



Office for Democratic Institutions and Human Rights

SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT

EIDGENÖSSISCHE PARLAMENTSWAHLEN 23. Oktober 2011

Bericht der OSZE/ODIHR Wahlbewertungsmission
(Election Assessment Mission)



Warschau
30. Januar 2012

INHALTSVERZEICHNIS

I.	ZUSAMMENFASSUNG	1
II.	EINLEITUNG UND DANKSAGUNG.....	2
III.	ALLGEMEINES	3
IV.	RECHTLICHER RAHMEN UND WAHLSYSTEM.....	4
	A. Rechtlicher Rahmen	4
	B. Stimm- und Wahlrecht	5
	C. Das Wahlsystem.....	6
V.	WAHLVERWALTUNG.....	8
VI.	WÄHLERREGISTRIERUNG.....	9
VII.	REGISTRIERUNG DER KANDIDATINNEN UND KANDIDATEN.....	9
VIII.	PARTEIEN- UND WAHLKAMPFFINANZIERUNG	10
IX.	DER WAHLKAMPF	11
X.	DIE MEDIEN	12
XI.	BETEILIGUNG VON FRAUEN.....	13
XII.	INTERNATIONALE UND EINHEIMISCHE WAHLBEOBACHTER.....	14
XIII.	ABSTIMMUNGSMETHODEN	14
	A. Briefwahl.....	14
	B. Abstimmungslokale.....	15
	C. Internetwahl.....	17
	D. Auszählung.....	23
XIV.	BESCHWERDEN UND EINSPRÜCHE	24
	A. Rahmenbedingungen für Beschwerden.....	24
	B. Eingereichte Beschwerden	24
	C. Beschwerden gegen Medienberichterstattung.....	25
ANHANG – ENDERGEBNISSE		27
ÜBER DAS OSZE/ODIHR		27

**SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT
EIDGENÖSSISCHE PARLAMENTSWAHLEN
23. Oktober 2011**

**Bericht der OSZE/ODIHR Wahlbewertungsmission¹
(Election Assessment Mission)**

I. ZUSAMMENFASSUNG

Auf Einladung der Schweizer Regierung hat das OSZE Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (Office for Democratic Institutions and Human Rights OSCE - ODIHR) am 10. Oktober 2011 eine Wahlbewertungsmission (Election Assessment Mission - EAM) für die eidgenössischen Wahlen in den Nationalrat und den Ständerat vom 23. Oktober gestartet.

Der Ablauf der Wahlen bestätigte die tiefe Verwurzelung der Demokratie in der Schweiz und ihre lebendige und pluralistische Tradition. Die an den Wahlen beteiligten Personen und Gruppierungen haben ein sehr hohes Vertrauen in das Wahlsystem und seine Verwaltung.

Die Schweizerische Eidgenossenschaft ist ein Bündnis aus 26 Kantonen, welche bei der Durchführung der Wahlen eine beträchtliche Amtsbefugnis besitzen. Die Beziehungen zwischen der Bundesregierung und den Kantonen funktioniert nach dem Subsidiaritätsprinzip innerhalb dessen die Bundesgesetzgebung die Minimalbedingungen festlegt und es den kantonalen Gesetzgebungsbehörden überlässt, die Abläufe und deren Umsetzung im Detail zu regeln. In mehreren Kantonen legen zudem die Gemeindebehörden die Grundsätze des Wahlablaufs fest. Daraus resultiert ein höchst dezentralisiertes System mit einer grossen Bandbreite an kantonalen Variationen. Dies trifft insbesondere auf die Wahlen in den Ständerat zu, welche von den Schweizerischen Behörden als kantonale Wahlen betrachtet werden, obschon die kleine Kammer Teil der Bundesversammlung ist.

Die Bundesvorschriften geben einen Rahmen für die Wahlen vor, welcher den OSZE und anderen internationalen Standards entspricht; doch diese Vorschriften regeln nicht die Kernaspekte wie die Handhabung der Wahlen, den Wahlkampf, die Parteien- und Wahlkampffinanzierung, die Rolle der Medien oder die Wahlbeobachtung. Einige dieser Bereiche werden von den kantonalen Behörden geregelt, was die interkantonalen Variationen zusätzlich verstärkt. Zudem regelt die Bundesgesetzgebung nur die Wahl in den Nationalrat. Die kantonalen Gesetze zur Durchführung der Ständeratswahlen führen zu einer Vielzahl an unterschiedlichen Regelungen im Wahlrecht und Wahlmöglichkeiten für Schweizer Bürgerinnen und Bürgern, welche in verschiedenen Kantonen leben.

Auch wenn die Wahlbehörden in den Kantonen sehr unterschiedlich aufgebaut sind, so hinterliessen die Wahlverantwortlichen einen durchwegs kompetenten Eindruck und schienen ihre Aufgaben effizient und professionell zu erledigen und das volle Vertrauen der politischen Parteien, der Kandidierenden, der Wählerinnen und Wählern sowie der anderen beteiligten Stellen zu geniessen. Wie in den anderen Wahlbereichen führt das dezentralisierte System der Schweiz auch in der Durchführung der Wahlen zu beträchtlichen kantonalen Unterschieden. Nicht immer werden strikte Kontrollen zur Sicherstellung der Geheimhaltung und Rechtschaffenheit der Wahl- und Auszählabläufe durchgeführt, was allenfalls durch das allgemein grosse Vertrauen in das System erklärt werden kann. Insgesamt haben die Kantone eine Vielzahl an guten Wahlpraktiken

¹ Die englische Version dieses Berichts ist das einzige Originaldokument. Zudem sind inoffizielle Übersetzungen auf Deutsch und Französisch erhältlich.

entwickelt, doch sind diese nicht über die ganze Schweiz harmonisiert, was dazu führt, dass ein jedes kantonale System seine eigenen Stärken und Schwachstellen aufweist.

Die Verwaltung des Wählerinnen- und Wählerverzeichnisses, welches auf dem Einwohnerverzeichnis basiert, scheint höchst effektiv, exakt und umfassend zu sein. Auch die Registrierung der Kandidierenden war umfassend und durchlässig; so wurde keiner Person die Registrierung verweigert. Aufgrund der kantonalen Unterschiede wurden die Kandidatinnen und Kandidaten nach unterschiedlichen Terminvorgaben registriert, was den Kandidierenden in einigen Kantonen mehr Zeit für den Wahlkampf liess und den Wählerinnen und Wählern mehr Überlegungszeit einräumte als in anderen Kantonen.

Die Kandidierenden und die politischen Parteien betrieben ihren Wahlkampf aktiv und unbehindert, ihre politischen Rechte wurden vollumfänglich respektiert. Der Wahlkampf wurde in einer Vielzahl an wirtschaftlichen, sozialen und internationalen Themen ausgetragen.

Es gibt in der Schweiz weder Bundesvorschriften zur Regelung der Wahlkampffinanzierung noch zur Offenlegung der Einkünfte oder Ausgaben. Angeblich stehen den politischen Parteien sehr unterschiedlich hohe finanzielle Beträge zur Verfügung, jedoch gibt es in dieser Angelegenheit keine offiziellen Informationen. Vor und während des Wahlkampfes wurde die allfällige Regulierung der Wahlkampffinanzierung engagiert öffentlich diskutiert.

Die OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission hat keine umfassende Medienbeobachtung vorgenommen; stattdessen wurde die Schweizerische Medienlandschaft generell betrachtet. Die EAM kam zum Schluss, dass die Medien grundsätzlich eine breite und vielfältige Berichterstattung mit gleichwertigem Zugang für die Kandidierenden und politischen Parteien boten.

Gut 85 Prozent der Wählerinnen und Wähler geben ihre Stimme per Briefwahl ab. Während die Briefwahl einen hohen Komfort bietet und von den meisten Bürgerinnen und Bürgern klar vorgezogen wird, gibt es offene Fragen betreffend der Vorkehrungen zur Gewährleistung der Integrität der Briefwahlstimmen. Die Wahlzettel und das Abstimmungssystem sind komplex; die Wählerinnen und Wähler können einerseits aus einer grossen Anzahl an Kandidierenden und politischen Parteien auswählen und gleichzeitig die Namen auf den Kandidatenlisten verändern oder auf einem neutralen Zettel eine eigene Liste mit Namen von Kandidierenden verschiedener Parteien zusammenstellen.

Anlässlich der Wahlen 2011 waren erstmals in vier Kantonen zwei Internetwahl Pilotsysteme für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer im Einsatz. Diese Systeme wurden zum ersten Mal im Rahmen von eidgenössischen Wahlen angewandt. Beide Pilotsysteme funktionierten zuverlässig und wurden als vertrauenswürdig erachtet; trotzdem bestehen offenbar einige Schwachstellen im gesetzlichen und technischen Bereich. Die Systeme würden von Verbesserungen im Bereich der Zertifizierung, der Sicherheit, der Transparenz und der Aufsicht profitieren.

II. EINLEITUNG UND DANKSAGUNG

Auf Einladung der Schweizer Regierung die eidgenössischen Wahlen vom 23. Oktober 2011 zu beobachten und basierend auf den Empfehlungen der OSZE/ODIHR-Abklärungsmission vom

5. - 8. Juli führte das OSZE/ODIHR vom 10. bis am 28. Oktober eine Wahlbewertungsmission durch².

Diese OSZE/ODIHR Wahlbewertungsmission wurde von Peter Eicher geleitet und bestand aus acht Experten aus sieben OSZE-Mitgliedstaaten. Diese waren in Bern, Genf und Aarau stationiert. Die Delegationsmitglieder konnten während der Mission in 15 von 26 Kantonen Besuche und Gespräche durchführen. Eine systematische oder umfassende Beobachtung der Wahlen in den Wahllokalen fand im Einklang mit der OSZE/ODIHR Methodologie nicht statt. Die Delegation besuchte aber am Wahlwochenende eine limitierte Anzahl an Wahllokalen und Auszählzentralen.

Das OSZE/ODIHR möchte der Bundeskanzlei, dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten, den kantonalen Staatskanzleien, anderen kantonalen und Bundesbehörden, den politischen Parteien und den Organisationen der Zivilbevölkerung für ihre Zusammenarbeit und Unterstützung während der Wahlbewertungsmission seinen tiefen Dank aussprechen.

III. ALLGEMEINES

Die Schweiz verfügt über ein einzigartiges politisches System mit seiner starken Dezentralisierung und der aktiven Beteiligung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger. Die Mitglieder der Bundesversammlung mit ihren zwei Kammern – dem Nationalrat und dem Ständerat – erfüllen ihr politisches Mandat im Milizsystem und sind teilzeitlich in ihrer politischen Funktion tätig. Der Schweizerische Föderalismus basiert auf dem Subsidiaritätsprinzip und klar begrenzten Befugnissen der Bundesregierung. Die meisten politischen Entscheide werden in den 26 Kantonen getroffen, welche über ihre eigenen Parlamente und Verfassungen verfügen, oder direkt in den 2'516 Gemeinden. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger können regelmässig auf allen drei Regierungsebenen mittels Referenden und Initiativabstimmungen Einfluss nehmen.

Auf Bundesebene wird die Exekutivgewalt von einem siebenköpfigen Gremium, dem Bundesrat ausgeübt, welcher durch die Bundesversammlung gewählt wird. Der Bundesrat trifft konsensorientiert Entscheide und repräsentiert die Schweiz als kollektives Staatsoberhaupt. Das Präsidialamt des Bundesrates wird jährlich unter den sieben Mitgliedern neu vergeben und dient vornehmlich zeremoniellen Zwecken. Traditionellerweise werden die Sitze im Bundesrat basierend auf dem Stimmenanteil der wichtigsten politischen Parteien in der Bundesversammlung vergeben; die Umsetzung dieser Formel wurde in den letzten Jahren zunehmend schwieriger.

Die Schweizerische Politlandschaft besteht aus einem lebhaften Mehrparteiensystem mit zwölf Parteien, welche zum Zeitpunkt der Wahlen im eidgenössischen Parlament vertreten waren. Im Bundesrat waren die BDP³, die CVP, die FDP, die SP sowie die SVP vertreten. Seit den eidgenössischen Wahlen 2007 ist die SVP entsprechend ihrem erzielten Stimmenanteil im Bundesrat untervertreten; dies aufgrund des Widerwillens der anderen Parteien, die SVP-Kandidaten zu wählen.⁴ In den letzten Jahren durchlebte die Schweizerische Parteienlandschaft einige signifikante Veränderungen: Die meisten traditionellen Parteien stagnierten oder verloren

² Alle Berichte des OSZE/ODIHR zu den Wahlen in der Schweiz sind unter www.osce.org/odihr/elections/switzerland zugänglich

³ BDP-Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf war Mitglied der SVP als sie 2007 in den Bundesrat gewählt wurde. Nach Annahme der Wahl wurde sie aus der SVP ausgeschlossen, da sie nicht als Kandidatin aufgestellt und die Wahl trotzdem angenommen hatte. Sie und ihre Anhänger gründeten 2008 die BDP.

⁴ So wurde beispielsweise im Jahr 2007 Bundesrat Christoph Blocher – Chefstrategie und Vizepräsident der SVP – von der Bundesversammlung nicht wiedergewählt.

an Wähleranteil in den kantonalen Wahlen während neuere Parteien wie die Grünen, die BDP und die GLP an Stimmenanteilen zulegen oder sich neu etablierten.

Das OSZE/ODIHR hat bereits 2007 eine Wahlbewertungsmission für die eidgenössischen Wahlen durchgeführt. Im Schlussbericht der damaligen Mission wird festgehalten, dass die Wahlen die „langjährige demokratische Tradition“ der Schweiz widerspiegeln und dass diese Wahlen „mit grossem Vertrauen der Bevölkerung“ durchgeführt werden. Gleichzeitig sprach das OSZE/ODIHR Empfehlungen aus für eine Verbesserung des Wahlablaufs. Obwohl die Bundeskanzlei in der Zwischenzeit einige Massnahmen getroffen hat, um auf die Empfehlungen der OSZE/ODIHR zu reagieren⁵, bleiben wesentliche Punkte offen und so wurden auch bisher keine gesetzlichen Änderungen als Konsequenz der Empfehlungen des OSZE/ODIHR vorgenommen.

IV. RECHTLICHER RAHMEN UND WAHLSYSTEM

A. Rechtlicher Rahmen

Der rechtliche Rahmen zur Regelung der eidgenössischen Wahlen besteht primär aus der Bundesverfassung, dem Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die Politischen Rechte und der Verordnung vom 24. Mai 1978 über die politischen Rechte sowie den kantonalen Verfassungen, Wahlgesetzen und -verordnungen und zahlreichen weiteren kantonalen und Bundesgesetzen⁶.

In der Bundesverfassung sind grundsätzliche Prinzipien zu den Wahlen auf Bundesebene festgehalten; dazu gehören auch die politischen Rechte und das Wahlrecht. Explizit wird festgehalten: „Der Bund regelt die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen, die Kantone regeln sie in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten“. Zudem: „Die Wahl in den Ständerat wird vom Kanton geregelt.“⁷ Im Falle eines Konflikts mit kantonalem Recht hat das Bundesgesetz Vorrang. Die Wahlen in den Nationalrat werden als eidgenössische Wahlen betrachtet, während die Wahl in den Ständerat von den Schweizer Behörden als kantonale Wahlen eingestuft werden – auch wenn die kleine Kammer Teil der Bundesversammlung ist.

Die Bundesgesetzgebung definiert nur generelle Parameter und Prinzipien für die Nationalratswahlen; die organisatorischen Fragen und die konkrete Umsetzung werden den Kantonen überlassen. Entsprechend bestehen für die Wahlen in den Nationalrat kaum einheitliche Wahlprozesse.

Sämtliche Aspekte der Wahlen in den Ständerat – inklusive der politischen Rechte – werden einzig von den Kantonen geregelt, was eine zusätzliche Diversifizierung der Regeln und Grundsätze zur Folge hat und gar zu unterschiedlichen Regelungen in Gemeinden innerhalb desselben Kantons

⁵ Bundeskanzlei, Juli 2011, Bericht zur Umsetzung der OSZE/ODIHR-Empfehlungen zu den Eidgenössischen Wahlen vom 21.10.2007, siehe http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/osce.Par.0018.File.tmp/Bericht_Umsetzung_OSZE_Empfehlungen_zu_den_Eidg_Wahlen_vom_21102007_en.pdf

⁶ Weitere relevante Gesetzesgrundlagen umfassen die Bundesverordnung über die Registrierung der politischen Parteien (2002), das Bundesgesetz zu Radio und Fernsehen (2006), das Bundesgesetz über das Bundesgericht (2005), das Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer (1975), das Geschäftsreglement des Nationalrates, die Artikel 52-79 der Schweizerischen Zivilgesetzbuches zu Vereinigungen (1907) sowie Artikel 279 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (1937) zu Straftaten im Zusammenhang mit Wahlen.

⁷ Artikel 39 sowie Artikel 150(3) der Bundesverfassung.

führen kann. Die kantonalen Vorschriften scheinen nicht übermässig verordnend zu sein. Sie erlauben die Durchführung effizienter Wahlen, welche das Vertrauen einer breiten Öffentlichkeit geniessen⁸.

B. Stimm- und Wahlrecht

Das Stimmrecht

Die Bundesverfassung hält fest, dass alle Schweizer Bürgerinnen und Bürger ab 18 Jahren in eidgenössischen Angelegenheiten ihre politischen Rechte wahrnehmen können, mit Ausnahme von Personen, welchen durch einen Gerichtsentscheid die Rechtsfähigkeit entzogen worden ist.

Für die Wahl des Ständerates hingegen werden die politischen Rechte in den kantonalen Gesetzen definiert, was zu signifikanten Unterschieden führt. So legt beispielsweise die Verfassung des Kantons Glarus das Stimmalter für die Ständeratswahlen auf 16 Jahre fest. Im Kanton Schaffhausen ist die Teilnahme an allen Wahlen – auch an den eidgenössischen – für die Stimmberechtigten obligatorisch. Im Falle einer Zuwiderhandlung wird eine Busse ausgesprochen.⁹

Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer können sich in allen 26 Kantonen an den Nationalratswahlen beteiligen. Jedoch ist ihnen die Teilnahme an den Ständeratswahlen nur in 11 der 26 Kantone erlaubt.¹⁰ Derzeit leben rund 695,000 Schweizerinnen und Schweizer im Ausland, was fast zehn Prozent der Wahlberechtigten entspricht. Von diesen waren 125'567 (18,1 Prozent) für die Wahlen registriert.

Das Recht zur Wahl anzutreten

Die Bundesverfassung legt die Parameter für die Wahlen in den Nationalrat fest. Für den Ständerat hingegen legen die Kantone ihre eigenen Kriterien fest. So besagt beispielsweise die Verfassung des Kantons Genf, dass nur "Laienbürger" ab 27 Jahren als Kandidaten antreten dürfen.¹¹ Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer können in einigen Kantonen kandidieren, aber nicht in allen¹². In einigen Kantonen müssen die Mitglieder der Kantonsregierung von ihrem Amt zurücktreten, wenn sie auf Bundesebene in ein politisches Amt gewählt werden, in anderen Kantonen können bis zu drei Mandate gleichzeitig ausgeführt werden¹³. In mehreren Kantonen gibt es keine offiziellen Kandidatenlisten und alle Wahlzettel werden von Hand ausgefüllt¹⁴. Daher kann im Prinzip ein jeder Stimmbürger oder eine jede Stimmbürgerin als Kandidat betrachtet werden; in der Praxis hingegen gibt es jeweils mehrere Personen, welche aktiv für das

⁸ Die OSZE/ODIHR Wahlbewertungsmission konnte nur einige der kantonalen Gesetze teilweise analysieren, darunter jene der Kantone Bern, Genf, Glarus, Neuenburg, Nidwalden, Obwalden, Schaffhausen und Zürich.

⁹ Artikel 9 des Gesetzes über die vom Volke vorzunehmenden Abstimmungen und Wahlen sowie über die Ausübung der Volksrechte (Wahlgesetz von 1904). Die Busse von drei Franken (2.4 Euro) ist primär symbolisch.

¹⁰ Die Kantone Basel-Landschaft, Bern, Freiburg, Genf, Graubünden, Jura, Neuenburg, Schwyz, Solothurn, Tessin und Zürich.

¹¹ Artikel 72 der Verfassung des Kantons Genf besagt, "... sont éligibles tous les citoyens laïques..."

¹² Elf Kantone gewähren ihren Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern das Recht, an den Ständeratswahlen teilzunehmen und sich wählen zu lassen. Die Kantone Basel-Landschaft, Bern, Freiburg, Genf, Graubünden, Jura, Neuenburg, Schwyz, Solothurn, Tessin und Zürich gewähren den Auslandschweizerinnen das Wahlrecht für National und Ständerat.

¹³ Nur der Kanton Tessin beschränkt die politischen Ämter explizit auf ein einziges.

¹⁴ Beispielsweise die Kantone Appenzell Innerrhoden und Zürich.

angestrebte Amt Wahlkampf betreiben. In anderen Kantonen werden nur Personen zugelassen, welche auf einer offiziellen Kandidatenliste figurieren¹⁵.

Auch wenn das politische System der Schweiz auf den Prinzipien des Föderalismus und der Subsidiarität aufbaut, so ist es für ein Land doch ungewöhnlich, unterschiedliche Voraussetzungen und Bedingungen für die Wählbarkeit der Bürgerinnen und Bürger in das gleiche nationale Parlament (Ständerat) zuzulassen. Den Bundes- und kantonalen Behörden wird empfohlen, die allfälligen Auswirkungen dieser Unterschiede auf das Prinzip der Gleichwertigkeit der politischen Rechte aller Bürgerinnen und Bürger zu reflektieren und in welchem Ausmass die Voraussetzungen und Bedingungen die internationalen Standards erfüllen.¹⁶

Niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer

In der Schweiz leben rund 1,7 Millionen niedergelassene Personen mit einer ausländischen Staatsbürgerschaft (21,7 Prozent der Bevölkerung). Diesen Einwohnern ist die Teilnahme an den Nationalratswahlen nicht erlaubt, in den Kantonen Neuenburg und Jura hingegen dürfen sie an den Ständeratswahlen teilnehmen.¹⁷ Zudem gewähren acht Kantone den Ausländerinnen und Ausländern mit langjähriger Aufenthaltsdauer politische Rechte in einigen Gemeinde- oder kantonalen Wahlen, sofern sie gewisse Niederlassungsvorschriften erfüllen¹⁸. Auch diese Bedingungen variieren beträchtlich von Kanton zu Kanton. Ein Bericht der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen fordert die Kantone auf, diesen Personen auf lokaler Ebene ein Wahlrecht einzuräumen.¹⁹ Mehrere kantonale Volksinitiativen und Referenden zu dieser Frage scheiterten jedoch in der letzten Zeit.²⁰

C. Das Wahlsystem

Nationalrat

Die Mehrheit der 200 Mitglieder des Nationalrates wird durch das Proporzsystem gewählt, wobei die Kantone als Wahlkreise funktionieren. Die Sitze werden den Kantonen aufgrund der Bevölkerungszahl zugesprochen, wobei pro Kanton mindestens ein Sitz vergeben wird. Der bevölkerungsstärkste Kanton Zürich verfügt über 34 Sitze im Parlament, während die sechs kleinsten Kantone je einen Sitz halten. In diesen sechs Kantonen werden die Wahlen in den Nationalrat nach Majorzsystem durchgeführt.

¹⁵ Zum Beispiel die Kantone Bern, Basel-Stadt, Genf, Nidwalden, Obwalden und die Waadt

¹⁶ Siehe beispielsweise Paragraf 7.5 des OSZE Kopenhagen Dokuments (1990), welches besagt dass teilnehmende Staaten "the right of citizens to seek political or public office, individually or as representatives of political parties or organizations, without discrimination" respektieren müssen. Paragraf 4 des UNO-Human Rights Committee General Comment 25 (1996) verlangt, dass Einschränkungen des Rechts gewählt zu werden auf objektiven und vernünftigen Kriterien basieren müssen. Der 2002 Code of Good Practice in Electoral Matters der Venedigkommission des Europarates, hält unter dem Prinzip 1.1.1 fest, dass das Recht aller Bürgerinnen und Bürger "to stand for election and that where age limits apply to candidacies, they should not exceed 25, except where there are qualifying ages for specific offices.

¹⁷ Rund 22'000 niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer sind im Kanton Neuenburg registriert und weitere 3'180 im Kanton Jura.

¹⁸ Dazu gehören die Kantone Appenzell Auserrhoden, Basel-Stadt, Freiburg, Genf, Graubünden, Jura, Neuenburg und die Waadt.

¹⁹ Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen 2010, "Citoyenneté – Partizipation neu denken" http://eudocitizenship.eu/docs/Swiss_recom.pdf.

²⁰ Erst kürzlich, am 4. September 2011, lehnten die Stimmberechtigten des Kantons Waadt in einem Referendum die Ausweitung des Wahl- und Kandidatenrechts in Ständeratswahlen auf niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer ab.

Die Stimmzettel werden vom Kanton oder von den Gemeinden verschickt. In den Kantonen mit mehr als einem Nationalratssitz erhalten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger einen Umschlag mit Stimmzetteln für jede einzelne Kandidatenliste, welche Auskunft gibt über den Listennamen, die Listenummer, allfällige Listenverbindungen sowie die Namen der Kandidierenden. Zusätzlich enthält der Umschlag einen Stimmzettel ohne jegliche Angaben zu Listen oder Kandidierenden. Die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger können gleich viele Stimmen abgeben wie die Anzahl Sitze im Nationalrat für den Wohnkanton. Das komplexe Wahlsystem ermöglicht den Stimmberechtigten mehrere Optionen:

- Eine Kandidatenliste unverändert in den Stimmumschlag – falls ausgehändigt – oder direkt in die Wahlurne werfen;
- Mehrere Namen auf einer Kandidatenliste streichen und durch die Namen von anderen Listen ergänzen (*panachage* oder *panachieren*) bis die Anzahl der kantonal zu vergebenden Sitze erreicht ist;
- Auf der leeren Kandidatenliste die gewünschten Namen von Kandidierenden anderer Listen notieren, bis die Anzahl der kantonal zu vergebenden Sitze erreicht ist;
- Auf der leeren Kandidatenliste einen Listennamen notieren und die zu vergebenden Sitze mit Namen beliebiger Kandidatinnen und Kandidaten ausfüllen. Leere Zeilen werden als Stimmen für die Liste gezählt.

Die Kandidatenlisten können maximal zweimal den Namen einer Kandidatin oder eines Kandidaten enthalten und die Stimmbürgerinnen dürfen den Namen auf der leeren Liste maximal zweimal aufführen, sofern die Gesamtanzahl der Stimmen die Anzahl der zu vergebenden Sitze nicht übersteigt (*cumul* oder *kumulieren*).

Die Sitze werden zuerst proportional an jene Parteien vergeben, welche für all ihre Kandidatinnen und Kandidaten am meisten Stimmen erzielt haben.²¹ Die Berechnung der Sitzvergabe erfolgt durch die *Hagenbach-Bischoff-Formel*.²² Anschliessend werden die Sitze der Parteien unter den Kandidierenden mit den meisten Stimmen verteilt.

Die Schweizer Parteien gehen oftmals Listenverbindungen ein, um die Aussicht auf Sitzgewinne zu erhöhen.²³ Die Listenverbindungen werden kantonal unterschiedlich gehandhabt und eine Listenverbindung muss nicht zwingend einen gemeinsamen Wahlkampf bedeuten. Die Parteien können auch Unterlisten haben – wie beispielsweise eine separate Liste für Frauen oder junge Kandidierende – doch dürfen die Kandidatinnen und Kandidaten nur auf einer einzigen Liste aufgeführt werden.

Das Wahlsystem ist zwar unüblich komplex, erlaubt den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern aber mehr Mitwirkung. Einige der OSZE/ODIHR-Gesprächspartner sprachen sich für eine gezielte

²¹ Wenn zum Beispiel ein Wähler im Kanton Zürich eine unveränderte Kandidatenliste mit 34 Namen darauf einwirft, dann erhält diese Partei 34 Stimmen. Wenn aber der Wähler eine Kandidatenliste auswählt, darauf vier Namen streicht und durch vier andere Namen ersetzt, erhält die Partei nur 30 Stimmen. Die restlichen vier Stimmen gehen an die Parteien der neu hinzugefügten Kandidaten.

²² Diese Formel benutzt das Quotensystem (“droop quota”) um eine erste Verteilung der Sitze an die Kandidatenlisten vorzunehmen, bevor über das geläufigere *d’Hondt*-System die restlichen Sitze verteilt werden.

²³ Bei Listenverbindungen behält jede Liste ihren eigenen Wahlzettel, jedoch muss die Listenverbindung auf den Wahlzetteln vermerkt sein. Während der Auszählung werden die Kandidatenstimmen aller Listen zusammengezählt um zu ermitteln, wie viele Sitze der Listenverbindung zugesprochen werden. Dann werden anhand des *Hagenbach-Bischoff* Systems die Sitze unter den Parteien der Listenverbindung verteilt.

Information der Erstwählerinnen und Erstwähler aus; grundsätzlich scheint das Wahlsystem aber gut verstanden zu werden.

Ständerat

Die Kantone legen das Wahlsystem für die 46 Mitglieder des Ständerates selber fest, was dazu führt, dass es beträchtliche Unterschiede gibt. In 20 Kantonen werden jeweils zwei Vertreter gewählt, in den restlichen 6 Kantonen wird jeweils ein Sitz vergeben²⁴. Mit Ausnahme der Kantone Jura und Neuenburg wenden alle Kantone ein Wahlsystem nach dem Majorzprinzip an, allerdings verwenden die Kantone mit zwei Sitzen unterschiedliche Berechnungsformeln zur Sitzvergabe. Die kantonalen Verfassungen sehen oftmals zwei Wahlgänge vor, falls im ersten Wahlgang keiner der Kandidaten 50 Prozent der gültigen Stimmen erreicht. Jeder Kanton entscheidet selbst über den Zeitrahmen zur Durchführung der Ständeratswahlen. 2011 fanden die Wahlen gleichzeitig mit den Wahlen in den Nationalrat statt, mit Ausnahme des Kantons Appenzell Innerrhoden, in welchem der einzige Sitz im Ständerat durch die Landsgemeinde²⁵ im Mai 2011 vergeben wurde.

V. WAHLVERWALTUNG

Die Organisation und Handhabung der eidgenössischen Wahlen in der Schweiz variiert beträchtlich zwischen den Kantonen und Gemeinden. Deshalb kann dieser Bericht nur einen generellen Überblick geben.

Die Bundeskanzlei übernimmt die Koordination der eidgenössischen Wahlen und stellt sicher, dass Bundesvorschriften respektiert werden. Sie überprüft die Rechtmässigkeit der Kandidaturen für das eidgenössische Parlament und informiert die Parteien bezüglich der Registrierung der Kandidatinnen und Kandidaten. Die Bundeskanzlei überwacht zudem die Durchführung der Internetwahl. Im Rahmen einer Broschüre informierte sie im Weiteren die Stimmberechtigten über den Ablauf der Wahlen und produzierte für diese Wahlen eine Broschüre über sämtliche politischen Parteien. Schliesslich publiziert die Bundeskanzlei die Schlussresultate aller Kantone.

Auf kantonaler Ebene werden für die Durchführung der Wahlen kantonale Beamte beigezogen. Laut Bundesrecht sind die Kantone für die Vorbereitung der Stimmzettel zuständig. Andere wichtige Aufgaben werden grundsätzlich an die Gemeinden delegiert; so beispielsweise der Versand der Wahlunterlagen an die Stimmberechtigten und die Retouren in die Wahlurne sowie die Organisation der vorzeitigen Stimmabgabe, der Wahllokale und die Stimmenauszählung.

Die Wahlbehörden werden in den Kantonen und Gemeinden nach unterschiedlichen Kriterien zusammengestellt. In einigen werden Vertreterinnen und Vertreter sämtlicher politischer Parteien in die Gremien eingebunden, in anderen werden die Stimmberechtigten entweder zufällig für die Wahl- und Abstimmungslokale ausgewählt, sie stellen sich freiwillig auf oder werden von den Behörden direkt engagiert. Das Bundesgesetz über die politischen Rechte verlangt, dass die

²⁴ Die Kantone Appenzell Auserrhoden, Appenzell Innerrhoden, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Nidwalden und Obwalden. Diese Kantone mit je einem Sitz entstanden nach der Aufteilung von Kantonsgebieten mit zwei Sitzen in je zwei Teile.

²⁵ Die Landsgemeinde ist eine traditionelle öffentliche Versammlung, frei zugänglich für alle Bürgerinnen und Bürger eines Kantons oder einer Gemeinde, an welcher Sachverhalte diskutiert und anschliessend im Konsens oder in einer offenen Abstimmung entschieden werden. Nur die Kantone Appenzell Innerrhoden und Glarus kennen die Landsgemeinde noch auf kantonaler Ebene.

Kantone ein Gremium einsetzen, welches die Wahlen organisiert. In mindestens zwei Kantonen wurden zentrale Wahlkommissionen eingesetzt. In Genf kümmert sich diese um die Überwachung der Wahlabläufe während im Kanton Zürich das Statistische Amt die Aufgabe als zentrale Wahlkommission übernimmt und die Verantwortung für die Organisation der Wahlen trägt. Allgemein kann gesagt werden, dass die Wahlverantwortlichen, welche die OSZE/ODIHR-Delegation im Rahmen der Wahlbewertungsmission landesweit traf, allesamt kompetent, professionell und effizient arbeiteten.

VI. WÄHLERREGISTRIERUNG

Die Schweiz wendet ein passives System zur Registrierung der Wählerinnen und Wähler an. Jede Gemeinde führt ein regelmässig aktualisiertes Bevölkerungsregister, aus welchem das Stimmregister erstellt wird. Ein effizientes System stellt sicher, dass die Stimmbürger bei einem Umzug in eine andere Wohngemeinde oder einen anderen Wohnkanton in das neue Stimmregister übertragen und aus dem vorhergehenden Register gelöscht werden. Änderungen am Stimmregister sind bis zu fünf Tage vor den Wahlen möglich. Dieses kann von den Stimmberechtigten auf dem Standesamt auf kantonaler Ebene eingesehen werden. Von dieser Möglichkeit wird jedoch kaum Gebrauch gemacht; die OSZE/ODIHR-Gesprächspartner äusserten vollstes Vertrauen in die Exaktheit der Angaben und die Führungsweise der Stimmregister.

Die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer können sich auf der nächstgelegenen diplomatischen Vertretung oder dem Konsulat registrieren lassen. Diese leiten die Informationen an die zuständige Gemeinde in der Schweiz mit. Die OSZE/ODIHR-Experten der EAM erhielten keine nachteiligen Kommentare über den Registrierungsprozess der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer.

VII. REGISTRIERUNG DER KANDIDATINNEN UND KANDIDATEN

An den eidgenössischen Wahlen können Kandidaten, welche von den politischen Parteien oder von einer Fraktion von Parteien nominiert werden sowie unabhängige Kandidatinnen und Kandidaten teilnehmen. Die Bundeskanzlei übernimmt die Koordination der Kandidatenregistrierung für die Wahlen in den Nationalrat. Sie stellt den Parteien die notwendigen Informationen zur Registrierung der Kandidaten zu, sie kontrolliert deren Wählbarkeit und stellt sicher, dass die Kandidatinnen und Kandidaten nur in einem Kanton registriert sind.

Die Staatskanzleien sind zuständig für die Registrierung der Kandidatenlisten in jenen Kantonen, welche das Proporzsystem verwenden. Grundsätzlich reichen die politischen Parteien mit der Eingabe der Kandidatenlisten die geforderte Anzahl an Unterschriften von potentiellen Wählern für die jeweiligen Kandidaten ein; diese Anzahl variiert zwischen 100 und 400 für den Nationalrat, je nach Anzahl Sitze pro Kanton. In Neuenburg beispielsweise braucht es nur drei Unterschriften für den Ständerat, während für den Nationalrat 100 Unterschriften notwendig sind. Wenn die politische Partei bei der Bundeskanzlei registriert, bereits im Nationalrat vertreten, nur eine Kandidatenliste im Kanton einreicht oder den Stimmenanteil im Kanton bei den letzten Wahlen um mindestens drei Prozent gesteigert hat, müssen keine Unterschriften eingereicht werden. Das Bundesgesetz schreibt vor, dass Stimmberechtigte nicht mehr als eine Kandidatenliste unterschreiben dürfen.

Die Bundesgesetzgebung legt fest, dass die Kantone zwischen dem 1. August und dem 30. September einen Termin für die Einreichung der Kandidatenlisten festlegen müssen. In einigen

Kantone – wie beispielsweise Bern – wurde die Frist bereits auf die erste Augustwoche festgesetzt, während andere Kantone – wie Nidwalden – erst den 5. September als Frist setzten. Diese unterschiedlichen Fristen führen dazu, dass die Kandidatinnen und Kandidaten landesweit nicht über die gleichen Möglichkeiten zur Bekanntmachung ihres politischen Programms verfügen. Dies trifft auch auf die Stimmberechtigten zu, welche sich über die Wahlmöglichkeiten informieren müssen. Da jedoch die Kandidatinnen und Kandidaten nur im eigenen Kanton Wahlkampf betreiben, treten sie unter den gleichen Bedingungen an wie ihre Mitstreiter.

VIII. PARTEIEN- UND WAHLKAMPFFINANZIERUNG

Auf Bundesebene gibt es keine gesetzliche Regelung der Parteien- oder Wahlkampffinanzierung. Es gibt keine Obergrenze für Wahlkampfausgaben und keine Offenlegungspflicht für Spenden und Ausgaben. Die politischen Parteien können unbegrenzt Spenden aus jeglichen Quellen entgegennehmen, darunter auch von ausländischen Spendern, Verbänden und öffentlichen Vergaben. Die politischen Parteien gaben im Gespräch mit der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission an, sie finanzierten sich primär über Privat- und Firmenspenden, Mitgliederbeiträge und obligatorische Beiträge der gewählten Parteimitglieder. Einige Parteien haben die Höhe der Spendenbeträge intern begrenzt, andere geben freiwillig Auskunft über ihre finanziellen Einkünfte. Einige der Kandidierenden finanzieren ihren Wahlkampf selber oder erhalten dabei finanzielle Unterstützung durch Bürgervereinigungen oder Lobbyistengruppen.

Die politischen Parteien erhalten keine direkte finanzielle Unterstützung durch die Bundesbehörden, jedoch werden Fraktionen finanziell unterstützt.²⁶ Zusätzlich bieten einige Kantone – wie Genf, Freiburg und Wallis – den Parteien beschränkte öffentliche Subventionen an. Zwei Schweizer Kantone haben die Finanzierung von Parteien und Wahlkampf gesetzlich geregelt: Das Tessin hat 1998 ein Gesetz angenommen, welches den Spendenhöchstbetrag regelt. 1999 hat der Kanton Genf in einem Gesetz festgelegt, dass die politischen Parteien die Herkunft der Spenden sowie die Grössenordnung privater Spenden deklarieren. Zudem verbietet das Gesetz anonyme Spenden.

Auch wenn keine offiziellen Zahlen vorliegen, so wird doch vermutet, dass die Ausgaben für den Wahlkampf in den letzten Jahren und insbesondere in den Wahlen 2011 beträchtlich zugenommen haben. Viele Gesprächspartner der OSZE/ODIHR Mission betonten, dass geheim gehaltene Spenden es einflussreichen Interessengruppen und Privatpersonen erlaubten, die Wahlen zu beeinflussen; dies insbesondere im Fall einer Referendumsabstimmung, wenn die Interessensgruppe direkt vom Ausgang der Abstimmung betroffen ist. Die Einnahmen und Ausgaben der einzelnen politischen Parteien variieren beträchtlich. Es gab wilde Spekulationen in den Medien und unter den Gesprächspartnern der OSZE/ODIHR EAM bezüglich der Ausgaben der SVP im Jahr 2011 und ob diese gleich gross oder höher seien als die Ausgaben aller anderen Parteien zusammen.

Die meisten Parteien reagierten zurückhaltend auf die Frage nach den Namen ihrer Spender. Sie hoben hervor, dass Verschwiegenheit ein zentraler Wert der Schweizer Gesellschaft sei und dass die Bekanntmachung von Spendern die Unterstützer abschrecken könnte. Nichts desto trotz wurde

²⁶ Eine Fraktion besteht aus Mitgliedern derselben Partei oder aus mehreren Parteien, welche ähnliche politische Ansichten teilen. Mindestens fünf Mitglieder aus der gleichen parlamentarischen Kammer können zusammen eine Fraktion bilden. Diese erhalten einen fixen Beitrag von CHF 144'500.- pro Jahr (ca. EUR 120'000) und jedes Mitglied erhält zusätzlich CHF 26'800. Zum Zeitpunkt der Publikation dieses Berichts, lag der Wechselkurs für einen Euro bei 1,2 CHF.

vor und während des Wahlkampfes 2011 eine aktive öffentliche Debatte zu den Vorteilen einer Regulierung der Wahlkampffinanzierung, der Einkünfte und Ausgaben geführt. 2011 hat die Staatengruppe des Europarates gegen Korruption (GRECO) der Schweiz empfohlen, gesetzliche Vorschriften zur Förderung der Transparenz in Partei- und Wahlkampffinanzierung zu erlassen.²⁷ Seither wurden mehrere Initiativen zur Regulierung der Partei- und Wahlkampffinanzierung auf Bundesebene lanciert, doch war bisher keine von Erfolg gekrönt. Die Frage, ob die Regeln auch für Referenden und Volksinitiativen gelten sollen, kompliziert die Angelegenheit zusätzlich.

Die Behörden sollten die Einführung einer Offenlegungspflicht von Einnahmen, Finanzquellen und Ausgaben von Kandidaten- und Parteienwahlkämpfen in Betracht ziehen, um allgemein anerkannten internationalen Regeln²⁸ zu entsprechen, die Wahltransparenz zu erhöhen, sowie die Stimmberechtigten besser zu informieren. Die Behörden sollten im Weiteren prüfen, inwiefern solche Vorschriften auch für Interessensgruppen gelten sollen, welche für politische Anliegen spenden oder Ausgaben tätigen, und für Referenden, Volksinitiativen sowie Wahlen.

IX. DER WAHLKAMPF

Die unterschiedlichen kantonalen Wahlsysteme und das politische Umfeld zwingen die politischen Parteien unterschiedliche Wahlstrategien anzuwenden und je nach Kanton politische Allianzen einzugehen. So können sich Parteien in einer Koalition vor den Wahlen gegen die dominierende Partei in einem Kanton mit einem Sitz verbünden; in einem grösseren Kanton Listenverbindungen eingehen oder in einem anderen Kanton aktiv gegeneinander antreten. Im 2011 gingen die Parteien insbesondere in den grösseren Kantonen Listenverbindungen ein. Als weitere Taktik lancieren die Parteien in einem Wahljahr Volksinitiativen um Unterschriften für ein öffentliches Anliegen zu sammeln und die Unterstützer zu motivieren.²⁹

Da die meisten Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Briefwahl bevorzugen, beginnt der politische Wahlkampf früh und erreicht seinen Höhepunkt einige Wochen vor dem Wahltag. Generell zeigten die Parteien 2011 einen bescheidenen Wahlkampf. Die Kandidatinnen und Kandidaten setzten insbesondere auf traditionelle Methoden wie Plakate, Reklameflächen, Zeitungsinserate und die Verteilung von Flyern. Reklameflächen für Parteien und Kandidaten wurden insbesondere in Bahnhöfen sowie an Bus- und Tramstationen genutzt. Soziale Netzwerke wie Facebook, Twitter und YouTube wurden im Wahlkampf individuell eingesetzt – insbesondere von einigen vor allem jungen Kandidaten – nicht aber auf von der Partei organisierte Weise. Die nationalen Parteien, welche traditionellerweise dezentralisiert arbeiten, hängen stark von ihren kantonalen Sektionen und Kandidaten ab. Gleichzeitig haben die Parteien zunehmend nationale Parteiidentitäten entwickelt und führen ihren Wahlkampf zunehmend auf einer einheitlichen nationalen Basis. Die Personalitäten der Kandidatinnen und Kandidaten bleiben aber ein wichtiger Faktor im Wahlkampf.

²⁷ GRECO Evaluation Report on Switzerland – Transparency of Party Funding, vom 27. Oktober 2011: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2011\)4_Switzerland_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2011)4_Switzerland_Two_EN.pdf).

²⁸ Die Venice Commission hält in ihrem Code of Good Practice in Electoral Matters, unter Abschnitt 3.5 fest, dass die Wahlkampffinanzierung transparent sein muss. Die UNO-Konvention gegen Korruption verlangt in Artikel 7.3 dass jede state party to “consider taking appropriate legislative and administrative measures to enhance transparency in the funding of candidatures for elected public office and, where applicable, the funding of political parties.”

²⁹ So lancierten beispielsweise die SVP, die SP, die FDP und die CVP im Verlauf des Jahres 2011 Volksinitiativen zu ihren wichtigsten Wahlkampfthemen.

Der Wahlkampf wurde nicht von einem einzigen Thema dominiert. Während mehrerer Momente wurde der einheimische Wahlkampf von internationalen Ereignissen überschattet: So hat beispielsweise das Atomunglück im japanischen Fukushima in der Schweiz eine Debatte über die Nuklearenergie ausgelöst, während die Europäische Finanzkrise Befürchtungen für die einheimische Wirtschaft, den Arbeitsmarkt und die Beziehungen zur Europäischen Union aufkommen liess. Die SVP-Kampagne konzentrierte sich auf Themen im Zusammenhang mit einer Massenimmigration und warnte vor einer engeren Beziehung zur EU. Die SP setzte in ihrem Wahlkampf auf soziale Themen und das Gesundheitswesen während die CVP den Fokus auf die Familienpolitik legte. Die FDP schliesslich führte ihren Wahlkampf zur Erhaltung eines erfolgreichen Schweizer Wirtschaftsmodells sowie gegen eine Bürokratisierung.

Interessengruppen waren aktiv an der finanziellen Unterstützung oder Sponsoring der Kandidatinnen und Kandidaten beteiligt. Wirtschaftsverbände, Gewerkschaften und der Schweizerische Bauernverband unterstützten eigene Interessensvertreter. Die Lobby der Kleinen und Mittleren Unternehmen (KMU) - der Schweizerische Gewerbeverbandes – unterstützte ein Siegel („KMU geprüft“) für unternehmensfreundliche Kandidatinnen und Kandidaten und bezahlte deren Zeitungsinserte. Die Gewerkschaften unterstützten ihre bevorzugten Parteien und Kandidierenden mit bescheidenen finanziellen Beiträgen und einige Wählergruppierungen formierten sich zur Unterstützung spezifischer Kandidatinnen und Kandidaten.

Eine zunehmende Anzahl an Wählerinnen und Wähler – zehn Prozent laut einigen Gesprächspartnern der OSZE/ODIHR-Delegation – benutzen auf der Suche nach politischen Kandidaten und Parteien mit einer ähnlichen politischen Gesinnung Internetplattformen wie “Smart Vote” und “Vimentis“. Diese funktionieren nach dem Fragebogenprinzip. Die grösseren Parteien standen den Plattformen eher reserviert gegenüber, da die Resultate darauf hindeuten, dass die Benutzer der Plattformen ihre Stimmen an Kandidaten unterschiedlicher Parteien vergeben. Die kleineren Parteien unterstützten die Plattformen tendenziell. Einige Wissenschaftler äusserten der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission gegenüber Zweifel an der Methodologie der Plattformen, da diese möglicherweise irreführende Resultate produzierten.

X. DIE MEDIEN

Die Schweizerische Medienlandschaft ist geprägt von der Mehrsprachigkeit und dem Föderalismus des Landes. So berichten Fernsehsender, Radiostationen und Zeitungen in Deutsch, Französisch, Italienisch und Rätoromanisch. Die OSZE/ODIHR-Delegation hat keine umfassende Analyse der Medienberichterstattung vorgenommen. Stattdessen trafen sich die Mitglieder mit Vertreterinnen und Vertretern der Medien und diskutierte die Medienberichterstattung mit politischen Parteien und anderen an den Wahlen beteiligten Personen und Gruppierungen.

Zu den Schweizer Printmedien gehören mehrere hochkarätige Tageszeitungen und Wochenmagazine sowie eine grosse Anzahl an regionalen Tageszeitungen auf Deutsch, Französisch und Italienisch. Wie in vielen Ländern spüren auch die Zeitungen in der Schweiz die Konkurrenz der Online-Nachrichtenangebote und der Gratiszeitungen und verlieren an Reichweite. In der Folge kam es zu einer Konzernbildung, der Zusammenlegung von Redaktionen und einem Stellenabbau, was laut einigen Gesprächspartnern der OSZE/ODIHR-Delegation landesweit zu einer einförmigen politischen Berichterstattung und redaktionellen Ansichten geführt hat. Trotzdem haben die Printmedien den Wahlkampf und die politischen Parteien in regelmässigen Beiträgen behandelt sowie Sonderartikel, Umfragen und Enthüllungsbericht abgedruckt.

In der Schweiz ist politische Werbung im Fernsehen und im Radio nicht erlaubt. Dieses Verbot umfasst Werbung zur Unterstützung von politischen Parteien, Kandidaten, Amtsinhabern sowie Sachverhalte, welche vom Stimmvolk an der Urne entschieden werden.

Die öffentlich-rechtlichen Sender der SRG-SSR bleiben die dominierenden Informationsquellen in der Schweiz mit ihrer Monopolstellung als einzige nationale Rundfunksender. Die SRG-SSR ist einer objektiven Berichterstattung verpflichtet und muss diverse Fakten und Meinungen präsentieren. Die SRG-SSR hat zu diesem Zweck umfassende interne Regelungen zur thematischen Abdeckung der Wahlen formuliert. So basiert die Berichterstattung über politische Parteien und Kandidatenlisten auf ihrem jeweiligen Stimmanteil auf Bundes- und kantonaler Ebene. Die Sendeprogramme werden regional den Sprachregionen angepasst produziert. Zudem bietet die SRG-SSR spezifische Wahlsondersendungen inklusive Debatten mit führenden Parteimitgliedern und Kandidaten an sowie diverse Rundgespräche zu politischen Themen.

Die Medien gingen ihrer Arbeit unbehindert nach und schienen den Stimmberechtigten genügend Informationen für einen sachkundigen Wahlentscheid zu liefern.

XI. BETEILIGUNG VON FRAUEN

Obwohl keine offiziellen Statistiken vorliegen, legen mehrere wissenschaftliche Studien und Wahlprognosen nahe, dass die Schweizerinnen weniger häufig wählen als die Männer. Offizielle Zahlen dazu liegen aber nicht vor. Einige Analysten führen dies auf die relativ späte Einführung des Frauenstimmrechts – vor 40 Jahren auf Bundesebene – zurück und begründen den Unterschied mit der tieferen Wahlbeteiligung älterer Frauen. Andere Experten erklärten, dass Frauen aller Alterskategorien durchwegs weniger häufig abstimmten als Männer. Die Jugendverbände halten fest, dass junge Frauen ebenso wie junge Männer sich weniger für die Politik interessierten.

Durch geschlechtsspezifische statistische Daten zum Wahlverhalten könnte die effektive Wahlbeteiligung der Frauen festgestellt und abgeklärt werden, ob allfällige Massnahmen zur Steigerung der Wahlbeteiligung ergriffen werden sollten.

Im Vergleich zu 2007 mit einem Anteil von 35,2 Prozent an Kandidatinnen sank der Frauenanteil 2011 leicht auf 32,7 Prozent. Im Gegensatz zu früheren Wahlen verzichteten die meisten Parteien auf separate Frauenlisten, da dieses Vorgehen bisher nicht zu einer Steigerung des Frauenanteils geführt hat. Die Grüne Partei Schweiz GPS alternierte auf ihrer Liste Männer und Frauen. Prominente Kandidatinnen sowie Frauen welche bekannte oder langjährige Politiker herausforderten erhielten einen prominenten Platz in der Medienberichterstattung.

Die Frauen bleiben eine Minderheit in der Legislative; im siebenköpfigen Bundesrat stellen sie seit 2010 die Mehrheit. Zudem hat die Schweiz eine Bundeskanzlerin – welche die Aufgabe als höchste Schweizer Beamtin erfüllt – sowie mehrere Staatskanzlerinnen in den Kantonen³⁰.

Als Reaktion auf den Schlussbericht der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission 2007 hat die Bundeskanzlei mehrere Projekte für eine höhere Beteiligung der Frauen an den Wahlen lanciert,³¹ darunter auch eine Interessensplattform für Frauen in der Politik. *Frauen bauen Zukunft* ist eine

³⁰ In den Kantonen Basel-Stadt, Freiburg, Genf und Neuenburg erfüllen Frauen die Aufgabe des Staatskanzleramtes; zudem haben die Kantone Bern, Luzern, Solothurn und Waadt Vizekanzlerinnen.

³¹ Bundeskanzlei, Juli 2011, Bericht zur Umsetzung der OSZE-Empfehlungen zu den Eidgenössischen Wahlen vom 21.10.2007“, Seite 4.

Initiative der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen (EKF) in Zusammenarbeit mit sechs nationalen Frauendachverbänden und hat zum Ziel, der Anteil der gewählten Frauen zu erhöhen und Frauen politisch zu sensibilisieren. Die EKF betrachtet diese Plattform als den Beginn einer langfristigen Kampagne zur Steigerung des Frauenanteils in der Politik. Der Erfolg der Kampagne hängt stark von der Unterstützung der kantonalen Gleichstellungsbüros ab, welche teilweise über beschränkte Ressourcen verfügen und weniger Aktivismus zeigen als andere Gleichstellungsbüros.

XII. INTERNATIONALE UND EINHEIMISCHE WAHLBEOBACHTER

Die Bundesgesetzgebung enthält keine expliziten Vorschriften für internationale oder einheimische unabhängige Beobachter. Laut den Bundesbehörden gibt es aber auch kein Verbot von Wahlbeobachtern.³² Trotz der fehlenden rechtlichen Grundlagen wurde die OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission vom Bundesrat akkreditiert. Sämtliche Verwaltungsstufen waren kooperativ und machten die notwendigen Informationen zugänglich. Zudem erhielt die OSZE/ODIHR-Delegation Zugang zu allen Verfahrensschritten und Unterlagen im Zusammenhang mit der Internetwahl.

Einige kantonale Gesetze sehen die Anwesenheit von Vertretern der politischen Parteien oder Stimmberechtigten während der Wahlen und der Stimmenauszählung vor. Die kantonale Gesetzgebung von Basel-Stadt besagt beispielsweise, dass die Exekutive Stimmberechtigte zur Beobachtung des Wahlablaufs bestimmen kann.³³ In der Praxis aber gibt es keine einheimischen Beobachter.

Das OSZE/ODIHR wiederholt seine Empfehlung, die Gesetzgebung zu den Wahlen mit einem Zusatz zu versehen, welche die Anwesenheit von internationalen und einheimischen unabhängigen Beobachtern explizit erlaubt, dies in Anlehnung an Paragraph 8 des Dokuments von Kopenhagen (1990) Die Ergänzung sollte spezifische Angaben zur effizienten Beobachtung der Internetwahl enthalten³⁴.

XIII. ABSTIMMUNGSMETHODEN

A. Briefwahl

Rund 85 Prozent der Stimmberechtigten stimmen per Briefwahl ab. Dieser Anteil hat sich seit 1994 mit der unbegrenzten Zulassung für die eidgenössischen Wahlen stetig erhöht. Die kantonalen Behörden bereiten das Wahlmaterial vor und stellen sicher, dass das Stimmmaterial mindestens zehn Tage vor dem Wahltag bei den Stimmberechtigten ankommt. Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer müssen die Unterlagen bereits mindestens eine Woche vor dem allgemeinen Versand der Wahlzettel erhalten. In der Praxis findet der Versand

³² Bundeskanzlei, Juli 2011, "Bericht zur Umsetzung der OSZE-Empfehlungen zu den Eidgenössischen Wahlen vom 21.10.2007", Seite 3: "...the overall situation of international and domestic non-partisan observers is satisfactory and it is considered to be no need for further legislation. ...As for international observers, instruments such as the 1990 Copenhagen Document are directly applicable and binding for Swiss authorities."

³³ Artikel 13 des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen des Kantons Basel-Stadt.

³⁴ Siehe Richtlinie Nr. 5 der Richtlinien des Europarates „Guidelines on Transparency of E-enabled Elections“ www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/E-voting/E-voting%202010/Biennial_Nov_meeting/Guidelines_transparency_EN.pdf.

meist früher statt, variiert aber von Kanton zu Kanton. Die Stimmunterlagen werden in der Amtssprache des Kantons gedruckt und enthalten eine Stimmkarte, die Stimmzettel, einen oder mehrere Umschläge für die Stimmzettel und Informationen über die politischen Parteien, welche an den Wahlen teilnehmen. Einige Kantone verschicken gleichzeitig die Wahlkampfpropaganda der Parteien.

Die Mitarbeitenden der Bundeskanzlei informierten die Mitglieder der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission, dass sie aufgrund der Erfahrungen im 2007 für diese Wahlen eng mit der Schweizerischen Post zusammengearbeitet hätten, um die sicherzustellen, dass die Wahlunterlagen rechtzeitig bei den Stimmberechtigten und in den Wahllokalen eintreffen. Der OSZE/ODIHR-Delegation wurden während der Wahlen 2011 keine Beschwerden von Stimmberechtigten in der Schweiz gemeldet, jedoch hat der Auslandschweizererrat die Delegation über mehrere Beschwerden von Auslandschweizern informiert, welche ihre Wahlunterlagen mitgeteilt, dass mehrere Beschwerden von Auslandschweizern, welche ihre Wahlunterlagen spät erhielten.

Es sollte abgeklärt werden, ob eine längere Frist zur Auslieferung der Wahlunterlagen an die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer eingeführt werden könnte. Dabei müssen aber auch andere Fristen, wie die Registrierung der Kandidierenden, in Betracht gezogen werden.

Sobald die Wahlunterlagen auf der Gemeinde eingetroffen sind, überprüft die Wahlbehörde die Gültigkeit der Unterlagen: Fehlt die Stimmkarte, die Unterschrift des Stimmberechtigten oder in einigen Kantonen das Geburtsdatum der wahlberechtigten Person, so sind die Unterlagen ungültig. Die Unterschrift wird nicht geprüft und im Stimmregister werden die eingegangenen Stimmen nicht vermerkt. In einigen Kantonen oder Gemeinden leisten die Wahlbehörden einen ausserordentlichen Einsatz um ungültige Wahlzettel zu vermeiden. So werden beispielsweise im Kanton Luzern die Wahlunterlagen den Stimmberechtigten zur Korrektur zurückgesandt oder die Wahlbehörde ruft die betroffenen Stimmberechtigten an, damit diese die Unterlagen vor Ort nachträglich unterschreiben können.

Jedes Briefwahlsystem lässt sich manipulieren: Die Geheimhaltungspflicht kann beeinträchtigt werden, Stellvertreterwahlen sind möglich, Wählerinnen und Wähler können eingeschüchtert oder der Stimmenkauf vereinfacht werden und schliesslich können Stimmunterlagen von unbefugten Personen benutzt werden. Trotzdem genießt die Briefwahl in der Schweiz das Vertrauen einer breiten Öffentlichkeit und der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission wurden keine Beschwerden gemeldet.

Eine Überprüfung der bestehenden Sicherheitsmassnahmen zur Verhinderung des Missbrauchs der Briefwahl sollte in Betracht gezogen werden. Mehrere Behelfsmittel könnten zum Einsatz kommen: Beispielsweise könnten die Unterschriften auf den Umschlägen mit Hilfe einer Kontrollunterschrift gegen geprüft werden; stichprobenartige Kontrollen bei Wählern ob sie die Wahlunterlagen erhalten und selber ausgefüllt haben; oder der Versand der Wahlunterlagen mittels Einschreiben und Identitätsüberprüfung der Empfänger.

Im Weiteren könnte auf den Wahlunterlagen – wie im Fall bei der Internetwahl – Warnungen aufgedruckt werden, welche die Wählerinnen und Wähler über die Strafe aufklärt, welche für Wahlbetrug und andere Verstösse ausgesprochen werden.

B. Abstimmungslokale

Die OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission hat keine systematische Beobachtung der Wahllokale und Auszählzentren vorgenommen, stattdessen haben die Expertinnen und Experten Wahllokale in

einem Dutzend Kantone besucht. Da die meisten Stimmbürger die Briefwahl bevorzugen, wurden die Öffnungszeiten der Wahllokale sowie deren Anzahl weitgehend reduziert. Die Öffnungszeiten in den Gemeinden variieren am Wahltag von einer halben Stunde bis zu zweieinhalb Stunden. Traditionellerweise sind die Lokale am Wahlsonntag meist zwischen 10 Uhr und 12 Uhr geöffnet. Die Bundesgesetzgebung verlangt, dass die Wahllokale an zwei von vier Tagen vor den Wahlen geöffnet sein müssen; der Zeitrahmen wird nicht genauer definiert. Die Stimmunterlagen enthalten Informationen über die Wahllokale und deren Öffnungszeiten.

Die Gemeinden sind für die Einrichtung der Wahllokale und die Durchführung der Wahlen zuständig sind, was zu vielen Variationen führt. Grundsätzlich nimmt bei der persönlichen Stimmabgabe ein Mitglied der Wahlbehörde die Stimmkarte entgegen. Diese muss in einigen Kantonen unterschrieben werden. In den meisten Kantonen wird die Identität der Stimmbürger nicht überprüft. Die Stimmkarte wird einbehalten und meist in eine versiegelte Kiste geworfen. Sobald der Stimmbürger seinen Wahlzettel ausgefüllt hat, wird er normalerweise auf der Rückseite von einem anderen Mitglied der Wahlbehörde auf der Rückseite abgestempelt. Die OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission hat beobachtet, dass einige Stimmbürger die Wahlzettel mit der Vorderseite nach oben vorlegen und so ihren Wahlentscheid sichtbar machen. Nach dem Abstempeln der Wahlzettel wirft der Stimmberechtigte die Unterlagen in die Wahlurne. Die meisten Stimmberechtigten wirkten souverän und mit dem Ablauf vertraut und schienen von der Integrität der Wahlbehörde überzeugt.

In den wenigen Wahllokalen, welche die OSZE/ODIHR-Delegation besuchen konnte, schien der Wahl- und Abstimmprozess in einer effizienten, professionellen und ruhigen Atmosphäre abzulaufen. Die Wahlbewertungsmission hat in den vielen unterschiedlichen kantonalen und kommunalen Abläufen einige gute Praktiken beobachtet, welche den Kantonen empfohlen werden könnten. Dazu gehören:

- In Freiburg wird jeder Stimmzettel in einen separaten Umschlag gesteckt, welcher von den Wahlbehörden abgestempelt wird, was die Geheimhaltung erhöht;
- In einigen Wahllokalen in Schaffhausen und anderswo wurde die Identität der Wählerinnen und Wähler anhand des dort vorliegenden Stimmregisters kontrolliert;
- In der Stadt Bern und an anderen Orten werden die Wahlurnen mit nummerierten Plomben gesichert;
- In der Waadt erlaubt das kantonale Gesetz den Stimmberechtigten die Wahlen zu beobachten;
- In einigen Kantonen werden geschlechtsspezifische Informationen über die Stimmberechtigten gesammelt.

Gleichzeitig kann in einigen Kantonen festgestellt werden, dass die Praxis lasch gehandhabt wird, vielleicht aufgrund des grossen Vertrauens der Öffentlichkeit in die Zuverlässigkeit der Wahlen. Dies kann potentiell zu Unregelmässigkeiten führen; wenngleich im Rahmen dieser Wahlen kein Verdacht auf Verstösse geäussert wurde. So könnte beispielsweise zweimal abgestimmt werden, falls die Identität des Wählers bei der Stimmabgabe nicht kontrolliert wird. In einigen Wahllokalen gab es keine Wahlkabine oder einen Sichtschutz, was das Wahlgeheimnis beeinträchtigt. Dies ist auch der Fall, wenn der Stimmzettel nicht gefaltet oder in einen Umschlag gesteckt werden muss, bevor er den Wahlbehörden übergeben wird. Weitere einfache Sicherheitsvorkehrungen werden oftmals nicht getroffen – so beispielsweise werden die Wahlurnen vor Öffnung der Wahllokale nicht kontrolliert ob sie leer sind oder ob nummerierte, sicherheitsverpackte Plomben zur Sicherung der Wahlurnen verwendet werden. Zudem waren nicht alle Wahllokale für Personen mit körperlichen Behinderungen einfach zugänglich.

Jeder Kanton verfügt über Beispiele von guten Praktiken und effizienten Sicherheitsmassnahmen. Ein Austausch dieser Erfahrungen zwischen den Kantonen würde die Wahlen noch sicherer machen und die zuvor beschriebenen Schwachstellen ausmerzen. Dazu gehören grundsätzliche Einrichtungen wie ein Sichtschutz in jedem Wahllokal, die Zugänglichkeit der Wahllokale für Personen mit Behinderungen und die Verwendung von nummerierten betrugssicheren Plomben an den Wahlurnen. Im Rahmen einer systematischen Diskussion der Wahlpraktiken durch die Kantone könnten solche Erfahrungen ausgetauscht und bewährte Praktiken übernommen werden.

C. Internetwahl

Seit 2002 ermöglicht das Bundesgesetz über die politischen Rechte den Kantonen, mit Erlaubnis des Bundesrates in einem gewissen Rahmen Internetwahl-Pilotabstimmungen vorzunehmen.³⁵ Die Versuche werden per Gesetz pro Wahl auf höchstens zehn Prozent der Stimmbevölkerung begrenzt. Gemäss diesen Vorgaben beantragten die Kantone Aargau, Basel-Stadt, Graubünden und St. Gallen und ihnen wurde die Durchführung der Internetwahl-Versuche für die Nationalratswahlen 2011 genehmigt. Die Versuche wurden auf die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer dieser vier Kantone beschränkt, was etwa 22'000 Personen entspricht. Davon stimmten etwa die Hälfte über das Internet ab.³⁶ Damit wurde die Internetwahl zum ersten Mal im Rahmen einer eidgenössischen Wahl eingesetzt.

Zwei verschiedene Internetwahl-Systeme kamen zum Einsatz:³⁷ Das "Konsortiums-System", welches vom Privatunternehmen UNISYS für den Kanton Zürich entwickelt und verwaltet und von den Kantonen Aargau, Graubünden und St.Gallen im Rahmen eines Konsortiums genutzt wird;³⁸ sowie das Genfer System, welches vom Kanton Basel-Stadt verwendet, aber in Genf beherbergt und verwaltet wird.³⁹

Beide Systeme wurden in mehreren Kantonen in zahlreichen Tests angewandt; dabei setzen die Behörden auf eine etappenweise Einführung der Internetwahl. Die Versuche im Jahr 2011 wurden von den Schweizer Behörden als wichtiger Meilenstein betrachtet/eingestuft in der Frage, ob die Internetwahl weiter ausgebaut werden soll oder nicht. Die Bundeskanzlei hat die OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission darüber in Kenntnis gesetzt, dass bei den eidgenössischen Wahlen 2015 die Internetwahl für eine Mehrheit der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer zugänglich sein soll und letztlich für die gesamte Stimmbevölkerung. Die Bundeskanzlei betrachtet die Internetwahl als zusätzliche Wahlvariante/Abstimmungsmöglichkeit/Möglichkeit, an den Wahlen teilzunehmen und nicht als Ersatz für bisherige Methoden. Zudem erleichtert die Internetwahl den

³⁵ Zudem wird die Internetwahl in Artikel 27 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte reglementiert. In der Schweiz wird unter dem Begriff "vote électronique" für die elektronische Distanzwahl über das öffentliche Internet verstanden. In Wahllokalen wird keine elektronische Wahlmaschine eingesetzt.

³⁶ Die Versuche wurden zudem auf Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer beschränkt, die in Ländern leben, welche das Wassenaar Abkommen für Exportkontrollen von konventionellen Waffen und doppelverwendungsfähigen Gütern und Technologien von 1995/1996 unterzeichnet haben, die in Mitgliedstaaten der Europäischen Union oder in Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino, in Vatikanstaat oder in Nordzypern leben.

³⁷ Ein drittes System, welches für den Kanton Neuenburg entwickelt wurde, kam in den eidgenössischen Wahlen 2011 nicht zum Einsatz.

³⁸ Ein Konsortium aus sieben Kantonen hat einen Vertrag mit UNISYS unterschrieben und vom Kanton Zürich die notwendige Lizenz für den Betrieb des Systems erhalten. Es handelt sich dabei um die Kantone Aargau, Freiburg, Graubünden, St. Gallen, Schaffhausen, Solothurn und Thurgau.

³⁹ Der Kanton Basel-Stadt verwendet seit 2009 auf Vertragsbasis das Genfer Vote électronique-System. Der Kanton Genf selbst setzte bei den Wahlen 2011 das Vote électronique nicht ein. Das Genfer System wurde ursprünglich vom Privatunternehmen Hewlett-Packard entworfen und anschliessend vom Kanton Genf beträchtlich weiterentwickelt.

Auslandsschweizerinnen und Auslandsschweizern die Teilnahme an den Wahlen, da der Versand der Wahlunterlagen per Post oftmals erschwert wird. Doch auch das Internetwahl-System hängt von der pünktlichen Auslieferung der Stimmkarten per Post ab

Das Vorgehen der Schweizer Behörden, die Internetwahl sorgfältig, begrenzt und in Etappen zu testen und einzuführen, wird als guter Ansatz betrachtet, da es die Integrität des Systems sicherstellt und das Vertrauen der Bevölkerung in die neue Wahlmethode aufbaut. Die OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission fand, dass die Internetwahl -Versuche grundsätzlich zuverlässig funktionierten, und das Vertrauen einer breiten Öffentlichkeit geniessen. Trotzdem scheint es noch einige Schwachstellen zu geben, sowohl im rechtlichen als auch im technischen Bereich.

Rechtliche Grundlagen

Die Minimalstandards für die Internetwahl-Versuche werden in Artikel 8a des Bundesgesetzes über die politischen Rechte festgehalten und im Artikel 27 der Verordnung über die politischen Rechte detaillierter beschrieben. Diese Bestimmungen betonen die Wichtigkeit auf die Überprüfung der Wahlberechtigung und das Wahlgeheimnis sowie die Notwendigkeit systematischen Missbrauch zu verhindern. Allerdings fehlen im Gesetz präzise Regelungen zu den Verschlüsselungsmethoden und den Testvorschriften. Die Mehrheit der Kantone, die die Internetwahl anbieten, haben ihre kantonalen Gesetze entsprechend angepasst, jedoch ohne detailliert die verfahrenstechnischen Aspekte oder operationellen Aufgaben und Verantwortlichkeiten zu regeln. Andere Kantone haben entschieden, die Gesetzesänderungen erst vorzunehmen, wenn die Internetwahl-Testphase abgeschlossen ist.

Jeder Kanton ist ultimativ verantwortlich für die Durchführung seiner Wahlen, auch wenn das Internetwahl-System an einen anderen Kanton oder ein privates Unternehmen ausgelagert wird. Dennoch gibt es einige Unklarheiten im Gesetz, wenn das Vote électronique von einem anderen Kanton beherbergt wird, insbesondere welcher Kanton letztlich dafür verantwortlich ist, dass die gesetzlichen Regelungen befolgt werden. Ferner enthält das Bundesgesetz zwar einige technische Vorgaben für Systeme, welche von anderen Kantonen beherbergt werden, nicht aber für Kantone, welche auf private Firmen zurückgreifen.

Die Vorschriften für die Internetwahl sollten im Gesetz detaillierter ausgeführt werden. Dies gilt insbesondere für klärende Bestimmungen zu den verfahrenstechnischen Aspekten der Internetwahl, Standards für Datenverschlüsselungsmethoden, Testvorgaben, Betriebsvorschriften und -verantwortlichkeiten, Voraussetzungen für die Zertifizierung sowie rechtliche Aspekte des Auslagerung an andere Kantone oder private Firmen.

Das Bundesrecht verlangt, dass persönliche Daten nur für den ursprünglich vorgesehenen Zweck verwendet werden dürfen und anschliessend sofort vernichtet werden.⁴⁰ Doch im Gegensatz zur allgemein üblichen Praxis wurden keine formellen Abläufe für die Vernichtung der persönlichen Angaben aus den Internetwahl -Systemen nach Abschluss der Wahlen definiert.

⁴⁰ Siehe Bundesgesetz über den Datenschutz, Artikel 4⁴, sowie die Konvention des Europarates 108, Artikel 5b und e.

Zur Sicherstellung der Datenschutzstandards wird empfohlen ein formelles Verfahren zu definieren, welches die Vernichtung der elektronisch gespeicherten persönlichen Daten sicherstellt.

Internetwahlprozess

Die Wählerinnen und Wähler konnten über einen Internet Browser auf ihrem Computer auf die Internetwahl-Systeme zugreifen. Die Datenübermittlung fand über das öffentliche Internet statt, gesichert durch die Secure Sockets Layer (SSL) Technologie. Trotz komplexer Wahlmöglichkeiten wurde die Benutzerfreundlichkeit beider Systeme von der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission als positiv bewertet.

Die Identifikation der Wähler findet über die Stimmkarte statt, welche im Vorfeld per Post zugestellt wird. In den Kantonen, wo die Internetwahl möglich ist, enthält diese Karte eine eindeutige Identifikationsnummer. Die Zugangsdaten der Wählerinnen und Wähler bestehen aus einem Identifikationscode und einem Passwort. Der Identifikationscode wird zur Anzeige des Stimmzettels benötigt und das Passwort erlaubt die Stimmabgabe. Die OSZE/ODIHR-Delegation beobachtete, dass die meisten Arbeitsschritte zum Ausdrucken der Stimmkarten – inklusive des Zugangs zu ungeschützten Zugangsdaten der Stimmberechtigten – von einer einzigen Person unter minimaler Aufsicht ausgeführt wurde.⁴¹

Der Druckvorgang der Stimmkarten sollte überprüft werden um die Sicherheit sensibler Daten sicherzustellen und die Zugangsdaten der Stimmberechtigten vor dem Zugriff unberechtigter Personen zu schützen.

Beide Internetwahl-Systeme waren für die Stimmbürger während rund vier Wochen zugänglich. Die Systeme erlauben es den Wählerinnen und Wählern nicht, eine ungültige Stimme abzugeben oder einen Wahlentscheid rückgängig zu machen. Mittels eines SSL-Zertifikates, welches vom Internetbrowser angezeigt wird, können die Wähler prüfen, ob sie ihre Stimme an den offiziellen Server abgeben. Zudem können spezielle Bildsymbole auf dem Bildschirm mit jenen auf dem Stimmausweis verglichen werden. Trotz dieser Sicherheitsmassnahmen gibt es – wie bei der Briefwahl – keinen Mechanismus, welcher es den Wählern ermöglicht zu überprüfen, ob ihre Stimme wie vorgesehen abgegeben und gespeichert wurde oder um sich gegen allfällige Manipulationen – wie Nötigung der Stimmberechtigten, eine stellvertretende Wahl oder Stimmenkauf zu schützen.

Es wäre empfehlenswert zu prüfen, ob den Stimmberechtigten eine Kontrollmöglichkeit geboten werden könnte, um sicherzugehen, dass ihre Stimme in ihrem Sinne abgegeben und gespeichert wurde. Zudem sollten Massnahmen zum Schutz der Stimmberechtigten vor möglicher Nötigung und anderer Manipulationen entwickelt werden. Dazu könnte beispielsweise die Möglichkeit gehören, eine erste Wahlteilnahme zu annullieren indem per Internet oder persönlich ein neuer Stimmentscheid abgegeben werden kann.

Nach der Stimmabgabe wird der Wahlzettel in einer elektronischen Urne deponiert. Das Konsortium-System verschlüsselt die Stimme erst nachdem diese auf dem Server registriert wurde, während das Genfer System eine zusätzliche Sicherheitsebene einbaut, indem die abgegebene Stimme bereits auf dem Computer der Wähler verschlüsselt wird. In allen Kantonen wurden die

⁴¹ Die Bundeskanzlei informierte die OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission, dass im Januar 2012 neue Massnahmen zur Regelung dieser Frage in Kraft treten würden.

Stimmzettel nach Ende der Internetwahl am 22. Oktober – einen Tag vor dem Wahlsonntag – entschlüsselt.

Das höchste verfügbare Sicherheitsniveau sollte für Verschlüsselung und Übermittlung der elektronischen Stimmen verwendet werden; um die Integrität des Wahlprozesses und das Wahlgeheimnis sicherzustellen. Die Behörden sollten deshalb aktuelle kryptographischen Internetwahlmethoden nach dem Stand der Wissenschaft ins Auge fassen um potentielle Sicherheitslücken im System zu schliessen.

Zudem könnte das Sicherheitsniveau erhöht werden, wenn die elektronischen Urnen erst zum Zeitpunkt der Auszählung der Stimmen entschlüsselt werden.

Grundsätzlich wird nach der sicheren Produktion der Stimmkarten und vor der Öffnung der elektronischen Wahlurne. das Wahlgeheimnis durch die getrennte Aufbewahrung von persönlichen Daten und Zugangsdaten gewährleistet. Jedoch erhielten die Wahlbehörden in den Kantonen, welche das Konsortiums-System nutzen, während des Drucks einen Bericht, welche die Namen der Stimmberechtigten mit den Zugangsdaten verknüpfte Dieser Bericht erlaubt es den Wahlbehörden Stimmkarten zu blockieren, welche als verloren gemeldet wurden oder durch den Wegzug einer Person aus dem Testgebiet der Internetwahl ungültig wurden. Auch wenn dieser Bericht den Schutz der Integrität der Wähler beabsichtigt, so gefährdet er dennoch das Wahlgeheimnis.

Im Kanton Basel-Stadt wird das Passwort auf der Stimmkarte nicht unter einem Sicherheitssiegel versteckt. Daher ist es nicht möglich zu überprüfen, ob allenfalls eine Drittperson ohne Wissen des betroffenen Stimmberechtigten versucht hat, sich Zugang zum Internetwahl-System zu verschaffen. Zudem ist es schwieriger zu kontrollieren ob die gleiche Stimmkarte zweimal benutzt worden ist, einmal für die Wahl via Internet und ein weiteres Mal per Briefwahl.

Die meisten Kantone verwenden bereits ein Sicherheitssiegel zum Schutz des persönlichen Passwortes eines Wählers. Eine Umsetzung dieses Vorgehens in allen Kantonen würde die Sicherheit erhöhen sowie das Wahlgeheimnis bewahren.

Management

Da die Internetwahl-Systeme sowohl für kantonale Wahlen als auch Referenden verwendet wird, sind die Systeme ständig in Betrieb. Die Vorbereitung der Systeme umfasst die Konfiguration für die anstehenden Wahlen, die Herstellung, den Druck und die Verbreitung der Zertifikate sowie die Herstellung und Speicherung der privaten Zugangsschlüssel für die Server. Diese Vorbereitungen fanden zwischen dem 5. und 23. September statt und wurden vom OSZE/ODIHR beobachtet.

Die Kantone schienen für die Durchführung der Internetwahl komplett auf auswärtige Betreiber angewiesen zu sein, auch wenn sie letztlich für die Durchführung der Wahlen in ihrem Gebiet die Hauptverantwortung tragen. Grundsätzlich scheinen die Kantone keine eigenen Experten zur Überwachung oder Überprüfung des Systems zu haben, welche mehr als eine elementare Überprüfung der Funktionsweise und der Gebrauchstauglichkeit übernehmen könnten.

Den kantonalen Behörden wird grundsätzlich empfohlen, zur adäquaten Überwachung und Kontrolle ihrer Internetwahl-Systeme das notwendige technische Personal einzustellen und so eine übermässige Abhängigkeit von externen Betreibern zu vermeiden.

Ein besonderes Augenmerk sollte auf die Behandlung des verschlüsselten Materials gerichtet werden. Der Zugang zu den Sicherheitsschlüsseln zur Entschlüsselung der elektronischen Wahlurnen sollte beschränkt und eng überwacht werden. Im Konsortiums-System werden die Zugangsschlüssel von externen Betreibern erstellt und den Wahlbehörden persönlich auf einem unsicheren Datenträger (CD-ROM) übergeben. Die Zugangspasswörter für die Zugangsschlüssel wurden ebenfalls vom externen Anbieter hergestellt und den Wahlbehörden per Post zugestellt. Auch wenn keine Probleme gemeldet wurden, so erlaubt diese Methode den externen Betreibern auf die privaten Zugangsschlüssel und Passwörter zuzugreifen und sich jederzeit als Mitglied der offiziellen Wahlbehörde auszugeben. Zur Entschlüsselung der abgegebenen Stimmen luden die Mitglieder der Wahlbehörden den Zugangsschlüssel aus der Distanz auf den Internetwahl-Server des Konsortiums.

Im Genfer System wird der Zugangsschlüssel an einem Treffen der Wahlkommission im Beisein von vier Vertretern der politischen Parteien festgelegt. Dieser Zugangsschlüssel wurde auf einem unsicheren Datenträger (CD-ROM und USB-Stick) abgespeichert, in einem Umschlag versiegelt und der Polizei für die Aufbewahrung übergeben. Das Passwort besteht aus zwei Teilen; diese werden getrennt voneinander hergestellt und getrennt zwei verschiedenen Mitgliedern der Wahlbehörde übergeben. Eine Kopie des Passwortes wird in einem versiegelten Umschlag einem Notar übergeben. Die Wahlkommission traf sich erneut zur gemeinsamen Entschlüsselung der eingegangenen Stimmen.

Allen Kantonen wird empfohlen, im Umgang mit verschlüsselten Daten allgemein anerkannte und bewährte Regeln zu befolgen. So sollte der Zugangsschlüssel an einem öffentlichen Treffen festgelegt, anschliessend aufgeteilt und an mindestens zwei Personen übergeben werden, bei denen kaum Konspirationsgefahr besteht. Wünschenswerterweise wird für die Herstellung und Lagerung des Zugangsschlüssels ein sicherer verschlüsselter Datenträger verwendet (wie beispielsweise eine Smartcard). Wesentliche Abläufe, wie die Entschlüsselung der elektronischen Stimmen, sollten ebenfalls öffentlich stattfinden.

Die Bundeskanzlei und die Kantone haben gemeinsam einen Krisenstab eingerichtet und einen Notfallplan erarbeitet, welcher im Fall eines grösseren Problems mit der Internetwahl zum Einsatz kommt. Solche Vorkehrungen sind empfehlenswert und ermöglichen es den entsprechenden Akteuren allfällige Probleme schnell zu identifizieren

Test und Zertifizierung

Das Gesetz verlangt von den Kantonen, alle Komponenten ihres Internetwahl-Systems vor jeder Wahl zu testen.⁴² Der Kanton Genf führt einen zusätzlichen durchgehenden Test der Abgabe und des Auszählens einer begrenzten Anzahl an Stimmen vor jedem Einsatz des Systems durch. Für diese Wahlen fand der Test am 15. September statt.

Vor jeder Wahl sollten obligatorisch End-zu-End Tests aller Internetwahl-Systeme durchgeführt werden, um sicherzustellen, dass die gesetzlichen Vorschriften eingehalten werden, die Systemsicherheit und Genauigkeit gewährleistet sind und um das Wahlgeheimnis zu gewährleisten. Eine detaillierte Kriterienliste sollte als Basis für die Überprüfung ausgearbeitet werden. Die Resultate dieser Tests sollten öffentlich gemacht werden.

⁴² Siehe Paragraf 31 der Empfehlungen Rec(2004)11 des Ministerkomitees des Europarates zu rechtlichen, operationellen und technischen Standards für E-voting (Recommendation REc(2004)11 of the Committee of Ministers to Member States on Legal, Operational and Technical Standards for E-Voting)

Die Bundesverordnung über die politischen Rechte verlangt, dass die Internetwahl-Systeme und jegliche an ihnen vorgenommenen Änderungen von einer unabhängigen Stelle, welche von der Bundeskanzlei anerkannt ist, zertifiziert werden. Bisher existiert keine solche Stelle und die verlangte Zertifizierung hat nicht stattgefunden. Derzeit deklarieren die Kantone selbst inwiefern sie die Bestimmungen des Wahlgesetzes erfüllen und bieten einen Beschrieb ihres Systems an. Die Bundeskanzlei hat der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission mitgeteilt, dass derzeit an der Umsetzung dieser Vorgaben gearbeitet werde; die aktuelle Situation aber mit der fehlenden Zertifizierung entspricht nicht dem Bundesgesetz und kann das öffentliche Vertrauen in die Internetwahl beeinträchtigen. Die Einrichtung einer unabhängigen Stelle alleine genügt nicht, da derzeit keine klaren, schriftlich festgehaltenen technischen Standards oder Voraussetzungen für die Zertifizierung bestehen.

Um die gesetzlichen Vorschriften zu erfüllen und zur Sicherstellung der Integrität der Internetwahl-Systeme sollte eine unabhängige Stelle eingerichtet werden, welche alle Systeme zertifiziert und durch unabhängige Dritte testen lässt. Klare, schriftlich festgehaltene und prüfbare Zertifizierungsstandards sollten entwickelt und regelmässig überprüft sowie aktualisiert werden. Diese dienen als Basis für die Arbeit der unabhängigen Stelle und regeln Aspekte wie Sicherheit, Transparenz, Zuverlässigkeit, Benutzerfreundlichkeit und Schutz des Wahlheimnisses.

Das Konsortiums-System wurde nach seinem ersten Einsatz im 2006 einer umfassenden externen Prüfung unterzogen; ebenso nach einem Update im Jahr 2008. Allerdings fanden 2010 nach einem erneuten Update keine externen Audits statt. Der Kanton Genf hat in den Jahren 2002, 2003, 2007 und 2010 vier externe Sicherheitsaudits seines Internetwahl-Systems durchführen lassen. Die Resultate dieser Audits und die Verbesserungen, welche der Kanton in der Folge an seinem System vorgenommen hat, wurden nicht öffentlich gemacht.

In Anlehnung an international anerkannte Regeln wird empfohlen, die Evaluationen der Internetwahl-Systeme durch eine unabhängige Stelle ausführen zu lassen und die Berichte zu veröffentlichen.⁴³

Aufsicht

Insgesamt scheint es für das breite Publikum keine aussagekräftige Möglichkeit zur Beobachtung oder Überwachung der Internetwahl-Prozesses zu geben. Die meisten Schriftstücke und Erläuterungen sind nicht einfach öffentlich zugänglich. Die Bundeskanzlei informiert den Nationalrat regelmässig über die Fortschritte bei der Internetwahl,⁴⁴ doch stossen diese Informationen im Parlament nur auf begrenztes Interesse, wie die OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission erfuhr. Die politischen Parteien haben bisher keine seriösen Studien oder Berichte über die Internetwahl-Systeme verfasst.

Die Bundeskanzlei hat aus Vertretern der Bundes- und Kantonsverwaltungen eine Vote électronique-Task Force zusammengestellt. Diese soll allgemein anerkannte Regeln entwickeln und die Sicherheit der bestehenden Vote électronique-Systeme erhöhen. Laut den OSZE/ODIHR-EAM-Gesprächspartnern ist der Einfluss dieser Task Force nur schwer zu ermitteln, da die Protokolle der Treffen und die Entscheide nicht öffentlich gemacht werden.

⁴³ Europarat, 2011, *E-Voting Handbook*, Abschnitt 5.1.1.

⁴⁴ Bisher wurden zwei Berichte publiziert: 2002 (<http://www.admin.ch/ch/d/pore/veD.pdf>) sowie 2006 (<http://www.admin.ch/ch/d/ff/2006/5459.pdf>). Ein dritter Bericht soll 2012 erscheinen.

Um das grosse Vertrauen der Bevölkerung in die Internetwahl zu bewahren, sind weitere Bemühungen notwendig. Dazu gehören der Austausch bewährter Praktiken zwischen den Kantonen, die Erläuterung technischer und operationeller Aspekte und die Sicherstellung der geeigneten Sicherheitsvorkehrungen für Transparenz und Nachvollziehbarkeit. Die Bundeskanzlei – möglicherweise mittels der Internetwahl Arbeitsgruppe – könnte eine führende Rolle in der Kommunikation mit den politischen Parteien, der Zivilgesellschaft und der breiten Öffentlichkeit übernehmen.

D. Auszählung

In begrenztem Ausmass haben Mitglieder der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission vor dem Abstimmungssonntag der Öffnung der brieflich eingereichten Stimmzettel sowie der Auszählung der Stimmen beigewohnt und am Wahltag kurz vor und nach Schliessung der Wahlurnen die Stimmenauszählung beobachtet. In allen Kantonen wurden unterschiedliche Abläufe angewandt. Allgemein zählte der Leiter des Wahllokals nach Schliessung des Wahllokals die eingezogenen Stimmausweise, um die Anzahl eingegangener Stimmen zu ermitteln. Anschliessend wurden die Urnen und Stimmausweise entweder kommunaler oder kantonaler Ebene ausgezählt.

Aufgrund der vielfältigen Wahlmöglichkeiten ist die Stimmenauszählung eine arbeitsintensive Übung. Die Stimmzettel für die Nationalratswahlen werden in unveränderte und veränderte Listen vorsortiert. Die unveränderten Zettel werden im System als „Block“-stimmen für die jeweiligen Parteien gewertet. Die veränderten Wahlzettel werden sorgfältig geprüft, um sicherzustellen, dass sie nicht ungültig sind. Anschliessend werden die Stimmen individuell für die Kandidaten gezählt. Diese Wahlzettel werden einem zweiten Team weitergeleitet, welches die Daten elektronisch in einer Computertabelle erfasst.

In den besuchten Auszählzentren hat die OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission unterschiedliche Sicherheitsniveaus beobachtet. Im Auszählzentrum der Stadt Thun im Kanton Bern wurde ein hohes Sicherheitsniveau im Umgang mit den Stimmzetteln festgestellt, indem die Umschläge vor der Übergabe an ein anderes Team unterschrieben werden müssen. In Genf wurden die Stimmen auf jedem Wahlzettel zweimal von zwei verschiedenen Teams in den Computer übertragen um eine genaue Auszählung zu garantieren. In einigen anderen Auszählzentren waren die Sicherheitsmassnahmen weniger streng, was zu einer Gefährdung des Wahlgeheimnisses oder der Integrität der Stimmzettel oder der Auszählung hätte führen können.

Die Angewohnheit vieler Kantone bereits vor Schliessung der Wahllokale mit der Auszählung der Stimmen zu beginnen, erhöht die Gefahr, dass Zwischenresultate an die Öffentlichkeit gelangen und später abstimmende Personen beeinflusst werden. Diese Gefahr wird in Basel-Stadt entschärft, indem die Mitglieder der Wahlbehörden aufgefordert werden, die Informationen geheim zu halten, solange die Auszählung im Gang ist. In Genf besteht die Gefahr nicht, da die Auszählung der Stimmzettel erst nach Schliessung aller Wahllokale beginnen darf.

Wie bereits bei der Organisation der Wahlen in Wahllokalen könnten die Kantone von einem systematischen Vergleich ihrer unterschiedlichen Auszählmethoden profitieren und so bewährte Praktiken übernehmen.

Die meisten Kantone setzen elektronische Systeme für die Auszählung und tabellarische Übersicht der Resultate ein. Im Kanton Waadt führte die Tabellarisierung am Computer zu einigen technischen Problemen; eine Überlastung des mehr als zehn Jahre alten Systems verzögerte die

Publikation der Wahlresultate um einige Stunden.⁴⁵ Im Kanton Aargau beobachtet die OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission einige kleinere Probleme beim Datentransfer aus dem Internetwahl-System in die Auswertungssoftware. Keiner der Vorfälle schien die Integrität der Abstimmung, der Auszählung oder der Auswertung ernsthaft zu gefährden.

Es wird empfohlen abzuklären, inwiefern alle elektronischen Systeme, welche bei Wahlen zum Einsatz kommen, die gleichen spezifischen, überprüfbaren Standards erfüllen und zertifiziert werden könnten. Ein bewährtes Vorgehen wäre die komplette Überprüfung aller computerisierten Wahl- und Auszählssysteme – wie die Anwendungen zur Dateneingabe bei der Stimmerfassung, Auszählung und Auswertung – durch eine unabhängige Instanz.

XIV. BESCHWERDEN UND EINSPRÜCHE

A. Rahmenbedingungen für Beschwerden

Die Schweizerische Gesetzgebung gewährleistet die wirksame richterliche Überprüfung aller Aspekte des Wahlprozesses. In der Praxis scheint es nur wenige formelle Beschwerden im Zusammenhang mit den Wahlen zu geben und die meisten Klagen werden rasch behandelt ohne auf die Gerichte zurückzugreifen.

Der Mechanismus zur Konfliktlösung im Fall der Nationalratswahlen ist im Bundesgesetz über die politischen Rechte verankert. In der ersten Instanz muss eine Beschwerde innerhalb von drei Tagen bei der Kantonsregierung eingereicht werden. Die kantonalen Behörden müssen innerhalb von zehn Tagen einen Entscheid fallen und die angemessenen Massnahmen anordnen, falls es zu Unregelmässigkeiten kam. Die kantonalen Behörden können eine Beschwerde ohne Untersuchung abweisen, wenn sie die Art oder den Umfang der allfälligen Unregelmässigkeiten als nicht relevant für das Wahlresultat als solches erachten. Die Kantonsregierungen müssen die Bundeskanzlei zwingend über jegliche Beschwerden informieren. Innerhalb von drei Tagen kann vor Bundesgericht gegen den Entscheid einer Kantonsregierung Beschwerde eingereicht werden; dieses Recht ist durch die Bundesverfassung garantiert. Dem Bundesgericht wurde für seine Entscheide keine gesetzliche Frist auferlegt. Die Frist für Beschwerden gegen ein Wahlresultat erlischt drei Tage nach der Publikation der Resultate im Amtsblatt eines Kantons.

Im Fall der Ständeratswahlen werden Konflikte auf der Basis der kantonalen Gesetzgebungen geregelt. Je nach Kanton werden die Beschwerden entweder an die Kantonsregierung, die Staatskanzlei oder das kantonale Verwaltungsgericht gerichtet. Wiederum kann gegen einen Entscheid vor Bundesgericht Berufung eingelegt werden. Die Gesprächspartner der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission äusserten keine Besorgnis wegen der kantonal unterschiedlichen Beschwerdeverfahren.

B. Eingereichte Beschwerden

Laut Informationen der Bundeskanzlei wurden im Vorfeld der Wahlen drei Beschwerden bei kantonalen Instanzen eingereicht sowie elf Beschwerden nach den Wahlen. Zwei Beschwerden im Vorfeld der Wahlen betrafen den fehlerhaften Druck von Stimmzetteln, die dritte Beschwerde

⁴⁵ Medienmitteilung der Informations- und Kommunikationsstelle des Kantons Waadt, 25. Oktober 2011; direkt bestätigt gegenüber der OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission durch die Staatskanzlei des Kantons Waadt.

wurde wegen angeblicher zu später Zustellung der Wahlunterlagen eingereicht. Die Behörden haben die angemessenen Rechtsmittel angeordnet.⁴⁶

Zwei Beschwerden gegen das angewandte Wahlsystem wurden nach den Wahlen in den Kantonen Wallis und Zug eingereicht; die Beschwerdeführer verlangten die Ausarbeitung eines neuen Systems. Beide Beschwerden wurden abgewiesen. Eine dritte Beschwerde im Kanton Thurgau wurde leichtfertig entschieden.

Die acht verbleibenden Beschwerden, welche nach den Wahlen eingereicht worden waren, betrafen den Kanton Tessin. Die Beschwerden richteten sich gegen das Vorgehen der Kantonsregierung, den Gewinner der Nationalratswahlen per Losentscheid am Computer zu ermitteln, da zwei Kandidaten die gleiche Anzahl an Stimmen erzielt hatten. Marco Romano und Monica Duca Widmer – beide auf der Liste der CVP – erzielten je 23'979 Stimmen. Nach dem Losentscheid der Kantonsregierung wurde am 25. Oktober Monica Duca Widmer zur Siegerin der Wahl erklärt. Daraufhin reichten Stimmberechtigte aus verschiedenen Gründen Beschwerde ein: unter anderem wegen angeblicher Unregelmässigkeiten in gewissen Wahllokalen sowie wegen verfahrensrechtlichen Fragen des Losentscheides. Alle Beschwerden wurden von der Kantonsregierung abgewiesen. Daraufhin gingen fünf Beschwerdeführer beim Bundesgericht in Berufung. Zwei der fünf wurden verfahrensrechtlich als unzulässig erklärt und abgewiesen. Zwei weitere Beschwerdeführer hatten eine Neuauszählung des Wahlergebnisses verlangt, was das Bundesgericht als unzulässig ablehnte. Einer weiteren Beschwerde gab das Bundesgericht schliesslich statt und ordnete einen neuen Losentscheid, diesmal manueller Art, an. Die öffentliche Auslosung fand am 25. November statt und Marco Romano wurde zum Gewinner der Wahlen erklärt.⁴⁷

C. Beschwerden gegen Medienberichterstattung

Beschwerden gegen Printmedien können beim Schweizerischen Presserat eingereicht werden. Die OSZE/ODIHR-Wahlbewertungsmission wurde auf eine inoffizielle Beschwerde aufmerksam gemacht, in der ein Kandidat eine ungenügende Berichterstattung geltend machte.

Für Rundfunksender gibt es einen dreistufigen Beschwerdemechanismus, mit Ombudspersonen und der Unabhängigen Beschwerdeinstanz UBI sowie der Möglichkeit, beim Bundesgericht in Berufung zu gehen. Die meisten Beschwerden werden direkt zwischen den Parteien, welche sich benachteiligt fühlen sowie dem Rundfunksender geregelt ohne dass eine offizielle Klage eingereicht wird. Rund 15 Beschwerden wurden an die Ombudspersonen gerichtet; fast alle

⁴⁶ Im Kanton Genf wurde eine Beschwerde eingereicht, da der Vorname eines Kandidaten auf den Wahlzetteln falsch geschrieben worden war. Da die Wahlzettel nicht mehr rechtzeitig hätten neugedruckt und ausgeliefert werden können, verschickten die Wahlbehörden einen Brief mit den korrigierten Angaben. In der Folge reichte eine andere Partei Beschwerde gegen die Kantonsbehörden ein und verlangte eine Annullierung der Wahl aufgrund des falsch gedruckten Namens auf den Wahlzetteln sowie der zusätzlichen Werbung, welche die Partei aufgrund durch den Versand der korrigierten Angaben erhalten hatte. Diese Beschwerde wurde abgewiesen.

Im Kanton Solothurn reichte eine Partei wegen falsch gedruckter Informationen eine Beschwerde bei der Kantonsregierung ein.. Die kantonale Regierung wies die Beschwerde zwar ab, rief die Stimmberechtigten in einer Medienmitteilung aber dazu auf, die Stimmzettel zu überprüfen. Einige falsch gedruckte Stimmzettel wurden gemeldet und ersetzt. Die Partei entschied darauf hin, nicht in Berufung zu gehen.

Im Kanton Basel-Stadt beschwerte sich ein Auslandschweizer, das er das Stimmmaterial nicht rechtzeitig erhalten habe. Jedoch war zu diesem Zeitpunkt die Frist zum Versand des Materials noch nicht abgelaufen und die Beschwerde wurde in der Folge abgewiesen.

⁴⁷ Die Bundeskanzlei hat das OSZE/ODIHR informiert, dass eine letzte Beschwerde gegen die Wahl von Marco Romano am 5. Januar 2012 eingereicht und vom Bundesgericht abgelehnt wurde.

stammten von Kandidaten, welche behaupteten, einen nicht angemessenen Anteil an Sendezeit erhalten zu haben. In einem Fall wurde bei der Unabhängigen Beschwerdeinstanz Berufung eingelegt und von der Instanz abgelehnt⁴⁸ Offiziell haben die Ombudspersonen 40 Tage Zeit über eine Beschwerde zu entscheiden während für die UBI und die Gerichte keine vorgegebenen Fristen bestehen. In der Praxis werden Beschwerden im Zusammenhang mit den Wahlen generell prompt entschieden. .

Um wirksame Umsetzung von Beschwerden zu ermöglichen, wäre die Einführung von kurzen verbindlichen Fristen für die Behandlung von Beschwerden im Zusammenhang mit den Wahlen gegen Rundfunksender sinnvoll.

⁴⁸ Eine kleine Partei machte geltend, dass sie nicht "gleich viel" Sendezeit im französischsprachigen öffentlich-rechtlichen Radio und Fernsehsender bekam wie andere Parteien. Die UBI entschied, dass Sendebetriebe bei der Art der Präsentation der Kandidatinnen und Kandidaten eine gewisse Freiheit haben und dass keine Obligation besteht, den Parteien genau die gleiche Sendezeit zu gewähren. Die Bundeskanzlei informierte das OSZE/ODIHR in der Folge, dass die Beschwerde zurückgezogen wurde.

ANHANG – ENDERGEBNISSE

Nationalrat

Politische Partei	Anzahl Sitze	Stimmenanteil
Schweizerische Volkspartei	54	26.6
Sozialdemokratische Partei	46	18.7
FDP.Die Liberalen	30	15.1
Christlichdemokratische Volkspartei	28	12.3
Grüne Partei dervSchweiz	15	8.4
Grünliberale Partei Schweiz	12	5.4
Bürgerlich-demokratische Partei	9	5.4
Evangelische Volkspartei	2	2.0
Lega dei Ticinesi	2	0.8
Christlich-soziale Partei	1	0.6
Mouvement Citoyens Genevois	1	0.4

Quelle: Bundesversammlung

<http://www.parlamentswahlen-2011.ch/eckdaten-nationalrat.html>

Ständerat

Partei	Anzahl Sitze
Christlichdemokratische Volkspartei	13
FDP.Die Liberalen	11
Sozialdemokratische Partei	11
Schweizerische Volkspartei	5
Grüne Partei der Schweiz	2
Grünliberale Partei Schweiz	2
Bürgerlich-demokratische Partei	1
Unabhängig	1

Quelle: Bundesversammlung

<http://www.parlamentswahlen-2011.ch/conseil-des-etats-les-elections-en-chiffres.html>

ÜBER 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 den 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 Wahlbeobachter, um zu bewerten, ob die Wahlen in der OSZE-Region im Einklang mit den OSZE-Verpflichtungen, anderen internationalen Standards für demokratische Wahlen und der jeweiligen nationalen Gesetzgebung durchgeführt werden. Seine einzigartige Methodologie bietet ihm 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.

In den Bereichen **Toleranz** und **Nichtdiskriminierung** unterstützt das OSZE/ODIHR die Teilnehmerstaaten bei ihrem Vorgehen gegen Verbrechen aus Hass und Fälle von Rassismus, Ausländerfeindlichkeit, Antisemitismus und anderen 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 Vertretern 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-Internetseite www.osce.org/odihr.