Für diesen Beitrag wurde von dieser authentischen englischen Fassung der Empfehlung ausgegangen und alle verwendeten deutschsprachigen Termini stellen eine Übersetzung durch die Autorin dar; die zweite authentische Fassung ist französisch, siehe unter [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2004\)11&Sector=secCM&Language=lanFrench](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2004)11&Sector=secCM&Language=lanFrench) (14.3.2005).

Projektes „Demokratische Institutionen in Aktion“² („*Making Democratic Institutions Work*“) und basiert auf Erkenntnissen des Europarates aus Pilotprojekten in mehreren Mitgliedstaaten sowie auf dem Fachwissen einer europäischen Expertengruppe.³ Die Empfehlung stellt das erste internationale Rechtsdokument über die elektronische Abstimmung bei Wahlen und Referenden dar⁴ und ist demnach, obwohl nicht verbindlich,⁵ ein sehr bedeutender Anhaltspunkt für die Mitgliedstaaten des Europarates.

So hat etwa Österreich bereits auf die Empfehlung Bezug genommen, wenn auch nicht in der Form eines Gesetzes. Der Bundesminister für Inneres hat im Frühjahr 2004 den Auftrag zur Bildung einer Arbeitsgruppe⁶ erteilt, welche die Aufgabe hatte, die Erfordernisse für eine Implementierung von E-Voting bei österreichischen Wahlen zu erforschen. Dabei sollte unter anderem geprüft werden, ob und in welcher Weise die Empfehlung in Österreich umgesetzt werden kann.⁷

Die Empfehlung wird von der Unterarbeitsgruppe 1 (legistische Belange; siehe FN 6) als Mindeststandard für die Schaffung eines E-Voting-Modells in Österreich betrachtet.⁸ Dabei würde die Einhaltung der Empfehlung, eine (notwendige) Verfassungsänderung betreffend die Grundsätze des geheimen und persönlichen Wahlrechts vorausgesetzt, keine besonderen innerstaatlichen Probleme (rechtlicher oder technischer Art) aufwerfen.⁹

² Informationen dazu unter http://www.coe.int/T/D/Vorrangige_Projekte/Demokratie/ (14.3.2005).

³ Siehe die Pressemitteilung der Pressestelle des Europarates vom 30.9.2004 unter http://www.coe.int/T/D/Kommunikation_und_politische_Forschung/Presse_und_Online_Info/Presseinfos/P2004/20040930-CM-E-voting.asp#TopOfPage (14.3.2005).

⁴ So die Pressemitteilung des Europarates [FN 3].

⁵ Empfehlungen des Ministerkomitees sind politisch, nicht aber rechtlich bindend.

⁶ Die Arbeitsgruppe (AG) hat drei Unterarbeitsgruppen (UAG) gebildet: UAG 1 betreffend legistische Belange des E-Voting, UAG 2 betreffend technische Belange und UAG 3 betreffend E-Voting im internationalen Vergleich. Alle vier Gruppen haben einen abschließenden Bericht erstattet, abrufbar unter http://reference.e-government.gv.at/Ergebnisse_der_AG_E-Voting.610.0.html (17.3.2005).

⁷ Abschlussbericht der AG „E-Voting“ vom 15.11.2004, Abschlussbericht_E-Voting-2004-1129.pdf (17.3.2005) 3.

⁸ AG „E-Voting“ [FN 7] 8; genauso der Endbericht der UAG 1, UAG1-Recht-2004-1129.pdf (17.3.2005) 1. Die gesamte Empfehlung ist diesem Endbericht im englischen Original als Anhang beigefügt.

⁹ AG „E-Voting“ [FN 7] 14.

2. Die Entstehung der Empfehlung

Ausgehend von einer Anregung durch England und einige weitere Mitgliedstaaten hat sich der Europarat im Gegensatz zu anderen internationalen Organisationen¹⁰ mit dem Thema E-Voting intensiv auseinandergesetzt.¹¹

Nach einem ersten Zusammentreffen von Spezialisten im November 2002 wurden die Aufgabenbereiche für ein internationales Expertenkomitee¹² festgelegt: Zielvorgabe war die Entwicklung international anerkannter Grundsätze für elektronisch unterstützte Wahlen, welche die verschiedenen Ausgangssituationen der Mitgliedstaaten des Europarates berücksichtigen und gleichzeitig auch für die IT-Industrie umsetzbar sind¹³ (diese muss ja letztendlich die nötigen Produkte für künftige E-Voting-Projekte anbieten).

Das Expertenkomitee und seine zwei Untergruppen – für die rechtlichen und operativen bzw für die technischen Standards – hielten bis in den Sommer 2004 mehrere Konferenzen ab. Die den Spezialisten gestellte Aufgabe erwies sich als schwierig, da die Wahlsysteme in den Mitgliedstaaten des Europarates sehr unterschiedlich sind. Dementsprechend variieren auch die Definitionen von E-Voting und die Erwartungen an elektronische Wahlen.

Nach einer Verhandlungszeit von ungefähr eineinhalb Jahren wurde die Empfehlung schließlich am 30. September 2004 im Ministerkomitee des Europarates verabschiedet.

3. Der Inhalt der Empfehlung

Das Ziel dieser Empfehlung war die Schaffung von klaren Vorgaben und Leitlinien für diejenigen europäischen Staaten, die für die kommenden Jahre die Einführung von elektronischen Wahlen oder zumindest von Wahltests planen. Die Empfehlung befasst sich ausführlich mit rechtlichen und technischen Fragen im Zusammenhang

¹⁰ Das Thema E-Voting kommt zB im EU-Programm „eEurope 2005“, abrufbar unter <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l24226.htm> (15.3.2005), nicht vor.

¹¹ Zur Entstehung der Empfehlung vgl *Buchsbaum, T.*, E-Voting: International Developments and Lessons Learnt, in: *Prosser, A./Krimmer, R.* (Eds), *Electronic Voting in Europe – Technology, Law, Politics and Society* (2004), GI-Edition, Bonn, 31 (38 f).

¹² *Multidisciplinary Ad Hoc Group of Specialists on legal, operational and technical standards for e-enabled voting (IP1-S-EE)*.

¹³ Dazu und zum Folgenden *Buchsbaum* [FN 11] 38.

mit E-Voting und sie zeigt den idealen Ablauf einer elektronischen Wahl sowie mögliche Risiken.

Aufgrund der bereits erwähnten unterschiedlichen Wahlrechtsordnungen der Mitgliedstaaten enthält die Empfehlung lediglich Mindeststandards,¹⁴ denen die Staaten weitere gewünschte Punkte beifügen können.

Die Empfehlung beginnt mit einer kurzen Präambel. Die 112 eigentlichen und detaillierten Richtlinien für die Mitgliedstaaten betreffend E-Voting befinden sich in einem dreiteiligen Anhang (I bis III) zur Empfehlung. Der rechtliche (I), der operative (II)¹⁵ und der technische (III) Teil sind eng miteinander verbunden und überschneiden sich deshalb in einigen Aspekten.

3.1. Die Präambel der Empfehlung

Das Ministerkomitee merkt in der Präambel der Empfehlung an, dass nur sichere (dh so sicher wie herkömmliche Wahlverfahren), verlässliche, effiziente und technisch stabile elektronische Wahlsysteme, die einer unabhängigen Überprüfung offen stehen und den Wählern leicht zugänglich sind, das nötige Vertrauen der Öffentlichkeit erlangen können. Überdies müsse E-Voting allen Grundsätzen von demokratischen Wahlen und Referenden entsprechen.

Die Empfehlung geht zwar nicht auf die Notwendigkeit oder Nützlichkeit von E-Voting ein,¹⁶ die Präambel nennt allerdings einige Zwecke, welche die Mitgliedstaaten mit der Einführung von E-Voting verfolgen (wie zB die Erleichterung der Stimmabgabe insbesondere für im Ausland lebende Staatsbürger).

In der Präambel finden sich auch einige wesentliche Begriffserläuterungen. Die Empfehlung versteht etwa unter dem Terminus „E-Voting“ eine elektronische Wahl oder Abstimmung, die zumindest bei der Stimmabgabe elektronische Hilfsmittel einsetzt.

In der Präambel wird betont, die Mitgliedstaaten seien nicht dazu verpflichtet, bereits existierende nationale Wahlverfahren aufgrund dieser Empfehlung zu ändern, sondern diese könnten bei der Einführung von E-Voting aufrecht erhalten werden, solange sie den Grundsätzen demokratischer Wahlen und Referenden genügen würden. Trotzdem wird den mitgliedstaatlichen Regierungen vorgeschlagen,

¹⁴ So *Buchsbaum* [FN 11] 39.

¹⁵ Das Verfahren bzw die Durchführung der Wahl betreffend.

¹⁶ So auch der Endbericht der UAG 3 vom 20.10.2004, UAG_3_International-2004-1129.pdf (17.3.2005) 21.

sie sollten eine Überarbeitung ihrer relevanten nationalen Rechtsakte im Licht dieser Empfehlung in Betracht ziehen.

Abschließend wird empfohlen, die Mitgliedstaaten mögen ihre Erfahrungen mit E-Voting und die Umsetzung dieser Empfehlung überprüfen und dem Europarat darüber berichten, um ihm weiterführende Arbeiten zu diesem Thema zu erleichtern.

3.2. Die vorgeschlagenen rechtlichen, operativen und technischen Standards im Überblick

Eine ausführliche Darstellung der Empfehlung würde den Rahmen des vorliegenden Beitrages sprengen. Daher werden im Folgenden aus jedem der drei Teilbereiche einige Standards exemplarisch erläutert.

3.2.1. Rechtliche Standards (Anhang I)

Den Ausgangspunkt für die rechtlichen Standards bilden die Grundsätze einer demokratischen Wahl – das allgemeine, gleiche, freie und geheime Wahlrecht.

Um das Prinzip eines gleichen Wahlrechts zu erreichen, soll der Empfehlung zufolge kein Wähler die Möglichkeit haben, mehr als einmal zu wählen, also mehr als eine Stimme in das elektronische Äquivalent einer Wahlurne einzubringen¹⁷ oder durch mehr als einen *voting channel* eine Stimme abzugeben.¹⁸

Die österreichische E-Voting-Unterarbeitsgruppe 2 (technische Belange; siehe FN 6) schlägt vor allem folgende zwei Möglichkeiten vor, um eine mehrfache Stimmabgabe zu verhindern:¹⁹ Zum einen kann die elektronische Form der Wahl so lange vor der klassischen Wahl abgehalten werden, dass im (idealerweise elektronischen) Wählerverzeichnis vermerkt werden kann, wer bereits elektronisch gewählt hat und so eine Bereinigung der Wählerlisten um diese Wähler erfolgen kann. Zum anderen ist eine gleichzeitige Abhaltung beider Wahlformen möglich; für den Wähler ist dann wie bei einer Briefwahl eine spezielle Vorab-Registrierung zur elektronischen Wahlform erforderlich. Wenn der Wähler nach einer solchen Registrierung doch zur

¹⁷ Standard 5 der Empfehlung.

¹⁸ Standard 6 der Empfehlung; dh wenn es neben der klassischen Form der Wahl durch Stimmzettel auf Papier zusätzlich die Möglichkeit gibt, elektronisch zu wählen, darf die Stimme nur in einer der beiden Formen abgegeben werden.

¹⁹ Zum Folgenden vgl den Endbericht der UAG 2 vom 3.11.2004, UAG2-Technik-2004-1129.pdf (17.3.2005) 2 f.

Wahl auf Papier gezwungen ist (zB aufgrund technischer Pannen), müsste das Personal im Wahllokal eine Online-Einsicht in das elektronische Wählerverzeichnis nehmen können, um festzustellen, ob der Wähler tatsächlich noch nicht (elektronisch) gewählt hat.

Ein weiterer rechtlicher Standard²⁰ sichert das freie Wahlrecht der Wähler: Er legt fest, dass ein elektronisches Wahlsystem während des Wahlvorganges jeglichen manipulativen Einfluss auf den Wähler unterbinden soll. Mit diesem Problem befassen sich auch zwei der im Folgenden zu erläuternden operativen Standards.

3.2.2. Operative Standards (Anhang II)

Einer der soeben erwähnten operativen Standards²¹ besagt, dass ein elektronisches Wahlsystem dem Wähler die Wahlmöglichkeiten während der Stimmabgabe in einer ausgeglichenen Weise präsentieren sollte. Dies betrifft ua die Anordnung der Namen der Kandidaten²² und die Frage, ob für den Wähler alle wählbaren Optionen sofort sichtbar sind oder ob er auf einem Bildschirm (zB Display eines Mobiltelefons, PC-Monitor) weiterblättern muss.²³

Nach einem weiteren operativen Standard²⁴ sollte der elektronische Stimmzettel, durch den der Wähler seine Stimme abgibt, von jeder unnötigen Information freigehalten werden. Ein elektronisches Wahlsystem sollte Meldungen vermeiden, die die Entscheidung des Wählers in unzulässiger Weise beeinflussen. Unterbunden werden sollten demnach Pop-Up-Fenster oder Klänge, die den Wähler zB an eine bestimmte Partei erinnern oder für diese werben, zulässig wäre hingegen das Anzeigen von neutralen Informationen oder die Online-Hilfeleistung beim Ausfüllen des elektronischen Stimmzettels.²⁵

Ein weiterer Verfahrensstandard²⁶ soll einen Stimmenkauf ausschließen.²⁷ Er empfiehlt zu diesem Zweck, dass ein elektronisches Wahlsystem dem Wähler keinesfalls einen dauerhaften Beweis über

²⁰ Standard 12 der Empfehlung.

²¹ Standard 47 der Empfehlung.

²² Dazu die Erläuterungen zur Empfehlung (*Explanatory Memorandum* vom 22.7.2004), [http://www.coe.int/t/e/integrated_projects/democracy/IP1\(2004\)41E.doc](http://www.coe.int/t/e/integrated_projects/democracy/IP1(2004)41E.doc) (21.3.2005) 17 Rz 94 und 95.

²³ Vgl die Erläuterungen [FN 22] 17 Rz 94. Siehe auch UAG 1 [FN 8] 5 und UAG 2 [FN 19] 16.

²⁴ Standard 48 der Empfehlung.

²⁵ Vgl die Erläuterungen [FN 22] 17 Rz 97 und 98. Siehe auch UAG 2 [FN 19] 16.

²⁶ Standard 51 der Empfehlung.

²⁷ So auch UAG 2 [FN 19] 14.

sein Stimmverhalten zur Verfügung stellen sollte. Auch sollte bei einer elektronischen Wahl in einem Wahllokal die gewählte Option sofort nach der Stimmabgabe von der Benutzeroberfläche verschwinden, sodass sie für den nächsten Wähler nicht mehr sichtbar ist. Falls die nationale Rechtsordnung einen schriftlichen Beweis der Stimmabgabe verlangt, sollte der Wähler diesen weder mitnehmen noch jemandem zeigen können.²⁸

Bei einer elektronischen Wahl über das Internet gestaltet sich jegliche Kontrolle über den Wähler schwierig (dieser könnte selbst ein Foto oder einen Ausdruck seiner Wahlstimme anfertigen). Zumindest sollten daher Stimmnachweise ausgeschlossen werden, die das E-Voting-System selbst zur Verfügung stellt: Die Software sollte weder Ausdruck noch Speicherung der Stimme ermöglichen. Eine allfällige Bestätigung, dass die Stimme in der elektronischen Urne angekommen ist, sollte nicht auch das Stimmverhalten des Wählers beinhalten.²⁹

3.2.3. Technische Anforderungen (Anhang III)

Anhang III schließlich beinhaltet zahlreiche sehr allgemein formulierte technische Anforderungen, die weder auf technische Details noch auf spezielle Systeme eingehen. Sie befassen sich ua mit Aspekten der Interoperabilität und des Systembetriebs, weiters wird die Einrichtung einer ständigen Überprüfung (eines so genannten „audit“) als Bestandteil des E-Voting-Systems vorgeschlagen.

Einige Anforderungen³⁰ betreffen die Zugänglichkeit der für die elektronische Wahl verwendeten Einrichtungen und Softwarepakete: Diese sollten der Empfehlung zufolge für alle Wähler möglichst benutzerfreundlich gestaltet werden. Zu diesem Zweck können auch die späteren Benutzer eines elektronischen Wahlsystems in dessen Design einbezogen werden. Weiters sollten alle Benutzeroberflächen des Wahlsystems so weit wie möglich den Leitlinien der *Web Accessibility Initiative (WAI)*³¹ entsprechen.

Die Hälfte der technischen Anforderungen setzt sich mit den für ein elektronisches Wahlsystem unerlässlichen Sicherheitsvorkehrungen

²⁸ Standard 52 der Empfehlung; vgl dazu die Erläuterungen [FN 22] 18 Rz 101.

²⁹ Dazu die Erläuterungen [FN 22] 18 Rz 102. Siehe auch UAG 2 [FN 19] 15 und dort FN 26.

³⁰ Standards 61 bis 63 der Empfehlung.

³¹ Die *WAI* (<http://www.w3.org/WAI/> [24.3.2005]) wurde durch das seit 1994 bestehende *World Wide Web Consortium (W3C)*; (<http://www.w3.org/> [24.3.2005]) ins Leben gerufen und hat verschiedenste Richtlinien entwickelt, um benachteiligten Menschen mehr Benutzerfreundlichkeit am PC zu ermöglichen.

auseinander: So sind zB alle technischen Komponenten insbesondere vor der Wahl einer Überprüfung zu unterziehen.³² Für die Hauptteile des Systems werden Spezialmaßnahmen wie die Unterbringung an einem sicheren Ort, die Erstellung eines Katastrophenschutzplanes und die sichere Speicherung von Daten empfohlen.³³ Vorfälle, welche die Integrität des elektronischen Wahlsystems beeinträchtigen könnten, sind sofort an die zuständige Wahlbehörde zu melden.³⁴ Weiters sollten alle Benutzer des elektronischen Wahlsystems eindeutig identifiziert und authentifiziert werden.³⁵ Schließlich sind die Systeme zur Stimmabgabe vor Manipulationen von außen zu schützen, die die Stimme abändern könnten.³⁶

4. Ausblick

Diese Empfehlung des Europarates stellt einen beachtlichen Fortschritt in den internationalen Bemühungen dar, elektronische Wahlen und Abstimmungen einerseits überhaupt möglich zu machen und andererseits über die Staatsgrenzen zu blicken und einheitliche und länderübergreifende Qualitätsanforderungen zu entwickeln. Es bleibt abzuwarten, welchen Einfluss dieses Dokument insbesondere auch auf künftige österreichische E-Voting-Projekte haben wird.

³² Standard 73 der Empfehlung.

³³ Standard 75 der Empfehlung.

³⁴ Standard 76 der Empfehlung.

³⁵ Standards 80 bis 82 der Empfehlung.

³⁶ Standard 92 der Empfehlung.