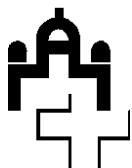


Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



15.412 n Pa.Iv. Reimann Lukas. Zulassung einer rechtlichen Prüfung der Modalitäten der elektronischen Stimmabgabe

Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 5. Februar 2016

Die Kommission hat an ihrer Sitzung vom 14. Januar 2016 die von Nationalrat Lukas Reimann (V, SG) am 17. März 2015 eingereichte parlamentarische Initiative vorgeprüft.

Die Initiative verlangt die Schaffung kantonaler Gremien, welche Beschwerden gegen Modalitäten elektronischer Stimmabgabesysteme behandeln.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 20 zu 3 Stimmen bei 2 Enthaltungen, der Initiative keine Folge zu geben.

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Heinz Brand

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Erwägungen der Kommission



1 Text und Begründung

1.1 Text

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung und Artikel 107 des Parlamentsgesetzes reiche ich folgende parlamentarische Initiative ein:

Artikel 8a - elektronische Stimmabgabe - des Bundesgesetzes über politische Rechte (BPR) wird wie folgt ergänzt:

Art. 8a

...

Abs. 2bis

Die Kantone sehen unabhängige und unparteiische Gremien vor, die über Beschwerden befinden, welche die Vereinbarkeit der Systeme elektronischer Stimmabgabe mit den anwendbaren Bestimmungen des geltenden Rechts zum Gegenstand haben. Eine Beschwerde gegen Modalitäten elektronischer Stimmabgabesysteme wird unabhängig von einer bestimmten Abstimmung oder Wahl zugelassen. Die Beschwerde ans Bundesgericht kann gegen alle letztinstanzlichen Entscheidungen auf kantonaler Ebene eingelegt werden.

Abs. 2ter

Die Bestimmungen gelten auch für kantonale und kommunale Abstimmungen und Wahlen.

...

1.2 Begründung

In seinem Urteil 1C_136/2014 vom 22. Juli 2014 hatte das Bundesgericht eine Beschwerde gegen die Ausdehnung der elektronischen Stimmabgabe auf die Gesamtheit der Wähler bei einer kantonalen Abstimmung in Genf abgewiesen. Das Bundesgericht führte im Wesentlichen aus, dass eine Beschwerde gegen ein Stimmabgabeverfahren nur zulässig sei, wenn dargelegt würde, inwieweit sich bestimmte Schwachstellen im System konkret auf eine bestimmte Abstimmung ausgewirkt hätten, auch wenn sich die Beschwerde gegen die angewandten Verfahren als solche richte und nicht gegen das Abstimmungsergebnis selbst. Der Tatsachenvortrag, dass eine Schwachstelle existierte und dass diese in nicht nachweisbarer Weise genutzt werden könne, sei nicht ausreichend. Das Gericht ist der Auffassung, dass Argumente dieser Art auf politischer Ebene behandelt werden müssten. Folglich gibt es in der Praxis keinen Rechtsschutz gegen die Eigenheiten eines elektronischen Stimmabgabesystems. Insofern weicht das Bundesgericht von der Rechtsprechung der Gerichte anderer Rechtsordnungen ab.

Dieser Ansatz scheint unvereinbar mit dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (SR 0.103.2). Der Pakt sieht vor, dass jeder, der in seinen anerkannten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, das Recht hat, eine wirksame Beschwerde einzulegen. Besagte Rechte schliessen die Möglichkeit ein, bei echten, wiederkehrenden, allgemeinen, gleichen und geheimen Wahlen, bei denen die freie Äusserung des Wählerwillens gewährleistet ist, zu wählen. Das Bundesgericht schafft mit diesem Urteil eine Situation, die eine externe Kontrolle der Umsetzung der auf die Durchführung von Abstimmungen und Wahlen ziellenden gesetzlichen Bestimmungen durch die Exekutivgewalt ausschliesst. Das heisst, dass es seitdem nicht möglich ist, den Rechtsweg gegen die Anwendung solcher Vorschriften in Wahl- und Abstimmungsverfahren zu beschreiten.

Diese Situation ist offensichtlich gefährlich; es ist daher angebracht, das Gesetz zu ändern, um eine abstrakte Beschwerde gegen Stimmabgabeverfahren zuzulassen. Eine unrichtige oder das Ergebnis verfälschende elektronische Stimmabgabe muss von der Judikative überprüft werden können, auch



wenn das Abstimmungsergebnis oder das Abstimmungsverfahren gesetzeswidrig nur verfälscht und nicht im Ergebnis geändert wird. Das heisst, es muss sichergestellt sein, dass ein von der Exekutivgewalt unabhängiges Organ befugt ist, über eine Beschwerde gegen die Umsetzungsmodalitäten zu entscheiden und eine konkrete Vorabentscheidung über solche Wahl- und Abstimmungsverfahren durch die Exekutive herbeizuführen. Die Umsetzung elektronischer Stimmabgabesysteme muss auch ausserhalb - insbesondere vor - einer bestimmten laufenden Wahl oder Abstimmung beurteilt werden können.

2 Erwägungen der Kommission

Die Kommission geht mit dem Initianten einig, dass bei der Nutzung elektronischer Abstimmungsverfahren bei Volksabstimmungen und Wahlen mit grösster Sorgfalt vorgegangen werden muss. Im Gegensatz zum Initianten ist die Kommission jedoch der Ansicht, dass die Tauglichkeit von Abstimmungsmodalitäten nicht auf dem richterlichen Weg aufgrund von Beschwerden generell geprüft werden soll. Vielmehr sollen Bundesrat und Bundeskanzlei bei der Zulassung des elektronischen Abstimmungsverfahrens für eidgenössische Abstimmungen in den Kantonen gemäss Artikel 27a bis Artikel 27q der Verordnung über die politischen Rechte (VPR, SR 161.11) ihre strenge Praxis fortsetzen und weiterentwickeln. So hat der Bundesrat vor den Nationalratswahlen 2015 das Gesuch von neun im "Consortium Vote électronique" zusammengeschlossenen Kantonen für den Einsatz der elektronischen Stimmabgabe abgelehnt, da das von den Kantonen zur Anwendung vorgeschlagene System die neueren, strengeren Anforderungen nicht vollumfänglich erfüllte. Es liegt somit an den politischen Behörden, strenge Voraussetzungen für den Einsatz elektronischer Abstimmungssysteme zu schaffen, und an den Vollzugsbehörden, diese genau zu prüfen.

Sollte es bei einer konkreten Abstimmung oder Wahl aufgrund der Nutzung des elektronischen Abstimmungsverfahrens zu Unregelmässigkeiten kommen, dann steht gemäss Artikel 77 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1) der Beschwerdeweg offen. So kann bei der Kantonsregierung Beschwerde geführt werden wegen Verletzung des Stimmrechts (Stimmrechtsbeschwerde), wegen Unregelmässigkeiten bei Abstimmungen (Abstimmungsbeschwerde) und wegen Unregelmässigkeiten bei der Vorbereitung und Durchführung der Nationalratswahlen (Wahlbeschwerde). Aus Artikel 79 Absatz 2bis BPR geht deutlich hervor, dass Wahl- und Abstimmungsbeschwerden nur dann zulässig sind, wenn Unregelmässigkeiten vorliegen, welche Auswirkungen auf ein konkretes Abstimmungs- oder Wahlresultat haben. Danach hat die Kantonsregierung Abstimmungs- oder Wahlbeschwerden abzuweisen, "wenn die gerügten Unregelmässigkeiten weder nach ihrer Art noch nach ihrem Umfang dazu geeignet waren, das Hauptresultat der Abstimmung oder Wahl wesentlich zu beeinflussen".

Die Kommission möchte daran festhalten, dass auf Bundesebene Beschwerden nur im Zusammenhang mit einzelnen Abstimmungen oder Wahlen geführt werden können. Der Initiant fordert die abstrakte Prüfung der Vereinbarkeit bestimmter Abstimmungsmodalitäten mit den entsprechenden Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen. Dies geht in Richtung abstrakter Normenkontrolle, was im Bundesrecht einen Fremdkörper darstellen würde.

Schliesslich erachtet es die Kommission als fragwürdig, für die elektronische Stimmabgabe einerseits und für die Stimmabgabe an der Urne oder per Brief andererseits grundsätzlich verschiedene Beschwerdemöglichkeiten vorzusehen.