

Regierungsratsbeschluss

vom 4. Juni 2013

Nr. 2013/1030

Vote électronique: Strategie zur Weiterentwicklung des Systems und Pilotvorhaben zur Ausdehnung der VE-Versuche; Unterzeichnung der Absichtserklärung des Consortiums

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat genehmigte das Projekt zur Durchführung von Versuchen mit Vote électronique (VE) für die stimmberechtigten Auslandschweizer mit Regierungsratsbeschluss vom 17. Februar 2009 (RRB 2009/249) und beauftragte die Staatskanzlei mit der Planung und Durchführung von VE-Abstimmungen. Im September 2010 konnten die in den 3 Pilotgemeinden Solothurn, Zuchwil und Erlinsbach zu VE zugelassenen Auslandschweizer erstmals elektronisch abstimmen. Seit November 2010 können alle im Kanton Solothurn registrierten und in einem EU- oder Mitgliedstaat des Wassenaar-Abkommens wohnenden Auslandschweizer ihre Stimme elektronisch abgeben. Bisher hat die Staatskanzlei 8 VE-Abstimmungen erfolgreich durchgeführt. Fast jeder Fünfte der zu VE zugelassenen Stimmberechtigten hat seine Stimme elektronisch abgegeben. Bei den Stimmberechtigten im Ausland wird die Möglichkeit der elektronischen Stimmabgabe wegen den oft lange dauernden Postwegen sehr geschätzt.

2. Zusammenarbeit im Consortium Vote électronique

Im Jahre 2009 haben sich die 7 Kantone Freiburg, Solothurn, Graubünden, Schaffhausen, St. Gallen, Aargau und Thurgau zum Zweck der Vorbereitung der VE-Versuche und zur gemeinsamen Nutzung des VE-Systems des Kantons Zürich zu einem Consortium zusammengeschlossen (Consortiumsvertrag vom 1. Juli 2009). Mit RRB 2009/1259 vom 30. Juni 2009 genehmigte der Regierungsrat den Beitritt des Kantons Solothurn zum Consortium und ermöglichte damit die Durchführung von VE-Abstimmungen auf dem von der Unisys AG für den Kanton Zürich entwickelten System. Die Wahl- und Abstimmungsverantwortlichen der beteiligten Kantone arbeiten seither als gleichberechtigte Partner zusammen. Sie planen und koordinieren die VE-Urnengänge und teilen die Kosten des Betriebs nach dem vereinbarten Kostenschlüssel auf. Die Zusammenarbeit im Consortium hat sich sehr bewährt und soll bei den kommenden Abstimmungen und den bevorstehenden Nationalratswahlen 2015 weitergeführt werden.

Der Kanton Zürich hatte Ende 2011 seine VE-Versuche vorläufig eingestellt, plant nun aber die Wiederaufnahme der VE-Versuche für die stimmberechtigten Auslandschweizer. Der Kanton Zürich arbeitet in der Arbeitsgruppe mit und wird dem Consortium per 1. Januar 2014 beitreten.

Es ist daher eine Vertragsanpassung geplant, welche den Kanton Zürich als weiteren Consortiumskanton in den Vertrag aufnimmt. Gleichzeitig soll der Vertragszweck im Hinblick auf die geplante Ausdehnung der VE-Versuche auf die in den Consortiumskantonen wohnhaften Stimmberechtigten schrittweise erweitert und eine neue Berechnungsbasis für die Kostenteilung vereinbart werden (massgebend soll die Gesamtzahl der Stimmberechtigten im Kanton sein).

3. Entwicklungsstrategie des Consortiums

Um die Planung und Zusammenarbeit im Consortium und die Kontinuität der VE-Versuche zu gewährleisten und die organisatorischen und finanziellen Mittel für die nötigen Anpassungen des VE-Systems sicherzustellen, haben sich die Consortiumskantone zu einer gemeinsamen Strategie zu bekennen. Im Hinblick auf die bevorstehenden Nationalratswahlen 2015 sind die definierten Ziele und das Vorgehen von den politischen Entscheidungsträgern der Kantone mitzutragen. Die Vertreter der Consortiumskantone haben deshalb am 28. März 2013 eine Strategie zur Weiterentwicklung des gemeinsam genutzten Vote électronique-Systems und zur Ausdehnung der VE-Versuche auf weitere Stimmberechtigte in ihren Gemeinden definiert (Bericht zur Strategie Consortium Vote électronique vom 28.3.2013). Die in Ziffer 1.2 des Berichtes enthaltenen Leitsätze sollen für die Weiterführung des Betriebs im Rechenzentrum des Kantons Zürich und für die Weiterentwicklung des VE-Systems mit erweitertem Elektorat massgebend sein.

Zur Absicherung dieser gemeinsamen Strategie soll noch vor den Sommerferien 2013 ein Letter of Intent (Absichtserklärung) unterschrieben werden, in dem sich die Consortiumskantone unter Vorbehalt der politischen und finanzhaushaltsrechtlichen Zuständigkeiten zur Fortsetzung der Zusammenarbeit und zur Erweiterung des gemeinsam genutzten VE-Systems verpflichten. Der Staatsschreiber ist deshalb zur Unterzeichnung dieser Absichtserklärung zu ermächtigen.

Mit der gemeinsamen Entwicklungs- und Finanzplanung werden die Rahmenbedingungen für die Fortführung der VE-Versuche und die Weiterentwicklung des VE-Systems definiert und die gemeinsame Finanzierung der Software-Anpassungen und der IT-Infrastruktur sichergestellt (mit dem Beitritt von Zürich wird dieser Kanton als 8. Consortiumspartner die gleiche Verpflichtung übernehmen).

Die Erweiterung des Systems ist in zwei Entwicklungsetappen geplant:

Entwicklungsphasen	Zugelassenes Elektorat eidg. Urnengänge ¹	Entwick- lungs- und Betriebszeit- räume	Entwicklung
1. Generation	30 %	<i>Betrieb:</i> 2009–2014	Angebot von VE für Auslandschweizer der Consortiumskantone. Betrieb des aktuellen ² VE-Systems.
2. Generation 1. Entwicklungsetappe	50 %	<i>Entwick- lung:</i> 2013–2014 <i>Betrieb:</i> ab 2015	Entwicklung eines VE-Systems, das für 50% des kantonalen Elektorats eingesetzt werden kann und das nach derzeitiger Norm behindertengerecht ist. Dafür sind folgende Entwicklungen notwendig: – Technologische Erneuerung der VE-Software (neue Softwarestandards) – Einführen von Code-Voting³ – Entwicklung barrierefreies VE-System – Erneuerung IT-Infrastruktur (Rechenzentrum)

¹ Zugelassenes VE-Elektorat gemäss eidgenössischer Verordnung über die politischen Rechte (VPR)

² VE-Software des Consortiums Stand 2012, IT-Infrastruktur Rechenzentrum Direktion Justiz und Inneres Kanton Zürich

³ Verfahren zur Verifizierung von Stimmabgabe durch Übermittlung und Prüfung einmaliger und eindeutiger Codes zwischen E-Voting-Server und E-Voting-Client.

Entwicklungsphasen	Zugelassenes Elektorat eidg. Urnengänge ¹	Entwick- lungs- und Betriebszeit- räume	Entwicklung
2. Generation 2. Entwicklungsetappe	100 %	<i>Entwick- lung:</i> 2016–2017 <i>Betrieb:</i> ab 2018	Weiterentwicklung eines VE-Systems, das für 100% des kantonalen Elektorats eingesetzt werden kann. Dafür sind folgende Entwicklungen notwendig: – Einfügen technischer Kontrollkomponenten zur Verifizierbarkeit der Resultatermittlung – Ausbau IT-Infrastruktur (Rechenzentrum)

Das System 2. Generation wird die von der Bundeskanzlei geforderten Voraussetzungen erbringen für den Einsatz mit erweitertem Elektorat. Damit werden die neusten Erkenntnisse und die in der Roadmap Bund/Kantone definierten Massnahmen im Bereich Sicherheit in zwei Etappen umgesetzt (Einführung von Code-Voting zur Verifizierbarkeit der Stimmabgabe, Anforderungskatalog Druckereien, sicheres VE für Menschen mit Behinderungen etc.). Die Standards für die Sicherheit und das Risikomanagement und für die Überprüfungen/Kontrollen werden mit den Anpassungen gebührend berücksichtigt.

Die Ausbreitung von Vote électronique auf die Stimmberechtigten in den einzelnen Consorti-
umskantonen wird jeweils nach eigener Planung der Kantone schrittweise (mit 3-5 Pilotgemein-
den) und nach den in der Strategie definierten Etappen erfolgen. Eine solche Etappierung ent-
spricht auch dem in der gemeinsamen strategischen Planung des Bundes und der Kantone for-
mulierten Prinzip der sicheren und kontinuierlichen Ausbreitung von VE.

Aus der strategischen Planung zur Weiterentwicklung und Ausbreitung von Vote électronique hat das Consortium eine entsprechende Investitionsplanung für das VE-System erarbeitet (Ziff. 8.2 des Strategieberichtes).

Die Consorti-
umskantone werden die Weiterentwicklung des VE-Systems gemäss vereinbartem Kostenverteiler (Anzahl Stimmberechtigte im Kanton) gemeinsam finanzieren. Die finanziellen Mittel, welche der Kanton Solothurn zur VE-Weiterentwicklung beizutragen hat, sind im IAFP und in der Mehrjahresplanung der IT-Investitionskredite enthalten.

4. Vote électronique im Kanton Solothurn

4.1 Weiterentwicklung von Vote électronique im Kanton Solothurn

Der Kanton Solothurn plant, die VE-Versuche, welche in den vergangenen zwei Jahren erfolg-
reich mit Auslandschweizern durchgeführt wurden, fortzusetzen und im Rahmen der Vorgaben
des Bundes kontinuierlich auch auf die im Kanton wohnhaften Stimmberechtigten auszuweiten.
Der politische Wille dazu wurde anlässlich der Erheblicherklärung des Auftrags Fabian Müller
vom 7. Dezember 2010 (Schaffung der rechtlichen Grundlagen für die definitive Einführung von
e-Voting) im Kantonsrat unterstrichen (RRB Nr. 2011/1533 vom 28. Juni 2011; KRV vom 2. No-
vember 2011, S. 645 ff.).

Der gemeinsamen Strategie Bund/Kantone¹ folgend (s. dazu Ziff. 5), plant der Kanton Solothurn die Ausdehnung von Vote électronique ebenfalls schrittweise und kontrolliert in Etappen. Wie in den anderen Consortiumskantonen soll VE den Auslandschweizern auch bei den Nationalratswahlen im Jahre 2015 ermöglicht werden. Spätestens mit der Einführung des VE-Systems der 2. Generation (ab 2015) soll im Weiteren auch den Solothurner Stimmberechtigten im Rahmen eines zweiten Pilotprojektes die Möglichkeit eröffnet werden, elektronisch abzustimmen. Ziel und Zweck des Projektes ist es, während einer Pilotphase die Urnengangsprozesse mit ein paar Pilotgemeinden zu erproben. Erste Projektierungsarbeiten dazu werden im 2013 oder spätestens im 2014 aufgenommen. Dieses Vorgehen entspricht der Strategie, welche im Rahmen des Consortiums mit den anderen Kantonen erarbeitet wurde.

4.2 Roadmap Vote électronique

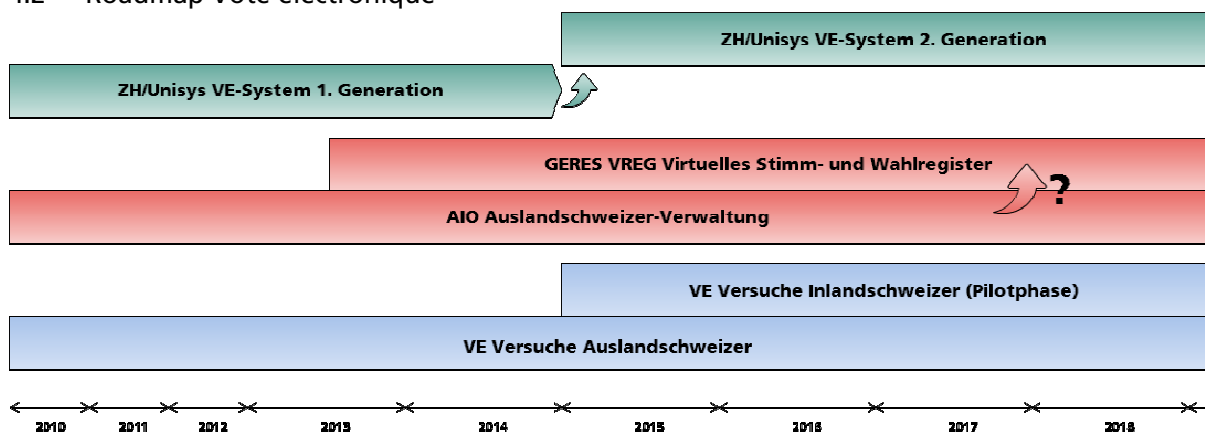


Abbildung: Roadmap Vote électronique

Die Grafik zeigt drei Entwicklungslinien: Die Entwicklung des Unisys VE-Systems (grün), die Entwicklung des Stimmregister-Systems (rot) und die Entwicklung des VE-Projekts im Kanton Solothurn (blau).

Zu dieser Planung hat sich der Kanton Solothurn gegenüber dem Bund und den anderen Consortiumskantonen zu bekennen und darauf hinzuwirken, dass die Nationalratswahlen im 2015 mit VE durchgeführt werden können. Die Staatskanzlei wird gestützt auf den vorliegenden Beschluss das Projekt zur Ausweitung der VE-Versuche vorantreiben und voraussichtlich ab 2015 - je nach Projektfortschritt - VE-Versuche mit den Stimmberechtigten der Pilotgemeinden durchführen.

Die Realisierung von e-Voting, die Erweiterung des VE-Systems und der Pilotbetrieb basierend auf der technischen Plattform GERES ist im IAFP vom 2. April 2013 enthalten (RRB Nr. 2013/634, vgl. S. 30).

4.3 Pilotvorhaben VREG

Für die geplante Ausweitung der Versuche auf die Stimmberechtigten in den Pilotgemeinden muss zunächst die notwendige Infrastruktur für den Datentransfer von den Stimmregistern der Gemeinden zum Kanton geschaffen werden. Dafür dient die Plattform GERES mit einem spezifischen VE-Register-Modul (VREG). Die Datenhoheit über die Stimmregister bleibt dabei unangetastet bei den Gemeinden. Zur Realisation des virtuellen Stimmregisters VREG ist im 2013 ein Unterprojekt unter der Führung des Leiters der Stabsstelle E-Government geplant. Auf Gemeinde-seite haben sich die Wahl- und Abstimmungsverantwortlichen aus 5 Pilotgemeinden bereit erklärt, im Projekt mitzuwirken (Solothurn, Zuchwil, Mümliswil-Ramiswil, Olten und Erlinsbach).

¹ Strategische Planung Vote électronique der Bundeskanzlei und der Schweizer Staatsschreiberkonferenz (Roadmap) vom April 2011 und Ergänzung der strategischen Planung vom März 2013 (Roadmap plus)

Sie werden die aktuellen Stimmregisterdaten an einem bestimmten Stichtag vor einem Vote électronique-Urnengang an das virtuelle Stimmregister des Kantons liefern. Die Staatskanzlei bereitet die Stimmregisterdaten für Vote électronique auf und übernimmt diese in das VE-System. Jene Gemeinden, die an den VE-Pilotversuchen teilnehmen, müssen daher über eine bereits implementierte Schnittstelle zwischen ihrem Stimmregister und der Plattform GERES verfügen.

Im Rahmen eines weiteren Unterprojektes ist vorgesehen, eine Schnittstelle zwischen dem VE-System und WABSTI zu schaffen, welche den Export der Vorlagen ins VE-System und den Import der Ergebnisse ins Wahl- und Abstimmungssystem ermöglicht. Jene Consortiumskantone, welche WABSTI für Wahlen und Abstimmungen einsetzen (TG, SH, ZH, SO), werden die technischen Anpassungen für diese Schnittstelle gemeinsam realisieren und finanzieren.

Für die bisherigen VE-Versuche mit den Auslandschweizern wurde vom Amt für Informatik und Organisation (AIO) eine Web-Applikation entwickelt, welche es den Gemeinden ermöglicht, das Stimmregister für die Auslandschweizer in dieser zentralen Applikation zu führen. Diese Applikation wird weiterhin als zentrales Stimmregister für die Solothurner Auslandschweizer dienen.

Nach Abschluss der 2. Versuchsphase wird die Staatskanzlei dem Regierungs- und Kantonsrat einen Bericht über die Pilotversuche und die mögliche Ausbreitung von VE auf weitere Gemeinden bzw. Stimmberechtigte des Kantons zum Entscheid vorlegen.

5. Gemeinsame Strategie Bund/Kantone

Bundesrat und Parlament haben sich im März 2007 für eine schrittweise Einführung der elektronischen Stimmabgabe ausgesprochen und die nötigen Rechtsgrundlagen geschaffen. Das Projekt ‚Vote électronique‘ (VE) ist in die vom Bundesrat am 24. Januar 2007 verabschiedete nationale E-Government-Strategie Schweiz eingebettet und gilt als priorisiertes Vorhaben. Die Bundeskanzlei ist damit beauftragt, die Koordination der kantonalen VE-Projekte sicherzustellen und ist für das Bewilligungsverfahren und für die Kontrolle der Einhaltung der bundesrechtlichen Anforderungen zuständig.

Nach der Strategie ‚Vote électronique‘ des Bundesrates sollen künftig die Bürgerinnen und Bürger auch auf elektronischem Weg abstimmen und wählen können (Legislaturplanung des Bundesrates 2011-2015, S. 23). Im dritten Bericht des Bundesrates zu Vote électronique 2013 (liegt im Entwurf vor) werden die Zielsetzungen zur Ausbreitung von VE in der Schweiz definiert.

Die gemeinsame Strategie Bund/Kantone zur Weiterentwicklung von VE wird überdies mit einer von der Bundeskanzlei und der Staatsschreiberkonferenz (SSK) im April 2011 verabschiedeten Roadmap bestimmt (sie wurde im März 2013 als Roadmap plus ergänzt). Darin werden die Ziele, Massnahmen sowie Umsetzung und Zeitplan definiert.

Der Nutzen von Vote électronique wird besonders den Stimmberechtigten im Ausland sowie den sehbehinderten Personen zugutekommen, die vom Bund als priorisierte Zielgruppen identifiziert wurden und denen der neue Stimmkanal den grössten Mehrwert bietet.

Mit der elektronischen Stimmabgabe sind insbesondere die folgenden Vorteile verbunden:

- Auslandschweizer sind nicht mehr von der ausländischen Post abhängig.
- Die Stimmberechtigten werden durch den Abstimmungsprozess geführt.
- Die Abgabe ungültiger Stimmen wird verhindert.
- Die Stimmzettel sind nicht mehr auszuzählen; die Wahlbüros werden entlastet.
- Ergebnisse und Statistiken liegen schneller vor.
- Die unabhängige und geheime Stimmabgabe wird für Sehbehinderte mit VE erst möglich.

6. Vorgaben Bund und aktueller Stand der VE-Versuche

Der Bundesrat legte 2006 die **vier Etappen** für Vote électronique fest:

1. Vote électronique bei Abstimmungen
2. Vote électronique bei Wahlen
3. Elektronische Unterschrift für Referendumsbegehren und Volksinitiativen (e-Collecting)
4. Elektronische Unterzeichnung der Wahlvorschläge bei Nationalratswahlen.

Vote électronique wird deshalb von den Kantonen zuerst bei Abstimmungen und prioritär für Auslandschweizer eingeführt und nach einigen Pilotversuchen auch auf Wahlen angewandt.

Die beiden letzten Etappen sind bisher noch nicht realisiert und getestet worden.

Primäres Ziel des Bundes ist es, dass möglichst viele Kantone Erfahrungen mit VE sammeln und sich mit dem neuen Stimmkanal vertraut machen. Die grosse Mehrheit der Auslandschweizer Stimmberechtigten soll bis 2015 (Nationalratswahlen) elektronisch wählen können.

Rund die Hälfte der Kantone haben bisher die elektronische Stimmabgabe für Auslandschweizer eingeführt. Anlässlich der eidgenössischen Volksabstimmung vom 3. März 2013 haben 11 Kantone VE-Versuche durchgeführt. In diesen Kantonen haben bis zu 58,26% der Stimmberechtigten, welche zu VE zugelassen waren und abgestimmt haben, vom zusätzlichen Stimmkanal profitiert.

Die Kantone UR, OW und VS planen im 2013 einen ersten VE-Versuch durchzuführen. Ab 2014 will auch der Kanton VD VE-Versuche starten. Damit sind es bereits **17 Kantone**, welche VE-Versuche durchführen (inkl. ZH, welcher die VE-Versuche ab 2014 wieder aufnehmen wird).

Der Kanton GE machte die elektronische Stimmabgabe seit Mai 2011 bereits mehrere Male allen kantonalen Stimmberechtigten zugänglich. Das Zürcher System kam bei verschiedenen Arten von Wahlen bereits zum Einsatz. Das System wurde sodann auch in verschiedenen Gemeinden für kommunale Abstimmungen und Wahlen erfolgreich eingesetzt. Die 4 Kantone BS, SG, GR und AG boten ihren Auslandschweizer Stimmberechtigten die Möglichkeit der elektronischen Stimmabgabe bereits anlässlich der Nationalratswahlen vom 23. Oktober 2011 an.

Die Durchführung der VE-Urnengänge erfolgt jeweils nur mit Bewilligung des Bundesrates und unter der Koordination und Aufsicht der Bundeskanzlei. Die Stimmrechtsausweise werden gemäss den Vorgaben des Bundes in einem zertifizierten Druckzentrum gedruckt. Die verwendeten Stimmrechtsausweise entsprechen einem für das System Vote électronique vorgegebenen und ebenfalls zertifizierten Standard.

7. Beschluss

Gestützt auf Artikel 82 Absatz 1 Bst. c) der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) und § 91^{bis} des Gesetzes über die politischen Rechte (GpR; BGS 113.111)

- 7.1 Von der am 28. März 2013 von den Vertretern der 7 Kantone des Consortiums beschlossenen Strategie zur Weiterentwicklung des gemeinsam genutzten Vote électronique-Systems und zur Ausdehnung der VE-Versuche auf weitere, in den Consortiumskantonen wohnhafte Stimmberechtigte, wird Kenntnis genommen.
- 7.2 Staatsschreiber Andreas Eng wird ermächtigt, die Absichtserklärung des Consortiums zur Weiterentwicklung von Vote électronique zu unterzeichnen.
- 7.3 Die Staatskanzlei wird mit der Planung und Durchführung des Pilotvorhabens zur Ermöglichung von Vote électronique für die in den Pilotgemeinden registrierten Stimmberechtigten beauftragt.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Staatskanzlei (4, Stu)
Regierungsrat (6)
Amt für Informatik und Organisation
Amt für Finanzen
IGV (6)
Beauftragte für Information und Datenschutz
Staatskanzlei, Vertragsbuch (Ste)