



Regierungsrat

Luzern, 11. Februar 2020

## ANTWORT AUF ANFRAGE

A 85

Nummer: A 85  
Protokoll-Nr.: 158  
Eröffnet: 09.09.2019 / Justiz- und Sicherheitsdepartement i.V. mit Staatskanzlei

### Anfrage Amrein Ruedi und Mit. über das weitere Vorgehen beim E-Voting (A 85)

#### Vorbemerkungen:

Das Projekt E-Voting wurde im Jahr 2000 mit drei Pilot-Kantonen (Genf, Neuenburg und Zürich) gestartet. Im Kanton Luzern wurde die erste elektronische Abstimmung für Auslandsschweizerinnen und -schweizer am 28. November 2010 durchgeführt. Seither konnten die Auslandschweizer/innen ihre Stimme zu 73 Bundesvorlagen und im Jahr 2015 auch bei den Nationalratswahlen elektronisch abgeben. Die gesetzlichen Grundlagen des Bundes, gerade in Bezug auf die Sicherheitsanforderungen, wurden bis heute laufend angepasst. Parallel dazu wurden auch die E-Voting-Systeme wiederholt den gestiegenen Anforderungen an die Sicherheit angepasst. Ein grosser technischer Entwicklungsschritt erfolgte 2014, als das E-Voting-System neu die individuelle Verifizierbarkeit der Stimmabgabe ermöglichte. Zur Chronik von E-Voting in den vergangenen 19 Jahren verweisen wir auf die [Homepage des Bundes](#). Wir hatten in den vergangenen Jahren aufgrund von verschiedenen politischen Vorstössen ([Postulat P 523](#) sowie [Motion M 683](#)) Gelegenheit, über die Erfahrungen mit E-Voting im Kanton Luzern zu berichten.

Ende 2018 hat der Bundesrat ein Vernehmlassungsverfahren für die Überführung des elektronischen Stimmkanals in den ordentlichen Betrieb eröffnet. In der Vernehmlassung begrüssten eine deutliche Mehrheit der Kantone und der Parteien die Einführung von E-Voting grundsätzlich. Die Konferenz der Kantonsregierungen sowie 19 Kantone sprachen sich für die Überführung in den ordentlichen Betrieb aus. Diejenigen politischen Parteien, die eine skeptische Haltung einnahmen, erachteten die Zeit jedoch noch nicht als reif für diesen Schritt. Daher hat der Bundesrat beschlossen, vorerst auf eine Überführung in den ordentlichen Betrieb zu verzichten. Seit einigen Jahren wird auf Bundesebene E-Voting im Zusammenhang mit verschiedenen politischen Vorstössen kontrovers diskutiert (vgl. [neuere politische Vorstösse](#)). Der [parlamentarischen Initiative von Zanetti Claudio betreffend Marschhalt beim E-Voting](#) vom 4. Dezember 2018 wurde am 9. Dezember 2019 im Nationalrat als erstbehandelnder Rat Folge gegeben. Die Staatspolitische Kommission des Ständerates hat am 30./31. Januar 2020 entschieden, die Beratung dieser Vorstösse nach Anhörung einer Vertretung der Staatsschreiberkonferenz an einer späteren Sitzung fortzusetzen.

Bis Anfang 2019 wurde E-Voting in zehn Kantonen angeboten. Den Kantonen standen damals zwei E-Voting-Systeme zur Auswahl: das System des Kantons Genf sowie jenes der Schweizerischen Post. Beide Systemanbieter Genf und die Post setzten Massnahmen um, um das E-Voting-System mit der individuellen Verifizierbarkeit (Überprüfung, dass Stimmen unverändert übermittelt wurden) in ein System mit universeller Verifizierbarkeit (Überprüfung,

dass auch unter Wahrung des Stimmgeheimnisses mit unabhängigen Mitteln nachvollzogen werden kann, dass die Stimme unverändert übermittelt und ausgezählt wurde) weiter zu entwickeln. Bevor ein solches neues E-Voting-System eingesetzt werden kann, muss der Quellcode des vollständig verifizierbaren Systems publiziert und einem öffentlichen Intrusionstest unterzogen werden. Dieser hatte zum Ziel, allfällige Schwachstellen zu identifizieren. Im Laufe dieses Intrusionstests wurden beim System der Schweizerischen Post zwei erhebliche Mängel entdeckt. Ein weiterer Mangel betraf auch das bisher eingesetzte Post-System. Daher hat die Post entschieden, ihr System für den Urnengang vom 19. Mai 2019 und ab Juli 2019 generell nicht mehr zur Verfügung zu stellen. Auch der Kanton Genf entschied im Juni 2019 aus Kostengründen, auf eine Weiterentwicklung des E-Voting-Systems zu verzichten und stellte sein System ein.

Die Ergebnisse des Intrusionstests der Post und der Vernehmlassung haben dazu geführt, dass die Bundeskanzlei zusammen mit den Kantonen daran ist, eine Standortbestimmung und eine Neuausrichtung des Versuchsbetriebs zu konzipieren. Ziel ist der Aufbau eines stabilen Versuchsbetriebs mit Systemen der neuesten Generation. Dazu gehören ein Ausbau der unabhängigen Kontrollen, eine Stärkung von Transparenz und Vertrauen sowie der vermehrte Einbezug der Wissenschaft. Zudem sind die bestehenden Anforderungen und Zulassungs- und Zertifizierungsprozesse für E-Voting-Systeme Prozesse zu überprüfen. Kantone, wie Freiburg, Neuenburg, Graubünden, Thurgau und St. Gallen, die sich bereits beim E-Voting-System der Post angeschlossen hatten, haben die Absicht geäußert, E-Voting mit dem System der vollständigen Verifizierbarkeit Ende 2020, anfangs 2021 wiedereinzuführen.

Zu Frage 1: Welche Konsequenzen zieht der Kanton Luzern aus dem Rückzug des Kantons Genf?

Es ist uns ein Anliegen, dass Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer auch künftig einen zusätzlichen Stimmkanal zur Stimmabgabe bei Vorlagen des Bundes verwenden können. Wir prüfen daher eine Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Post, die nunmehr einzige Anbieterin eines E-Voting-Systems ist. Erste Gespräche haben stattgefunden. Die Gespräche führten aber noch zu keinem Entscheid für eine Zusammenarbeit. Eine Zusammenarbeit mit der Post sind aus unserer Sicht unter folgenden Prämissen vorstellbar:

- Die Post bietet ein sicheres neues System an: Diese Voraussetzungen sind aus unserer Sicht erfüllt, wenn die entdeckten Mängel beseitigt sind und der Bund für dieses System die Bewilligung erteilt.
- Da die Post ein System der universellen Verifizierbarkeit anbieten will, werden höhere Kosten anfallen als beim Genfer E-Voting-System. Wir sind mit Blick auf die Verhältnismässigkeit des Kosten-Nutzen-Vergleichs bereit, moderate Mehrkosten für die Weiterführung des Projekts zu tragen. Ein entsprechender Betrag wurde provisorisch im Aufgaben- und Finanzplan 2020-2023 eingestellt.

Auch wenn sich der Kanton Luzern zu einer Zusammenarbeit mit der Post entschliessen sollte, wird E-Voting nach einem Unterbruch nicht einfach nahtlos fortgesetzt werden können.

Zu Frage 2: Stehen wie in andern Kantonen Schadenersatzforderungen im Raum?

Für den Kanton Luzern stehen keine Schadenersatzforderungen zur Diskussion. Der Kanton Luzern hat mit dem Kanton Genf während fast zehn Jahren erfolgreich und pannenfrei zusammengearbeitet. Der Kanton Genf stellte sein E-Voting-System nach vorgängiger Information und in Absprache mit den beherbergten Kantonen im Juni 2019 ein. Es bestanden daher aus Sicht des Kantons weder ein Grund noch eine Rechtsgrundlage für eine Schadenersatzklage. Im Gegensatz zum Kanton Luzern hatte aber zum Beispiel der Kanton St. Gallen mit dem Kanton Genf Entwicklungs- und Terminvorgaben mit Konventionalstrafen vereinbart, falls diese bei der Weiterentwicklung des E-Voting-Systems nicht erreicht würden. In der

Folge kamen die beiden Kantone jedoch überein, die Vereinbarung der Zusammenarbeit einvernehmlich aufzulösen. Daher wurde letztlich keine Schadenersatzklage eingereicht. Auch die Kantone, die bei E-Voting mit der Post zusammenarbeiten, haben keine Schadenersatzklagen eingereicht.

Zu Frage 3: Der Kanton Genf zieht sich zurück, weil die Kantone Bern, Aargau und Luzern nicht weiter investieren wollten und kein weiterer Kanton sich beteiligen wollte. Warum wollte der Kanton Luzern nicht investieren? Warum hat er sich damals für die Variante Genf entschieden? Weshalb konnten keine weiteren Kantone für das System gewonnen werden?

Der Kanton Genf gelangte vor seinem Rückzug des E-Voting-Systems an seine beherbergten Kantone mit dem Begehren, ob sie die Mehrkosten für die Weiterentwicklung des E-Voting-Systems finanziell mitgetragen werden könnten. Die zusätzlichen Kosten waren uns und den übrigen beherbergten Kantonen zu hoch. Der Kanton Genf sah sich ausserstande, diese Kosten für die Weiterentwicklung selbst zu tragen.

Bei der Wahl der Genfer E-Voting-Lösungen war ausschlaggebend, dass es sich für Kantone mit zentralisiertem Stimmregister für Auslandschweizerinnen und -schweizer eignete. Bei den zwei anderen Pilotkantonen Zürich und Neuenburg war dies nicht der Fall. 2009 entschied sich der Kanton Luzern für einen Testversuch mit der elektronischen Stimmabgabe für seine Auslandschweizerinnen und -schweizer auf dem E-Voting-System des Kantons Genf (vgl. [Botschaft B 136](#) vom 24. November 2009). Vor dem Kanton Luzern hatte bereits der Kanton Basel-Stadt die Zusammenarbeit mit dem Kanton Genf gestartet. Nach dem Kanton Luzern stiessen noch die Kantone Aargau, Bern, St. Gallen und Waadt zum E-Voting-System des Kantons Genf. Seither haben die Kantone Basel-Stadt und St. Gallen zum Post-System gewechselt, weil sie sich bei dieser Zusammenarbeit eine grössere Chance für die Ausweitung des Projekts auf alle Stimmberechtigten im Kanton ausrechneten.

Zu Frage 4: Wo genau liegen die Probleme, weshalb das Projekt seit 15 Jahren nicht vom Fleck kommt?

Wie sich aus den einleitenden Bemerkungen ergibt, wurde das E-Voting-System seit seinem Beginn in den vergangenen zehn Jahren laufend technisch angepasst, so dass es den erhöhten Sicherheitsanforderungen immer entsprochen hat. Einzig der weitere Schritt der universellen Verifizierbarkeit, die Überprüfung, dass die Stimmen nicht nur unverändert übermittelt (individuelle Verifizierbarkeit), sondern auch unter Wahrung des Stimmgeheimnisses unverändert ausgezählt wurden (universelle Verifizierbarkeit), wurde bisher noch in keinem E-Voting-System umgesetzt. Erst ab dem Jahr 2019 geriet diese Entwicklung, wie bereits einleitend erwähnt, ins Stocken.

Auf Stufe Kanton Luzern wurde die Prüfung der Erweiterung von E-Voting auf Stufe Gemeinden und Kanton in den vergangenen Jahren wegen der finanziellen Belastung mehrmals zeitlich verschoben. Dies wurde in den vergangenen Finanzplänen des Regierungsrates gegenüber ihrem Rat wiederholt kommuniziert.

Zu Frage 5: Wie nimmt der Regierungsrat zur weiteren Entwicklung des E-Votings im Kanton Stellung?

Wir verweisen auf unsere Antwort zu Frage 1 – kurzgefasst: Ein künftiges E-Voting-System muss sicher und finanziell tragbar sein. Das Vertrauen der Stimmbürgerinnen und -bürger in eine unverfälschte Abbildung ihres politischen Willens darf nicht gefährdet werden.

Zu Frage 6: Was hält der Regierungsrat vom neuen Konzept des Bundes?

Der Kanton Luzern beteiligt sich zusammen mit anderen Kantonen am Projekt des Bundes, um bis Ende 2020 eine Neuausrichtung des Versuchsbetriebs zu konzipieren. Wir unterstützen die Absicht des Konzepts, einen stabilen Versuchsbetrieb mit Systemen der neusten Generation (universelle Verifizierbarkeit) aufzubauen. In die Testphase werden vor allem die bisherigen Post-System-Kunden eingebunden. Zentral für uns ist, dass das System die Sicherheitsanforderungen vollständig erfüllt, so dass Vertrauen in das weiterentwickelte System gesetzt werden kann.

Zu Frage 7: Welche Erleichterungen im Abstimmungsverfahren können Auslandschweizern oder Behinderten als Ersatz angeboten werden?

Vom elektronischen Stimmkanal profitieren vor allem Auslandschweizerinnen und -schweizer sowie Personen mit einer Sehbehinderung. Für einige Luzerner Stimmberechtigte im Ausland ist es aufgrund der langen postalischen Wege praktisch nur auf dem elektronischen Weg möglich, rechtzeitig abzustimmen und damit ihre politischen Rechte wahrzunehmen. E-Voting ermöglicht zudem auch Personen mit einer Sehbehinderung eine autonome Teilnahme an Abstimmungen und Wahlen. Solange E-Voting nicht zur Verfügung steht, gibt es keinen gleichwertigen Ersatz.