



Gesetz über die politischen Rechte (GPR) (Änderung)

(Vernehmlassungsvorlage vom 03.07.2008)

Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat betreffend das Gesetz über die politischen Rechte (GPR) (Änderung)

1. Kurzfassung

Das Internet eröffnet neue Möglichkeiten für den elektronischen Verkehr der Bürgerinnen und Bürger mit den Behörden (E-Government). Der Regierungsrat hat im Schlussbericht zur Regierungsreform die Bedeutung von E-Government unterstrichen. E-Government ist in allen entwickelten Volkswirtschaften zur messbaren Schlüsselgrösse für die Innovationskraft des öffentlichen Sektors geworden. Taktgeber für die Entwicklung von E-Government in der Schweiz ist der Bund. Die vom Bundesrat am 18. Januar 2006 verabschiedete Strategie für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz setzt die entsprechenden Schwerpunkte. Zu diesen Schwerpunkten gehört auch die Ausübung des Stimmrechts auf elektronischem Weg (E-Voting). E-Voting bietet Chancen zur Stärkung der direktdemokratischen Kultur. In drei Kantonen wurden Pilotversuche durchgeführt. E-Voting ist aber auch mit Risiken verbunden, denen begegnet werden muss.

Bei der hier vorliegenden Gesetzesrevision geht es einzig darum, die rechtlichen Grundlagen für eine allfällige Einführung von E-Voting im Kanton Bern zu schaffen. Nach den Vorgaben des Bundes sind die Kantone verpflichtet, bis am 30. Juni 2009 die rechtlichen Grundlagen für die Harmonisierung des Stimmregisters für die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer bereitzustellen. Die Harmonisierung des Stimmregisters stellt die Grundlage für eine allfällige Teilnahme der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer an Wahlen und Abstimmungen per Internet dar. Es gibt etwa 12'000 Stimmberechtigte im Ausland, die das Stimmrecht in einer bernischen Gemeinde ausüben.

Im Rahmen der Gesetzesrevision wird auch die Grundlage dafür geschaffen, dass die Stimmberechtigten im Kanton ihre Stimme auf elektronischem Weg abgeben können, wenn die technischen und organisatorischen Voraussetzungen dazu erfüllt sind. Für Gemeinden wird im Gemeindegesetz die rechtliche Grundlage für E-Voting geschaffen. Die Mehrheit der Kantone verfügt bereits über die notwendigen Rechtsgrundlagen für die elektronische Stimmabgabe.

Von grosser Bedeutung ist, dass diese Gesetzesrevision weder auf kantonaler Ebene noch auf Gemeindeebene mit einer direkten Einführung von E-Voting verbunden ist. Es müssten zahlreiche Voraussetzungen erfüllt sein, bevor E-Voting im Kanton Bern sicher, kostengünstig, benutzerfreundlich und nachhaltig eingeführt werden könnte. Das Vorgehen müsste mit dem Bund und mit andern Kantonen koordiniert werden. E-Voting könnte nur als zusätzliche Option zu den bereits bestehenden Möglichkeiten der Stimmabgabe eingeführt werden. Gestützt auf zwei überwiesene parlamentarische Vorstösse wird der Regierungsrat dem Grossen Rat über die Einführung von E-Voting Bericht erstatten. Der Grosse Rat wird umfassend über die Konsequenzen der Einführung von E-Voting informiert werden, und er wird über die in seiner Kompetenz liegenden Kreditbeschlüsse befinden können. Der Bericht wird sich auch zur Frage äussern, ob bei der Einführung von E-Voting für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer eine besondere Lösung angestrebt werden soll.

2. Umfang der Revision

Die Änderung des Gesetzes vom 5. Mai 1980 über die politischen Rechte (GPR; BSG 141.1) umfasst die folgenden Bereiche:

- a) Gesetzliche Grundlage für die allfällige Einführung der elektronischen Stimmabgabe
 - auf eidgenössischer und kantonaler Ebene: Artikel 11a und 13 GPR
 - auf Gemeindeebene: Indirekte Änderung des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG): Artikel 22a GG
- b) Gesetzliche Grundlage für die Schaffung des Stimmregisters für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer: Artikel 76a GPR

3. Gesetzliche Grundlage für die elektronische Stimmabgabe

3.1 Allgemeines

Weder die Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV, BSG 101.1) noch die Gesetzgebung über die politischen Rechte regeln heute die elektronische Stimmabgabe bei Wahlen und Abstimmungen.

Im heutigen Zeitpunkt geht es nur um die Schaffung einer Rechtsgrundlage für eine allfällige spätere Einführung von E-Voting. Soll E-Voting ganz oder teilweise für kantonale Wahlen und Abstimmungen zugelassen werden, so ist das Gesetz über die politischen Rechte anzupassen. Für die Ausübung der politischen Rechte in Gemeindeangelegenheiten gelten die Vorschriften des Gemeindegesetzes (Art. 1 Abs. 3). Für die elektronische Stimmabgabe in kommunalen Angelegenheiten wird eine entsprechende Grundlage im Gemeindegesetz geschaffen.

Der Kanton Bern wird die elektronische Stimmabgabe erst einführen, wenn die technischen und organisatorischen Voraussetzungen dazu vorhanden sind und wenn der Grosse Rat die dafür nötigen politischen Entscheide gefällt hat.

3.2 Zum Begriff „E-Voting“

Der Begriff „E-Voting“ ist die Abkürzung für „Electronic Voting“ (elektronische Stimmabgabe). Die Stimmabgabe ist Teil des politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozesses. In der Schweiz wird unter der elektronischen Stimmabgabe (E-Voting¹) das sog. "Remote Electronic Voting" verstanden, also die Stimmabgabe über das Internet, SMS und weitere elektronische Datenkommunikationswege aus der Ferne.² Im Ausland werden auch Wahlmaschinen mit Touchscreens und der Einsatz des Kiosk Voting (Stimmabgabe an eigens dafür eingerichteten und von staatlichen Stellen in staatlichen Lokalitäten unterhaltenen Computergeräten) als E-Voting bezeichnet. Der Einsatz dieser Mittel spielt in der

¹ An Stelle des englischen Begriffs „E-Voting“ wird vom Bund der französische Ausdruck „Vote électronique“ verwendet. Werden Quellen des Bundes zum Thema E-Voting zitiert, so wurde im Sinne der Lesefreundlichkeit im Zitat der Begriff „Vote électronique“ durch „E-Voting“ ersetzt. Der Begriff "Vote électronique" wird im vorliegenden Papier ausschliesslich als Name für das E-Voting-Pilotprojekt des Bundes verwendet.

² Bericht des Bundesrats vom 31. Mai 2006 über die Pilotprojekte zum Vote électronique (BBl 2006 5459, nachfolgend "Evaluationsbericht 2006"), 5464.

Schweiz aufgrund der allgemein verfügbaren Möglichkeiten der brieflichen Stimmabgabe keine wichtige Rolle.³

3.3 Projekt „Vote électronique“ des Bundes

3.3.1 Grundlagen

Im Rahmen der Strategie für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz und aufgrund eines Auftrags des Parlaments⁴ hat der Bundesrat im August 2000 die Bundeskanzlei mit der Abklärung beauftragt, ob ein auf einem Netzwerk basierendes System eingeführt werden kann, das die elektronische Stimmabgabe von einem beliebigen Eingabegerät aus ermöglicht. Die Arbeitsgruppe "Vorprojekt Vote électronique", bestehend aus Vertretern von Bund und Kantonen, untersuchte in einer ersten Phase die Chancen und Risiken einer Einführung von E-Voting in der Schweiz. Ihre Ergebnisse fanden Eingang in den Bericht vom 9. Januar 2002.⁵ In diesem Bericht kam der Bundesrat u.a. zum Schluss, zur Prüfung der Machbarkeit von E-Voting seien Pilotprojekte mit interessierten Kantonen durchzuführen.

Am 21. Juni 2002 hat das Parlament die notwendigen Gesetzesgrundlagen für die Durchführung von rechtlich verbindlichen Versuchen mit E-Voting geschaffen, indem es die Teilrevision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976⁶ (BPR) verabschiedet hat. Diese Gesetzesgrundlagen ermöglichen es dem Bundesrat, im Einverständnis mit den Kantonen örtlich, zeitlich und sachlich begrenzte Versuche mit E-Voting zuzulassen.⁷ Die Verordnung über die Politischen Rechte⁸ (BVPR) beinhaltet die kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen, damit der Bundesrat Versuche mit E-Voting genehmigen kann.⁹ Am 20. September 2002 informierte der Bundesrat mit einem Kreisschreiben¹⁰ die kantonalen Regierungen.

3.3.2 Ziele von E-Voting

Die Einführung von E-Voting wird in der Schweiz als Chance für die schweizerische Demokratie betrachtet. In ihrem Zwischenbericht beschreibt die Bundeskanzlei den Sinn von E-Voting wie folgt:

³ Evaluationsbericht 2006, 5464.

⁴ Die Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz vom 18. Februar 1998 verlangte die Abklärung, unter welchen Voraussetzungen die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien die Integration der Bevölkerung in den demokratischen Entscheidungsprozess fördern können. Das Parlament forderte zwei Jahre später die Erstellung einer Studie über die Machbarkeit von E-Voting und beauftragte den Bundesrat, die Arbeiten bezüglich einer Einführung von E-Voting in der Schweiz voranzutreiben (vgl. Bericht des Bundesrats vom 9. Januar 2002 über den Vote électronique. Chancen, Risiken und Machbarkeit elektronischer Ausübung politischer Rechte (BBI 2002 645, nachfolgend "Machbarkeitsbericht 2002") sowie den Evaluationsbericht 2006, 5459).

⁵ Machbarkeitsbericht 2002, 645.

⁶ BPR, SR 161.1.

⁷ Art. 8a BPR.

⁸ BVPR, SR 161.11.

⁹ Art. 27a bis 27q VPR.

¹⁰ Kreisschreiben des Bundesrates vom 20. September 2002 an die Kantonsregierungen zur Teilrevision der Verordnung über die politischen Rechte (Genehmigungsvoraussetzungen für kantonale Pilotversuche mit Vote électronique) (BBI 2002 6603).

„Die rasante Verbreitung von digitalen Kommunikationsgeräten ermöglicht neuartige Informations- und Interaktionsmöglichkeiten im beruflichen und privaten Alltag. Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien machen aber auch vor den Pforten der demokratischen Kultur der Schweiz nicht halt. Insbesondere das Internet hat den politischen Alltag bereits stark verändert. Politische Informationen werden vermehrt online angeboten und bezogen. Die Parteien stehen genauso im digitalen Wettbewerb wie die Politikerinnen und Politiker. Die politische Meinungsbildung innerhalb der Gesellschaft verläuft zunehmend über das Internet. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie der Staat die politische Partizipation aller Bürgerinnen und Bürger in der digitalen Demokratie sicher stellen soll.“¹¹

Die Bundeskanzlei führt anschliessend aus, dass "die elektronische Stimmabgabe bei politischen Wahlen und Abstimmungen ausserhalb des Wahllokals"¹² eine mögliche Antwort auf diese Frage darstelle. Gesamthaft lässt sich feststellen, dass das 2002 bereits im ersten Bericht des Bundesrates zu E-Voting formulierte Leitbild für alle E-Voting Aktivitäten des Bundes und der Kantone gilt:

„E-Voting ist eine Chance für die Schweizerische Demokratie. Es bietet den Bürgerinnen und Bürgern einen neuen Zugang zur Politik und kann so Anreize zur vermehrten Teilnahme schaffen. Ausserdem erleichtert es die Teilnahme am politischen Leben für Bürgerinnen und Bürger, die sonst – wie etwa Auslandschweizer Stimmberechtigte – nur mit Schwierigkeiten Zugang dazu haben.

E-Voting ist für die Schweiz aber auch deshalb eine Chance, weil sie im internationalen Umfeld über manche Standortvorteile verfügt: Sie ist ein hoch technisiertes Land, in dem die Bevölkerung leicht Zugang zu den entsprechenden Kommunikationsmitteln hat und entsprechend gut damit umgehen kann. Zu ihrem Demokratieverständnis gehört die Erwartung, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger möglichst einfach und direkt auf politische Entscheidungen Einfluss nehmen können und dass die Behörden Nähe und Offenheit zu den Bürgerinnen und Bürgern pflegen. Abstimmungen und Wahlen finden in der Schweiz regelmässig statt, es lohnt sich deshalb, technische Infrastrukturen dafür aufzubauen.“¹³

Der Einsatz neuer Technologien bei Abstimmungen und Wahlen bietet vielfältige Chancen, gleichzeitig sind die neuen Technologien auch mit Risiken verbunden.¹⁴

3.4 Pilotversuche in den Kantonen

Als erste Kantone beantragten Genf, Neuenburg und Zürich die Bewilligung des Bundesrats für die Durchführung der elektronischen Stimmabgabe bei eidgenössischen Abstimmungen. Bis Mitte 2007 fanden acht Versuche anlässlich eidgenössischer Abstimmungen statt. Die Kantone setzten ihre Systeme bei weiteren kantonalen oder kommunalen Volksabstimmungen ein.¹⁵ Die Pilotprojekte in den Kantonen Genf, Neuenburg und Zürich wurden am Ende der Pilotphase von der Arbeitsgruppe Vote électronique und der Bundeskanzlei evaluiert. Die Resultate dieser Evaluation unterbreitete der Bundesrat mit Bericht vom 31. Mai 2006¹⁶ dem Parlament.

Die Eidgenossenschaft (vertreten durch die Bundeskanzlei) finanzierte maximal je 80 Prozent der Entwicklungskosten der drei Pilotprojekte in den Kantonen Genf, Neuenburg und Zürich. Da eine flächendeckende Einführung von E-Voting aber viel einfacher und kostengünstiger ist, wenn die Kantone zusammen arbeiten und nicht jeder Kanton ein eigenes System entwickelt, hat die Bundeskanzlei die Pilotkantone vertraglich „zum unentgeltlichen Wissens- und Technologietransfer aller mit finanzieller Unterstützung des Bundes entwickel-

¹¹ Zwischenbericht der Bundeskanzlei vom 18. August 2004: "Der Vote électronique in der Pilotphase", 15.

¹² Ibid.

¹³ Machbarkeitsbericht 2002, 689.

¹⁴ Vgl. dazu ausführlicher: Machbarkeitsbericht 2002, 646f..

¹⁵ Synoptische Darstellung der Schweizer Vote électronique Versuche in den Jahren 2003 bis 2007 (Stand: 15.08.2008) der Bundeskanzlei.

¹⁶ Evaluationsbericht 2006, 5459.

ten Systemkomponenten verpflichtet.“¹⁷ Damit stehen „mitinteressierten Kantonen (...) die Pilotsysteme selbst, Teile (Module) davon und das während der Pilotphase erarbeitete Wissen zur Weiterverwendung grösstenteils unentgeltlich zur Verfügung.“¹⁸ Weiterführende Beschreibungen der Pilotprojekte finden sich auf der Website der Bundeskanzlei.

3.5 Zentrale Erkenntnisse aus den Pilotversuchen

Der Bundesrat fasst die zentralen Erkenntnisse aus den E-Voting-Pilotprojekten wie folgt zusammen:

„Die Pilotprojekte haben gezeigt, dass E-Voting machbar ist. Ebenso hat sich gezeigt, dass laufend wechselnde Risiken unter Kontrolle gebracht und gehalten werden müssen. Kenntnisse und Methoden von Hackern ändern sich. Deshalb können Sicherheitsmassnahmen nicht ein für allemal entwickelt werden. Sie müssen laufend den Risiken angepasst werden.“¹⁹

In den Kantonen Genf und Zürich nutzte nach der ersten Euphorie ein Fünftel bis ein Viertel der Berechtigten E-Voting zur Stimmabgabe. Im Kanton Neuenburg war es mehr als die Hälfte der Zugangsberechtigten. Die Zufriedenheit der Stimmenden mit der E-Voting-Lösung war überall sehr hoch. In Genf ergab eine Umfrage, dass 90 Prozent der Stimmberechtigten, die ihre Stimme in einem ersten Versuch elektronisch abgegeben haben, der elektronischen Stimmabgabe in nachfolgenden Pilotversuchen treu blieben.

Einzig die Stimmabgabe per SMS im Kanton Zürich fiel nicht auf nachhaltig fruchtbaren Boden. Bemängelt wurde vor allem die geringe Benutzerfreundlichkeit. Der Kanton Zürich hat aus diesem Grund im Oktober 2007 beschlossen, zukünftig auf das SMS-Voting zu verzichten.²⁰

3.6 Ausblick auf Ebene Bund

Im Evaluationsbericht vom 31. Mail 2006²¹ spricht sich der Bundesrat für eine schrittweise Einführung von E-Voting aus. Er will die bestehenden Projekte weiter verfolgen, deren Ausweitung aber nicht forcieren. Ausserdem hält der Bundesrat an vier Etappen zur Umsetzung von E-Voting fest:

- Elektronische Stimmabgabe bei Volksabstimmungen
- Elektronische Stimmabgabe bei Wahlen
- Unterzeichnung von Volksinitiativen und Referenden
- Elektronische Unterzeichnung von Kandidatenlisten für Nationalratswahlen²²

Der Bundesrat und die eidgenössischen Räte sind sich darin einig, in der nächsten Legislaturperiode 2007-2011 lediglich die erste Etappe in Angriff zu nehmen und die Versuche auszuweiten und zu konsolidieren. Den ehemaligen Pilotkantonen soll das Vorantreiben ihrer Projekte und gleichzeitig interessierten Kantonen der Start eigener Projekte ermöglicht werden. Die Eidgenossenschaft wird sich an künftigen Projekten nicht mehr finanziell beteiligen. Die Pilotkantone sind jedoch aufgrund der Vereinbarung zwischen Bund und Kanto-

¹⁷ Evaluationsbericht 2006, 5527.

¹⁸ Evaluationsbericht 2006, 5529.

¹⁹ Evaluationsbericht 2006, 5533.

²⁰ Vgl. dazu beispielsweise NZZ vom 5.10.2007: E-Voting ausbauen – aber ohne SMS.

²¹ Evaluationsbericht 2006, 5459.

²² Vgl. dazu auch Machbarkeitsbericht 2002, 673f..

nen zum "unentgeltlichen Wissens- und Technologietransfer aller mit finanzieller Unterstützung des Bundes entwickelten Systemkomponenten verpflichtet."²³

Für die Weiterführung von E-Voting-Versuchen wurde auf Bundesebene am 23. März 2007 eine Revision der rechtlichen Grundlagen²⁴ verabschiedet, welche per 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist. Es handelt sich um Anpassungen am Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR)²⁵ sowie am Bundesgesetz vom 19. Dezember 1975 über die politischen Rechte der Auslandschweizer (BPRAS)²⁶. Unter anderem geht es um die kontrollierte Ausdehnung der E-Voting-Versuche und um die Harmonisierung der Stimmregister der Auslandsschweizer, damit diese Gruppierung beschleunigt von der elektronischen Stimmabgabe profitieren könnte. Aus Perspektive E-Voting geht es konkret um zwei Artikel: Artikel 8a Absatz 1^{bis} BPR sowie Artikel 5b BPRAS.

Artikel 8a Absatz 1^{bis} BPR (Pauschalgenehmigung) gibt Kantonen mit grösserem Erfahrungshorizont die Möglichkeit einer Pauschalgenehmigung für den Einsatz von E-Voting auf Bundesebene. Der Bundesrat legt die Dauer der Pauschalgenehmigung fest und kann diese mit Auflagen versehen. Im Wortlaut:

Artikel 8a Absatz 1^{bis}

^{1bis} Er kann Kantone, die Versuche zur elektronischen Stimmabgabe über längere Zeit erfolgreich und pannenfrei durchgeführt haben, auf Gesuch hin ermächtigen, diese Versuche für eine von ihm festgelegte Dauer weiterzuführen. Er kann die Ermächtigung mit Auflagen oder Bedingungen versehen oder die elektronische Stimmabgabe in Abwägung der gesamten Umstände jederzeit örtlich, sachlich oder zeitlich ausschliessen.

Bisher hatte der Bundesrat bei seinen Bewilligungen von E-Voting-Versuchen darauf geachtet, dass nicht mehr als 2 Prozent der Stimmberechtigten ihre Stimme elektronisch abgeben konnten. Diese Regelung wurde nun wie folgt angepasst:

„Da Unregelmässigkeiten beim E-Voting, ernst zu nehmende Gerüchte über solche Unregelmässigkeiten sowie Missbräuche im Ausland, die das Vertrauen in E-Voting erschüttern könnten, die Glaubwürdigkeit eidgenössischer Abstimmungen und Wahlen als Ganzes beeinträchtigen könnten, wird der Bundesrat im Rahmen seiner Bewilligungen darauf achten, dass bei keiner eidgenössischen Volksabstimmung im Verlaufe der nächsten Legislatur mehr als 10 Prozent der eidgenössischen Stimmberechtigten in Versuche mit E-Voting einbezogen werden. Bei obligatorischen Referenden, bei denen auch das Ständemehr entscheidend ist, werden zusätzlich nicht mehr als 20 Prozent der betroffenen kantonalen Elektorate über E-Voting abstimmen können.“²⁷

3.7 Elektronische Stimmabgabe im Kanton Bern

Der Kanton Bern hat in den verschiedenen Arbeitsgruppen des Bundesprojektes „Vote électronique“ seit Beginn eine aktive Rolle gespielt und seinen Beitrag zum Fortschritt der Versuche mit der elektronischen Stimmabgabe geleistet. Eine Mehrzahl der Kantone verfügt über Rechtsgrundlagen für die elektronische Stimmabgabe. Der Kanton Bern beabsichtigt, die entsprechenden rechtlichen Grundlagen für eine elektronische Stimmabgabe zu schaffen. Zu diesem Zweck soll das Gesetz über die politischen Rechte geändert werden (vgl. Ziff. 5, Erläuterungen zu den Art. 11a und 13). Die Gemeinden sollen auch die Möglichkeit

²³ Evaluationsbericht 2006, 5527.

²⁴ Der Nationalrat (am 19. Dezember 2006) und der Ständerat (am 23. März 2007) haben den "Bericht über die Pilotprojekte zum Vote électronique" vom 31. Mai 2006 zur Kenntnis genommen und der Änderung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte zugestimmt.

²⁵ SR 161.1.

²⁶ SR 161.5.

²⁷ Evaluationsbericht 2006, 5530.

erhalten, die elektronische Stimmabgabe einzuführen. Dies setzt eine Änderung des Gemeindegesetzes voraus (vgl. Ziff. 5.3).

Wie in der Kurzfassung dargestellt, bedeutet die Schaffung der Rechtsgrundlage indessen nicht, dass im Kanton Bern die Einführung von E-Voting bereits beschlossene Sache ist oder unmittelbar bevorsteht. Nach Auffassung des Regierungsrates sind im heutigen Zeitpunkt noch zahlreiche Voraussetzungen nicht erfüllt, um E-Voting in kurzer Zeit sicher, kostengünstig, benutzerfreundlich und nachhaltig einzuführen. Die Einführung von E-Voting ist mit Chancen und Risiken verbunden. Bei den Risiken stehen Manipulationsgefahren und Gefahren für das Stimm- und Wahlgeheimnis im Vordergrund. E-Voting muss deshalb höchsten Sicherheitsansprüchen genügen und einem nachgewiesenen Bedürfnis der Stimmberechtigten entsprechen. Gleichzeitig gilt es, das Höchstmass an Sicherheit zu einem erschwinglichen Preis und ohne übermässige Einschränkung der Benutzerfreundlichkeit des Systems zu erzielen. Die Erfahrungen der Pilotkantone Zürich, Genf und Neuenburg zeigen, dass eine sichere elektronische Stimmabgabe möglich ist. Kosten und Nutzen von E-Voting müssen abgewogen werden. Die mit den neuen Technologien verbundenen Sicherheitsrisiken und Gefahren, wie das systematische Abfangen, Ändern oder Umleiten der abgegebenen Stimmen durch Dritte oder der Verlust bei Systemstörungen, müssen bewältigt werden. Sonst besteht die Gefahr, dass das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den Wahl- und Abstimmungsprozess verloren geht.

4. Elektronisches Stimmregister für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer

4.1 Auftrag des Bundes

Am 23. März 2007 haben die eidgenössischen Räte das Bundesgesetz vom 19. Dezember 1975 über die politischen Rechte (BPRAS; SR 161.5) wie folgt geändert:

Art. 5b Stimmregister für Auslandschweizer

¹ Der Kanton legt fest, ob das Stimmregister für Auslandschweizer zentral bei der Kantonsverwaltung oder bei der Verwaltung seines Hauptortes geführt wird.

² Die Stimmregister für Auslandschweizer können dezentral geführt werden, wenn:

- a. sie kantonsweit harmonisiert sind und elektronisch geführt werden; oder
- b. die Daten regelmässig elektronisch an ein zentral geführtes Stimmregister für Auslandschweizer weitergegeben werden.

Die Referendumsfrist ist am 12. Juli 2007 unbenützt abgelaufen. Mit Beschluss vom 21. September 2007 hat der Bundesrat die Gesetzesänderung auf den 1. Januar 2008 in Kraft gesetzt. Für den Erlass kantonaler Ausführungsbestimmungen zu den politischen Rechten des Bundes räumt das Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1) den Kantonen eine Frist von 18 Monaten ein (Art. 91 Abs. 2 BPR). Die entsprechenden kantonalen Umsetzungsnormen müssen also bis am 30. Juni 2009 erlassen sein.

Die Umsetzung dieses verbindlichen Auftrages des Bundes erlaubt es, im Kanton Bern die technischen Grundlagen zu erarbeiten, damit E-Voting eingeführt werden kann. Voraussetzung dazu bilden weitere politische Entscheide.

4.2 Lösungsvorschlag für den Kanton Bern

Der Regierungsrat hat sich bereits in seiner Vernehmlassungsantwort vom 23. Februar 2005 zum Entwurf der Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer dahingehend geäußert, dass auf Grund der ausgeprägt dezentralen Strukturen mit fast 400 Gemeinden ein dezentral geführtes Stimmregister im Vordergrund stehe. Die vorgesehene Gesetzesbestimmung erlaubt nun die Schaffung eines solchen Registers.

4.3 Umfang des Projektes

Die Harmonisierung des Stimmregisters für die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer bildet die Voraussetzung für die Stimmabgabe der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer per Internet, die ihre Stimmgemeinde im Kanton Bern ausgewählt haben. Es handelt sich dabei um ca. 12'000 Stimmberechtigte im Ausland, die das Stimmrecht in einer bernischen Gemeinde ausüben. Die Harmonisierung dieses Stimmregisters auf elektronischer Basis bildet ein selbständiges Projekt. Es ist abgekoppelt von einem allfälligen Projekt für die Einführung der integralen elektronischen Stimmabgabe für alle Inlandschweizerinnen und Inlandschweizer, die im Kanton Bern stimmberechtigt sind (ca. 700'000 Personen).

Im Rahmen der Umsetzung der Bundesgesetzgebung zur Harmonisierung der amtlichen Register²⁸ wurden im Kanton Bern das Gesetz vom 28. November 2006 über die Harmonisierung amtlicher Register (RegG; BSG 152.05) und die Verordnung vom 12. März 2008 über die Harmonisierung amtlicher Register (RegV) erlassen. Diese Erlasse sehen vor, dass die Inhalte der Einwohnerregister und wesentliche Inhalte der Stimmregister der Gemeinden bis 2010 auf die Informatikplattform GERES des Kantons übermittelt werden. Die GERES-Plattform wird die Datenbasis des harmonisierten Stimmregisters für die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer bilden.

5. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

5.1 Elektronische Stimmabgabe

5.1.1 Artikel 8 Absatz 2

Artikel 8 regelt die Grundsätze der Stimmabgabe. Neben der persönlichen Stimmabgabe an der Urne des politischen Wohnsitzes und der brieflichen Stimmabgabe soll in Zukunft auch die elektronische Stimmabgabe ermöglicht werden. Da der Zeitpunkt der Einführung von E-Voting noch offen ist, wird im Erlasstext darauf hingewiesen, dass die elektronische Stimmabgabe erst möglich ist, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind (Art. 11a GPR).

²⁸ Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (Registerharmonisierungsgesetz, RHG – AS 2006 4165) und Registerharmonisierungsverordnung (RHV – AS 2007 6719) Vgl. Überblick beim Bundesamt für Statistik Bfs unter <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/news/00/00.html>.

5.1.2 Artikel 11a

Absatz 1

Mit dieser Bestimmung wird die Rechtsgrundlage für die elektronische Stimmabgabe geschaffen, wie dies mittlerweile eine Mehrheit der Kantone getan hat.²⁹ Dem Regierungsrat soll die Kompetenz eingeräumt werden, die Stimmabgabe auf elektronischem Weg ganz oder teilweise zu ermöglichen, sofern die technischen und organisatorischen Voraussetzungen erfüllt sind. Er wird die elektronische Stimmabgabe nur im Einvernehmen mit interessierten Gemeinden bewilligen.

(Technische) Voraussetzung für E-Voting im Kanton Bern ist die Harmonisierung der gemeindeweise geführten Stimmregister auf kantonaler Ebene sowie die Errichtung eines elektronischen Stimmregisters vor jedem Urnengang.³⁰ Im Nachgang zur Ausarbeitung des Bundesgesetzes vom 23. Juni 2006 über die Registerharmonisierung (Registerharmonisierungsgesetz, RHG, SR 431.02) wurden auch auf kantonaler Ebene die entsprechenden Erlasse geschaffen.³¹ Die Registerharmonisierung des Kantons Bern basiert auf der sog. GERES-Plattform, die auch als Grundlage für E-Voting-Anwendungen dienen könnte.³² Die organisatorischen Voraussetzungen bemessen sich nach den Vorgaben des Bundes (insbesondere Art. 27a bis 27q BVPR).

Absatz 2

Die in der Bundesverfassung verankerte Garantie der politischen Rechte (Art. 34 Abs. 1 BV) schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe (Art. 34 Abs. 2 BV). Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung haben die Stimmberechtigten unter anderem Anspruch darauf, dass kein Wahl- oder Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht ihren freien Willen zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt (BGE 130 I 290, E. 3).

Wie die ausführlichen Bestimmungen in Artikel 27a bis q BVPR belegen, bestehen für den Bereich der elektronischen Stimmabgabe spezifische Gefahren, denen es konsequent zu begegnen gilt. Der Kanton hat in Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben die technischen und organisatorischen Strukturen zu schaffen um zu verhindern, dass abgegebene Stimmen durch Dritte systematisch abgefangen, verändert oder umgeleitet werden können. Was die Sicherung der abgegebenen Stimmen anbelangt, so dürfen bei Systemstörungen keine Stimmen unwiederbringlich verloren gehen. Die Abläufe müssen überprüfbar sein und die Zählung der Stimmrechtsausweise und der abgegebenen Stimmen möglich bleiben (Art. 27k und Art. 27n BVPR).

Was die Frage des Stimmgeheimnisses im Speziellen anbelangt so sind nach Massgabe von Artikel 27f bis h BVPR verschiedene Vorkehren zu treffen, wie beispielsweise die Verschlüsselung vom Beginn der Übermittlung bis zum anonymisierten und nicht rückverfolgbaren Eintreffen der Stimme. Organisatorische Massnahmen wie Kontrollen, die Trennung von andern Anwendungen oder der Ausschluss sachfremder Zugriffe auf Wahl- und Abstimmungsserver sollen verhindern, dass die Datenspur bzw. ein Zusammenhang zwischen der elektronisch abgegebenen Stimme und der Person, die sie abgegeben hat, hergestellt werden kann.³³

²⁹ Vgl.z.B. Art. 25 Abs. 3 GPR GR; § 17 Abs. 6 GPR AG; § 4 Abs. 2 GPR ZH; § 17 WAG ZG; § 28 Abs. 4 WAG SZ; Art. 60 WAVG UR; Art. 6a GPR OW.

³⁰ Evaluationsbericht, BBI 2006 5528.

³¹ Gesetz vom 28. November 2006 über die amtlichen Register (RegG, BSG 152.05) und Verordnung dazu.

³² Vgl. Vortrag vom 9. August 2006 des Regierungsrates an den Grossen Rat betreffend Gesetz über die Harmonisierung amtlicher Register (RegG), Tagblatt 2006, Beilage 23, S. 6.

³³ Vgl. Kreisschreiben, BBI 2002 6605.

5.1.3 Artikel 13 (Bst. c)

Wegleitend für das kantonale Ausführungsrecht ist das Bundesrecht, insbesondere Artikel 27d ff. BVPR. Der Kanton hat die Führung und Gestaltung des Stimmregisters zu regeln (soweit sich dies nicht bereits aus der kantonalen Registerharmonisierungsgesetzgebung ergibt), die Modalitäten der Herausgabe und Gestaltung der Stimmausweise, sowie die Voraussetzungen der Gültigkeit der elektronischen Stimmabgabe.

Artikel 12 Absatz 3 BPR verlangt ausdrücklich, dass ein Kanton, der einen Pilotversuch durchführt, die Voraussetzungen der gültigen Stimmabgabe und die Ungültigkeitsgründe zu umschreiben hat. Begründet wird dies damit, dass die traditionellen Arten der Stimmabgabe die Verwendung der amtlichen Stimm- und Wahlzettel voraussetzen. Auch elektronische Stimmabgaben benötigen präzise Abgrenzungen zwischen gültiger und ungültiger Willensäußerung, etwa zur Verhinderung der Mehrfachstimmabgabe oder der Stimmabgabe durch Unbefugte.

5.1.4 Artikel 16 Satz 2

Artikel 16 regelt die Stimmabgabe durch handschriftliches Ausfüllen des amtlichen Stimmzettels. Nach Einführung von E-Voting wird auch die elektronische Stimmabgabe möglich sein. Artikel 16 wird deshalb in einem zweiten Satz mit einem Vorbehalt zu Gunsten der elektronischen Stimmabgabe ergänzt. Die Vorschriften über die elektronische Stimmabgabe sollen vorbehalten bleiben.

5.1.5 Artikel 17 Absatz 4

Artikel 17 regelt die Ungültigkeit von Stimmzetteln. In Artikel 17 Absatz 4 wird festgehalten, dass bei brieflicher Stimmabgabe ausserdem die hierfür geltenden besonderen Ungültigkeitsgründe vorbehalten bleiben. Diese Bestimmung wird mit der elektronischen Stimmabgabe ergänzt. Auch bei der elektronischen Stimmabgabe soll es möglich sein, zusätzliche besondere Ungültigkeitsgründe festzulegen. Gemäss Artikel 13 Buchstabe c regelt der Regierungsrat solche zusätzlichen Ungültigkeitsgründe für die elektronische Stimmabgabe in einer Verordnung.

5.2 Elektronisches Stimmregister für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer (Artikel 76a, neu)

Die gesetzlichen Bestimmungen zur Schaffung des elektronischen Stimmregisters für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer sollen auf das Notwendige beschränkt werden. Wichtige Merkmale sind einerseits die kantonsweite Harmonisierung und andererseits die Datenhoheit der Gemeinden. Diese werden weiterhin die Angaben bzw. Personalien der Stimmberechtigten im Ausland eingeben, verändern und löschen. Da die Einzelheiten später in der Verordnung geregelt werden sollen, enthält Absatz 3 die diesbezügliche Delegationsnorm. Dabei handelt es sich nicht um generelle Bestimmungen für die Anlage und Führung des Stimmregisters. Dazu ist bereits eine Delegationsnorm in Artikel 78 Buchstabe b des GPR vorgesehen. Hier geht es nur um Einzelheiten, die sich auf das elektronische Stimmregister für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer beziehen.

5.3 Indirekte Änderung des Gemeindegesetzes (Art. 22a GG)

Absatz 1

Gemäss Artikel 22 Absatz 1 GG ist die *briefliche Stimmabgabe* bei Urnenabstimmungen und -wahlen auf Gemeindeebene unter denselben Voraussetzungen gestattet wie für kantonale Abstimmungen. Den Gemeinden ist es damit nicht freigestellt, ob sie für ihre eigenen Urnengänge die briefliche Stimmabgabe zulassen wollen oder nicht. Für die Ausübung der politischen Rechte auf kommunaler Ebene wird die elektronische Stimmabgabe später unter Umständen einmal ebenso bedeutsam sein wie die briefliche Stimmabgabe, weshalb die auf kantonaler Ebene zu schaffende Möglichkeit auch explizit ins Gemeindegesetz aufgenommen werden soll. Wegen des weitreichenden Rechts zur Selbstgesetzgebung im Bereich der politischen Rechte ist jedoch darauf zu verzichten, die Gemeinden zur elektronischen Stimmabgabe zu verpflichten. Artikel 22a GG ist deshalb als Kann-Vorschrift formuliert: Es ist den Gemeinden freizustellen, ob sie die elektronische Stimmabgabe bei Urnenabstimmungen und -wahlen anbieten möchten, sobald auf kantonaler Stufe die entsprechenden Voraussetzungen bestehen. Zudem kann die einzelne Gemeinde die entsprechenden technischen und organisatorischen Massnahmen zur Einführung der elektronischen Stimmabgabe gemäss dem eigenen Zeitplan ergreifen.

Absatz 2

Vgl. die Erläuterungen zu Artikel 11a Absatz 2 GPR.

6. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik

Die Schaffung der rechtlichen Grundlagen für E-Voting ist Gegenstand des Legislatur-Rechtsetzungsprogramms der Richtlinien der Regierungspolitik 2007-2010 (vgl. S. 33). Die Neuregelung des Stimmregisters für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer ist im Legislatur-Rechtsetzungsprogramm noch nicht vorgesehen. Es handelt sich dabei um die Umsetzung von später erlassenen Bundesrecht.

7. Personelle und finanzielle Auswirkungen

Die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für die allfällige Einführung der elektronischen Stimmabgabe (Art. 11a und 13) und für das Stimmregister für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer (Art. 76) alleine hat keine direkten finanziellen und personellen Auswirkungen. Es geht einzig darum, die Rechtsgrundlagen zu schaffen, um die elektronische Stimmabgabe einzuführen, wenn insbesondere die dafür notwendigen politischen Entscheide gefällt sind. Die diesbezüglichen Kreditbeschlüsse werden die genauen personellen und finanziellen Auswirkungen aufzeigen.

Für die Bestimmung der Kosten einer integralen Einführung der Stimmabgabe per Internet (für Inland- und Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer) kann auf die Erfahrungen der Pilotkantone, insbesondere auf den Kanton Zürich zurückgegriffen werden. Gestützt auf die Erfahrungen im Kanton Zürich ist mit Kosten von mehreren Millionen Franken und mit zusätzlichen Stellen zu rechnen. Der Kanton Bern wird bestrebt sein, mit anderen Kantonen zusammenzuarbeiten und Synergien zu nutzen. Dadurch sollen auch die Kosten gesenkt werden können.

8. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Gemeinden bzw. die Gemeindeverbände werden für die Planung und die Realisierung der kantonalen Projekte rechtzeitig einbezogen. Für die Gemeinden ergeben sich grundsätzlich keine finanziellen Auswirkungen.

9. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Auf die Volkswirtschaft haben die Erlassänderungen keine Auswirkungen.

10. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Wird später eingefügt.

Bern, 17. Dezember 2008

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: *Egger-Jenzer*

Der Staatsschreiber: *Nuspliger*