

e-Voting für Auslandschweizer

Nadja Braun

*Schweizerische Bundeskanzlei
Bundeshaus West
CH-3003 Bern
nadja.braun@bk.admin.ch*

Schlagworte: e-Voting, Recht, Auslandschweizer

Abstract: Auslandschweizer Stimmberechtigte können ihre Stimmen heute per Briefpost oder persönlich in ihrer Stimmgemeinde abgeben. Zweifelsohne stellen sie eine wichtige Zielgruppe von e-Voting dar. Allerdings sind mit E-Voting für Auslandschweizer auch Schwierigkeiten verbunden: die Tatsache, dass Auslandschweizer in den Stimmregistern ihrer Heimat- oder früheren Wohnsitzgemeinde eingetragen sind, verunmöglicht eine gleichzeitige Einführung von E-Voting für alle Auslandschweizer. Dies wäre aber unter dem Blickwinkel des Gebots der Rechtsgleichheit wünschenswert. Die Arbeiten zu e-Voting in der Schweiz sind entsprechend ihrer Komplexität schrittweise anzugehen: Zuerst soll e-Voting beispielsweise für Abstimmungen für Inlandschweizer zur Verfügung gestellt werden. Erst danach soll die Erschliessung für Auslandschweizer erfolgen.

1. Einleitung

1.1. Definition e-Voting

Unter e-Voting wird in der Schweiz die elektronische Ausübung sämtlicher politischen Rechte verstanden. Darunter fallen auf Bundesebene die Teilnahme an den alle vier Jahre statt findenden Wahlen und an den vier mal jährlich statt findenden Abstimmungen sowie die Unterzeichnung von Initiativen, Referenden und Nationalratswahlvorschlägen. Alle diese politischen Mitwirkungsrechte sollen die Stimmberechtigten auf elektronischem Wege wahrnehmen können. e-Voting wird als Ergänzung zur traditionellen Stimmabgabe an der Urne oder per Briefpost verstanden.¹

¹ Vgl zu e-Voting in der Schweiz allgemein: Bericht über den Vote électronique: Chancen, Risiken und Machbarkeit elektronischer Ausübung politischer Rechte, Bundesblatt 2002, 645-700 (BBl 2002 645); im Internet abrufbar unter: <http://www.bk.admin.ch/ch/d/ff/2002/645.pdf>. Der Bericht mit Beilagen und Expertengutachten kann auch abgerufen werden unter <http://www.admin.ch/e-gov>; Brändli, D./Braun, N., Vote électronique – Abstimmungen und Wählen per Mausclick, LeGes Gesetzgebung und

1.2. Zeitplan

Für die Arbeiten zu E-Voting in der Schweiz gilt folgender Zeitplan:

- 2000–2005: Pilotprojekte in Genf, Neuenburg und Zürich²
- 2005: Evaluation der Pilotprojekte
- 2006–2007: Parlamentsberatung und Entscheid über Einführung von e-Voting
- bis 2011: (falls Entscheid positiv) Schaffung der gesetzlichen Grundlagen, Bau der Stimmregisterlösung, Systemtransfer aus den Pilotprojekten
- 2011–2013: Weiterentwicklung und Test

Mit einer flächendeckenden Einführung von e-Voting auf nationaler Ebene ist also nicht vor 2013 zu rechnen.

2. Stimmabgabe für Auslandschweizer heute

2.1. Grundsätze

Den Auslandschweizer Stimmberechtigten steht auf Bundesebene die Teilnahme an Abstimmungen, Wahlen sowie die Unterzeichnung von Initiativen und Referenden offen (Art 3 Abs 1 BPRAS³). Die Auslandschweizer bilden in der föderalistischen Schweiz keinen separaten Wahlkreis⁴, sondern wählen eine ihrer Heimat- oder früheren Wohnsitzgemeinden als Stimmgemeinden (Art 5 Abs 1 BPRAS). Dies ist im Hinblick auf e-Voting nicht unwesentlich.⁵ Auslandschweizer Stimmberechtigte, die ihre politischen Rechte ausüben wollen, melden dies über die Schweizer Vertretung

Evaluation, 2003/1, 125-135; Braun, N., e-Voting in der Schweiz, in: *Schweighofer, E./Menzel, T./Kreuzbauer, G./Liebwald, D.* (Hrsg), Zwischen Rechtstheorie und e-Government, Wien 2003, 263-270; Braun, N./Prosser, A./Krimmer, R., Öffentliche Wahlen im Internet: ein Vergleich zwischen der Schweiz und Österreich, in: *Wimmer, M.* (Hrsg), Quo Vadis e-Government: State-of-the-art 2003, Tagungsband zum zweiten eGov Day des Forums eGov.at, Wien 2003, 455–468; Koller, T./Muralt Müller, H. (Hrsg), e-Voting, Tagung 2002 für Informatik und Recht, Bern 2003. Weitere Informationen sind im Internet abrufbar unter: <http://www.admin.ch/ch/d/egov/ve/index.html>.

² Informationen zu den drei Pilotprojekten sind im Internet abrufbar unter: <http://www.geneve.ch/chancellerie/e-government/e-voting.html> (Genf), <http://www.ne.ch/gvu/> (Neuenburg) und <http://www.statistik.zh.ch/produkte/evoting/> (Zürich).

³ Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer, SR 161.5; im Internet abrufbar unter: http://www.bk.admin.ch/ch/d/sr/c161_5.html.

⁴ Die Kantone bilden die Wahlkreise; vgl Art 149 Abs 3 Bundesverfassung (BV), SR 101; im Internet abrufbar unter: <http://www.bk.admin.ch/ch/d/sr/c101.html>.

⁵ Vgl dazu Kapitel 3.2 in diesem Beitrag.

ihrer Stimmgemeinde. Diese Meldung muss alle vier Jahre erneuert werden (Art 5a BPRAS).

Auslandschweizer Stimmberechtigte können ihre Stimme für Vorlagen auf Bundesebene entweder persönlich in der Stimmgemeinde in der Schweiz oder brieflich abgeben (Art 1 BPRAS). Von der brieflichen Stimmgabe lassen sich aus juristischer Sicht gewisse Analogieschlüsse zu E-Voting ziehen⁶:

- Das Ausfüllen des Stimmzettels an einem anderen Ort als im Wahllokal stellt kein Problem dar.
- Ein persönliches Erscheinen zur Identifikation der Stimmberechtigten ist nicht nötig; das Einsenden des Stimmrechtsausweises, resp der entsprechenden Angaben beim e-Voting genügt.

2.2. Zahlen

Ende 2003 lebten rund 612.500 Schweizer im Ausland,⁷ davon waren potentiell rund 466.100 Personen stimmberechtigt, dh sie haben das 18. Altersjahr zurückgelegt und sind nicht wegen Geisteskrankheit oder Geistesschwäche entmündigt.⁸ Im Stimmregister einer Schweizer Gemeinde eingetragen und damit effektiv stimmberechtigt waren Ende Dezember ca 89.800 Personen. Dies entspricht einem Anteil von ca 1,9% aller Schweizer Stimmberechtigten (4,78 Mio⁹).

3. E-Voting für Auslandschweizer

3.1. Lohnende Zielgruppe für E-Voting

Auslandschweizer Stimmberechtigte sind eine wichtige Zielgruppe von e-Voting. Sie erhalten ihr Material per Post zT sehr spät oder aber sind sich nicht sicher, dass ihre Stimmzettel rechtzeitig in der Schweiz eintreffen.

⁶ Zu den rechtlichen Aspekten von e-Voting in der Schweiz vgl ua *Auer, A./Trechsel, A., Voter par Internet? Le projet e-voting dans le canton de Genève dans une perspective socio-politique et juridique*, 2001; im Internet abrufbar unter: http://www.admin.ch/ch/d/egov/ve/dokumente/dokumente_beilagen/e_auer.pdf; *Braun, N., Rechtliche Aspekte des e-Voting in der Schweiz*, in: *Prosser, A./Krimmer, R.* (Hrsg), *e-Democracy: Technologie, Recht und Politik*, Wien 2003; *Kley, A /Feller, R., eVoting = eOak? Elektronische Abstimmungsverfahren im Verhältnis zur Wahl- und Abstimmungsfreiheit*, in: *Koller, T./Muralt Müller, H.* (Hrsg), *e-Voting, Tagung 2002 für Informatik und Recht*, Bern 2003, 85–105.

⁷ Quelle: Bundesamt für Statistik. Stand Ende Dezember 2003.

⁸ Vgl Art 136 Abs 1.

⁹ Quelle: Bundeskanzlei. Stand 8. Februar 2004.

Der Einbezug der Auslandschweizer in E-Voting bringt enormen Zeit- und Effektivitätsgewinn und kann – einmal installiert – auch finanzielle Einsparungen ermöglichen, sofern das Stimmmaterial von den Gemeinden nicht mehr per Luftpost ins Ausland gesandt werden muss.

Deshalb hat das Parlament bei der Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für Versuche mit E-Voting¹⁰ die Auslandschweizer ebenfalls berücksichtigt und Art 1 BPRAS dahingehend ergänzt, dass im Einvernehmen mit interessierten Kantonen und Gemeinden örtlich, zeitlich und sachlich begrenzte Versuche zur elektronischen Stimmabgabe zugelassen werden können.

3.2. Schwierigkeiten

Die Auslandschweizer Stimmberechtigten sind gleichzeitig eine lohnende und auch die am schwierigsten in ein E-Voting einzubeziehende Zielgruppe. Die Schwierigkeiten lassen sich in drei Bereiche gliedern:

Erstens gehören die Auslandschweizer Stimmberechtigten zu verschiedensten Stimmgemeinden in der Schweiz. Die regionale Verteilung der Auslandschweizer Stimmberechtigten auf die verschiedenen Gemeinden in Bundesurnengängen spielt – im Unterschied zu beinahe sämtlichen ausländischen Staaten – eine entscheidende Rolle: Bei Verfassungsabstimmungen zählen die Stimmen der Auslandschweizer Stimmberechtigten nicht nur für das gesamtschweizerische Volksmehr, sondern auch individuell für die Bildung der Standesstimme (= Ergebnis der Volksabstimmung in einem Kanton).¹¹ Der einzige politisch gangbare Weg besteht darin, e-Voting für alle Auslandschweizer Stimmberechtigten innerhalb eines kurzen Zeitrahmens zugänglich zu machen. Andernfalls würden diejenigen Kantone, deren Auslandschweizer Stimmberechtigte nicht von E-Voting Gebrauch machen können, benachteiligt.

Zweitens verunmöglichen die heterogenen Stimmregisterlösungen einen Anschluss aller Auslandschweizer Stimmberechtigten innert zumutbarer Frist. Weit über 2000 der insgesamt 2815 Schweizer Gemeinden¹²

¹⁰ Art 8a Bundesgesetz über die politischen Rechte, SR 161.1; im Internet abrufbar unter: http://www.bk.admin.ch/ch/d/sr/c161_1.html; vgl. auch Art 27a–27q der Verordnung über die politischen Rechte, SR 161.11; im Internet abrufbar unter: http://www.bk.admin.ch/ch/d/sr/c161_11.html sowie das Kreisschreiben des Bundesrates an die Kantonsregierungen zur Teilrevision der Verordnung über die politischen Rechte (Genehmigungsvoraussetzungen für die kantonalen Pilotversuche mit Vote électronique) vom 20. September 2002, Bundesblatt 2002, 6603–6609 (BB1 2002 6603); im Internet abrufbar unter: <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2002/6603.pdf>.

¹¹ Art 142 Abs 2 und 3 BV.

¹² Stand 1. 1. 2004.

haben weniger als 5000 Einwohner; die Verwaltung ist entsprechend klein, der EDV-Support gering. Die Zahl registrierter stimmberechtigter Auslandschweizer übersteigt dort selten ein bis zwei Dutzend. Soll e-Voting Auslandschweizer Stimmberechtigten in absehbarer Zeit flächendeckend zugänglich gemacht werden, so ist vorgängig eine auf Auslandschweizer beschränkte Konzentration des Stimmregisters an einem Ort pro Kanton unumgänglich.

Nimmt man sämtliche Kantone, welche derzeit aufgrund ihrer spezifischen Voraussetzungen das Stimmregister der Auslandschweizer mit geringem Aufwand an einem Ort konzentrieren können, so könnten, rein technisch gesehen, nach einer allfälligen Einführung von e-Voting im Maximum 3/8 aller derzeitigen Auslandschweizer Stimmberechtigten innert vernünftiger Frist in den Genuss der neuen Abstimmungsmöglichkeit kommen.

Einer solchen faktischen Bevorzugung der Auslandschweizer Stimmberechtigten bestimmter Kantone steht jedoch das Verfassungsgebot der Rechtsgleichheit¹³ entgegen: Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.

Es spielt in diesem Zusammenhang ebenfalls eine Rolle, dass Auslandschweizer verschiedenster Kantone untereinander vernetzt sind (Bsp: im Grossraum Paris wohnen 28.000 Auslandschweizer). Für Berner oder Solothurner Auslandschweizer ist dann keineswegs einsichtig, weshalb Genfer Nachbarn, nicht aber sie von e-Voting Gebrauch machen können.

Drittens sind die derzeit laufenden Pilotversuche mit e-Voting so angelegt, dass eine stimmberechtigte Person, die erfolglos versucht hat, ihre Stimme mittels e-Voting abzugeben, ihre Stimme immer noch am Wahltag im Wahllokal selbst abgeben kann. Diese Rückfallposition ist im Falle der Stimmgabe im Ausland nur sehr erschwert möglich. Praktisch bliebe als Alternative nur die briefliche Stimmgabe übrig, allerdings kann diese aufgrund der teilweise langen Postwege nur zu Beginn der Abstimmungs- oder Wahlperiode eingesetzt werden. Faktisch bestünde also keine echte Alternative zur Stimmgabe mittels e-Voting.

4. Fazit

4.1. Schrittweises Vorgehen

Die Vorteile von e-Voting für Auslandschweizer liegen auf der Hand, allerdings sind die damit verbundenen Schwierigkeiten nicht zu unterschätzen. Für die Arbeiten zu e-Voting ist deshalb ein schrittweises Vorgehen zu wählen, das sich an der Komplexität der einzelnen Materien orientiert:

¹³ Art 8 Abs 1 BV.

1. Abschluss und Evaluation der Pilotprojekte
2. Entscheid über die Einführung von e-Voting. Sofern dieser positiv ausfällt:
3. Einführung von e-Voting für Abstimmungen für Inlandschweizer
4. Einführung von e-Voting für Abstimmungen für Auslandschweizer
5. Einführung von e-Voting für Wahlen für Inlandschweizer
6. Einführung von e-Voting für Wahlen für Auslandschweizer
7. Einführung von e-Voting für die Unterzeichnung von Initiativen, Referenden und Nationalratswahlvorschlägen für Inlandschweizer
8. Einführung von e-Voting für die Unterzeichnung von Initiativen, Referenden und Nationalratswahlvorschlägen für Auslandschweizer.