

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Suchabfrage	24.04.2024
Thema	Keine Einschränkung
Schlagworte	Wahl- und Abstimmungsverfahren
Akteure	Graubünden, Schwyz, St. Gallen
Prozesstypen	Keine Einschränkung
Datum	01.01.1965 - 01.01.2021

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Bühlmann, Marc
Hirter, Hans
Porcellana, Diane
Reymond, François-L.

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc; Hirter, Hans; Porcellana, Diane; Reymond, François-L. 2024.
Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Wahl- und Abstimmungsverfahren, Schwyz, St. Gallen, Graubünden, 1966 – 2020. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 24.04.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Grundlagen der Staatsordnung	1
Institutionen und Volksrechte	1
Wahl- und Abstimmungsverfahren	1
Föderativer Aufbau	13
Beziehungen zwischen Bund und Kantonen	13
Städte, Regionen, Gemeinden	14
Wahlen	14
Wahlen in kantonale Parlamente	14
Aussenpolitik	16
Auslandsschweizer	16

Abkürzungsverzeichnis

SPK-SR	Staatspolitische Kommission des Ständerats
GPK	Die Geschäftsprüfungskommissionen
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
SPK-NR	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
EU	Europäische Union
GRECO	Staatengruppe gegen Korruption
ZGB	Zivilgesetzbuch
BV	Bundesverfassung
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
ASO	Auslandschweizer-Organisation

CIP-CE	Commission des institutions politiques du Conseil des États
CdG	Les Commissions de gestion
EPF	École polytechnique fédérale
CIP-CN	Commission des institutions politiques du Conseil national
UE	Union européenne
GRECO	Group d'états contre la corruption
CC	Code civil
Cst	Constitution fédérale
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
OSE	Organisation des Suisses de l'étranger

Allgemeine Chronik

Grundlagen der Staatsordnung

Institutionen und Volksrechte

Wahl- und Abstimmungsverfahren

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 15.06.2004
HANS HIRTER

Bei der Genehmigung der neuen Kantonsverfassung Graubündens kam es zu einer Kontroverse zwischen dem Bundesrat und dem Ständerat über das Majorzsystem. Auslöser dazu war eine Bemerkung in der bundesrätlichen Botschaft, welche, gestützt auf das Urteil einiger Staatsrechtler, das **Majorzsystem bei Parlamentswahlen** als „rechtlich zweifelhaft“ eingestuft hatte, da es im Widerspruch zum demokratischen Repräsentationsgedanken stehe. Auf die Anregung des Bundesrates, dieses Wahlsystem für kantonale Parlamente in Zukunft als nicht verfassungskonform zu taxieren, reagierte die SPK des Ständerats – dessen Mitglieder mit Ausnahme der Vertreter des Kantons Jura alle nach diesem System gewählt werden – kurz, heftig und negativ. Das Majorzsystem werde nicht nur in der Schweiz, sondern auch in einer ganzen Reihe anderer demokratischer Staaten für Parlamentswahlen angewendet, und sei vor allem in ländlichen Gebieten ein gutes Verfahren zur Wahl von politischen Repräsentanten. Beide Ratskammern schlossen sich dieser Meinung an und auch Bundesrat Blocher distanzierte sich von der in der Botschaft formulierten Kritik am Majorzsystem.¹

INTERPELLATION / ANFRAGE
DATUM: 06.12.2010
MARC BÜHLMANN

Im Berichtsjahr setzten einige Kantone ihre Versuche bezüglich elektronischer Stimmabgabe fort: In den meisten Kantonen wurde **E-Voting für Auslandschweizer** angeboten (BS, FR, GE, LU, SG, SH, SO, ZH), wobei einige Kantone das Angebot auf ein paar ausgewählte Testgemeinden beschränkten. Die Kantone Genf und Neuenburg ermöglichten elektronisches Abstimmen auch ausgewählten Stimmberechtigten im Kanton. Im Kanton Genf wurde E-Voting in elf Versuchsgemeinden bewilligt. Im Kanton Neuenburg durfte elektronisch stimmen, wer sich vorgängig einschrieb, wobei für die Abstimmungen jeweils eine Maximalquote festgelegt wurde (12'000-16'000 Stimmberechtigte). Auch im Kanton Zürich wurde in zehn Gemeinden, einem Stadtkreis in Winterthur und zwei Kreisen der Stadt Zürich E-Voting bewilligt. Im Kanton Bern sollen ab 2012 alle Auslandberner in EU-Staaten und Ländern, die das Wassenaar-Abkommen unterzeichnet haben (Verpflichtung zum Stimmgeheimnis), die Möglichkeit für E-Voting erhalten. Der Kanton Bern will sich dabei auf die elektronische Plattform des Kantons Genf stützen.

Allerdings wurde im Berichtsjahr auch **Kritik an E-Voting** laut. So setzten sich etwa im Kanton Waadt einige Grossräte dafür ein, dass in ihrem Kanton jede Art von elektronischer Stimmabgabe verboten werden solle und der Kanton Zürich verbot E-Voting für gemeindeübergreifende Wahlen, da die Erwartungen nicht erfüllt worden seien. Eine erhöhte Stimmbeteiligung bei Jungen könne nicht festgestellt werden und der Aufwand und die Kosten seien hoch. Es wurde allerdings betont, dass es sich nicht um generelle Absagen handle. Auf eine Interpellation Recordon (gp, VD), die auf die Gefahren des E-Voting hinwies, antwortete der Bundesrat, dass ein behutsamer Ausbau in Etappen vorgesehen sei, der aber den technikbedingten Missbrauchsgefahren immer Rechnung tragen wolle. Momentan befinde man sich in der ersten Etappe, in welcher die elektronische Stimmabgabe für einen kleinen Teil der Stimmberechtigten möglich sei. Nächstes Ziel sei es, Auslandschweizern und Behinderten E-Voting zu ermöglichen, das erstens den langsamen postalischen Weg ersetze und zweitens behinderten Personen eine Stimmabgabe ohne Hilfe Dritter ermögliche. Neben den technischen Massnahmen achte der Bundesrat auch darauf, dass nie mehr als 10% der eidgenössischen Stimmberechtigten elektronisch abstimmen könnten und dass bei Vorlagen, die das Ständemehr verlangten, in keinem Kanton mehr als 20% der Berechtigten ihre Stimme elektronisch einreichen dürften.²

PETITION / EINGABE / BESCHWERDE
DATUM: 24.10.2011
MARC BÜHLMANN

Das Angebot an Möglichkeiten für die elektronische Stimmabgabe (**E-Voting**) wurde im Berichtsjahr erneut langsam erweitert. Anlässlich der Volksabstimmung vom 13. Februar 2011 hatten rund 177'500 Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Möglichkeit, elektronisch abzustimmen, darunter alle stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer der Kantone LU, SO, BS, SH, SG, AG, TG. In den Kantonen ZH, FR, GR, NE und GE hatten neben den Auslandschweizern auch Stimmberechtigte ausgewählter Testgemeinden die Möglichkeit, ihre Stimme elektronisch abzugeben.

Insgesamt hatte rund ein Siebtel der Stimmberechtigten, welche die Möglichkeit für E-Voting besaßen, davon auch Gebrauch gemacht (25'600; 14.4%). Im Vergleich zum gesamten Elektorat entspricht dies etwa 0.5%.

Zum ersten Mal bewilligte der Bundesrat auch **E-Voting bei nationalen Wahlen**. Bei den Parlamentswahlen vom Herbst konnten die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer der Kantone AG, BS, GR und SG ihren Wahlentscheid elektronisch abgeben. Dieser neue Kanal wurde aber – wie bisher auch – lediglich für in sogenannten Wasenaar-Staaten und in EU-Staaten Wohnhaften geöffnet. Die total rund 22'000 Individuen entsprachen etwa 0.4% des gesamtschweizerischen Elektorates. Von E-Voting Gebrauch machten schliesslich 3'562 Personen, was als Erfolg gewertet wurde. Bei den Wahlen 2015 soll dem Grossteil der im Ausland wohnhaften Schweizerinnen und Schweizer die elektronische Wahlstimmenabgabe ermöglicht werden.

Um die geplanten, weiteren Umsetzungen von E-Voting zu begleiten und zu beraten, wurde im Sommer des Berichtjahres ein Steuerungsausschuss konstituiert, der aus vier Vertretern und Vertreterinnen des Bundes – darunter die Bundeskanzlerin Corina Casanova – und fünf Vertreterinnen und Vertretern der Kantone besteht. Der Ausschuss soll in Zukunft mindestens zwei Mal pro Jahr tagen und die Fortschritte der so genannten Roadmap (**Strategische Planung Vote électronique**) evaluieren. In einem Bericht zu E-Demokratie und E-Partizipation hatte die Bundeskanzlei den Einfluss des Internets auf die Volksrechte analysiert und mögliche Zukunftsszenarien entwickelt.

Der **Jugendsession** ging diese Entwicklung zu wenig rasch. Per Petition forderte sie eine flächendeckende Einführung der elektronischen Stimmabgabe zusammen mit einer Online-Hilfe. Zurzeit ist das Angebot auf Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer und in einigen Testgemeinden auf maximal 10% der Stimmberechtigten beschränkt. Das Begehren hatte in beiden Räten allerdings keine Chance. Die Risiken wurden von den staatspolitischen Kommissionen als noch zu hoch eingeschätzt. Die schrittweise, langsame Umsetzung sei deshalb zu bevorzugen.³

BERICHT
DATUM: 10.11.2012
MARC BÜHLMANN

Im Schnitt hatten bei den nationalen Parlamentswahlen im Herbst 2011 rund 1,3% der Stimmenden oder 33'191 Personen **ungültig gewählt**. Auffallend waren dabei die kantonalen Unterschiede: während der Anteil ungültig Stimmender im Kanton Schwyz 3,9% betrug, lag er im Kanton Zürich, wo die Falschstimmen allerdings anders gezählt werden als im Rest der Schweiz, bei 0,1%. Stossend sind insbesondere die unterschiedlichen kantonalen Regelungen für die nationalen Wahlen. Die Bundesgesetzgebung, die fünf Ungültigkeitsgründe kennt (kein Name eines Kandidaten des entsprechenden Wahlkreises, nicht amtliche Stimmzettel, anders als handschriftlich ausgefüllte bzw. geänderte Stimmzettel, Stimmzettel mit ehrverletzenden Äusserungen oder offensichtlichen Kennzeichnungen) wird von zahlreichen Kantonsklauseln föderal sehr unterschiedlich ergänzt. Lediglich die Hälfte der Stände folgte dem Aufruf des Bundes für eine Auswertung dieser Unterschiede. Der Bericht des Bundesrates zu diesen Unterschieden wurde in der Folge unter Verschluss gehalten.⁴

**VERORDNUNG / EINFACHER
BUNDESBESCHLUSS**
DATUM: 26.02.2014
MARC BÜHLMANN

Trotz zunehmender Kritik aus dem Parlament hiess der Bundesrat die Gesuche von zwölf Kantonen gut, E-Voting während zwei Jahren weiter testen zu dürfen. Während in den Kantonen Genf und Neuenburg der elektronische Partizipationskanal einem Teil der kantonalen Bevölkerung auf Anfrage offen steht (maximal 71'000 in Genf und maximal 21'000 in Neuenburg), können in den Kantonen Aargau, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Graubünden, Luzern, Schaffhausen, Solothurn, St. Gallen und Thurgau lediglich die Auslandschweizerinnen und -schweizer mit E-Voting ihr Stimm- und Wahlrecht wahrnehmen. Insgesamt können mit den neuen **Grundbewilligungen für E-Voting** total rund 3.3 Prozent der Wahlberechtigten elektronisch abstimmen. Die Obergrenze, welche der Bundesrat festlegt, läge bei 10 Prozent der gesamtschweizerischen und 30 Prozent der kantonalen Stimmbevölkerung. In der Regel nehmen rund 50 Prozent der teilnehmenden Berechtigten das elektronische Angebot wahr. Bei den Abstimmungen im September verzeichnete der Kanton Aargau eine hohe Nutzung des elektronischen Kanals: 65 Prozent der Auslandschweizer, die sich beteiligten, taten dies via E-Voting. Ab 2015 werden auch die Kantone Zürich und Glarus für ihre Auslandschweizerinnen und -schweizer E-Voting einrichten. Ab 2016 dürfen neben den Pionierkantonen Genf und Neuenburg neu auch Aargau, Graubünden, St. Gallen, Solothurn und Thurgau elektronische Partizipationseinrichtungen für Inländer erstellen.⁵

Die Diskussionen um die Vor- und Nachteile von **E-Voting** hielten auch im Jahr **2015** an. Die kritischen Stimmen wurden dabei immer lauter: Insbesondere die Frage der Sicherheit wurde virulent debattiert. Eigentlich sei es unwichtig, ob zu erwartende Hackerangriffe erfolgreich seien oder nicht, das Vertrauen ins Wahlsystem und letztlich in die Demokratie würden so oder so Schaden nehmen, hiess es von dieser Seite. Von den Befürwortenden wurde hingegen hervorgehoben, dass E-Voting die politische Beteiligung wenn nicht erhöhen, so doch wenigstens halten könne. Insbesondere für die Auslandschweizerinnen und -schweizer sei elektronisches Abstimmen und Wählen teilweise die einzige Möglichkeit, rechtzeitig an die Unterlagen gelangen und teilnehmen zu können. So zeigten Studien aus den Kantonen Genf und Neuenburg, die nicht nur Auslandschweizerinnen und -schweizern das elektronische Abstimmen erlauben, sondern auch einem Teil der ansässigen Bevölkerung, dass das Instrument die Beteiligung nicht erhöht, aber vor allem im Ausland recht rege benutzt wird. E-Voting sei vor allem als Substitut der brieflichen Abstimmung zu betrachten und erschliesse kaum neue Abstimmende, so das Fazit dieser Analysen. Es sei klar, dass Sicherheit und Zuverlässigkeit an erster Stelle stehen müssten, erklärten die Befürwortenden, man könne aber die technische Entwicklung nicht aufhalten – null Risiko gebe es nirgends. Auch für den Bundesrat stand die Sicherheit im Zentrum – er forderte nach wie vor «Sicherheit vor Tempo». Auch wenn das Fernziel wahrscheinlich einst flächendeckendes E-Voting sein dürfte, wurde in den Testkantonen bisher lediglich ein maximaler Anteil von 10 Prozent der Stimmberechtigten für E-Voting zugelassen.

Derweil wurden die Experimente mit dem elektronischen Abstimmen in den Testkantonen fortgeführt. Bisher hatten 13 Kantone erste Versuche mit E-Voting durchgeführt (ZH, GL, FR, SO, SH, SG, GR, AG, TG, GE, LU, BS, NE). Im Kanton Zürich lehnte das Parlament einen Vorstoss der SVP ab, der einen Übungsabbruch verlangt hätte. Der Kanton Bern stellte die Umsetzung im Berichtsjahr wieder zurück. In Genf beantragte die Regierung, den Quellcode des eigenen Systems im Internet zu publizieren, um die Transparenz zu erhöhen und Dritten die Möglichkeit zu geben, das System auf seine Sicherheit zu überprüfen.

In technischer Hinsicht bestanden schweizweit drei verschiedene Systeme, die sich konkurrierten. Das so genannte «Genfer System (CHvote)», das vom Kanton selber entwickelt worden war, nutzen neben dem Kanton Genf auch die Kantone Basel-Stadt und Luzern – und bis zum abschlägigen Entscheid auch Bern. Die spanische Firma ScytI war in Neuenburg für die Umsetzung von E-Voting zuständig und ein so genanntes Konsortium aus neun Kantonen (ZH, GL, FR, SO, SH, SG, GR, AG, TG) bezog die Technik von der Schweizer Tochter des US-Konzerns Unisys. Die Abhängigkeit von ausländischen Firmen geriet allerdings zunehmend in die Kritik, da das Risiko von Spionage gross sei. Als dann die Schweizerische Post auf dem E-Voting-Markt auftrat, wechselte der Kanton Neuenburg zu dieser neuen Plattform. Allerdings arbeitete die Post eng mit dem spanischen Unternehmen ScytI zusammen, das zwar im E-Voting-Bereich weltweit führend ist, aber laut der Zeitung Schweiz am Sonntag auch das US-Verteidigungsministerium zu seinen Kunden zähle.

Im Wahljahr 2015 beantragten die E-Voting-Kantone, zum ersten Mal nicht nur Abstimmungen, sondern auch Wahlen mittels E-Voting durchzuführen. 2011 war dies erst für Auslandschweizerinnen und -schweizer aus vier Kantonen möglich gewesen. 2015 sollten nun im Ausland wohnende Schweizerinnen und Schweizer aus den 13 dies beantragenden Kantonen in den Genuss von E-Voting bei Wahlen kommen (AG, BS, FR, GE, GL, GR, LU, NE, SO, SG, SH, TG, ZH). Im Sommer entschied der Bundesrat allerdings, das Gesuch der neun Kantone des Konsortiums nicht zu bewilligen, weil das System eine Lücke beim Stimmgeheimnis aufweise. Offenbar bestand eine Möglichkeit, vom System gelöschte Daten später wiederherzustellen. Der Entscheid des Bundesrates wurde als «schwerer Rückschlag» kommentiert (NZZ). Die betroffenen Kantone kritisierten ihn harsch und der Interessenverband der Auslandschweizerinnen und -schweizer (ASO) zeigte sich «bestürzt». Die Kritiker hingegen sahen sich bestätigt: Die Junge SVP überlegte sich die Lancierung einer Volksinitiative, mit der der sofortige Übungsabbruch verlangt würde.

Den restlichen vier Kantonen (NE, GE, BS, LU) gab die Regierung freilich grünes Licht. Damit konnten die rund 34'000 im Ausland wohnenden und aus diesen vier Kantonen stammenden sowie 96'000 in den Kantonen Neuenburg und Genf domizilierte Wahlberechtigte per Internet wählen, wovon dann letztlich allerdings lediglich rund 13'000 Bürgerinnen und Bürger Gebrauch machten.

Nachdem der Bundesrat dem Konsortium mit seinem Entscheid praktisch den Todesstoss verpasst hatte, buhlten das Genfer System und das neue System der Post

um die neun Kantone, die dem Konsortium angehört hatten. In der Tat hatte dieses Ende September beschlossen, nicht mehr in das System zu investieren und sich entsprechend aufzulösen. Die Zukunft des E-Voting schien damit unsicher und das erklärte Fernziel einer flächendeckenden Möglichkeit für elektronisches Abstimmen und Wählen war in weite Ferne gerückt.⁶

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE

DATUM: 31.12.2016
MARC BÜHLMANN

Nachdem sich das Konsortium aus neun Kantonen (ZH, GL, FR, SO, SH, SG, GR, AG, TG) 2015 aufgrund des Entscheides des Bundesrats, dass das verwendete System nicht sicher sei, aufgelöst hatte, bestanden **2016** auf dem **E-Voting**-Markt noch zwei Systeme. Dem «Genfer System (CHvote)» gehörten neben dem Kanton Genf auch die Kantone Basel-Stadt, Bern und Luzern an. Dem 2015 neu von der Post angebotenen System hatte sich der Kanton Neuenburg angeschlossen. Beide Systeme ermöglichten die individuelle Nachprüfung der korrekt abgegebenen Stimmen. Angestrebt wird von beiden Systemen allerdings eine universelle Verifizierbarkeit: Ein Kanton muss überprüfen können, ob das Wahlergebnis stimmt.

Die beiden Anbieter buhlten aktiv um die Konsortiums-Kantone, von denen nicht wenige ihre Experimente mit dem elektronischen Abstimmen weiterführen und ihren Auslandschweizerinnen und -schweizern weiterhin die Möglichkeit von E-Voting bieten wollten. Anfang 2016 entschied sich der Kanton Freiburg für das System der Post. Im Oktober gaben der Kanton St. Gallen und im November der Kanton Aargau dem Genfer System den Zuschlag. Die Kantone Basel-Stadt, Solothurn und Zürich holten 2016 verschiedene Offerten ein.

Die Auflösung des Konsortiums hatte der Entwicklung von E-Voting einen ziemlichen Dämpfer versetzt. Der Bundesrat selber korrigierte sein ursprüngliches Ziel, bis 2015 E-Voting für alle Auslandschweizerinnen und -schweizer einzuführen. Als Antwort auf eine Motion Lombardi (csp, TI) erwähnte die Regierung, dass wohl sogar eine Umsetzung für 2019 schwierig werden dürfte – ein Datum, das von der ASO, der Auslandschweizer-Organisation, mit einiger Vehemenz gefordert worden war.

Noch keine Versuche mit E-Voting – der Föderalismus lässt grüssen – hatten die restlichen 12 Kantone gestartet. In sieben Kantonen (darunter Basel-Landschaft, Schwyz, Obwalden, Nidwalden und Uri) bestanden immerhin die Rechtsgrundlagen für eine mögliche Einführung von E-Voting. Im Kanton Waadt beschloss das Parlament einstimmig, den Termin für erste Tests nach hinten zu verschieben. In den restlichen fünf Kantonen, darunter Appenzell Ausserrhododen und Zug waren noch nicht einmal rechtliche Grundlagen für elektronisches Wählen und Abstimmen eingeführt worden. Allerdings forderte der Kanton Zug vom Bund verbindliche Grundlagen, bevor man Geld in die Hand nehme.

In der Tat war die Landesregierung daran, mit einer Roadmap das Projekt E-Voting neu aufzugleisen. In einer Umfrage wurden die Kantone nach ihren entsprechenden Bedürfnissen gefragt. Ziel des Bundes war es, dass bis Ende 2019 in zwei Dritteln der Kantone E-Voting eingeführt ist.

Die Bundeskanzlei bewilligte zudem die Gesuche der Kantone Bern, Luzern, Basel-Stadt, Neuenburg, Freiburg und Genf für E-Voting für Auslandschweizerinnen und -schweizer bei Abstimmungen (rund 57'000 Stimmberechtigte). Die Kantone Genf und Neuenburg durften zudem für 30 Prozent der kantonalen Stimmbevölkerung Abstimmen per Internet einrichten (ca. 97'000 Stimmberechtigte). Die Bundeskanzlei wird bei jeder Abstimmung die Systeme auf ihre Sicherheit hin überprüfen.⁷

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE

DATUM: 31.12.2017
MARC BÜHLMANN

E-Voting genoss auch **2017** einen hohen Stellenwert in Politik und Medien, auch wenn die Kritik am elektronischen Abstimmen und Wählen, und insbesondere die Sicherheitsbedenken, langsam aber sicher zunahm. Die Betreiber der beiden Systeme, der Kanton Genf für CHVote und die Post zusammen mit der spanischen Firma Scytel, konkurrierten sich stark.

Anfang 2017 vermeldete die NZZ, dass dem «Urnengang per Mausklick [...] die Zukunft» gehöre. Vorteile seien, dass es aus formalen Gründen keine ungültigen Stimmen mehr gebe und dass vor allem die Auslandschweizerinnen und -schweizer von einer schnelleren Übermittlung ihrer Stimme profitierten. Zudem seien elektronisch abgegebene Stimmen wesentlich schneller ausgezählt als die herkömmlichen Stimmzettel. Ein Nachteil sei jedoch die im Vergleich zur brieflichen Abstimmung noch

geringere Sicherheit, die aber mit der sogenannten universellen Verifizierbarkeit – die Stimmenden sollen ihre eigene Stimmabgabe und indirekt die Gesamtheit der eingegangenen Stimmen überprüfen können – erhöht werde.

Anfang April fällte der Bundesrat seinen Grundsatzentscheid, die Grundlagen für ein flächendeckendes E-Voting in der Schweiz zu schaffen und elektronisches Abstimmen als dritten Kanal zu etablieren. Es sei nach rund 200 erfolgreichen Versuchen Zeit, zum ordentlichen Betrieb überzugehen, begründete Bundeskanzler Walter Thurnherr in einer Medienkonferenz den Entscheid. Ziel sei, dass zwei Drittel der Kantone für die eidgenössischen Wahlen 2019 die elektronische Stimmabgabe anbieten würden. Das Vertrauen sollte mit Hilfe von hohen Sicherheitsstandards geschaffen werden: Erstens muss der Quellcode des E-Voting-Systems offengelegt und zweitens muss eine universelle Verifizierbarkeit geschaffen werden, die jedoch das Stimmgeheimnis nicht verletzen darf. Die Betreiberinnen der beiden bestehenden Systeme gaben bekannt, diese Anforderungen bis 2018 umsetzen zu wollen. CHVote veröffentlicht den Quellcode bereits seit 2016.

Eine Mehrheit des Nationalrats teilte die Stossrichtung des Bundesrats und bekräftigte dies in der Sommersession mit der Annahme eines Postulats Dobler (fdp, SG), das einen Bericht zur Möglichkeit einer komplett papierlosen Umsetzung von E-Voting forderte.

Einzelne Kantone, denen es auch mit dem bundesrätlichen Grundsatzentscheid nach wie vor freistand, E-Voting einzuführen, nahmen den frischen Wind nach Anlass, ebenfalls wieder auf den E-Voting-Zug aufzuspringen. Für den eidgenössischen Urnengang vom September 2017 war Abstimmen per Mausclick in acht Kantonen möglich: Der Bundesrat hatte die Bewilligung für die Kantone Aargau, Bern, Basel-Stadt, Freiburg, Genf, Luzern, Neuenburg und St. Gallen erteilt. Im Kanton St. Gallen hatten rund 5'600 von 37'000 Personen, denen dies möglich war, von der elektronischen Stimmabgabe Gebrauch gemacht.

Gleichzeitig mit der Euphorie wurde allerdings auch der Chor der Warnerinnen und Warner lauter. Die Bedenken bezüglich der Sicherheit von E-Voting wurden in Genf Anfang Jahr schon ziemlich virulent, als bekannt wurde, dass ein RTS-Journalist bei einer Abstimmung im Kanton Genf seine Stimme zwei Mal abgeben konnte. Er wurde zwar wegen Stimmenfälschung angezeigt, löste aber mit seiner entsprechenden Reportage einigen Wirbel aus.

Die Gefahr von Cyberattacken oder eines Hackens von E-Voting-Systemen hatte etwa in Frankreich oder in Norwegen dazu geführt, dass die entsprechenden E-Voting-Versuche abgebrochen wurden. Nicht zuletzt diese internationalen Entwicklungen liessen auch im Parlament die Stimmen lauter werden, die E-Voting als «Gefahr für unsere Demokratie» bezeichneten – so etwa Franz Grüter (svp, LU) im Boten der Urschweiz (18.7.17). Grüter plante zudem einen Vorstoss, mit dem ein Moratorium für E-Voting-Versuche eingeführt werden sollte. An der Def Con, einer Veranstaltung für Hacker, habe sich gezeigt, dass in verschiedenen Ländern eingesetzte E-Voting-Systeme in weniger als 2 Stunden geknackt werden konnten. Dies dürfe in der Schweizer direkten Demokratie auf keinen Fall passieren, so der Luzerner Volksvertreter.

Neben Sicherheitsbedenken gab es auch einzelne Stimmen, die vor einer Simplifizierung des staatsbürgerlichen Aktes der Stimmabgabe warnten: Wenn Abstimmen zu einem einfachen Klick im Sinne eines Daumen-hoch/Daumen-runter-Verhaltens wie in verschiedenen sozialen Medien verkomme, würden Demagogen ein leichtes Spiel haben, wurde argumentiert. Die «Entschleunigung des Abstimmungsprozesses» (BaZ 22.2.17) in Form des brieflichen Abstimmens müsse deshalb hochgehalten und der «digitalen Demokratie» müsse mit grosser Vorsicht begegnet werden (AZ 30.6.17).

Die beiden bestehenden Systeme – ein drittes System, ein Konsortium aus neun Kantonen, war 2015 aufgelöst worden – konkurrierten sich teilweise mit harten Bandagen. Mit CHVote wurden die Kantone Aargau, Bern, Genf, Luzern und St. Gallen beliefert. Die Post konnte die Kantone Basel-Stadt, Freiburg, Neuenburg und Thurgau für sich gewinnen.

Der Post wurde häufig die Zusammenarbeit mit einem privaten Anbieter angekreidet. Es könne nicht sein, dass ein derart sensibler Bereich an ein ausländisches Unternehmen delegiert werde, gab etwa Christophe Darbellay (VS, cvp) für Le Temps (12.8.17) zu Protokoll. Die spanische Firma Scytl habe zudem eine direkte Verbindung zum US-Geheimdienst, berichtete die Sonntagszeitung (15.10.17). Die Post ihrerseits griff das Genfer CHVote an und gab zu bedenken, dass das System veraltet sei und sich nicht für einen flächendeckenden Einsatz eigne. Zudem sei es abhängig von politischem Sukkurs, weil es mit öffentlichen Geldern finanziert werde.

Während die Konkurrenz der beiden Anbieter von den einen als fruchtbarer

Wettbewerb betrachtet wurde, warnten andere vor den Folgen der Auseinandersetzung auf das Vertrauen in E-Voting.⁸

VOLKSINITIATIVE
DATUM: 29.08.2018
MARC BÜHLMANN

Ende August 2018 legte der Bundesrat seine **Botschaft zur eidgenössischen Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)»** vor. Obwohl Umfragen verschiedentlich gezeigt hatten, dass das Anliegen bei der Bevölkerung auf Sympathie stösst und die Juso mit zwei inhaltlich ähnlich gerichteten kantonalen Initiativen in den Kantonen Schwyz und Freiburg Erfolg gehabt hatte – was in der Presse als «Sensation» bezeichnet worden war, weil in beiden Kantonen sowohl Regierung als auch Parlament das Begehren abgelehnt hatten –, empfahl der Bundesrat die Initiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung. Er argumentierte dabei ähnlich wie bei seinen Antworten auf die Kritik der GRECO an der Intransparenz der Politikfinanzierung in der Schweiz, dass nämlich Regeln zur Offenlegung von Parteispenden nicht mit dem politischen System der Schweiz vereinbar seien. Sie seien zudem auch deshalb nicht nötig, weil erstens die verschiedenen Institutionen der Machtteilung – Föderalismus, direkte Demokratie, Kollegialregierung, Milizsystem – verhinderten, dass Parteien einen zu grossen Einfluss ausüben könnten und zweitens Zweifel bestünden, dass Geld bei Abstimmungs- und Wahlkampagnen überhaupt eine entscheidende Rolle spiele. Der Bundesrat warnte zudem davor, dass die Regelungen hohe Kosten verursachen würden, da die Überprüfung und die Durchsetzung der Regeln wirksame Kontrollen benötigten. Die von der Initiative vorgesehenen Regelungen könnten zudem sehr einfach unterlaufen werden. In den Medien wurde auch die Rolle von Justizministerin Simonetta Sommaruga diskutiert, die die bundesrätliche Haltung in der Öffentlichkeit vertreten musste. Es stehe ihr ein unangenehmer Abstimmungskampf bevor, da die Partei der Magistratin für die Initiative kämpfe.⁹

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 31.12.2018
MARC BÜHLMANN

Die Virulenz der Debatten um das Thema **E-Voting** nahm **2018** weiter zu. Diskutiert wurde insbesondere, ob der Nutzen, der mit «Vote électronique» gewonnen werde, das Schadenpotenzial übertreffen könne. Während der Bundesrat und zahlreiche Kantone die Entwicklung von E-Voting vorantrieben, wuchs die Skepsis in den eidgenössischen Räten. Eine grössere gesellschaftliche Debatte zum Thema blieb vorerst noch aus, kann aber im Rahmen einer angekündigten Volksinitiative zu einem Verbot von E-Voting erwartet werden. Ende Jahr entschied sich der Kanton Genf, sein seit 2003 bestehendes System CHVote aus Kostengründen nicht weiter zu entwickeln und es per 2020 vom Markt zu nehmen. Damit verblieb einzig das System der Post, das im Frühling 2019 einem vom Bund finanzierten Intrusionstest unterzogen werden soll.

«Von einem Siegeszug des E-Voting in der Schweiz kann beim besten Willen nicht die Rede sein», hatte die NZZ bereits im Februar 2018 den Stand der Entwicklung des elektronischen Abstimmens kommentiert. Es ginge nicht nur um die wichtigen Sicherheitsbedenken: Auf dem Spiel stünden die Wahrung des Stimmgeheimnisses und die Garantie der unverfälschten Stimmabgabe. Grund für den Kommentar war die Ankündigung der Bundeskanzlei, die bestehenden E-Voting Systeme – das vom Kanton Genf betriebene CHVote und das System der Post – einem Härte-test zu unterziehen. Diese Forderung, verbunden mit einem Preisgeld über CHF 1 Mio., war bereits von Marcel Dobler (fdp, SG) als Motion formuliert worden (Mo. 17.3852), die dieser allerdings nach der Ankündigung der Bundeskanzlei zurückzog. Als Termin für diesen Stresstest nannte der Bund das erste Quartal 2019. Gleich nach der Ausschreibung Ende Jahr meldeten sich mehr als 400 Interessentinnen und Interessenten, die das System hacken wollten

Eine neue Wende bekam die Diskussion um E-Voting Ende Februar mit der Vorankündigung der Lancierung einer Volksinitiative zur Verhinderung von E-Voting. Ein Komitee um den Luzerner Nationalrat und IT-Unternehmer Franz Grüter (svp, LU) und den Chaos Computer Club kündigte an, «Vote électronique» stoppen zu wollen. Man könne zwar auch die Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte, die ja noch immer nicht vollzogen sei, mit einem Referendum bekämpfen, aber dann sei es vielleicht zu spät. In der Tat schufen immer mehr Kantone Voraussetzungen für elektronisches Abstimmen. Die Initianten waren sich einig, dass jedes Wahlsystem gehackt werden könne. Dies sei aber noch nicht einmal nötig: Wenn nur schon der Anschein erweckt werde, dass bei einer Abstimmung nicht alles mit rechten Dingen zugehe, nehme das Vertrauen in das Abstimmungsergebnis Schaden, betonten sie. So werde die Demokratie de facto abgeschafft, warnte Hernáni Marques vom Chaos

Computer Club, der bereits im Referendumskomitee gegen das Büpf gegessen hatte. Einziges Merkmal des Initiativkomitees war das Misstrauen gegen die Bundeskanzlei, die E-Voting auch in den Kantonen vorantrieb. Die Vorwürfe seien nicht berechtigt, gab Barbara Perriard, die Leiterin politische Rechte in der Bundeskanzlei, zu Protokoll. Das Referendum hätte bereits 2002 bei der Einführung der E-Voting-Versuche ergriffen werden können. Zudem gebe es ja auch die Möglichkeit von kantonalen Referenden. Auch die Bundeskanzlei strebe höchste Sicherheit in Zusammenhang mit E-Voting an. Mit der vollständigen Verifizierbarkeit, die vom Bund von den E-Voting-Systemen verlangt werde, sei aber sichergestellt, dass Angriffe entdeckt würden.

Von verschiedener Seite wurde begrüsst, dass mit einer Initiative eine breite Grundsatzdebatte über den neuen Wahl- und Stimmkanal geführt werden solle. Uneinig war man sich allerdings, wie gross das Schadenpotenzial sei und ob der Nutzen im Vergleich dazu genügend gross sei. Dass ein solcher insbesondere für die Auslandschweizerinnen und -schweizer, aber auch für Menschen mit besonderen Bedürfnissen (z.B. Personen, die von einer Behinderung betroffen sind) bestehe, war unbestritten. Häufig wurde auch ins Feld geführt, dass die Beteiligung – vor allem auch von Jugendlichen – dank elektronischem Abstimmen und Wählen zunehmen würde. Die digitale Stimmabgabe müsse als Chance betrachtet werden, weil sie den Prozess der Stimmabgabe vereinfache und helfe, ungültige Stimmen zu vermeiden, wurde argumentiert. Diskutiert wurde darüber hinaus, dass auch das briefliche Abstimmen nicht vollständig sicher sei und auch dort Pannen passierten. Wichtig sei, dass Fehler entdeckt würden und dass eingeschätzt werden könne, ob eine Abstimmung notfalls, also wenn das Resultat entscheidend beeinflusst wurde, wiederholt werden müsse. Eine solche Einschätzung sei aber gerade bei der Papierwahl häufig nicht möglich: So seien etwa nicht nur analoge, sondern auch viele elektronische Systeme zur Auszählung von Stimmen zu wenig verlässlich. Zum so genannten E-Counting hatte sich die GPK schon 2017 kritisch geäussert. Bei der elektronische Stimmabgabe sei eine Auszählung der Stimmen nicht nur wesentlich einfacher, sondern auch schneller und billiger. E-Voting solle deshalb nicht vorschnell verworfen werden (TA 17.4.18) und sei besser als sein momentaner Ruf (BaZ 24.4.18). Digital Abstimmen sei zudem so billig, dass man mehr direkte Demokratie zulassen könne (AZ 5.5.18).

Bundeskanzler Walter Thurnherr, von der NZZ als «Mister E-Voting der Schweiz» (NZZ 17.2.18) bezeichnet, zeigte sich in einem Interview Ende April (NZZ 28.4.18) ob der wachsenden Skepsis gegenüber E-Voting erstaunt. Vor nicht allzu langer Zeit habe der Bundesrat Vorstösse bekämpft, mit denen eine rasche und flächendeckende Einführung von «Vote électronique» gefordert worden sei. Er selber denke, dass man das kalkulierbare Risiko eingehen könne. Man könne das mit einem gut gesicherten Haus vergleichen, bei dem ein Einbruch nicht mit hundertprozentiger Sicherheit ausgeschlossen werden könne, man aber sofort feststellen könne, wenn wirklich jemand eingedrungen sei. Aber manchmal brauche es Zeit, bis Neuem genügend Vertrauen entgegengebracht werde. Im Kanton Graubünden habe man etwa während 25 Jahren das Auto verboten. Eine solche Ablehnung von Neuem sei aber immer auch eine legitime Entscheidung.

Verschiedene E-Voting-Tests in den Kantonen fielen unterschiedlich aus. So zeigte sich etwa in den Pilotgemeinden im Kanton St. Gallen bei den eidgenössischen Abstimmungen vom März 2017 ein recht deutlicher Rückgang der Zahl online Abstimmender, obwohl die Stimmbeteiligung höher war als bei früheren E-Voting-Versuchen. Man müsse sich fragen, ob hier wirklich ein Bedürfnis bestehe, weil brieflich abstimmen schon heute sehr bequem sei, gab Martin Stöckling, der Stadtpräsident von Rapperswil-Jona, einer der St. Galler Testgemeinden, zu bedenken. Auch im Kanton Genf – dem eigentlichen Pionierkanton hinsichtlich E-Voting – zeigten Auswertungen, dass elektronisches Abstimmen die Wahlbeteiligung eher nicht erhöht. Erste Tests im Kanton Thurgau wurden im September hingegen als «geglückt» bezeichnet (TG 24.9.18).

In den eidgenössischen Räten schien die Skepsis gegenüber E-Voting zu wachsen: Zwei kritische Vorstösse wurden in der Herbstsession zwar abgelehnt, aber die SPK-SR gab einer parlamentarischen Initiative Müller (fdp, LU; Pa.lv. 18.427) Folge. Der Bundesrat trieb die Entwicklung dennoch entsprechend seines Fahrplans weiter voran. Vor den Sommerferien beauftragte er die Bundeskanzlei mit einer Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, die Ende 2018 in die Vernehmlassung gegeben wurde. Ziel war nach wie vor der ordentliche Betrieb von E-Voting. Auch in den Kantonen schien die Euphorie für E-Voting ungebremst. Acht Kantone verwendeten «Vote électronique» weiterhin testweise (AG, BS, BE, FR, GE, LU, NE, SG).

Mitte Juni entschied der St. Galler Kantonsrat, E-Voting flächendeckend in allen Gemeinden einzuführen. Der Kanton Thurgau erhielt ebenfalls im Juni die Bewilligung, und auch die Kantone Glarus, Graubünden und Waadt kündigten an, E-Voting bald einführen zu wollen. Im Kanton Uri hatte sich das Parlament jedoch bereits im März gegen die Einführung von E-Voting entschieden; im Kanton Jura erfolgte der abschlägige Entscheid im Dezember 2018.

Die bundesrätliche Entscheidung, trotz Kritik an der Idee der Einführung von «Vote électronique» als ordentlichem Stimmkanal festzuhalten, rief freilich erneut die Skeptikerinnen und Skeptiker auf den Plan. Neu wurden verschiedene Berichte über Wahlmanipulation und Datenklau aus dem Ausland ins Feld geführt. Es stimme zwar, dass das Individuum viele Dinge immer stärker digital organisiere und löse. Während aber bei Sicherheitslücken z.B. beim E-Banking nur Einzelne geschädigt würden, stehe bei Fehlern beim E-Voting das Vertrauen in die gesamte Demokratie auf dem Spiel, warnte etwa Balthasar Glättli (gp, ZH), der sich nach eigenen Aussagen «vom Skeptiker zum Gegner» gewandelt habe (AZ 28.6.18). Zwar werde mit E-Voting gewiss administrativer Aufwand erspart, Änderungen an Abstimmungsprozeduren seien aber «gleichsam operative Eingriffe an den Herzkammern der Demokratie», warnte die Weltwoche (11.10.18). Freilich gebe es auch Fehler bei Briefabstimmungen, diese seien aber viel einfacher aufzudecken. Wollte man bei herkömmlichen Abstimmungen ein Abstimmungsergebnis aus betrügerischer Absicht verfälschen, wäre die Zusammenarbeit zahlreicher Zählbüros aus unterschiedlichen Gemeinden vonnöten. Mit E-Voting würde dies bereits einem einzelnen Hacker gelingen, der nicht mal vor Ort sein müsse, gab der ehemalige Nationalrat Jean-Christophe Schwaab (VD, sp) in einem Interview in der Tribune de Genève (20.12.18) zu bedenken.

Mitte August mischte sich die Auslandschweizer-Organisation (ASO) in die Diskussion ein. Als Reaktion auf die lauter werdende Kritik an E-Voting lancierte sie an ihrem jährlichen Kongress eine Online-Petition, mit der gefordert wurde, dass bis 2021 alle Auslandschweizerinnen und -schweizer elektronisch wählen und abstimmen können. Ende November wurden der Bundeskanzlei 11'492 Unterschriften aus über 150 Ländern übergeben. Viele der rund 725'000 im Ausland wohnhafter Schweizerinnen und Schweizer seien auf den elektronischen Stimmkanal angewiesen – so die Begründung für die Petition.

Ende November wurde bekannt, dass der Kanton Genf sein seit 2003 bestehendes System CHVote einstellen wird. Die verlangte Weiterentwicklung des Systems würde nicht nur eine Verzögerung, sondern deutlich höhere Entwicklungs- und Betriebskosten nach sich ziehen. Diese wollten aber die Vertragskantone Aargau, Bern, Luzern und St. Gallen nicht mittragen, worauf der Genfer Staatsrat beschloss, das bestehende System nicht weiterzuentwickeln und nur noch bis Februar 2020 zur Verfügung zu stellen. Kurz zuvor hatte der Chaos Computer Club bekannt gemacht, dass Nutzerinnen und Nutzer des Onlinezugangs von CHVote relativ einfach auf eine falsche Seite umgeleitet werden können, ohne dies zu bemerken. Dies sei aber schon lange bekannt und habe nichts mit dem Rückzug des Systems zu tun (AZ 29.11.18). Nach der Aufgabe des Konsortiums aus neun Kantonen (ZH, GL, FR, SO, SH, SG, GR, AG, TG) im Jahr 2015 – deren System war vom Bund als zu wenig sicher beurteilt worden – bestand also nur noch ein System, nämlich jenes der Post.

Nebst der hängigen parlamentarischen Initiative Müller wurden in der Folge im Parlament weitere Vorstösse (Mo. 18.4375 und 18.4225) eingereicht, die einen möglichen Alleingang der Post vor allem aus Sicherheitsbedenken verhindern wollten. Auch in einigen Kantonen wurden Vorstösse eingereicht, die aufgrund des Ausstiegs von Genf einen Marschhalt verlangten. Die Kantone Aargau, Bern, Luzern und St. Gallen gaben hingegen bekannt, zum System der Post wechseln zu wollen oder einen Wechsel zumindest zu prüfen. Bereits Ende Juni hatte die Stadt Zug angekündigt, ein neues auf der Blockchain basierendes, zusammen mit der Fachhochschule Luzern entwickeltes E-Voting-System testen zu wollen.¹⁰

Damit die Absicht des Bundesrats, E-Voting in den ordentlichen Betrieb zu überführen, umgesetzt werden konnte, musste das **Bundesgesetz über die politischen Rechte angepasst** werden. Die Teilrevision wurde Ende 2018 in die **Vernehmlassung** gegeben und soll auch «Gelegenheit für eine politische Debatte auf eidgenössischer Ebene zum Thema E-Voting» bieten, so der Bericht weiter.

Eine Gruppe aus wissenschaftlichen Expertinnen und Experten sei zum Schluss gelangt, dass der elektronische Kanal sicher und vertrauenswürdig angeboten werden könne, so die Einleitung des erläuternden Berichts dazu. Die Revision sah vor, dass die

individuelle digitale Stimmabgabe neu mittels eines durch den Bund zertifizierten elektronischen Systems erfolgen können solle. Angestrebt wird dabei eine barrierefreie Stimmabgabe. Geregelt werden in dem Gesetz auch die Anforderungen an dieses System selber: Dessen Quellcode muss offengelegt werden und transparent sein, damit er verifizierbar ist, aber trotzdem das Stimmgeheimnis gewahrt bleibt; der Bund zertifiziert das System und die Kantone müssen laufend Risikoeinschätzungen durchführen. In einem im Vergleich zum aktuellen Versuchsbetrieb einfacheren Verfahren soll der Bund die Bewilligung erteilen, wenn ein Kanton E-Voting einführen will – die Kantone blieben jedoch frei, E-Voting einzuführen oder nicht. Jene Kantone, die E-Voting als ordentlichen Stimmkanal einführen, könnten Anmeldungen von Stimmbürgerinnen und Stimmbürger vorsehen, die an einer digitalen Stimmabgabe interessiert sind, und diesen dann die notwendigen Unterlagen zustellen – idealerweise ebenfalls elektronisch.

Mitte Juni 2019 lagen die **Antworten der Vernehmlassung** vor – in der Tat war die Vorlage zuvor ziemlich heftig debattiert worden. In den Medien war bereits Anfang Mai berichtet worden, dass die Vorlage auf breite Kritik gestossen und insbesondere die Sicherheit als noch ungenügend beurteilt worden sei. Der Ergebnisbericht der Bundeskanzlei ging neben den Antworten auch auf die «Ereignisse während des Vernehmlassungsverfahrens» ein, welche die Antworten wohl mitentscheidend beeinflusst hatten: In einem Intrusionstest war gezeigt worden, dass das E-Voting-System der Post, das neben dem System des Kantons Genf angewendet wurde, gravierende Sicherheitsmängel aufwies.

Zwar sprach sich eine grosse Mehrheit der 52 von insgesamt 64 Stellungnehmenden ganz grundsätzlich für digitales Abstimmen und Wählen aus, weil E-Voting insbesondere auch Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern sowie Menschen mit Behinderungen zugute kommen kann. Die Vorlage selber fand aber nur eine knappe Unterstützung bei 37 Antwortenden. Darunter fanden sich 19 Kantone, die KdK, der Städteverband, der Gemeindeverband, Behindertenverbände, die Auslandschweizerorganisation und die Post, aber keine der 10 antwortenden Parteien. Immerhin E-Voting-freundlich zeigten sich unter diesen die BDP, die CVP, die EVP, die FDP, die GLP, die GP und die SP. Sie bemängelten aber, wie auch die Kantone Genf, St. Gallen, Solothurn und Wallis und etwa Economiesuisse unter den Organisationen, dass der Zeitpunkt einer Umsetzung in Anbetracht der aktuellen Entwicklungen sehr schlecht gewählt sei. Es sei besser, den Versuchsbetrieb weiterzuführen. Angeregt wurde zudem, dass ein E-Voting-System in staatlicher Hand liegen müsse, etwa vom Kanton Genf, der GP, der SP und der EVP.

Die 12 Antworten, die sich nicht nur gegen die Vorlage, sondern ganz grundsätzlich gegen eine Einführung von E-Voting aussprachen, stammten von den Kantonen Nidwalden, Schwyz und Waadt, von der SVP, der AL Bern und der Piratenpartei sowie verschiedenen IT-Organisationen, etwa auch dem Komitee der Initiative «für ein E-Voting-Moratorium». Diese Stellungnehmenden zeigten sich sehr skeptisch dazu, dass E-Voting jemals die notwendige Sicherheit aufweisen könnte, mit der das zentrale Vertrauen in die direkte Demokratie nicht gefährdet werde. Darüber hinaus kritisierten sie, dass E-Voting-Systeme, also «hoheitliche Zuständigkeiten», von Dritten angeboten werden dürfen. Falls dies so bleibe, müsse mindestens die momentan fehlende Konkurrenzsituation von privaten Systemanbietenden geändert werden, weil Monopole zulasten der Sicherheit gingen. Es bestehe kein Handlungsbedarf, fand gar die SVP und der Nutzen sei in Anbetracht des hohen Sicherheitsrisikos viel zu gering. Es sei besser, die briefliche Stimmabgabe punktuell zu verbessern – etwa im Hinblick auf mögliche Erleichterungen für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer, so die SVP.

Obwohl seit 2004 in insgesamt 15 Kantonen mehr als 300 Tests erfolgreich durchgeführt worden seien, sei der Bundesrat auch aufgrund der kritischen Antworten aus der Vernehmlassung und angesichts der «Entwicklungen der vergangenen Monate» zum Schluss gekommen, **«auf die Überführung der elektronischen Stimmabgabe in den ordentlichen Betrieb zu verzichten»**, erklärte er in einer Medienmitteilung im darauffolgenden Juni 2019. Vielmehr habe er die Bundeskanzlei beauftragt, ein Konzept für eine Neuausrichtung des Versuchsbetriebs zu erstellen. Dieser «Marschhalt» wurde in den Medien virulent diskutiert, aber überwiegend begrüsst.¹¹

In der Wintersession 2019 beriet der Ständerat den indirekten Gegenvorschlag seiner SPK-SR für mehr **Transparenz bei der Politikfinanzierung**, der in Folge der erfolgreich zustande gekommenen Transparenz-Initiative als parlamentarische Initiative ausgearbeitet worden und sowohl in der Vernehmlassung wie auch im Bundesrat auf mehrheitliche Zustimmung gestossen war.

Andrea Caroni (fdp, AR) beantragte Nichteintreten. Er sei zwar ein «grosser Freund der Transparenz in der Politik», hier handle es sich aber um eine schlecht ausbalancierte Vorlage, die zudem eher zu «Scheintransparenz» führe. Die Forderungen seien erstens ein Eingriff in die Privatsphäre, weil sie politische Präferenzen und finanzielle Möglichkeiten von Spenderinnen und Spendern offenlegten. Zweitens würden die Regelungen mit viel Bürokratie einhergehen und könnten wohl, drittens, sehr einfach umgangen werden, da zwangsläufig grosse Lücken bestehen blieben. In Ländern, die scharfe Regeln kennen, sei das Vertrauen in die Politik nicht grösser als in der Schweiz, betonte er. Viel Geld und Demokratie stünden in einem heiklen Verhältnis, zitierte in der Folge Paul Rechsteiner (sp, SG) Gottfried Keller. Demokratische Entscheide dürfe man nicht kaufen können. Die Transparenz-Initiative verbiete zwar den Einsatz grosser Geldmittel nicht, sie verlange aber Transparenz. Wer viel investiere, der solle auch dazu stehen. Dass die Sensibilität in der Bevölkerung wachse, zeigten die Volksabstimmungen in den Kantonen Schwyz und Freiburg, wo die Forderung nach Transparenzregeln an der Urne Erfolg hatte. Das Argument, dass Regeln umgangen werden könnten, dürfe nicht gelten, weil man ansonsten überhaupt keine Regeln mehr aufstellen dürfe; man denke dabei etwa an den Strassenverkehr. Christian Levrat (sp, FR) schliesslich erörterte den in seinen Augen erfolgreichen Fall Freiburg und zitierte den aktuellen Sorgenbarometer, der einen Rückgang des politischen Vertrauens zeige. Dem könne vor allem mit vermehrter Transparenz begegnet werden. Beide SP-Vertreter forderten nicht nur Eintreten, sondern auch ein Ja zur Volksinitiative. Justizministerin Karin Keller-Sutter erörterte die Position der Regierung. Der Bundesrat habe in der ursprünglichen Botschaft für die zur Ablehnung empfohlene Initiative keinen Gegenentwurf vorgesehen, weil er Regelungen der Politikfinanzierung kritisch gegenüberstehe, da sie administrativ aufwändig und schwierig umsetzbar seien. Zudem sei der Bundesrat der Meinung, dass sich das Volk nicht kaufen lasse. Es gebe mehrere Beispiele von Abstimmungskampagnen, bei denen grosse Geldmittel eingesetzt worden seien, bei denen sich die Stimmbewölkerung aber auf die finanziell weniger gut bemittelte Seite geschlagen habe. Der jetzt durch die SPK-SR vorgelegte indirekte Gegenvorschlag habe gegenüber der Initiative Vorzüge und es sei sicherlich besser, Finanzierungsregeln auf Gesetzesstufe und nicht auf Verfassungsstufe einzuführen. Aus diesem Grund unterstütze der Bundesrat – nach wie vor mit einer gehörigen Portion Skepsis – den Gegenvorschlag, bei dem er allerdings einige Änderungswünsche anbringe.

Bevor über diese Änderungen debattiert wurde, wurde der Minderheitsantrag Caroni auf Nichteintreten mit 29 zu 14 Stimmen bei einer Enthaltung abgelehnt. Eine Minderheit Stöckli (sp, BE), die von Christian Levrat übernommen worden war, weil Hans Stöckli als Präsident amtierte, wollte den Katalog der Offenlegungspflichten für politische Parteien erweitern. Neben den Einnahmen hätten auch Ausgaben und Vermögenslage ausgewiesen werden sollen. Dieser Antrag scheiterte aber genauso wie ein Antrag, die Obergrenze für Zuwendungen nicht bei CHF 25'000, sondern schon bei CHF 10'000 festzulegen. Angenommen wurde ein Antrag des Bundesrats, auf eine Offenlegungspflicht bei Unterschriftensammlungen zu verzichten. Die SPK-SR war hier auf die Linie des Bundesrats umgeschwenkt, weil das öffentliche Interesse an Transparenz in diesem frühen Stadium weniger gross sei, wie Daniel Fässler (cvp, AI) für die Kommission ausführte. Zu diskutieren gab die Frage nach einem Verbot von Zuwendungen aus dem Ausland. Der Bundesrat hatte beantragt, dieses Verbot zu streichen und lediglich den Passus für ein Verbot von anonymen Zuwendungen zu belassen. Die SPK-SR hatte nach längerer Diskussion mit 7 zu 5 Stimmen entschieden, dem Antrag des Bundesrats zu folgen. Eine Minderheit Bischof (svp, SZ) wollte allerdings – auch gestützt auf eine parlamentarische Initiative Fournier (cvp, VS;Pa.IV. 18.423) – am ursprünglichen Verbot festhalten. Pirmin Bischof warnte davor, dass Wahlen und Abstimmungen in verschiedenen Ländern durch ausländische Geldgeberinnen und Geldgeber finanziert worden seien. Dies sei beim Geldspielgesetz nachweislich auch in der Schweiz der Fall gewesen. Es stehe wohl nächstens eine Abstimmung über den Kauf von Kampfflugzeugen an, wo es um Milliardenbeträge gehe, an denen auch ausländische Player ein Interesse hätten. Im Inland müsse man für Transparenz sorgen, aber die direkte Demokratie werde gegen ausländische Gelder nur durch ein Verbot geschützt. Karin Keller-Sutter entgegnete, dass nicht auszuschliessen sei, dass ausländisches Geld in Abstimmungskampagnen fliesse. Dies werde aber in der Regel bekannt und es werde darüber diskutiert. Ein Verbot sei hingegen mittels Geldkurieren sehr leicht zu umgehen. Das magistrale Votum verhalte jedoch ungehört; der Antrag der Minderheit wurde mit 25 zu 18 Stimmen gutgeheissen.

In der Gesamtabstimmung wurde der Entwurf mit 29 zu 13 Stimmen (2 Enthaltungen) angenommen.¹²

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE

DATUM: 31.12.2019
MARC BÜHLMANN

2019 wurde für **E-Voting** zu einem schwierigen Jahr. Zwar hatte der Bundesrat bereits 2018 mittels Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte eine flächendeckende Einführung des dritten Abstimmungskanals angestrebt, der insbesondere Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern die Stimmabgabe erleichtern soll, die **Sicherheitsbedenken** nahmen aber stark zu. Dies manifestierte sich nicht nur in einer im Februar definitiv lancierten Volksinitiative für ein E-Voting-Moratorium, die ein breites Unterstützungskomitee von links bis rechts hinter sich wusste, sondern auch in den vor allem von den Parteien vorgebrachten negativen Stellungnahmen in der Vernehmlassung zur Teilrevision der politischen Rechte. Zudem revidierten einige Kantone, darunter etwa Aargau, Basel-Landschaft, Glarus oder Jura, ihre Pläne für eine Einführung von E-Voting.

Auch in der Presse nahm die Skepsis gegen E-Voting zu. Das Sicherheitsrisiko sei grösser als der Nutzen, urteilte etwa die NZZ. Insbesondere, weil sich auch gezeigt habe, dass elektronisches Abstimmen nicht zu höherer Beteiligung führe und auch keine Vereinfachung der Stimmabgabe bedeute. Befürwortende von E-Voting betonten hingegen, dass auch briefliches Abstimmen Sicherheitsmängel aufweise. So sei etwa für sehbehinderte Menschen das Stimmgeheimnis nicht garantiert und viele Stimmabgaben würden als ungültig gewertet, weil sie falsch verpackt wurden oder die Unterschrift fehlt. Zudem würden briefliche Stimmen in vielen Kantonen nicht mit dem Stimmregister abgeglichen. Mittels Digitalisierung könnten diese Probleme vermieden werden.

Einen «schweren Rückschlag» – so die NZZ – erlitt das Projekt E-Voting 2019 durch einen sogenannten **Intrusionstest der Post**. Um zu zeigen, dass die Sicherheitsbedenken unnötig sind, forderten Post und Bundeskanzlei interessierte Personen dazu auf, das von der spanischen Firma Scytl entwickelte und zwischen 25. Februar und 24. März offengelegte E-Voting-System der Post auf Schwachstellen zu prüfen. Ein «Hacken» des offengelegten Quellcodes in der Art, dass unbemerkt individuelle Stimmabgaben manipuliert oder dass individuelle Stimmabgaben veröffentlicht werden könnten, sollten mit von der Post finanzierten Prämien von bis zu CHF 50'000 belohnt werden. Rund 3'000 Hackerinnen und Hackern hatten sich zum Test angemeldet und deckten bereits nach wenigen Tagen als «gravierend» bezeichnete Sicherheitsmängel auf. So könne das System die universelle Verifizierbarkeit, also eine nachträgliche Überprüfung auf Manipulation, nicht garantieren. Zudem könne ins System eingedrungen und eigentlich gültige Stimmen könnten ungültig gemacht werden. Die Presse erachtete das Hacker-Resultat als «peinlich für die Post» (Blick) oder gar als Rettung der direkten Demokratie – so ein Kommentar in der Sonntagszeitung. Demokratie lebe vom Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger, weshalb Unsicherheiten und Gefahren vermieden werden müssten, meinte die Weltwoche.

Bereit kurz vor dem Intrusionstest hatte die ETH Zürich eine Studie veröffentlicht, mit der gezeigt wurde, dass Individuen bei E-Voting ihre digitale Stimme anonym verkaufen könnten. Dies ist zwar strafbar, könnte bei genügend grosser Zahl an Stimmen aber durchaus zu einer Manipulation von Resultaten führen.

Auch politisch hatte der Rückschlag Folgen. Ende Juni entschied der Bundesrat, die Handbremse zu ziehen. Auch die Vernehmlassung habe gezeigt, dass zwar ein Bedürfnis nach elektronischem Abstimmen und Wählen bestehe, die momentanen Sicherheitsvorkehrungen allerdings nicht genügten. Vorläufig soll deshalb auf die Gesetzesänderung verzichtet werden, mit der E-Voting als dritter Kanal für die Stimmabgabe – neben Urnengang und brieflicher Stimmabgabe – hätte etabliert werden sollen. Das von den Behörden einst formulierte Ziel, dass bei den eidgenössischen Wahlen 2019 mindestens zwei Drittel aller Kantone E-Voting anbieten, wurde damit klar verfehlt. In den Medien wurde dieser «Marschhalt» unterschiedlich kommentiert: Als «Befreiung» wurde das «Ende des E-Votings» in der Sonntagszeitung bezeichnet, während in der Aargauer Zeitung ein «Neustart», aber kein «Denkverbot» gefordert wurde. Die Schweiz habe 60 Jahre gebraucht, bis die briefliche Stimmabgabe eingeführt worden sei, so der Kommentar. Kritisiert wurde der Entscheid des Bundesrats hingegen von der Organisation der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer. Es sei nicht akzeptabel, dass 180'000 Bürgerinnen und Bürger ihr Beteiligungsrecht weiterhin nicht ausüben könnten, kritisierte deren Präsidentin Ariane Rustichelli. Auch der Schweizerische Blinden- und Sehbehindertenverband (SBV) forderten die baldige Einführung digitaler Beteiligungshilfen. Handschriftliches Ausfüllen des Stimmmaterials verhindere die Einhaltung des Stimmgeheimnisses für

Sehbehinderte, weil sie auf Hilfspersonen angewiesen seien.

Auch die Post reagierte auf den bundesrätlichen Entscheid und gab ihr bestehendes System noch im Juli auf. Sie wolle ab 2020 eine Alternative anbieten, bei der die bisherigen Sicherheitsprobleme nicht bestünden. Die vier Kantone, die eigentlich noch einen Vertrag mit der Post gehabt hätten (BL, FR, NE, TG), forderten in der Folge Schadenersatz. Doch nicht nur die Post, auch der Kanton Genf stellte den Betrieb seines Systems noch im Juni 2019 ein – nach dem politischen Nein war die finanzielle Unterstützung des Projekts ausgeblieben. Auch die Kantone, die dieses Genfer-System genutzt hatten (AG, BE, GE, LU, SG, VD), hätten es eigentlich bis Ende 2019 nutzen wollen.

Ende Jahr gab der Nationalrat zusätzlich einer parlamentarischen Initiative Folge, die einen «Marschhalt bei E-Voting» fordert. Es sei eine Denkpause nötig, entschied die Mehrheit der grossen Kammer, obwohl die SPK-NR darauf hingewiesen hatte, dass ohne neue Tests kaum Verbesserungen in der Sicherheit möglich seien.

Zum «Vote électronique»-Programm des Bundesrats gehört jedoch nicht nur E-Voting, sondern auch die elektronische Behördeninformation sowie das digitalisierte Unterschriftensammeln. Die Diskussionen um dieses **E-Collecting**, also um die Idee, Initiativen mittels digitaler statt analoger Unterschriften unterstützen zu können, konzentrierten sich 2019 auf «Online-Plattformen», die laut NZZ zum «Brutkasten der Demokratie» würden. Die Möglichkeit, via solche Plattformen – die bekannteste darunter ist etwa «WeCollect» – Unterschriftenbogen zu verbreiten, die heruntergeladen, ausgedruckt, ausgefüllt, unterschrieben und eingesandt werden müssen, würde die etablierten Parteien herausfordern, da diese neue Art der Unterschriftensammlung eben auch für wenig oder nicht parteilich organisierte Komitees wesentlich einfacher sei als die bisherigen Formen. Freilich können entsprechende Unterschriftenbogen auch direkt auf der Internetseite der Bundeskanzlei heruntergeladen werden. Was die Sammelplattformen allerdings wertvoll mache, seien deren Listen an Adressdaten. Häufig hinterliessen unterschriftwillige Bürgerinnen und Bürger freiwillig ihre persönlichen Angaben auf einer Plattform und könnten so informiert werden, wenn Volksinitiativen mit ähnlicher Stossrichtung lanciert werden. Solche «zielgruppenspezifische[n] Daten sind so etwas wie Goldstaub in Zeiten, in denen politische Gruppierungen mittels Big Data ihren Wählern näherkommen wollen», so die NZZ. Sollten Referenden und Volksinitiativen dadurch in Zukunft einfacher zustandekommen, müsse über eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen nachgedacht werden, so die Zeitung weiter.

In die Kritik geriet Daniel Graf, der Gründer von WeCollect, da er mit seiner Plattform vor allem Anliegen unterstütze, die aus eher linken Kreisen stammten. Auf der einen Seite führte dies zu alternativen Angeboten seitens ähnlicher Plattformen aus dem rechtsbürgerlichen ideologischen Spektrum, auf der anderen Seite überführte Graf WeCollect in eine Stiftung, in der künftig mehrere Personen entscheiden sollten, welche Volksbegehren unterstützt werden. Graf gab zu Protokoll, er wolle mit seiner Plattform die direkte Demokratie fördern und es vor allem auch zivilgesellschaftlichen Gruppierungen ermöglichen, direktdemokratische Instrumente zu nutzen, die nicht nur Parteien und mächtigen Interessenorganisationen vorbehalten sein sollen.¹³

VERORDNUNG / EINFACHER
BUNDESBESCHLUSS
DATUM: 08.01.2020
MARC BÜHLMANN

Eine Folge der zunehmenden brieflichen Wahl- und Abstimmungsbeteiligung ist, dass die Gemeinden schon vor Urnenschluss mit der Auszählung der Stimmen beginnen können. Dieser Umstand führte zusammen mit der Tatsache, dass sechs Kantone die Schliessung der Urnen schon vor 12 Uhr mittags vorsehen (TG: 11.30 Uhr; AG, AR, NW, SH, SZ: 11.00 Uhr), dazu, dass einzelne Gemeinden dieser Kantone das Resultat ihrer Auszählung bekannt geben, während in anderen Kantonen noch abgestimmt oder gewählt wird. Daran störte sich Raphaël Comte (fdp, NE), der fürchtete, dass die **frühzeitige Bekanntgabe von Abstimmungsergebnissen**, die dank der Sozialen Medien auch sehr rasch an Reichweite gewinne, im letzten Moment noch mobilisierende Wirkung haben und die Abstimmungsentscheide noch beeinflussen könnten. Comte hatte bereits 2017 mittels Anfrage (A 17.1020) vom Bundesrat wissen wollen, wie die Exekutive zu dieser Sache stehe. Die Regierung hatte in ihrer Antwort darauf hingewiesen, dass sie die Gemeinden schon seit 2016 in Kreisschreiben verschiedentlich darauf hingewiesen habe, dass vor 12 Uhr mittags keine Resultate veröffentlicht werden dürften. Da sich lediglich wenige kleine Gemeinden nicht an diese Regel hielten, hatte der Bundesrat im Jahr 2017 eine bundesrechtliche Regelung als nicht angezeigt erachtet.

Weil allerdings in der Folge immer wieder vor allem Aargauer Gemeinden mit

frühzeitigen Publikationen von Ergebnissen aufgefallen waren, kündigte der Bundesrat 2018 an, eine Anpassung der Verordnung über die politischen Rechte vorzunehmen, die am 1. Juli 2019 in Kraft trat. Gemäss Verordnung dürfen vorläufige Abstimmungsergebnisse nicht vor 12 Uhr bekannt gegeben werden. Sanktionsmöglichkeiten sind allerdings nicht vorgesehen. Jedoch kann gegen einen Verstoss eine Abstimmungsbeschwerde eingereicht werden mit der Begründung, dass die frühe Bekanntgabe eines Resultats das gesamte Abstimmungsergebnis beeinflusst haben könnte.¹⁴

Föderativer Aufbau

Beziehungen zwischen Bund und Kantonen

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 01.02.2019
DIANE PORCELLANA

La CIP-CN propose, comme le Conseil fédéral, d'adopter le projet d'arrêté fédéral accordant la **garantie fédérale aux constitutions révisées des cantons de Schwyz, de Zoug, de Fribourg, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne et d'Appenzell Rhodes-Intérieures**. Pour les cantons de Schwyz et de Fribourg, la modification apportée vise à davantage de transparence du financement de la vie politique. Le canton de Zoug précise le droit de vote suite à la révision des dispositions du Code civil (CC) relatives à la protection de l'adulte, au droit des personnes et au droit de la filiation. Le canton de Bâle-Ville souhaite l'abandon du quorum lors d'élections au Grand Conseil. Dans sa nouvelle constitution, il inscrit le droit au logement sous le titre «Garantie des droits fondamentaux» et instaure des mesures de protection du logement. Pour Bâle-Campagne, les membres du Conseil d'Etat ne pourront plus faire partie de l'Assemblée fédérale. Enfin, une nouvelle date pour le dépôt des initiatives est fixée dans la constitution d'Appenzell Rhodes-Intérieures.¹⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 22.03.2019
DIANE PORCELLANA

Le Conseil des Etats et le Conseil national ont adopté le projet d'arrêté fédéral accordant la **garantie fédérale aux constitutions révisées** des cantons de Schwyz, de Zoug, de Fribourg, de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne et d'Appenzell Rhodes-Intérieures.¹⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 11.03.2020
DIANE PORCELLANA

La **garantie fédérale aux constitutions cantonales révisées des cantons d'Uri, du Tessin, de Vaud, du Valais et de Genève** a été tacitement octroyée par le Conseil des Etats. L'extension du scrutin majoritaire aux communes ayant jusqu'à quatre représentantes et représentants au Grand conseil, prévue dans la constitution d'Uri, a été au centre des discussions.

Ses partisans ont mentionné les arrêts du Tribunal fédéral concernant les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures en 2014 et des Grisons en 2019, pour prouver que la modification constitutionnelle est conforme au droit fédéral. Les conditions pour recourir au système majoritaire établies en 2014 seraient remplies, puisque les communes uranaises disposent d'une grande autonomie, que les grandes communes sont faiblement peuplées et que l'affiliation politique des candidats revêt une moindre importance. De plus, les communes concernées par l'extension du scrutin majoritaire ont au maximum 2'000 habitants et quatre députés à élire. Elles pourraient donc recourir au scrutin majoritaire, puisque le Tribunal fédéral l'autorise en 2019 pour des circonscriptions avec au maximum 7'000 habitants et cinq sièges à attribuer. Outre ces arguments, ils indiquent que plus de la moitié du législatif cantonal sera encore élue ou nommée à la proportionnelle selon le modèle du double Pukelsheim.

Selon Lisa Mazzone (verts, GE), opposée à la validation de la disposition constitutionnelle, le canton d'Uri ne remplirait pas les exigences établies par le Tribunal fédéral. Premièrement, les communes uranaises qui vont passer à un système majoritaire, ne sont pas des communes retirées fonctionnant avec autonomie. Deuxièmement, la population est attentive à l'appartenance politique des candidates et candidats. Elle a également mentionné l'avis de droit demandé par le Conseil d'Etat uranais sur la question de l'extension du scrutin majoritaire, qui concluait que la mesure n'était pas conforme à la Constitution fédérale.

Lors du passage au Conseil national, le rapporteur de la CIP-CN a appelé au respect de la souveraineté cantonale. S'agissant du nouveau système électoral prévu dans la constitution d'Uri, il a signalé qu'il avait été appliqué dernièrement et qu'aucune plainte n'avait encore été déposée. Le Conseil fédéral a rappelé que toutes les communes concernées, ainsi qu'une nette majorité de la population uranaise, avaient

soutenu la modification constitutionnelle.

La minorité de la commission soutient que l'extension du scrutin majoritaire aux communes ayant jusqu'à quatre représentants au parlement cantonal est contraire au droit fédéral. En effet, dans son arrêt de 2016 concernant le canton d'Uri, le Tribunal fédéral avait qualifié l'élection majoritaire au parlement cantonal de constitutionnelle, qu'en l'existence d'un véritable système de représentation proportionnelle dans les municipalités ayant trois sièges ou plus au parlement. Elle a aussi brandi l'avis juridique demandé par le Conseil d'Etat. Enfin, la minorité a évoqué le fait que, lors des débats liés aux initiatives parlementaires visant l'autonomie des cantons pour les procédures électorales, le Conseil national avait souhaité l'instauration de certains garde-fous pour renforcer l'égalité des droits électoraux inscrite à l'article 34 de la Constitution fédérale.

Le Conseil national a finalement, par 103 voix contre 88, octroyé la garantie fédérale à la constitution cantonale révisée du canton d'Uri. Ainsi, l'ensemble des constitutions cantonales soumises à la chambre basse l'ont obtenue.¹⁷

Städte, Regionen, Gemeinden

Die Diskussion über die ideale Form der kommunalen Legislative wurde im Berichtsjahr durch Vorstösse in den Kantonen Luzern, Zug und Schwyz angefacht. In Luzern weibelte die SVP, die sich sonst eher als Gralshüterin der direkten Demokratie engagiert, gegen die **Gemeindeversammlung** und forderte in mehreren kommunalen Initiativen die Abschaffung der Versammlungsdemokratie und deren Ersatz durch Urnenabstimmungen. Im Kanton Zug forderte die GLP, dass Gemeinden mit mehr als 10'000 Einwohnern über die Einführung eines Parlaments abstimmen müssen. In der Tat gibt es im Kanton Zug mit Baar und Cham zwei Gemeinden, in denen die rund 25'000 Einwohner die kommunalen Geschäfte nach wie vor in einer Versammlung beraten und entscheiden. Im Kanton Schwyz sollen die Gemeindeversammlungen nicht abgeschafft, aber entmachtet werden, indem Wahlgeschäfte nicht mehr dort, sondern an der Urne getätigt werden. Die Argumente der Gegner der Gemeindeversammlung konzentrierten sich auf deren Legitimität, die nicht gegeben sei, wenn aufgrund mangelnder Partizipation weniger als 5% der Stimmberechtigten über wichtige Belange entschieden. Urnengänge würden mehr Personen erreichen und seien deshalb demokratischer. Auf der anderen Seite muss auf die deliberative Qualität von Versammlungen hingewiesen werden. Ein Forum für eine öffentliche Debatte fehlt bei reinen Urnengängen.¹⁸

Wahlen

Wahlen in kantonale Parlamente

Die **Diskussionen** um die kantonalen Wahlverfahren **flauten auch 2014 nicht ab**. Während der Bundesrat dem reinen Majorzverfahren eher skeptisch gegenübersteht, ist das Bundesgericht kulanter und lässt sowohl das Majorz- wie auch das Proporzverfahren zu. Bei letzterem darf aber kein zu hohes Quorum gelten. Ein Sitz sollte – so das höchste Gericht – mit einem Stimmenanteil von maximal 10% erzielt werden können. Dies ist abhängig von der Grösse der einzelnen Wahlkreise. Ziemlich vehement verlief die Debatte im Kanton Schwyz. 2013 hatte das Bundesgericht das neue Schwyzer Wahlrecht – ein Mischverfahren aus Proporz und Majorz – aufgrund der zu hohen Quoren als nicht konform beurteilt und der Nationalrat hatte die Erwirkung der Kantonsverfassung, bzw. des Teils mit dem Wahlrecht abgelehnt. In der teilweise sehr emotional geführten Debatte wehrte sich die SVP gegen den „schleichenden Staatsstreich“ des Bundesgerichtes, gegen dessen Einmischung man sich zur Wehr setzen wolle. Entsprechend machte sich die Volkspartei mit Hilfe einer Initiative zur Einführung des Majorzes für eine einphasige Mehrheitswahl stark. Die anderen Parteien, die sich im kantonalen Parlament unterstützt von der Regierung durchzusetzen vermochten, bevorzugten hingegen den so genannten, bereits von den Nachbarkantonen Zug und Nidwalden eingeführten "doppelten Pukelsheim". Das Doppeltproporzverfahren, das in einem ersten Schritt die Mandate den Parteien über den ganzen Kanton hinweg zuteilt und in einem zweiten Schritt die Sitze auf die einzelnen Gemeinden verteilt, sichert eine repräsentative Abbildung aller politischen Kräfte des Kantons im Parlament. Zu reden gab nicht nur die Opposition der SVP gegen „deutsche Professoren, die sich nicht in urschweizerische Angelegenheiten einzumischen hätten“ – Friedrich Pukelsheim ist ein deutscher Mathematiker – sondern auch die Höhe eines Quorums, das bei diesem Verfahren verhindern soll, dass zu viele

KANTONALE POLITIK
DATUM: 01.07.2014
MARC BÜHLMANN

GESELLSCHAFTLICHE DEBATTE
DATUM: 01.01.2014
MARC BÜHLMANN

Kleinstparteien Erfolg haben. Als Kompromissvorschlag obsiegte schliesslich eine 1-Prozent-Hürde. Das letzte Wort wird die Schwyzer Stimmbürgerschaft im März 2015 haben. Im Kanton Zug reichte die Piratenpartei gegen die hier beschlossene 3-Prozent-Hürde eine Beschwerde ein. Die Zuger Stimmbevölkerung hatte bereits 2013 mit grossem Mehr den doppelten Pukelsheim eingeführt. Allerdings forderte der Zuger Regierungsrat in einer Standesinitiative die „Wiederherstellung der Souveränität der Kantone in Wahlfragen“. Im Juli doppelte der Kanton Uri mit einer Standesinitiative nach, die ebenfalls Souveränität der Kantone bei Wahlfragen als verfassungsgrundsatz forderte. Beide Kantonsbegehren, die 2014 im Parlament noch nicht behandelt wurden, waren eine deutliche Spitze gegen die Einmischung des Bundesgerichtes. Dieses wies die Beschwerde der Piraten im Dezember ab. Damit wurde auch eine im September 2014 eingereichte Beschwerde der Zürcher Piratenpartei gegen die 5-Prozent-Hürde bei den kantonalen Wahlen in Zürich obsolet. Auch im Kanton Uri läuft die Diskussion um ein neues Wahlverfahren und auch im Urkanton ist der Unmut gegen die Bevormundung gross. Im Kanton Graubünden fanden die Wahlen 2014 zwar noch nach dem reinen Majorzverfahren statt – neben Graubünden nur noch in den beiden Appenzell Usanz – dagegen machte sich allerdings Widerstand breit. 33 Stimmberechtigte – darunter auch ehemalige Grossräte – reichten unmittelbar nach den Wahlen Beschwerde ein, da die Stimmkraftgleichheit in den krass unterschiedlich grossen 39 Wahlkreisen verletzt sei. Freilich haben sich die Bündner Stimmberechtigten zwischen 1927 und 2013 nicht weniger als acht Mal gegen die Einführung eines Proporzverfahrens gewehrt, ähnlich wie die Stimmberechtigten im Kanton Appenzell Ausserrhoden, wo die Idee eines proportionalen Verfahrens zwischen 1920 und 2008 sechs Mal an der Urne abgeschmettert worden war. Hängig ist hier allerdings eine 2011 eingereichte Beschwerde gegen das Majorzverfahren. Zudem hiess die Ausserrhoder Stimmbevölkerung im November 2014 mit einer grossen Mehrheit von 79.8% Ja-Stimmenanteil eine Reform der Sitzverteilung gut, mit der die Stimmkraftgleichheit verbessert werden soll. Weil jede der 20 Gemeinden bisher fix einen Sitz im 65-köpfigen Kantonsrat hatte und die restlichen 45 Sitze dann nach Einwohnerzahl verteilt wurden, waren die rund 60% der Bevölkerung, die in den fünf grössten Gemeinden wohnen, mit lediglich 31 Sitzen (also nur zu 48%) im Kantonsparlament vertreten. Mit der gutgeheissenen Reform wird die Vorverteilung des einen Sitzes aufgehoben und die Sitzverteilung im Divisorverfahren vorgenommen, wobei allerdings auch Kleinstgemeinden mindestens einen Sitz erhalten sollen. Dies hat zur Folge, dass die grossen Gemeinden mehr Sitze erhalten – allen voran Herisau, das neu 18 statt wie bisher 14 Abgeordnete stellt. Noch nie zur Debatte stand das Wahlverfahren im Kanton Appenzell Innerrhoden.¹⁹

STANDESINITIATIVE
DATUM: 18.03.2016
MARC BÜHLMANN

Weil die SPK-NR im Gegensatz zu ihrer Schwesterkommission im Ständerat den beiden Standesinitiativen der Kantone Uri (14.316) und Zug (14.307) nicht Folge geben wollte, gelangten die beiden Geschäfte zur Frage der **Souveränität der Kantone bei der Ausgestaltung ihrer Wahlsysteme** in den Nationalrat. Die Kommissionssprecher erklärten, dass man bereits 2013 bei der Diskussion um die Gewährleistung der Verfassung des Kantons Schwyz über die Angelegenheit diskutiert habe. Man habe sich bereits damals für eine faire Ausgestaltung des Wahlrechts eingesetzt. Das Recht der Kantone, ihr eigenes Wahlsystem auszuwählen, werde nur dann beschnitten, wenn die Wahlrechtsgleichheit bedroht sei: Bei Proporzwahlen müssen die Stimmen aller Bürgerinnen und Bürger ein vergleichbares Gewicht haben. Nur so würden auch die Grundbedingungen der Verfassung gewahrt. Gerhard Pfister (cyp, ZG), Anführer der Kommissionsminderheit, wies darauf hin, dass die Ursache der Initiative Entscheide des Bundesgerichtes in den letzten 10 Jahren gewesen seien, die in die kantonale Autonomie eingegriffen hätten. Diese Rechtsprechung sei zudem widersprüchlich geworden, weil das Bundesgericht einerseits Majorzwahlen gestatte, die im Sinne der Repräsentation ungerechter seien als Proporzwahlen. Andererseits zeige das Gericht die Tendenz, nur noch bestimmte Proporzsysteme zulassen zu wollen. Nicht nur den Eingriffen des Bundesgerichtes sei ein Riegel zu schieben, sondern die kantonale Autonomie abzusichern. Die Standesinitiativen verlangen eine Präzisierung von Artikel 34 BV, der eine unverfälschte Stimmabgabe gewährleistet. Die Argumentation der Kommissionsminderheit schien in der Volkskammer zu verfangen. Beiden Standesinitiativen wurde mit 99 zu 87 Stimmen bei 4 Enthaltungen (Zug) bzw. 98 zu 90 Stimmen bei 3 Enthaltungen (Uri) Folge gegeben. Dank der deutlichen Mehrheiten der SVP- und der CVP-Fraktion, unterstützt von einigen FDP-Abweichlern muss nun eine Verfassungsänderung in Angriff genommen werden. In der Presse wurde der Entscheid als Trotzreaktion auf die Bundesgerichtsurteile der letzten Jahre kommentiert. Der Versuch, kantonale Autonomie über die Demokratie zu stellen sei allerdings gefährlich: Wenn die Kantone beim Wahlrecht einen Freipass erhielten, könnten sie auch das

Frauenwahlrecht wieder abschaffen, gab etwa der Staatsrechtler Andreas Auer zu bedenken.²⁰

Aussenpolitik

Auslandschweizer

Dernier volet de la politique étrangère enfin, la reconnaissance constitutionnelle et la protection des Suisses résidant à l'étranger ont donné à 1966 une coloration spéciale. Un **nouvel article 45 bis** a été introduit dans la Constitution fédérale, qui accorde enfin une **existence légale** aux Suisses établis hors de nos frontières. A la suite des longs efforts de la NSH et des Suisses émigrés, un projet avait été publié et adopté par le Conseil des Etats en 1965. Le Conseil national l'a accepté à l'unanimité le huitième mars. Soumis au verdict populaire le 16 octobre, le nouvel article a recueilli 490'992 oui contre 230'415 non, ainsi que l'unanimité des cantons, après une campagne de propagande assez intense qui ne vit pourtant se manifester aucun groupe d'opposition. On n'a pas manqué de souligner, en général, la mutation intervenue dans les colonies suisses de l'étranger: alors que le nombre des émigrés proprement dits a tendance à décroître, celui des Suisses engagés temporairement dans des fonctions économiques dépendant d'entreprises suisses, ainsi que celui des experts et des agents de l'assistance technique se sont accrues considérablement.

Le résultat, avec une participation de 48 pourcent, est médiocre; il n'est pas sans rapports avec le fait que, le même jour, le peuple devait se prononcer sur l'initiative antialcoolique dont le rejet était recommandé. Neuf cantons ont vu les «non» dépasser le 18 pourcent des inscrits, soit Argovie (26.7 %), Nidwald (22.4 %), Schwyz (22.3 %), Appenzell Rhodes-Extérieures (21.5 %), Schaffhouse (20.9 %), Lucerne (19.0 %), Valais (18.6 %), Saint-Gall (18.3 %) et Thurgovie (18.1 %).

Abstimmung vom 16. Oktober 1966

Beteiligung: 47.87%

Ja: 491'220 (68.06%) / Stände: 22

Nein: 230'483 (31.94%) / Stände: 0

Parolen:

- Ja: CVP, FDP, SPS, SVP, SBV, SGV.

- Nein:

- Stimmfreigabe: LdU²¹

1) BBl, 2004, S. 1107 ff. (BR) und 3635 ff. (SPK-SR); AB SR, 2004, S. 260 ff.; AB NR, 2005, S. 1057 f.; BBl, 2004, S. 3643.

2) Für die Bewilligungen durch den Bundesrat für die jeweiligen Abstimmungen vgl. BBl, 2010, S. 113 ff., S. 4863 ff. und S. 6359 ff.; VD: Exp, 15.1.10; ZH: TA, 6.12.10; Interpellation Recordon: AB SR, 2010, S. 602 ff.

3) Medienmitteilungen Bundeskanzlei vom 13.2., vom 22.6. vom 22.8., sowie vom 24.10.11; Bericht: Lit. BK; BZ, 8.4.11, NLZ, 9.4.11, NZZ, 17.5.11; SoS, 10.9.11; BZ, 17.9.11; SoS, 19.9.11.

4) Medienmitteilungen BR vom 10.11.12; TA, 20.2.12; AZ, 21.2.12.

5) NZZ, 27.2., 15.8.14; AZ, 30.9.14; NZZ, 18.12.14

6) TA, 22.4.15; SO, 26.4.15; NZZ, 2.6.15; BaZ, 17.6.15; LZ, NZZ, 25.7.15; BZ, 11.8.15; NZZ, 12.8.15; BZ, Exp, NZZ, SGT, TA, 13.8.15; LT, SZ, 14.8.15; NZZ, 15.8.15; NZZ, TG, 17.8.15; NZZ, 20.8.15; SO, 6.9.15; TZ, 14.9.15; SGL, 15.9.15; AZ, NZZ, 17.9.15; NZZ, SGL, SGR, SN, 22.9.15; NZZ, 25.9., 1.10., 22.10., 5.11.15; BZ, 13.11.15; NZZ, 12.12.15; LZ, 14.12.15; LT, 17.12.15; SGT, 18.12.15

7) LZ, 22.2.16; TA, 23.2.16; CdT, 2.4.16; SO, 10.4.16; BU, 30.4.16; LZ, 23.7.16; NZZ, TA, 6.8.16; SGT, 11.8.16; AZ, 18.8.16; TG, 13.9.16; ZGZ, 16.10.16; SO, 6.11.16; TG, 7.11.16; NZZ, 11.11.16; So-Bli, 13.11.16; LT, 17.11.16; LT, NZZ, TG, 3.12.16; LZ, 16.12.16

8) NZZ, 7.2.17; BaZ, 22.2.17; TG, 17.3.17; LZ, NZZ, TA, 6.4.17; CdT, 22.4.17; LMD, 13.6.17; NZZ, 29.6.17; AZ, 30.6.17; BU, 18.7.17; LT, 12.8.17; TA, 22.8.17; SGT, 25.9.17; SoZ, 15.10.17; SGT, 19.10.17

9) BBl, 2018, S. 5623 ff.; BBl, 2018, S. 5669 ff.; BU, 26.10.17; BU, Lib, NZZ, 5.3.18; LZ, TA, 6.3.18; AZ, Lib, NZZ, TA, TG, 30.8.18

10) NZZ, 17.2.18; Blick, NZZ, 27.2.18; LZ, TA, 28.2.18; TA, 2.3.18; SGT, 5.3.18; WW, 8.3.18; NZZ, 6.4.18; TA, 14.4.18; TA, 17.4.18; NZZ, 18.4.18; BaZ, 24.4.18; NZZ, TA, 28.4.18; AZ, 5.5.18; NZZ, 11.5., 19.5.18; LZ, 8.6.18; TA, 9.6.18; NZZ, 12.6.18; SGT, 14.6.18; LZ, NZZ, 16.6.18; SoZ, 17.6.18; TA, 18.6., 20.6.18; TZ, 21.6.18; AZ, LT, LZ, NZZ, TA, 28.6.18; TA, 2.7.18; WoZ, 5.7., 12.7.18; NZZ, 26.7.18; AZ, SGT, 10.8.18; NZZ, TA, 11.8.18; Blick, 10.9.18; WoZ, 20.9.18; TZ, 24.9.18; WW, 11.10.18; NZZ, SGT, 13.10.18; NZZ, TA, 3.11.18; BaZ, 22.11.18; AZ, Bund, LZ, NZZ, SGT, TA, TG, 29.11.18; TA, 1.12.18; Lib, WoZ, 6.12.18; NZZ, TA, TG, 20.12.18

11) Bericht BK vom 18.6.2019; Erläuternder Bericht BK vom 18.12.2018; Medienmitteilung Bundesrat vom 27.6.19; TA, 1.5.19

12) AB SR, 2019 S. 1164 ff.; AB SR, 2019 S. 1169 ff.; BBl 2019, S. 8207 ff.; AZ, 3.12.19; AZ, CdT, LT, NZZ, TA, 17.12.19

13) LT, NZZ, 26.1.19; NZZ, 8.2.19; Exp, 19.2.19; BaZ, TA, 23.2.19; TA, TG, 25.2.19; AZ, CdT, LT, NZZ, 26.2.19; SoZ, 3.3.19; CdT, 4.3.19; AZ, NZZ, SGT, TA, 13.3.19; TG, 15.3.19; LT, 19.3.19; TG, 26.3.19; NZZ, 27.3.19; Blick, NZZ, 29.3.19; BaZ, Blick, CdT, LT, NZZ, 30.3.19; SoZ, TG, 31.3.19; BaZ, 10.4.19; WW, 18.4.19; SGR, 24.4.19; NZZ, 27.4., 29.4.19; Bund, 30.4.19; LT, TA, 1.5.19; AZ, 4.5.19; TA, 19.6., 20.6.19; AZ, 24.6.19; AZ, BaZ, Lib, NZZ, TG, TZ, 28.6.19; SoZ, 30.6.19; NZZ, 6.7.19; TA, 8.7.19; LT, TA, 9.7.19; BaZ, 12.8.19; TA, 24.8., 24.9.19; Lib, 28.10.19; WoZ, 7.11.19

14) A 17.10.20; Erläuterungen der Bundeskanzlei vom 29.5.19; Medienmitteilung Bundesrat vom 29.5.19; LZ, 13.6.18; NZZ, 7.1.20; TA, 8.1.20

15) FF, 2018, p.7719s; Rapport CIP-CN du 1.2.19; BaZ, 26.7.18

16) BO CE, 2019, p.122s; BO CN, 2019, p.575

- 17) ATF 140 I 394; ATF 143 I 92; ATF 145 I 259; BO CE, 2020, p.52s.; BO CN, 2020, p. 269s
18) NZZ, 8.7.14
19) St. lv. 14.307 (Zug); St.lv. 14.316 (Uri); NZZ, 5.3., 19.6.14; ZGZ, 21.6.14; NZZ, 5.11., 20.11., 1.12., 18.12.14
20) AB NR, 2016, S. 541 ff.; LZ, 19.3.16
21) NZZ, 9.2., 8.3., 10.6. et 17.10.66; Bund, 26.8.66; GdL, 17.10.66.; RO, 1966, p. 1730 s.