

Regierungsratsbeschluss

vom 17. Februar 2009

Nr. 2009/249

E-Voting für Auslandschweizer; Beteiligung an der Beherbergungslösung ‚Zürich/Unisys‘

1. Ausgangslage

1.1 Begriff und gesetzliche Grundlagen

Unter e-Voting wird das Abstimmen und Wählen per Internet verstanden. Dabei kommen hoch entwickelte Sicherheitstechnologien zur Wahrung des Wahl- und Abstimmungsgeheimnisses und zum Schutz vor kriminellen Zugriffen (Hacking) zum Einsatz.

Am 21. Juni 2002 haben die eidgenössischen Räte die notwendigen Gesetzesgrundlagen für die Durchführung von rechtlich verbindlichen Versuchen mit e-Voting geschaffen, indem sie die Teilrevision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR, SR 161.1) verabschiedet haben. Diese Gesetzesgrundlagen ermöglichen es dem Bundesrat, im Einverständnis mit den Kantonen örtlich, zeitlich und sachlich begrenzte Versuche mit e-Voting zuzulassen (Art. 8 a BPR). Der Bundesrat informierte die kantonalen Regierungen mit einem Kreisschreiben vom 20. September 2002. Am 23. März 2007 haben die eidgenössischen Räte eine Revision der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte verabschiedet, welche die Kantone verpflichtet, bis zum 30. Juni 2009 die kantonalen Umsetzungsnormen für die Harmonisierung oder Zentralisierung der Stimmregister für Auslandschweizer zu erlassen.

Damit sollten die Grundlagen geschaffen werden, um e-Voting für Auslandschweizer technisch und organisatorisch zu ermöglichen.

Nebst den Pilotkantonen Genf, Neuenburg und Zürich haben die meisten Kantone bis Ende 2008 die rechtlichen Voraussetzungen für die versuchsweise Einführung von e-Voting geschaffen. Der Kanton Solothurn hat die gesetzlichen Grundlagen für Versuche mit e-Voting im Rahmen der Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte vom 28. Januar 2004 (§ 91^{bis} GpR) sowie hinsichtlich der Stimmregisterharmonisierung mit der Verordnung über die Harmonisierung amtlicher Register vom 12. März 2008 geschaffen (§§ 1 Abs. 2 b, 3, 4).

In der Volksabstimmung vom 8. Februar 2009 haben sich die Stimmenden im Kanton Genf für eine Vorlage ausgesprochen, welche die definitive Einführung der Stimmabgabe per Internet (e-Voting) vorsieht.

1.2 Pilotversuche und erweiterte Versuchsphase

Nach einer ersten Etappe mit erfolgreich durchgeführten Pilotversuchen in den drei Kantonen Genf, Neuenburg und Zürich hat sich der Bundesrat am 31. Mai 2006 für die Einführung von e-Voting in

Etappen ausgesprochen (vgl. [Evaluationsbericht vom 31. Mai 2006](#)). Damit begann ein neuer Schritt, die erweiterte Versuchsphase, welche zur Hauptsache folgendes vorsieht:

- weitere Kantone können sich an Versuchen mit e-Voting beteiligen;
- 2007–2011 bleibt die Zahl der elektronisch Abstimmenden auf 10 Prozent der Wählerschaft beschränkt;
- nach fünf pannenfreien und erfolgreichen Versuchen mit e-Voting kann ein Kanton den Bundesrat um eine erweiterte Bewilligung für Versuche mit e-Voting ersuchen;
- es sollen die Voraussetzungen für einen funktionstüchtigen Einbezug der Auslandschweizer in Versuche mit e-Voting geschaffen werden.

1.3 Politische Vorstösse

Der Auslandschweizererrat hat im August 2007 vom Bund die Einführung von e-Voting für Auslandschweizer spätestens bis zu den Nationalratswahlen 2011 gefordert. Begründet wird diese Forderung insbesondere mit der häufig unzuverlässigen Zustellung der Wahl- und Abstimmungsunterlagen ins Ausland und der darauf folgenden Erschwerung oder gar Verunmöglichung der Ausübung des Stimmrechts. Im Bundesparlament wurde das Thema am 23. 3. 2007 mit einer Motion von Susanne Leutenegger Oberholzer aufgegriffen, welche den Bundesrat beauftragt, alle erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, um die Kantone zu einer raschen Einführung des E-Votings aufzurufen und ihnen diese Einführung zu erleichtern. Dabei sollen insbesondere die Interessen der rund 110'000 Auslandschweizer an der demokratischen Mitsprache berücksichtigt werden. Der Bundesrat hat die Motion in seiner Antwort vom 30.5.2007 abgelehnt, indem er auf den flächendeckenden, systematischen Umbau der Infrastrukturen und den benötigten Support seitens der Kantone und Gemeinden hinwies; die Motion wurde im Plenum noch nicht behandelt. Auf kantonaler Ebene bildete e-Voting Teil der von Kantonsrat Stefan Hug eingereichten Motion vom 7. November 2001 ‚Rechtliche und organisatorische Voraussetzungen für E-Government‘. Der Vorstoss wurde vom Kantonsrat am 27. März 2002 als Postulat überwiesen und mit dem Geschäftsbericht 2005 als erledigt abgeschlossen.

1.4 Interkantonale Koordinationsgruppe

Ende 2007 hat die Bundeskanzlei die Kantone zur Bildung einer Koordinationsgruppe für die Vorbereitung der kantonalen Ausführungsgesetzgebungen zur kantonsweiten Harmonisierung der Stimmregister für Auslandschweizer und zur Vorbereitung möglicher Beherbergungslösungen eingeladen. Im Jahre 2008 hat die Koordinationsgruppe unter der Leitung der Bundeskanzlei die juristischen, organisatorischen und technischen Aspekte geprüft, mögliche Formen der Zusammenarbeit erörtert und Lösungsmodelle und Vorgehensweisen erarbeitet. Nach dem Zeitplan wäre es möglich, e-Voting im Jahre 2011 oder 2012 praktisch zeitgleich in den am Projekt beteiligten Kantonen und sprachübergreifend für Auslandschweizer anzubieten. Nun liegt es an den Kantonen, zu entscheiden, ob und an welchem e-Voting-System sie sich beteiligen wollen.

2. Erwägungen

2.1 Beherbergungsangebote der Pilotkantone

Der Bund hat die drei Pilotprojekte massgeblich mitfinanziert, weshalb sich die betreffenden Kantone verpflichten mussten, ihre Systeme auch anderen Kantonen zur Verfügung zu stellen. Die

Pilotkantone Zürich und Neuenburg bieten eine Lösung für jene Kantone an, welche die Stimmregister für Auslandschweizer harmonisieren. Zürich und Neuenburg unterscheiden sich voneinander dadurch, dass in Zürich über eine Schnittstelle (View) zwischen den Stimmregistern aller Gemeinden und dem Kanton kommuniziert werden kann, derweil in Neuenburg die Software der Gemeinden eine Funktionalität enthält, welche die bezeichneten kommunalen Stimmregisterdaten in das vom Kanton verlangte Standardformat umwandelt und in ein kantonales Stimmregister übermittelt. Der Kanton Genf bietet eine Lösung auf der Basis ‚Zentralisierung‘ an.

Der Kanton Basel-Stadt hat sich bereits für einen Beherbergungsvertrag mit dem Kanton Genf entschieden. Die Vertreter der Kantone Bern, Fribourg, Schaffhausen, St. Gallen, Graubünden, Aargau, Thurgau und Solothurn in der Koordinationsgruppe favorisieren das System des Kantons Zürich, welches von der Firma Unisys betrieben wird und im Rechenzentrum der Justizdirektion des Kantons Zürich aufgestellt ist (Housing). Somit können verschiedene Synergien genutzt werden. Der Anschluss an das System des Kantons Zürich steht für den Kanton Solothurn im Vordergrund, weil Zürich über ähnliche dezentrale Strukturen verfügt und dasselbe Abstimmungs- und Wahlsystem (WABSTI) wie der Kanton Solothurn einsetzt. Die Stimmregister werden ebenfalls dezentral geführt. Die Stimmregisterdaten der Gemeinden werden vor jedem Urnengang in ein virtuelles Stimmregister für die elektronische Stimmabgabe zusammengezogen. Überdies ist in WABSTI eine Schnittstelle für die elektronische Urne vorhanden, so dass die Stimmen der Auslandschweizer elektronisch übernommen werden können. Ein weiterer Vorteil besteht darin, dass die Vorlagen nur einmal in WABSTI erfasst werden müssen und danach ins e-Voting-System exportiert werden können. Das e-Voting-System des Kantons Zürich wird vom Kanton Zürich in einer speziellen Sicherheitsumgebung betrieben, es erfüllt die Sicherheitsstandards und alle Auflagen des Bundes. Spezielle Identifikations- und Kontrollmodule identifizieren und authentifizieren die Nutzer und überprüfen deren Stimmberechtigung. Die Kontrolle des Doppelstimmverbots erfolgt sowohl bei den elektronischen als auch bei den Korrespondenzstimmen. Der Kanton Zürich hat Stand Ende 2008 e-Voting-Abstimmungen mit Stimmberechtigten aus 13 Gemeinden reibungslos durchgeführt und plant im 2009 den Einbezug der Auslandschweizer aus 13 Gemeinden und im 2010 den Einbezug der Auslandschweizer aus allen 158 Gemeinden des Kantons Zürich.

2.2 Beherbergungslösung ‚Zürich/-Unisys‘

Die Firma Unisys stellt ihr e-Voting-System den interessierten Kantonen so zur Verfügung, dass die registrierten Auslandschweizer elektronisch, d.h. über Internet abstimmen und – sofern erwünscht – auch wählen können. Es handelt sich dabei um ein System, welches mit möglichst wenig Anpassungen für unseren Kanton eingesetzt werden kann. Nach den Kostenberechnungen von Unisys vom 12. Dezember 2008 haben die Kantone mit Investitionskosten von insgesamt Fr. 240'000.-- für das Grundmodell ‚Beherbergung von Auslandschweizern bei eidgenössischen Volksabstimmungen‘ zu rechnen. Falls sämtliche acht Kantone bei diesem System mitmachen, hat der Kanton Solothurn je nach Kostenschlüssel mit einem Kostenanteil von Fr. 22'440.-- bis Fr. 30'000.-- zu rechnen (bei einer halb linear/halb proportionalen bzw. einer rein linearen Kostenverteilung). Zu diesen Grundkosten hinzu kommen pro Kanton und Volksabstimmung weitere Fixkosten von Fr. 5'000.-- sowie die Kosten für den Druck der Stimmrechtsausweise in einem zertifizierten Druckzentrum, Verpackung und Versand des Stimmmaterials sowie für das Sicherheitspapier Hydam, welches für den PIN-Code zu verwenden ist, sowie allfällige kantonsspezifische Wünsche. Der Internetauftritt für die an der Beherbergungslösung beteiligten Kantone könnte mit Ausnahme des Logos und der IP-Adresse einheitlich gestaltet werden, so dass sich die Kantone die Kosten teilen

könnten. Der Kanton Zürich stellt überdies seine Help-Desk für Anfragen von Auslandschweizern auch anderen Kantonen zur Verfügung. Die acht interessierten Kantone können nun bis zum 3. März 2009 erklären, ob sie am Aufbau der gemeinsamen Beherbergungslösung ‚Zürich/-Unisys‘ teilnehmen wollen. Macht ein Kanton nicht mit, erhöhen sich die Kosten für die anderen Kantone in entsprechender Weise.

2.3 Etappiertes Vorgehen

Nebst der Forderung der Auslandschweizer, welche von e-Voting profitieren können, gibt es weitere Gründe, mit der versuchsweisen und etappierten Einführung von e-Voting im Kanton Solothurn zu beginnen. E-Voting bildet Teil der vom Bund und den Kantonen im 2007 verabschiedeten e-Government Strategie Schweiz. Die Realisation eines Projektes ist äusserst komplex und benötigt eine lange Vorbereitungszeit sowie organisationsübergreifende Koordination.

Das Abstimmen per Internet dürfte in einigen Jahren von den Stimmenden als eine Selbstverständlichkeit betrachtet werden. E-Voting könnte neue, insbesondere junge Wählerschichten mobilisieren, die Stimmbeteiligung erhöhen und die Demokratie beleben. Die fortschrittlichen Kantone werden e-Voting einführen, die anderen Kantone werden nicht mehr abseits stehen können. Eine Eigenentwicklung eines e-Voting-Systems fällt aufgrund der in Millionenhöhe zu erwartenden Investitionskosten und der benötigten personellen Ressourcen ausser Betracht.

Mit der Beteiligung am bestehenden System und der mit anderen Kantonen gemeinsamen Beherbergungslösung in Zürich entfallen hohe Entwicklungskosten. Überdies können die Anpassungskosten unter den Kantonen geteilt werden. Von Vorteil ist weiter, dass das Projekt zusammen mit den anderen Kantonen geplant und koordiniert realisiert werden kann. Der Kostenanteil für den Kanton Solothurn kann im Rahmen des ordentlichen Investitionsbudgets für Informatikanwendungen finanziert werden. Die Datenplattform für das virtuelle Stimmregister der Auslandschweizer im Kanton kann vom Amt für Informatik und Organisation (AIO) aufgebaut werden, so dass den Gemeinden abgesehen von der elektronischen Dateneingabe keine Zusatzaufwendungen erwachsen. Die Druck-, Verpackungs- und Versandkosten für das Stimm-material der Auslandschweizer können vom Globalbudget der Drucksachenverwaltung aufgebracht werden.

Mit dem relativ beschränkten Kreis der Auslandschweizer (Anzahl im Kanton Solothurn per Ende 2008: 2'259) ist es möglich, e-Voting zunächst versuchsweise und etappiert einzuführen. Um Synergien zu nutzen, soll sich der Kanton Solothurn in enger Koordination mit anderen interessierten Kantonen an der Beherbergungslösung ‚Zürich/Unisys‘ beteiligen. Über eine allfällige flächendeckende Einführung wird aufgrund der Erfahrungen und der aktualisierten Kosten- bzw. Nutzen-Überlegungen erst später entschieden.

3. **Beschluss**

3.1 E-Voting ist zunächst versuchsweise und vorerst nur für Auslandschweizer einzuführen.

3.2 Zu diesem Zweck beteiligt sich der Kanton Solothurn an der Beherbergungslösung ‚Zürich/Unisys‘.

- 3.3 Die Staatskanzlei wird beauftragt, das Projekt in Zusammenarbeit mit dem Amt für Informatik und Organisation sowie mit der interkantonalen Koordinationsgruppe vorzubereiten und zu realisieren.



Andreas Eng
Staatschreiber

Verteiler

Amt für Informatik und Organisation
Staatskanzlei (Eng, Stu)
Kantonale Drucksachenverwaltung
Bundeskanzlei, Sektion Politische Rechte, 3003 Bern