

1. März 2018

Verordnung über die elektronische Erfassung und Auszählung von Stimmzetteln bei Abstimmungen

Erläuterungen

1 Vorbemerkungen

Verschiedene Luzerner Gemeinden setzen für die Erhaltung von Abstimmungs- und Wahlergebnissen schon seit längerer Zeit technische Hilfsmittel (Banknotenzählmaschine, Präzisionswaagen) ein. Grosse Städte in anderen Kantonen (Basel-Stadt, Bern, Ecublens, Freiburg, Genf, La Tour-de-Peilz, Lausanne, Lutry, Montreux, Morges, Nyon, Prilly, Rapperswil-Jona, Renens, St. Gallen, Vevey und Yverdon-les-Bains) gehen diesbezüglich bereits heute einen Schritt weiter, indem sie die Stimm- und Wahlzettel elektronisch erfassen und auszählen. Dabei werden maschinenlesbare Stimm- und Wahlzettel durch einen Scanner erfasst und anschliessend mit Hilfe einer Software ausgewertet und ausgezählt. Nach Abschluss der Auszählung kann mit Hilfe der Software die korrekte Auswertung jedes einzelnen Stimm- oder Wahlzettels überprüft werden. Die Nachvollziehbarkeit der abgegebenen Stimmen ist somit jederzeit sichergestellt.

Die Kompetenz zur Genehmigung der technischen Mittel liegt beim Bund (Art. 84 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, BPR, SR 161.1). Mit Kreisschreiben vom 18. Mai 2016 informierte der Bundesrat die Kantonsregierungen unter anderem über die elektronische Erfassung und Auszählung von Stimm- und Wahlzetteln. In seinem Schreiben führte der Bundesrat diverse Anforderungen auf, die beim Einsatz der elektronischen Erfassung und Auszählung von Stimm- und Wahlzetteln erfüllt sein müssen. Sofern die aufgeführten Anforderungen erfüllt seien, sei der Einsatz der vom Bund bewilligten Verfahren in den Kantonen der Bundeskanzlei zu melden. Ein Gesuch um Bewilligung an den Bundesrat sei in diesen Fällen nicht notwendig. Allerdings haben die Kantone gegenüber der Bundeskanzlei die Erfüllung sämtlicher Kriterien in Bezug auf die maschinenlesbaren Stimmzettel sowie die Gewährleistung der Vertrauenswürdigkeit zuzusichern.

Am 5. September 2017 wurde ein Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates zur elektronischen Auszählung von Stimmen veröffentlicht. Darin fordert die Kommission den Bundesrat insbesondere auf, sämtliche Betriebskonzepte einer Genehmigungspflicht zu unterstellen und dafür zu sorgen, dass Stichproben erhoben werden. In seiner Stellungnahme vom 1. Dezember 2017 hielt der Bundesrat zusammengefasst fest, dass er eine periodische Prüfung der Betriebskonzepte durch die Bundeskanzlei ablehne. Die Kantone hätten zu gewährleisten, dass ein Betriebskonzept vorhanden ist und dieses auf Aktualität hin überprüft wird. Ausserdem sei die Erhebung von Stichproben bereits im Kreisschreiben vorgesehen. Der Bundesrat prüft eine allfällige Anpassung des Kreisschreibens für Ende 2018.

Vom 28. September 2017 bis 20. November 2017 wurde bei den politischen Parteien sowie den Gemeinden eine Vernehmlassung zur Verordnung über die elektronische Erfassung und Auszählung von Stimmzetteln bei Abstimmungen durchgeführt. Während der Vernehmlassungsfrist gingen zahlreiche Stellungnahmen ein. Die Rückmeldungen zur elektronischen Erfassung und Auszählung von Stimmzetteln waren im Grundsatz durchwegs positiv. Generell begrüsst die Vernehmlassungsadressaten die Einführung von E-Counting im Kanton Luzern. Zu den einzelnen Verordnungsbestimmungen wurden jedoch zahlreiche Bemerkungen und Vorschläge eingereicht. Aufgrund der Rückmeldungen wurde die Verordnung überarbeitet und angepasst sowie eine Checkliste für das Betriebskonzept ausgearbeitet.

2 Der Verordnungsentwurf im Einzelnen

Geltungsbereich

§ 1

Die Einführung der elektronischen Erfassung und Auszählung von Stimmzetteln bei Abstimmungen steht allen Gemeinden offen. Dieses technische Hilfsmittel ist jedoch auf Mehrheits- oder Verhältniswahlen nicht anwendbar. Grund dafür ist die Komplexität der Wahlverfahren im Kanton Luzern und damit verbunden das Vorhandensein vieler Listen, so dass das Einlesen der Listen mittels Scanner einen unverhältnismässig hohen Aufwand verursachen würde.

Bewilligung

§ 2 Bewilligungspflicht

Die Gemeinden können frei entscheiden, ob sie die elektronische Erfassung und Auszählung von Stimmzetteln einführen wollen. Der Bund verlangt jedoch im Kreisschreiben von den Kantonen, dass sie der Bundeskanzlei den Einsatz der elektronischen Erfassung und Auszählung sowie deren Ausdehnung auf weitere Gemeinden des Kantonsgebiets vor dem erstmaligen Einsatz melden. Ausserdem hat der Kanton gegenüber dem Bund zu versichern, dass sämtliche Kriterien in Bezug auf die maschinenlesbaren Stimmzettel und die Gewährleistung der Vertrauenswürdigkeit eingehalten werden. Aus diesen Gründen ist es unabdingbar, dass die Gemeinden dem Kanton zur Einführung ein Gesuch um Bewilligung einreichen.

Das Gesuch hat schriftlich an das Justiz- und Sicherheitsdepartement zu erfolgen. Zuständig für die Bearbeitung ist die Abteilung Gemeinden. Zusätzlich zum eigentlichen Gesuch ist das Betriebskonzept beizulegen (siehe nachfolgend § 3).

Ein Anliegen des VLG und auch verschiedener Gemeinden in der Vernehmlassung war, dass die ungefähren Kosten für die Einführung und den Betrieb von E-Counting genannt werden. Unsere Abklärungen bei der in der Deutschschweiz einzigen Anbieterin einer E-Counting-Lösung (Kaiser Data AG) haben folgende Investitionen in Abhängigkeit zur Anzahl Stimmberechtigten ergeben:

Gemeinde mit 10'000 Stimmberechtigten:

→ Lizenzkosten:	16'000
→ 1 Scanner:	6'000
→ Installation und Support:	4'400
→ Total Einführungsinvestitionen:	<u>26'400</u>
→ Jährliche Betriebskosten:	<u>3'750</u>

§ 3 Betriebskonzept

Im Betriebskonzept ist die konkrete Ausgestaltung von E-Counting auf Gemeindeebene festzuhalten. Das heisst, es sind insbesondere die technischen und organisatorischen Abläufe von E-Counting sowie die Massnahmen zur Gewährleistung der Datensicherheit aufzuzeigen. Die Abteilung Gemeinden wird das Gesuch und auch das Betriebskonzept anhand einer ausgearbeiteten Checkliste prüfen. Diese wird die Mindestanforderungen an das Betriebskonzept beinhalten. Die Checkliste wurde anhand von Betriebskonzepten anderer Städte (Basel-Stadt, Stadt St.Gallen, Rapperswil-Jona) erarbeitet. Es ist möglich (und auch wünschenswert) dass die Gemeinden das Betriebskonzept im Laufe der Zeit anpassen. Solche Anpassungen sind dem Justiz- und Sicherheitsdepartement zu melden. So soll sichergestellt werden, dass die Abläufe weiterhin den Anforderungen entsprechen.

Anforderungen

§ 4 Verantwortlichkeit

Aus den Vernehmlassungsantworten ging hervor, dass die Gewährleistung der korrekten Abläufe und insbesondere die Datensicherheit eines der Hauptanliegen darstellt. Aus diesem Grund erachten wir es als zielführend, in der Verordnung festzuhalten, dass die Gemeinde als Betreiberin von E-Counting für die Einhaltung der Verordnungsvorschriften verantwortlich ist, um so Unklarheiten zu vermeiden und klare Zuständigkeiten zu schaffen.

§ 5 Gewährleistung der Abläufe

Um die Aktualität und somit auch die Sicherheit der Abläufe bei E-Counting sicherzustellen, sind diese grundsätzlich nach jeder Abstimmung zu überprüfen und wenn nötig sind Massnahmen zu treffen und Anpassungen – auch im Betriebskonzept - vorzunehmen. Für das fehlerfreie Funktionieren der technischen Hilfsmittel sind die Gemeinden selber verantwortlich. Um dies sicherzustellen, hat die Gemeinde vor und während jeder Abstimmung Stichproben von elektronisch erfassten und ausgezählten Stimmzetteln zu erheben und das Ergebnis ohne die bei der Erhebung der

Stichprobe verwendeten Hilfsmittel nachzuprüfen. Die Grösse der Stichprobe wurde unter Berücksichtigung der erheblichen Unterschiede bei der Anzahl der Stimmberechtigten der Luzerner Gemeinden nicht absolut festgelegt. Sie ist in Absprache mit dem Departementssekretariat des Justiz- und Sicherheitsdepartements, Abteilung Gemeinden, festzulegen.

§ 6 Datensicherheit

Die Erfassung und Auszählung der Stimmzettel mittels Scanner und Software erzeugt eine grosse Menge an Daten. Die Sicherheit dieser Daten, sowohl während als auch nach Abschluss der Abstimmung, hat die Gemeinde zu gewährleisten. Aus den Vernehmlassungsantworten war klar ersichtlich, dass die Datensicherheit ein grosses Anliegen ist. Die detaillierte Regelung der Datensicherheit ist inhaltlich jedoch nicht für diese kurze Verordnung geeignet. Um der Wichtigkeit der Datensicherheit gerecht zu werden, wird in der Checkliste zum Betriebskonzept konkret auf die Sicherheitsmassnahmen eingegangen. Dieses muss – wie bereits erwähnt – mit dem Gesuch um Einführung von E-Counting dem Justiz- und Sicherheitsdepartement vor der Bewilligung zur Prüfung eingereicht werden. Zu den wichtigsten Sicherheitsmassnahmen gehören insbesondere die Identifizierbarkeit aller Personen, die auf entscheidende Komponenten und Daten Zugriff haben sowie die Einrichtung eines autonomen Netzwerkes der eingesetzten Hardware, wodurch eine Einflussnahme unbeteiligter Dritter praktisch ausgeschlossen werden kann.

Nach der rechtsverbindlichen Feststellung des Abstimmungsergebnisses werden die Gemeinden jeweils darüber informiert, dass sie die Stimmzettel vernichten können. Auch mit E-Counting-Daten ist gleich zu verfahren. Deshalb wurde dies ausdrücklich in der Verordnung festgehalten.

Elektronisch lesbare Stimmzettel

§ 7 Beschaffenheit der Stimmzettel

Für die elektronische Ermittlung und Auszählung der Stimmzettel ist es im Interesse der Gemeinde, dass die Abstimmungsfragen der eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Abstimmungen auf einem Stimmzettel aufgeführt werden. Dies vereinfacht und beschleunigt die Auszählung. Ausserdem werden die Stimmzettel dadurch vereinheitlicht. Daher ist in Absatz 1 vorgesehen, dass die Abstimmungsfragen aller drei Ebenen auf einem Stimmzettel aufzuführen sind. Dabei ist allerdings darauf zu achten, dass die eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Vorlagen deutlich voneinander getrennt sind. Es darf nicht zu Unklarheiten oder gar Verwechslungen kommen. Aus dem gleichen Grund sind die Abstimmungsfragen fortlaufend zu nummerieren. Absatz 2 enthält die Vorschrift des Bundes im Kreisschreiben, dass die eidgenössischen Vorlagen an erster, die kantonalen an zweiter und die kommunalen an dritter Stelle aufzuführen sind. Absolut zentral ist dabei, dass die Abstimmungsfragen exakt den amtlich veröffentlichten Fragen entsprechen (Absatz 3).

Die Abstimmungsfragen auf den elektronisch lesbaren Stimmzetteln sind nicht mit "Ja" oder "Nein" zu beantworten, sondern durch Ankreuzen des entsprechenden Antwortfeldes. Nur so sind sie für den Scanner lesbar. Deshalb wurde in Absatz 4 der Vollständigkeit halber aufgeführt, dass jeder Abstimmungsfrage ein Feld zum Ankreuzen beizufügen ist. Diese Felder sind dann – entsprechend der allgemeinen Regelung in § 51 Absatz 1 StRG – von Hand anzukreuzen. Der Stimmsrechtsausweis ist auch beim Einsatz von E-Counting weiterhin handschriftlich zu unterzeichnen.

§ 8 Genehmigung der Stimmzettel

Wie unter § 7 ausgeführt, haben die elektronisch lesbaren Stimmzettel bestimmte Voraussetzungen zu erfüllen. Die Bundeskanzlei schreibt im Kreisschreiben vor, dass die elektronisch lesbaren Stimmzettel im Vorfeld zu jeder Abstimmung dem Bund zur Prüfung einzureichen sind. Aus diesem Grund sind die Stimmzettel beim Departementssekretariat des Justiz- und Sicherheitsdepartements bei der Abteilung Gemeinden einzureichen. Damit genügend Zeit für die Prüfung und die Einholung der Genehmigung des Bundes bleibt, müssen die Stimmzettel mindestens acht Wochen vor dem Urnengang bei der zuständigen Stelle eintreffen. Diese Vorlaufzeit ist notwendig, um ausreichend Zeit für allfällige Korrekturen sowie den Druck der Stimmzettel zu haben. Den Gemeinden

werden die eidgenössischen und kantonalen Abstimmungsfragen früh genug bekannt gegeben, so dass sie die Frist einhalten können.

§ 9 *Beschaffung der Stimmzettel*

Insbesondere grosse Gemeinden können mit E-Counting die Erhaltung der Abstimmungsergebnisse effizienter durchführen und dadurch Kosten einsparen. Dafür sind jedoch gewisse Investitionen sowie besondere Stimmzettel für die elektronische Erfassung notwendig. Die Einführung von E-Counting ist freiwillig. Deshalb sind die mit E-Counting verbundenen Kosten von der jeweiligen Gemeinde zu tragen.



Justiz- und Sicherheitsdepartement

Bahnhofstrasse 15

6002 Luzern

www.lu.ch