



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Pierre Mauron / Solange Berset

2015-CE-224

Werden Auslandschweizer bestraft, wenn sie im Kanton Freiburg abstimmen?

I. Frage

In seiner Sitzung vom 12. August 2015 hat der Bundesrat die Gesuche der Kantone Genf, Luzern, Basel-Stadt und Neuenburg für die Verwendung der elektronischen Abstimmung bei der Nationalratswahl angenommen, die Gesuche der Kantone des Consortiums «Vote électronique» (Zürich, Glarus, Freiburg, Solothurn, Schaffhausen, St. Gallen, Graubünden, Aargau und Thurgau) aber abgelehnt.

Der Kanton Genf hat sein eigenes System entwickelt, das auch von den Kantonen Basel-Stadt und Luzern benützt wird, während der Kanton Neuenburg für sein «système de vote électronique sécurisé Guichet Unique» die Technologie des spanischen Unternehmens Scytl gewählt hat. Das Consortium «Vote électronique», zu dem der Kanton Freiburg gehört, hat ein privates Unisys-Programm gewählt, das offenbar in den USA entwickelt wurde. Es gibt also 3 Systeme, die momentan nebeneinander angewandt werden, 2 private und ein vollständig öffentliches, nämlich die Plattform CHVote.

Gemäss den Informationen der Medien können alle Auslandschweizer, die in einem der Kantone Genf, Luzern, Basel-Stadt oder Neuenburg eingetragen sind – also rund 34 000 Personen – ihre Vertreter im Nationalrat per Internet wählen. Diese Möglichkeit steht den Auslandschweizern der übrigen 22 Kantone allerdings nicht offen. Die Auslandschweizer-Organisation teilt auf ihrer Website mit, dass über 142 000 Auslandschweizer in einem Stimmregister eingetragen sind. Also können über 100 000 von ihnen nur an den Wahlen teilnehmen, wenn sie ihren Stimmzettel rechtzeitig zurückschicken, was nicht immer einfach ist und die Wahlbeteiligung der Auslandschweizer drastisch verringert. Zur Erinnerung: Es leben rund 746 000 Schweizerinnen und Schweizer im Ausland.

Der Kanton Freiburg, der seinen Wählerinnen und Wählern ebenfalls das elektronische Wählen ermöglichen wollte, hat sich 8 deutschsprachigen Kantonen angeschlossen, um eine Informatikplattform zu nutzen, die von Unisys entwickelt wurde und gemäss Agefi vom 12. August 2015 im Jahr 2010 von den Auslandschweizern des Kantons Freiburg erstmals benützt wurde. Nach der Abstimmung vom 8. März 2015 wurden allerdings gewisse Risiken bei der Benützung der Plattform festgestellt. Diese mangelnde Zuverlässigkeit war der Grund dafür, dass der Bundesrat das Gesuch des Kantons Freiburg abgelehnt hat.

Anfang Juli 2015 informierte das Consortium «Vote électronique» die Bundeskanzlei über die Ergebnisse des externen Audits, welches das Consortium in Auftrag gegeben hatte: Das System des Consortiums enthält eine Schwachstelle beim Schutz des Wahlheimnisses. Auch wenn dieses Problem technisch lösbar ist, reicht die Zeit bis zur Nationalratswahl nicht. Das System des

Consortiums erfüllt zudem nicht alle Anforderungen gemäss Verordnung der Bundeskanzlei über das E-Voting. So steht es in der Botschaft des Bundesrates, die am 12. August 2015 auf der Website des Bundes veröffentlicht wurde.

Bei den Nationalratswahlen 2015 werden also nur 2 E-Voting-Systeme verwendet, einerseits das vollständig schweizerische und öffentliche CHVote, das vom Kanton Genf entwickelt, gehostet und genutzt wird und das auch die Kantone Luzern und Basel-Stadt verwenden, und andererseits ein System einer spanischen Firma, für das sich der Kanton Neuenburg entschieden hat. Sowohl das System des Kantons Genf als auch dasjenige des Kantons Neuenburg sind Systeme der zweiten Generation, die eine individuelle Verifizierung ermöglichen. Die Verwendung benutzerdefinierter Codes ermöglicht den Wählerinnen und Wählern, zu überprüfen, ob ihre Stimmabgabe korrekt übermittelt wurde.

Aus der Sicht des Genfer Staatsrats, die von der Staatskanzlei am 12. August 2015 veröffentlicht wurde, ist CHVote das einzige System in der Schweiz, das von privaten Unternehmen völlig unabhängig ist. Damit unterliegt das System weder ausländischen Gesetzgebungen beim Schutz der Privatsphäre der Bürgerinnen und Bürger noch privaten Industriegeheimnissen noch jeglicher gewinnbringenden Absicht. Dank seines öffentlichen Charakters ist CHVote zudem transparent, offen und wird von den Bürgerinnen und Bürgern überwacht. Während über 11 Jahren hat die Genfer Plattform ihre tadellose Zuverlässigkeit bewiesen.

In den beiden Kammern des Bundesparlaments haben Christian Levrat und Christophe Darbellay bereits im Frühjahr gefordert, der Bundesrat solle sich für ein öffentliches und transparentes E-Voting-System einsetzen. In der Tat müssen der gesamte Quellencode öffentlich zugänglich und die Verfahren transparent sein.

Wir stellen folgende Fragen:

1. Warum hat sich der Kanton Freiburg dem Consortium «Vote électronique» von 8 Kantonen angeschlossen, das ein amerikanisches System entwickelte, statt sich dem Kanton Genf anzuschliessen, der sein eigenes, vollständig öffentliches und transparentes System CHVote entwickelte, das sich seit Langem bewährt hat?
2. Welche Summe hat der Kanton Freiburg mit seiner Mitwirkung beim Consortium für ein System, das vom Bund nicht anerkannt wird, bereits ausgegeben?
3. Wie kann der Kanton Freiburg bei der Entwicklung des E-Votings einen derartigen Rückstand zulassen, während gewisse Nachbarkantone die Genehmigung des Bundes bereits erhalten haben?
4. Wie hoch wären die Kosten vor einigen Jahren gewesen, wenn sich der Kanton Freiburg wie die Kantone Luzern und Basel-Stadt dem Genfer System CHVote angeschlossen hätte, und was würde der Anschluss heute kosten?
5. Müsste der Kanton Freiburg nicht schnellstens aus dem Consortium austreten und beim Genfer System CHVote mitmachen, damit die freiburgischen Auslandschweizer bei der Nationalratswahl 2015 elektronisch wählen können? Wenn ja, worauf wartet er, um den Wechsel zu vollziehen?
6. Kann der Kanton Freiburg gegebenenfalls sicherstellen, dass die Auslandschweizer im Kanton Freiburg bei den kantonalen Wahlen 2016 elektronisch wählen können?

7. Wie kann der Kanton Freiburg auf ein System eines amerikanischen Unternehmens setzen, dessen Quellencodes undurchsichtig bleiben, statt auf ein System, das vollständig von der Verwaltung des Kantons Genf entwickelt wurde und zudem transparent und öffentlich ist?
8. Wie kann der Staatsrat zulassen, dass die freiburgischen Auslandschweizer im Oktober 2015 nicht elektronisch wählen können, während andere Kantone diese Möglichkeit anbieten?

17. August 2015

II. Antwort des Staatsrats

I. Geschichtliches

Im Jahr 2000 lancierte der Bund das Projekt E-Voting. Die 3 Kantone Zürich, Genf und Neuenburg führten ab 2004 bzw. 2005 mit unterschiedlichen Systemen erste Pilotversuche durch. Am Ende dieser ersten Phase bildete sich 2009 um das Zürcher Projekt ein Consortium von 8 Kantonen (ZH, AG, FR, GR, SH, SG, SO, TG). Das System, das ursprünglich vom Kanton Zürich in Zusammenarbeit mit dem Unternehmen Unisys entwickelt worden war, wurde von Unisys übernommen, da der Kanton Zürich das Projekt zwischenzeitlich aufgegeben hatte. Bis heute ist noch der Kanton Glarus dem Consortium beigetreten, und Zürich ist zurückgekommen.

Während das E-Voting-System des Consortiums bis anhin stabil war, tauchte bei der Abstimmung vom 8. März 2015 im Kanton Aargau ein Problem auf. Diese Abstimmung war die erste Anwendung des Systems, das an die neuen Anforderungen des Bundes im Bereich individuelle Verifizierbarkeit angepasst worden war. Die Analyse des Vorfalls förderte weitere Schwächen des Systems zutage, die zu beträchtlichen Kosten geführt hätten. Am 12. August 2015 verweigerte der Bundesrat den Mitgliedskantonen des Consortiums die Bewilligung, bei den nationalen Wahlen 2015 den Auslandschweizern E-Voting anzubieten. Als Folge dieser diversen Probleme und der damit verbundenen Kosten löst sich das Consortium «Vote électronique» auf, und jeder Kanton kann entscheiden, wie er weiterfahren will.

Die im Kanton Freiburg eingetragenen Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer konnten seit 2010 immer häufiger E-Voting benützen. Zwischen 35 % und 50 % der 4762 (Juni 2015) ausländischen Wählerinnen und Wähler beteiligen sich an den Abstimmungen sowie den kantonalen und nationalen Wahlen. Mehr als die Hälfte von ihnen (60 % bei der Abstimmung vom 14. Juni 2015) bevorzugt E-Voting. Wegen der grossen Distanzen und der Fristen für die Abgabe des Stimmmaterials ist E-Voting für viele Auslandschweizer in Übersee die einzige Möglichkeit, rechtzeitig an Abstimmungen teilzunehmen.

Die ersten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, die E-Voting benützen konnten, waren die in der Gemeinde Freiburg eingetragenen. Danach folgten diejenigen der Bezirkshauptorte und schliesslich, am 23. September 2012, alle übrigen im Kanton Freiburg eingetragenen Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer. Das System wurde vorerst für die Abstimmungen angeboten, dann auch für die Wahlen, erstmals 2012 bei der Wahl für die Nachfolge von Alain Berset im Ständerat. Um die Anonymität beim Urnengang gewährleisten zu können, werden die im Kanton Freiburg eingetragenen Auslandschweizer in einer «virtuellen Gemeinde - Auslandschweizer» zusammengefasst. Diese Gemeinde wird von der Gemeinde Freiburg gehostet und gemeinsam mit der Staatskanzlei verwaltet.

II. Die Anforderungen des Bundes

Um Probleme mit der Sicherheit der Abstimmungssysteme zu verhindern, wurden die Sicherheitsanforderungen im Laufe der Zeit erhöht. In der [Verordnung der Bundeskanzlei über die elektronische Stimmabgabe](#), die am 1. Januar 2014 in Kraft getreten ist, werden 2 Sicherheitsebenen bei den E-Voting-Systemen festgelegt:

- > Individuelle Verifizierbarkeit: Damit ein System, das mehr als 30 % der Wählerschaft eines Kantons E-Voting gestattet, zugelassen wird, müssen die Stimmenden die Möglichkeit haben, festzustellen, ob ihre Stimmabgabe auf der Benutzerplattform oder während der Datenübertragung manipuliert oder abgefangen wurde.
- > Universelle Verifizierbarkeit (Generation 2.0): Sie ermöglicht, jegliche Manipulation in der Infrastruktur aufzuspüren. Im Gegensatz zur individuellen Verifizierbarkeit, die sich auf jede Wählerin und jeden Wähler bezieht, muss die universelle Verifizierung den Wählenden nicht unbedingt zur Verfügung stehen. Stattdessen kann man Prüfer einsetzen, welche die universelle Verifizierung durchführen. Die universelle Verifizierbarkeit kommt zur individuellen Verifizierbarkeit hinzu und ermöglicht so die vollständige Verifizierbarkeit. Systeme mit dieser Sicherheitsstufe können für die Gesamtheit der Wählenden angeboten werden. Momentan bietet kein System die universelle Verifizierbarkeit an. Der Kanton Neuenburg gibt bekannt, dass er 2016 in Zusammenarbeit mit der Post diese Anforderungen erfüllen werde, der Kanton Genf spricht davon, dieses Ziel 2018 erreichen zu wollen.

III. Beantwortung der Fragen

1. *Warum hat sich der Kanton Freiburg dem Consortium «Vote électronique» von 8 Kantonen angeschlossen, das ein amerikanisches System entwickelte, statt sich dem Kanton Genf anzuschliessen, der sein eigenes, vollständig öffentliches und transparentes System CHVote entwickelte, das sich seit Langem bewährt hat?*

Das System des Consortiums «Vote électronique» ist das System, das der Kanton Zürich entwickelt hat. Dieses System entsprach dem Profil von Freiburg am besten, da in unserem Kanton die politischen Rechte dezentral organisiert sind und die Gemeinden bei der Organisation der Wahlen und Abstimmungen eine wichtige Rolle spielen. Der Kanton Zürich entwickelte sein Programm in Zusammenarbeit mit der Schweizer Filiale der Firma Unisys. Zudem wurde die Qualität des Zürcher Programms anfangs als beispielhaft dargestellt, und der Kanton Zürich erhielt 2005 namentlich den Swiss IT Award. Das Programm des Consortiums wurde von den betreffenden Kantonen seit 2010 zur vollen Zufriedenheit benützt. Es ermöglichte 18 eidgenössische und mehrere kantonale Abstimmungen und Wahlen. Probleme traten erst auf, als die Sicherheitsvorschriften verschärft und der Übergang zur Generation der individuellen Verifizierbarkeit vollzogen wurden. Sämtliche 3 E-Voting-Systeme mussten beträchtliche Erneuerungen vornehmen, um den neuen Sicherheitsanforderungen zu genügen.

2. *Welche Summe hat der Kanton Freiburg mit seiner Mitwirkung beim Consortium für ein System, das vom Bund nicht anerkannt wird, bereits ausgegeben?*

Nachdem es der Bundesrat abgelehnt hatte, dem Consortium die Bewilligung für den Einsatz seines Systems bei den eidgenössischen Wahlen im Herbst 2015 zu erteilen, wurde beschlossen, das Consortium aufzulösen. Deshalb hat das System, seit es nicht mehr «anerkannt» ist, keine Kosten mehr verursacht. Seit 2010 investierte der Kanton Freiburg 416 000 Franken in E-Voting. Dieser Betrag beinhaltet die Informatik-Investitionen, die Kosten für die Benützung der elektronischen

Urne bei jeder Wahl oder Abstimmung und die Kosten für das E-Voting-spezifische Abstimmungsmaterial.

3. *Wie kann der Kanton Freiburg bei der Entwicklung des E-Votings einen derartigen Rückstand zulassen, während gewisse Nachbarkantone die Genehmigung des Bundes bereits erhalten haben?*

Der Staatsrat ist der Ansicht, dass unser Kanton im Bereich E-Voting nicht im Rückstand ist. Das zeigt sich daran, dass 13 Kantone noch heute keine Möglichkeit für E-Voting anbieten. Ganz im Gegenteil: Freiburg war ein Vorreiter in diesem Bereich. Dass die Bewilligung für E-Voting für die eidgenössischen Wahlen 2015 verweigert wurde, ist gewiss eine Enttäuschung, aber vielleicht auch die Gelegenheit, mit einem neuen System, das die aktuellen technischen Anforderungen erfüllt, neu zu starten. Auch im Zusammenhang mit der E-Government-Strategie Freiburg könnte unser Kanton die Gelegenheit ergreifen, ein Motor für E-Voting der neuen Generation zu werden.

4. *Wie hoch wären die Kosten vor einigen Jahren gewesen, wenn sich der Kanton Freiburg wie die Kantone Luzern und Basel-Stadt dem Genfer System CHVote angeschlossen hätte, und was würde der Anschluss heute kosten?*

Die Beschaffungskosten für das Genfer System im Jahr 2009 sind nicht bekannt. Das Genfer System kam damals für Freiburg nicht in Frage, weil die Auszählung der Stimmen in Genf zentralisiert ist. Die Genfer Gemeinden delegieren die entsprechenden Aufgaben an den Kanton. Diese Vorgehensweise war mit der Situation in Freiburg nicht vereinbar. Indem Freiburg auf ein gebündeltes System setzte, wählte es eine wirtschaftlich günstige Lösung, insbesondere weil die Kosten auf die 7 (später 9) Partnerkantone verteilt wurden. Die Kosten für einen Beitritt zum heutigen Genfer System müssen im Rahmen der Evaluation des künftigen Freiburger Systems noch diskutiert werden.

5. *Müsste der Kanton Freiburg nicht schnellstens aus dem Consortium austreten und beim Genfer System CHVote mitmachen, damit die freiburgischen Auslandschweizer bei der Nationalratswahl 2015 elektronisch wählen können? Wenn ja, worauf wartet er, um den Wechsel zu vollziehen?*

Wie bereits erwähnt, wird das Consortium «Vote électronique» aufgelöst. Der Kanton Freiburg wird sich also nach einem anderen System umsehen müssen. Das Auswahlverfahren für ein neues System wird mehrere Monate in Anspruch nehmen, und das System, namentlich seine Integration (Kopplung mit anderen Tools), muss vom Bundesrat genehmigt werden. In Anbetracht dieser Ausführungen war es nach der Weigerung des Bundesrates schlicht nicht denkbar, E-Voting für die eidgenössischen Wahlen 2015 anzubieten.

6. *Kann der Kanton Freiburg gegebenenfalls sicherstellen, dass die Auslandschweizer im Kanton Freiburg bei den kantonalen Wahlen 2016 elektronisch wählen können?*

Der Staatsrat ist gewillt, den Auslandschweizern weiterhin E-Voting anzubieten und mit der Zeit auch die Gemeinden zu berücksichtigen, die das System den Bürgerinnen und Bürgern, die im Kanton wohnen, anbieten wollen. Er hat die Staatskanzlei beauftragt, die beiden Systeme, die momentan auf dem Markt sind, zu analysieren und ihm Vorschläge zu unterbreiten. Dabei soll dasjenige System gewählt werden, das den Freiburger Gegebenheiten am besten entspricht und möglichst sicher und langlebig ist. Der Staat arbeitet im Moment mit dem Ziel, E-Voting für die kantonalen Wahlen 2016 anbieten zu können. Die Evaluation, die Anpassung an die freiburgischen

Besonderheiten, die Implementierung und die Tests hängen nicht nur vom Zeitplan des Staates ab, sondern auch von den Ressourcen des gewählten Partners und schliesslich von der Bundeskanzlei, welche die E-Voting-Lösungen für jeden Nutzer bewilligt. Es ist demnach nicht sicher, dass die in Frage kommende Lösung für die kantonalen Wahlen 2016 zur Verfügung steht und von der Bundeskanzlei genehmigt wird.

7. *Wie kann der Kanton Freiburg auf ein System eines amerikanischen Unternehmens setzen, dessen Quellencodes undurchsichtig bleiben, statt auf ein System, das vollständig von der Verwaltung des Kantons Genf entwickelt wurde und zudem transparent und öffentlich ist?*

Siehe auch Antwort auf Frage 1.

Die Firma Unisys, die das E-Voting-System zuerst für den Kanton Zürich und dann für die 9 Kantone des Consortiums entwickelt hat, untersteht schweizerischem Recht. Entgegen gewissen Behauptungen in den Medien hat die amerikanische Muttergesellschaft von Unisys weder die Befugnis noch die Möglichkeit, ihre Filiale zu zwingen, gegen die schweizerische Gesetzgebung zu verstossen.

Die öffentliche Hand muss ihre Verantwortung vollständig wahrnehmen können, wenn E-Voting bei Wahlen oder Abstimmungen benützt wird. Man muss dafür sorgen, dass man nicht von Leistungserbringern abhängt, welche die Zuverlässigkeit von E-Voting gefährden könnten. Ein elektronisches Abstimmungsverfahren muss transparent und verständlich eingerichtet werden. Die E-Voting-Systeme müssen die Sicherheitsanforderungen erfüllen, da ihre Genehmigung in erster Linie auf dieses Kriterium zielt. Wie schon der Bundesrat in seiner Antwort auf die [Motion 15.3492 – für Transparenz und Öffentlichkeit des Systems der elektronischen Stimmabgabe](#) ist auch der Staatsrat der Ansicht, dass die Frage nach dem Eigentümer der E-Voting-Systeme nicht entscheidend ist. Die Rolle der öffentlichen Hand bei E-Voting wird in der [Bundesverordnung über die politischen Rechte \(VPR\)](#) klar festgelegt. In dieser Verordnung wird verfügt, dass für die Durchführung der elektronischen Stimmabgabe ein privates Unternehmen beigezogen werden kann (Art. 27kbis Abs. 1 Bst. b). Dennoch widerspricht diese Bestimmung dem Prinzip der Verantwortung der öffentlichen Hand keineswegs. Es ist aber ausgeschlossen, einem privaten Unternehmen sämtliche Aufgaben bei E-Voting zu übertragen. Da die Materie sehr komplex ist, wird die Möglichkeit, Fachleute aus Industrie und Wissenschaft beizuziehen, gleichwohl stärker gewichtet als die vollständige Entwicklung eines eigenen Systems durch die öffentliche Hand. Im Übrigen kannte das Genfer System im Jahr 2013 einige Turbulenzen, was zur Folge hatte, dass mehrere Kantone, die das System übernehmen wollten, davon abgesehen haben.

Für den Quellencode hat der Bundesrat angekündigt, zusammen mit den Kantonen die Frage des Zugangs vertieft zu untersuchen, damit bei der nächsten Revision der gesetzlichen Grundlagen festgelegt werden kann, welche Voraussetzungen die Systeme für diesen Zugang erfüllen müssen.

8. *Wie kann der Staatsrat zulassen, dass die freiburgischen Auslandschweizer im Oktober 2015 nicht elektronisch wählen können, während andere Kantone diese Möglichkeit anbieten?*

Der Staatsrat bedauert diese Situation. Er wird alles in seiner Macht Stehende unternehmen, damit die im Kanton Freiburg eingetragenen Auslandschweizer baldmöglichst wieder elektronisch abstimmen können.

12. Oktober 2015