

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 16. November 2011

1391. E-Voting (Kenntnisnahme Schlussbericht Testphase 2008–2011 und weiteres Vorgehen ab 2012)

1. Ausgangslage

Von 2005–2007 führte der Kanton Zürich im Rahmen eines Pilotprojektes und unter Mitwirkung des Bundes in den drei Gemeinden Bülach, Schlieren und Bertschikon erfolgreich mehrere Volksabstimmungen mit dem eigens dafür entwickelten E-Voting-System durch (vgl. Bericht des Bundesrates vom 31. Mai 2006 über die Pilotprojekte zum Vote électronique, BBl 2006, 5459; Abschlussbericht des Projektleiters E-Voting vom 31. Mai 2006 zuhanden der Finanzkontrolle). Gestützt auf den erfolgreichen Abschluss stimmte der Regierungsrat am 27. November 2007 der Weiterführung von E-Voting und der Ausbaustufe 2 des E-Voting-Systems des Kantons Zürich für die Periode 2008–2011 zu und bewilligte für Amortisation und Verzinsung der Investitionen, Unterhalt und Betrieb des Systems sowie für Anpassungen zum Einbezug der stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer zwei Objektkredite von insgesamt rund 2 Mio. Franken (RRB Nr. 1770/2007). Ziel des Ausbaus war insbesondere, im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgaben E-Voting in elf Gemeinden sowie je einem Wahlkreis der Städte Winterthur und Zürich einzusetzen und so insgesamt rund 100 000 im Kanton Zürich Stimmberechtigte, darunter auch fast 60% der stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, einzubeziehen.

E-Voting ist auch von Bedeutung für die Umsetzung der E-Government-Strategie des Regierungsrates, wonach die Behördenkontakte grundsätzlich elektronisch abgewickelt werden sollen. Neben der Möglichkeit der Stimmabgabe an der Urne und der brieflichen Stimmabgabe soll ein gleichwertiges drittes System zur Verfügung stehen, und zwar unabhängig davon, ob damit die Stimmbeteiligung erhöht werden kann. Die elektronische Abwicklung entspricht unbestritten einem Bedürfnis vieler Stimmberechtigten.

Der Beschluss des Regierungsrates konnte erfolgreich umgesetzt werden. Das ausgebaute E-Voting-Testsystem konnte gemäss Bericht des für die Umsetzung verantwortlichen Statistischen Amtes vom September 2011 über die Evaluation der E-Voting-Testphase im Kanton Zürich 2008–2011 (Schlussbericht 2008-2011) von 2008 bis heute insge-

samt rund ein Dutzend Mal in den 13 Gemeinden für eidgenössische, kantonale und kommunale Abstimmungen eingesetzt werden. Bei drei Abstimmungen konnten in der Stadt Zürich auch ein grosser Teil der im dortigen Stimmregister eingetragenen Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer teilnehmen. Dadurch konnten genügend Daten und Erfahrungen für eine aussagekräftige Analyse dieser vierjährigen E-Voting-Testphase gewonnen werden.

Im kantonalen und eidgenössischen Wahljahr 2011 wurde darauf verzichtet, E-Voting bei gemeindeübergreifenden Wahlen einzusetzen. Davon ausgenommen waren zweite Wahlgänge für Majorzwahlen. Der Grund dafür war, dass sowohl im Wahljahr 2007 wie auch 2003 technische Pannen mit der WABSTI-Software aufgetreten waren. Da das WABSTI-System mit dem E-Voting-System über eine Schnittstelle verbunden ist, wollte man für das Wahljahr keine unnötigen Risiken eingehen.

Dies hatte zur Folge, dass ein Einsatz von E-Voting nur an drei von den sechs 2011 vorgesehenen eidgenössischen und kantonalen Wahl- und Abstimmungsterminen möglich war. Gestützt darauf entschieden zwölf der 13 E-Voting-Gemeinden, nach dem Abstimmungstermin vom 13. Februar 2011 E-Voting im Rahmen der laufenden vierjährigen Testphase nicht mehr einzusetzen, und zogen ihre zuvor eingereichten Gesuche zurück. Ein wesentlicher Grund für die betroffenen Gemeinden war unter anderem der Umstand, dass auch inskünftig nicht alle Wahlen elektronisch durchgeführt werden können bzw. die diesbezüglichen Entwicklungen unsicher sind. Einzig die Stadt Bülach hielt an Ihrem Gesuch für den Einsatz von E-Voting an allen Abstimmungsterminen 2011 vollumfänglich fest. Für weitere Einzelheiten wird auf den Schlussbericht 2008–2011 verwiesen.

Beim heutigen Testsystem laufen, wie damals auch schon beim Pilot-system (2004–2006), nach vierjähriger Betriebszeit systemkritische Service- und Supportverträge für die Hard- und Software aus. Ein weiterer Einsatz des bestehenden Testsystems ab 2012 ist nur mit erheblichen Neuinvestitionen möglich. Wie bereits 2007 stellt sich heute erneut die Frage, ob diese Investitionen zu tätigen sind. Die Antwort darauf hängt wesentlich von den Ergebnissen der Testphase 2008–2011 sowie von den künftig geltenden Sicherheitsanforderungen und den weiteren Anforderungen für die Durchführung von Abstimmungen mit E-Voting ab, die der Bundesrat voraussichtlich 2013 definieren wird.

2009 haben die Kantone Aargau, Graubünden, St. Gallen, Thurgau, Schaffhausen, Solothurn und Freiburg ein Consortium gebildet, das mit einer Kopie des Zürcher E-Voting-Systems Volksabstimmungen für die in diesen Kantonen stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und Aus-

landschweizer erfolgreich durchführt. Das System des Consortiums ist, wie auch das Zürcher E-Voting-System, bei der Informatik-Abteilung der Direktion der Justiz und des Innern untergebracht. Der Kanton Zürich arbeitet eng mit dem Consortium zusammen, was den Unterhalt der beiden E-Voting-Systeme und den Erfahrungsaustausch betrifft. Da die Testphase des Consortiums noch bis Ende 2014 dauert und zudem der Entscheid des Bundesrates über das weitere Vorgehen mit E-Voting voraussichtlich frühestens ab 2014 umsetzbar sein wird, umfasst eine nächste E-Voting-Phase des Kantons Zürich grundsätzlich ebenfalls die Jahre 2012–2014. Danach wird das weitere Vorgehen erneut zu prüfen sein, insbesondere wird auch eine Zusammenarbeit mit anderen Kantonen wie beispielsweise dem Consortium in Betracht zu ziehen sein. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage einer weiteren Unterstützung des Consortiums.

2. Ergebnisse Testphase 2008–2011

Der Kanton Zürich hat mit der dreijährigen Pilotphase und der anschliessenden vierjährigen, erfolgreich abgeschlossenen Testphase umfangreiche Erfahrungen mit E-Voting für Abstimmungen sowie Majorz- und Proporzahlen sammeln und statistisch auswerten können.

Gemäss Schlussbericht 2008–2011 erhöhte sich die Stimmbeteiligung in den E-Voting-Gemeinden allgemein nicht und auch die Beteiligung jüngerer Stimmberechtigter nahm nicht zu. Der Anteil der E-Voting-Nutzerinnen und -Nutzer bei den Abstimmungen betrug knapp über 20% der Teilnehmenden. Die Akzeptanz erhöhte sich im Lauf der Testphase ebenfalls nicht, was wohl daran liegt, dass eine Stimmabgabe mit dem Testsystem für die meisten Stimmberechtigten letztlich aufwendiger ist als die briefliche Stimmabgabe. Es ist gemäss Bericht davon auszugehen, dass durch den Einsatz von E-Voting lediglich konventionelle Stimmabgabemöglichkeiten, insbesondere der briefliche Weg, ersetzt werden.

Für die stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und -schweizer hätte E-Voting potenziell den grössten Nutzen erwarten lassen, da zumindest ein Postweg, die Rücksendung, entfällt und so die Einhaltung der Fristen erleichtert wird. Zwar war gemäss Schlussbericht 2008–2011 der Anteil der E-Voting-Nutzerinnen und -Nutzer unter den teilnehmenden Auslandschweizerinnen und -schweizern rund doppelt so hoch wie bei den Stimmberechtigten im Inland. Wegen der viel tieferen Stimmbeteiligung der Auslandschweizerinnen und -schweizer nutzten trotzdem in beiden Gruppen bloss höchstens 15% der Stimmberechtigten E-Voting.

Nutznieser des E-Voting-Systems sind deshalb gemäss Schlussbericht 2008–2011 neben den Stimmberechtigten allenfalls die Gemeinden, welche die elektronisch abgegebenen Stimmen nicht von Hand auszählen mussten. Aber auch für sie verursachte die Vorbereitung und Unterstützung des komplexen E-Voting-Prozesses Mehraufwand, der mit Zusatzkosten verbunden war. Für eine flächendeckende Einführung von E-Voting in allen 171 Gemeinden sind gemäss Schlussbericht die dezentralen Strukturen im Kanton Zürich zweifellos eines der grössten Hindernisse. In diesem Zusammenhang wird für eine flächendeckende Einführung des E-Votings im Kanton Zürich die Schaffung eines zentralen Stimmregisters und eine papierlose Abwicklung der Zustellung der Stimmunterlagen zu prüfen sein.

Die ausgewiesenen Projektkosten für die E-Voting-Pilotphase (2004–2006) sowie die anschliessende Testphase (2008–2011) beliefen sich laut Schlussbericht auf rund 10 Mio. Franken. Diese Kosten beziehen sich auf zwei Testsysteme, die tiefere Anforderungen bezüglich Funktionalität und Sicherheit erfüllen mussten, als dies für ein produktives E-Voting-System für den gesamten Kanton Zürich der Fall wäre. Weil der weitaus grösste Teil der Kosten eines produktiven E-Voting-Systems fest ist, sind die Kosten pro abgegebene Stimme bei einer geringen Zahl von Nutzerinnen und Nutzern hoch. Die Entwicklung eines produktiven Systems ist deshalb nur gerechtfertigt, wenn es möglichst bald im ganzen Kanton für alle Urnengänge auf eidgenössischer, kantonalen und kommunaler Ebene eingesetzt werden kann, Majorz- und Proporzahlen eingeschlossen.

Zusammenfassend ist aufgrund des Schlussberichtes 2008–2011 des Statistischen Amtes somit festzuhalten, dass die bisherigen Versuche mit E-Voting erfolgreich durchgeführt werden konnten, dass aber mit dem bisherigen E-Voting-System in den 13 Versuchsgemeinden bei einem hohen Aufwand für die Verwaltung nur ein beschränkter Mehrnutzen entstand und dies bei verhältnismässig hohen Kosten. Eine Weiterführung von E-Voting im Kanton Zürich ist deshalb auf längere Sicht nur gerechtfertigt, wenn diese die bisherige konventionelle Stimmabgabe ergänzende Form flächendeckend im ganzen Kanton Zürich eingesetzt werden kann. Für eine flächendeckende Einführung von E-Voting in allen 171 Gemeinden sind gemäss Schlussbericht die dezentralen Strukturen des Kantons und der nach wie vor postalische Versand der Stimmunterlagen mitunter die grössten Hindernisse. Die Schaffung eines zentralen Stimmregisters und eine papierlose Abwicklung der Zustellung der Stimmunterlagen sind daher zu prüfen.

3. Rahmenbedingungen des Bundes und Strategie ab 2012

Gemäss §58 Abs. 2 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 27. Februar 2005 werden die kantonalen Wahl- und Abstimmungstage, soweit möglich, mit jenen des Bundes zusammengelegt. Für die Durchführung von eidgenössischen Wahlen oder Abstimmungen mit elektronischer Stimmabgabe bedarf es indessen einer Bewilligung des Bundesrates (Art. 8a Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976). Gemäss Art. 27c Abs. 2 der Verordnung über die politischen Rechte vom 24. Mai 1978 hat der Bundesrat darauf zu achten, dass kein Versuch mit der elektronischen Stimmabgabe mehr als 10% der eidgenössischen Stimmberechtigten betrifft. Bei obligatorischen Referenden, bei denen auch das Ständemehr entscheidend ist, werden überdies nicht mehr als 20% der jeweils betroffenen kantonalen Elektorate zur elektronischen Stimmabgabe zugelassen. Bei der Berechnung des Anteils werden die stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und -schweizer nicht mitgezählt. Mit diesen Einschränkungen konnte bis anhin im Kanton Zürich nur ein geringer Anteil der Stimmberechtigten zur Stimmabgabe mit E-Voting zugelassen werden.

Im Frühjahr 2011 erstellte die Bundeskanzlei eine strategische Planung zu Vote électronique (VE), die sogenannte Roadmap Vote électronique vom 18. März 2011. Die Strategie besteht in einem stetigen Ausbau der bisherigen Systeme. Die Idee eines Bundessystems sei weder wünschenswert noch realisierbar. VE soll schrittweise ausgebaut und auf neue Kantone ausgedehnt werden (neue Beherbergungs- oder Zusammenarbeitsverträge oder neue Systeme). Die Kantone würden dabei als eigentliche Projektleiter frei über die Einführung von VE entscheiden und seien für die operative Leitung und Finanzierung ihrer Projekte verantwortlich. Die Auslandschweizer Stimmberechtigten und Menschen mit Sehbehinderung sollen dabei prioritär behandelt werden. Zwecks kostengünstiger Anbindung der Gemeinden bei einer Erweiterung des Elektorats sollen die Schnittstellen standardisiert und dazu weitere eCH-Standards erarbeitet werden. Weiter plant die Bundeskanzlei, dem Bundesrat im Frühjahr 2013 Antrag über die Erhöhung der geltenden Limiten zu stellen. Dabei soll eine schrittweise Erweiterung des zu VE-Versuchen zugelassenen Elektorats aufgrund der von den jeweiligen Kantonen erfüllten Kriterien und Bedingungen erfolgen, wozu beispielsweise die pannenfreie Durchführung einer entsprechenden Anzahl Versuche gehört. Grundlage dazu werden auch die 2012 zu definierenden Sicherheitsstandards sein. Die Verordnung über die politischen Rechte soll dementsprechend 2013 angepasst werden.

Die Schweizerische Staatsschreiberkonferenz (SSK) hat an ihrer Frühjahrskonferenz vom 14./15. April 2011 von der Roadmap und dem zugehörigen Zeitplan Kenntnis genommen und beschlossen, dass die

Auslandschweizer Stimmberechtigten prioritär behandelt werden sollen. Weiter sollen die Sicherheitsstandards im Rahmen der Homologation für die kantonalen Systeme verbindlich festgelegt werden. Die SSK hat einen Steuerungsausschuss eingesetzt mit dem Ziel, die Kantone stärker in strategische Entscheide betreffend Weiterführung bzw. Ausbau von VE einzubeziehen. Der Staatsschreiber des Kantons Zürich ist Mitglied dieses aus zwei Vertretern der Pilotkantone, drei Staatsschreiberinnen bzw. -schreibern von beherbergten bzw. Consortiumskantonen und vier Vertretern des Bundes bestehenden Steuerungsausschusses, der von der Bundeskanzlerin präsiert wird.

Gestützt auf die Roadmap der Bundeskanzlei und der zugehörigen Beschlüsse der SSK ist davon auszugehen, dass schrittweise Erweiterungen des zu E-Voting zugelassenen Elektorats frühestens ab 2014 wirksam werden und zudem der Einbezug von stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und -schweizern priorisiert wird. Eine flächendeckende Einführung von E-Voting im Kanton Zürich ist unter diesen Bedingungen mindestens in den nächsten beiden Jahren nicht möglich.

4. Weiteres Vorgehen ab 2012

Gestützt auf den Schlussbericht 2008–2011 sowie angesichts der unter Ziff. 3 aufgeführten Rahmenbedingungen, erscheint die Durchführung weiterer Testabstimmungen mit dem bisherigen System auch mit Blick auf die bisherigen und künftigen Kosten nicht sinnvoll. Die mit dem bisherigen E-Voting-System im Kanton Zürich durchgeführten Testabstimmungen sind somit auf Ende 2011 einzustellen.

Ziel für den Kanton Zürich ist ein kantonsweit flächendeckender Einsatz von E-Voting mit einem neuen System. Die Entwicklung eines – soweit erforderlich – neuen E-Voting-Systems erfolgt unter folgenden Rahmenbedingungen:

- nach Möglichkeit Zusammenarbeit mit anderen Kantonen und Mitwirkung des Bundes,
- Beachtung der von Bund und Kantonen gemeinsam formulierten Sicherheitsstandards,
- Einsatz des neuen Systems zusammen mit anderen Kantonen,
- möglichst papierlose Abwicklung, d. h. ohne brieflichen Versand der Abstimmungsunterlagen einschliesslich der Stimmrechtsausweise,
- Einführung eines zentralen Stimmregisters, das von den Gemeinden dezentral bewirtschaftet wird, für die Erstellung und den Versand von Abstimmungsunterlagen sowie für die Auswahl von Kandidatinnen und Kandidaten durch die Stimmberechtigten bei Majorzwahlen,
- im zentralen Stimmregister müssen Mutationen ohne Zeitverzug fortlaufend bis zum Abstimmungstermin nachgeführt werden können.

Unter Federführung der Direktion der Justiz und des Innern und in Zusammenarbeit mit der Staatskanzlei sollen im Rahmen eines Vorprojektes die Möglichkeiten zum Einsatz eines neuen E-Voting-Systems geprüft werden. Zur Vernetzung sollen weiterhin Vertretungen der Direktion der Justiz und des Innern sowie der Staatskanzlei in den entsprechenden Gremien des Bundes und der Kantone mitwirken.

Die Direktion der Justiz und des Innern soll im Rahmen eines weiteren Vorprojektes in Zusammenarbeit mit der Staatskanzlei – gegebenenfalls auf der Grundlage eines kantonalen Personenadressregisters – auch die Möglichkeiten zur Schaffung eines zentralen Stimmregisters im Kanton Zürich prüfen.

Diese Vorabklärungen entsprechen der vom Regierungsrat am 10. September 2008 verabschiedeten E-Government-Strategie, die insbesondere einen durchgehend elektronisch abwickelbaren Amtsverkehr der Bevölkerung mit den Behörden vorsieht. Dieser Zielsetzung dient die Transaktionsplattform ZH-Services, weshalb die Einbettung des neuen E-Voting-Systems in diese Plattform zu prüfen sein wird.

Im Hinblick auf die vom Bundesrat geforderte Priorisierung ist bis zum Einsatz eines neuen E-Voting-Systems für die im Kanton Zürich stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und -schweizer die Erfassung in einem zentralen Stimmregister sowie die Möglichkeiten einer Beherbergung auf dem E-Voting-System eines anderen Kantons zu prüfen.

Das von den Consortiumskantonen betriebene E-Voting-System ist bei der Abteilung Informatik der Direktion der Justiz und des Innern untergebracht, die auch mit der Sicherstellung der entsprechenden Sicherheitsinfrastruktur beauftragt ist. Die laufende Testphase des Systems für die Consortiumskantone dauert noch bis Ende 2014. Während der Kanton Zürich von den weiteren Testabstimmungen mit Auslandschweizerinnen und -schweizern weitere Erfahrungen sammeln kann, wird das Consortium von den Erfahrungen des Kantons Zürich aus den bisherigen Testabstimmungen profitieren können. Zudem wird dadurch auch die angestrebte Zusammenarbeit unter den Kantonen gefördert. Dies rechtfertigt einen Weiterbetrieb der Sicherheitsinfrastruktur im bisherigen Umfang bis Ende 2014 zulasten des Kantons Zürich.

Die Kosten zur Umsetzung dieses Beschlusses ohne Berücksichtigung des Personalaufwandes, aber unter Einbezug des Aufwands zur Aufrechterhaltung der Sicherheitsinfrastruktur im bisherigen Umfang bis Ende 2014 betragen rund Fr. 115 000 und sind zulasten der Leistungsgruppe Nr. 2223, Statistisches Amt, im Entwurf zum Budget 2012 bzw. im KEF 2012–2015 für die Planjahre 2013 und 2014 enthalten.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Testabstimmungen im Kanton Zürich mit dem bestehenden kantonalen E-Voting-System werden auf Ende 2011 eingestellt.

II. Die Direktion der Justiz und des Innern wird beauftragt, im Rahmen von Vorprojekten und unter Einbezug der Staatskanzlei

a) die Möglichkeiten des Einsatzes eines neuen E-Voting-Systems allein oder in Zusammenarbeit mit dem Bund und andern Kantonen zu prüfen;

b) die Möglichkeiten zur Schaffung eines zentralen Stimmregisters im Kanton Zürich zu prüfen.

III. Die Direktion der Justiz und des Innern wird beauftragt, ergänzend für die im Kanton Zürich stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und -schweizer die Erfassung in einem zentralen Stimmregister sowie die Möglichkeiten einer Beherbergung auf dem E-Voting-System eines anderen Kantons zu prüfen und dem Regierungsrat entsprechend Antrag zu stellen.

IV. Die Direktion der Justiz und des Innern wird beauftragt, die Sicherheitsinfrastruktur des bestehenden Systems im bisherigen Umfang zugunsten des E-Voting-Systems des Consortiums zur Ermöglichung einer Beherbergung der Auslandschweizer Stimmberechtigten bei eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Urnengängen (bestehend aus den Kantonen Freiburg, Solothurn, Schaffhausen, St. Gallen, Graubünden, Aargau und Thurgau) bis Ende 2014 zulasten des Kantons Zürich weiterzubetreiben.

V. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates, die Direktion der Justiz und des Innern und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi