

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 1. Oktober 2014

1055. E-Voting: Gesuch an den Bundesrat (Erteilung der Grundbewilligung zum Einsatz des E-Voting-Systems bei Versuchsabstimmungen am 8. März 2015, 14. Juni 2015, 29. November 2015, 28. Februar 2016 und 5. Juni 2016)

Der Kanton Zürich führte von 2005 bis 2011 im Rahmen eines Pilotprojektes und unter Mitwirkung des Bundes in einigen Gemeinden mehrere Volksabstimmungen mit E-Voting durch. Für die Vorgeschichte und die gesetzlichen Grundlagen dazu kann auf die ausführliche Darstellung in RRB Nr. 1397/2006 sowie den Schlussbericht 2008–2011 des Statistischen Amtes verwiesen werden. Letzteren nahm der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 1391/2011 zur Kenntnis und entschied gleichzeitig, nach Ablauf der Testphase 2008–2011 die Testabstimmungen im Kanton Zürich mit dem bestehenden kantonalen E-Voting-System auf Ende 2011 einzustellen.

Der Regierungsrat beauftragte weiter die Direktion der Justiz und des Innern, im Rahmen von Vorprojekten und unter Einbezug der Staatskanzlei unter anderem die Möglichkeiten des Einsatzes eines neuen E-Voting-Systems allein oder in Zusammenarbeit mit dem Bund und andern Kantonen zu prüfen. Ergänzend sollten für die im Kanton Zürich stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und -schweizer ebenfalls die Erfassung in einem zentralen Stimmregister sowie die Möglichkeiten einer Beherbergung auf dem E-Voting-System eines anderen Kantons untersucht werden.

Bereits 2009 hatten die Kantone Aargau, Graubünden, St. Gallen, Thurgau, Schaffhausen, Solothurn und Freiburg ein Consortium gebildet, das seither mit einer von der damaligen Unisys (Schweiz) AG [heute: Unisys (Schweiz) GmbH] erstellten und betriebenen Kopie des Zürcher E-Voting-Systems Volksabstimmungen für die in diesen Kantonen stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer erfolgreich durchführt. Das System des Consortiums ist bei der Informatikabteilung der Direktion der Justiz und des Innern untergebracht. Der Kanton Zürich arbeitet eng mit dem Consortium zusammen, was den Unterhalt und den Erfahrungsaustausch betrifft.

Mit Beschluss Nr. 582/2013 entschied der Regierungsrat, die E-Voting-Versuche wieder aufzunehmen und zu diesem Zweck auf den 1. Januar 2014 dem Consortium Vote électronique beizutreten.

Weiter entschied der Regierungsrat, das Stimmregister für Auslandschweizerinnen und -schweizer inskünftig zentral durch die Stadt Zürich führen zu lassen (RRB Nr. 1128/2013), und passte zu diesem Zweck die Verordnung über die politischen Rechte an (RRB Nr. 489/2014). Gestützt darauf, werden die Auslandschweizerinnen und -schweizer erstmals beim Urnengang vom 30. November 2014 ihre Stimme zentral bei der Stadt Zürich abgeben.

Das Consortium entwickelte in Zusammenarbeit mit dem Kanton Zürich in den vergangenen Monaten das E-Voting-System weiter zu einem sogenannten System der zweiten Generation. Nähere Angaben zum System des Consortiums finden sich in der Gesuchsbeilage 1. Für das Gesuch an den Bundesrat wird diese Systemdokumentation für alle Consortiumskantone durch den derzeit geschäftsführenden Kanton Aargau eingereicht. Auch die weiteren mit dem Gesuch einzureichenden Unterlagen wurden gemeinsam durch die Consortiumskantone erstellt und in einzelnen Punkten den kantonalen Gegebenheiten angepasst.

Für den Einsatz des Systems bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen ist gemäss Art. 8a des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1) sowie Art. 27a der Verordnung über die politischen Rechte (VPR, SR 161.11) eine Grundbewilligung des Bundesrates erforderlich. Zu diesem Zwecke ist durch den Regierungsrat an den Bundesrat ein entsprechendes Gesuch einzureichen. Für den Urnengang vom 8. März 2015 ist das Gesuch bis spätestens am 26. Oktober 2014 einzureichen. Die Anforderungen an das Gesuch sind in Art. 27a ff. VPR und in der Verordnung der Bundeskanzlei über die elektronische Stimmabgabe (VEleS, SR. 161.116) geregelt.

Das Gesuch wurde von den Consortiumskantonen gemeinsam in enger Absprache mit der Bundeskanzlei ausgearbeitet. Neben der Grundbewilligung durch den Bundesrat haben die Kantone für die elektronische Stimmabgabe pro Urnengang bei der Bundeskanzlei um eine Zulassung zu ersuchen (Art. 27e VPR). Dieses Zulassungsgesuch ist durch das Statistische Amt als operativ zuständige Stelle einzureichen. Des Weiteren wird der Regierungsrat noch formell über die Durchführung des Urnengangs mit elektronischer Stimmabgabe für Auslandschweizerinnen und -schweizer zu beschliessen und gestützt auf § 12 der kantonalen Verordnung über die politischen Rechte (LS 161.1) die weiteren notwendigen Anordnungen zu erlassen haben.

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 (vertraulich, mit Beilagen gemäss Anhang):

Mit dem vorliegenden Schreiben beantragen wir Ihnen, dem Kanton Zürich die Grundbewilligung für die Durchführung der eidgenössischen Volksabstimmungen vom 8. März 2015, 14. Juni 2015, 29. November 2015, 28. Februar 2016 und 5. Juni 2016 mit elektronischer Stimmabgabe der Auslandschweizerinnen und -schweizer zu erteilen.

Das Gesuch begründen wir wie folgt:

Am 9. Juli 2013 legte der Bundesrat dem Parlament den dritten Bericht über die Pilotprojekte zu Vote électronique vor (BBl 2013, 5069 ff.). Darin wurden die Versuchsphase 2006–2012 detailliert ausgewertet und die Grundlagen für die flächendeckende Ausdehnung der elektronischen Stimmabgabe bei Wahlen und Abstimmungen in der Schweiz definiert. Der Bundesrat lud die Kantone ein, die erfolgreich angelaufenen Versuche weiterzuführen.

Mit dem am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Art. 5b des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer (BPRAS, SR 161.5) wurden die Kantone aufgefordert, die Stimmregister für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer zu harmonisieren und elektronisch zu führen. Dies soll im Hinblick auf die Einführung der elektronischen Stimmabgabe für stimmberechtigte Auslandschweizerinnen und -schweizer erfolgen.

Gemäss Art. 1 Abs. 1 BPRAS kann der Bundesrat im Einvernehmen mit interessierten Kantonen und Gemeinden örtlich, zeitlich und sachlich begrenzte Versuche mit der elektronischen Stimmabgabe nach Art. 8a des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1) zulassen.

Gestützt auf die Evaluation der Versuchsphase 2006–2012, definierte der Bundesrat in seinem dritten Bericht zu Vote électronique die Bedingungen für die Ausdehnung der elektronischen Stimmabgabe. Mit dem Ziel der flächendeckenden Einführung des dritten, komplementären Stimmkanals wurde beschlossen, die rechtlichen Grundlagen für die Durchführung von Versuchen mit der elektronischen Stimmabgabe anzupassen.

Der Bundesrat kann die Kantonsregierungen ermächtigen, für die Ermittlung der Wahl- und Abstimmungsergebnisse mit technischen Mitteln von diesem Gesetz abweichende Bestimmungen zu erlassen. Art. 84 Abs. 2 BPR verlangt für Wahl- und Abstimmungsverfahren mit technischen Mitteln eine Genehmigung des Bundesrates.

Mit der Änderung vom 13. Dezember 2013 erneuerte der Bundesrat den Abschnitt 6a «Versuche mit elektronischer Stimmabgabe» in der Verordnung über die politischen Rechte vom 24. Mai 1978 (VPR, SR 161.11). Art. 27b VPR regelt die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit der Bundesrat eine Grundbewilligung zum Einsatz der elektronischen Stimmabgabe erteilt.

Die sieben Kantone Aargau, Graubünden, Freiburg, Solothurn, Schaffhausen, Thurgau und St. Gallen haben sich 2009 zur Vorbereitung der Einführung der elektronischen Stimmabgabe für Auslandschweizerinnen und -schweizer zum Consortium Vote électronique zusammengeschlossen und zur Nutzung des E-Voting-Systems des Kantons Zürich Zusammenarbeitsverträge abgeschlossen. Dieses Consortium hat seit dem Urnengang vom 26. September 2010 (Kantone Freiburg, Solothurn und St. Gallen) und dem Urnengang vom 28. November 2010 (alle Consortiumskantone) E-Voting-Versuche mit den stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern durchgeführt. Bis zum 18. Mai 2014 wurden damit durch die Consortiumskantone an allen eidgenössischen Urnengängen E-Voting-Versuche durchgeführt. Das Consortium nutzte dabei eine weiterentwickelte Kopie der E-Voting-Software des Kantons Zürich und eine eigene Serverumgebung im E-Voting-Rechenzentrum der Direktion der Justiz und des Innern des Kantons Zürich. Die Kantone Aargau, Graubünden und St. Gallen haben das E-Voting-System für ihre Auslandschweizerinnen und -schweizer zudem pannenfrei an den Nationalratswahlen vom 23. Oktober 2011 eingesetzt. Die E-Voting-Software wurde zu diesem Zweck den Erfordernissen von Proporzwahlen auf nationaler Ebene angepasst, getestet und durch die Bundeskanzlei zugelassen.

Der Kanton Graubünden hat das E-Voting-System für seine Auslandschweizerinnen und -schweizer ausserdem pannenfrei anlässlich der Ständeratswahlen vom 23. Oktober 2011 sowie der Regierungsratsersatzwahlen vom 29. Januar 2012 eingesetzt.

Der Kanton Freiburg nutzte das E-Voting-System für seine Auslandschweizerinnen und -schweizer darüber hinaus pannenfrei anlässlich der Ersatzwahlen für den Staatsrat vom 11. März 2012 und vom 22. September 2013.

Der Kanton Zürich hat die Arbeit des Consortiums als Lizenzgeber der E-Voting-Software stets begleitet und ist auf den 1. Januar 2014 selbst dem Consortium beigetreten mit dem Ziel, den im Kanton Zürich stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und -schweizern ab 2015 die Möglichkeit der elektronischen Stimmabgabe anzubieten.

Das Consortium hatte für seine E-Voting-Pilotversuche seit 2010 die Urnengangsprozesse des Kantons Zürich übernommen, ebenso wurde der von Zürich entwickelte Standardstimmrechtsausweis an Urnengängen der stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer der Consortiumskantone verwendet.

Das Consortium entwickelte die vom Kanton Zürich als Lizenzgeber zur Verfügung gestellte E-Voting-Software in eigener Regie weiter. Der Kanton Zürich wurde dabei gemäss geltender Lizenzvereinbarung durch das Consortium über die Entwicklungsschritte informiert und hatte das Recht, Entwicklungen zu widersprechen, sofern sie seinen Interessen nicht entsprechen.

In der Folge des dritten Berichts des Bundesrates vom 14. Juni 2013 zu *Vote électronique* plant das Consortium die Weiterentwicklung des E-Voting-Systems zu einem System mit individueller Verifizierbarkeit der Stimmabgabe bis zum ersten Urnengang im Jahr 2015.

Nach § 2a der Verordnung über die politischen Rechte des Kantons Zürich vom 27. Oktober 2004 (KVPR, LS 161.1) führt die Stadt Zürich das Stimmregister für Auslandschweizerinnen und -schweizer. Nach § 4 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161) kann die Stimmabgabe auf elektronischem Weg ausgeübt werden, wenn die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für eine ordnungsgemässe Durchführung erfüllt sind. Gemäss § 12 VPR kann zu diesem Zwecke von den Bestimmungen der Verordnung über die politischen Rechte abgewichen werden. Der Regierungsrat regelt das Erforderliche.

Die Auslandschweizerinnen und -schweizer haben im Kanton Zürich auf eidgenössischer Ebene und bei der Wahl der beiden Zürcher Mitglieder des Ständerates das Stimm- und Wahlrecht (Art. 82 Abs. 3 Kantonsverfassung, LS 101).

Das Projekt «*Vote électronique*» ist im Kanton Zürich wie folgt organisiert:

Die wahlleitende Behörde für kantonale Abstimmungen und Wahlen ist der Regierungsrat.

Zuständige Fachdirektion ist die Direktion der Justiz und des Innern, die dementsprechend auch die Berichterstattung und Antragstellung an den Regierungsrat in Wahl- und Abstimmungsangelegenheiten vornimmt. Die operative Verantwortung für die Vorbereitung und Durchführung der Urnengänge und die Leitung des Projekts «*Vote électronique*» sind dem Statistischen Amt übertragen (§ 12 GPR, § 13 Abs. 3 und §§ 14f. KVPR).

Die Einlieferung der Stimmregisterdaten (Upload ins E-Voting-System) erfolgt sieben Wochen vor dem Abstimmungstag durch die Stadt Zürich.

Der dritte Bericht des Bundesrates zu Vote électronique beeinflusst massgebend die Entwicklung der elektronischen Stimmabgabe in den Consortiumskantonen und die Weiterentwicklung des E-Voting-Systems des Consortiums. Auf der Grundlage des Berichts haben die Kantone des Consortiums im März 2013 eine gemeinsame Strategie zur Weiterentwicklung von Vote électronique entwickelt. Diese Strategie sieht die System-Weiterentwicklung in Etappen vor und zeigt die Zeitpläne zur Ausbreitung von Vote électronique in den einzelnen Consortiumskantonen auf.

Die Consortiumskantone planen dabei den Beginn der Ausdehnung von E-Voting auf Inlandschweizer-Pilotgemeinden in den Jahren 2014 bis 2018.

Die Weiterentwicklung des Systems des Consortiums soll in zwei Etappen vorangehen:

Etappe 1: Einsatz der individuellen Verifizierbarkeit: Jahr 2015
Etappe 2: Einsatz der vollständigen Verifizierbarkeit: Jahr 2018

Damit stehen für das Consortiums-System im Hinblick auf den ersten Urnengang im Jahr 2015 (8. März 2015) Systemänderungen in Bezug auf die Entwicklungsetappe 1 bevor.

Die rund 21 500 im Kanton Zürich registrierten und stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und -schweizer (Stand 18. Mai 2014) sollen auf diesem für die Etappe 1 weiterentwickelten E-Voting-System am 8. März 2015, 14. Juni 2015, 29. November 2015, 28. Februar 2016 und am 5. Juni 2016 elektronisch abstimmen können. Mit diesem Teilnehmerkreis (rund 2,4% der Stimmberechtigten) bleibt der Kanton Zürich deutlich unter dem vom Bundesrat gesetzten Rahmen.

Als Druckzentrum für die Stimmrechtsausweise der Auslandschweizerinnen und -schweizer wird das Steueramt der Stadt Zürich gewählt (vgl. Vereinbarung, Gesuchsbeilage 4). Der Versand an die Stimmberechtigten erfolgt durch die Stimmregisterzentrale der Stadt Zürich. Die Verantwortung zur Zusammenstellung und Verpackung des Stimmmaterials trägt die Stadt Zürich.

Der Kanton Zürich wird die elektronische Urne bei diesen Abstimmungen jeweils am Abstimmungstag um 10.00 Uhr entschlüsseln. Die physische Urne für die Stimmabgabe der Auslandschweizerinnen und -schweizer wird um 12.00 Uhr geschlossen. Der Kanton Zürich sichert zu, dass am Wahlsonntag vor 12.00 Uhr keine Teilresultate veröffentlicht werden (Ausnahme Medienzugang zu Zwischenergebnissen ab 11.45 Uhr mit Sperrfrist bis 12.00 Uhr).

Die Personen, die für den Kanton Zürich Zugriff auf das E-Voting-System haben, sind beim Statistischen Amt Beat Lutta (kantonaler Administrator E-Voting-System) und Bruno Ledergerber (Stellvertreter) sowie Stefan Langenauer (Chef des Statistischen Amtes) und Edith Wiederkehr (Leiterin Wahlen und Abstimmungen des Kantons Zürich).

Die Versuche mit elektronischer Stimmabgabe auf dem für die Etappe 1 weiterentwickelten E-Voting-System, das die Stimmabgaben der Auslandschweizerinnen und -schweizer des Kantons Zürich verarbeitet, erfüllen die gesetzlichen Anforderungen des Bundesrechts. Für weitere Einzelheiten wird auf die Gesuchsbeilage 1 verwiesen, die der geschäftsführende Kanton des Consortiums einreicht.

Unter diesen Umständen sind die Voraussetzungen für die Erteilung der Grundbewilligung erfüllt. Wir ersuchen Sie deshalb um Gutheissung des vorliegenden Gesuchs.

II. Dieser Beschluss ist bis zur Erteilung der Bewilligung durch den Bundesrat nicht öffentlich.

III. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates, das Statistische Amt als kantonales Wahl- und Abstimmungsbüro sowie an die Direktion der Justiz und des Innern und die Staatskanzlei.



Vor dem Regierungsrat
Der stv. Staatsschreiber:

Hösli