

## **Erläuterungen zur Änderung der Verordnung vom 24. Mai 1978 über die politischen Rechte (Vote électronique)**

Mit der Revision der Verordnung vom 24. Mai 1978 über die politischen Rechte (VPR) werden die Bestimmungen in Abschnitt 6a (Vote électronique) vollständig überarbeitet und neu nummeriert. Die vorliegenden Erläuterungen folgen der neuen Struktur. Welche Normgehalte gestrichen bzw. in die Verordnung der Bundeskanzlei überführt wurden, ist in einer separaten Übersicht ausgewiesen.

### **Art. 27a Grundbewilligung des Bundesrates**

*Absatz 1:* Für die Durchführung von Versuchen mit der elektronischen Stimmabgabe soll der Bundesrat für eine bestimmte Dauer eine Grundbewilligung erteilen können. Diese ist wie die bisherige Genehmigung im Bundesblatt zu publizieren. Mit dem Begriff "Grundbewilligung" wird deutlich, dass die Versuche durch den Bundesrat nur im Grundsatz genehmigt werden. Pro Urnengang prüft die Bundeskanzlei zusätzlich, ob alle Voraussetzungen für die Durchführung eines Vote électronique-Versuchs (noch) vorliegen (Art. 27e Entwurf der Verordnung vom 24. Mai 1978 über die politischen Rechte, E-VPR). Ist dies der Fall, erteilt sie eine Zulassung. Pauschale (Grund-)Bewilligungen des Bundesrates wären bereits bisher möglich gewesen. Mit der Einführung der Zulassung durch die Bundeskanzlei können diese nun zur Regel werden.

*Absatz 2* regelt die Höchstdauer, für welche eine Grundbewilligung an Kantone erteilt werden kann, die erstmals Versuche mit der elektronischen Stimmabgabe durchführen wollen. Sie dürfen wie bis anhin max. 30% plus die in ihrem Gebiet registrierten Auslandschweizer Stimmberechtigten in die Versuche einbeziehen (vgl. Art. 27f E-VPR). Nach dem ersten Versuch haben die betroffenen Kantone der Bundeskanzlei einen Zwischenbericht einzureichen und nach fünf Versuchen einen Abschlussbericht. Sie werden im Rahmen einer Grundbewilligung zu weiteren Versuchen zugelassen, wenn die Beurteilung der ersten fünf Versuche positiv ausfällt (siehe auch den dritten Bericht des Bundesrates vom **14. Juni 2013** zu Vote électronique, BBl 2013 **xxxx**).

*Absatz 3* nimmt grundsätzlich die Bestimmung von Art. 27c Abs. 3 VPR auf. Die Grundbewilligung des Bundesrats soll einem Kanton auf entsprechendes Gesuch hin über eine längere Zeitdauer erteilt werden. In einer ersten Phase soll die Höchstdauer wie im Rahmen des dritten Berichts aufgezeigt und mit den Kantonen abgesprochen auf zwei Jahre angesetzt werden. Bei den fünf pannenfreien Urnengängen kann es sich sowohl um Wahlen als auch um Abstimmungen handeln. Die pauschale Grundbewilligung bezieht sich hingegen nur auf Volksabstimmungen, da sich die Prozesse bei Abstimmungen deutlich von jenen bei (Proporz-)Wahlen unterscheiden (siehe Abs. 4).

*Absatz 4* verdeutlicht, dass Versuche zur elektronischen Stimmabgabe bei Nationalratswahlen nicht mit der pauschalen Grundbewilligung gemäss Absatz 3 erfasst sind. Sie bedürfen einer besonderen Grundbewilligung.

*Absatz 5* übernimmt inhaltlich die Bestimmung von Art. 27a Abs. 3 VPR und passt diese dem neuen Verfahren an.

## **Art. 27b Voraussetzungen**

*Buchstabe a* nimmt Teile der Bestimmungen von Art. 27d VPR auf. Art. 27d Abs. 1 VPR wird im Wesentlichen übernommen.

Bei der elektronischen Stimmabgabe ist es – wie auch bei den beiden konventionellen Stimmkanälen – nicht möglich, *alle* genannten Prinzipien in jedem Fall einzuhalten; es kann immer zu Missbrauch kommen. Es sind aber alle angemessenen und wirksamen Massnahmen zu ergreifen, um dies zu verhindern. Angemessen sind Massnahmen, wenn die Zweck-Mittel-Relation austariert ist; wirksam, wenn sie effektiv sind. Die Bestimmungen in Art. 27b lit. a Ziff. 1 bis 5 übernehmen diejenigen aus Art. 27d Abs. 1 Bst. a-d und f VPR. Sie zählen in *nicht abschliessender* Weise auf, worauf sich die Massnahmen zu beziehen haben. Art. 27d Abs. 1 Bst. e VPR wird nicht übernommen, doch ergibt sich diese Anforderung aus der Verordnung der Bundeskanzlei.

*Buchstabe b*: Der Bundesrat erteilt die Grundbewilligung nur dann, wenn die Bundeskanzlei festgestellt hat, dass die Versuche mit dem vom Kanton gewählten System bundesrechtskonform durchführbar sind. Die Bundeskanzlei legt in ihrer Verordnung fest, welche Zertifikate bzw. Belege vorliegen müssen, damit die Bundeskanzlei dem Bundesrat einen positiven Antrag stellen kann.

## **Art. 27c Gesuch**

*Buchstabe a* verlangt auf Stufe Bundesrat nicht mehr einen Nachweis, sondern eine Zusicherung, dass bei den Versuchen die bundesrechtlichen Vorgaben eingehalten werden. Auf der politischen Stufe reicht dies, zumal der Bundesrat nicht die richtige Instanz ist, um eine umfangreiche Dokumentation zu prüfen. Die Kontrolle findet künftig im Rahmen des Zulassungsverfahrens auf Stufe Bundeskanzlei statt (Art. 27e E-VPR). Andererseits wird der Bst. a ergänzt mit einer Bestimmung, die bis anhin in Art. 27d Abs. 3 VPR zu finden war; diese passt thematisch besser zum vorliegenden Artikel.

*Buchstabe b* entspricht Art. 27b Abs. 1 Bst. b VPR.

*Buchstabe c*: Die Angabe des Systems und der Zertifikate bzw. Belege dienen der Bundeskanzlei dazu, dem Bundesrat Antrag auf Erteilung der Grundbewilligung stellen zu können.

*Buchstabe d*: Da der Anteil des zugelassenen Elektorats aufgrund der etappierten Ausdehnung des neuen Stimmkanals neu pro Kanton variieren kann, müssen die Kantone jeweils angeben, welchen Anteil ihres Elektorats sie maximal zu Vote électronique-Versuchen zulassen wollen.

*Buchstabe e*: Da ein Kanton ein Gesuch für mehrere Versuche stellen kann, muss er angeben, für welche Dauer die Grundbewilligung erteilt werden soll. Die Möglichkeit mehrere Versuche zu bewilligen, bestand zwar aufgrund Art. 8a des Bundesge-

setzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1) und Art. 27c Abs. 3 VPR schon bisher, wurde in der bisherigen Praxis aber nicht angewendet. Gesuche für mehrere Versuche sollen künftig zur Regel werden.

### **Art. 27d Inhalt der Grundbewilligung**

Art. 27d nimmt die Bestimmung aus Art. 27c Abs. 1 VPR auf. Die vereinzelt sprachlichen Änderungen tragen dem neuen Genehmigungsverfahren Rechnung. Mit dem allgemeineren Ausdruck "Urnengänge" werden sowohl Wahlen als auch Abstimmungen erfasst. Ausserdem ist in Bst. b nicht mehr von "Gemeinde", sondern von "Gebiet" die Rede. Die alte Formulierung erfasste nicht in allen Versuchskantonen die tatsächlichen Verhältnisse, da einige beispielsweise die Auslandschweizer Stimmberechtigten organisatorisch auf Stufe Kanton führen.

### **Art. 27e Zulassung durch die Bundeskanzlei**

*Absatz 1* schreibt vor, dass ein Kanton neben der Grundbewilligung des Bundesrates für jeden Urnengang eine Zulassung der Bundeskanzlei einholen muss. Da der Bundesrat künftig eine Grundbewilligung für mehrere Versuche erteilen wird, soll neu auf Stufe Bundeskanzlei überprüft werden, ob die Voraussetzungen pro Versuch (noch) gegeben sind. Die Zulassung durch die Bundeskanzlei ist mit der Genehmigung kantonaler Ausführungsbestimmungen gemäss Art. 28 Abs. 1 VPR vergleichbar (siehe ferner Art. 27k, 27m und 27n Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998, RVOV). Die gesetzliche Grundlage für den Erlass einer Verordnung der Bundeskanzlei ist mit Art. 48 Abs. 1 i.V.m. Art. 31 Abs. 1 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG) gegeben.

*Absatz 2* delegiert der Bundeskanzlei die Kompetenz, Bedingungen für die Zulassung festzulegen. Die entsprechenden Bestimmungen werden in der Verordnung der Bundeskanzlei geregelt. Satz 2 bezieht sich auf die Anwendung dieser Bestimmungen im Einzelfall. Die Bundeskanzlei hat die Zulassung zu erteilen, wenn die Voraussetzungen erfüllt sind. Die zu erfüllenden Bedingungen sind grösstenteils technischer Natur und werden daher in der Verordnung der Bundeskanzlei geregelt. Selbstverständlich müssen auch die in der VPR festgelegten Voraussetzungen erfüllt sein, damit die Bundeskanzlei einen Kanton zu einem Versuch zulässt.

*Absatz 3* regelt die Mitteilung an die Kantone. Der Entscheid wird den Kantonen direkt zugestellt und nicht im Bundesblatt publiziert.

*Absatz 4:* Lehnt die Bundeskanzlei eine Zulassung ab, obwohl eine Grundbewilligung des Bundesrates vorliegt, entscheidet der Bundesrat über das Gesuch, wenn der Kanton mit dem Bescheid der Bundeskanzlei nicht einverstanden ist. In einem solchen Ausnahmefall ist es die Bundeskanzlei, die dem Bundesrat das kantonale Gesuch zum Entscheid unterbreitet. Die Eskalationsmöglichkeit ist dem Verfahren bei der Genehmigung kantonaler Erlasse nachgebildet (vgl. Art. 27n RVOV).

*Absatz 5* übernimmt mit kleineren Änderungen die Bestimmung aus Art. 27a Abs. 2 VPR. Anstatt von „Volksabstimmungen und Wahlen“ ist auch hier neu von "Urnengängen" die Rede.

## **Art. 27f Limiten**

*Absatz 1:* Langfristig soll der Einbezug des ganzen Elektorats möglich sein. Dafür müssen die eingesetzten Systeme jedoch alle neu definierten Sicherheitsanforderungen erfüllen (sogenannte Systeme der 2. Generation). Bund und Kantone haben gemeinsam eine etappierte Umsetzung dieser Anforderungen festgelegt. Dieser Etappierung ist bei der Erhöhung der aktuell geltenden Limite von 10% des gesamtschweizerischen Elektorats bzw. 30% des kantonalen Elektorats (ohne Auslandschweizer Stimmberichtigte) Rechnung zu tragen. Die Limiten sind in der VPR festgelegt; die Verordnung der Bundeskanzlei bestimmt die konkreten Anforderungen, die dafür erfüllt sein müssen.

*Absatz 2:* Satz 1 übernimmt die Bestimmung aus Art. 27c Abs. 2 Satz 2 VPR, die den Einbezug von Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern begünstigt, indem diese bei der Berechnung der Limiten nicht mitgezählt werden. Dies ist auf die Probleme dieser Gruppe von Stimmberechtigten bei der brieflichen Stimmabgabe zurückzuführen. Neben den stimmberechtigten Auslandschweizern sind auch die Stimmberechtigten mit einer Behinderung eine priorisierte Gruppe; für sie wird die autonome Stimmabgabe unter Wahrung des Stimmgeheimnisses dank Vote électronique zum ersten Mal möglich. Satz 2 erlaubt es daher dem Bundesrat, auch diese Gruppe von der Berechnung der Limiten auszunehmen. Die Gruppe der Stimmberechtigten mit einer Sehbehinderung wird ausdrücklich genannt. Es ist aber durchaus denkbar, dass auch Stimmberichtigte mit einer anderen Art von Behinderung, die ihre Stimme sonst nicht autonom abgeben können, von den Limiten ausgeschlossen werden können.

## **Art. 27g Stimmberichtigte mit einer Behinderung**

Der *Titel* in der bisherigen Bestimmung in Art. 27e<sup>bis</sup> VPR „Behinderte“ wurde mit "Stimmberichtigte mit einer Behinderung" ersetzt.

*Absatz 1* enthält neu den Grundsatz, dass die Bedürfnisse von Stimmberechtigten mit Behinderungen zu berücksichtigen sind.

*Absatz 2* erlaubt es der Bundeskanzlei, für Stimmberichtigte mit einer Behinderung Erleichterungen in ihrer Verordnung vorzusehen. Solche Erleichterungen sind aber nur in dem Masse zulässig, als dadurch die Sicherheitsanforderungen nicht wesentlich eingeschränkt werden.

## **Art. 27h Schutz vor Manipulation**

*Absatz 1:* Neu soll an dieser Stelle nur noch der Grundsatz festgehalten werden, der den Vorschriften der ehemaligen Bestimmungen in Art. 27e VPR gemeinsam war: Der Schutz der Meinungsbildung bei der Stimmabgabe vor Manipulation. Die einzelnen Detailbestimmungen in den bisherigen Absätzen (Absätze 1 bis 3 und 5 bis 8 VPR) können gestrichen werden, da sie – teilweise sinngemäss – durch Art. 27i (Verifizierbarkeit) und/oder durch die Verordnung der Bundeskanzlei abgedeckt werden.

*Absatz 2* nimmt die Bestimmung aus Art. 27a Abs. 4 VPR unverändert auf. Durch die neue Systematik des Abschnitts 6a passt diese hier besser.

## **Art. 27i Verifizierbarkeit**

*Absatz 1:* Wie im dritten Bericht des Bundesrates zu Vote électronique aufgezeigt, sollen die Systeme neu die Verifizierbarkeit ermöglichen (Systeme der 2. Generation). Die Verifizierbarkeit sieht vor, dass überprüft werden können muss, ob

- die Stimme wie beabsichtigt abgegeben wurde,
- so abgespeichert wurde, wie sie abgegeben wurde,
- so ausgezählt wurde, wie sie gespeichert wurde.

Das Instrument der Verifizierbarkeit erlaubt die Plausibilisierung des Ergebnisses eines Urnengangs.

*Absatz 2* stellt klar, dass Kantone, welche das zugelassene Elektorat gegenüber der bisher geltenden Limite nicht oder nur teilweise erhöhen wollen, weiterhin ein System der 1. Generation (System, das die Verifizierbarkeit noch nicht bzw. nicht vollständig anbietet) einsetzen können. Sie müssen das elektronische Resultat aber ebenfalls plausibilisieren können. Die entsprechenden Vorschriften werden neu in der Verordnung der Bundeskanzlei geregelt; sie werden sich an die bereits bekannten Mittel (früher in Art. 27n<sup>bis</sup> VPR festgelegt) anlehnen. Selbstverständlich können auch Kantone, die das ganze Elektorat zu den Versuchen zulassen und damit verifizierbare Systeme einsetzen, ihre Resultate zusätzlich mit den in der Verordnung der Bundeskanzlei genannten Mitteln plausibilisieren.

*Absatz 3* erlaubt es der Bundeskanzlei, nähere Bestimmungen zur Verifizierbarkeit und der Plausibilisierung in ihrer Verordnung zu erlassen.

*Absatz 4* wurde teilweise aus Art. 27n VPR übernommen. Die Vorschrift, wonach eine Nachzählung möglich sein muss, wurde gestrichen, da eine solche bei der elektronischen Stimmabgabe wenig Sinn macht. Anstelle der Nachzählung ist sicherzustellen, dass das Ausmass einer Unregelmässigkeit festgestellt werden kann. Dies erlaubt es den Justizbehörden, die angemessenen Konsequenzen zu ziehen.

## **Art. 27j Zuverlässigkeit der Systeme**

*Absatz 1* stellt klar, dass die Zuverlässigkeit der Systeme in der Verantwortung der Kantone liegt. Der Bund macht hier keine Vote électronique-spezifischen Vorgaben, ausser dass "alle angemessenen und wirksamen Massnahmen" zu ergreifen sind, damit der Urnengang korrekt abgeschlossen werden kann. Hierzu kann auf gängige Praktiken in der Industrie zurückgegriffen werden.

*Absatz 2:* Wie bei der konventionellen lässt sich auch bei der elektronischen Stimmabgabe nicht gänzlich ausschliessen, dass aufgrund höherer Gewalt (z.B. Brand, Erdbeben, etc.) Stimmen verloren gehen können. Es müssen aber "angemessene und wirksame Massnahmen" ergriffen werden, um dies zu verhindern.

## **Art. 27k Verwendung eines extern betriebenen Systems**

*Absatz 1* regelt, wie Kantone, die über kein eigenes System zur elektronischen Stimmabgabe verfügen, Versuche durchführen können. Es werden zwei Fälle unterschieden. Dabei wird nicht wie bis anhin nur die Zusammenarbeit mit einem anderen Kanton (Art. 27k<sup>bis</sup> Abs. 1 VPR), sondern neu auch die Zusammenarbeit mit privaten Anbietern abgedeckt. Dies ist insbesondere für das sogenannte Consortium Vote électronique relevant, dessen System (Kopie des Zürcher Systems) durch ein privates Unternehmen betrieben wird.

*Absatz 2:* Die Einzelheiten sind in einem Vertrag zu regeln, bei dem auch die Bundeskanzlei Vertragspartei ist.

## **Art. 27l Evaluation der Systeme**

*Absatz 1* legt den Grundsatz fest, dass die Systeme laufend auf die Erfüllung bestimmter Anforderungen überprüft werden und dies anschliessend durch eine unabhängige, von der Bundeskanzlei anerkannte externe Stelle bestätigt werden muss. Die Systeme müssen in diesem Sinne zertifiziert werden, um für Versuche bei eidgenössischen Urnengängen zugelassen zu werden.

Nach *Absatz 2* erfordert jede relevante Systemänderung, dass das System erneut durch eine anerkannte externe Stelle kontrolliert wird.

*Absatz 3* gibt der Bundeskanzlei die Befugnis, die Einzelheiten in ihrer Verordnung zu regeln.

## **Art. 27m Information der Stimmberechtigten**

*Absatz 1:* Diese Bestimmung fand sich bisher in Art. 27d Abs. 3 VPR. Sie wurde sprachlich leicht überarbeitet und mit einem Satz zur Verifizierbarkeit, welche neu eingeführt wird (siehe Art. 27i E-VPR), ergänzt. Diese Ergänzung rechtfertigt sich wie folgt: Der Vorgang der Verifizierbarkeit ermöglicht es erst dann, Unregelmässigkeiten festzustellen, wenn er durch die Stimmberechtigten auch genutzt wird. Da die Überprüfung freiwillig sein soll, müssen die Stimmberechtigten über Sinn und Zweck, aber auch über das konkrete Vorgehen aufgeklärt werden. Wichtig ist ausserdem, dass sie wissen, wie vorzugehen ist, wenn Unregelmässigkeiten oder andere Probleme auftreten.

*Absatz 2:* Bis anhin wurde in Art. 27m Abs. 2 Satz 3 VPR geregelt, dass die elektronische Auszählung einer Vertretung der Stimmberechtigten zugänglich sein muss. Um das Vertrauen der Stimmberechtigten in diesen neuen Stimmkanal mit Blick auf die Ausdehnung zu gewinnen bzw. zu erhalten, ist eine möglichst grosse Transparenz aber nicht nur beim Prozess der Auszählung, sondern auch bei allen anderen wichtigen Vorgängen rund um die elektronische Stimmabgabe wie z.B. die Ver- und Entschlüsselung der elektronischen Urne und die entsprechende Dokumentation essentiell. Selbstverständlich bedeutet dies nicht, dass *alle* Schritte zugänglich zu machen bzw. *alle* Dokumente zu veröffentlichen sind. Sprechen gewichtige Gründe gegen einen Zugang bzw. eine Veröffentlichung, kann dies nach wie vor abgelehnt werden. Hier können die Ausnahmebestimmungen des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ; SR 152.3), insbesondere Art. 7, herangezogen werden.

## **Art. 27n Wissenschaftliche Begleitung**

Art. 27n übernimmt im Wesentlichen die Bestimmungen aus Art. 27o VPR.

*Absatz 1:* Neu soll die Bundeskanzlei über die wissenschaftliche Begleitung eines Vote électronique-Versuchs befinden, da der Bundesrat nur noch Grundbewilligungen über eine längere Zeitspanne erteilt und sich folglich nicht mehr mit den einzelnen Versuchen – und daher auch nicht mit ihrer genauen Ausgestaltung oder (wissenschaftlichen) Begleitung – befasst. Es gilt zu betonen, dass es den Kantonen freigestellt ist, die Versuche auf ihrem Gebiet auf eigene Kosten auch über die durch die Bundeskanzlei angeordneten Begleitungen hinaus wissenschaftlich untersuchen zu lassen.

*Absatz 2:* Der bisherige Art. 27o Abs. 2 VPR wird aufgrund der Anpassung des ersten Absatzes angepasst (neue Zuständigkeit).

*Absatz 3* übernimmt Art. 27o Abs. 3 VPR mit einer kleinen redaktionellen Korrektur.

*Absatz 4:* Die Kantone sollen der Bundeskanzlei auch künftig statistisches Material zu den durchgeführten Versuchen liefern. Dieses wird selbstverständlich anonym erfasst und weitergeleitet. Es handelt sich dabei aber nicht nur um die Angabe der Anzahl elektronischer Stimmen pro Tag, weshalb dieser Absatz allgemeiner formuliert wird. Im zweiten Satz wird zudem festgehalten, dass die Kantone die Resultate der durch sie organisierten wissenschaftlichen Untersuchungen (siehe Abs. 1) der Bundeskanzlei bekanntzugeben haben.

## **Art. 27o Versuche zur Unterzeichnung eidgenössischer Volksbegehren auf elektronischem Weg**

Der bisherige Art. 27q VPR soll mit einigen kleineren Anpassungen beibehalten werden. Die Bestimmung wird zum einen leicht abgeschwächt ("Kann-Formulierung"). Zum anderen wird die u.a. in Art. 27b Bst. a E-VPR verwendete Formulierung ("alle wirksamen und angemessenen Massnahmen") übernommen, um die Einheitlichkeit der Voraussetzungen sicherzustellen. Die Einführung der elektronischen Unterschriftensammlung für Volksbegehren ("e-Collecting") stellt die dritte von vier Phasen im Projekt Vote électronique dar. Bis anhin wurden noch keine entsprechenden Versuche durchgeführt.