



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

07.1956.01

SiD/STKP071956
Basel, 9. Juli 2008

Regierungsratsbeschluss
vom 8. Juli 2008

Ratschlag

**betreffend Schaffung der gesetzlichen Grundlage für die
elektronische Stimmabgabe:**

**Revision des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz)
vom 21. April 1994**

(Arten der Stimmabgabe, Anpassung des § 6 und Einfügung eines neuen § 8a)

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage	3
2.	Politische Würdigung	3
2.1	Warum heute mit e-Voting-Versuchen beginnen?	4
2.2	Warum soll unser Kanton mit den Versuchen für Auslandschweizer/-innen beginnen?	4
3.	Änderung des Wahlgesetzes	5
3.1	Bundesrechtliche Grundlagen	5
3.2	Gesetzliche Grundlagen für e-Voting in anderen Kantonen	5
3.3	Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz)	5
3.3.1	Neue Fassung § 6 Abs. 1	6
3.3.2	Neuer § 8a	6
3.3.3	Gemeinderecht	7
4.	Schrittweise Umsetzung	7
5.	e-Voting für Auslandschweizer	8
6.	Finanzielle Konsequenzen	8
7.	Antrag	9

1. Ausgangslage

Unter **e-Voting**¹ wird das Wählen und Abstimmen über Internet verstanden. Dabei kommen hoch entwickelte Sicherheitstechnologien zur Wahrung des Abstimmungsgeheimnisses und zum Schutz der Systeme vor kriminellen Zugriffen (Hacking) zum Einsatz. Das Verfahren wird seit dem Jahre 2005 mittels Pilotprojekten unter der Ägide der Bundeskanzlei in den Kantonen Genf, Neuenburg und Zürich getestet². Die bisherigen Tests konnten alle erfolgreich durchgeführt werden. Insbesondere konnten die Machbarkeit und die Sicherheit der Systeme bewiesen werden.

Allerdings konnten die mit e-Voting häufig verbundenen Hoffnungen auf die Mobilisierung neuer Wählerschichten kaum erfüllt bzw. aufgrund der zu kleinen Zahlenreihen statistisch noch nicht bestätigt werden. Die Systeme werden zudem von den Teilnehmenden häufig als kompliziert empfunden und verursachen auf Seiten der Verwaltung relativ hohe Kosten. Der Regierungsrat hat sich **bisher denn auch bewusst zurückhaltend** zur Einführung von e-Voting gezeigt.

Demgegenüber fordern die **Auslandschweizer/-innen** seit einiger Zeit die Einführung von e-Voting. So hat der Auslandschweizerrat (ASR) an seiner Versammlung vom 17. August 2007 die konkrete Forderung an den Bund formuliert, dass für Auslandschweizer e-Voting eingeführt werden müsse. Begründet wird die Forderung insbesondere mit der häufig unzuverlässigen Zustellung der Wahl- und Abstimmungsunterlagen ins Ausland und der daraus folgenden Erschwerung oder gar Verunmöglichung der Ausübung des Stimmrechts³.

Im Bundesparlament wurde das Thema jüngst in der Motion Hutter "Vote électronique für Auslandschweizer" aufgegriffen⁴. Darin wird die Forderung nach e-Voting für Auslandschweizer als unbestritten bezeichnet und mit der Einführung eines zentralen Stimmregisters für Auslandschweizer verbunden. Der Bundesrat hat seine Ablehnung der Motion damit begründet, dass die Kantone bereits mit der aktuellen Revision des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte verpflichtet sind, das Registerwesen für die Auslandschweizer Stimmberchtigten virtuell oder aktuell an einem Ort zu konzentrieren. Damit sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, dass die Kantone dem **laut der bundesrätlichen Antwort berechtigten Anliegen der Auslandschweizer** nachkommen können.

2. Politische Würdigung

Der Regierungsrat schliesst sich der bundesrätlichen Meinung sowohl bezüglich der grundsätzlichen Bejahung des Anliegens als auch des vorgeschlagenen Vorgehens an. Er legt deshalb dem Grossen Rat den Entwurf einer Änderung des Wahlgesetzes vor.

Der Regierungsrat ist der Meinung, dass erstens der Zeitpunkt heute der richtige ist, um e-Voting zu testen und es zweitens angebracht ist, dass sich der Kanton Basel-Stadt mit

¹ Der Bund verwendet für e-Voting offiziell den begrifflich gleichen Ausdruck "Vote électronique", der sich jedoch in der Öffentlichkeit kaum durchsetzen konnte.

² Bundeskanzlei: www.bk.admin.ch/themen/pore/evoting/index.html?lang=de

³ www.aso.ch/de/information/pressemitteilungen/aso-verlangt-abklaerung-1195729048?page=1

⁴ www.parlament.ch/d/cv-geschaefte?gesch_id=20073455

seinen einfachen Strukturen als einer der ersten Kantone anbietet, zusammen mit einem Pilotkanton die Idee der Beherbergung, dh. das Abstimmen auf einem e-Voting-System eines anderen Kantons (siehe unten Ziff. 5), zu prüfen:

2.1 Warum heute mit e-Voting-Versuchen beginnen?

Abgesehen von der Forderung der Auslandschweizer/-innen gibt es noch weitere Gründe, weshalb es dem Regierungsrat wichtig erscheint, heute zumindest mit der versuchsweise bzw. etappierten Einführung von e-Voting zu beginnen. Aufgrund der Erfahrungen der Bundeskanzlei braucht eine neue Art der Stimmabgabe rund **zehn Jahre**, bis diese auch in allen Details genügend geregelt ist. Bis in zehn Jahren - oder wohl noch früher - dürfte es aber von den Stimmenden als eine Selbstverständlichkeit betrachtet werden, dass elektronisch abgestimmt werden kann. Ein als fortschrittlich geltender Kanton wie Basel-Stadt sollte dann nicht mehr abseits stehen.

Eine **etapierte Einführung** empfiehlt sich aber auch aus Gründen des Risikos: Obwohl nach heutigen Erkenntnissen das elektronische Verfahren als sehr viel sicherer gilt als das briefliche, können aufgrund der noch wenigen Erfahrungen erfolgreiche Hackerangriffe nicht völlig ausgeschlossen werden. Es muss also in einer Anfangsphase gewährleistet werden, dass der Abstimmungswille auch bei erfolgreichen Hackerangriffen noch unzweifelhaft festgestellt werden kann. So hat denn der Bundesrat bestimmt, dass kein Versuch für mehr als zehn Prozent der eidgenössischen Stimmberchtigten durchgeführt werden darf. Auf diese Weise kann praktisch ausgeschlossen werden, dass der Wille des Souveräns nicht korrekt ermittelt werden könnte: Statistisch gesehen können im schlimmsten Fall zehn Prozent nicht oder nicht mit absoluter Zuverlässigkeit auswertbare Stimmen eines Kantons ein Abstimmungsergebnis auf eidgenössischer Ebene nicht zum "Kippen" bringen.

2.2 Warum soll unser Kanton mit den Versuchen für Auslandschweizer/-innen beginnen?

Das e-Voting-System des Kantons Genf (wie im übrigen auch diejenigen der beiden anderen Pilotkantone Neuenburg und Zürich) wurde durch den Bund massgeblich mitfinanziert. Deshalb mussten sich die Pilotkantone verpflichten, ihre Systeme auch anderen Kantonen zur Verfügung zu stellen. Der Kanton Genf hat in der Folge im Rahmen der von der Bundeskanzlei koordinierten Arbeiten zu e-Voting das Angebot gemacht, zusammen mit einem interessierten Kanton im Rahmen einer Machbarkeitsstudie zu prüfen, ob und wie es möglich ist, dass er sein e-Voting-System für die Auslandschweizer des anderen Kantons zur Verfügung stellt.

Der Kanton Basel-Stadt hat sich dem Kanton Genf aus mehreren Gründen als Pilot-Kanton für die Prüfung der Machbarkeit der Idee der Beherbergung zur Verfügung gestellt: Zunächst sind es die vergleichbaren und einfachen organisatorischen und technischen Verhältnisse, die eine Zusammenarbeit in einer Anfangsphase begünstigen. Beide Kantone verfügen heute schon über ein zentralisiertes Stimmregister, wohingegen die meisten anderen Kantone noch communal geführte Register kennen. In Basel-Stadt gilt das Stimmrecht für Auslandschweizer/-innen zudem nur auf eidgenössischer Ebene. Wenn der Kanton Genf

unserem Kanton anbietet, für diesen Kreis von Stimmberrechtigten e-Voting durchzuführen, müssen nur minimale Anpassungen vorgenommen werden, da die eidgenössischen Vorlagen in allen Kantonen gleich ausgestaltet sind. Beide Kantone gelten zudem als in Sachen e-Government fortschrittlich und die Bevölkerung ist gegenüber dem Einsatz neuer Technologien grundsätzlich positiv eingestellt. Eine solche Zusammenarbeit zwischen zwei Kantonen entspricht schliesslich der e-Government-Strategie Schweiz⁵, die auf dem Grundsatz "einmal entwickelt, 25 Mal kopiert" beruht.

3. Änderung des Wahlgesetzes

3.1 Bundesrechtliche Grundlagen

Kantone, die e-Voting für Bundesabstimmungen einführen wollen, haben sich einerseits an den bundesrechtlichen Vorgaben zu orientieren und andererseits allenfalls die kantonalen gesetzlichen Grundlagen anzupassen. Vor einem versuchsweisen Einsatz von e-Voting anlässlich einer Bundesabstimmung ist dem Bundesrat ein entsprechendes Gesuch zu unterbreiten.

Der Bund hat die rechtlichen Grundlagen vor allem in einem neuen Artikel 8a des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (BPR)⁶ sowie in den Art. 27a ff der Verordnung über die politischen Rechte vom 24. Mai 1978⁷ geregelt. Diese Rechtsgrundlagen geben dem Bundesrat die Möglichkeit, im Einvernehmen mit interessierten Kantonen und Gemeinden **örtlich, zeitlich und sachlich begrenzte Versuche** zuzulassen. Dabei sind insbesondere die Kontrolle der Stimmberichtigung, die Wahrung des Stimmgeheimnisses und die Erfassung aller Stimmen zu gewährleisten. Systematische Missbräuche müssen ausgeschlossen sein.

Im Weiteren hat der Bund in Art. 5b des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer vom 19. Dezember 1975⁸ die Kantone verpflichtet, die Stimmregister für Auslandschweizer zu zentralisieren bzw. zu harmonisieren. Damit wollte er die Grundlage schaffen, dass **e-Voting für Auslandschweizer technisch und organisatorisch überhaupt möglich** wird.

3.2 Gesetzliche Grundlagen für e-Voting in anderen Kantonen

Nebst den Pilotkantonen Genf, Neuenburg und Zürich haben bis heute bereits elf weitere Kantone⁹ die rechtlichen Voraussetzungen für die (versuchsweise) Einführung von e-Voting geschaffen.

3.3 Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz)

Für die Einführung von e-Voting bedarf es einer **gesetzlichen Grundlage**. Diese kann durch eine Änderung des § 6 (Grundsatz der Formen der Stimmabgabe) und die Schaffung eines

⁵ www.isb.admin.ch/themen/egovernment/index.html?lang=de

⁶ www.admin.ch/ch/d/sr/161_1/a8a.html

⁷ www.admin.ch/ch/d/sr/161_11/index.html#id-6a

⁸ www.admin.ch/ch/d/sr/161_5/a5b.html

⁹ Uri, Schwyz, Obwalden, Zug, Freiburg, Solothurn, Graubünden, Aargau, Thurgau, Waadt und Wallis

neuen § 8a, der die elektronische Stimmabgabe in den Grundzügen regelt, im Gesetz über Wahlen und Abstimmungen vom 21. April 1994 (Wahlgesetz¹⁰) geschaffen werden.

3.3.1 Neue Fassung § 6 Abs. 1

§ 6. Die Stimmabgabe erfolgt persönlich an der Urne, brieflich oder elektronisch.

Im bisherigen § 6 Abs. 1 werden die beiden heute zulässigen Arten der Stimmabgabe genannt, nämlich die persönliche an der Urne und die briefliche. In diesem Absatz soll neu auch die elektronische Stimmabgabe aufgeführt werden.

3.3.2 Neuer § 8a

In einem neuen § 8a soll die elektronische Stimmabgabe analog den beiden anderen Arten der Stimmabgabe in ihren Grundzügen geregelt werden:

§ 8a. Die Stimmabgabe kann auf elektronischem Weg ausgeübt werden, wenn die technischen und organisatorischen Voraussetzungen erfüllt sind.

In Absatz 1 wird festgehalten, dass e-Voting nur zugelassen werden darf, wenn die technischen und organisatorischen Voraussetzungen erfüllt sind. Mit den technischen Voraussetzungen sind insbesondere die Anforderungen an die Sicherheit und die Wahrung des Stimmgeheimnisses gemeint. Sollen die Ergebnisse von Wahlen und Abstimmungen korrekt festgestellt werden können, sind aber auch die organisatorischen Voraussetzungen bis ins Detail festzulegen.

² *Der Regierungsrat kann die Ausübung der elektronischen Stimmabgabe örtlich, zeitlich und sachlich eingrenzen.*

In Absatz 2 wird der Regierungsrat sodann ermächtigt, auf dem Verordnungsweg zu bestimmen, ob elektronisch abgestimmt werden darf. Um ein, vom Bund explizit gefordertes, schrittweises Einführen von e-Voting zu ermöglichen, wird der Regierungsrat ermächtigt, bestimmte Kreise von Stimmberchtigten (wie eben die Auslandschweizer/-innen) zu bestimmen, für die e-Voting zugelassen werden soll. Selbstverständlich muss die Bestimmung dieser Kreise hinreichend begründet werden.

¹⁰ www.gesetzessammlung.bs.ch/erlasse/132.100.pdf

³ *Wird eine Stimme zugleich elektronisch und brieflich abgegeben, gilt die von der Wahlbehörde zuerst registrierte Stimmabgabe als gültig, die andere bleibt unberücksichtigt.*

Absatz 3 schliesslich regelt die Folgen der Besonderheit, dass es technisch möglich ist, die Stimme sowohl elektronisch als auch schriftlich abzugeben: Es soll die zuerst registrierte Stimme massgebend sein.

Die Ausführungsbestimmungen zu den Details der elektronischen Stimmabgabe sind nach dem Inkrafttreten der Gesetzesänderung in der Verordnung zum Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlverordnung) vom 3. Januar 1995¹¹ geregelt.

3.3.3 Gemeinderecht

Die beiden Gemeinden Bettingen und Riehen sind von dieser Gesetzesänderung nicht direkt betroffen. Den Gemeinden stünde es aber grundsätzlich frei, die Form der elektronischen Abstimmung für kommunale Angelegenheiten einzuführen.

Zudem beabsichtigt der Regierungsrat, e-Voting vorerst nur für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer zu testen. Dieser Kreis von Stimmberchtigten wird durch den Kanton registriert und erhält auch die Abstimmungsunterlagen vom Kanton.

4. Schrittweise Umsetzung

Der Bund lässt zur Zeit nur das versuchsweise und von der Anzahl Stimmberchtigten her beschränkte e-Voting zu. Dieses betont vorsichtige Vorgehen wird vom Regierungsrat aus folgenden Gründen unterstützt:

- **Heutige Kosten:** Wegen der hohen Sicherheitsanforderungen und der noch eher geringen Verbreitung von e-Voting-Systemen sind die Kosten, gemessen am erwarteten Nutzen, noch relativ hoch. Dies dürfte sich allerdings mit der anzunehmenden Verbreitung der Systeme und der anderweitigen Nutzung der gleichen Sicherheitsinfrastruktur in absehbarer Zeit sicher ändern.
- **Erwarteter Nutzen:** Aufgrund des in Basel-Stadt ausgesprochen einfachen brieflichen Abstimmungsverfahrens ist der Zusatznutzen nur für Auslandschweizer wirklich von Bedeutung: Sie könnten durch die Halbierung der Zustellzeiten¹² am meisten profitieren, da ihnen heute die Ausübung des Stimmrechts oft durch die zu langen Zustellzeiten faktisch verunmöglich wird.
- **Risiko:** Auch wenn die elektronischen Systeme heute als sicherer gelten als der postalische Weg, kann aufgrund der noch wenigen Erfahrungen nicht ausgeschlossen werden, dass solche Systeme erfolgreich gehackt werden können. Es ist deshalb unabdingbar, dass zunächst Versuche getätigt werden, die von ihrem Ausmass her ein sicheres Feststellen des Abstimmungsergebnisses auch im schlimmsten Fall nicht gefährden können.

¹¹ www.gesetzesammlung.bs.ch/erlasse/132.110.pdf

¹² Das Konzept sieht vor, dass nur ein Weg elektronisch erfolgt, nämlich die Stimmabgabe, dh. die Zustellung der Unterlagen erfolgt nach wie vor schriftlich.

- **Akzeptanz:** Schliesslich erfordert ein neuer Weg der Stimmabgabe auch die gesellschaftliche Akzeptanz und die Gewöhnung aller Beteiligten. So steht denn auch z.B. der Verzicht auf die Möglichkeit der persönlichen Stimmabgabe nicht zur Diskussion.

Der Regierungsrat ist deshalb der Meinung, dass **e-Voting zunächst versuchsweise und vorerst nur für Auslandschweizer eingeführt** werden soll. Die Dauer des Versuchs, sollte rund zwei Jahre betragen. Erst aufgrund der dannzumal gemachten Erfahrungen und aufgrund von aktualisierten Kosten-Nutzen-Überlegungen soll über die flächendeckende Einführung entschieden werden. Technisch ist es zudem möglich, auch Wahlen mit den gleichen Systemen und Prinzipien elektronisch durchzuführen.

5. e-Voting für Auslandschweizer

Der Kanton Genf stellt sein bereits in der Praxis bewährtes e-Voting-System dem Kanton Basel-Stadt so zur Verfügung, dass die in Basel-Stadt registrierten Auslandschweizer/-innen elektronisch, d.h. über Internet, abstimmen und später auch wählen können. Selbstverständlich bleibt die wahlweise Abgabe per Post oder an der Urne alternativ dazu erhalten. Grundsätzlich würde sich das Prinzip der Beherbergung auch für alle anderen Stimmberechtigten eignen. Mit dem relativ beschränkten Kreis der Auslandschweizer/-innen (rund 5'800 Stimmberechtigte) ist es aber möglich, e-Voting **zunächst versuchsweise bzw. etappiert einzuführen** und erst nach den gemachten Erfahrungen über die flächendeckende Einführung (bzw. den Verzicht) zu entscheiden.

Das Konzept sieht vor, dass das **Genfer System mit möglichst wenig Anpassungen** für unseren Kanton eingesetzt wird. So können einerseits die nötigen Ressourcen minimal gehalten werden und andererseits kann auf ein geprüftes und bewährtes System zurückgegriffen werden. Auf diese Weise können auch unbekannte Risiken weitgehend ausgeschlossen werden und ein höchstmögliche Mass an Sicherheit gewährleistet werden.

Die Stimmberechtigten sollen **bei jedem Urnengang frei wählen** können, auf welchem Weg sie abstimmen wollen. Das hat mehrere Vorteile: Zum ersten haben die Stimmberechtigten volle Freiheit, e-Voting zu testen und diesen Weg weiter zu nutzen oder eben wieder herkömmlich abzustimmen. Zum anderen entfällt eine spezielle Registrierung (und Wiederaustragung), die sehr aufwändig und kompliziert wäre. Dieser Grundsatz hat zudem eine relativ einfache Anpassung der bisherigen Unterlagen zur Folge.

6. Finanzielle Konsequenzen

Für eine Eigenentwicklung eines e-Voting-Systems müsste mit Kosten in Millionenhöhe gerechnet werden. Eine solche Investition würde sich aufgrund des zu erwartenden Nutzens kaum rechtfertigen. Der Kanton Genf als einer der drei Pilotkantone für e-Voting hat hingegen sein System mit Unterstützung von namhaften Bundesgeldern entwickelt und stellt es nun im Gegenzug den Kantonen zur Verfügung, insbesondere für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer. Somit würden für unseren Kanton nur noch die eigentlichen Mehrkosten anfallen, sodass sich die ganzen Entwicklungskosten erübrigen. Aufgrund von provisorischen Schätzungen im Grobkonzept kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass im ersten Jahr mit einem Maximalbetrag von nicht mehr als CHF 80'000 zu rechnen ist (für

die Folgejahre dürfte der Betrag noch tiefer ausfallen). Dieser Betrag kann im Rahmen des ordentlichen Budgets aufgebracht werden.

Eine flächendeckende Einführung von e-Voting würde entsprechende Investitionen bedingen, über die der Grosse Rat im Rahmen einer entsprechenden Vorlage wird befinden müssen.

7. Antrag

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Ratschlag gemäss § 55 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom 16. April 1997 überprüft. Gestützt auf unsere Ausführungen unterbreiten wir dem Grossen Rat den nachstehenden Beschlussentwurf über eine Änderung des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Dr. Robert Heuss
Staatsschreiber

Beilage: Entwurf zu einer Änderung des Wahlgesetzes

Beilage
Gesetzesänderung

Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz)

Änderung vom ...

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, auf Antrag des Regierungsrates, beschliesst:

I.

Das Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (Wahlgesetz) vom 21. April 1994 wird wie folgt geändert:

§ 6 Abs. 1 erhält folgende neue Fassung:

§ 6. Die Stimmabgabe erfolgt persönlich an der Urne, brieflich oder elektronisch.

Es wird folgender neuer § 8a eingefügt:

Elektronische Stimmabgabe

§ 8a. Die Stimmabgabe kann auf elektronischem Weg ausgeübt werden, wenn die technischen und organisatorischen Voraussetzungen erfüllt sind.

² Der Regierungsrat kann die Ausübung der elektronischen Stimmabgabe örtlich, zeitlich und sachlich eingrenzen.

³ Wird eine Stimme zugleich brieflich und elektronisch abgegeben, gilt die von der Wahlbehörde zuerst registrierte Stimmabgabe, die andere bleibt unberücksichtigt.

II.

Diese Änderung ist zu publizieren. Sie unterliegt dem Referendum und wird nach Eintritt der Rechtskraft auf den 1. Januar 2009 wirksam.

Von der Bundeskanzlei genehmigt am.....