

Erläuternder Bericht

zur

**Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte
im Kanton Graubünden
(Rechtsgrundlagen für Electronic Voting [E-Voting])**

Inhaltsverzeichnis

1. Ausgangslage	3
1.1 Entwicklung im Kanton Graubünden	3
1.2 Entwicklungen und Planungen in der Schweiz	4
1.2.1 <i>Systemanbieter und Systeme</i>	4
1.2.2 <i>Planung und Kooperation auf Bundesebene</i>	4
1.2.3 <i>Kantone</i>	5
2. Ausrichtung des neuen E-Voting-Projekts im Kanton Graubünden	7
2.1 Grundsätzliches.....	7
2.2 Vorgehensschritte	9
2.2.1 <i>Anpassung der kantonalen Rechtsgrundlagen</i>	9
2.2.2 <i>Beschaffung des E-Voting-Systems</i>	10
2.2.3 <i>Einführung von E-Voting</i>	10
2.3 Kosten	11
3. E-Voting-Modell Graubünden	13
3.1 Ziele und Anforderungen	13
3.2 E-Voting-Ablauf in den Grundzügen.....	15
4. Anpassung der kantonalen Rechtsgrundlagen	18
4.1 Allgemeines.....	18
4.2 Grundzüge des Vernehmlassungsentwurfs.....	19
4.2.1 <i>Normstufe</i>	19
4.2.2 <i>Einpassung in die bestehende Rechtsordnung</i>	19
4.2.3 <i>Regelungsinhalte in der Übersicht</i>	20
4.2.4 <i>Inkrafttreten</i>	22
4.3 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen	23

Anhang

Entwurf für Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte im Kanton Graubünden (GPR) mit Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen (Synopsis)

1. Ausgangslage

1.1 Entwicklung im Kanton Graubünden

Der Kanton Graubünden hat im Rahmen eines Consortiums, dem die Kantone Aargau, Freiburg, Glarus, Graubünden, Schaffhausen, Solothurn, St. Gallen, Thurgau und Zürich angehörten, von 2010 bis Juni 2015 Electronic Voting (E-Voting) erfolgreich mit seinen Auslandschweizern getestet. Das Consortium entwickelte gemeinsam mit einem privaten Dienstleister eine ursprünglich für den Kanton Zürich gebaute E-Voting-Plattform sukzessive weiter. Der Kanton Graubünden konnte dadurch seinen Auslandschweizer Stimmberechtigten an 18 Urnengängen und an den National- und Ständeratswahlen 2011 die elektronische Stimmabgabe ermöglichen.

Im August 2015 lehnte der Bundesrat auf Antrag der Bundeskanzlei die Gesuche der Consortiumskantone zum Einsatz von E-Voting bei den Nationalratswahlen 2015 ab, weil er das Consortiumssystem als nicht sicher genug erachtete. In der Folge beschlossen die Consortiumskantone aus strategischen Überlegungen das Consortium-System nicht mehr weiterzuentwickeln und lösten das Consortium per Ende 2015 auf.

Die Regierung des Kantons Graubünden ist jedoch weiterhin an der Einführung von E-Voting zu annehmbaren Bedingungen interessiert. Entsprechend sieht das Regierungsprogramm 2017-2020 unter dem Entwicklungsschwerpunkt "Digitalisierung" das Eingehen von neuen Kooperationen vor, um E-Voting im Kanton Graubünden flächendeckend für alle Stimmberechtigten und für alle staatlichen Ebenen zu ermöglichen. Aktuelle Studien bringen deutlich die Erwartungshaltung speziell von jüngeren Stimmberechtigten in Bezug auf die Möglichkeit einer elektronischen Stimmabgabe zum Ausdruck (vgl. T. Milic / M. McArdle / U. Serdült, Haltungen und Bedürfnisse der Schweizer Bevölkerung zu E-Voting, September 2016, Studienberichte des Zentrums für Demokratie Aarau, Nr. 9).

1.2 Entwicklungen und Planungen in der Schweiz

1.2.1 Systemanbieter und Systeme

Aktuell sind zwei ernsthafte Systemanbieter auf dem Schweizer Markt aktiv: der Kanton Genf und die Schweizerische Post AG, welche mit der Firma ScytI Secure Electronic Voting S.A., Barcelona, eine Kooperation eingegangen ist. Beide bieten zurzeit E-Voting-Systeme mit individueller Verifizierbarkeit der Stimmabgabe an, die über eine Zulassung für Urnengänge bis 30 Prozent des kantonalen Elektorats verfügen. Der Kanton Genf und die Schweizerische Post planen ihre Systeme weiterzuentwickeln. Der Kanton Genf will bis Ende 2018 ein zertifiziertes System mit vollständiger Verifizierbarkeit anbieten, das für 100 Prozent des kantonalen Elektorats zugelassen ist. Die Schweizerische Post plant dasselbe in zwei Schritten: ein zertifiziertes System für 50 Prozent des Elektorats bis Ende 2017 und ein solches für 100 Prozent des Elektorats bis Ende 2018.

1.2.2 Planung und Kooperation auf Bundesebene

Die strategische Planung des Projekts Vote Électronique (VE) erfolgte bis anhin anhand der gemeinsamen "Roadmap" der Schweizerischen Staatsschreiberkonferenz und der Bundeskanzlei. Aufgrund verschiedener Umstände sah die Staatsschreiberkonferenz die angestrebte kontinuierliche und rasche Ausbreitung von E-Voting in der Schweiz in Frage gestellt. So zeigte sich aufgrund von öffentlichen System-Ausschreibungen verschiedener Kantone, dass im Endausbau hohe Kosten anfallen können. Auch ergaben sich erhebliche Preisunterschiede zwischen dem staatlichen und dem privaten Anbieter, welche die Konkurrenzfähigkeit des letzteren und damit die angestrebte Zwei-Systeme-Strategie als gefährdet erschienen liessen. Auf Drängen der Staatsschreiberkonferenz überarbeitete die Bundeskanzlei in der Folge das Planungsinstrument und gab es im September 2016 bei den Kantonsregierungen in Konsultation. Die Bündner Regierung hielt dazu in ihrer Stellungnahme in grundsätzlicher Hinsicht fest, dass zuerst die rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen für die Kantone für die Einführung und Ausdehnung von E-Voting zu verbessern seien, bevor ein neues Planungsinstrument installiert werde. In die gleiche Richtung äusserten sich auch viele andere Kantone. Die Auswertung der Konsultation und die Schlussfolgerungen der Bundeskanzlei bezüglich des weiteren Vorgehens werden im ersten Trimester 2017 erwartet.

Im selben Zeitraum sollte auch der laufende Dialog abgeschlossen sein, den verschiedene Kantone mit der Bundeskanzlei zur Frage führen, ob das geltende Bundesrecht die ausschliessliche elektronische Zustellung der Wahl- und Abstimmungsunterlagen an Stimmberechtigte zulässt, die sich für E-Voting angemeldet haben (sog. papierlose oder papierarme elektronische Stimmabgabe). Die Zulassung eines Anmeldeverfahrens und der papierlosen bzw. papierarmen elektronischen Stimmabgabe ist entscheidend für eine rasche Ausdehnung von E-Voting, weil sich daraus organisatorische Vereinfachungen und Kosteneinsparungen, insbesondere bei den Gemeinden, ergeben. Der Kanton Graubünden hatte diesen Dialog mit einem Schreiben an die Bundeskanzlei angestossen. Nachdem die Bundeskanzlei vorerst eine abschlägige Beurteilung vorgenommen hatte, hat der Kanton St. Gallen unter Mitwirkung des Kantons Graubünden zu diesem Thema ein externes Rechtsgutachten bei Professor Dr. Andreas Glaser, Zentrum für Demokratie Aarau, eingeholt. Der Gutachter kommt klar zum Schluss, dass bereits das geltende Bundesrecht ein Anmeldeverfahren und papierloses bzw. papierarmes E-Voting zulässt. Die Bundeskanzlei hat signalisiert, dass sie auf ihre frühere Beurteilung zurückkommen will. Die definitive Klärung steht aber noch aus.

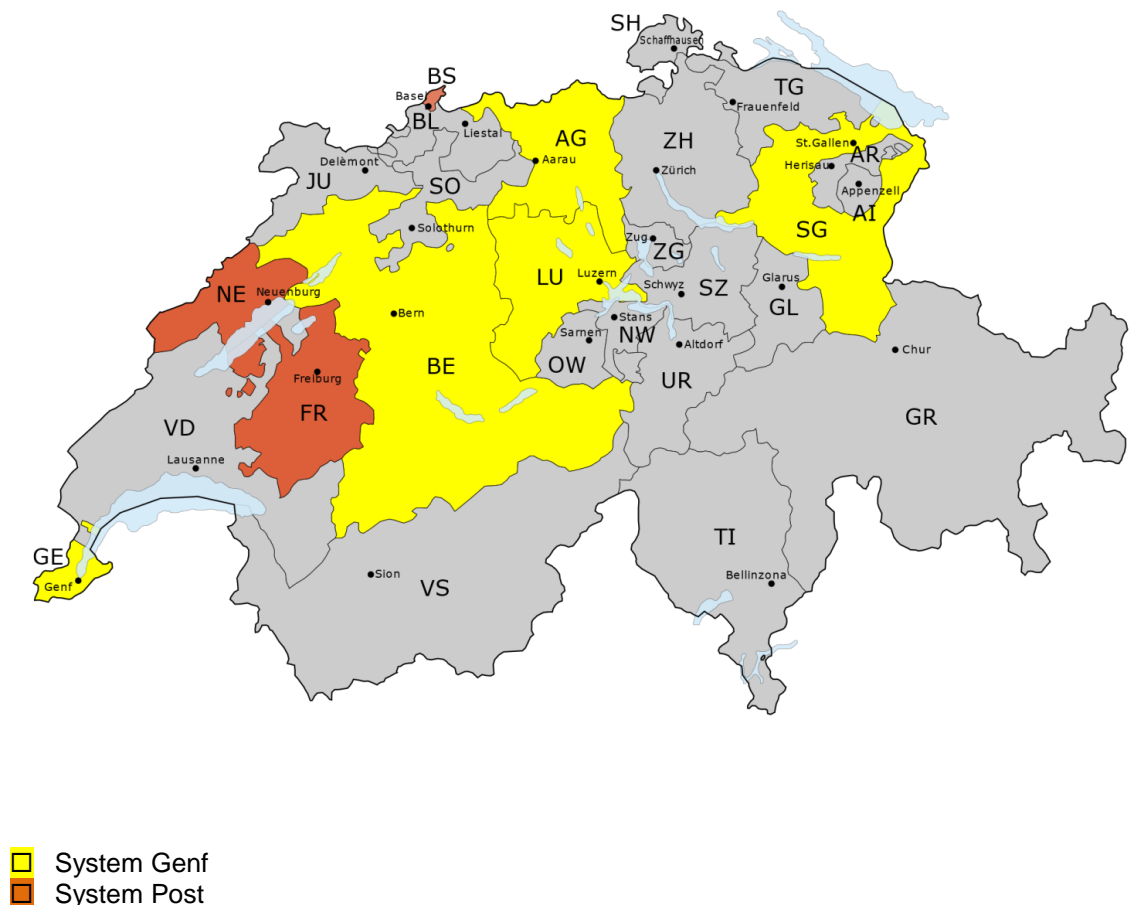
1.2.3 Kantone

Unter den ehemaligen Consortiumskantonen planen die Kantone Aargau und St. Gallen eine Wiederaufnahme der elektronischen Stimmabgabe im 2017. Sie haben sich nach öffentlichen Ausschreibungen für die Nutzung des Systems des Kantons Genf entschieden. Beide Kantone starten mit einem 30 Prozent-System und sehen vorerst den Einbezug der Auslandschweizer sowie einiger weniger Pilotgemeinden vor. Konkrete Vorstellungen über eine weitere Ausdehnung bestehen zurzeit nicht. Die Kantone Solothurn und Thurgau planen für 2017 öffentliche Ausschreibungsverfahren. Auch sie fokussieren sich momentan auf den Einbezug der Auslandschweizer. Der Kanton Freiburg hat sich für das System der Post entschieden und damit am 27. November 2016 den ersten Urnengang für seine Auslandschweizer durchgeführt. Der Kanton Zürich hat ein Vorprojekt gestartet, mit dem ein Überblick über die organisatorischen Varianten für ein flächendeckendes E-Voting mit den entsprechenden finanziellen und rechtlichen Konsequenzen erarbeitet werden soll. Der daraus resultierende

Bericht sollte bis Mitte 2017 vorliegen und dem Regierungsrat als Entscheidungsgrundlage für die Einführung des flächendeckenden und papierlosen E-Votings dienen.

Von den durch den Kanton Genf beherbergten Kantonen führen Bern und Luzern die elektronische Stimmabgabe für ihre Auslandschweizer weiter. Konkrete Ausdehnungspläne gibt es zurzeit nicht. Der Kanton Basel-Stadt hingegen plant eine Ausweitung auf alle Stimmberechtigte in zwei Etappen bis 2019. Er hat im Herbst 2016 eine öffentliche Ausschreibung durchgeführt und sich anfangs Februar für das System der Post entschieden.

Die E-Voting Landschaft Schweiz präsentiert sich demnach aktuell wie folgt:



2. Ausrichtung des neuen E-Voting-Projekts im Kanton Graubünden

2.1 Grundsätzliches

Nach den Erfahrungen aus der Mitwirkung im Consortium der Kantone und unter Berücksichtigung der aufgezeigten Entwicklungen soll sich das neue E-Voting-Projekt im Kanton Graubünden nach folgenden Grundsätzen ausrichten:

- *Beschaffung eines zugelassenen und für die elektronische Stimmabgabe von 100 Prozent des kantonalen Elektorates zertifizierten Systems (universelle, vollständige Verifizierbarkeit).*

Der Kanton möchte möglichst alle Komponenten, die Infrastruktur und den Betrieb des E-Voting-Systems als Dienstleistung beziehen (System as a Service, SaS). Die Beteiligung an einer aufwendigen und risikobehafteten Neu- oder Weiterentwicklung eines E-Voting-Systems ist ausgeschlossen.

- *Rasche Ausweitung der elektronischen Stimmabgabe auf 100 Prozent des kantonalen Elektorats.*

Ein Vorziehen der Auslandschweizer, eine längere Pilotphase oder eine mehrjährige Etappierung ist nicht vorgesehen. Nach einer kurzen Einführungsphase mit wenigen Pilotgemeinden soll die Möglichkeit der elektronischen Stimmabgabe dem gesamten Elektorat offen stehen. Eine über längere Zeit andauernde Ungleichbehandlung der Stimmberechtigten wäre zumindest demokratiepolitisch, unter Umständen auch rechtlich, problematisch. Nach den langjährigen Erfahrungen mit E-Voting von Kanton und vielen Gemeinden ist eine längere Testphase auch sachlich nicht notwendig. Schliesslich sollen die mit E-Voting verbundenen Investitionen auch baldmöglichst breiten Nutzen bringen und so ein angemessenes Verhältnis von Kosten und Nutzen erreicht werden. Das wäre bei längerem Betrieb mit eingeschränktem Elektorat (z.B. nur Auslandschweizer/innen oder wenige Gemeinden) nicht der Fall.

- *Einsatz von papierlosem (medienbruchfreiem) bzw. papierarmem E-Voting.* Bei den bisherigen und auch bei den neu initiierten E-Voting-Versuchen in der Schweiz erhalten die Stimmberechtigten jeweils für jeden Urnengang alle Abstimmungsunterlagen, die es ihnen ermöglichen, alle drei Kanäle

(E-Voting, briefliche Stimmabgabe, Urne) alternativ zu benutzen ("*traditionelles E-Voting*"). Beim traditionellen E-Voting muss deshalb durch eine Stimmrechtsprüfung sichergestellt werden, dass von den Stimmberechtigten jeweils nur ein Kanal genutzt wird (Verhinderung mehrfacher Stimmabgabe). Das verursacht unabhängig von der konkreten Lösung (Rubbelcode, Scanning o.ä.) erheblichen Zusatzaufwand, insbesondere bei den Gemeinden. Da alle Stimmberechtigten auch weiterhin das gesamte Stimmmaterial (Stimmrechtsausweis, Abstimmungserläuterungen, Stimmzettel) erhalten, können zudem keine Kosteneinsparungen (Druck, Porti, Speditionsaufwand) realisiert werden. Die nicht unerheblichen Kosten für E-Voting kommen beim traditionellen E-Voting zu den bisherigen Kosten für die bisherigen Abstimmungskanäle dazu. Bei einer flächendeckenden Ausweitung von E-Voting ist das aber nicht vertretbar.

Klares Endziel ist es deshalb, die elektronische Stimmabgabe medienbruchfrei auszugestalten ("*papierloses E-Voting*"). Die für E-Voting angemeldeten Stimmberechtigten erhalten keine Stimmunterlagen in Papierform mehr per Post zugestellt. Voraussetzungen sind eine Anmeldung (Registrierung) und eine elektronische Identifikation der Stimmberechtigten. Bis die Voraussetzungen für papierloses E-Voting vorliegen, soll in einer Übergangsphase auf "papierarmes E-Voting" gesetzt werden. Die für E-Voting angemeldeten Stimmberechtigten erhalten nur noch den Stimmrechtsausweis in gedruckter Form per Post zugestellt. Die weiteren Unterlagen sind auf der E-Voting-Plattform elektronisch abrufbar. Die Stimmberechtigten können auf jeden Urnengang hin eine bisherige Anmeldung als E-Voter/in wieder rückgängig machen oder sich neu bzw. erneut für E-Voting anmelden. Bei der papierarmen Stimmabgabe und dann noch in grösserem Masse bei der papierlosen können die Kosten von E-Voting durch Einsparungen vor allem auch bei den Gemeinden teilweise gegenfinanziert werden. Je mehr Stimmberechtigte den E-Voting-Kanal dereinst nutzen werden, umso grösser ist der Einsparungseffekt.

2.2 Vorgehensschritte

Die vorne aufgezeigten Rahmenbedingungen mit verschiedenen aktuell bestehenden grösseren Unsicherheiten und offenen wichtigen Fragen lassen es als angezeigt erscheinen, das neue E-Voting-Projekt in Graubünden so anzugehen, dass zuerst ein Rechtsetzungsprojekt an die Hand genommen wird, mit den Zielen, einerseits die in Ergänzung des Bundesrechts notwendigen kantonalen Rechtsgrundlagen für die Einführung von E-Voting als ordentlichen dritten Stimmkanal auf allen staatlichen Ebenen des Kantons zu schaffen und andererseits eine politische Grundsatzdebatte zu E-Voting zu ermöglichen. Zudem soll auch der finanzielle Rahmen für die Einführung von E-Voting in Graubünden abgesteckt werden.

Bei diesem Vorgehen darf erwartet werden, dass sich bis zum Abschluss des Rechtsetzungsprojekts die zurzeit offenen wichtigen Fragen klären werden, so dass die weiteren Schritte zur Einführung von E-Voting, nämlich:

- Beschaffung des E-Voting Systems
- Konkrete Einführung von E-Voting in zwei Etappen

zügig an die Hand genommen werden können. Sollte diese Erwartung jedoch nicht eintreffen, könnte mit den weiteren Schritten zugewartet werden, ohne dass bereits grössere Verpflichtungen eingegangen worden oder Kosten aufgelaufen sind. Hingegen wären aber zumindest die Rechtsgrundlagen bereit, um zur gegebenen Zeit das E-Voting-Projekt rasch wieder weiterführen zu können.

Die geplanten einzelnen Vorgehensschritte werden nachfolgend näher ausgeführt. Bei der Terminierung wird vom heutigen Kenntnisstand und von einem optimalen Projektverlauf ausgegangen. Anpassungen aufgrund neuer Erkenntnisse und unvorhersehbarer Entwicklungen bleiben vorbehalten.

2.2.1 *Anpassung der kantonalen Rechtsgrundlagen*

Teilrevision des Gesetzes über die politischen Rechte im Kanton Graubünden (GPR; BR 150.100) und der Verordnung über die politischen Rechte im Kanton Graubünden (VPR; BR 150.200) (Schaffung der rechtlichen Grundlagen für ordentlichen E-Voting-Betrieb):

Termin	Vorgang	Zuständig
14.3.2017	Freigabe Vernehmlassung	Regierung
17.6.2017	Ablauf Vernehmlassungsfrist	---
22.8.2017	Verabschiedung Botschaft Teilrevision GPR	Regierung
4./6.12.2017	Behandlung Vorlage in Dezembersession	Grosser Rat
21.3.2018	Ablauf Referendumsfrist	---
27.3.2018	Teilrevision VPR	Regierung
23.9.2018	Evtl. Volksabstimmung	Volk
1.1.2020 / 1.1.2021	Inkrafttreten der revidierten Bestimmungen	---

Die neuen kantonalen Rechtsgrundlagen würden somit in Bezug auf die Pilotgemeinden erstmals für Abstimmungen und Wahlen im Jahre 2020 zur Anwendung gelangen. Ab 2021 würden sie dann für alle Gemeinden gelten (Näheres zum sachlichen Geltungsbereich der neuen Bestimmungen siehe Kommentar zu Art. 1 E-GPR in der Synopse, S. 1 f., Anhang).

2.2.2 Beschaffung des E-Voting-Systems

Termin	Vorgang	Zuständig
1.6.2018	Ausschreibungsunterlagen bereit	Standeskanzlei
1.7.2018	Start Beschaffung (öffentliche Ausschreibung)	Standeskanzlei
15.8.2018	Einreichungstermin Angebote	---
21.9.2018	Bewertung Angebote, Antrag an Regierung	Standeskanzlei
2.10.2018	Zuschlag erteilen	Regierung
15.10.2018	Ablauf Beschwerdefrist	---

Die Beschaffung soll erst nach erfolgreichem Abschluss des Rechtsetzungsprojekts gestartet werden. Die dafür notwendigen Vorbereitungsarbeiten können aber bereits früher an die Hand genommen werden.

2.2.3 Einführung von E-Voting

Vorgesehen ist die Einführung in zwei Phasen:

- Phase 1: Pilotphase mit allen Stimmberechtigten von sechs Gemeinden
- Phase 2: Definitive Einführung mit allen Stimmberechtigten in allen Gemeinden

Termin	Vorgang	Zuständig
1.6.2018	Vorgehenskonzept erstellt	Standeskanzlei
31.1.2019	Aufgleisen Pilotphase mit Pilotgemeinden	Standeskanzlei Gemeinden
28.2.2019	Detaillkonzept zusammen mit Systemanbieter erstellt	Standeskanzlei Systemanbieter Gemeinden
31.5.2019	Teil 1: Einrichtung E-Voting-System und Um-systeme; Vorbereitungsarbeiten und Testur-nengänge	Standeskanzlei Systemanbieter Gemeinden
1.6.2019	Start Bewilligungsverfahren Bund	Standeskanzlei
30.9.2019	Teil 2: Einrichtung E-Voting-Systeme und Um-systeme; Vorbereitungsarbeiten und Testur-nengänge	Standeskanzlei Systemanbieter Gemeinden
1.10.2019	Definitives Gesuch an Bund einreichen	Regierung
xx.12.2019	Bewilligung von Bund	Bundesrat
1.1.2020	Start E-Voting mit Pilotgemeinden	Standeskanzlei Gemeinden
1.6.2020	Start Bewilligungsverfahren Bund (Ausdeh-nung alle Gemeinden)	Standeskanzlei
1.10.2020	Definitives Gesuch an Bund einreichen	Regierung
xx.12.2020	Bewilligung von Bund	Bundesrat
1.1.2021	Ausdehnung E-Voting auf alle Gemeinden	Standeskanzlei Systemanbieter Gemeinden

2.3 Kosten

Die finanzielle Tragbarkeit für Kanton und Gemeinden ist bei der Einführung und Ausbreitung von E-Voting ein entscheidender Faktor. Die Kosten und der Nutzen von E-Voting müssen in einem vertretbaren Verhältnis stehen. Gegenfinanzierungen durch Einsparungen, insbesondere durch papierloses bzw. in einer Übergangsphase durch papierarmes E-Voting, kommt deshalb eine grosse Bedeutung zu. Vor diesem Hintergrund und ausgehend vom aktuellen Erkenntnisstand aufgrund der in der Schweiz laufenden Projekte erscheinen für

den Kanton jährlich wiederkehrende Sachkosten in der Grössenordnung von 600 000 Franken für den Betrieb eines E-Voting-Systems das kantonsweit, auf allen Ebenen (Kanton, Regionen, Gemeinden) und für das gesamte Elektorat zum Einsatz gelangt, als vertretbar. Dazu kommen kantonsseitig noch einmalige Initialkosten (Umsysteme Kanton), deren Höhe jedoch erst in Zusammenhang mit einem konkreten E-Voting-Projekt näher bezifferbar ist. Beim Kanton ist auch die Schaffung einer zusätzlichen Stelle für die Betriebsleitung und den Support der Gemeinden erforderlich. Für die Gemeinden, welche die operative Hauptlast bei der Vorbereitung und Durchführung von Abstimmungen und Wahlen tragen, ist zumindest mittel- und längerfristig eine administrative und kostenmässige Entlastung zu erwarten. Die Höhe dieser Entlastungen wird massgeblich davon abhängen, in welchem Umfang die elektronische Stimmabgabe von den Stimmberechtigten genutzt wird und ob der Schritt zum papierlosen E-Voting gemacht werden kann. Bereits mit dem papierarmen E-Voting werden sich aber Einsparungen bei der Produktion und Spedition der Wahl- und Abstimmungsunterlagen sowie bei der Auszählung ergeben. Bei papierlosem E-Voting würden dann auch noch die Porto-Kosten für die Zustellung des Stimmrechtsausweises entfallen. Diese Entlastungen werden voraussichtlich deutlich höher ausfallen, als die für die Gemeinden beim E-Voting neu anfallenden Aufwendungen in Zusammenhang mit der Registrierung der E-Voter/innen, mit der Einlieferung von Gemeindegeschäften und Stimmregister, mit vereinzelt Stimmrechtsprüfungen und mit der Durchführung von Majorzwahlen an der Urne im Anmeldeverfahren.

An der heutigen grundsätzlichen Kostenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden soll sich auch mit der Einführung von E-Voting nichts ändern. Der Kanton soll die Kosten der Anschaffung und des Betriebs (für alle staatlichen Ebenen) des E-Voting-Systems tragen. Die Gemeinden haben – solange noch nicht papierloses E-Voting eingeführt ist – für die Kosten der Produktion und der (zentralen) Zustellung der E-Voting-Stimmrechtsausweise aufzukommen und die weiteren gemeindespezifischen Aufwendungen zu übernehmen. Zu letzteren gehört bei Gemeinden mit Urnenabstimmung auch der Betrieb eines eigenen Wahl- und Abstimmungssystems für kommunale Urnengänge mit Schnittstellen zum E-Voting-System.

3. E-Voting-Modell Graubünden

3.1 Ziele und Anforderungen

Der Kanton Graubünden möchte ein einfaches, transparentes und sicheres E-Voting-System anbieten, welchem die Stimmberechtigten vertrauen und das sie nutzen. Die Behörden des Kantons und der Gemeinden sollen das E-Voting-System in eigener Verantwortung möglichst selbstständig an allen Urnengängen nutzen können. Die Autonomie der Gemeinden bei der Organisation und Durchführung von kommunalen Urnengängen soll möglichst gewahrt werden und den Gemeinden sollen so wenig Aufwand und Kosten wie möglich erwachsen.

Mit Blick auf diese Zielsetzungen hat der Kanton von einem externen Experten einen Anforderungskatalog für Remote E-Voting im Kanton Graubünden ausarbeiten lassen. Dabei haben Mitarbeitende der Standeskanzlei mitgewirkt und es wurden auch Gemeindevertreter miteinbezogen. Danach sind funktional zwei wesentliche Änderungen zum heutigen Verfahren vorgesehen:

- Anmeldeverfahren für die Stimmberechtigten, die E-Voting nutzen wollen
- Anmeldeverfahren für Behördenwahlen im Majorzverfahren an der Urne

Mit dem Anmeldeverfahren für Stimmberechtigte, die E-Voting nutzen wollen, kann die Komplexität der Aufbereitung der Stimmrechtsausweise stark vereinfacht werden, da keine weiteren Informationen zur brieflichen Stimmabgabe oder zu Urnenöffnungszeiten etc. auf den Stimmrechtsausweisen für die elektronische Stimmabgabe notwendig sind. Es ist weiter nicht erforderlich, für die Stimmrechtsausweise Spezialpapier zu verwenden. Damit können sie günstiger produziert werden und die Anwendung ist für den Stimmbürger einfacher und barrierefrei. Der Versand wird ebenfalls vereinfacht, da nur die Stimmrechtsausweise gedruckt und verpackt werden müssen. Die Wahl- und Abstimmunterlagen hingegen werden auf der E-Voting-Plattform zur Verfügung gestellt. Auch die Verhinderung der mehrfachen Stimmabgabe wird mit dem Anmeldeerfordernis wesentlich erleichtert. Eine einmal erfolgte Anmeldung für E-Voting kann auf jeden Urnengang hin durch rechtzeitige Abmeldung wieder rückgängig gemacht werden. E-Voting soll für die Stimmberechtigten ein

alternativer Stimmkanal sein neben den weiterbestehenden traditionellen Möglichkeiten der Stimmabgabe an der Urne oder der brieflichen Stimmabgabe.

Das Anmeldeverfahren für Kandidierende bei Majorzwahlen an der Urne ermöglicht einerseits eine automatisierte Ergebnisermittlung und unterstützt andererseits auch die Stimmberechtigten bei der Wahl, weil die Kandidierenden eindeutig bestimmt sind. Andere Mechanismen wie die Eingabe eines Freitextes als Kandidatennamen oder die Hinterlegung aller Wahlberechtigten im System zur Auswahl einer Kandidatin oder eines Kandidaten erscheinen nicht praxistauglich und werden deshalb nicht weiterverfolgt.

Im Gegensatz zu verschiedenen anderen Kantonen, welche bereits ein allgemeines Anmeldeverfahren für Majorzwahlen kennen, ist dieses im Kanton Graubünden bisher wenig verbreitet. Ein Anmeldeverfahren ist hier in modifizierter Form lediglich bei den Regionalgerichtswahlen und vereinzelt noch auf kommunaler Ebene anzutreffen. Die Einführung eines Anmeldeverfahrens für alle Behördenwahlen auf allen staatlichen Ebenen, soweit diese im Majorzverfahren an der Urne (Urnenwahlen) durchgeführt werden, bringt deshalb für alle Beteiligten (Kandidierende, Stimmberechtigte, Behörden, Parteien) grössere Veränderungen mit sich. So sind damit namentlich kurzfristige Änderungen bei den Kandidaturen "bis zur letzten Minute" nicht mehr möglich. Kandidaturen sind bis spätestens neun Wochen vor dem Wahltermin anzumelden (Art. 19c E-GPR). Ein Rückzug einer Kandidatur ist noch innert kurzer Frist möglich (Art. 19g E-GPR). Acht Wochen vor dem Wahltermin stehen die Kandidaturen dann aber definitiv fest und sind zu veröffentlichen (Art. 19h E-GPR). Ein Anmeldeverfahren für Majorzwahlen erfordert deshalb ein Umdenken und in der Wahlvorbereitung mehr vorausschauende Planung als bisher. Zugleich schafft das Anmeldeverfahren aber auch für alle Beteiligten mehr Transparenz. Insbesondere wird damit für die Stimmberechtigten frühzeitig und verbindlich geklärt, welche Personen für eine bestimmte Behördenwahl kandidieren. Der Zugang für Kandidaturen bleibt auch mit einem Anmeldeverfahren ausreichend gewährleistet. Die Hürde für die Einreichung von Wahlvorschlägen ist bewusst sehr tief gehalten, indem einfache Formalien und nur bescheidene Unterzeichnungsquoten vorgesehen sind (Art. 19d Abs. 1 E-GPR). Vor diesem

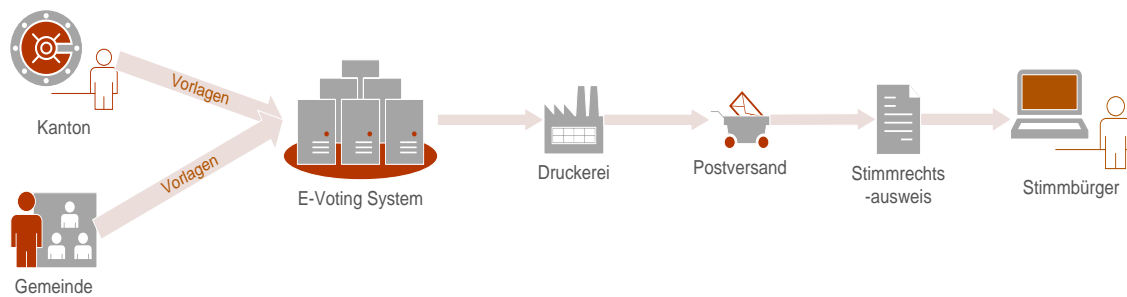
Hintergrund erscheint die mit dem Anmeldeverfahren verbundene Einschränkung der Auswahlmöglichkeit für die Stimmberechtigten auf die formell als Kandidaten oder Kandidatinnen angemeldeten Personen (Art. 19a E-GPR) vertretbar. Mit dem Anmeldeverfahren können die notwendigen Voraussetzungen für die Einführung der elektronischen Stimmabgabe bei Wahlen geschaffen werden. Dank E-Voting haben die Stimmberechtigten die Möglichkeit, an Wahlen zeit- und ortsunabhängig teilnehmen. Die elektronische Stimmabgabe bietet ihnen zusätzlichen Nutzen, indem sie ungültige Stimmabgaben verunmöglicht, abgegebene Stimmen verifizierbar macht und hilft, verspätete Stimmabgaben zu vermeiden. Vorteile ergeben sich aber auch für die Behörden, welche die Wahlen durchzuführen haben, namentlich für die Gemeinden. Für diese reduziert sich der Aufwand bei der Auszählung der Stimmen erheblich, was den Mehraufwand durch das Anmeldeverfahren mehr als kompensieren dürfte. Bei einer Gesamtbeurteilung und in Abwägung der verschiedenen Vor – und Nachteile ist es angebracht, ein allgemeines Anmeldeverfahren für Behördenwahlen im Majorzverfahren an der Urne einzuführen und damit die breite Einführung von E-Voting zu ermöglichen. Damit kann die gesellschaftliche Entwicklung der letzten Jahrzehnte im Bereich der Kommunikation und bei der Abwicklung unterschiedlicher Geschäfte mit elektronischen Mitteln auch im staatspolitisch wichtigen Bereich der politischen Rechte greifen.

3.2 E-Voting-Ablauf in den Grundzügen

Anmeldeverfahren

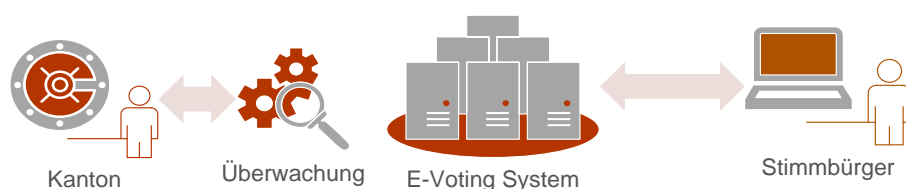
Die stimmberechtigte Person meldet sich über eine vom Kanton zur Verfügung gestellte Plattform für die Nutzung von E-Voting an. Nach der Verifikation durch die zuständige Gemeinde erhält die angemeldete Person zukünftig nur noch einen vereinfachten Stimmrechtsausweis mit allen notwendigen Sicherheitsmerkmalen für die Teilnahme an der elektronischen Abstimmung per Post zugestellt. Die übrigen Abstimmungsunterlagen werden ihr nicht mehr in Papierform zugestellt, sondern sind elektronisch auf der E-Voting-Plattform verfügbar.

Vorbereitung (papierarmes E-Voting)



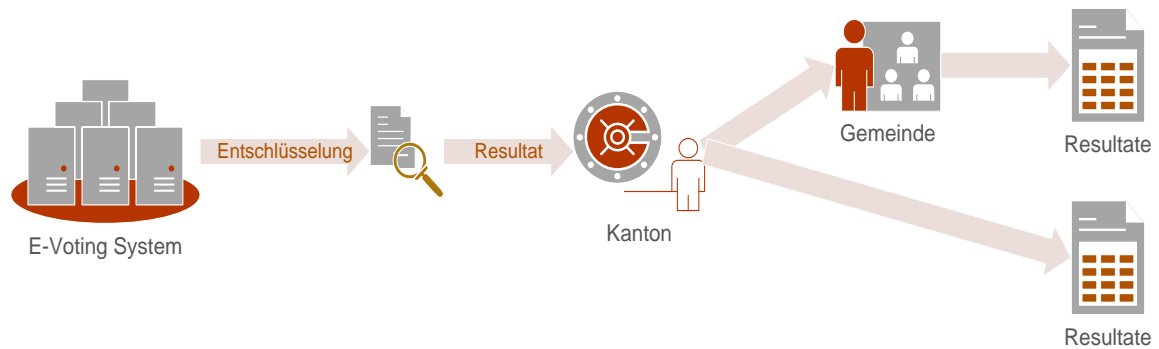
Der Kanton liefert die eidgenössischen und kantonalen Vorlagen und die Gemeinde liefert (allfällige) kommunale Vorlagen samt dazugehörigen Abstimmungsunterlagen sowie die Adressen der für das E-Voting angemeldeten Stimmberechtigten elektronisch in das vom Kanton zur Verfügung gestellte E-Voting-System ein. Bei regionalen Urnengängen (Regionalgerichtswahlen, Grossratswahlen, Sachabstimmungen) besorgt eine federführende Gemeinde pro Abstimmungskreis die Einlieferung der entsprechenden Vorlagen, welche sie von den zuständigen Instanzen (Verwaltungskommissionen Regionalgerichte bzw. Regionalausschüsse) erhält. Im E-Voting-System werden anschliessend die Sicherheitselemente erstellt, die Verschlüsselung initiiert und die so erzeugten Daten zu einer zertifizierten, zentralen Druckerei versendet. Die Druckerei bereitet die speziellen E-Voting Stimmrechtsausweise vor und stellt diese auf dem Postweg den E-Voting-Stimmberechtigten direkt zu. Die elektronischen Schlüssel für die Öffnung der Urne werden beim Kanton verwahrt.

Durchführung



Während der Urnenöffnungszeit überwachen der Betreiber des E-Voting-Systems und der Kanton die reguläre Funktionsweise des Systems und stellen den Betrieb sicher.

Auswertung



Nach der Urnenschliessung wird die verschlüsselte Urne beim Kanton entschlüsselt und die Resultate werden aufbereitet. Die Resultate der einzelnen Gemeinden werden diesen elektronisch zur Aggregation mit den brieflich und an der Urne abgegebenen Stimmen übermittelt. Die Gemeinden melden in der Folge bei Urnengängen des Bundes oder des Kantons das konsolidierte Gemeindeergebnis der Standeskanzlei, bei regionalen Urnengängen der zuständigen regionalen Instanz oder geben es bei kommunalen Urnengängen öffentlich bekannt.

Überblick Aufgabenteilung Kanton/Gemeinden (vereinfacht)

Tätigkeit	Betreiber	Kanton	Druckerei	Gemeinde
Eröffnung Urnengang: - Vorbereitung der Systeme (offline/online Komponenten) - Setzen der notwendigen Parameter - Ausgangszustand Monitoring und Kontrollkomponenten herstellen - Automatischer Testlauf und leeren der Urne	x	x		
Eingabe der Fragestellungen des Urnenganges in ein VORSYSTEM		x		x
Import der Unterlagen in ein VORSYSTEM		x		x
Export und Einlieferung des Stimmregisters via SEDEX/VREG				x
Prüfen und Freigeben der importierten Vorlagen und Unterlagen		x		x

Import der Fragestellungen des Urnenganges und des Stimmregisters in ein Offlinesystem		x		
Erstellen der Authentisierungsmerkmale		x		
Bereitstellung der Unterlagen für die Stimmberechtigten im Onlinesystem		x		
Aufbereitung, Druck, Verpackung und Versand der Stimmrechtsausweise an die Stimmberechtigten			x	
Öffnen der Urne		x		
Überwachung des Urnengangs	x	x		
Support für Stimmberechtigte				x
Support Gemeinden		x		
Sperrungen von Stimmrechtsausweisen		x		(x)
Schliessen der Urne		x		
Entschlüsselung		x		
Export der Resultate und Übertragung in Vorsystem		x		
Auswertung und Zusammenschluss konventionelle Kanäle				x
Löschen nach Erhaltung	x	x		

Zeitlicher Ablauf Urnengang

Vorgang	Zuständig	Termin
Anmeldung E-Voter/in	Gemeinden	-8W
Einlieferung von Stimmregister und allfälligen Gemeindegeschäften	Gemeinden	-7W
Vorbereitung	Kanton	-6W
Druck/Verpackung und Versand Stimmrechtsausweise	Druckerei	-5W
Urneneröffnung	Kanton	-4W
Urnenschliessung	Kanton	-1Tg
Urnengangsdatum	Alle	0
Erhaltung	Kanton	+12W

4. Anpassung der kantonalen Rechtsgrundlagen

4.1 Allgemeines

Für die Versuchsphase mit Auslandschweizern stützte sich der Kanton Graubünden neben dem Bundesrecht (Art. 8a BPR [SR 161.1]; Art. 27a – 27q

VPR [SR 161.11]; Verordnung der Bundeskanzlei über die elektronische Stimmabgabe mit Anhang [VEleS; SR 161.116]) auf eine Grundsatzbestimmung im Gesetz über die politischen Rechte im Kanton Graubünden (Art. 25 Abs. 3 GPR) und auf wenige Ausführungsbestimmungen in der Verordnung über die politischen Rechte im Kanton Graubünden (Art. 2, 3a, 9a und 21a VPR) ab. Für die Einführung von E-Voting als ordentlicher dritter Stimmkanal für alle Stimmberechtigten und auf allen staatlichen Ebenen nach dem skizzierten "E-Voting-Modell Graubünden" müssen die bisherigen kantonalrechtlichen Grundlagen angepasst und erweitert werden. Namentlich ist es erforderlich, auf kantonaler Stufe gewisse einheitliche Regulierungen zu erlassen, welche neben den eidgenössischen und kantonalen auch für regionale und kommunale Urnengänge gelten.

4.2 Grundzüge des Vernehmlassungsentwurfs

4.2.1 Normstufe

Die elektronische Stimmabgabe und das für den tauglichen Einsatz von E-Voting bei Majorzwahlen an der Urne auf allen staatlichen Ebenen erforderliche Anmeldeverfahren sind in den Grundzügen in einem formellen Gesetz zu regeln. Den politischen Rechten kommt im politischen System unseres Staates grosse Bedeutung zu. Die besagten Regelungen sind deshalb als wichtige Bestimmungen im Sinne von Art. 31 Abs. 1 der Kantonsverfassung zu qualifizieren, die der formellen Gesetzesform bedürfen.

4.2.2 Einpassung in die bestehende Rechtsordnung

Die wichtigen Regelungen zur elektronischen Stimmabgabe und zum Anmeldeverfahren für Behördenwahlen im Majorzverfahren sollen ins Gesetz über die politischen Rechte im Kanton Graubünden (GPR; BR 150.100) und die weniger wichtigen, soweit noch Regelungsbedarf besteht, in die dazugehörige regierungsrätliche Verordnung (VPR, BR 150.200) oder auch in Vollzugsweisungen eingefügt werden. Dazu ist im GPR einmal nach Art. 30 ein neuer Abschnitt "2.4.a elektronische Stimmabgabe" einzufügen (Art. 30a - 30e). Weiter ist das neue Anmeldeverfahren für Majorzwahlen an der Urne in den bisherigen Abschnitt 2.2.a über das Anmeldeverfahren und die stille Wahl der Regionalgerichte zu integrieren (Art. 19a - 19 j). Die verbleibenden

Bestimmungen zur stillen Wahl der Regionalgerichte sind in den neuen Abschnitt "2.2.b Stille Wahl der Mitglieder der Regionalgerichte" zu überführen (Art. 19k - 19m). Schliesslich sind die Bestimmungen zum Geltungsbereich des GPR (Art. 1), zum Termin von zweiten Wahlgängen (Art. 18) sowie zur Stimmabgabe (Art. 25 und Art. 26a) anzupassen bzw. zu ergänzen. Über die Integration weniger wichtiger Bestimmungen ins VPR oder alternativ in Vollzugsweisungen lässt sich erst nach Beschaffung des E-Voting-Systems Genaueres sagen, weil der Regelungsbedarf auf dieser nachgeordneten Rechtsetzungsstufe erst dann abschliessend beurteilt werden kann.

4.2.3 *Regelungsinhalte in der Übersicht*

Für die Einführung von E-Voting sind konkret nachfolgende Punkte gesetzlich zu regeln:

- **Erweiterung sachlicher Geltungsbereich des GPR:** → Art. 1 E-GPR
 - Teilweiser Einbezug der regionalen und kommunalen Urnengänge

- **Zweite Wahlgänge:** → Art. 18 E-GPR
 - Verlängerung der Frist für die Durchführung von zweiten Wahlgängen

- **Form der Stimmabgabe:** → Art. 25, 26a und 30a E-GPR
 - Elektronische Stimmabgabe als dritte gleichwertige Stimmabgabeform
 - Voraussetzungen für Zulassung der elektronischen Stimmabgabe
 - Ermächtigung der Regierung zur Vornahme von örtlichen, zeitlichen und sachlichen Eingrenzungen

- **An-/Abmeldeverfahren für E-Voting:** → Art. 30c E-GPR
 - Einschränkung der elektronischen Stimmabgabe auf für E-Voting angemeldete Stimmberechtigte
 - Ausschliessliche elektronische Zustellung der Wahl- und Abstimmungsunterlagen an E-Voter/innen; in Übergangsphase Zustellung der Stimmrechtsausweise noch in Papierform per Briefpost (papierarmes E-Voting)

- **Anmeldeverfahren für Majorzwahlen an der Urne:**
 - Art. 19a – 19j E-GPR
 - Grundsatz (Behördenwahlen auf kantonaler, regionaler und kommunaler Ebene)
 - Aufforderung Einreichung Wahlvorschläge
 - Wahlvorschläge
 - Unterzeichnungsquoren
 - Einreichungstermin und – stelle
 - Bereinigung der Wahlvorschläge
 - Rückzug des Wahlvorschlags
 - Veröffentlichung der Kandidierenden
 - Zweiter Wahlgang
 - Ersatzwahlen

- **Stille Wahl der Mitglieder der Regionalgerichte:**
 - Art. 19k - 19m E-GPR
 - Umfang
 - Verfahren
 - Zustandekommen

- **Verpflichtung von Regionen und Gemeinden mit Urnenabstimmung bei regionalen und kommunalen Urnengängen, die gleichzeitig mit eidgenössischen oder kantonalen stattfinden, die elektronische Stimmabgabe zu ermöglichen:** → Art. 30b Abs. 1 E-GPR

- **Festlegung der Termine für regionale und kommunale E-Voting-Urnengänge:** → Art. 30b Abs. 2 E-GPR

- **Ungültigkeitsgründe bei der elektronischen Stimmabgabe:**
 - Art. 30d E-GPR

- **Unabhängige Überprüfung Resultatermittlung:** → Art. 30e E-GPR
 - Grundsatz und Regelungsdelegation an Regierung

Auf der Stufe Regierungsverordnung, teilweise auch in Vollzugsweisungen, sind in Konkretisierung der neuen gesetzlichen Bestimmungen oder auch ergänzend dazu folgende Punkte zu regeln:

- ***Stimmregisterführungspflicht der Gemeinden***
 - Form, Inhalt, Datentransfer etc.

- ***An-/Abmeldeverfahren für E-Voting***
 - Verfahren (Ablauf, Zuständigkeiten, Kostentragung)

- ***Blankoabstimmungstermine für E-Voting***
 - Termine für zusätzliche E-Voting-Urnengänge

- ***Stimmrechtsausweise für E-Voting***
 - Produktion (Druckerei), Versand, Kostentragung etc.

- ***Einlieferung regionaler oder kommunaler Vorlagen in E-Voting-System***
 - Zuständigkeiten und Verfahren

- ***Verhinderung doppelter Stimmabgaben***
 - Verfahren Stimmrechtsprüfung (Ablauf, Zuständigkeiten, Kostentragung)

- ***Unabhängige Überprüfung Entschlüsselung/Resultatermittlung***
 - Gremium, Aufgaben, Verfahren

4.2.4 Inkrafttreten

Sofern die vorne skizzierten Vorgehensschritte und Termine eingehalten werden können (vgl. Ziffer 2.2, S. 9 ff.), ist beabsichtigt, dass die Regierung die neuen Bestimmungen auf 1. Januar 2020 in Kraft setzt, aber ihre Geltung in Anwendung von Art. 30a Abs. 2 E-GPR fürs Jahr 2020 auf die Pilotgemeinden beschränkt. Das hat zur Folge, dass die Stimmberechtigten dieser Gemeinden ab 1. Januar 2020 bei Urnengängen auf allen staatlichen Ebenen, also auch bei kommunalen Urnengängen und Wahlen, ihre Stimme elektronisch abgeben können, wenn sie sich als E-Voter/in haben registrieren lassen. Die elektronische Stimmabgabe ist

für diese Stimmberechtigten auch bei den Regionalgerichtswahlen 2020 möglich, sofern es in der Region, der ihre Gemeinde angehört, nicht zu einer stillen Wahl kommt. Kommt es zu einer offenen Wahl sind jedoch die elektronisch Stimmenden in der Auswahl auf die angemeldeten Kandidaten oder Kandidatinnen beschränkt. Wer eine freie Auswahl wünscht, muss deshalb für diesen Urnengang auf E-Voting verzichten.

Auf 1. Januar 2021 sollen dann die neuen Bestimmungen integral und für alle Gemeinden zur Anwendung gelangen. Ab diesem Zeitpunkt ist E-Voting für alle Urnengänge auf allen Staatsebenen möglich. So namentlich erstmals für die Erneuerungswahlen der Regierung und des Grossen Rats im Jahre 2022 und dann für die Nationalratswahlen im Jahre 2023.

4.3 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

Siehe synoptische Darstellung des Vernehmlassungsentwurfs im Anhang