

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 14. Juli 2021

827. Änderung der Verordnung über die politischen Rechte und der Verordnung der Bundeskanzlei über die elektronische Stimmabgabe (Umsetzung Neuausrichtung des Versuchsbetriebs; Vernehmlassung)

I. Ausgangslage

a) Der Bundesrat eröffnete am 19. Dezember 2018 das Vernehmlassungsverfahren für die Überführung des elektronischen Stimmkanals in den ordentlichen Betrieb. Die damals in der Vernehmlassung unterbreitete Teilrevision des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1) hätte die Beendigung der Versuchsphase und die Verankerung der elektronischen Stimmabgabe («E-Voting») als dritten Stimmkanal neben der brieflichen und der Stimmabgabe an der Urne vorgesehen. Aus der Vernehmlassung ging hervor, dass eine deutliche Mehrheit der Kantone und der Parteien die Einführung von E-Voting grundsätzlich begrüßen. Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) sowie 19 Kantone befürworteten im Grundsatz die Überführung des E-Voting in den ordentlichen Betrieb, erachteten diesen Schritt jedoch als verfrüht.

b) Auch der Regierungsrat begrüßte die Teilrevision des BPR zur Überführung von E-Voting in den ordentlichen Betrieb im Grundsatz. Er reichte in Ergänzung zur Stellungnahme der KdK eine eigene Stellungnahme zur Änderungsvorlage ein, die ihren Schwerpunkt auf technische Aspekte der einzelnen Änderungen legte (RRB Nrn. 227/2019 und 398/2019). Darin wies der Regierungsrat ausdrücklich darauf hin, dass mit der Revision des BPR erst die rechtlichen Grundlagen für den ordentlichen Betrieb von E-Voting geschaffen würden, damit jedoch keine Verpflichtung zur Einführung von E-Voting durch die Kantone einhergehe.

c) Gestützt auf die Ergebnisse der genannten Vernehmlassung beschloss der Bundesrat am 26. Juni 2019, vorläufig auf die Teilrevision des BPR und damit die Überführung von E-Voting in den ordentlichen Betrieb zu verzichten. Mit dieser Entscheidung berücksichtigte er auch die Entwicklungen bei den beiden damals verfügbaren Systemen der Schweizerischen Post AG und des Kantons Genf, namentlich auch die im Quellcode des Systems der Schweizerischen Post entdeckten Mängel. Gleichzeitig beauftragte der Bundesrat die Bundeskanzlei, gemeinsam mit den Kantonen den Versuchsbetrieb von E-Voting entlang von vier Zielen (1. Weiterentwicklung der Systeme, 2. Wirksame Kontrolle und Aufsicht,

3. Stärkung der Transparenz und des Vertrauens, 4. Stärkere Vernetzung mit der Wissenschaft) neu auszurichten. Der Steuerungsausschuss Vote électronique (SA VE) setzte anschliessend die Unterarbeitsgruppe «Neuausrichtung und Wiederaufnahme der Versuche» ein und beauftragte diese mit der Ausarbeitung von Massnahmen für die Neuausrichtung sowie deren Etappierung mit Blick auf die Wiederaufnahme der Versuche.

Der Regierungsrat sprach sich im Falle eines Verzichts auf die Überführung in den ordentlichen Betrieb dafür aus, weiterhin einen Versuchsbetrieb für E-Voting zu ermöglichen (vgl. RRB Nr. 398/2019).

d) Der Bundesrat nahm im Dezember 2020 den Schlussbericht des SA VE vom 30. November 2020 zur Neuausrichtung und Wiederaufnahme der Versuche zur Kenntnis. Er beauftragte die Bundeskanzlei (BK), die für die Neuausrichtung erforderlichen Massnahmen in Zusammenarbeit mit den Kantonen schrittweise umzusetzen und bis Mitte 2021 eine Vernehmlassungsvorlage mit den notwendigen Anpassungen der Verordnung über die politischen Rechte vom 24. Mai 1978 (VPR, SR 161.11) und der Verordnung der BK vom 13. Dezember 2013 über die elektronische Stimmabgabe (VEleS, SR 161.116) vorzulegen. Der Massnahmenkatalog im Schlussbericht des SA VE stützt sich auf einen mehrmonatigen, breit angelegten Dialog mit 23 in- und ausländischen Vertreterinnen und Vertretern der Wissenschaft aus den Bereichen Informatik, Kryptografie und Politikwissenschaft.

e) Die vorliegende Vernehmlassungsvorlage über eine Teilrevision der VPR und eine Totalrevision der VEleS und ihres Anhangs soll die erste Etappe der Massnahmen zur Neuausrichtung des Versuchsbetriebs umsetzen. Hierzu gehören insbesondere die Wiederaufnahme des Versuchsbetriebs mit einer Begrenzung des Elektorats, eine Beschränkung auf vollständig überprüfbare Systeme, eine klarere Regelung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen, die Einführung unabhängiger Überprüfungen im Auftrag des Bundes zur Gewährleistung einer wirksamen Prüfung der Bewilligungsvoraussetzungen, erhöhte Transparenzvorschriften und schliesslich ein verstärkter Einbezug von unabhängigen Fachpersonen in die Konzeption, Entwicklung und Prüfung von E-Voting-Systemen.

f) Die mit der Vernehmlassungsvorlage vorgesehene Änderung zur Gewährleistung der Sicherheit von E-Voting führen bei Bund und insbesondere bei den Kantonen und Systemanbietern zu Mehrkosten. Gemäss Schätzungen der betroffenen Kantone ist zur Umsetzung der ersten Etappe von Massnahmen bis 2022 für die Kantone mit zusätzlichen Kosten von rund 1,2–1,5 Mio. Franken zu rechnen. Für die Umsetzung der mittel- bis längerfristigen Massnahmen werden zusätzliche einmalige Kosten von 3,4–4,1 Mio. Franken sowie eine Erhöhung der jährlichen Betriebskosten

von rund 0,9–1,1 Mio. Franken für die Kantone geschätzt. Der Bund schätzt die in der ersten Etappe einmalig anfallenden Mehrkosten des Bundes auf rund 1,25 Mio. Franken (erläuternder Bericht zur Vernehmlassung, Ziff. 4).

Die aufseiten der Kantone anfallenden Kosten sind voraussichtlich über längere Zeit von nur wenigen Kantonen mit eigenen E-Voting-Projekten zu tragen. Soll die Einführung von E-Voting langfristig sichergestellt werden, muss sich der Bund im Versuchsbetrieb vermehrt an den Kosten der Kantone beteiligen. Für die Mitfinanzierung von kantonalen E-Voting-Projekten stehen zwei bestehende Instrumente zur Verfügung. Kantonale Projektkosten können einerseits im Rahmen des Umsetzungsplans von E-Government Schweiz bzw. der Digitalen Verwaltung Schweiz, andererseits teilweise gestützt auf Art. 21 des Bundesgesetzes über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (SR 195.1) und Art. 15 der Verordnung über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland (SR 195.11) mitfinanziert werden.

2. Stellungnahmen der betroffenen Kreise

a) Die Direktion der Justiz und des Innern lud die im Kanton Zürich von der elektronischen Stimmabgabe hauptsächlich betroffenen Kreise im Mai 2021 zur Stellungnahme ein. Hierzu gehören neben der kantonalen Verwaltung der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich, der Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute sowie die Datenschutzbeauftragte des Kantons Zürich.

b) Die zur Vernehmlassung eingeladenen Kreise befürworten im Grundsatz die Anpassungen zur Neuausrichtung des Versuchsbetriebs. Sie begrüssen die Einführung von unabhängigen Überprüfungen und erhöhten Transparenzvorschriften sowie den stärkeren Einbezug wissenschaftlicher Kreise zur Aufsicht und zur Auswertung der Versuche. Gleichzeitig weisen sie auf die mit dem Einsatz von E-Voting verbundenen politischen und technischen Risiken hin, die momentan nicht abschliessend abschätzbar seien und das Vertrauen der Bevölkerung in die demokratischen Prozesse gefährden könnten. Auf Ablehnung stösst die Begrenzung des Elektorats im Versuchsbetrieb, da Bedenken zur Umsetzung dieser Regelung und im Hinblick auf die Gleichberechtigung der Stimmberechtigten bestehen.

3. Zur Vernehmlassungsantwort

a) Die mit der Änderungsvorlage beabsichtigte Neuausrichtung des Versuchsbetriebs von E-Voting deckt sich mit der Haltung des Regierungsrates zu E-Voting (vgl. RRB Nrn. 299/2018, 227/2019 und 398/2019). Nachdem der Bundesrat im Juni 2019 darauf verzichtet hat, die rechtliche

Grundlage für eine Überführung von E-Voting in den ordentlichen Betrieb zu schaffen, ist eine Weiterführung des Versuchsbetriebs zu begrüssen. Dies ermöglicht den Kantonen erstmalig, ein vollständig überprüfbares System einzusetzen.

Nach drei Versuchsphasen in den letzten 15 Jahren und der Klärung der organisatorischen Ausgestaltung zur Abwicklung von E-Voting zwischen Kanton und Gemeinden im Rahmen eines Vorprojektes besteht im Kanton Zürich bei einer allfälligen Wiederaufnahme von E-Voting jedoch kein Anlass für eine weitere Versuchsphase. Der Regierungsrat hat sich unter dem Vorbehalt, dass eine Einführung von E-Voting im Kanton Zürich eine politische Mehrheit findet, dereinst für einen flächendeckenden Einsatz von E-Voting ausgesprochen (RRB Nr. 299/2018). Aus der Vernehmlassungsvorlage geht jedoch zu wenig hervor, wie und gestützt auf welche Kriterien eine Anpassung oder allenfalls auch Aufhebung der Begrenzung des Elektorats für einen flächendeckenden Einsatz von E-Voting erfolgen kann.

b) Das Sekretariat der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz (SSK) hat den Kantonen am 24. Juni 2021 eine konsolidierte Einschätzung der Fachspezialistinnen und Fachspezialisten der Kantone St. Gallen, Thurgau, Aargau, Graubünden, Basel-Stadt, Freiburg, Neuenburg und Bern zur Vernehmlassungsvorlage zugestellt, auf deren Grundlage die SSK eine eigene Stellungnahme einreichen wird. Die in der Einschätzung enthaltenen Ausführungen sind grundsätzlich in den Fragebogen zu übernehmen.

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 die Schweizerische Bundeskanzlei, Bundeshaus West, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an evelyn.mayer@bk.admin.ch):

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 28. April 2021, mit dem Sie uns den Entwurf der Änderung der Verordnung über die politischen Rechte (VPR, SR 161.11) und der Verordnung der BK über die elektronische Stimmabgabe (SR 161.116) zur Vernehmlassung zugestellt haben. Wir danken Ihnen für die Einladung und äussern uns wie folgt:

Wir begrüssen die geplanten Änderungen der Verordnung über die politischen Rechte und der Verordnung der BK über die elektronische Stimmabgabe zur Umsetzung der Neuausrichtung des Versuchsbetriebs. Nachdem der Bundesrat im Juni 2019 einstweilen darauf verzichtet hat, die rechtliche Grundlage für eine Überführung von E-Voting in den ordentlichen Betrieb zu schaffen, befürwortet der Regierungsrat eine

Weiterführung des Versuchsbetriebs. Dies ermöglicht den Kantonen unter Vorbehalt der erteilten Grundbewilligung durch den Bundesrat, erstmalig ein vollständig überprüfbares E-Voting-System einzusetzen.

Der Versuchsbetrieb dient der Überprüfung, ob in der Schweiz ein vollständig überprüfbares System zur elektronischen Stimmabgabe erfolgreich und sicher eingesetzt werden kann. Aus der Vernehmlassungsvorlage geht jedoch zu wenig hervor, wie und gestützt auf welche Kriterien eine Anpassung oder allenfalls auch eine Aufhebung der Begrenzung des Elektorats erfolgen kann. Aus Sicht des Kantons Zürich besteht die Gefahr, dass der Versuchsbetrieb trotz erfolgreichem und sicherem Einsatz in einigen Kantonen über mehrere Jahre hinweg unverändert, d. h. ohne Anpassung der Begrenzung des Elektorats, aufrechterhalten wird. Der Regierungsrat hätte es begrüsst, wenn die Begrenzung des Elektorats direkt in Art. 27f VPR zeitlich befristet worden wäre.

Der erläuternde Bericht zur Vernehmlassung führt in Kapitel 4 die finanziellen Auswirkungen der Massnahmen zur Verbesserung der Sicherheit von E-Voting für Bund, Kantone und andere Akteure aus. Der Regierungsrat teilt die Einschätzung, dass eine Finanzierung der Einführung von E-Voting langfristig nur dann sichergestellt werden kann, wenn sich der Bund vermehrt an den Kosten der Kantone beteiligt.

Abschliessend verweisen wir für weitere Bemerkungen auf den Fragebogen zum Vernehmlassungsverfahren, der diesem Schreiben beiliegt.

II. Mitteilung an die Konferenz der Kantonsregierungen, Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, 3001 Bern, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli