

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

Sitzung vom 17. April 2019

### **398. Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (Überführung der elektronischen Stimmabgabe in den ordentlichen Betrieb), Vernehmlassung**

#### **I. Ausgangslage**

a) Am 19. Dezember 2018 eröffnete der Bundesrat die Vernehmlassung zur Änderung des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1) betreffend die Überführung der elektronischen Stimmabgabe in den ordentlichen Betrieb. Mit der Gesetzesvorlage soll die elektronische Stimmabgabe («E-Voting») als ordentlicher Stimmkanal gesetzlich verankert und die langjährige Versuchsphase beendet werden.

b) Mit der Vorlage sollen die wichtigsten Anforderungen im BPR geregelt werden. Hierzu gehören insbesondere die vollständige Verifizierbarkeit der Stimmabgabe und der Ergebnisermittlung, die Öffentlichkeit von Informationen zum verwendeten System und dessen Betrieb, die Barrierefreiheit sowie die Pflicht der Kantone, für den Einsatz des elektronischen Stimmkanals über eine Bewilligung des Bundes zu verfügen. Die Kantone sollen die Möglichkeit erhalten, für ihre Stimmberechtigten ein Anmeldeverfahren für E-Voting einzuführen. Die Kantone sollen die Stimmunterlagen inskünftig (teilweise) elektronisch zur Verfügung stellen können. Die Kantone können auch nach der Überführung in den ordentlichen Betrieb selber über die Einführung der elektronischen Stimmabgabe entscheiden.

c) Nach der Veröffentlichung des Quellcodes fand vom 25. Februar bis zum 24. März 2019 ein sogenannter öffentlicher Intrusionstest statt, bei dem das von der Schweizerischen Post entwickelte E-Voting-System einer Prüfung unterzogen wurde. Das System soll neben der individuellen auch die vollständige Verifizierbarkeit der elektronischen Stimmabgabe gewährleisten. Im Folgenden ist zwischen den Erkenntnissen aus dem Intrusionstest und der Veröffentlichung des Quellcodes zu unterscheiden. Im Rahmen des Intrusionstests hat das E-Voting-System den Angriffversuchen von internationalen Sicherheitsspezialistinnen und -spezialisten standgehalten. Es wurden verschiedene Verbesserungsvorschläge zur Anpassung an «Best Practices» eingebracht, die aus Sicht der Bundeskanzlei keine erheblichen technischen Risiken begründeten. Gleichzeitig hat die Post den Quellcode ihres E-Voting-Systems veröf-

fentlich. Die Veröffentlichung des Quellcodes und dessen Prüfung durch internationale Sicherheitsspezialistinnen und -spezialisten hat drei kritische Sicherheitslücken aufgezeigt. Zwei Sicherheitslücken betrafen die universelle Verifizierbarkeit des E-Voting-Systems, das erst in Zukunft eingesetzt werden soll. Dieses zukünftige System erfüllt somit noch nicht die gesetzlichen Anforderungen für ein System, zu dem 100% des Elektorates zugelassen werden. Das System kann erst nach der Schliessung der Sicherheitslücken zertifiziert werden. Eine kritische Sicherheitslücke betraf die individuelle Verifizierbarkeit und somit das zurzeit von mehreren Kantonen eingesetzte System der Post. Diese hat daraufhin entschieden, ihr E-Voting-System für den Urnengang vom 19. Mai 2019 nicht einzusetzen, um den Fehler zu beheben. Die Bundeskanzlei hat angekündigt, eine Standortbestimmung vorzunehmen, in deren Rahmen der Zulassungs- und Zertifizierungsprozess für E-Voting-Systeme überprüft wird.

d) Der Regierungsrat hat mit Beschluss Nr. 227/2019 entschieden, in Ergänzung zur Stellungnahme der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) eine eigene Stellungnahme zur Gesetzesvorlage einzureichen, die ihren Schwerpunkt auf technische Aspekte der einzelnen Änderungen legt. Er berücksichtigt in seiner Stellungnahme die Musterstellungnahme der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz (SSK) vom 19. Januar 2019 sowie die Vernehmlassungsantworten der im Kanton Zürich von E-Voting hauptsächlich betroffenen Kreise.

## **2. Stellungnahmen der Konferenz der Kantonsregierungen und der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz**

a) Die KdK verfasste eine grundsätzliche Stellungnahme der Kantone zur Bedeutung der Gesetzesvorlage für die Weiterentwicklung der Digitalisierung, die nach Durchführung der Konsultation bei den Kantonen (RRB Nr. 227/2019) an der Plenarversammlung vom 29. März 2019 zuhanden der Bundeskanzlei verabschiedet wurde.

Die KdK unterstützt die Gesetzesvorlage, die einen klaren rechtlichen Rahmen für die elektronische Stimmabgabe schafft. Sie begrüsst, dass die Gesetzesvorlage den Kantonen den erforderlichen Handlungsspielraum bei der Umsetzung belässt, strenge Vorschriften bei Sicherheit und Transparenz vorsieht und den stetig wachsenden Erwartungen der Bevölkerung nach digitalen Verwaltungsdienstleistungen nachkommt.

b) Die SSK erarbeitete zuhanden der Kantone eine Musterstellungnahme, welche die Gesetzesvorlage in Bezug auf die Anwendung und Umsetzung der elektronischen Stimmabgabe in den Kantonen würdigt. Die SSK verzichtete darauf, die Musterstellungnahme dem Bund einzureichen, sondern überliess es den Kantonsregierungen, deren Bemerkungen in die eigenen Stellungnahmen aufzunehmen.

Die SSK begrüsst die Gesetzesvorlage ebenfalls. Sie erachtet es für die Kantone als sehr wichtig, dass die elektronische Stimmabgabe als ordentlicher dritter Stimmkanal eingeführt werden soll. Mit der elektronischen Stimmabgabe kann die Abgabe ungültiger Stimmen grösstenteils verhindert werden. Die SSK unterstützt die Einführung eines einstufigen Bewilligungsverfahrens des Bundesrates für die elektronische Durchführung von Wahlen und Abstimmungen, die zu einer Entlastung der Kantone führt. Sollte die Einführung der elektronischen Stimmabgabe auf Bundesebene keine politische Mehrheit finden, spricht sich die SSK für eine Weiterführung des laufenden Versuchsbetriebs zu den bestehenden Rahmenbedingungen aus.

### **3. Stellungnahmen der im Kanton Zürich betroffenen Kreise**

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

b) Die zur Vernehmlassung eingeladenen Kreise befürworten im Grundsatz die Schaffung der rechtlichen Grundlagen für die Überführung der elektronischen Stimmabgabe in den ordentlichen Betrieb. Sie begrüssen, dass die Gesetzesvorlage den Kantonen bei der Einführung der elektronischen Stimmabgabe einen Entscheidungsspielraum einräumt. Im Gegenzug weisen die eingeladenen Kreise auf die mit dem Einsatz von E-Voting verbundenen politischen und technischen Risiken hin, die zurzeit nicht abschliessend abschätzbar seien und das Vertrauen der Bevölkerung in die demokratischen Prozesse gefährden könnten. Für sie ist der Nutzen der elektronischen Stimmabgabe bescheiden und der Zeitpunkt für deren Einführung verfrüht, weil es in Bezug auf Sicherheit und Zuverlässigkeit der Systeme noch offene Fragen gebe, eine Volksinitiative für ein Moratorium bei der elektronischen Stimmabgabe in Vorbereitung sei und mit der Schweizerischen Post nur noch eine Anbieterin für Informatikdienstleistungen der elektronischen Stimmabgabe bestehe.

### **4. Stellungnahme des Kantons Zürich**

a) Die mit der Gesetzesvorlage beabsichtigte Überführung der elektronischen Stimmabgabe in den ordentlichen Betrieb deckt sich mit der Haltung des Regierungsrates zu E-Voting (vgl. RRB Nr. 299/2018) und ist deshalb zu begrüssen. Da auch die KdK die Gesetzesvorlage befürwortet, kann sich der Kanton Zürich ihrer Stellungnahme anschliessen.

Auch die in der Musterstellungnahme der SSK enthaltenen Ausführungen können grösstenteils in den Fragebogen zum Vernehmlassungsverfahren mit den Antworten des Kantons Zürich übernommen werden. Nicht zu übernehmen sind die Ausführungen zu Versuchsbetrieb und öffentlichem Intrusionstest, die mittlerweile überholt sind. Der Fragebogen ist weiter zu ergänzen mit zusätzlichen Bemerkungen zum Überprüfungsprozess des Quellcodes als zentrale und wirksame vertrauensbildende Massnahme, zu einer nutzenorientierten Zertifizierung der Betriebsprozesse sowie zur Gewährleistung des Urnenzugangs in Notfällen.

Schliesslich können die Argumente der eingeladenen Kreise grundsätzlich berücksichtigt werden. Nicht zu übernehmen ist der zu wenig differenzierte Einwand, dass der Zeitpunkt für die Einführung der elektronischen Stimmabgabe verfrüht sei. Die Schaffung der rechtlichen Grundlagen für die Überführung der elektronischen Stimmabgabe in den ordentlichen Betrieb steht in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der Einführung eines E-Voting-Systems, die von einer Vielzahl von föderalen Rahmenbedingungen in den einzelnen Kantonen abhängig ist.

b) Der mit den Vernehmlassungsunterlagen zugestellte Fragebogen der Bundeskanzlei, der die detaillierten Antworten des Kantons Zürich enthält und sich auf die Musterstellungnahme der SSK stützt, wird dem Schreiben an die Bundeskanzlei mitgegeben.

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 Bundeskanzlei, Bundeshaus West, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an [beat.kuoni@bk.admin.ch](mailto:beat.kuoni@bk.admin.ch)):

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 19. Dezember 2018, mit dem Sie uns den Entwurf der Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (Überführung der elektronischen Stimmabgabe in den ordentlichen Betrieb) zur Vernehmlassung zugestellt haben. Wir danken Ihnen für die Einladung und äussern uns wie folgt:

Vorab verweisen wir auf die Stellungnahme der Konferenz der Kantonsregierungen vom 29. März 2019, die wir unterstützen. Ergänzend halten wir Folgendes fest:

Wir begrüssen die geplante Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, mit der die rechtlichen Grundlagen für die Verankerung der elektronischen Stimmabgabe als dritten Stimmkanal neben der brieflichen und der Stimmabgabe an der Urne geschaffen werden soll. Sie deckt sich mit unserer Haltung, wie sie im Zusammenhang mit

dem flächendeckenden Einsatz von E-Voting im Kanton Zürich besteht (RRB Nr. 299/2018). Mit der Überführung der elektronischen Stimmabgabe in den ordentlichen Betrieb wird einem breiten Bedürfnis der Bevölkerung nach digitalen Verwaltungsdienstleistungen entsprochen. Gemäss der am 5. März 2019 veröffentlichten, zweiten Nationalen E-Government-Studie ist eine Mehrheit der Bevölkerung der Ansicht, dass E-Voting allen Stimmberechtigten zur Verfügung stehen sollte.

Die geplanten Änderungen am Bundesgesetz über die politischen Rechte verankern die sicherheitstechnischen Anforderungen für den Einsatz von E-Voting-Systemen auf Gesetzesstufe. Wichtig ist der Hinweis, dass mit den Änderungen erst die rechtlichen Grundlagen für den ordentlichen Betrieb von E-Voting geschaffen werden, jedoch damit keine Verpflichtung zur Einführung von E-Voting durch die Kantone einhergeht. Wir begrüssen insbesondere die strengen Sicherheitsanforderungen des Bundes für den Einsatz von E-Voting-Systemen sowie das hierfür vorgesehene Bewilligungsverfahren. Wir erachten es nach den aufgezeigten Lücken am Quellcode des geprüften E-Voting-Systems der Schweizerischen Post als zwingend, dass die dereinst infrage kommenden E-Voting-Systeme den höchsten Sicherheitsanforderungen genügen. Andernfalls könnte das berechnigte Vertrauen der Bevölkerung in die demokratischen Prozesse gefährdet sein. Die Publikation des Quellcodes brachte wesentliche Hinweise zur Verbesserung der Sicherheit. Sie leistete damit einen grösseren Beitrag an die Sicherheit als die durchgeführten Prüfungen der von der Schweizerischen Akkreditierungsstelle (SAS) akkreditierten Zertifizierungsstellen.

Weiter erachten wir es als wichtig, dass die mit den Änderungen geplante Überführung der elektronischen Stimmabgabe in den ordentlichen Betrieb auf Bundesebene breit politisch diskutiert wird. Wir begrüssen es deshalb, wenn die Bundesversammlung die Gelegenheit erhält, sich mit der geplanten Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, aber auch mit parlamentarischen Vorstössen wie der im Nationalrat eingereichten parlamentarischen Initiative «Marschhalt beim E-Voting» (NR-Nr. 18.468) und der im Ständerat eingereichten parlamentarischen Initiative «Ja zu E-Voting, aber Sicherheit kommt vor Tempo» (SR-Nr. 18.427) zu befassen. Für die Kantone ist es unabdingbar, im Zusammenhang mit E-Voting Rechtssicherheit zu erhalten. Sollte die Überführung der elektronischen Stimmabgabe in den ordentlichen Betrieb auf Bundesebene keinen politischen Rückhalt finden, regen wir an, die bestehenden gesetzlichen Grundlagen für den Versuchsbetrieb aufrechtzuerhalten.

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

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:

**Kathrin Arioli**