

Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration



Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration
80524 München

Präsidentin
des Bayer. Landtags
Frau Ilse Aigner, MdL
Maximilianeum
81627 München

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom
PI/G-4255-5/1779 I
13.01.2021

Unser Zeichen
B1-1367-10-47

München
11.02.2021

Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Ulrich Singer, Jan Schiffers, Dr. Anne Cyron, Ralf Stadler, Andreas Winhart und Markus Bayerbach vom 12. Januar 2021 betreffend Einsatz von Wahlsoftware bei den Kommunalwahlen 2020

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

die Schriftliche Anfrage beantworte ich wie folgt:

zu 1.1.:

Auf welcher Rechtsgrundlage erfolgte der Einsatz einer solchen Software?

Die Zulässigkeit des Einsatzes von Datenverarbeitungsanlagen bei der Durchführung der Gemeinde- und Landkreiswahlen zur Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses ergibt sich aus Art. 58 Satz 2 Nr. 20 GLKrWG i. V. m. § 12 Nr. 3 GLKrWO. Weitere Rechtsvorschriften über die Stimmauszählung mittels Datenverarbeitungsanlage finden sich in § 10 Abs. 3 Satz 1 Halbsatz 2, § 58 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 Halbsatz 2, § 79 Abs. 2 Satz 2, § 81 Abs. 6, § 82 Abs. 9 und § 87 Abs. 2 Satz 2 GLKrWO. Darüber hinaus enthalten die verbindlichen Stimmzettelmuster nach Anlagen 3, 4, 6, 7 und 9 zur GLKrWO jeweils eine Fußnote mit dem Hinweis, dass für die Auszählung der Stimmen Strichcodes angebracht werden

können. Unterschiede für Wahlvorstände und Briefwahlvorstände bei der Auszählung von Wählerstimmen bei Einsatz einer Datenverarbeitungsanlage bestehen nicht. Diese wahlrechtlichen Bestimmungen werden durch allgemeine Regelungen ergänzt, beispielsweise durch Art. 11 Abs. 1 BayEGovG zu dem Aspekt der Sicherheit der informationstechnischen Systeme.

zu 1.2.:

Warum ist nach Auffassung der Staatsregierung der Einsatz einer Wahlsoftware notwendig?

In der GLKrWO wurden erstmals für die Gemeinde- und Landkreiswahlen 2002 normative Regelungen geschaffen, um der allgemeinen Entwicklung unterstützender EDV-Fachverfahren in der öffentlichen Verwaltung Rechnung zu tragen. Die zur Stimmenauszählung verfügbaren Systeme ermöglichen die Auswertung der Stimmzettel mittels Barcode-Lesestift, Tastatur und Maus. Die Stimmenerfassung erfolgt dadurch schneller, wobei im Vergleich zu Zähllisten in Papierform auch die Fehlerhäufigkeit durch Übertragungsfehler deutlich geringer sein dürfte. Die programminterne Plausibilitätsprüfung erleichtert zudem die Bewertung der Korrektheit der Stimmzettel. Der Umstand, dass nach Schätzung der Staatsregierung nahezu alle Gemeinden eine elektronische Stimmzettelauswertung verwenden, bestätigt dies.

zu 1.3.:

Welche anderen Methoden wären nach Auffassung der Staatsregierung geeignet, um Stimmauszählungen bei Wahlen in Bayern zügig und sicher durchzuführen? (Bitte auf frühere Lösungen eingehen)

Alternativ zur elektronisch unterstützten Stimmzettelauswertung käme nur die Auszählung mit Hilfe von Zähllisten in Papierform in Betracht.

zu 2.1.:

Gab es für die Nutzung der Ok.Vote Software eine Ausschreibung?

zu 2.2.:

Welche weiteren Software-Unternehmen haben sich an der Ausschreibung beteiligt?

zu 2.3.:

Welche Vorteile bietet die O.Vote Software im Vergleich zu anderen vergleichbaren Programmen?

Die Fragen 2.1., 2.2. und 2.3. werden aufgrund des Sachzusammenhangs zusammen beantwortet.

Die Durchführung der Wahlen ist durch die Städte und Gemeinden zu organisieren. Es wäre ein Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung, die Städte und Gemeinden zum Einsatz einer Datenverarbeitungsanlage oder einer bestimmten Wahlsoftware zu verpflichten. Sie entscheiden im Rahmen ihrer Organisationshoheit und der gesetzlichen Vorschriften (siehe Antwort zu Nr. 1.1.) selbst, ob sie zur Vorbereitung der Wahl, zur Zusammenführung der Ergebnisse, für Auswertungen und zur Stimmenauszählung digitale Hilfsmittel und eine Wahlsoftware verwenden, und welchen Anbieter sie wählen. Dies gilt in besonderem Maße für die Gemeinde- und Landkreiswahlen, die der Selbstorganisation der Kommunen dienen und für die keine staatliche Wahlkostenerstattung vorgesehen ist. Eine „bayerische“ Softwarelösung im Sinne einer Software, die der Freistaat Bayern den Kommunen zur Verfügung stellt, gibt es nicht.

Nach Kenntnis der Staatsregierung wird derzeit in Bayern Wahlsoftware verwendet, die durch die Anstalt für kommunale Datenverarbeitung in Bayern – AKDB (Programmbezeichnung OK.VOTE) und die komuna GmbH (Programmbezeichnung IVU.ELECT) vertrieben werden.

Weshalb sich die Städte und Gemeinden jeweils für eine bestimmte Softwarelösung entschieden haben, ist der Staatsregierung im Einzelnen nicht bekannt.

zu 3.1.:

Hatte jeder Nutzer der Software die gleichen Rechte wie ein Administrator? (Bitte den Grund für diese Rechtevergabe angeben)

Die Frage wird aufgrund des systematischen Zusammenhangs mit Frage 2.3. so verstanden, dass sie sich auf das Programm OK.VOTE bezieht. Das Berechnungs-

gungskonzept des Stimmenaushählungsmoduls von OK.VOTE hat unterschiedliche Rechte für Benutzer und Administratoren. Pro Wahlbezirk gibt es einen Administrator und beliebig viele Stimmzettelerfasser. Der Administrator hat u. a. die Aufgabe, weitere Benutzer zuzulassen. Stimmzettelerfasser können ausschließlich die Stimmzettelerfassung nutzen. Grundsätzlich verfügt das Verfahren daher über eine ausreichende Benutzer- und Rechteverwaltung.

zu 3.2.:

Werden die Rechte einfacher Nutzer bei künftigen Wahlen eingeschränkt? (Bitte angeben, inwieweit bereits mit dem Softwarehersteller über eine Änderung verhandelt wird)

Die Frage wird aufgrund des systematischen Zusammenhangs mit Fragen 2.3. und 3.1. so verstanden, dass sie sich auf das Programm OK.VOTE bezieht. Nach Angaben des Herstellers wird das Berechtigungskonzept des Stimmauszählungsmoduls überarbeitet. Nutzer haben auch weiterhin nur eingeschränkte Rechte im System.

zu 3.3.:

Ist es richtig, dass in der eingesetzten Version die Wahlergebnisse von außen und innerhalb der Behörden manipulierbar waren? (Bitte jeweils erläutern)

Die Frage wird aufgrund des systematischen Zusammenhangs mit Fragen 2.3., 3.1. und 3.2. so verstanden, dass sie sich auf das Programm OK.VOTE bezieht. Bei der eingesetzten Version der Software bei den Gemeinde- und Landkreiswahlen am 15. März 2020 wären für eine interne Manipulation die weitreichende Kenntnis der Systemarchitektur, Kenntnisse der Softwareentwicklung, Einsatz von Software-Tools (Hacking-Software), ein signifikanter Zeitraum für einen ungestörten Zugang zum System und die koordinierte Zusammenarbeit von mehreren Wahlhelfern notwendig gewesen. Eine externe Manipulation wäre nur möglich gewesen, wenn ein PC-Client ungesicherten Zugang zum Internet gehabt hätte oder vorab (vor Aufstellung als Stimmauszählungsstation) gezielt mit Schadsoftware infiziert worden wäre, die speziell auf die Ausnutzung der Sicherheitslücken zugeschnitten ist. Auch hier wäre es zudem notwendig gewesen, weitreichende Kennt-

nisse der Systemarchitektur sowie Kenntnisse der Softwareentwicklung zu haben und entsprechende „Hacking-Software“ einzusetzen. Es liegen keine Hinweise auf Manipulationsversuche vor.

zu 4.1.:

Inwieweit waren die Staatsregierung und untergeordnete Behörden bei der Sicherheitsüberprüfung der Software eingebunden? (Bitte ggf. auflisten)

Nach Art. 11 Abs. 1 BayEGovG haben die Städte und Gemeinden die Sicherheit der informationstechnischen Systeme im Rahmen der Verhältnismäßigkeit selbst sicherzustellen. Das betrifft auch sämtliche dort eingesetzten Fachverfahren. Es gelten die gesetzlichen Vorgaben insbesondere des Datenschutzrechts und der IT-Sicherheit (etwa das Bayerische Datenschutzgesetz – BayDSG und die Datenschutzgrundverordnung – DSGVO). Auf Ersuchen kann das Landesamt für Sicherheit in der Informationstechnik kommunale Stellen beraten und unterstützen.

Eine im Jahr 2018 vom Bundeswahlleiter initiierte Bund-Länder-Arbeitsgruppe, an der unter Federführung des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik neben dem Bundeswahlleiter auch die Landeswahlleitungen mitgewirkt haben, hat bezogen auf die Europawahl 2019 einen Katalog von Maßnahmen zur Informationssicherheit für Kommunen, Kreise und kreisfreie Städte sowie für Länder und Bund erarbeitet. Die Empfehlungen dieses Maßnahmenkatalogs lassen sich auch auf alle anderen Wahlen übertragen. Zu den Maßnahmen gehören beispielsweise die Benennung bzw. Einbindung eines Informationssicherheitsbeauftragten, die Regelung der Zutritts- und Zugriffskontrolle, die Nutzung authentischer Bezugsquellen für Wahlsoftware, der Schutz vor Schadprogrammen und Viren, ein Monitoring der eingesetzten IT-Systeme und Anwendungen sowie die Nutzung von Sicherheitsmaßnahmen nach dem Stand der Technik für die Übermittlung von Wahlergebnissen über öffentliche elektronische Leitungen.

zu 4.2.:

Soll eine derartige Software auch in Zukunft wiedereingesetzt werden?

Siehe Antwort zu Fragen 2.1., 2.2. und 2.3.

zu 5.1.:

Inwiefern kann aus Sicht der Staatsregierung ausgeschlossen werden, dass es bei den Kommunalwahlen 2020 zu einer Verfälschung durch eine Manipulation der Software kam?

Die Frage wird so verstanden, dass sie sich auf das Programm OK.VOTE bezieht. Durch die in der Antwort zu Frage 3.3. beschriebenen Rahmenbedingungen war eine Manipulation hochgradig unwahrscheinlich. Zudem wurden die Sicherheitsschwachstellen offenbar erst nach den Gemeinde- und Landkreiswahlen erkannt bzw. kommuniziert. Der Programmanbieter des bei dem Programm OK.VOTE eingesetzten Stimmauszählungsmoduls wurde nach eigenen Angaben erst Ende November 2020 durch zwei Sicherheitsforscher auf mögliche Sicherheitsschwachstellen in der Software mit dem Versionsstand März 2020 aufmerksam gemacht. Es liegen keine Hinweise auf Manipulationsversuche vor.

zu 5.2.:

Auf welche Weise wurde die Sicherheit der Wahl und Richtigkeit der Ergebnisse überprüft? (Bitte detailliert erläutern)

Die Sicherstellung der Richtigkeit der Ergebnisse erfolgt durch mehrere Maßnahmen. Wie bei allen Wahlen haben die Städte und Gemeinden auch bei Gemeinde- und Landkreiswahlen die Mitglieder der Wahlvorstände und der Briefwahlvorstände rechtzeitig vor dem Wahltag so über ihre Aufgaben zu unterrichten, dass ein ordnungsgemäßer Ablauf der Abstimmung, der Zulassung oder der Zurückweisung der Wahlbriefe sowie der Ermittlung und der Feststellung des Stimmergebnisses gesichert ist (vgl. § 3 Abs. 3 GLKrWO). Dies bedingt, dass diese bei Einsatz von Datenverarbeitungsanlagen zur Auszählung der Stimmen auch insoweit geschult werden. Die Erfassung der Stimmzettel erfolgt zumindest nach dem Vier-Augenprinzip. Bei Verwendung eines Barcode-Lesestifts überprüft ein Mitglied des Wahlvorstands die formale Korrektheit des Stimmzettels und streicht die abgegebenen Stimmen ab. Ein anderes Mitglied des Wahlvorstands beobachtet die Eingabe. Bei Erfassung der Stimmen über die Tastatur oder per Maus liest ein Mitglied des Wahlvorstands die Stimmvergabe vor und ein weiteres Mitglied des Wahlvorstands gibt sie im System ein. Der Wahlvorsteher und dessen Stellvertreter überwachen jeweils die korrekte Erfassung. Bei der Speicherung der Stimmzet-

tel erfolgt eine technische Plausibilitätsprüfung. Beim Abschluss von Stimmbezirken erfolgt eine weitere Plausibilitätsprüfung, insbesondere muss die Anzahl der Wähler mit der Anzahl der Stimmzettel und der möglichen Stimmen identisch sein. Beim Einlesen der Daten in OK.VOTE im Wahlamt erfolgt eine erneute technische Plausibilitätsprüfung der Werte. Die Niederschriften der einzelnen Wahlbezirke werden durch Mitarbeiter des Wahlamtes geprüft und der Wahlausschuss stellt das Endergebnis fest. Alle Wahlhandlungen sind öffentlich und ermöglichen interessierten Personen die Beobachtung der Wahl. Darauf weisen die Städte und Gemeinden in der Wahlbekanntmachung ausdrücklich hin.

zu 6.1.:

Warum wurde die Wahlsoftware trotz Warnungen der o.g. IT-Sicherheitsexperten eingesetzt?

Siehe zunächst die Antwort zu Frage 5.1. Weder dem Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration noch den Städten und Gemeinden waren zu den Gemeinde- und Landkreiswahlen im März 2020 mögliche Sicherheitsschwachstellen der eingesetzten Softwarelösungen bekannt. Auch der Programmanbieter des bei dem Programm OK.VOTE eingesetzten Stimmauszählungsmoduls wurde nach eigenen Angaben erst Ende November 2020 auf mögliche Sicherheitsschwachstellen in der Software mit dem Versionsstand März 2020 aufmerksam gemacht.

zu 6.2.:

Welche Maßnahmen plant die Staatsregierung, um die bestehenden Sicherheitslücken zu schließen?

Das Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration hat den Anbieter des Programms OK.VOTE dazu aufgefordert, darzulegen, durch welche konkreten Maßnahmen gewährleistet wird, dass die eingesetzte Wahlsoftware sicher ist und Manipulationen von Wahlergebnissen ausgeschlossen sind. Der Programmanbieter wird vom Landesamt für Sicherheit in der Informationstechnik dabei unterstützt.

zu 7.1.:

Wie hoch waren die Kosten für die Nutzung der Software Ok.Vote zur bayerischen Kommunalwahl 2020?

Siehe Antwort zu Fragen 2.1., 2.2. und 2.3. Zu den Kosten liegen der Staatsregierung keine näheren Erkenntnisse vor.

zu 7.2.:

Nach welchen genauen Sicherheitskriterien wurde die Software OK.Vote ausgewählt? (Bitte die technischen Sicherheitsmerkmale auflisten)

Siehe Antworten zu Fragen 2.1., 2.2., 2.3. und 4.1.

zu 8.:

Plant die Staatsregierung eine gesetzliche Regulierung für den Einsatz von Wahlsoftware bei künftigen Wahlen in Bayern?

Siehe Antwort zu Frage 4.1.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Gerhard Eck
Staatssekretär