

# Sélection d'article sur la politique suisse

Requête	<b>19.04.2024</b>
Thème	<b>Sans restriction</b>
Mot-clés	<b>Elections et votations (organisation)</b>
Acteurs	<b>Bern</b>
Type de processus	<b>Sans restriction</b>
Date	<b>01.01.1965 - 01.01.2024</b>

# Imprimer

## Éditeur

Année Politique Suisse  
Institut für Politikwissenschaft  
Universität Bern  
Fabrikstrasse 8  
CH-3012 Bern  
[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss)

## Contributions de

Bühlmann, Marc  
Gerber, Marlène  
Kuhn, Sarah  
Schaub, Hans-Peter  
Ziehli, Karel

## Citations préféré

Bühlmann, Marc; Gerber, Marlène; Kuhn, Sarah; Schaub, Hans-Peter; Ziehli, Karel 2024.  
*Sélection d'article sur la politique suisse: Elections et votations (organisation), Bern, 2010 - 2023*. Bern: Année Politique Suisse, Institut de science politique, Université de Berne. [www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss), téléchargé le 19.04.2024.

# Sommaire

<b>Chronique générale</b>	1
<b>Eléments du système politique</b>	1
Institutions et droits populaires	1
Elections et votations (organisation)	1
Structures fédéralistes	10
Question jurassienne	11
<b>Enseignement, culture et médias</b>	12
Culture, langues, églises	12
Eglises et questions religieuses	12

## Abréviations

<b>SPK-SR</b>	Staatspolitische Kommission des Ständerats
<b>GPK</b>	Die Geschäftsprüfungskommissionen
<b>ETH</b>	Eidgenössische Technische Hochschule
<b>SPK-NR</b>	Staatspolitische Kommission des Nationalrats
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>ASO</b>	Auslandschweizer-Organisation
<b>RKZ</b>	Römisch-katholische Zentralkonferenz der Schweiz
<b>BK</b>	Bundeskanzlei
<b>EKS</b>	Evangelisch-reformierte Kirche Schweiz

---

<b>CIP-CE</b>	Commission des institutions politiques du Conseil des États
<b>CdG</b>	Les Commissions de gestion
<b>EPF</b>	École polytechnique fédérale
<b>CIP-CN</b>	Commission des institutions politiques du Conseil national
<b>UE</b>	Union européenne
<b>OSE</b>	Organisation des Suisses de l'étranger
<b>RKZ</b>	Conférence centrale catholique romaine de Suisse
<b>ChF</b>	Chancellerie fédérale
<b>EERS</b>	Église évangélique réformée de Suisse

# Chronique générale

## Eléments du système politique

### Institutions et droits populaires

#### Elections et votations (organisation)

#### INTERPELLATION / QUESTION

DATE: 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.<sup>1</sup>

#### INITIATIVE D'UN CANTON

DATE: 26.11.2012  
MARC BÜHLMANN

Verschiedene Resultate der Gesamterneuerungswahlen vom Vorjahr waren Anlass für Vorstösse mit **Reformvorschlägen für die Nationalratswahlen**. Der Umstand, dass erstmals seit 1979 kein Vertreter des französischsprachigen Berner Juras in den Nationalrat gewählt wurde, bewegte den Kanton Bern zur Einreichung einer Standesinitiative (12.314), die eine Zusicherung einer adäquaten Anzahl Sitze für sprachliche Minderheiten in mehrsprachigen Kantonen fordert. Das Begehren war im Berichtsjahr von der SPK-NR und der SPK-SR noch nicht behandelt worden. Eine Motion der FDP-Liberale Fraktion (12.3374) und eine Motion Frehner (svp, BS) (12.3050) forderten ein Verbot von Listenverbindungen. Wahltaktische Überlegungen hätten zu Verzerrungen des Wählerwillens geführt. Frehner (svp, BS) führte in seiner Begründung das Beispiel seines eigenen Kantons an, in welchem die abgewählte grüne Nationalrätin Anita Lachenmeier (gp, BS) zwar etwa dreimal mehr Stimmen als der neu gewählte Markus Lehmann (cyp, BS) erhalten habe, letzterer aber dank der Listenverbindung der CVP mit GLP, EVP und BDP den Sitz erobern konnte. In seiner Stellungnahme wies der Bundesrat darauf hin, dass Listenverbindungen in den vergangenen Jahrzehnten tatsächlich kontinuierlich zugenommen hätten und eine Folge des Sitzzuteilungsverfahrens Hagenbach-Bischoff seien. Vor- und Nachteile dieses bewährten Systems würden sich die Waage halten und eine Änderung sei nicht angezeigt. Die Verzerrungen seien primär Folge der sehr unterschiedlichen Grösse der Kantone als Wahlkreise und ein Verbot von Listenverbindungen käme lediglich einer Symptombekämpfung gleich. Beide Motionen wurden im Berichtsjahr noch nicht behandelt. Eine Korrektur dieser Verzerrung mit Hilfe eines alternativen Wahlverfahrens, des so genannten „doppelten Pukelsheim“, schlug eine Motion Minder

(parteilos, SH) (12.3711) vor. Mit dem doppeltproportionalen Sitzverteilungsverfahren werden Sitze in einem ersten Schritt auf die Parteilisten gemäss nationalem Wähleranteil und erst in einem zweiten Schritt auf die einzelnen Kantone verteilt. Damit würden nicht nur Listenverbindungen obsolet, sondern auch Verzerrungen des Wählerwillens würden zumindest verkleinert. Diese Idee, die bereits Gegenstand mehrerer früherer erfolgloser Vorstösse (Po. 03.3377 (Genner), Po. 07.3884 (Waber), Pa.lv. 09.410 (Zisyadis)) sowie verschiedener kantonaler Reformen war, fand jedoch weder beim Bundesrat noch in der kleinen Kammer genügend Anhänger. Der Bundesrat wollte erst die Entwicklungen in den Kantonen abwarten, weil die Wahlprozedere möglichst auf allen föderalen Stufen gleich sein sollten. Die ablehnende Haltung gegenüber der Einführung des doppelten Pukelsheim in den Kantonen Bern, Luzern, Schwyz, Zug, Solothurn, Basel-Stadt und St. Gallen weise auf eine gewisse Skepsis in der Bevölkerung hin, auch wenn das Verfahren in den Kantonen Zürich, Aargau und Schaffhausen eingeführt worden sei. Eine Motion Girod (gp, ZH) (11.4193) schliesslich griff die Diskussionen um die Informationsbroschüre der Bundeskanzlei anlässlich der Gesamterneuerungswahlen wieder auf. Die mit dem Titel „In der Kürze liegt die Würze“ versehene Wahlbroschüre erklärte mit Hilfe von Vergleichen aus der Gastronomie das Wahlprozedere und stellte die Parteien vor. Der Motionär wollte die Bundeskanzlei verpflichten, Wahlunterlagen zukünftig objektiv zu gestalten und auf klare Information der Wählerschaft zu fokussieren. Die Motion wurde vom Bundesrat abgelehnt, da damit eine 2007 beschlossene Darstellung der Parteien nicht mehr möglich sei. Obwohl die Exekutive die Kritik des Motionärs nicht teilte, versprach der Bundesrat den Anregungen im Hinblick auf eine neue Wahlenleitung für 2015 Rechnung zu tragen.<sup>2</sup>

#### MOTION

DATE: 07.03.2013  
MARC BÜHLMANN

Aufgrund der aktuellen Bevölkerungsentwicklung wird es für die Nationalratswahlen 2015 zu einer Verschiebung der **Sitzzahlen pro Kanton** für den Nationalrat kommen. Die Kantone Bern (ab 2015 noch 25 Sitze), Solothurn (noch 6 Sitze) und Neuenburg (noch 4 Sitze) müssen je einen Sitz abgeben, während die Kantone Zürich (neu 35 Sitze), Aargau (neu 16 Sitze) und Wallis (neu 8 Sitze) ihre Sitzzahl entsprechend um je einen Sitz aufstocken können. In Zukunft soll die Zuteilung alle vier Jahre neu berechnet werden. In der Presse wurde vermutet, dass jene Kantone von zusätzlichen Sitzen profitieren, in denen die Zuwanderung aufgrund der Personenfreizügigkeit gross ist. Eine Motion der SVP-Fraktion, welche die Berechnung der Sitzzahlen auf der Basis der Schweizer Bevölkerung sowie der Ausländer mit C- oder B-Ausweis statt der Berechnung auf Basis der gesamten Wohnbevölkerung verlangt hatte, wurde im Nationalrat im Berichtjahr abgelehnt.<sup>3</sup>

#### INITIATIVE D'UN CANTON

DATE: 16.09.2013  
MARC BÜHLMANN

Der Nationalrat lehnte die Standesinitiative des Kantons Bern ab, welche **die Vertretung von sprachlichen Minderheiten** im Parlament sicherstellen wollte. Konkret hätten zweisprachige Kantone eine der sprachlichen Minderheit entsprechende Sitzzahl reservieren sollen. Es wurde argumentiert, dass dies vor allem ein Problem des Kantons Bern sei und innerkantonal geregelt werden müsse.<sup>4</sup>

#### ORDONNANCE / ARRÊTÉ FÉDÉRAL SIMPLE

DATE: 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.<sup>5</sup>

Nachdem der Nationalrat bereits 2013 die Standesinitiative des Kantons Bern verworfen hatte, tat es ihm auch die Ständekammer gleich. In Bern war es zu Unbehagen gekommen, weil der französischsprachige Teil des Kantons erstmals nicht mehr im nationalen Parlament vertreten war. Der Berner Vorschlag hätte für zweisprachige Kantone eine **Sitzreservation für die jeweiligen sprachlichen Minderheiten** vorgesehen. Im Ständerat wurde der Umstand, dass rund 8% der Berner Bevölkerung nicht vertreten sei, zwar als unbefriedigend betrachtet, die kleine Kammer folgte allerdings der Argumentation des Nationalrates, dass dies eine Sache der Kantone und nicht des Bundes sei.<sup>6</sup>

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.<sup>7</sup>

DÉBAT PUBLIC  
DATE: 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 (cvp, 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 Ausserrrhoden 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.<sup>8</sup>



Aufgrund der provisorischen Zahlen zur Bevölkerungsentwicklung in den Kantonen liess sich Mitte 2017 errechnen, dass es bei den Nationalratswahlen 2019 erneut zu einer **Verschiebung der Anzahl Sitze** in den Kantonen kommen wird. Nutzniesser werden die Kantone Genf (neu 12 Sitze) und Waadt (neu 19 Sitze) sein, die auf Kosten von Bern (neu 24 Sitze) und Luzern (neu 9 Sitze) ihre Zahl an Volksvertreterinnen und Volksvertretern erhöhen dürften. Bern hatte bereits bei den Wahlen 2015 einen Sitz verloren. Der Bundesrat bestätigte diese Berechnungen Ende August.<sup>9</sup>

**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 ScytI, 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 zum Anlass, ebenfalls wieder auf den E-Voting-Zug aufzuspringen. Für den eidgenössischen Urnengang vom September 2017 war Abstimmen per Mausklick 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 Urtschweiz (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 verkommen, 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.<sup>10</sup>

DÉBAT PUBLIC  
DATE: 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 Härtestest 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 Hernâni Marques vom Chaos Computer Club, der bereits im Referendumskomitee gegen das Büpf gesessen 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.<sup>11</sup>

DÉBAT PUBLIC  
DATE: 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 Scytel entwickelte und zwischen 25. Februar und 24. März offenegelegte 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 unterschriftswillige 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 unterstützte, 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.<sup>12</sup>

## Structures fédéralistes

### Structures fédéralistes

#### Rückblick auf die 51. Legislatur: Föderativer Aufbau

Autorinnen und Autoren: Hans-Peter Schaub, Catalina Schmid, Elia Heer, Mathias Buchwalder und Marlène Gerber

Stand: 17.08.2023

Insbesondere wegen zwei Ereignissen berichteten die Medien in der 51. Legislatur häufiger über Fragen rund um den Föderalismus als in den letzten Jahren der 50. Legislatur: Zum einen sorgte die Covid-19-Pandemie für ausschweifende Diskussionen zur Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen. Die Bilanz dazu fiel gemischt aus: Weitestgehend waren sich Behörden, Medien und Forschende einig, dass der **Föderalismus während der Covid-19-Pandemie** dazu geführt habe, dass sich Bund und Kantone gegenseitig die Verantwortung für unpopuläre Entscheidungen zuschoben. In Bezug auf die kantonalen Covid-19-Massnahmen war häufig von einem kantonalen Flickenteppich die Rede. Auf der anderen Seite wurde die Schweiz auch als «föderales Labor» dargestellt, da einzelne Kantone mit innovativen Lösungen aufwarteten, die andernorts übernommen werden konnten – so etwa die Bündner Massentests, das Zuger Ampelsystem oder die Zürcher Lösung für die Unterstützung von Kulturschaffenden. Ein vom Nationalrat überwiesenes Postulat forderte den Bundesrat auf, für den Föderalismus relevante Lehren aus der Covid-19-Pandemie zu ziehen. Bis Mitte August 2023 lag der Bericht zum Postulat noch nicht vor.

Der zweite Grund für die intensivere Berichterstattung über Föderalismusbelange lag in der **Jurafrage** begründet. 2021 wurde nach langer und wechselhafter Vorgeschichte der Wechsel von Moutier zum Kanton Jura beschlossen. Ein Versuch, dieses Abstimmungsergebnis noch umzustossen, scheiterte im Jahr 2022, als das bernische Statthalteramt nicht auf einen entsprechenden Rekurs eintrat. Im Frühling 2023 konnten sich die beiden Kantone nach zwei Jahren Verhandlungen zu den Regeln des Wechsels auf den letzten Streitpunkt einigen (Finanzausgleichs-Zahlungen). Der Kantonswechsel wird per 1. Januar 2026 vollzogen.

Gleich zu einem **weiteren Kantonswechsel** – jedoch ohne interkantonalen Konflikt – kam es während der 51. Legislatur zwischen dem Kanton Bern und dem Kanton Freiburg. Mit dem Übertritt der bernischen Gemeinde Clavaleyres in den Kanton Freiburg am 1. Januar 2022 wurde dieser die Fusion mit der freiburgischen Gemeinde Murten ermöglicht. Vor der 51. Legislatur kam es das letzte Mal im Jahr 1996 zu einem Kantonswechsel, als Vellerat vom Kanton Bern in den Kanton Jura wechselte.

Das **eidgenössische Parlament** gewährleistete in der 51. Legislatur auch etliche Kantonsverfassungen. Für die meisten Diskussionen sorgte dabei die Ausweitung des Majorzsystems im Kanton Uri auf Gemeinden mit bis zu vier Abgeordneten im Landrat. Weitere Diskussionen im Parlament verursachte eine angenommene Kommissionsmotion, die den Bund zur Beteiligung an der Grundfinanzierung des Kompetenzzentrums für Föderalismus verpflichtet. Nach Diskussionen äusserst knapp abgelehnt wurde hingegen ein Postulat, das eine Prüfung zur Frage verlangt hätte, wie sich die Kantone verbindlicher an aussenpolitischen Entscheiden beteiligen könnten. Nach der am Ständemehr gescheiterten Konzernverantwortungsinitiative und der dadurch erneut entfachten Debatte zum Reformbedarf des Ständemehrs befasste sich das Parlament auch mit einer parlamentarischen Initiative, die ein qualifiziertes Ständemehr bei Doppelmehr-Abstimmungen forderte. Sowohl die zuständige Kommission als auch der Nationalrat gaben dem Anliegen jedoch keine Folge.

#### **Zu den Jahresrückblicken:**

2020  
2021  
2022

#### **Question jurassienne**

##### **COLLABORATION INTERCANTONALE**

DATE: 25.08.2016  
KAREL ZIEHLI

**Plusieurs mesures de sécurité encadreront le vote sur l'appartenance cantonale de la ville de Moutier**, afin d'assurer un scrutin sans controverses. Des observateurs de la Confédération seront sur place, à Moutier, lors du scrutin du 18 juin 2017. Une conférence tripartite composée des exécutifs des cantons du Jura et de Berne, ainsi que de la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga, en a décidé ainsi, afin d'assurer d'un commun accord la fin du processus permettant de régler d'un point de vue politique cette partie-là de la question jurassienne. Les observateurs seront des juristes de l'Office fédéral de la justice n'habitant aucun des deux cantons. Ils seront, entre autre, chargés de faire un travail de sensibilisation dans les bureaux de poste, ou encore dans les établissements médico-sociaux (EMS), où, lors du plébiscite de 1975, un bulletin de vote pouvait, semble-t-il, se monnayer 100 francs. De plus, les votes par correspondance seront adressés à l'Office fédéral de la justice à Berne et non, comme il est de tradition, à l'hôtel de ville de Moutier. Le transport des bulletins sera, quant à lui, soumis à des mesures de sécurité supplémentaires. Finalement, toute personne déposant ses papiers à Moutier après le 18 mars, c'est-à-dire trois mois avant le scrutin, ne pourra y prendre part. Cette mesure permet d'éviter le tourisme électoral redouté par les deux camps. Pour autant, rien ne semble, jusqu'à présent, attester d'un tel phénomène.<sup>15</sup>

##### **POLITIQUE CANTONALE**

DATE: 11.10.2022  
HANS-PETER SCHAUB

Im August 2022, also über ein Jahr nach der **Abstimmung in Moutier über einen Kantonswechsel** des Städtchens von Bern zu Jura, reichten elf Stimmberechtigte eine **Beschwerde** gegen das Abstimmungsergebnis ein. Sie machten geltend, die jurassische Kantonsregierung habe die Stimmberechtigten vor der Abstimmung mit ihren Aussagen zur Zukunft des Spitals von Moutier in die Irre geführt. Das Spital gehört zu den grössten Arbeitgebern in Moutier und die Gegnerinnen und Gegner eines Kantonswechsels hatten schon seit längerem argumentiert, ein Kantonswechsel würde die Zukunft des Spitals in Frage stellen. Die Zusicherung des jurassischen Regierungsrats, dass sich bei einem Kantonswechsel nichts an den im Spital Moutier angebotenen Leistungen ändern werde, hatte im Abstimmungskampf vor dem Urnengang vom 28. März 2021 deshalb viel Aufmerksamkeit erhalten. Ein Jahr nachdem sich die Stimmbewölkerung Moutiers 2021 schliesslich mit einer Mehrheit von 54.9 Prozent für einen Wechsel zum Kanton Jura ausgesprochen hatte, schickte das Gesundheitsamt des Kantons Jura indessen einen Entwurf für eine Spitalliste in die Vernehmlassung, mit welchem die Leistungen des Spitals Moutier – anders als im Abstimmungskampf versprochen – künftig reduziert

würden.

Über die Beschwerde hatte die bernische Regierungsstatthalterin für den Berner Jura, Stéphanie Niederhauser, zu entscheiden, welche bereits 2018 eine frühere Abstimmung über einen Kantonswechsel Moutiers annulliert und diesen Entscheid unter anderem mit unzulässiger Abstimmungspropaganda durch die Gemeindebehörden begründet hatte. Die Geschichte wiederholte sich allerdings nicht: Im Oktober 2022 gab die Regierungsstatthalterin bekannt, dass sie die Beschwerde als unzulässig («irrecevable») erachte und **nicht auf sie eintrete**. Sie begründete dies damit, dass die künftige Spitalliste noch gar nicht definitiv sei. Ein Sprecher der Beschwerdeführenden gab daraufhin bekannt, man werde nun die definitive Spitalliste abwarten; falls diese weiterhin eine Reduktion des Leistungskatalogs beim Spital Moutier vorsehen und damit den jurassischen Zusicherungen aus dem Abstimmungskampf widersprechen sollte, werde man einen erneuten Rekurs prüfen. Die jurassische Regierungsrätin Nathalie Barthoulot (sp) wiederum liess verlauten, die medizinische Versorgung der Bevölkerung von Moutier werde auf jeden Fall garantiert; man werde sich bei der definitiven Festlegung der Spitalliste aber nicht von den Gegnerinnen und Gegnern des Kantonsübertritts unter Druck setzen lassen.<sup>14</sup>

## Enseignement, culture et médias

### Culture, langues, églises

#### Eglises et questions religieuses

PROCÉDURE JUDICIAIRE  
DATE: 23.03.2021  
SARAH KUHN

Bereits kurz vor dem Abstimmungssonntag im November 2020 zur Konzernverantwortungsinitiative reichten die Jungfreisinnigen in fünf Kantonen (AG, BE, SG, TG, ZH) eine **Stimmrechtsbeschwerde gegen die Landeskirchen** und deren aktive Beteiligung am Abstimmungskampf zu Gunsten der Initiative ein. Als die Kantonsregierungen nicht darauf eintraten, da diese Frage auf nationaler Ebene geregelt werde, richtete die Jungpartei ihre Beschwerde an das Bundesgericht. Sie beschuldigte die Kirchen, gegen Artikel 34 der Bundesverfassung – welcher Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit vorschreibt – verstossen zu haben, und verlangten, dass sich die Religionsgemeinschaften in zukünftigen Abstimmungskämpfen neutral verhalten müssten. In einer Stellungnahme an das Bundesgericht, welche in den Medien teilweise veröffentlicht wurde, teilte die Bundeskanzlei (BK) die Vorwürfe der Jungpartei und stellte fest, dass das Engagement der katholischen und reformierten Landeskirchen im Zuge des Abstimmungskampfes zur KVI «zumindest grenzwertig» gewesen sei, insbesondere da Gegenargumente keinen Eingang in ihre Argumentation gefunden hätten. Die Kirche sei eine öffentlich-rechtlich anerkannte Körperschaft, welche einen staatlichen Auftrag wahrnehme. Dafür erhalte sie gewisse Privilegien, wie etwa das Recht, Steuern erheben zu dürfen, was sie dazu verpflichte, sich an Grundrechte wie die Gewährung der Abstimmungsfreiheit zu halten. Inwiefern die Kirchen im Rahmen ihrer Werbung für die KVI gegen diese Vorgaben verstossen hätten, sei zu klären.

Im März 2021 **schrrieb das Bundesgericht die fünf Stimmrechtsbeschwerden der Jungfreisinnigen als gegenstandslos ab**. Das aktuelle Interesse, welches nötig sei, um ein solches Leiturteil zu fällen, sei nicht gegeben, da die Initiative am Ständemehr gescheitert sei. Das Bundesgericht stimmte jedoch zu, dass ein Interesse bestehen könnte, in diesem Feld Klarheit zu schaffen – jedoch sei dies nur möglich, wenn sich die kirchlichen Interventionen im Abstimmungskampf auf das Ergebnis auswirken würden. Während die Jungfreisinnigen das Urteil bedauerten und weiterhin auf ihrer Forderung nach Neutralität der Kirchen bestanden, begrüßte das Komitee «Kirche für Konzernverantwortung», dem über 700 Kirchgemeinden und Pfarreien angehörten, das Ergebnis. Es sei selbstverständlich, dass sich die Kirche in einer Demokratie zu politischen Fragen äussere und an öffentlichen Debatten teilnehme. Gleichzeitig seien sich die Kirchen auch bewusst, dass eine Aufarbeitung angezeigt sei – eine solche versprochen in der Folge Daniel Kosch, Generalsekretär der Römisch-Katholischen Zentralkonferenz (RKZ), sowie Rita Famos, die neue Präsidentin der Evangelisch-reformierten Kirche Schweiz (EKS).<sup>15</sup>

1) 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.

2) AB NR, 2012, S. 535, zur Mo. 11.4193 (Girod); AB SR, 2012, S. 949 ff. zur Mo. 12.3711 Minder; NZZ, 29.3.12; BZ, 16.5.12; Bund, 30.5.12; NZZ, 27.11.12; Stellungnahme BR vom 15.2.12 zur Mo. 11.4193 (Girod); Stellungnahme BR vom 22.8.12 zur Mo. 12.3374 (FDP-Liberale); Stellungnahme BR vom 23.5.12 zur Mo. 12.3050 (Frehner)



- 3) AB NR, 2013, S. 1481; AZ, 16.1.13; Bund, 5.3.13; TA, 4.4.13; SZ, 26.4.13; BLZ und LZ, 27.4.13; LZ und SGT, 4.5.13; NZZ, 28.8.13; Presse vom 29.8.13; BaZ, 30.8.13; SO, 1.9.13; SZ, 24.10.13.
- 4) AB NR, 2013, S. 1401f.; AB SR, 2013, S. 369; Kt.Iv. 12.314; NZZ und QJ, 10.1.13; QJ, 11.1.13
- 5) NZZ, 27.2., 15.8.14; AZ, 30.9.14; NZZ, 18.12.14
- 6) AB SR, 2014, S. 368; Kt.Iv. 12.314
- 7) 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
- 8) 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
- 9) LT, TG, 12.8.17; NZZ, 31.8.17
- 10) 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
- 11) 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
- 12) 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
- 13) BZ, 25.8.16; LMD, LT, 1.2.17; LMD, 23.2.17; Bund, 23.5.17
- 14) QJ, 16.8.22; Bund, LT, Lib, QJ, 17.8.22; QJ, 30.8.22; LT, QJ, 12.10.22
- 15) Bundesgerichtsbeschluss vom 23.3.21; SGT, 13.1.21; AZ, 16.1.21; AZ, NZZ, TA, 9.4.21; NZZ, 17.5.21