

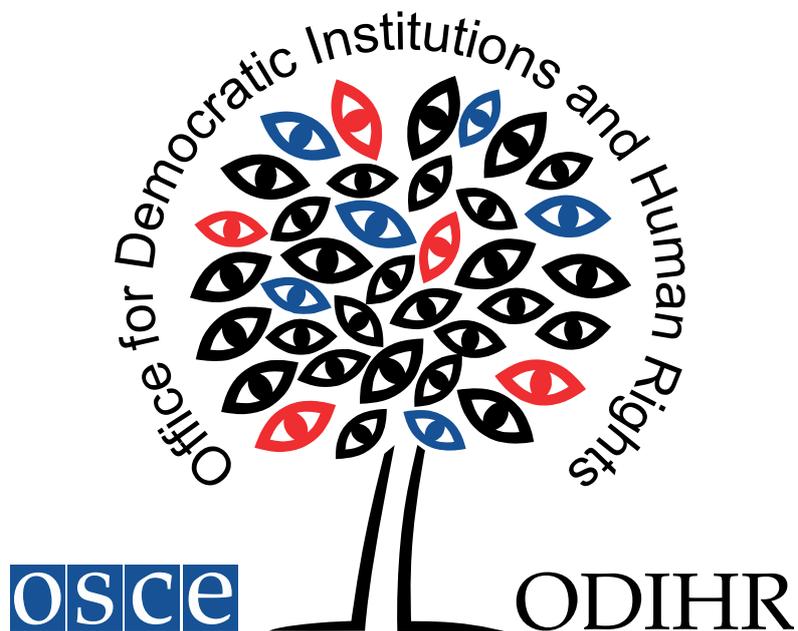


Office for Democratic Institutions and Human Rights

# SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT

**EIDGENÖSSISCHE PARLAMENTSWAHLEN**  
**18. Oktober 2015**

**OSZE/ODIHR-Wahlexpertenteam (Election Expert Team)**  
**Abschlussbericht**



Warschau  
16. Februar 2016

## INHALTSVERZEICHNIS

<b>I. KURZDARSTELLUNG .....</b>	<b>1</b>
<b>II. EINFÜHRUNG UND DANKSAGUNG.....</b>	<b>2</b>
<b>III. ALLGEMEINES.....</b>	<b>3</b>
<b>IV. NEUE TECHNOLOGIEN ZUR STIMMABGABE.....</b>	<b>4</b>
A. HINTERGRUND .....	4
B. RECHTLICHER RAHMEN.....	5
C. VERWALTUNG.....	6
D. PROZESS DER STIMMABGABE .....	9
E. ZERTIFIZIERUNG UND ÜBERPRÜFUNG .....	11
<b>V. EMPFEHLUNGEN .....</b>	<b>12</b>
<b>ANHANG: WAHLERGEBNISSE.....</b>	<b>14</b>
<b>DAS OSZE/ODIHR.....</b>	<b>15</b>

**SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT  
EIDGENÖSSISCHE PARLAMENTSWAHLEN  
18. OKTOBER 2015**

**Abschlussbericht des OSZE/ODIHR-Wahlexpertenteams (Election Expert Team)<sup>1</sup>**

**I. KURZDARSTELLUNG**

Auf Einladung der schweizerischen Regierung und auf die Empfehlung einer Vorabmission zur Bewertung des benötigten Wahlbeobachtungsformats (Needs Assessment Mission / NAM) entsandte das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (Office for Democratic Institutions and Human Rights / ODIHR) der OSZE ein Team von Wahlexperten (Election Expert Team / EET), um die eidgenössischen Wahlen am 18. Oktober 2015 in Bezug auf die elektronische Stimmabgabe zu bewerten.

Diese Wahlen bedeuteten für die Schweiz einen weiteren Fortschritt bei der Entwicklung der Stimmabgabe über das Internet. Als Teil eines langfristigen Projekts zur Entwicklung der elektronischen Stimmabgabe waren etwa 130.000 Wählerinnen und Wähler aus vier Kantonen berechtigt, in Pilotversuchen über das Internet ihre Stimme abzugeben. Dies war das zweite Mal, dass im Ausland ansässige Schweizerinnen und Schweizer bei eidgenössischen Wahlen in Pilotprojekten elektronisch wählen konnten und das erste Mal, dass einige in der Schweiz ansässige Bürgerinnen und Bürger diesen Kanal bei eidgenössischen Wahlen nutzen konnten. Die Gesprächspartner des OSZE/ODIHR-Wahlexpertenteams äusserten ein hohes Mass an Vertrauen in die Integrität von Vote électronique, dem elektronischen Stimmkanal. Die Pilotversuche wurden professionell und im Einklang mit dem neuen detaillierten Rechtsrahmen durchgeführt. Allerdings könnten zusätzliche Massnahmen getroffen werden, um Transparenz und Rechenschaftspflicht innerhalb des Prozesses zu erhöhen.

Nach einer Überprüfung der elektronischen Stimmabgabe auf Bundesebene 2013 wurden einschlägige Rechtsvorschriften mit breiter Unterstützung von Akteuren auf Bundes- und Kantonsebene massgeblich überarbeitet. Der novellierte Rechtsrahmen bestätigt die Absicht, Schritt für Schritt die elektronische Stimmabgabe einzuführen und weiterhin die Strategie „Sicherheit vor Tempo“ zu verfolgen, die neue Anforderungen, u. a. an Sicherheit, Tests und Verifizierbarkeit stellt. Die Gesetzesänderungen setzen eine ganze Reihe früherer OSZE/ODIHR-Empfehlungen um. Insgesamt liefert der rechtliche Rahmen eine solide Basis für die Nutzung der elektronischen Stimmabgabe.

Der Bundesrat beaufsichtigt die allgemeine Entwicklung der Stimmabgabe über das Internet. Er wird unterstützt durch ein Projektteam der Bundeskanzlei; den Kantonen obliegt es, den Betrieb der Systeme zu verwalten. Die Kantone durften sich an Pilotversuchen zu Vote électronique nur beteiligen, wenn ihre Systeme den Vorgaben der eidgenössischen Gesetzgebung entsprachen und neue End-to-End-Tests und Überprüfungen durch ein Peer-Review-Verfahren bestanden hatten. Ursprünglich wollten 14 von 26 Kantonen ein E-Voting anbieten. Während drei Systeme im Jahr 2015 eine Bewilligung erhielten, wurde ein System nicht für die eidgenössischen Wahlen zugelassen. Letztlich wurden in vier Kantonen Pilotversuche mit zwei unterschiedlichen Systemen angeboten (dem „Genfer System“ und dem „Neuenburger System“). Die Pilotversuche wurden professionell und unparteiisch durchgeführt und

---

<sup>1</sup> Die englische Fassung des Berichts ist das einzige offiziell gültige Dokument. Es liegen ausserdem inoffizielle Übersetzungen ins Französische und Deutsche vor.

erfreuten sich eines hohen Vertrauens der Wählerschaft. Dennoch könnten weitere Schritte unternommen werden, um Tests und Sicherheit der Systeme, die Transparenz der Berichte und anderer Dokumentation und die Interoperabilität der verschiedenen Systeme zu erhöhen und die aktive Information von Wählerinnen und Wählern weiterzuentwickeln.

Im Einklang mit einer früheren OSZE/ODIHR-Empfehlung hatten die Stimmberechtigten bei dieser Wahl erstmals die Gelegenheit, individuell zu verifizieren, dass ihre Stimme gemäss Absicht abgegeben wurde. Trotz komplexer Stimmabgabe-Optionen bei der Wahl wurde die Nutzerfreundlichkeit beider Wahlsysteme positiv bewertet. Es wurden neue Verschlüsselungsmethoden eingeführt, um die Datensicherheit zu erhöhen, und die Behörden haben keine Angriffsversuche auf die Software festgestellt. Im Widerspruch zu einer früheren OSZE/ODIHR-Empfehlung gab keine Mechanismen für den Schutz vor einer möglichen Ausübung von Zwang auf Stimmberechtigte oder einer Beeinflussung durch Familien-/Gruppenangehörige („group/family voting“).

Während sich in den Rechtsvorschriften neue Zertifizierungsanforderungen für Systeme zur elektronischen Stimmabgabe finden, waren sie bei diesen Pilotversuchen nicht verpflichtend oder wurden nicht angewandt. Neuenburg und Genf streben an, ab 2016 für ihre jeweiligen Systeme Zertifizierungsprozesse einzuführen. Im Gesetz sind auch Überprüfungen vorgesehen, und bei den beiden bestehenden Systemen fanden einige interne und externe Audits statt. Das OSZE/ODIHR-Expertenteam erfuhr, dass die Auditkriterien und -ergebnisse für das Genfer System öffentlich zugänglich seien, während das – im Widerspruch zur guten internationalen Praxis – bei den Auditdokumenten für das Neuenburger System nicht der Fall sei.

## II. EINFÜHRUNG UND DANKSAGUNG

Auf Einladung der schweizerischen Regierung und auf Empfehlung der Vorabmission zur Bewertung des benötigten Wahlbeobachtungsformats (Needs Assessment Mission / NAM), die vom 9. bis 11. Juni stattgefunden hatte, entsandte das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (Office for Democratic Institutions and Human Rights) der OSZE (OSZE/ODIHR) vom 8. bis 21. Oktober ein Team von Wahlexperten (Election Expert Team / EET), um die eidgenössischen Wahlen am 18. Oktober zu beobachten. Das Team bestand aus zwei Experten aus zwei Mitgliedstaaten der OSZE.

Das OSZE/ODIHR-Wahlexpertenteam befasste sich bei den Wahlen vor allem mit neuen Abstimmungstechnologien, insbesondere der Stimmabgabe per Internet. Dieser Bericht betrachtet daher nur einen begrenzten Bereich und bietet keine umfassende Bewertung des Wahlprozesses. Dieser spezielle Betrachtungsgegenstand wurde in Bezug auf seine Konformität mit den OSZE-Verpflichtungen und anderen internationalen Verpflichtungen und Standards für demokratische Wahlen sowie mit der nationalen Gesetzgebung bewertet. Im Einklang mit der OSZE/ODIHR-Methodologie unternahm das OSZE/ODIHR-Expertenteam keine umfassende und systematische Beobachtung der Verfahren am Wahltag selbst. Dieser Bericht sollte im Zusammenhang mit dem OSZE/ODIHR-Bericht der NAM 2015 und dem Abschlussbericht der OSZE-Wahlbewertungsmission (Election Assessment Mission / EAM) von 2011 gelesen werden, welche zusätzliche Details zum Wahlprozess in der Schweiz enthalten.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Vgl. [frühere OSZE/ODIHR-Berichte zur Schweiz](#)

Das OSZE/ODIHR dankt dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten, der Schweizerischen Bundeskanzlei, den Kantonskanzleien, weiteren Bundes- und Kantons-Behörden, den politischen Parteien, der Zivilgesellschaft und weiteren Gesprächspartnerinnen und -partnern für ihre Kooperation und Unterstützung.

### III. ALLGEMEINES

Die Schweiz ist ein föderalistischer Staat mit einem parlamentarischen Regierungssystem. Zum dreistufigen politischen System des Landes gehören die Bundesebene, 26 Kantone und 2.324 Gemeinden. Die Kantone verfügen über weitreichende Befugnisse und haben ihre eigenen Verfassungen, Gesetze, Parlamente und Gerichte.

Auf Bundesebene wird die Legislativgewalt durch die Bundesversammlung ausgeübt, ein Zweikammer-Parlament (Nationalrat und Ständerat) mit 246 Abgeordneten, die für eine Legislaturperiode von vier Jahren gewählt werden. Die meisten der 200 Mitglieder des Nationalrats werden über ein Proporzsystem mit offenen Kandidatenlisten gewählt, während die 46 Mitglieder des Ständerates weitgehend durch eine Majorzwahl bestimmt werden.

Die eidgenössischen Wahlen werden in erster Linie durch die Bundesverfassung, das Bundesgesetz über die politischen Rechte und die Verordnung über die politischen Rechte sowie durch ergänzende Gesetzgebung auf Kantonsebene geregelt. Während das Bundesgesetz Mindestbedingungen für die Nationalratswahlen vorgibt, sind die Kantone verantwortlich für die Umsetzung der Vorschriften und die Details der notwendigen Anweisungen. Die Ständeratswahlen liegen vollständig im Kompetenzbereich der Kantone.

Die Wahlverwaltung ist dezentral organisiert und umfasst die Bundeskanzlei, die Kantonskanzleien und die Gemeinden. Die Bundeskanzlei übernimmt eine koordinierende Rolle für die Wahlen und ist für die Aufsicht über die elektronische Stimmabgabe verantwortlich. Die Wahlpraktiken entscheiden sich beträchtlich zwischen den Kantonen, auch wenn seit den eidgenössischen Wahlen 2011 Schritte unternommen wurden, um die Verfahren zu harmonisieren. Die Wählerinnen und Wähler haben verschiedene Möglichkeiten, ihre Stimme abzugeben, u. a. persönlich, per Briefwahl und über das Internet.

Die Wählerregistrierung erfolgt passiv, mit Ausnahme der Auslandsschweizerinnen und -schweizer, die sich entweder in ihrer Herkunftsgemeinde oder in der Gemeinde, in der sie zuletzt ihren Wohnsitz hatten, registrieren müssen. In diesen Wahlen waren 5.283.556 Personen stimmberechtigt. Dazu gehören auch die 746.885 im Ausland lebenden Schweizerinnen und Schweizer, von denen zum Juni 2015 144.691 im Stimmregister eingetragen waren. Alle waren berechtigt, in den Nationalratswahlen abzustimmen, aber nur 12 Kantone erlaubten ihre Teilnahme an den Ständeratswahlen.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Das waren die Kantone Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Genf, Graubünden, Jura, Neuenburg, Schwyz, Solothurn, Tessin und Zürich.

## IV. NEUE TECHNOLOGIEN ZUR STIMMABGABE

### A. HINTERGRUND

Die Nationalratswahlen vom 18. Oktober 2015 waren ein Schritt nach vorn für die Entwicklung der elektronischen Stimmabgabe in der Schweiz. Als Teil eines langfristigen Projekts zur Entwicklung eines Online-Systems zur elektronischen Stimmabgabe, der „Vote électronique“, konnten 132.000 Stimmberechtigte aus vier Kantonen in Pilotprojekten über das Internet ihre Stimme abgeben. Dazu gehörten alle registrierten Auslandsschweizerinnen und -schweizer aus den Kantonen Genf, Luzern, Basel-Stadt und Neuenburg sowie bestimmte registrierte, in Genf und Neuenburg lebende Wählerinnen und Wähler.<sup>4</sup> Dies war das zweite Mal, dass bei Nationalratswahlen für Auslandsschweizer eine Stimmabgabe über das Internet möglich war und das erste Mal, dass einige in der Schweiz ansässige Bürgerinnen und Bürger bei eidgenössischen Wahlen über das Internet wählen konnten.<sup>5</sup>

Diese Pilotprojekte sind die Fortführung eines behutsamen und schrittweisen Ansatzes der Bundesbehörden aus dem Jahr 2000, eine elektronische Stimmabgabe einzuführen. Bisher haben 14 von 26 Kantonen Pilotversuche unternommen; 229 Pilotprojekte wurden auf Bundesebene durchgeführt. In dieser Zeit wurden drei unterschiedliche Systeme zur elektronischen Stimmabgabe entwickelt, von denen zwei bei diesen Wahlen eingesetzt wurden: Das „Genfer System“ wurde in Genf, Luzern und Basel-Stadt genutzt, das „Neuenburger System“ in Neuenburg. Das dritte System, das „System des Consortiums“, wurde vom Kanton Zürich entwickelt und seit 2010 in neun Kantonen getestet, allerdings war seine Nutzung bei diesen Wahlen nicht gestattet.<sup>6</sup>

Die Behörden verfolgen schon lange die Absicht, letzten Endes allen Bürgerinnen und Bürgern in nationalen Wahlen abgesehen von der persönlichen Stimmabgabe und der Briefwahl eine Stimmabgabe über das Internet zu ermöglichen. Dies wird auch als ein wichtiges Mittel dafür betrachtet, den im Ausland ansässigen Bürgern die Wahl zu erleichtern, insbesondere angesichts der Schwierigkeiten, mit denen Behörden bei der Organisation der Briefwahl aus dem Ausland konfrontiert sind.

Im Jahr 2013 hat der Bundesrat seinen 3. Bericht zu Vote électronique vorgelegt. Darin liefert er eine Bewertung der zwischen 2006 und 2012 durchgeführten Pilotversuche und definiert seine Zukunftsstrategie. Der Bericht betont erneut den Wert eines schrittweisen Vorgehens bei der Einführung der elektronischen Stimmabgabe und unterstreicht die Bedeutung des Prinzips „Sicherheit vor Tempo“ für zukünftige Entwicklungen. Er schlägt neue Anforderungen vor, u. a. an die Sicherheit, Zertifizierung und Verifizierung. Eine vierte Überprüfung von Vote électronique ist für 2017-2018 vorgesehen.

Die Gesprächspartner des OSZE/ODIHR-Expertenteams äusserten ein hohes Mass an Vertrauen in die

---

<sup>4</sup> Die Gesamtzahl potenzieller, im Ausland ansässiger Wähler, die über das Internet wählen konnten, war 34.293, darunter 7.528 aus Basel-Stadt, 22.034 aus Genf, 4.186 aus Luzern und 545 aus Neuenburg. Die Gesamtzahl der Wähler, die innerhalb der Schweiz elektronisch ihre Stimme abgeben konnten, war 97.841, darunter 72.868 aus Genf und 24.973 aus Neuenburg.

<sup>5</sup> Bei den vorherigen eidgenössischen Wahlen 2011 waren etwa 22.000 registrierte, im Ausland ansässige Wähler aus den Kantonen Aargau, Basel-Stadt, Graubünden und St. Gallen zur Stimmabgabe über Internet-Pilotprojekte berechtigt.

<sup>6</sup> Die Kantone, die das System des Consortiums getestet haben, waren Aargau, Freiburg, Glarus, Graubünden, Schaffhausen, Solothurn, St. Gallen, Thurgau und Zürich.

Fähigkeit der Behörden, die Integrität des Systems zur elektronischen Stimmabgabe zu gewährleisten und Wahlen in unparteiischer Weise durchzuführen. Insgesamt unterstützten die Gesprächspartner die Weiterentwicklung der Stimmabgabe via Internet, allerdings sprachen einige auch Fragen an, die weiterer Klärung bedürfen, so z. B. in Bezug auf die Sicherheit und die finanziellen Kosten der *Vote électronique*. Diejenigen Gesprächspartner, die sich zu den potenziellen Schwachstellen des E-Votings in puncto Sicherheit und Vertraulichkeit der Stimmabgabe äusserten, waren dennoch der Meinung, dass der Vorteil des breiteren und einfacheren Zugangs die Risiken überwiege. Wiederum andere Gesprächspartner sprachen sich für eine schnellere Umsetzung des Online-Wählens in allen Kantonen und für alle Bürgerinnen und Bürger aus und stellten infrage, ob wirklich so viele Pilotversuche gebraucht würden, um festzustellen, ob ein System vernünftig funktioniere. Andere äusserten aus einer Kosten-Nutzen-Perspektive auch ihre Zweifel an der Notwendigkeit der Einführung dieses zusätzlichen Stimmkanals.

## **B. RECHTLICHER RAHMEN**

Rechtsvorschriften auf Bundesebene regeln die elektronische Stimmabgabe bei Wahlen. Das Bundesgesetz über die politischen Rechte von 1976 (zuletzt novelliert 2015) enthält Mindeststandards für Pilotversuche zur elektronischen Stimmabgabe; detailliertere Regelungen finden sich in Artikel 27 der Bundesverordnung über die politischen Rechte von 1978 (zuletzt novelliert 2013) und der neuen Verordnung der Bundeskanzlei über die elektronische Stimmabgabe von 2013. Weitere relevante Bestimmungen befinden sich im Bundesgesetz über den Datenschutz von 1992 (zuletzt novelliert 2014).

Die Rechtsvorschriften des Bundes werden durch die kantonale Gesetzgebung ergänzt. Von den 26 Kantonen erlauben 18 die elektronische Stimmabgabe für ansässige Bürger und für Auslandsschweizer, zwei Kantone gestatten sie nur für im Ausland ansässige Bürgerinnen und Bürger.<sup>7</sup> In sechs Kantonen gibt es keine Rechtsgrundlage für die elektronische Stimmabgabe.<sup>8</sup> Da in sechs Kantonen die Wählerlisten auf Gemeindeebene erstellt werden, entstehen für diese Kantone besondere Herausforderungen bei der Organisation einer elektronischen Stimmabgabe. Abgesehen von gesetzlichen Unterschieden können einige Wählerinnen und Wähler bei manchen Wahlen oder Referenden elektronisch abstimmen, bei anderen wiederum nicht – in Abhängigkeit von der Entscheidung des Kantons.<sup>9</sup>

Nach dem Bericht des Bundesrats zu *Vote électronique* von 2013 wurden einschlägige Bundesvorschriften massgeblich geändert. Nach Aussage der Gesprächspartner des OSZE/ODIHR-Wahlexpertenteams handelte es sich um einen weitgehend inklusiven Reformprozess mit Debatten zwischen politischen Akteuren und Zivilgesellschaft sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene.

Die Verordnung des Bundesrats über die politischen Rechte wurde geändert, um die Verfahren für die Bewilligung von Pilotversuchen zu *Vote électronique*, wozu auch umfassende Tests des Systems vor seiner Inbetriebnahme gehören, detaillierter zu beschreiben. Zur Durchführung solcher Pilotversuche

---

<sup>7</sup> Glarus und Waadt.

<sup>8</sup> Appenzell Innerrhoden, Ausserrhoden, Jura, Nidwalden, Tessin und Zug. Basel-Landschaft und Waadt haben ihre gesetzlichen Grundlagen für elektronische Stimmabgabe nach den Wahlen 2011 geschaffen.

<sup>9</sup> So konnten z. B. Wähler in Genf die elektronische Stimmabgabe für nationale Referenden und lokale Wahlen nutzen, aber nicht in den nationalen Wahlen 2011. Wählerinnen und Wähler in Zürich konnten bei Bundesreferenden zwischen 2008 und 2011 elektronisch abstimmen, von 2011 bis 2014 nicht, und dann wieder bei den Referenden 2015.

benötigt ein Kanton nun eine allgemeine Genehmigung des Bundesrats und, für Nationalratswahlen, eine besondere Genehmigung der Bundeskanzlei. Pilotversuche für elektronische Stimmabgabe sind momentan begrenzt auf 10 Prozent des schweizerischen Elektorats und 30 Prozent einer kantonalen Wählerschaft. Keine Begrenzung besteht für die Zahl der im Ausland lebenden Wähler, die dieses Verfahren nutzen können. Am 1. Januar 2014 wurde die Beschränkung, nach der nur Wähler in bestimmten Ländern ausserhalb der Schweiz über das Internet wählen können, aufgehoben.<sup>10</sup>

Die neue Verordnung der Bundeskanzlei über Vote électronique enthält detaillierte technische und administrative Anforderungen an die elektronische Stimmabgabe und setzt damit eine frühere OSZE/ODIHR-Empfehlung um. Die Verordnung beinhaltet weiterhin Regelungen in Bezug auf die Verfahren der Stimmabgabe und -auswertung, die aktive Information der Wähler, Verantwortlichkeiten der Beschäftigten in der Wahlverwaltung, Sicherheit und Risikomanagement, Zertifizierung und Anforderungen an Verifizierbarkeit, Überprüfung und Tests. Im Einklang mit dem Bundesgesetz über den Datenschutz und einer früheren OSZE/ODIHR-Empfehlung regelt die Verordnung, entsprechend den Prinzipien für die Entsorgung von Stimmzetteln, auch die Zerstörung elektronischer Daten, sobald die amtlichen Endergebnisse angenommen wurden.

Insgesamt bietet der rechtliche Rahmen eine stabile Grundlage für die Nutzung der elektronischen Stimmabgabe und die Änderungen der Rechtsvorschriften nach 2013 kamen zahlreichen früheren OSZE/ODIHR-Empfehlungen nach. Dennoch sind einige frühere Empfehlungen noch nicht komplett umgesetzt. Trotz einer früheren OSZE/ODIHR-Empfehlung hat sich das Parlament 2014 gegen die Verabschiedung einer Gesetzvorschrift entschieden, die eine Basis für Wahlbeobachtung durch internationale Beobachter oder einheimische Bürger liefern würde.<sup>11</sup> Als Grund für diese Entscheidung wurde genannt, dass internationale Regeln und Vorschriften direkt Anwendung fänden und daher keine Notwendigkeit der Entwicklung spezifischer Bundesvorschriften bestünde. Obwohl diese Vorschriften also fehlen, wurde dem OSZE/ODIHR-Wahlexpertenteam gestattet, sämtliche Phasen des Prozesses der elektronischen Stimmabgabe zu beobachten; das Team erhielt zeitgerecht Zugang zu Information und Treffen mit Vertretern der Wahlverwaltung.

*Im Einklang mit früheren OSZE/ODIHR-Empfehlungen sollte die Wahlgesetzgebung dahingehend geändert werden, dass sie explizit in allen Phasen des Wahlprozesses die Beobachtung durch internationale Wahlbeobachter und einheimische Bürgerinnen und Bürger gestattet. Dies sollte spezifische Bestimmungen zur Gewährleistung einer wirksamen Beobachtung der elektronischen Stimmabgabe beinhalten.*

## C. VERWALTUNG

Der Bundesrat beaufsichtigt die allgemeine Entwicklung der elektronischen Stimmabgabe, mit Unterstützung eines Projektteams der Bundeskanzlei. Jeder Kanton hat sein eigenes Team, das für die

---

<sup>10</sup> Die Pilotversuche waren begrenzt auf Bürger, die in Vertragsstaaten des Wassenaar-Abkommens für Exportkontrollen von konventionellen Waffen und doppelverwendungsfähigen Gütern und Technologien, in Mitgliedstaaten der EU oder in Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino, dem Heiligen Stuhl oder auf dem Territorium Nordzyperns registriert waren.

<sup>11</sup> Vgl. Abschnitt 8 des Kopenhagener Dokuments der OSZE von 1990 und die Transparenz-Leitlinien des Europarats oder Empfehlung 23 der Europarats-Empfehlung (2004)<sup>11</sup> über rechtliche, operative und technische Standards für die elektronische Stimmabgabe ([CoE Recommendation \(2004\)11 on Legal, Operational and Technical Standards for E-Voting](#)), in der es heisst: „Jeder Beobachter kann im gesetzlich zulässigen Rahmen anwesend sein, um die elektronische Stimmabgabe, einschliesslich die Ermittlung der Ergebnisse, zu beobachten und zu kommentieren.“

Verwaltung der Vote électronique verantwortlich ist.<sup>12</sup> Die Bundeskanzlei und die Kantone diskutieren und tauschen sich auf drei Ebenen über das Thema aus: Ein Steuerungsausschuss (unter Leitung des Bundeskanzlers) bewertet die Pilotversuche zur elektronischen Stimmabgabe und bereitet strategische Vorschläge zur Vorlage an den Bundesrat und das Parlament vor, eine Begleitgruppe liefert Beratung zu operativen und technischen Fragen, und eine Arbeitsgruppe dient dem Austausch von Informationen und erfolgreichen Lösungsansätzen.

Die Einrichtung der Arbeitsgruppe beruht auf einer früheren OSZE/ODIHR-Empfehlung, und Gesprächspartner des OSZE/ODIHR-Wahlexpertenteams äusserten sich positiv über die Funktion dieser Gruppe als Forum für eine Abstimmung der kantonalen Verfahren zum E-Voting. Insgesamt wurden die Pilotversuche in professioneller und unparteiischer Weise durchgeführt.

Für die Teilnahme an Pilotversuchen zu Vote électronique mussten die Kantone bis zum 30. Juni 2014 eine erste Interessensbekundung abgeben und unterstützende Dokumente bei der Bundeskanzlei einreichen. Vierzehn Kantone haben sich beworben und erhielten im Dezember 2014 eine Grundbewilligung, Pilotversuche zum Testen ihrer Systeme und Verfahren vor deren potenziellem Einsatz im Jahr 2015 durchzuführen.<sup>13</sup> Alle 14 Kantone haben am 8. März und am 14. Juni 2015 für die bei ihnen registrierten Auslandsschweizerinnen und -schweizer Pilotversuche für eidgenössische Volksabstimmungen/Wahlen durchgeführt. In Neuenburg und Genf fanden auch Pilotversuche mit registrierten, im Kanton ansässigen Stimmberechtigten statt.

Die von den Kantonen angewandten Testverfahren waren umfassend und basierten auf klaren Kriterien im Einklang mit den Verordnungen und den Technischen und Administrativen Anforderungen an die elektronische Stimmabgabe mit einem Schwerpunkt auf End-to-End-Systemtests und einer Peer-to-Peer-Überprüfung der Kantone untereinander. Alle drei Systeme wurden getestet; Vertreter der verschiedenen Kantonsverwaltungen analysierten die jeweils anderen Systeme durch Stimmabgabe mit Testkarten und überprüften Software-Dokumente, technische Hardware, Projektpläne und Risikobewertungs-Strategien.

Die Arbeitsgruppe verfasste Berichte mit Verbesserungsvorschlägen zu den verschiedenen E-Voting-Systemen, darunter den beiden bei diesen Wahlen eingesetzten Systemen sowie dem System des Consortiums.<sup>14</sup> Dieser Bericht wurde nicht öffentlich zugänglich gemacht, was den internationalen Standards widerspricht.<sup>15</sup> Das Neuenburger System wies keine Probleme auf; es wurde lediglich empfohlen, erklärende Texte zur elektronischen Stimmabgabe und den verfügbaren Funktionen einzufügen. Nach der Überprüfung führte Genf zusätzliche, über die eidgenössischen Anforderungen

---

<sup>12</sup> Die Wahlkommissionen der Kantone bestehen allgemein aus Vertreterinnen und Vertretern der politischen Parteien und unabhängigen Experten; die genaue Zusammensetzung variiert von Kanton zu Kanton.

<sup>13</sup> Aargau, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Glarus, Genf, Graubünden, Luzern, Neuenburg, Schaffhausen, St. Gallen, Solothurn, Thurgau und Zürich. Die Anforderungen werden in den Anhängen der Verordnung über die elektronische Stimmabgabe aufgelistet.

<sup>14</sup> Das Genfer System wurde vom Kanton entwickelt und gehört diesem. Neuenburg hat dagegen die Firma Scytl und Zürich die Firma Unisys mit der Entwicklung und dem Betrieb ihrer Systeme beauftragt.

<sup>15</sup> Artikel 19 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 34 des UN-Menschenrechtsausschusses von 2011 ([2011 United Nations Human Rights Committee General Comment No. 34](#)) zu Artikel 19 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte besagt: „Mit dem Ziel, dem Recht auf Zugang zu Information Wirkung zu verleihen, sollten die Vertragsstaaten Informationen der Regierung von öffentlichem Interesse proaktiv zugänglich machen. Die Vertragsstaaten sollten alles versuchen, um einfachen, umgehenden, wirksamen und praktischen Zugang zu solchen Informationen zu gewährleisten.“ Vgl. auch Artikel 10(a) der UN-Konvention gegen Korruption ([2003 United Nations Convention against Corruption](#)).

hinausgehende Tests seines Systems durch. Es wurde festgestellt, dass nach den Tests einige kleinere Software-Modifizierungen vorgenommen wurden.

Im Einklang mit der guten Praxis und zur Verbesserung der Interoperabilität haben die eidgenössischen Behörden offene Standards für das E-Voting-System entwickelt, damit von verschiedenen Kantonen genutzte Software miteinander kommunizieren kann.<sup>16</sup> Offene Standards können auch die Kosten und die Abhängigkeit von einem einzigen Verkäufer verringern und die Durchführung zukünftiger Änderungen erleichtern. Nicht alle Kantone haben es bisher geschafft, offene Standards in ihren Systemen zu implementieren. Im Frühjahr 2015 entschied der Kanton Bern, bei diesen Wahlen keine elektronische Stimmabgabe anzubieten, da seine aktuelle Software für die Tabellarisierung der Ergebnisse nicht mit dem Genfer System kompatibel war.

*Bei der Entwicklung von Systemen zur elektronischen Stimmabgabe sollten die Kantone bestehende offene Standards nutzen, um die Interoperabilität der Systeme, einschliesslich der Tabellarisierungs-Software, zu erhöhen.*

Der Prozess für die spezifische Bewilligung von Pilotversuchen zur elektronischen Stimmabgabe bei Nationalratswahlen wurde durch die Bundeskanzlei durchgeführt und erfolgte auf der Basis der Tests und Durchführung der Pilotversuche von 2015. Am 12. August 2015 wurde den Kantonen Basel-Stadt, Genf, Luzern und Neuenburg eine Bewilligung erteilt, während den neun Kantonen, die das System des Consortiums nutzten, die Genehmigung aus Sicherheitsgründen versagt wurde. Nach Aussagen von Gesprächspartnern der OSZE/ODIHR-Wahlexperten lief der Bewilligungsprozess professionell ab und die Gründe für die Verweigerung der Genehmigung für das System des Consortiums waren fundiert. Gleichzeitig äusserten sie, dass die Informationen über die Gründe für diese Entscheidung nicht ausreichend klar und vollständig waren, da diese nur über eine Pressemitteilung verbreitet wurden. Auch gab es Bedenken über die langfristigen Auswirkungen einer Ablehnung des Systems des Consortiums.<sup>17</sup>

*Zur Erhöhung der Transparenz könnte die Bundeskanzlei sowohl den jeweiligen Kantonen als auch der Öffentlichkeit detailliertere Informationen über Entscheidungen bezüglich der Bewilligung von Pilotversuchen zur elektronischen Stimmabgabe zur Verfügung stellen.*

Allgemein liegen Informationen zur elektronischen Stimmabgabe für die Wählerinnen und Wähler vor. Sowohl auf Webseiten des Bundes als auch der Kantone befinden sich Informationsfilme über die Funktionsweise der verschiedenen Systeme. Dennoch hatten entgegen der guten Praxis die Wähler keine Gelegenheit, die Systeme oder auch die neuen Verifizierungsverfahren ausserhalb einer Wahl oder einer Volksabstimmung auszuprobieren.<sup>18</sup> Während es die elektronische Stimmabgabe für bestimmte Wählergruppen schon seit vielen Jahren gibt, ist ein grosser Teil der Bevölkerung immer noch nicht vertraut mit den Verfahren dieser Abstimmungsmethode.

---

<sup>16</sup> Vgl. Empfehlung 66 der Europarats-Empfehlung (2004)11.

<sup>17</sup> Nach dieser Entscheidung verschoben die Mitglieder des Consortium-Systems aufgrund von Kostenerwägungen die Entwicklung ihres Systems. Mehrere betroffene Kantone sollten am 16. November 2015 zusammenkommen, um die Konsequenzen dieser Entscheidung zu diskutieren.

<sup>18</sup> Empfehlung 22 der Europarats-Empfehlung (2004)11 besagt: „Den Wählern wird die Möglichkeit gegeben, jedes neue Verfahren zur elektronischen Stimmabgabe vor der tatsächlichen elektronischen Stimmabgabe und getrennt davon zu testen.“

*Die Bemühungen zur Information der Wählerinnen und Wähler könnten verstärkt werden, u. a. durch die Möglichkeit für Wähler, die elektronische Stimmabgabe ausserhalb einer Wahl oder einer Volksabstimmung auszuprobieren.*

Zum besseren Umgang mit potenziellen Problemen wurde als integraler Bestandteil des Risiko-Management-Plans eine Risikobewertung entwickelt. Diese ist Teil des Pakets, das die Kantone der Bundeskanzlei mit ihrem Gesuch auf Genehmigung ihres Stimmabgabe-Systems vorlegen müssen. Die Behörden haben auch umfassende Krisenpläne für mögliche Notfälle während der Phase der elektronischen Stimmabgabe aufgelegt. Diese Pläne beinhalteten auch mögliche Testalarme, allerdings wurde bei diesen Wahlen kein solcher Test durchgeführt.

#### **D. PROZESS DER STIMMABGABE**

Der Prozess der Stimmabgabe war für beide System weitgehend ähnlich. Die Wählerinnen und Wähler konnten die Abstimmungsplattformen über einen mit einer einfachen Secure Sockets Layer (SSL)-Technologie geschützten Internet-Browser erreichen. Die Wähler müssen nicht manuell spezielle Software installieren. Die Systeme erlauben es den Wählern nicht, eine ungültige Stimme abzugeben oder ihre Stimme nach der Abgabe noch einmal zu ändern.<sup>19</sup> Wähler, die das Genfer System benutzten, konnten ihre Stimme vom 28. September bis zum Mittag des 17. Oktober online abgeben. Wähler, die das Neuenburger System verwendeten, konnten vom 21. September bis zum Mittag des 17. Oktober wählen. Wenn ein Wähler seine Stimme abgibt, wird die elektronische Akte im Wählerregister entsprechend markiert, um zu verhindern, dass eine Person mehrfach abstimmt.

Im Einklang mit einer früheren OSZE/ODIHR-Empfehlung war dies das erste Mal, dass den Wählern in einer bundesweiten Wahl ein gewisses Mass an individueller Verifizierbarkeit geboten wurde: Jeder Wähler erhielt einen Stimmrechtsausweis und ein kleines Heft mit den Namen der Kandidaten zusammen mit einem individuellen vierstelligen Code für jeden Kandidaten.<sup>20</sup> Der Wähler musste sich selbst mit einer individuellen Nummer, die auf seinen Stimmrechtsausweis gedruckt war, identifizieren und dann seine Stimme abgeben. Nach einer ersten Bestätigung erhielt der Wähler/die Wählerin eine Übersicht über die von ihm/ihr abgegebenen Stimmen sowie Referenz-Codes, die den Kandidaten-Codes in dem Heft entsprachen. Wenn der Wähler/die Wählerin überprüft hatte, ob diese Angaben korrekt waren, gab er/sie den Bestätigungscode auf dem Stimmausweis (sollte separat versiegelt sein) ein und das System antwortete, indem ein Abschlusscode angezeigt wurde, der dem Code auf dem Stimmausweis entsprechen sollte. Dies zeigte an, dass die Stimme gemäß Absicht abgegeben wurde und beendete damit für den Wähler den Stimmabgabeprozess. Weitere Verifizierungsschritte, wie z. B. eine Bestätigung, dass eine Stimme gemäß Abgabe abgelegt wurde, sind bisher noch nicht umgesetzt. Die Einführung eines Prozesses zur individuellen Verifizierung trägt positiv zur Gesamttransparenz des Systems bei.

Ab 2016 möchten mehrere Kantone eine allgemeine Verifizierbarkeit einführen, die es dem Wähler ermöglicht zu verifizieren, dass die Stimme gemäß Abgabe abgelegt und gemäß Ablage gezählt wurde. Diese vollständige Verifizierbarkeit würde dann als abschliessender Schritt betrachtet und würde

---

<sup>19</sup> Empfehlung 13 der Europarats-Empfehlung (2004)11 fordert zur Gewährleistung der Freiheit der Wahl für elektronische Abstimmungssysteme: „Durch das System zur elektronischen Stimmabgabe wird dem Wähler die Möglichkeit eingeräumt, an einer Wahl oder einem Volksentscheid teilzunehmen, ohne sich für eine der Wahloptionen zu entscheiden, z.B. ungültig zu wählen.“

<sup>20</sup> Die Kombination der vierstelligen Codes war für jeden Kandidaten in jedem Heft eindeutig. Allerdings konnten die Codes in verschiedenen Kombinationen für verschiedenen Wähler mehrfach verwendet werden.

bedeuten, dass jede Person oder Gruppe mit mathematischen Verifizierungsmethoden überprüfen könnte, ob die Wahlergebnisse den abgegebenen Stimmen entsprechen und ob der Prozess akkurat durchgeführt wurde. Sollte ein System zur elektronischen Stimmabgabe Mechanismen zur individuellen, allgemeinen und vollständigen Verifizierbarkeit bieten und zertifiziert sein, wäre es gemäss der gültigen Gesetzgebung berechtigt, eine Genehmigung zu erhalten, die eine elektronische Stimmabgabe ohne Begrenzung der zugelassenen Wählerzahl erlaubt.

Die Wähler haben bei der Stimmabgabe verschiedene Optionen: Jeder Wähler kann eine Stimme für eine Liste abgeben, entweder in der vorgegebenen Form oder nach einer Änderung dieser Liste durch Streichung von Kandidaten, Hinzufügung von Kandidaten von anderen Listen oder dadurch, dass ein Kandidatename zwei Mal auf die Liste geschrieben wird. Wähler können auch ihre eigenen Stimmzettel zusammenstellen, indem sie Kandidaten von verschiedenen Listen innerhalb eines Wahlkreises kombinieren. Trotz dieser komplexen Abstimmungsoptionen wurde die Nutzerfreundlichkeit der beiden Systeme vom OSZE/ODIHR-Wahlexpertenteam generell positiv bewertet. Beide Systeme können in den vier Amtssprachen benutzt werden. Das Genfer System bietet auch Zugang für Menschen mit Behinderungen, während das Neuenburger System plant, derartige Vorkehrungen in der Zukunft zu treffen.

Da die elektronische Stimmabgabe in einem ungeschützten Umfeld stattfindet, könnte das Wahlgeheimnis beeinträchtigt werden, weil Wähler ihre Wahlentscheidung potenziell offenbaren könnten, indem diese wie angezeigt Anderen sichtbar machen.<sup>21</sup> Während die Gesprächspartner des OSZE/ODIHR-Teams dies im Allgemeinen nicht als Risiko betrachteten, gibt es keine Mechanismen zum Schutz vor Ausübung von Zwang auf Wähler, vor einer Beeinflussung der Stimmabgabe durch die Familie oder Gruppe („family/group voting“) oder vor Stimmenkauf. Das OSZE/ODIHR hat hier schon früher empfohlen, dieses Problem dadurch zu mildern, dass Wähler ihre Stimmabgabe aufheben können, indem sie entweder online oder persönlich in einem Wahllokal eine neue Stimme abgeben.

Die Stimmen werden vor dem Versand auf dem Computer des Wählers verschlüsselt. Nach Angaben der Bundeskanzlei haben neu umgesetzte Verschlüsselungsmassnahmen dazu geführt, dass die Datenintegrität besser geschützt ist. Ist eine Stimme einmal abgegeben, wird der Stimmzettel in einer elektronischen „Wahlurne“ hinterlegt, die durch mehrere Verschlüsselungsschichten geschützt ist. Ungeachtet einer früheren OSZE/ODIHR-Empfehlung wurde die Generierung elektronischer „Schlüssel“ zum Schutz verschlüsselter Daten nicht öffentlich durchgeführt.<sup>22</sup> Der physische Zugang zu beiden Systemen ist streng kontrolliert. Zusätzlich gibt es eine Reihe wechselseitiger Kontrollen für den Zugang zum Server. Die Bundeskanzlei informierte das OSZE/ODIHR-Wahlexpertenteam, dass es während des Wahlprozesses keine Versuche gegeben habe, die Server der Kantone mit Malware oder Denial-of-Service-Attacken anzugreifen.

Die Öffnung der elektronischen Wahlurnen und die Entschlüsselung der Stimmen fand am Morgen des Wahltages statt. Das OSZE/ODIHR hat dazu schon früher empfohlen, dass zur Gewährleistung grösserer Sicherheit die elektronischen Urnen nicht vor dem Beginn der Stimmauszählung entschlüsselt werden sollten. Die Wahlkommission von Genf entschlüsselte die Stimmen der Wahlen in Genf, Luzern und Basel-Stadt. Vertreter der Wahlkommission von Luzern und Basel-Stadt beobachteten

---

<sup>21</sup> Dieses Risiko besteht auch bei der Briefwahl.

<sup>22</sup> Die Wahlkommissionen von Genf und Neuenburg waren während des Prozesses anwesend. Mit der Begründung, dass die Wahlkommission die Öffentlichkeit repräsentiere, war es in Genf der Allgemeinheit nicht gestattet, an dem Treffen teilzunehmen.

diesen Prozess über eine Live-Webcam. Hätte es externe Beobachter in Genf und Neuenburg gegeben, wären diese zugelassen gewesen; alle Verfahren konnten auf einem grossen Bildschirm im Raum verfolgt werden. Vor dem Öffnen und der Entschlüsselung der Stimmzettel überprüften Mitglieder des Wahlvorstands aus beiden Kantonen die Kontrollurne und die zuvor abgegebenen Kontrollstimmen. Die Ergebnisse der elektronischen Abstimmung wurden vor dem vollständigen Abschluss des Prozesses nicht veröffentlicht. Stattdessen wurden die elektronischen Ergebnisse mit denen der konventionellen Stimmzettel vermischt und am Abend des gleichen Tages verkündet.

Die Verfahren zur Tabellarisierung der Ergebnisse wurden auf die Teilnehmer und Beobachter verteilt, damit diese die verschiedenen Schritte des Prozesses der Zusammenrechnung der Stimmen verfolgen konnten. Die Verfahren zeigten klar, welche Schritte in den verschiedenen Abschnitten unternommen werden würden. Dennoch wurden diese Verfahrensschritte manchmal sehr schnell durchgeführt und haben vielleicht Teilnehmer verwirrt. Insgesamt beteiligten sich 2.521.502 Stimmberechtigte an diesen Wahlen; damit lag die Wahlbeteiligung bei 48,5 Prozent. Von den 132.134 zur elektronischen Stimmabgabe berechtigten Wählerinnen und Wählern stimmten 13.370 online ab (10 Prozent).<sup>23</sup>

## E. ZERTIFIZIERUNG UND ÜBERPRÜFUNG

Wenn mehr als 30 Prozent des Elektorats eines Kantons per Internet abstimmen dürfen, muss das System laut der Verordnung über die elektronische Stimmabgabe durch eine unabhängiges, bei der Schweizerischen Akkreditierungsstelle akkreditierte und vom Kanton dazu ernannte Institution zertifiziert werden.<sup>24</sup> Die Zertifizierung basiert auf den detaillierten Kriterien von Abschnitt 5 des Anhangs zur Verordnung über die elektronische Stimmabgabe; dazu gehören Aspekte im Zusammenhang mit Kryptografie, Funktionalität, Sicherheit der technischen Infrastruktur und des Betriebs, Schutz gegen Versuche des Eindringens in die Infrastruktur und Anforderungen an Druckereien von Stimmrechtsausweisen.

Wenn ein Pilotversuch mehr als 50 Prozent des Elektorats eines Kantons umfasst, fordert das Gesetz, dass zusätzliche Kontrollkomponenten zertifiziert werden. Unabhängige Zertifizierung ist eine wesentliche Massnahme zur Förderung von Rechenschaftspflicht. Ungeachtet einer früheren OSZE/ODIHR-Empfehlung, eine unabhängige Stelle zur Zertifizierung aller Systeme einzurichten, wurde bisher keine Zertifizierung durchgeführt oder gefordert. Sowohl Neuenburg als auch Genf wollen diesen Prozess unabhängig voneinander ab 2016 beginnen. Beide Kantone äusserten gegenüber dem OSZE/ODIHR-Wahlexpertenteam, dass es schwierig sein würde, kompetente und verfügbare Experten zu finden, die in der Lage seien, ein System für die elektronische Stimmabgabe zu zertifizieren.

*Zur Stärkung der Rechenschaftspflicht sollte eine unabhängige Zertifizierung aller zugelassenen Systeme für die elektronische Stimmabgabe eingeführt werden. Es könnte überlegt werden, diese*

<sup>23</sup> In Basel-Stadt gab es 1.120 elektronische Stimmen (15 Prozent) von 7.528 registrierten Wählerinnen und Wählern ausserhalb des Landes, in Luzern 745 elektronische Stimmen (18 Prozent) von 4.186 registrierten Wählern ausserhalb des Landes; in Genf wurden von 94.902 registrierten, stimmberechtigten Wählern innerhalb und ausserhalb des Landes 7.089 (7 Prozent) elektronische Stimmen abgegeben; in Neuenburg 4.416 (17 Prozent) von 25.518 registrierten, stimmberechtigten Wählern innerhalb und ausserhalb des Landes.

<sup>24</sup> Empfehlung 111 der Europarats-Empfehlung (2004)11 fordert, dass Mitgliedstaaten Zertifizierungsverfahren einführen, ebenso wie Abschnitte 6 und 7 der Europarats-Leitlinien über die Zertifizierung von E-Voting-Systemen (Certification of E-voting systems Guidelines).

*Verantwortung einer spezialisierten unabhängigen Stelle zu übertragen, die über angemessene Expertise und Ressourcen verfügt, ihre Verpflichtungen wirkungsvoll und unparteiisch zu erfüllen.*

Die Veröffentlichung des Quellcodes wird derzeit vom Bund nicht gefordert.<sup>25</sup> Als positiver Schritt erlaubt Genf jetzt seinen Bürgerinnen und Bürgern, den Quelltext seines Systems am Standort seiner Behörde einzusehen. Dagegen ist der Quelltext des Neuenburger Systems bisher nicht zugänglich gemacht worden. Ausserdem plant das Genfer Parlament die Prüfung einer Novelle des kantonalen Gesetzes über die Ausübung politischer Rechte. Sollte diese angenommen werden, würde damit gestattet, dass der Quellcode in einer Art und Weise öffentlich zugänglich gemacht wird, die allgemein verständlich ist. Neuenburg befasst sich auch mit der Frage, wie es mit diesem Thema umgehen möchte.

Das Gesetz sieht ausserdem Überprüfungen vor. In Genf haben in verschiedenen Teilen des Systems alle drei Jahre unabhängige Audits durch unabhängige Agenturen stattgefunden. Das nächste Audit wird für 2016 erwartet. Das OSZE/ODIHR-Expertenteam wurde informiert, dass die Audit-Kriterien und -Ergebnisse für dieses System öffentlich zugänglich seien. Während in Neuenburg externe Audits durchgeführt wurden, hat sich der Kanton weitgehend auf Verfahren der Bundeskanzlei für interne Audits verlassen. Entgegen der guten internationalen Praxis sind die Audit-Dokumente und -Ergebnisse zum Neuenburger System nicht öffentlich verfügbar.<sup>26</sup>

*Zur Erhöhung der Transparenz sollten alle Dokumente und Berichte zu Zertifizierungen und Audits öffentlich verfügbar gemacht werden. Die Kantonsbehörden könnten ausserdem den Zugang zu den Quelltexten fördern.*

## V. EMPFEHLUNGEN

Diese – bereits im Fliesstext enthaltenen Empfehlungen – verfolgen das Ziel, die Durchführung der Wahlen in der Schweiz weiter zu verbessern und sie voll in Einklang mit den OSZE-Verpflichtungen und anderen internationalen Verpflichtungen und Standards für demokratische Wahlen zu bringen. Diese Empfehlungen sollten im Zusammenhang mit früheren, noch nicht umgesetzten OSZE/ODIHR-Empfehlungen gelesen werden. Das OSZE/ODIHR steht den schweizerischen Behörden bei der weiteren Verbesserung des Wahlprozesses und der Umsetzung der in diesem und früheren Berichten enthaltenen Empfehlungen gerne unterstützend zur Seite. Insbesondere und im Einklang mit den Empfehlungen der OSZE/ODIHR NAM betont das OSZE/ODIHR erneut seine Bereitschaft, die Behörden bei zukünftigen Reformen der Wahlkampffinanzierung, einschliesslich der Bereitstellung von Expertise zur guten Praxis und der Überprüfung von Gesetzesentwürfen zu begleiten.<sup>27</sup>

1. Im Einklang mit früheren OSZE/ODIHR-Empfehlungen sollte die Wahlgesetzgebung dahingehend geändert werden, dass sie explizit in allen Phasen des Wahlprozesses die Beobachtung durch internationale Wahlbeobachter und einheimische Bürgerinnen und Bürger

<sup>25</sup> Ein Quellcode ist eine Textversion eines Computerprogramms. Er beinhaltet Anweisungen, die der Computer ausführen soll.

<sup>26</sup> Empfehlung 21 der Europarats-Empfehlung (2004)11 besagt: „Informationen über die Funktionsweise des Systems zur elektronischen Stimmabgabe werden öffentlich zugänglich gemacht.“

<sup>27</sup> In Absatz 25 des OSZE-Dokuments von Istanbul 1999 verpflichten sich die OSZE-Mitgliedstaaten, „den Wahlbeurteilungen und Empfehlungen des ODIHR umgehend Folge zu leisten.“

gestattet. Dies sollte spezifische Bestimmungen zur Gewährleistung einer wirksamen Beobachtung der elektronischen Stimmabgabe beinhalten.

2. Bei der Entwicklung von Systemen zur elektronischen Stimmabgabe sollten die Kantone bestehende offene Standards nutzen, um die Interoperabilität der Systeme, einschliesslich der Tabellarisierungs-Software, zu erhöhen.
3. Zur Erhöhung der Transparenz könnte die Bundeskanzlei sowohl den jeweiligen Kantonen als auch der Öffentlichkeit detailliertere Informationen über Entscheidungen bezüglich der Bewilligung von Pilotversuchen zur elektronischen Stimmabgabe zur Verfügung stellen.
4. Die Bemühungen zur Information der Wählerinnen und Wähler könnten verstärkt werden, u. a. durch die Möglichkeit für Wähler, die elektronische Stimmabgabe ausserhalb einer Wahl oder einer Volksabstimmung auszuprobieren.
5. Zur Stärkung der Rechenschaftspflicht sollte eine unabhängige Zertifizierung aller zugelassenen Systeme für die elektronische Stimmabgabe eingeführt werden. Es könnte überlegt werden, diese Verantwortung einer spezialisierten unabhängigen Stelle zu übertragen, die über angemessene Expertise und Ressourcen verfügt, ihre Verpflichtungen wirkungsvoll und unparteiisch zu erfüllen.
6. Zur Erhöhung der Transparenz sollten alle Dokumente und Berichte zu Zertifizierungen und Audits öffentlich verfügbar gemacht werden. Die Kantonsbehörden könnten ausserdem den Zugang zu den Quelltexten fördern.

**ANHANG: WAHLERGEBNISSE**

<b>Nationalrat</b>	Stimmenanteil in Prozent	Sitze	Frauen	in %	Männer	in %
Schweizerische Volkspartei (SVP)	29,4	65	11	16,9	54	83,1
Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP)	18,8	43	25	58,1	18	41,9
FDP. Die Liberalen (FDP)	16,4	33	7	21,2	26	78,8
Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz (CVP/PDC)	11,6	27	9	33,3	18	66,7
Grüne Partei der Schweiz (GPS)	7,1	11	5	45,5	6	54,5
Grünliberale Partei (GLP)	4,6	7	3	42,9	4	57,1
Bürgerlich-Demokratische Partei (BDP)	4,1	7	1	14,3	6	85,7
Evangelische Volkspartei der Schweiz (EVP)	1,9	2	2	100		
Lega dei Ticinesi (Lega)	1	2	1	50	1	50
Partei der Arbeit (PdA)	0,4	1			1	100
Mouvement Citoyens Romands (MCR)	0,3	1			1	100
Andere (Mitglieder der CVP/PDC-Fraktion)	2,4	1			1	100
	100	200	64	32	136	68

Quelle: [http://www.politik-stat.ch/nrw2015CH\\_fr.html](http://www.politik-stat.ch/nrw2015CH_fr.html)

<b>Ständerat</b>	Sitze	Frauen	in %	Männer	in %
FDP. Die Liberalen (FDP)	13	1	7,7	12	92,3
Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz (CVP/PDC)	13	2	15,4	11	84,6
Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP)	12	4	33,3	8	66,7
Schweizerische Volkspartei (SVP)	5		0	5	100
Grüne Partei der Schweiz (GPS)	1		0	1	100
Bürgerlich-Demokratische Partei (BDP)	1		0	1	100
Andere	1		0	1	100
	46	7	15,2	39	84,8

Quelle: [http://www.politik-stat.ch/srw2015CH\\_fr.html](http://www.politik-stat.ch/srw2015CH_fr.html)

## DAS OSZE/ODIHR

Das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (Office for Democratic Institutions and Human Rights – OSZE/ODIHR) ist die wichtigste Institution der OSZE zur Unterstützung der Teilnehmerstaaten bei der Sicherung der „umfassenden Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten, der Einhaltung der Rechtsstaatlichkeit, der Förderung der Prinzipien der Demokratie und (...) dem Aufbau, der Stärkung und dem Schutz demokratischer Institutionen sowie der Förderung von Toleranz in der gesamten Gesellschaft.“ (Dokument des Gipfels von Helsinki 1992). Dies wird als die „menschliche Dimension“ der OSZE bezeichnet.

Das OSZE/ODIHR befindet sich in Warschau (Polen). Es war anlässlich des Pariser Gipfels 1990 als Büro für freie Wahlen gegründet worden und nahm seine Arbeit im Mai 1991 auf. Ein Jahr später wurde der Name des Büros geändert, um dem um Menschenrechte und Demokratisierung erweiterten Mandat Rechnung zu tragen. Heute beschäftigt das Büro mehr als 130 Angestellte.

Das OSZE/ODIHR ist die massgebliche Einrichtung in Europa im Bereich **Wahlbeobachtung**. Jedes Jahr koordiniert und organisiert das Büro die Entsendung Tausender Wahlbeobachterinnen und -beobachter, um zu bewerten, ob die Wahlen in der OSZE-Region im Einklang mit den OSZE-Verpflichtungen, anderen internationalen Verpflichtungen und Standards für demokratische Wahlen und der jeweiligen nationalen Gesetzgebung durchgeführt werden. Seine einzigartige Methodologie bietet einen tiefen Einblick in den Wahlprozess in seiner Gesamtheit. Durch Unterstützungsprojekte hilft das OSZE/ODIHR den Teilnehmerstaaten, das Umfeld für ihre Wahlen zu verbessern.

Zu den Aktivitäten des Büros im Bereich **Demokratisierung** gehören: Rechtsstaatlichkeit, Unterstützung der Legislative, demokratische Regierungsführung, Migration und Freizügigkeit und Gleichberechtigung der Geschlechter. Mit dem Ziel der Weiterentwicklung demokratischer Strukturen setzt das OSZE/ODIHR jedes Jahr eine Reihe gezielter Unterstützungsprogramme um.

Das OSZE/ODIHR steht den Teilnehmerstaaten auch dabei zur Seite, ihre Verpflichtungen zu Förderung und Schutz der **Menschenrechte** und Grundfreiheiten im Sinne der OSZE-Verpflichtungen zur „menschlichen Dimension“ zu erfüllen. Zu diesem Zweck findet eine Zusammenarbeit mit zahlreichen, unterschiedlichen Partnern statt, um Kooperationen auszubauen, Kapazitäten zu schaffen und Fachwissen zu verschiedenen Themen zur Verfügung zu stellen, so z.B. zu Menschenrechten innerhalb des Kampfes gegen den Terrorismus, Verbesserung des Menschenrechtsschutzes für Opfer von Menschenhandel, Menschenrechtsbildung und -ausbildung, Menschenrechtsüberwachung und -berichterstattung und Menschenrechten von Frauen und Sicherheit.

Im Bereich **Toleranz** und **Nichtdiskriminierung** unterstützt das OSZE/ODIHR die Teilnehmerstaaten bei ihrem Vorgehen gegen Verbrechen aus Hass und Fälle von Rassismus, Ausländerfeindlichkeit, Antisemitismus und andere Formen von Intoleranz. Die Aktivitäten des Büros in Bezug auf Toleranz und Nichtdiskriminierung konzentrieren sich auf die folgenden Themen: Gesetzgebung, Ausbildung im Bereich Strafverfolgung, Überwachung, Berichterstattung und anschließende Bewertung des Vorgehens gegen durch Hass motivierte Verbrechen oder Zwischenfälle sowie Bildungsaktivitäten zur Förderung von Toleranz, Respekt und gegenseitigem Verständnis.

Das OSZE/ODIHR berät die Teilnehmerstaaten in ihrer Politik gegenüber **Sinti und Roma**. Es fördert Kapazitätsaufbau und die Schaffung von Netzwerken zwischen Gemeinschaften von Sinti und Roma und ermutigt Vertreterinnen und Vertreter der Sinti und Roma zur Beteiligung in politischen Entscheidungsgremien.

Alle Aktivitäten des ODIHR finden in enger Abstimmung und Zusammenarbeit mit den OSZE-Mitgliedstaaten, den OSZE-Institutionen und -Feldmissionen sowie anderen internationalen Organisationen statt.

Weitere Informationen finden Sie auf der ODIHR-Homepage ([www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr)).