
Jahreskonferenz SIKOV in Neuchâtel
Seminar zu E-Government, 7. November 2002

E-Voting-Pilotprojekt im Kanton Zürich

Susanne Sorg-Keller
Kommunikationsbeauftragte des Regierungsrates des Kantons Zürich

«Vote électronique» im Kanton Zürich

Die Eckpfeiler für ein elektronisches Wahl- und Abstimmungssystem im Kanton Zürich sind gesetzt, die Ziele sind ehrgeizig: Als erstes wird ein kantonales Stimmregister aufgebaut, zweitens werden verwaltungsintern die Abläufe zur Integration des «Vote électronique» in die bestehende Wahl- und Abstimmungsorganisation neu gestaltet und die Voraussetzungen geschaffen, damit die Stimmabgabe von diversen Geräten wie PC oder Handy aus möglich ist. Bis alle Stimmbürgerinnen und Stimmbürger elektronisch abstimmen und wählen können, wird es allerdings noch mehrere Jahre dauern.

Neben dem Kanton Zürich haben die Kantone Genf und Neuenburg bereits ein Pilotprojekt zur elektronischen Stimmabgabe gestartet. Aus Synergiegründen ist das Zürcher Projekt in das e-Government-wifi!-Projekt integriert. Der Kanton Zürich ist ausgeprägt dezentral organisiert und die Unterschiede zwischen der kleinsten Gemeinde mit 188 Stimmberechtigten und der grössten - der Stadt Zürich - mit 216 000 Stimmberechtigten sind enorm. Das E-Voting-System muss auch auf die Stadt Zürich anwendbar sein, wo rund 30 Prozent der Stimmberechtigten wohnen. Das bedeutet für das Projekt einen grossen Koordinationsaufwand. Von zentraler Bedeutung für das Projekt ist der Aufbau eines kantonalen Stimmregisters mit Sicht auf die kommunalen Datenbanken. Besitzerin der Daten bleibt die Gemeinde, die dem Kanton ein Recht zur Einsichtnahme auf die stimm- und wahlrechtsrelevanten Felder und Tabellen gibt. Die Daten der elektronisch abgegebenen Stimmen werden auf gemeindeeigene Datenbanken übertragen.

Die Stimmberechtigten werden über Internet und - falls die Risikoanalyse dies zulässt - mit dem Handy ihre Stimmen abgeben können. Von den eingesetzten Kommunikationsmitteln wird für die elektronische Demokratie in der Telefonie das grösste Potential prognostiziert, während vom Internet nur noch eine moderate Zunahme erwartet wird. Abstimmungskontrollen, ein Stimmausweis mit Barcode und Nummerncodes und weitere Sicherheitsvorkehrungen werden gewährleisten, dass die Vertraulichkeit und die korrekte Datenübertragung gewahrt sind. Der Wahl- und Abstimmungsprozess wird in zwei Teilsysteme aufgeteilt: Teilsystem

1 ist das e-Voting-System von der Stimmabgabe bis zur Uebergabe an das Wahl- und Abstimmungssystem WABSTI II. Teil 2 ist das Verwaltungs- und Kontrollsystem mit dem entsprechenden Layout, der Identifikation, der Kontrolle und dem Aufbau des Stimmregisters. Der zweite, wichtige Teil des Projekts betrifft demnach die internen Abläufe, die an den neuen elektronischen Zugang angepasst werden müssen, damit diese Daten in die bestehende Organisation integriert werden können.

Das Zürcher Projekt wird von zwei Begleitgruppen assistiert. Die eine stellt die Verbindung zum Bund und den beteiligten Kantonen her, die andere ist zusammengesetzt aus Vertretern zürcherischer Gemeinden und Städte, des Gemeindepräsidentenverbandes und des Gemeindeschreiberverbandes. Eine aktive Mithilfe durch die Gemeinden ist für das Gelingen dieses Projekts eine unerlässliche Voraussetzung, aus diesem Grund sind sie seit dem Projektstart einbezogen in die Entwicklungsarbeiten. Wie wichtig dies war, zeigt sich daran, dass die Gemeinden auch so noch bemängeln, dass sie in die Entscheidungsprozesse nicht einbezogen sind. Da das e-Voting-Projekt ein Bundesprojekt ist, wird auch auf Bundesstufe letztlich über die Machbarkeit entschieden.

Bei der Motivation der Gemeinden sieht die Projektleitung auch einen Risikofaktor: Die Stimmung gegenüber dem Projekt ist in den Gemeinden eher skeptisch, die Einwände betreffen vor allem den technischen Kontrollvorgang an den Urnen. Die Gemeindevertreter fordern, dass der Kontrollvorgang nicht langsamer als bisher ablaufen darf, da sie sonst einen Rückgang der Stimmbeteiligung befürchten. Weiter wird von den Gemeindevertretern gewünscht, dass die Kontrolle mit dem bestehenden Personal an der Urne einfach und schnell realisierbar sein muss, zum Beispiel mit visuellen Kontrollen. Eine erste Beurteilung des Stimmregisterkonzepts hat ergeben, dass die Gemeinden das Up-Date-Verfahren als aufwändiger betrachten als das View-Verfahren – der Projektverlauf wird darüber noch näheren Aufschluss ergeben.

Wer den Anschluss der Gemeinden ans Netz finanziert, ist eine weitere zentrale Frage. Die Akzeptanz in der Pilotphase (aber auch nachher bei einer Generalisierung) wird ohne Zweifel erhöht, wenn der Kanton die Kosten für das Netz und allenfalls für die notwendigen Hard- und Softwarekomponenten übernimmt.

Zudem sind die rechtlichen Grundlagen für die Pilotversuche zu schaffen. (Auf Bundesebene ist Verordnungsänderung in der Vernehmlassung gewesen (Mai 02).) Im neuen kantonalen Gesetz über die politischen Rechte wird die Möglichkeit geschaffen, auf elektronischem Weg abzustimmen und zu wählen. In Paragraph 4 heisst es: „Die politischen Rechte werden persönlich oder schriftlich ausgeübt. Sie können auf elektronischem Weg ausgeübt werden, wenn die technischen und organisatorischen Voraussetzungen erfüllt sind. Der Wille der Stimmberechtigten muss korrekt festgestellt werden können und das Stimmgeheimnis gewahrt bleiben.“ Damit sollen nicht nur das elektronische Wählen und Abstimmen eine rechtliche Grundlage haben, sondern auch die elektronische Unterzeichnung eines Wahlvorschlags, einer Volksinitiative oder eines Volksreferendums.

Zwar ermitteln heute die meisten Gemeinden die Wahl- und Abstimmungsergebnisse mit EDV-Untertützung, allerdings verwenden sie keine einheitliche Software, was einerseits die Kosten für die Programmpflege erhöht und es andererseits verunmöglicht, bei Wahlen und Abstimmungen im Bezirk und im Kanton die Auswertungsergebnisse elektronisch zusammen zu ziehen. Aus Gründen der Verfahrensökonomie, der Beschleunigung und der Sicherheit bei der Ermittlung der Wahl- und Abstimmungsergebnisse rechtfertigt es sich in den Augen des Regierungsrates, eine einheitliche durch den Kanton unterhaltene Software zum Einsatz zu bringen. Denn wenn e-Voting generell eingeführt wird, muss es in allen Gemeinden den Stimmberechtigten als Möglichkeit angeboten werden. Damit sollen die Wahlbüros bei der Uebertragung des Inhalts der Wahl- und Stimmzettel in elektronische Form unterstützt werden. Im gesetzlichen Neuerlass ist vorgesehen, das Programm den zuständigen Behörden kostenlos zur Verfügung zu stellen. Die Gemeinden sind berechtigt, das Programm auch für kommunale Wahlen und Abstimmungen einzusetzen.

Der Kanton Zürich schreibt das ganze Paket – das heisst das e-Voting-System mit den entsprechenden Komponenten, die Hardware und das Betriebskonzept – gemäss Gatt/WTO-Vorgaben aus. Das entsprechende Pflichtenheft ist von den Datenschutzbeauftragten von Bund und Kanton Zürich zu genehmigen vor der Submission. Die Begleitgruppe Kanton/Gemeinden wird zur Vernehmlassung des Pflichtenhefts-Entwurf beigezogen. Die Komplexität der Aufgabenstellung hat zu

einer Verzögerung geführt, sodass der ursprüngliche Meilensteinplan nicht eingehalten werden kann. Vorgesehen ist die Ausschreibung nun im vierten Quartal 2002.

Schlussfolgerungen:

Das Projekt e-Voting ist für den Kanton Zürich eine grosse Herausforderung. Es zeigte sich im Verlauf der letzten Monate, dass die Bewältigung verschiedener Hürden noch mehr Zeit erfordert als anfänglich prognostiziert. Die Schaffung einer gesetzlichen Basis durchläuft den ganzen demokratischen Prozess. Der Einbezug der Gemeinden gestattet keinen zu raschen Projektfortschritt – alle Beteiligten brauchen genügend Zeit für die einzelnen Phasen. Mit erfolgreichen Pilotprojekten soll der Goodwill aller Gemeinden verstärkt werden.

Im Gesamtprojekt – das heisst auf Bundesebene – muss eine offene Diskussion geführt werden über die Einbettung des e-voting in die demokratischen Prozesse der Schweiz. Es ist ja nicht so, dass nur Euphorie herrschte über die elektronische Revolution. Elektronische Prozesse werden dereinst über ein weiteres Instrument verfügen. Damit dieses Instrument – und da im Speziellen das Abstimmen und Wählen im Internet – zu Funktionstüchtigkeit gelangt, müssen noch einige Fragen geklärt werden. Dazu seien drei Punkte herausgegriffen:

1. Kann verhindert werden, dass der Graben zwischen Internet-Benutzenden und Internet-Fernen wächst? Wie kann erreicht werden, dass die neue Technologie Politik-Ferne anspricht? Womit nicht gemeint ist, dass die Politik als Computerspiel mit attraktiven Preisen verkauft werden soll und die Politiker als Talk-Clowns in Chat-Rooms im Internet auftreten sollen. Weil das Internet ein ur-demokratisches Medium ist und alle, die es nur wollen, Originaltexte aufschalten können und die Surfenden auf Original-Quellen zugreifen können, wenn sie sie nur finden, müsste die politische Meinungsbildung eigentlich an Qualität gewinnen.
2. Sogenannte Meinungsumfragen können im Vorfeld von Abstimmungen und Wahlen zum „Demokratie-Ueberdross“ führen, kein Stimmberechtigter will mehrmals zum selben Thema befragt werden.
3. Bei elektronischen Abstimmungen und Wahlen werden im Internet verschiedene Abstimmungs- und Wahlhelfer erscheinen, die versuchen werden, die Meinung der Stimmberechtigten zu manipulieren. Wie auch bei konventionellen Kampagnen auf Papier wird es für den Staat von hohem

Interesse sein, auch im Internet Exzesse zu verhindern. Kann der Staat im Internet die anspruchsvolle Rolle des Guide im politischen Prozess übernehmen, der aufgrund seiner demokratischen Legitimation gerade steht für Authentizität, Glaubwürdigkeit und Vollständigkeit? Und deshalb für die stimmende Bevölkerung eine unentbehrliche Anlaufstelle ist?

Gestützt auf die Versuche und diverse Abstimmungstests in den drei beteiligten Kantonen wird anschliessend der «Vote électronique» generalisiert und basierend auf den Erfahrungen aus dem Kanton Zürich das eidgenössische Stimmregister harmonisiert.