

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 8. April 2009

528. E-Voting: Gesuch an den Bundesrat (Durchführung von Versuchsabstimmungen am 27. September 2009, am 29. November 2009 und am 7. März 2010)

Ausgangslage und Rahmenbedingungen des Bundes und Weiterführung der Abstimmungsversuche

Am 31. Mai 2006 legte der Bundesrat dem Parlament den Bericht über die Pilotprojekte zum Vote électronique vor (Vorlage 06.056; BBl 2006 S. 5459 ff.). Er lädt die Kantone ein, die erfolgreich angelaufenen Versuche weiterzuführen. Der Kanton Zürich hat sein E-Voting-System seit her regelmässig genutzt.

Mit der auf 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Änderung des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1) wird der Bundesrat ermächtigt, Kantonen nach länger dauernden Versuchsreihen (mindestens fünf aufeinanderfolgende, pannenfreie Versuche eines Kantons bei eidgenössischen Volksabstimmungen) zu gestatten, Vote électronique für eine gewisse Periode bei eidgenössischen Volksabstimmungen einzusetzen. Bedingungen und Dauer der erweiterten Versuche werden vom Bundesrat festgelegt, der Vote électronique auch jederzeit einschränken oder ausschliessen kann (Art. 8a Abs. 1^{bis} und 3 BPR). Der Bundesrat empfiehlt zudem, den Kantonen zu überlassen, ob, wann und wie sie Vote électronique für kantonale und kommunale Abstimmungen einführen wollen.

Trotz der Einladung an die Kantone sind nach der – aufgrund der Erfahrungen in den Pilotversuchen überarbeiteten – Verordnung vom 24. Mai 1978 über die politischen Rechte (VPR; SR 161.11) zur Weiterführung von Pilotabstimmungen während der nächsten Legislatur im Rahmen seiner Bewilligungen für elektronische Abstimmungen zu eidgenössischen Vorlagen nie mehr als 10% der Personen zu Abstimmungstests zuzulassen, die auf Bundesebene stimmberechtigt sind. Bei obligatorischen Referenden mit erforderlichem Ständemehr sollen zudem nicht mehr als 20% der jeweils betroffenen kantonalen Elektorate zugelassen werden. Damit sollen mögliche Fehlerquellen in einem Rahmen gehalten werden, der das Risiko einer nachträglichen Ungültigkeit der Abstimmung minimiert.

Gesetzliche Grundlagen

Nach Art. 84 Abs. 1 BPR kann der Bundesrat die Kantonsregierungen ermächtigen, für die Ermittlung der Wahl- und Abstimmungsergebnisse mit technischen Mitteln von diesem Gesetz abweichende Bestim-

mungen zu erlassen. Art. 84 Abs. 2 BPR verlangt für Wahl- und Abstimmungsverfahren mit technischen Mitteln eine Genehmigung des Bundesrats. Mit einer Änderung vom 20. September 2002 fügte der Bundesrat den «Abschnitt 6a: Pilotversuche mit elektronischer Stimmabgabe» in die Verordnung über die politischen Rechte ein. Die Art. 27a bis 27p VPR regeln die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit der Bundesrat eine solche Genehmigung erteilt. Die Verordnungsänderung ist seit 1. Januar 2003 in Kraft. Aufgrund der im Pilotprojekt gemachten Erfahrungen wurden die Art. 27a bis 27p VPR überarbeitet. Die revidierten Bestimmungen traten am 1. Januar 2008 in Kraft.

Das kantonale Gesetz über die politischen Rechte vom 1. September 2003 ist seit dem 1. Januar 2005 in Kraft (GPR; LS 161). Nach § 4 Abs. 2 GPR können die politischen Rechte im Kanton auf elektronischem Weg ausgeübt werden, wenn die technischen und organisatorischen Voraussetzungen erfüllt sind. Der Wille der Stimmberechtigten muss korrekt festgestellt werden können und das Stimmgeheimnis muss gewahrt bleiben. § 12 Abs. 1 der Verordnung über die politischen Rechte vom 27. Oktober 2004 (KVPR; LS 161.1) führt aus, dass für Versuche zur elektronischen Stimmabgabe von den Bestimmungen dieser Verordnung abgewichen werden kann. Die Einzelheiten regelt nach § 12 Abs. 2 KVPR der Regierungsrat.

Vorarbeiten und Pilotversuche

Mit dem auf der Grundlage der beschriebenen Regelungen entwickelten E-Voting-System des Kantons Zürich wurden intensive verwaltungsinterne Tests durchgeführt. Das System wurde mit den Gemeinden Bülach, Schlieren und Bertschikon im Rahmen der eidgenössischen Volksabstimmungen vom 27. November 2005, 26. November 2006 und 17. Juni 2007 in erfolgreichen Pilotversuchen (RRB Nrn. 988/2005, 1285/2005, 1295/2006, 1397/2006 und 348/2007) erprobt. Daneben fanden im Dezember 2004, 2005 und 2006 bei den Studierendenratswahlen der Universität Zürich drei Versuche mit elektronischen Proporzahlen statt, die ebenfalls ohne Zwischenfall verliefen. Am 30. Oktober 2005 und am 2. April 2006 (RRB Nr. 1815/2005) wurde das System sodann in der Stadt Bülach für kommunale Abstimmungen und Wahlen (Majorzsystem) wiederum ebenso pannenfrei eingesetzt (vgl. Bericht Bundesrat, BBl 2006 S. 5488ff.) wie bei der kantonalen Volksabstimmung und dem 2. Wahlgang für den Ständerat am 25. November 2007 in den Gemeinden Bülach, Schlieren und Bertschikon (RRB Nr. 1850/2006).

Änderungen und Ausbau des ursprünglichen Systems sowie Erfüllung der geforderten Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung

Anfang 2008 wurde das elektronische Wahlsystem des Kantons Zürich von Bern nach Zürich in die Informatikabteilung der Direktion der Justiz und des Innern übersiedelt. Die entsprechenden Anpassun-

gen wurden im Beschluss des Regierungsrats vom 26. September 2007 und in der Beilage zum Gesuch des Kantons Zürich an den Bundesrat um Erteilung der Genehmigung zum Einsatz seines E-Voting-Systems bei der eidgenössischen Volksabstimmung vom 1. Juni 2008 beschrieben (RRB Nrn. 1460/2007 und 1770/2007). Bei der eidgenössischen Abstimmung vom 1. Juni 2008 wurde E-Voting erstmals ab dem neuen Standort Zürich durchgeführt. Dieser Versuch in den drei Pilotgemeinden Bülach, Schlieren und Bertschikon verlief erfolgreich.

Die Änderungen des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 23. März 2007 und der zugehörigen Verordnung hatten Auswirkungen auf den Ausbau des E-Voting-Systems des Kantons Zürich. Aufgrund der Bestimmung, dass bei eidgenössischen Urnengängen in der Legislaturperiode 2008 bis 2011 nie mehr als 10% der eidgenössischen Stimmberechtigten an E-Voting-Versuchen teilnehmen dürfen, richtete der Kanton Zürich sein System am Standort Zürich auf rund 100 000 Stimmberechtigte für E-Voting-Versuche aus. Gleichzeitig unternahm der Kanton Zürich aber auch Anstrengungen, um den gegenüber der Pilotphase erweiterten Rahmen für E-Voting-Versuche zu nutzen, und erhöhte die Zahl der Stimmberechtigten, die an E-Voting-Versuchen teilnehmen können, von knapp 18 000 auf rund 100 000.

Die entsprechenden Anpassungen wurden im RRB Nr. 1770/2007 zum Ausbau des E-Voting-Systems beschrieben. Zusätzlich zu den bisherigen E-Voting-Gemeinden Bülach, Schlieren und Bertschikon kamen neu die Gemeinden Mettmenstetten, Kleinandelfingen, Boppelsen, Bubikon, Thalwil, Männedorf, Fehraltorf und Maur sowie von der Stadt Zürich der Stadtkreis 1 und 2 und von der Stadt Winterthur der Stadtkreis Altstadt dazu.

Die Auswahl dieser Gemeinden wurde in enger Zusammenarbeit mit der Interessensgemeinschaft EDV, dem Verein Zürcherischer Gemeinbeschreiber und Verwaltungsfachleute (VZGV) und dem Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV) getroffen. Auswahlkriterien waren die Verschiedenheit der Softwareanbieter, die regionale Verteilung, die Gemeindegrösse sowie die Vertretung aller Bezirke.

Mit diesem Ausbau des Teilnehmerkreises auf gegenwärtig rund 89 000 Stimmberechtigte bzw. 10,7% der rund 835 000 Stimmberechtigten geht der Kanton Zürich etwas über den vom Bundesrat gesetzten Rahmen von 10% Stimmberechtigten hinaus. Da sich die 10%-Obergrenze aber auf die ganze Schweiz bezieht und es absehbar ist, dass sich im Zeitraum 2008 bis 2011 nicht alle Kantone an E-Voting-Versuchen beteiligen werden, ist es insbesondere unter Berücksichtigung des grossen Interesses bei den Gemeinden vertretbar, etwas mehr als 10% der Stimmberechtigten in den E-Voting-Ausbau einzubeziehen.

Seit dem 30. November 2008 haben somit die rund 89 000 Stimmberechtigten in den Gemeinden Mettmenstetten, Kleinandelfingen, Bülach, Boppelsen, Bubikon, Thalwil, Männedorf, Fehraltorf, Maur, Schlieren und Bertschikon sowie im Stadtkreis Altstadt der Stadt Winterthur und im Kreis 1 und 2 der Stadt Zürich die Möglichkeit, mit E-Voting abzustimmen. Der Einbezug der rund 11 400 Auslandschweizerinnen und -schweizer dieser 13 Gemeinden ist demgegenüber nicht Gegenstand des vorliegenden Gesuches an den Bundesrat. Dieser Ausbau wird vom Kanton Zürich in enger Zusammenarbeit mit den beteiligten Gemeinden vorbereitet und für den 13. Juni 2010 angestrebt.

Bei den Abstimmungen vom 27. September 2009, 29. November 2009 und vom 7. März 2010 sind am E-Voting-System des Kantons Zürich keine Änderungen gegenüber den Abstimmungen vom 30. November 2008, 8. Februar 2009 und vom 17. Mai 2009 geplant. Am 30. November 2008 wurde das System zum fünften Mal bei einer eidgenössischen Volksabstimmung eingesetzt. Gemäss dem revidierten Bundesgesetz über politische Rechte ist es möglich, nach fünf erfolgreichen Abstimmungen mit E-Voting ein Gesuch für mehrere Abstimmungen einzureichen. In ihrem Schreiben vom 5. Dezember 2008 hat die Bundeskanzlei den Kanton Zürich zudem eingeladen, sich bei künftigen Gesuchen auf Veränderungen in der Versuchsanlage zu beschränken. Erst mit dem vorgesehenen Einbezug der Auslandschweizerinnen und -schweizer der 13 E-Voting-Gemeinden bei der Abstimmung vom 13. Juni 2010 plant der Kanton eine Systemerweiterung. Für die drei Abstimmungen vom 27. September 2009, vom 29. November 2009 und vom 7. März 2010 sind die Voraussetzungen für die Genehmigung mehrerer aufeinanderfolgender Versuche ohne Änderungen am E-Voting-System gemäss Art. 8a Abs. 2 BPR und Art. 27b Abs. 2 VPR gegeben. Dem Bundesrat ist demzufolge ein entsprechendes Gesuch einzureichen.

Der Ausbau von 3 auf 13 Gemeinden wurde in der Beilage zum Gesuch des Kantons Zürich an den Bundesrat um die Erteilung der Genehmigung zum Einsatz seines E-Voting-Systems bei den eidgenössischen Volksabstimmungen vom 28. September 2008 und 30. November 2008 beschrieben. Für die Einreichung des Gesuches für die Erteilung der Genehmigung zum Einsatz seines E-Voting-Systems bei den eidgenössischen Volksabstimmungen vom 8. Februar 2009 und 17. Mai 2009 wurde diese Beilage um einen ausführlichen Systembeschrieb ergänzt. Die Beilage zum vorliegenden Gesuch wurde gegenüber dieser durch Präzisierungen bei der Beschreibung von Prozessen und mit zusätzlichen Informationen zu den bereits früher realisierten Erneuerungen des Systems ergänzt.

Zusätzlich zu den am 30. November 2008 eingesetzten Druckzentren der VRSG, der EDV der Stadt Winterthur und des Steueramtes der Stadt Zürich konnte in der Zwischenzeit auch das Regionale Informatikzen-

trum (RIZ) in Wetzikon zertifiziert werden. In allen vier Druckzentren werden die verschlüsselten Daten aufbereitet und die elektronischen Stimmrechtsausweise gedruckt.

Insbesondere im Hinblick auf die rechtzeitige Ermittlung der Abstimmungsergebnisse ist die elektronische Urne am Abstimmungstag jeweils um 10 Uhr zu entschlüsseln. Mit Schreiben vom 4. März 2009 hatte die Bundeskanzlei dies bereits für die Abstimmung vom 17. Mai 2009 bewilligt, unter der Bedingung, dass der Kanton Zürich die geeigneten Massnahmen trifft, damit die Ergebnisse nicht vor 12 Uhr öffentlich bekannt werden. Da die Entschlüsselung der elektronischen Urne im E-Voting-System erfolgt, stellt dies kein zusätzliches Risiko bezüglich frühzeitigen Bekanntwerdens von Teilergebnissen der Abstimmung dar. Das E-Voting-System enthält auch die Information, zu welchem Zeitpunkt die physischen Urnen der Gemeinden geschlossen werden. Bis zu diesem Zeitpunkt hat die Gemeinde keine Möglichkeit, die Ergebnisse aus der elektronischen Urne zu sehen.

Auch mit den beschriebenen Änderungen und Erweiterungen stimmt das Zürcher E-Voting-System nach wie vor mit den im Vertrag vom 25. 1. / 1. 2. 2002 zwischen Bund und Kanton festgelegten Zielsetzungen und Kriterien überein, die für die Erteilung einer Bewilligung zur Durchführung einer elektronischen Abstimmung zu einer Bundesvorlage auch nach dem Abschluss des Projekts Vote électronique weiter gelten. Das System entspricht sodann auch den angepassten gesetzlichen Grundlagen des Bundes (vgl. Beilage zum Gesuch).

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Schreiben an den Bundesrat:

Unter anderem gestützt auf die Ergebnisse des Projekts im Kanton Zürich lädt der Bundesrat in seinem Bericht zu Vote électronique vom 31. Mai 2006 an das Parlament die Kantone ein, die erfolgreich angelauteten Versuche weiterzuführen. Der Kanton Zürich hat sein E-Voting-System seither regelmässig genutzt.

Mit dem vorliegenden Schreiben ersuchen wir Sie, die Durchführung der Abstimmungen vom 27. September 2009, vom 29. November 2009 und vom 7. März 2010 mit elektronischer Stimmabgabe in den Städten Bülach und Schlieren, in den Gemeinden Bertschikon, Boppelsen, Bubikon, Fehraltorf, Maur, Männedorf, Mettmenstetten, Kleinandelfingen und Thalwil sowie im Stadtkreis Altstadt von Winterthur und in den Stadtkreisen 1 und 2 von Zürich zu genehmigen.

Zur Begründung kann ausgeführt werden: Das E-Voting-System des Kantons Zürich wurde bei den eidgenössischen Volksabstimmungen vom 27. November 2005, 26. November 2006 und 17. Juni 2007 mit den Gemeinden Bülach, Schlieren und Bertschikon ab dem Standort Bern und am 1. Juni 2008 mit den gleichen drei Gemeinden ab dem neuen Standort Zürich erfolgreich eingesetzt.

Anfang 2008 wurde das elektronische Wahlsystem des Kantons Zürich von Bern nach Zürich in die Informatikabteilung der Direktion der Justiz und des Innern übersiedelt. Die entsprechenden Anpassungen wurden im Gesuch des Regierungsrates vom 26. September 2007 und in der Beilage zum Gesuch des Kantons Zürich an den Bundesrat um Erteilung der Genehmigung zum Einsatz seines E-Voting-Systems bei der eidgenössischen Volksabstimmung vom 1. Juni 2008 beschrieben. Bei der eidgenössischen Abstimmung vom 1. Juni 2008 wurde E-Voting erstmals ab dem neuen Standort Zürich durchgeführt. Dieser Versuch in den drei Pilotgemeinden Bülach, Schlieren und Bertschikon verlief erfolgreich.

Der Kanton Zürich unternahm Anstrengungen, um den gegenüber der Pilotphase erweiterten Rahmen für E-Voting-Versuche zu nutzen, und erhöhte die Zahl der Stimmberechtigten, die an E-Voting-Versuchen teilnehmen können, von knapp 18000 auf rund 100000. Die entsprechenden Anpassungen wurden im Beschluss des Regierungsrates vom 28. November 2007 zum Ausbau des E-Voting-Systems beschrieben (RRB Nr. 1770/2007), welcher der Bundeskanzlei im Dezember 2007 zugestellt wurde. Zusätzlich zu den bisherigen E-Voting-Gemeinden Bülach, Schlieren und Bertschikon kamen neu die Gemeinden Mettmenstetten, Kleinandelfingen, Boppelsen, Bubikon, Thalwil, Männedorf, Fehraltorf und Maur sowie von der Stadt Winterthur der Stadtkreis Altstadt und von der Stadt Zürich die Stadtkreise 1 und 2 dazu. Die Auswahl der Gemeinden wurde in enger Zusammenarbeit mit den Gemeinden und den zuständigen kommunalen Verbänden getroffen. Auswahlkriterien waren die Verschiedenheit der Softwareanbieter, die regionale Verteilung, die Gemeindegrösse sowie die Vertretung aller Bezirke.

Dieser Ausbau wurde schrittweise umgesetzt. Nach der Erhöhung der Anzahl Stimmberechtigten, die mit E-Voting abstimmen können, von 18000 auf 66000 bei der kantonalen Abstimmung vom 28. September 2008 konnten bei der eidgenössischen Abstimmung vom 30. November 2008 erstmals auch die Stimmberechtigten der Kreise 1 und 2 der Stadt Zürich mit E-Voting abstimmen.

Seit dem 30. November 2008 haben somit die rund 89000 Stimmberechtigten in den Gemeinden Mettmenstetten, Kleinandelfingen, Bülach, Boppelsen, Bubikon, Thalwil, Männedorf, Fehraltorf, Maur, Schlieren und Bertschikon sowie im Stadtkreis Altstadt von der Stadt

Winterthur und in den Kreisen 1 und 2 der Stadt Zürich die Möglichkeit, mit E-Voting abzustimmen. Bei den Volksabstimmungen vom 27. September 2009, vom 29. November 2009 und vom 7. März 2010 will der Kanton Zürich sein E-Voting-System erneut einsetzen. Gegenüber der Abstimmung vom 30. November 2008, 8. Februar 2009 und 17. Mai 2009 werden keine Änderungen am E-Voting-System vorgenommen.

Der Kanton Zürich will die elektronische Urne bei diesen Abstimmungen jeweils am Abstimmungstag um 10 Uhr entschlüsseln. Mit Schreiben vom 4. März 2009 hat die Bundeskanzlei dies dem Kanton Zürich bereits für die Abstimmung vom 17. Mai 2009 bewilligt, unter der Bedingung, dass der Kanton Zürich die geeigneten Massnahmen trifft, damit die Ergebnisse nicht vor 12 Uhr öffentlich bekannt werden. Da die Entschlüsselung der elektronischen Urne im E-Voting-System erfolgt, stellt dies kein zusätzliches Risiko bezüglich frühzeitigem Bekanntwerden von Teilergebnissen der Abstimmung dar. Das E-Voting-System enthält auch die Information, zu welchem Zeitpunkt die physischen Urnen der Gemeinden geschlossen werden. Bis zu diesem Zeitpunkt hat die Gemeinde keine Möglichkeit, die Ergebnisse aus der elektronischen Urne zu sehen.

Das Projekt zur Erarbeitung eines elektronischen Wahl- und Abstimmungssystems wurde für den Kanton Zürich von der Firma Swisscom Solutions mit einem Projekt-Controlling überwacht. Im Abschlussbericht vom 19. Juni 2006 wird das ursprüngliche System als produktionsreif beurteilt und die Einführung der Lösung im ganzen Kanton empfohlen. Die durch den Standortwechsel von Bern nach Zürich realisierten Veränderungen wurden ebenfalls von Swisscom Solutions beurteilt. Der Bericht zu den Systemänderungen wurde Anfang September 2008 der Bundeskanzlei zugestellt.

Mit dem Ausbau des Teilnehmerkreises auf rund 89000 Stimmberechtigte bzw. 10,7% der rund 835000 Stimmberechtigten geht der Kanton Zürich etwas über den vom Bundesrat gesetzten Rahmen von 10% Stimmberechtigten hinaus. Da sich die Obergrenze von 10% auf die ganze Schweiz bezieht und es absehbar ist, dass sich im Zeitraum 2008 bis 2011 nicht alle Kantone an E-Voting-Versuchen beteiligen werden, ist es insbesondere unter Berücksichtigung des grossen Interesses bei den Zürcher Gemeinden vertretbar, etwas mehr als 10% der Stimmberechtigten in den E-Voting-Ausbau einzubeziehen.

Zusätzlich zu den seit 30. November 2008 eingesetzten Druckzentren der VRSG, der EDV der Stadt Winterthur und des Steueramtes der Stadt Zürich kann auch das Regionale Informatikzentrum (RIZ) in Wetzikon eingesetzt werden. Nach umfangreichen Tests konnte dieses Druckzentrum zertifiziert werden. In allen vier Druckzentren werden die verschlüsselten Daten aufbereitet und die elektronischen Stimmausweise bedruckt.

Das E-Voting-System des Kantons Zürich erfüllt die gesetzlichen Anforderungen des Bundesrechts. Für Einzelheiten wird auf die Gesuchsbeilage verwiesen.

Das E-Voting-System des Kantons Zürich ermöglicht es, ein für elektronische Abstimmungen und Wahlen erforderliches zentrales Stimmregister ohne Einschränkung der Gemeindeautonomie bei der Stimmregisterführung zu erstellen. Es deckt damit im Bereich der Stimmregister ein Bedürfnis ab, das bei den meisten Deutschschweizer Kantonen vorhanden ist.

Das vorliegende Gesuch für den Einsatz von E-Voting betrifft die Abstimmungen vom 27. September 2009, vom 29. November 2009 und vom 7. März 2010, da E-Voting bei allen drei Abstimmungen mit den gleichen Voraussetzungen durchgeführt werden soll. Erst mit dem vorgesehenen Einbezug der Auslandschweizerinnen und -schweizer der 13 E-Voting-Gemeinden bei der Abstimmung vom 13. Juni 2010 plant der Kanton eine Systemerweiterung. Gegenüber dem 30. November 2008, dem 8. Februar 2009 und dem 17. Mai 2009 werden keine Änderungen am E-Voting-System vorgenommen.

Am 30. November 2008 wurde das E-Voting-System des Kantons Zürich zum fünften Mal bei einer eidgenössischen Volksabstimmung eingesetzt. Gemäss dem revidierten Bundesgesetz über politische Rechte ist es möglich, nach fünf erfolgreichen Abstimmungen mit E-Voting ein Gesuch für mehrere Abstimmungen einzureichen. In ihrem Schreiben vom 5. Dezember 2008 hat die Bundeskanzlei den Kanton Zürich zudem eingeladen, sich bei künftigen Gesuchen auf Veränderungen in der Versuchsanlage zu beschränken. Für die drei Abstimmungen vom 27. September 2009, 29. November 2009 und vom 7. März 2010 sind die Voraussetzungen für die Genehmigung mehrerer aufeinanderfolgender Versuche ohne Änderungen am E-Voting-System gemäss Art. 8a Abs. 2 BPR und Art. 27b Abs. 2 VPR gegeben.

Wir ersuchen Sie deshalb um Gutheissung des vorliegenden Gesuchs als Ganzes für alle drei Abstimmungstermine.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrats, die Direktion der Justiz und des Innern und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi