



Mutmassliche Unterschriftenfälschungen bei Volksbegehren: Vorgehen und Massnahmen der Bundeskanzlei seit 2019

Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates

vom 2. April 2026

Das Wichtigste in Kürze

Die direktdemokratischen Mittel der Volksinitiative und des Referendums spielen eine zentrale Rolle im politischen System der Schweiz. Sie werden als Möglichkeit der Themensetzung bzw. Korrektur von Behördenentscheiden rege genutzt. Im Selbstverständnis der politischen Schweiz gelten sie als Ausdruck der direkten Einflussnahme des Stimmvolks als Souverän auf Entscheide des Parlaments und anderer Behörden.

Als Voraussetzung eines Volksentscheids muss eine Initiative bzw. ein Referendum die von der Bundesverfassung festgelegte Anzahl gültiger Unterschriften erreichen. Die Initiativ- und Referendumskomitees reichen die Unterschriften für ihre Volksbegehren bei der Bundeskanzlei ein, nachdem sie durch die Gemeinden überprüft wurden. Die Bundeskanzlei ist auf Bundesebene die zuständige Fachbehörde für die Gewährleistung der Volksrechte. Sie prüft die Unterschriften und stellt im Anschluss das Zustandekommen der Volksinitiative bzw. des Referendums fest.

Seit Anfang 2019 erhielt die Bundeskanzlei vermehrt Meldungen über mutmasslich gefälschte Unterschriften für eidgenössische Volksinitiativen. Nachdem es sich zunächst um vereinzelte Meldungen handelte, deuteten seit Anfang 2024 Art und Umfang der Verdachtsfälle auf systematische Missbräuche hin. Gemäss Bundeskanzlei lagen aber zu keiner Zeit belastbare Indizien dafür vor, dass dadurch die Initiativen nicht die notwendige Anzahl an gültigen Unterschriften aufwiesen.

Vor diesem Hintergrund beschloss die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates im September 2024, den Umgang der Bundeskanzlei mit diesen Verdachtsmeldungen zu untersuchen. Sie befasste sich mit der Geschäftsführung der Bundeskanzlei infolge der eingetroffenen Verdachtsmeldungen. Einerseits interessierte sie sich für die internen Abläufe, andererseits aber auch für die öffentliche Kommunikation sowie auch für die von der Bundeskanzlei ergriffenen Massnahmen zur besseren Feststellung bzw. Verhinderung von Unterschriftenfälschungen (u.a. Informationsaustausch und Sensibilisierung von Gemeinden und Komitees, verstärkte Kontrollen der eingereichten Unterschriften, runder Tisch und Erarbeitung eines Verhaltenskodexes).

Nicht zufriedenstellend war der Umstand, dass die Thematik erst durch Medienberichterstattung auf die politische Agenda gelangte. Aus Sicht der Kommission wäre eine frühere und aktive Kommunikation der Bundeskanzlei angemessen gewesen. Die Kommission kann allerdings auch die Zurückhaltung der Bundeskanzlei zum Schutz der laufenden Strafverfahren nachvollziehen.

Als mangelhaft beurteilt die Kommission die politische Sensibilität der Bundeskanzlei für die Thematik. Die Bundeskanzlei erkannte Letztere erst aufgrund der Medienberichterstattung. Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, künftig dafür zu sorgen, dass die Bundeskanzlei wesentliche Entwicklungen in Bereichen, welche für das Vertrauen der Öffentlichkeit in die politischen Institutionen von Bedeutung sind bzw. werden könnten, frühzeitig als solche erkennt und in ihr Risikomanagement aufnimmt.

Die bisherige Praxis der BK (bis Oktober 2025), Unterschriften in den sog. «Familienfällen» in der Regel als gültig zu erklären, war aus Sicht der GPK-S nicht rechtmässig. Aus dieser Sicht nimmt die Kommission die Anpassung der Weisungen zur Stimmrechtsbescheinigung im Oktober 2025 und die dadurch bewirkte Praxisände-

rung bei der Behandlung von Einträgen von Vorname und Name von gleicher Hand positiv zur Kenntnis. Die Praxisänderung erfolgte als Massnahme zur besseren Erkennung von Fälschungen. Während die Bundeskanzlei vorher in gewissen Fällen auch Unterschriften als gültig erklärt hatte, bei denen Vorname und Name trotz entsprechender gesetzlicher Vorgabe nicht eigenhändig eingetragen worden waren, hielt sie sich nach der Praxisänderung an den Wortlaut der Gesetzesbestimmung. Die Kommission ist allerdings der Meinung, dass die Bundeskanzlei der Öffentlichkeit und den Komitees diese Praxisänderung gemäss dem Grundsatz von Treu und Glauben frühzeitig hätte ankünden müssen.

Positiv beurteilt die Kommission die weiteren Massnahmen, die die Bundeskanzlei im Nachgang an die Medienberichterstattung vom September 2024 getroffen hat: Sie kommt zum Schluss, dass die ergriffenen Massnahmen grundsätzlich zweckmässig sind. Ihre Wirksamkeit wird naturgemäss erst nach einer gewissen Zeit beurteilt werden können. Wichtig ist aus Sicht der Kommission neben der Zweckmässig- und Wirksamkeit der Massnahmen insbesondere auch, dass diese nicht zu unverhältnismässigem Aufwand seitens der Komitees und der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner führen. Der Zugang zu den Volksrechten muss niederschwellig bleiben.

Bericht

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

100 000 Stimmberechtigte können mittels Volksinitiative eine Teilrevision der Bundesverfassung verlangen.¹ Weiter können 50 000 Stimmberechtigte verlangen, dass vom Parlament beschlossene Bundesgesetze sowie gewisse weitere Erlasse dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden.² Die hierfür gesammelten Unterschriften sind in beiden Fällen der Bundeskanzlei (BK) einzureichen.³ Vor der Einreichung bescheinigen die Wohnsitzgemeinden das Stimmrecht der unterzeichnenden Personen.⁴

Seit Anfang 2019 gingen bei der BK vermehrt Meldungen von Gemeinden über mutmasslich gefälschte Unterschriften für eidgenössische Volksinitiativen ein. Betroffen war zunächst nur der Kanton Waadt. 2023 kamen auch Meldungen über Unregelmässigkeiten aus anderen Kantonen dazu. Nachdem es sich zunächst um vereinzelt Meldungen handelte, deuteten seit Anfang 2024 Art und Umfang der Verdachtsfälle auf systematische Missbräuche hin. Gemäss BK lagen aber zu keiner Zeit belastbare Indizien dafür vor, dass Initiativen unrechtmässig zustande gekommen wären.

Recherchen von Journalisten gaben Anlass zu medialer Berichterstattung Anfang September 2024. Die BK nahm unmittelbar darauf schriftlich Stellung zu dieser Berichterstattung. In der Folge wurde die Thematik in der Öffentlichkeit breit diskutiert. Am 6. September 2024 beschloss die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S), den Umgang der BK mit diesen Meldungen zu analysieren. Die Kommission fasste diesen Beschluss im Bewusstsein der zentralen Rolle der Volksrechte im politischen System der Schweiz. Sie können diese Rolle nur einnehmen, solange das Stimmvolk darauf vertraut, dass die vorgeschriebenen Verfahren eingehalten werden. Missbräuche können die Glaubwürdigkeit des Systems in Frage stellen, wenn sie nicht rechtzeitig entdeckt und geahndet werden.

1.2 Gegenstand der Untersuchung

Die Untersuchung hat die Tätigkeiten der BK im Zusammenhang mit den mutmasslichen Fälschungen von Unterschriften zum Gegenstand. Untersucht wurden namentlich die Massnahmen zur Erkennung bzw. Verhinderung gefälschter Unterschriften, welche die BK ergriff, seitdem sie 2019 die ersten Meldungen über mutmassliche Fälschungen erhalten hatte.

¹ Art. 139 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; [SR 101](#))

² Art. 141 Abs. 1 BV

³ Art. 59a BPR und Art. 71 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR; [SR 161.1](#))

⁴ Art. 62 BPR. Das kantonale Recht kann auch eine andere Amtsstelle als die Gemeinden als für diese Aufgabe zuständig bezeichnen. Dies ist nur im Kanton Genf der Fall, wo die Zuständigkeit beim Kanton selber liegt.

Gemäss ihrem auf die parlamentarische Oberaufsicht beschränkten Auftrag befasste sich die GPK-S hingegen nicht mit allfälligen Gesetzesänderungen. Solche wurden mittels verschiedener parlamentarischer Vorstösse zur Diskussion gebracht und liegen im Zuständigkeitsbereich der Staatspolitischen Kommissionen von Nationalrat (SPK-N) und Ständerat (SPK-S).

1.3 Vorgehen der GPK-S

Die GPK-S beauftragte am 6. September 2024 ihre Subkommission EJPD/BK⁵, zu untersuchen, ob und wie die BK ihre Aufgabe im Zusammenhang mit den mutmasslichen Fälschungen von Unterschriften wahrgenommen hat.

Die Subkommission liess sich im Oktober 2024 schriftlich und mündlich von der BK über die Entwicklungen seit 2019 und die von der BK ergriffenen Massnahmen informieren.⁶ Im Februar 2025 beschloss sie zudem, zur Beurteilung der Wirksamkeit der getroffenen Massnahmen einen von der BK angekündeten Bericht zum Stand der Massnahmen abzuwarten. Nachdem sie diesen Bericht⁷ erhalten hatte, nahm die Subkommission ihre Arbeiten im August 2025 mit einer zweiten Anhörung der BK⁸ wieder auf.

Die Subkommission verabschiedete im Oktober 2025 einen Entwurf des vorliegenden Berichts und konsultierte dazu die BK und die Bundesanwaltschaft (BA). Nach weiteren Abklärungen und einer erneuten Anhörung der BK verabschiedete die Subkommission Anfang März 2026 Ergänzungen des Berichtsentwurfs und konsultierte zu diesen die BK.

Die GPK-S verabschiedete am 2. April 2026 den vorliegenden Bericht und beschloss, diesen zu veröffentlichen und dem Bundesrat zur Stellungnahme zu unterbreiten.

2 Rechtliche Grundlagen und Zuständigkeiten

Gemäss Artikel 66 und 72 BPR ist es Aufgabe der BK, festzustellen, ob ein Referendum bzw. eine Volksinitiative (im Folgenden «Volksbegehren») zustande gekommen ist. Vorgängig hat die BK zu prüfen, ob das Volksbegehren die vorgeschriebene Zahl gültiger Unterschriften aufweist. Dazu prüft sie gemäss Artikel 21 der Verordnung über die politischen Rechte (VPR)⁹ namentlich, ob die eingereichten Unterschriften-

⁵ Die Subkommission setzte sich zu diesem Zeitpunkt zusammen aus den Ständerätinnen Céline Vara und Heidi Z'graggen sowie den Ständeraten Carlo Sommaruga (Präsident), Josef Dittli und Pirmin Schwander. Anfang Juni 2025 übernahm Ständerat Fabien Fivaz den Sitz von Céline Vara.

⁶ Anhörung des Bundeskanzlers Viktor Rossi und der Leiterin der Sektion Politische Rechte der BK vom 17. Oktober 2024

⁷ Bericht der BK vom 4. Juni 2025 «Stand der Massnahmen zur Stärkung der Integrität von Unterschriftensammlungen für eidgenössische Volksbegehren» zu Händen der Staatspolitischen Kommission des Ständerates (im Folgenden «Bericht BK»)

⁸ Anhörung des Bundeskanzlers Viktor Rossi und eines Juristen der Sektion Politische Rechte der BK vom 21. August 2025

⁹ Verordnung vom 24. Mai 1978 über die politischen Rechte (VPR; [SR 161.11](#))

listen den gesetzlichen Anforderungen entsprechen und ob die Stimmrechtsbescheinigung ordnungsgemäss vorliegt. Ungültig sind insbesondere Unterschriften von Personen, deren Stimmrecht nicht bescheinigt worden ist (Art. 66 Abs. 2 Bst. b und Art. 72 Abs. 2 Bst. b BPR). Innerhalb der BK ist für diese Arbeiten die Sektion Politische Rechte zuständig. Die Sektion ist direkt dem Bundeskanzler unterstellt.

Für die Stimmrechtsbescheinigung sind derweil die dafür vom kantonalen Recht bezeichneten Amtsstellen zuständig (Art. 62 Abs. 1 i.V.m. Art. 70 BPR). In der Regel sind dies die Gemeinden.¹⁰ Gemäss Artikel 62 Absatz 2 BPR sind sie verpflichtet, zu kontrollieren, ob die Unterzeichner von eidgenössischen Volksbegehren tatsächlich stimmberechtigt sind. Bestehen bei Unterschriften Zweifel an der Echtheit, ist die Gemeinde – gestützt auf Artikel 63 Absatz 1 und Artikel 61 BPR – im Einzelfall gehalten, Nachforschungen zu betreiben, also beispielsweise bei einer Person nachzufragen, ob sie tatsächlich unterschrieben hat.¹¹

Die Aufsicht über die korrekte Erfüllung dieser Aufgaben durch die Gemeinden liegt in erster Linie beim jeweiligen Kanton. Die Aufsicht der BK über die Gemeinden beschränkt sich darauf, zu prüfen, ob Letztere das Stimmrecht der Unterzeichneten korrekt bescheinigt haben.¹²

Im Zusammenhang mit der Thematik der Eintragung von Vorname und Name von gleicher Hand ist zudem auf Artikel 61 Absatz 1 BPR hinzuweisen. Gemäss dieser Bestimmung müssen Vorname, Name und Unterschrift eigenhändig in die Unterschriftenliste eingetragen werden.

3 Feststellungen

3.1 Entwicklungen und Massnahmen der Bundeskanzlei zwischen 2019 und August 2024

Die GPK-S erachtet für den Zeitraum zwischen 2019 und August 2024 die folgenden Entwicklungen und Massnahmen der BK als wesentlich:¹³

- *Anfang 2019* berichteten mehrere Gemeinden dem Kanton Waadt von mutmasslichen Unterschriftenfälschungen.¹⁴ Der Kanton informierte daraufhin die bei der BK zuständige Sektion Politische Rechte. Betroffen waren rund 30 Unterschriften.

¹⁰ Nur der Kanton Genf nimmt die Stimmrechtsbescheinigungen selbst vor.

¹¹ Anhörung BK vom 21. August 2025, S. 2

¹² Anhörung BK vom 21. August 2025, S. 2

¹³ Die Angaben stützen sich grundsätzlich auf Auskünfte der BK (vgl. Aktennotiz der BK «Chronologie Unregelmässigkeiten bei Unterschriftensammlungen seit 2019 (Stand 26. September 2024)» zu Händen der Subkommission, Protokoll Anhörung der BK vom 17. Oktober 2024, S. 5, und Notiz BK vom 24. Oktober 2025 im Rahmen der Verwaltungskonsultation).

¹⁴ Aussagen des Leiters der Abteilung Gemeinden und politische Rechte des Kantons Waadt zitiert im Artikel im Tages-Anzeiger vom 3. September 2024 «Die gekaufte Demokratie» (S. 2) und im Artikel in 24 heures vom 3. September 2024 «C'est une attaque contre la démocratie» (S. 2)

- Die Sektion Politische Rechte thematisierte diese Meldungen an einem von ihr organisierten Treffen *Anfang 2020* mit Wahl- und Abstimmungsleitenden der französischsprachigen Kantone.
- Weitere – allerdings immer noch punktuelle – Hinweise auf Verdachtsfälle im Kanton Waadt gingen ab *September 2022* bei der BK ein.
- Im *Oktober 2022* reichte die Sektion Politische Rechte bei der BA eine Strafanzeige gegen Unbekannt wegen 34 mutmasslich gefälschter Unterschriften von Volksinitiativen ein (Verstoss gegen Art. 282 Strafgesetzbuch [StGB]¹⁵). Die mutmasslichen Fälschungen wurden von den Waadtländer Gemeinden Blonay-Saint-Légier, Bourg-en-Lavaux, Vallorbe, Sainte-Croix, Vevey, Gland und Prilly entdeckt. Auch das Komitee der Volksinitiative «Für eine zivilstandsunabhängige Individualbesteuerung (Steuergerechtigkeitsinitiative)» wandte sich betreffend ihr von der Gemeinde Prilly gemeldete Verdachtsfälle bei der Sektion Politische Rechte. Vorgängig hatte die Leiterin der Sektion Politische Rechte den damaligen Bundeskanzler über die geplante Strafanzeige informiert.
- *Anfang 2023* bestätigte die Medienstelle der BK auf Anfrage von SRF das Bestehen von Verdachtsfällen und laufenden Strafverfahren.
- Im *Juni 2023* lud die Sektion Politische Rechte die französischsprachigen Kantone ein, zusätzliche Massnahmen zu treffen. Sie bot auch ihre Unterstützung an.
- Im *Juli 2023* ergänzte die Sektion Politische Rechte ihre Strafanzeige mit 22 mutmasslich gefälschten Unterschriften. Die mutmasslichen Fälschungen wurden von den Waadtländer Gemeinden Etagnières, Savigny, Gingins, Cosier-sur-Vevey, Grens und Saint-Cergue entdeckt. Zwischen August und Oktober 2023 meldete der Kanton Waadt der Sektion Politische Rechte 50 mutmasslich gefälschte Unterschriften.
- Im *November 2023* ergänzte die Sektion Politische Rechte ihre Strafanzeige ein zweites Mal, dies um 34 mutmasslich gefälschte Unterschriften. Die mutmasslichen Fälschungen wurden von den Waadtländer Gemeinden Jongny, Sainte-Croix, Veytaux und Montreux entdeckt.
- Zwischen *Januar und September 2024* erhielt die Sektion Politische Rechte von Gemeinden Hinweise auf auffällige Unterschriftenlisten aus den Kantonen Bern, Freiburg, Waadt, Wallis und Zürich.
- *Anfang 2024* verstärkte die Sektion Politische Rechte die Kontrollen der eingereichten Unterschriften für Volksbegehren, zu denen die BK von Kantonen und Gemeinden Verdachtsmeldungen erhalten hat. Dabei wurden nicht nur wie bis anhin die bescheinigten Unterschriften kontrolliert, sondern auch die von den Gemeinden für ungültig erklärten Unterschriften geprüft. Die BK beschränkte sich dabei bis im August 2024 auf die Kantone, aus denen die Meldungen stammten.¹⁶

¹⁵ Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; [SR 311.0](#))

¹⁶ Bericht BK, S. 7

- Wegen der Häufung von Hinweisen auf mutmassliche Fälschungen und Unregelmässigkeiten beschloss die Sektion Politische Rechte im *Juli 2024*, eine zweite Strafanzeige einzureichen.
- Am *19. August 2024* informierte die Sektion Politische Rechte den seit Anfang 2024 amtierenden Bundeskanzler über die Thematik.¹⁷ Ein Tag später fand ein Hintergrundgespräch der BK mit Journalisten von Tamedia zur Thematik statt. Die Journalisten hatten die BK am 16. August 2024 in der Sache kontaktiert.

3.2 **Entwicklungen und Massnahmen der Bundeskanzlei zwischen September 2024 und März 2026**

Nachdem der Tages-Anzeiger und 24 heures am 3. September 2024 über «umfangreiche Fälschungen beim Sammeln von Unterschriften für Initiativen und Referenden» berichtet hatten¹⁸, erhielt die Thematik in der politischen und der öffentlichen Debatte viel Raum. Die BK ergriff rasch zusätzliche Massnahmen.¹⁹

- Am *3. September 2024* informierte der Bundeskanzler den Bundesrat mittels Informationsnotiz über die Verdachtsfälle sowie ihre Strafanzeige und Sensibilisierungsmassnahmen bei Kantonen, Gemeinden und Komitees. Er hielt fest, dass glaubwürdige Anhaltspunkte fehlten, dass über Vorlagen abgestimmt worden wäre, die nicht rechtmässig zustande gekommen waren.²⁰ Gleichzeitig äusserte sich die BK in einer publizierten Stellungnahme zum Artikel des Tages-Anzeigers.²¹
- Am *6. September 2024* wurde die Sektion Politische Rechte über eine Strafanzeige des Präsidiums eines Initiativkomitees informiert. Gemäss Strafanzeige haben gewisse Organisationen Unterschriften ohne Auftrag gesammelt und Komitees zu deren Kauf gedrängt. Der Bundeskanzler informierte die Komitees von Volksbegehren, welche sich am 10. September 2024 im Unterschriftenstadium befanden, über diese spezifische Problematik und bot die Unterstützung der BK an.²² Gleichentags kommunizierte sie mittels

¹⁷ Protokoll Anhörung BK vom 21. August 2025, S. 3

¹⁸ Artikel im Tages-Anzeiger vom 3. September 2024 «Die gekaufte Demokratie»; Artikel in 24 heures vom 3. September 2024 «C'est une attaque contre la démocratie»

¹⁹ Die folgende Chronologie stützt sich wiederum grundsätzlich auf Angaben der BK (vgl. Aktennotiz der BK «Chronologie Unregelmässigkeiten bei Unterschriftensammlungen seit 2019 (Stand 26. September 2024)» zu Händen der Subkommission, Protokoll Anhörung der BK vom 17. Oktober 2024, S. 5, und Notiz BK vom 24. Oktober 2025 im Rahmen der Verwaltungskonsultation).

²⁰ Informationsnotiz der BK vom 3. September 2024 an den Bundesrat «Mutmasslich strafrechtlich relevantes Verhalten im Zusammenhang mit Unterschriftensammlungen bei eidgenössischen Volksinitiativen und fakultativen Referenden»

²¹ Stellungnahme der Bundeskanzlei zum Artikel «Die gekaufte Demokratie» des Tages-Anzeigers vom 3. September 2024 (abrufbar unter www.bk.admin.ch > Dokumentation > Stellungnahmen)

²² Brief der BK vom 10. September 2024

Medienmitteilung über diese Entwicklung.²³ Die Präsidien von GPK und SPK wurden darüber (und fortan fortlaufend) mittels E-Mail des Bundeskanzlers informiert.²⁴

- Am 12. *September 2024* informierte der Bundeskanzler den Bundesrat mittels Aussprachepapier über den Stand der Entwicklung und das weitere Vorgehen der BK. Er brachte dem Bundesrat insbesondere zur Kenntnis, dass die BK ab sofort sämtliche eingereichten Unterschriftenlisten zusätzlich prüfen werde, um sie auf Auffälligkeiten und Muster zu untersuchen. Die Kontrolle erfolge neu im 4-Augen-Prinzip. Weiter legte er dem Bundesrat dar, warum er eine Nachkontrolle von Unterschriften für Volksinitiativen, deren Zustandekommen sie bereits festgestellt hatte, nicht für zielführend hielt. Der Bundeskanzler begründete diese Haltung mit dem Zeitbedarf für solche Nachkontrollen. Diese hätten gemäss ihm dazu geführt, dass die für die Behandlung von Volksinitiativen durch Bundesrat und Parlament gesetzlich festgelegten Fristen²⁵ nicht hätten eingehalten werden können.²⁶ Der Bundesrat nahm am 13. *September 2024* vom Aussprachepapier Kenntnis. Gleichentags informierte der Bundeskanzler an einer Medienkonferenz über den Stand und insbesondere darüber, dass keine Nachkontrollen vorgesehen seien.²⁷
- Ebenfalls am 13. *September 2024* traf sich die von der BK zwecks Einrichtung eines Monitorings einberufene Arbeitsgruppe erstmals. Vertreten waren Vertretungen mehrerer Kantone sowie der Gemeinde- und der Städteverband. Die Arbeiten führten zur Einführung einer Online-Anwendung, über welche Gemeinden seither Verdachtsfälle einfach und rasch der BK melden können.²⁸
- Am 25. *September 2024* reichte die Sektion Politische Rechte ihre zweite Strafanzeige bei der BA ein. Es ging bei dieser um rund 950 mutmasslich gefälschte Unterschriften.²⁹ Die mutmasslichen Fälschungen wurden von den Gemeinden Zürich, Bern, Merzlingen (BE), Bassins (VD), Grandson (VD), einer Privatperson sowie der BK entdeckt.
- Am 26. *September 2024* fand auf Einladung der BK das erste Treffen mit Vertreterinnen und Vertretern der Eidgenössischen Technischen Hoch-

²³ Medienmitteilung der BK vom 10. *September 2024* «Bundeskanzlei informiert Initiativkomitees über missbräuchliches Unterschriftensammeln»

²⁴ E-Mail des Bundeskanzlers vom 10. *September 2024* an die Präsidien der GPK und der SPK

²⁵ Art. 97 und 100 des Parlamentsgesetzes vom 13. *Dezember 2002* (ParlG; **SR 171.10**)

²⁶ Aussprachepapier der BK vom 12. *September 2024* «Mutmassliche Unregelmässigkeiten bei eidgenössischen Volksbegehren. Stand der Dinge und weiteres Vorgehen (12.9.2024)»

²⁷ Vgl. auch die Medienmitteilung des Bundesrates vom 13. *September 2024* «Missbräuchliche Unterschriftensammlungen: Nachkontrollen und Sistierungen hängiger Initiativen sind nicht vorgesehen»

²⁸ E-Mail des Bundeskanzlers vom 17. *November 2024* an die Präsidien der GPK und der SPK

²⁹ Medienmitteilung der BK vom 25. *September 2024* «Missbräuchliche Unterschriftensammlungen: Bundeskanzlei hat Strafanzeige eingereicht»; E-Mail des Bundeskanzlers vom 25. *September 2024* an die Präsidien der GPK und der SPK

schule Zürich (ETHZ) statt. Ziel der Zusammenarbeit ist die Klärung eines allfälligen Einsatzes von künstlicher Intelligenz zur Prüfung von Unterschriften. Später wurde der Kreis auf weitere Fachrichtungen und Institutionen ausgeweitet.³⁰

- Am 30. Oktober 2024 tagte auf Einladung der BK erstmals der Runde Tisch «Integrität von Unterschriftensammlungen» mit rund 30 Vertreterinnen und Vertreter von Initiativkomitees, Sammelorganisationen, Parteien, Interessenverbänden und Behörden. Ziel des Runden Tisches ist die gemeinsame Entwicklung eines Verhaltenskodexes, auf den sich Komitees, aber auch Sammelorganisationen, verpflichten und berufen können.³¹ Schon bald zeigte sich, dass die diesbezüglichen Meinungen der Teilnehmenden stark auseinander gingen; einige Akteure haben sich deshalb aus dem Prozess zurückgezogen.³² Der Bundeskanzler bezeichnete gegenüber der GPK-S die Arbeiten des Runden Tisches «aufgrund der stark divergierenden Ansichten und Vorstellungen der verschiedenen Akteure» als «schwierig und aufwändig».³³
- Im 4. Quartal 2024 (wie auch im 1. Quartal 2025) bewegten sich die im Rahmen des Monitorings gemeldeten mutmasslich gefälschten Unterschriften gemäss Bundeskanzler in einem «markant geringeren Umfang» als dies noch im 3. Quartal 2024 der Fall war.³⁴
- Ende 2024 erkannte die Sektion Politische Rechte bei der Auszählung der bei ihr eingereichten und von den Gemeinden bzw. dem Kanton Genf bescheinigten Unterschriften zu einer Volksinitiative einen ungewöhnlich hohen Anteil ungültiger Unterschriften. Gemäss eigenen Angaben hatte zuvor bereits der Kanton Genf vergleichsweise viele Unterschriften für ungültig erklärt und dies der BK gemeldet.³⁵
- Am 27. Januar 2025 reichte die Sektion Politische Rechte die dritte Strafanzeige bei der BA ein. Bei dieser ging es um rund 21 000 mutmasslich gefälschte Unterschriften. Die mutmasslichen Fälschungen wurden von den Gemeinden Meilen (ZH), Sarmenstorf (AG), La-Chaux-de-Fonds (NE), Worb (BE), dem Kanton Genf sowie der BK entdeckt. Gemäss BK stammte

³⁰ E-Mail des Bundeskanzlers vom 27. März 2025 an die Präsidien der GPK und der SPK

³¹ Medienmitteilung der BK vom 30. Oktober 2024 «Auftakt zum Runden Tisch «Integrität von Unterschriftensammlungen» »

³² Vgl. Bericht BK (Fussnote 7), S. 11; vgl. auch den Artikel im Tages-Anzeiger vom 12. Dezember 2024 «Bauernverband und SP verlassen den runden Tisch», gemäss dem SP und Bauernverband nicht mehr am Runden Tisch teilnehmen. Gemäss Zeitungsartikel wurde dies damit begründet, dass «seitens der Bundeskanzlei keine Bereitschaft vorhanden war, gemeinsam mit den Teilnehmenden griffige und verbindliche Massnahmen auszuloten.»

³³ E-Mail des Bundeskanzlers vom 28. Januar 2025 an die Präsidien von GPK und SPK

³⁴ E-Mail des Bundeskanzlers an das Sekretariat der GPK vom 17. Februar 2025

³⁵ Vgl. Artikel im Tages-Anzeiger vom 28. Dezember 2024 «Kontrolleure stossen auf Spur zu mutmasslichem Fälscherring», Artikel in 24 heures vom 30. Dezember 2024 «Des contrôleurs tombent sur la piste de faussaires»; Verfügung der BK vom 19. Dezember 2024 über das Zustandekommen der Volksinitiative «Ja zur medizinischen Versorgungssicherheit» (BBl 2024 3177)

der «überwiegende Teil» dieser Unterschriften aus dem 3. Quartal 2024 und wurde bereits von den Gemeinden für ungültig erklärt.³⁶

- Am 14. März 2025 nannte die Sektion Politische Rechte den Gemeinden die Namen einer Organisation sowie einer natürlichen Person, welche gemäss Monitoring (siehe oben) Unterschriften ohne Auftrag der Initiativkomitees sammelten. Die Sektion Politische Rechte bat die Gemeinden, ihr von diesen beiden Absendern eingereichte Unterschriften zu melden, damit sie diese prüfen kann.³⁷ Mit Schreiben vom 19. März 2025 informierte die Sektion Politische Rechte die Komitees von Initiativen im Sammelstadium über die Unterschriftensammlungen ohne Auftrag, bot erneut ihre Unterstützung an und bat um Meldung allfällig festgestellter Unregelmässigkeiten.
- Am 25. März 2025 unterrichtete der Bundeskanzler den Bundesrat mittels Informationsnotiz über den Stand ihrer laufenden Tätigkeiten, so insbesondere über das Meldungsmonitoring, die Kontakte mit den zuständigen Stellen in Kantonen und Gemeinden, den Runden Tisch und den geplanten Verhaltenskodex sowie den Austausch mit der Wissenschaft.³⁸
- Am 30. April 2025 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament einen Entwurf zur Revision des BPR.³⁹ Dieser enthält auch eine gesetzliche Grundlage für die Durchführung von Versuchen der elektronischen Unterschriftensammlung (sog. «E-Collecting»)⁴⁰ Gemäss Bundesrat kann der Einsatz eines zuverlässigen elektronischen Mittels zur Identifizierung dem Fälschen von Unterschriften zuvorkommen.⁴¹ Auch seitens Parlament wird E-Collecting als Mittel zur Verhinderung von Missbrauch gefordert.⁴²
- Am 1. Mai 2025 reichte die Sektion Politische Rechte ihre vierte Strafanzeige bei der BA ein. Bei dieser ging es um rund 300 mutmasslich gefälschte Unterschriften, welche von den Gemeinden für ungültig erklärt und der BK im Rahmen des Monitorings gemeldet worden waren.⁴³
- Am 4. Juni 2025 legte die BK in einem Bericht zu Händen der SPK-S⁴⁴ ihre bisher ergriffenen Massnahmen sowie jeweils ein Zwischenfazit und einen

³⁶ Medienmitteilung der BK vom 28. Januar 2025 «Integrität Unterschriftensammlungen: Bundeskanzlei reicht Strafanzeige ein» und E-Mail des Bundeskanzlers vom 28. Januar 2025 an die Präsidien von GPK und SPK

³⁷ E-Mail der Sektion Politische Rechte der BK an die Kantone vom 14. März 2025; E-Mail des Bundeskanzlers vom 27. März 2025 an die Präsidien von GPK und SPK

³⁸ Informationsnotiz der BK vom 25. März 2025 «Integrität Unterschriftensammlung für eidgenössische Volksbegehren; aktueller Stand»

³⁹ Entwurf des Bundesrates vom 30. April 2025 zur Änderung des BPR (BBl 2025 1581)

⁴⁰ Art. 84a E-BPR

⁴¹ Bericht des Bundesrates vom 20. November 2024 «Elektronische Unterschriftensammlung für eidgenössische Volksbegehren (E-Collecting)» in Erfüllung des Postulates 21.3607 Staatspolitische Kommission NR vom 27. Juni 2021, S. 23

⁴² Vgl. dazu etwa die gleichlautenden Motionen 24.3851 Mühlemann und 24.4006 Gysin Greta «Rasche Einführung der digitalen Unterschriftensammlung»

⁴³ E-Mail des Bundeskanzlers vom 1. Mai 2025 an die Präsidien von GPK und SPK und Medienmitteilung der BK vom 1. Mai 2025 «Integrität Unterschriftensammlungen: Bundeskanzlei reicht vierte Strafanzeige ein»

⁴⁴ Vgl. Fussnote 7

Ausblick dazu dar. Gleichzeitig informierte der Bundeskanzler den Bundesrat mittels Informationsnotiz über den Bericht.⁴⁵ Im Bericht zieht die BK eine grundsätzlich positive Zwischenbilanz. So hätten externe Expertinnen bzw. Experten die Wirksamkeit der verstärkten Kontrollen der Sektion Politische Rechte bestätigt.⁴⁶ Diese schulten zudem Mitarbeitende der Sektion in der Erkennung von Auffälligkeiten, möglichen Fälschungen und mit Robotern erstellten Unterschriften.⁴⁷ Auch das Monitoring funktioniere gut.⁴⁸ Die Sektion Politische Rechte werde sämtliche Massnahmen bis auf Weiteres weiterführen und deren Wirksamkeit laufend prüfen.⁴⁹

- Am 10. Juni 2025 eröffnete die BK die öffentliche Konsultation zum vom oben genannten Runden Tisch vorbereiteten Entwurf zu einem Verhaltenskodex für Unterschriftensammlungen für eidgenössische Volksbegehren. Die Konsultation dauerte bis am 5. September 2025.⁵⁰
- Mit Schreiben vom 21. Juli 2025⁵¹ erinnerte die Sektion Politische Rechte die Komitees an die rechtliche Vorgabe von Artikel 61 Absatz 1 BPR, wonach Vorname, Name und Unterschrift eigenhändig in die Unterschriftenliste eingetragen werden müssen. Sie bat die Komitees, die sammelnden Personen entsprechend zu instruieren.
- Am 7. Oktober 2025 publizierte die BK auf ihrer Website die dritte Auflage⁵² ihrer Weisungen zur Stimmrechtsbescheinigung (sog. «Vademecum») und stellte sie den Kantonen zu Händen der Gemeinden zu. Die neue Weisung galt ab sofort.⁵³ Die BK hatte die Schweizerische Staatschreiberkonferenz (SSK)⁵⁴ und den Verband Schweizerischer Einwohnerdienste (VSED) bei der Erarbeitung der Änderung der Weisungen einbezogen⁵⁵.

Gegenüber der vorherigen Fassung der Weisungen wurde im Wesentlichen ergänzt, dass alle Einträge (Namen, Vornamen und Unterschrift) auf Unterschriftenlisten, die offensichtlich von gleicher Hand stammen, grundsätz-

45 Informationsnotiz der BK vom 4. Juni 2025 «Bericht der Bundeskanzlei vom 4. Juni 2025 an die SPK-S zum Stand der Massnahmen zur Stärkung der Integrität von Unterschriftensammlungen für eidgenössische Volksbegehren»

46 S. 7 Bericht BK

47 S. 8 Bericht BK

48 S. 6, 10 und 22f. Bericht BK

49 S. 14 Bericht BK

50 Medienmitteilung der BK vom 10. Juni 2025 «Öffentliche Konsultation zum Verhaltenskodex Unterschriftensammlungen»

51 abrufbar unter www.bk.admin.ch > Politische Rechte > Volksinitiativen > Dokumente

52 Vademecum «Stimmrechtsbescheinigung», 3. Auflage, Oktober 2025, abrufbar unter www.bk.admin.ch > Politische Rechte > Volksinitiativen > Dokumente

53 Protokoll Anhörung BK vom 23. Februar 2026, S. 3

54 Die SSK umfasst die Staatskanzlerinnen und -kanzler der 26 Kantone, die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler, Vizekanzlerinnen und -kanzler des Bundes sowie den Sekretär/die Sekretärin der Liechtensteinischen Regierung. Die SSK ist ein politisches Koordinationsorgan, das die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen fördert, Synergien zwischen dem Bund und den Kantonen bei Dossiers, welche die Tätigkeiten der Staatskanzleien berühren, schafft und den gegenseitigen Informationsaustausch erleichtert. (www.cce-ssk.ch)

55 S. 13 Bericht BK

lich für ungültig zu erklären sind.⁵⁶ Gemäss der ergänzten Weisung kann aber eine Unterschrift bescheinigt werden, wenn davon ausgegangen werden kann, dass zumindest ein Eintrag tatsächlich eigenhändig ist (z. B. wenn eine Person die Unterschriftenliste für sich selbst sowie für ihre Familienmitglieder ausgefüllt hat; sog. «Familienfall»).

Die BK begründete die Anpassung der Weisung damit, dass Fälschungen einfacher seien, wenn mit Ausnahme der Unterschrift alle Angaben von fremder Hand eingetragen werden. Sie habe sich darum «entschieden, sich dafür einzusetzen, dass die Gemeinden bei der Bescheinigung einheitlich und im Sinne der rechtlichen Vorgaben vorgehen».⁵⁷

- Mit Schreiben vom *10. November 2025*⁵⁸ informierte die Sektion Politische Rechte aufgrund von Nachfragen verschiedener Komitees zu den angepassten Weisungen alle sammelnden Komitees über die Anpassung der Weisungen. Weiter publizierte die BK am *12. November 2025* das Dokument «Bescheinigung von Unterschriften ohne eigenhändigen Eintrag von Name und Vornamen»⁵⁹, welches über die Anpassung der Weisungen informiert.
- Am *2. Dezember 2025* informierte die BK den Bundesrat erneut über den Stand ihrer Massnahmen. Sie teilte zudem mit, dass sie seit Anfang November über das Meldungsmonitoring keine bestätigten Verdachtsmeldungen von den Gemeinden mehr erhalten habe und auch im Rahmen ihrer Kontrollen weniger Unterschriften wegen eines möglichen Verdachtsmoments aussortieren musste. Die BK erwarte, dass die Anzahl mutmasslich gefälschter Unterschriften weiter tief bleibt.⁶⁰
- Am *3. Dezember 2025* reichte die BK ihre fünfte Strafanzeige bei der BA ein. Diese umfasste rund 9500 mutmasslich gefälschte Unterschriften. Mit dieser Strafanzeige hat die BK die mutmasslich gefälschten Unterschriften aller bislang bei der BK eingereichten Volksbegehren den Strafverfolgungsbehörden übergeben.⁶¹
- Am *27. Januar 2026* führten die BA und das Bundesamt für Polizei (fedpol) im Rahmen der Verfahren wegen mutmasslichen Unterschriftenfälschungen mehrere Hausdurchsuchungen bei Organisationen durch, die gegen Bezahlung Unterschriften sammeln.⁶²

⁵⁶ S. 13 der Weisungen

⁵⁷ Dokument «Bescheinigung von Unterschriften ohne eigenhändigen Eintrag von Name und Vornamen», abrufbar unter www.bk.admin.ch > Politische Rechte > Volksinitiativen > Dokumente

⁵⁸ abrufbar unter www.bk.admin.ch > Politische Rechte > Volksinitiativen > Dokumente

⁵⁹ abrufbar unter www.bk.admin.ch > Politische Rechte > Volksinitiativen > Dokumente

⁶⁰ Informationsnotiz der BK vom *2. Dezember 2025* an den Bundesrat «Einreichung der fünften Strafanzeige der Bundeskanzlei wegen Wahlfälschung und Stand der Massnahmen zur Stärkung der Integrität der Unterschriftensammlungen für eidgenössische Volksbegehren»

⁶¹ Medienmitteilung der BK vom *3. Dezember 2025* «Integrität Unterschriftensammlungen: Bundeskanzlei reicht fünfte Strafanzeige ein»

⁶² Medienmitteilung der BA vom *28. Januar 2026* «Mehrere Hausdurchsuchungen und Vernehmungen im Rahmen von Verfahren wegen mutmasslichen Unterschriftenfälschungen»

- Am 12. Februar 2026 schloss der Bundeskanzler den im Herbst 2024 eingeleiteten Austausch mit der Wissenschaft ab, der zur Wahrung der Integrität von Unterschriftensammlungen beitragen sollte.⁶³
- Am 26. März 2026 lancierte der Bundeskanzler den oben genannten Verhaltenskodex für Unterschriftensammlungen zu eidgenössischen Volksbegehren. Diesem können seither Initiativ- und Referendumskomitees, Sammelorganisationen, Parteien, Interessenverbände und weitere Akteurinnen und Akteure von Unterschriftensammlungen beitreten. Die BK kommunizierte gleichzeitig, dass die Fälle von mutmasslich gefälschten Unterschriften seit Herbst 2024 deutlich zurückgingen. Zuletzt seien ihr über das Meldungsmonitoring nur noch vereinzelt Verdachtsfälle gemeldet worden und sie sei auch im Rahmen ihrer eigenen Kontrollen kaum mehr auf Verdachtsfälle gestossen.⁶⁴

4 Beurteilung der GPK-S

4.1 Massnahmen der Bundeskanzlei zur Erkennung und Verhinderung von Unterschriftenfälschungen

Grundsätzlich weist die Kommission auf die Feststellung der BK hin, dass die Anzahl der Verdachtsfälle lange tief war, ab dem ersten Halbjahr 2024 stark anstieg und danach wieder abnahm. So betrafen die Meldungen von Gemeinden an die BK über mutmasslich gefälschte Unterschriften 2019 rund 30 Unterschriften. Anfang 2020 gab es Hinweise auf mögliche Unregelmässigkeiten, die jedoch nicht zu konkreten Meldungen an die BK führten. 2021 wurden der BK von Gemeinden keine mutmasslich gefälschten Unterschriften gemeldet. 2022 wurden der BK von den Gemeinden insgesamt rund 100 mutmasslich gefälschte Unterschriften gemeldet, 2023 rund 75 Unterschriften. 2024 wurden der BK von Gemeinden, ab November 2024 mittels dem von der BK neu eingerichteten Meldungsmonitoring, und einer Einzelperson insgesamt rund 850 mutmasslich gefälschte Unterschriften gemeldet. Gleichzeitig stellte die BK rund 31 890 Unterschriften als mutmasslich gefälscht fest.⁶⁵ 2025 wurden der BK bis im September 3007 verdächtige Unterschriften gemeldet. Gleichzeitig stellte sie 5044 Unterschriften als mutmasslich gefälscht fest.⁶⁶ Dabei ist die Aussage der BK zu betonen, dass zu keiner Zeit belastbare Indizien dafür vorlagen, dass ein Volksbegehren unrechtmässig zustande gekommen wäre.⁶⁷

Der Umfang des Massnahmendispositivs der BK erfuhr eine entsprechende Entwicklung. Diese Anpassung an die Lage ist im Sinne der Verhältnismässigkeit und einem risikoorientierten Ressourceneinsatz aus Sicht der GPK-S zu begrüssen.

⁶³ [Medienmitteilung](#) der BK vom 12. Februar 2026 «Integrität von Unterschriftensammlungen: Bundeskanzler trifft Forschende zum Austausch»

⁶⁴ [Medienmitteilung](#) der BK vom 26. März 2026 «Integrität von Unterschriftensammlungen: Lancierung des Verhaltenskodex»

⁶⁵ E-Mail der BK an das Sekretariat der GPK vom 29. Oktober 2025

⁶⁶ Notiz BK vom 24. Oktober 2025 im Rahmen der Verwaltungskonsultation

⁶⁷ E-Mail des Bundeskanzlers an das Sekretariat der GPK vom 17. Februar 2025

4.1.1 **Massnahmen zwischen 2019 und August 2024**

Die Kommission stellt fest, dass die BK aktiv wurde, nachdem sie Anfang 2019 von Gemeinden Hinweise auf Unregelmässigkeiten erhalten hatte, welche das übliche Ausmass überschritten. Bis zum August 2024 reagierte die BK dabei mit verstärkter Sensibilisierung und der Einreichung einer Strafanzeige auf die Verdachtsmeldungen (vgl. Kap. 3.1). Die Sensibilisierung erfolgte im Rahmen verschiedener Austausche mit betroffenen Kantonen, Gemeinden und Komitees. Die Sektion Politische Rechte bot betroffenen Kantonen Begleitung und Beratung an. Diese Massnahmen waren aus Sicht der GPK-S zweckmässig. Angesichts des bis Ende 2023 örtlich und mengenmässig beschränkten Umfangs der Unregelmässigkeiten scheinen sie der Kommission verhältnismässig.

Anfang 2024 verstärkte die BK die Kontrollen der eingereichten Unterschriften. Die Verstärkung bestand darin, dass nicht nur wie bis anhin die bescheinigten Unterschriften kontrolliert, sondern auch die von den Gemeinden für ungültig erklärten Unterschriften geprüft wurden.⁶⁸ Die BK beschränkte sich dabei auf Volksbegehren, zu denen die BK von Kantonen und Gemeinden Verdachtsmeldungen erhalten hatte. Verstärkt kontrolliert wurden auch nur Unterschriften aus jenen Kantonen, aus denen die Meldungen stammten (vgl. Kap. 3.1). Auch diese Massnahme und ihre Einschränkung ist nachvollziehbar.

4.1.2 **Massnahmen zwischen September 2024 und März 2026**

Seit September 2024 weitete die BK ihr Instrumentarium wesentlich aus (vgl. Kap. 3.2). Aus Sicht der GPK-S verfolgt die BK dabei einen sehr breiten Ansatz. Sie schöpft(e) den unter geltendem Recht bestehenden Handlungsspielraum aus. Den Verzicht auf eine Nachkontrolle von eingereichten und bereits für gültig erklärten Unterschriften hat die BK mit dem Zeitbedarf für eine solche Nachkontrolle und die daraus folgende Verzögerung bei der Behandlung der betroffenen Volksinitiativen begründet. Diese Begründung kann die Kommission nachvollziehen.

Die ergriffenen Massnahmen, mit welchen gefälschte Unterschriften künftig verhindert bzw. zuverlässiger erkannt werden sollen, sind aus Sicht der GPK-S grundsätzlich zweckmässig. Ihre Wirksamkeit wird aber erst nach einer gewissen Zeit beurteilt werden können.

Empfehlung 1 Konsequente und rasche Umsetzung der Massnahmen

Die Kommission lädt den Bundesrat ein, dafür zu sorgen, dass die Bundeskanzlei die eingeleiteten Massnahmen konsequent und zeitnah umsetzt sowie laufend prüft, ob sie weiterhin angemessen sind oder ob es weitere Massnahmen braucht.

⁶⁸ Bericht BK, S. 7

Die bisherige Praxis der BK (bis Oktober 2025), Unterschriften in den sog. «Familienfällen»⁶⁹ in der Regel als gültig zu erklären⁷⁰, war aus Sicht der GPK-S nicht rechtmässig. Aus dieser Sicht nimmt die Kommission die Anpassung der Weisungen zur Stimmrechtsbescheinigung im Oktober 2025 (vgl. Kap. 3.2) und die dadurch bewirkte Praxisänderung bei der Behandlung von Einträgen von Vorname und Name von gleicher Hand positiv zur Kenntnis. Auch wenn die Kommission Verständnis für den von der BK als Begründung angeführten Grundsatz «im Zweifel für die Volksrechte» hat, widerspricht die Praxis dem klaren Wortlaut von Artikel 61 Absatz 1 BPR. Der Zweck der Vorschrift, wonach Vorname und Name eigenhändig einzutragen sind, ist es denn gerade auch, Unregelmässigkeiten vorzubeugen.⁷¹ Um Unterschriften trotz Einträgen von gleicher Hand rechtmässig gültig erklären zu können (bspw. in den sog. «Familienfällen»), müsste das BPR angepasst werden.⁷²

Die GPK-S erachtet es als wichtig, dass in den «Familienfällen» eine Unterschrift bescheinigt bzw. als gültig erklärt wird. Wenn die Gemeinde bzw. die BK zum Schluss kommt, dass ein «Familienfall» vorliegt, gibt es aus Sicht der Kommission rechtlich keinen Grund, diese eine Unterschrift nicht zu berücksichtigen. Gegenüber der Kommission hat der Bundeskanzler denn auch klar zum Ausdruck gebracht, dass in diesen Fällen eine Unterschrift zu bescheinigen ist.⁷³ Vor diesem Hintergrund kann die Kommission nicht nachvollziehen, weshalb die ergänzte Weisung mit ihrer «kann»-Bestimmung den bescheinigenden Stellen das Ermessen überlässt, die eine Unterschrift zu bescheinigen oder nicht.

Empfehlung 2 Bescheinigung einer Unterschrift bei «Familienfällen»

Die Kommission fordert den Bundesrat auf, sicherzustellen, dass die bescheinigenden Stellen *eine* Unterschrift bescheinigen, wenn sie im Fall von Einträgen von Vornamen und Namen von gleicher Hand davon ausgehen, dass zumindest ein Eintrag tatsächlich eigenhändig ist (sog. «Familienfall»). Das Gleiche gilt für die BK bei der Kontrolle bzw. Gültigerklärung.

4.1.3 Allgemeine Bemerkungen zu den Massnahmen

Aus Sicht der Kommission ist der Ansatz der BK, zunächst auf das geltende Recht gestützte und damit rasch realisierbare Lösungen zu suchen, zielführender als bereits Gesetzesänderungen in die Wege zu leiten. Falls sich die heutigen gesetzlichen Möglichkeiten aber als unzureichend erweisen sollten, um einen genügenden Schutz vor Fälschungen sicherzustellen, sind gesetzliche Änderungen ins Auge zu fassen, so wie

⁶⁹ Die BK verwendet den Begriff des «Familienfalls» für den Fall, dass ein Mitglied eines Haushalts für alle anderen Mitglieder Vornamen und Namen in eine Unterschriftenliste einträgt, diese aber ihre Unterschrift eigenhändig eintragen.

⁷⁰ Protokoll Anhörung BK vom 23. Februar 2026, S. 2

⁷¹ AB 2014 S 472, Votum SR Eggerszegi-Obrist (Berichterstatlerin der SPK-S)

⁷² Dabei ist zu beachten, dass das Gesetz für schreibunfähige Stimmberechtigte bereits heute eine Ausnahme vorsieht (Art. 61 Abs. 1^{bis} BPR).

⁷³ Protokoll Anhörung BK vom 23. Februar 2026, S. 7

das die BK vorsieht⁷⁴. Der Nationalrat hat den Bundesrat auch beauftragt, bis spätestens Ende 2026 in einem Bericht umfassend die Massnahmen aufzuzeigen, welche die Sicherheit bei Unterschriftensammlungen von Referenden und Initiativen erhöhen können.⁷⁵

Die Kommission stimmt mit der BK darin überein, dass die ergriffenen Massnahmen weiterzuerfolgen und je nach Entwicklung der Praxis bzw. der Technologien anzupassen sind. In diesem Sinne sind auch die Arbeiten des Bundesrates zur elektronischen Unterschriftensammlung (E-Collecting) zu begrüssen und die von ihm vorgeschlagene gesetzliche Grundlage für Versuche (vgl. Kap. 3.2) zu unterstützen. Das Vertrauen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in die Datensicherheit wird entscheidend sein für den Erfolg neuer technologischer Möglichkeiten. Ihr ist eine wesentliche Bedeutung zuzumessen.

Die GPK-S teilt auch die vom Bundeskanzler mit Recht immer wieder geäusserte Auffassung, dass die Wahrnehmung der Volksrechte niederschwellig bleiben soll. Die Massnahmen dürfen nicht zu unverhältnismässigem Aufwand seitens der Komitees und der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner führen und damit die Wahrnehmung dieser Volksrechte beeinträchtigen.

Unter dem Aspekt der Rechtmässigkeit ist auf die Artikel 66 und 72 BPR hinzuweisen, welche die BK mit der Feststellung des Zustandekommens von Volksbegehren beauftragen. Dies setzt Kontrollen der Unterschriften voraus bzw. bei Bedarf auch verstärkte Kontrollen. Auch die anderen Massnahmen dienen dem Schutz der Volksrechte und entsprechen damit dem Sinn und Geist des BPR.

4.2 Information der Öffentlichkeit und des Parlaments

Die BK informierte die Öffentlichkeit und das Parlament erst aktiv, nachdem die Medien breit über die Thematik berichtet hatten. Dies erweckte den Eindruck, dass die BK die Thematik erst unter dem Druck von Medien, Parlament und Öffentlichkeit ernsthaft angegangen ist. Ob dies tatsächlich so war, ist in der Aussenwahrnehmung zweitrangig. Um das Vertrauen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in die Institutionen der direkten Demokratie zu erhalten, ist es entscheidend, dass Erstere den zuständigen Behörden, den Abläufen und Kontrollmechanismen vertrauen. Aus Sicht der Kommission wäre deshalb eine frühere Kommunikation (zumindest gegenüber dem Parlament) angemessen gewesen.

Der Bundeskanzler begründete gegenüber der Kommission die Zurückhaltung in der Kommunikation damit, dass die BA aufgrund der Strafanzeigen eine solche gefordert hatte.⁷⁶ Die BA hat die BK gebeten, die erste Strafanzeige wegen des Untersuchungsgeheimnisses und im Hinblick auf geplante Hausdurchsuchungen nicht öffentlich bekannt zu geben. Die Forderung ist im Interesse möglichst ungestörter Ermittlungen

⁷⁴ Bericht BK, S. 14

⁷⁵ Postulat 24.3853 «Massnahmen zur Sicherheit bei Unterschriftensammlungen» (Schläfli; vom Nationalrat am 20. Dezember 2024 angenommen)

⁷⁶ Protokoll Anhörung vom 21. August 2025, S. 5

berechtigt. Zu beachten ist auch, dass es grundsätzlich die Strafverfolgungsbehörden sind, welche die Öffentlichkeit ggf. zu einem hängigen Strafverfahren informieren.⁷⁷

Zudem ist auch darauf hinzuweisen, dass die Anzahl der der BK bekannten mutmasslich gefälschten Unterschriften bis Anfang 2024 relativ tief war, so dass diese abwägen musste zwischen dem öffentlichen Interesse an Transparenz und einer mit der Kommunikation verbundenen Schwächung des Vertrauens in die ordnungsgemässe Durchführung von Unterschriftensammlungen. Eine Kommunikation aufgrund relativ weniger Verdachtsfälle hätte als unverhältnismässig kritisiert werden können oder gar als Quelle unnötiger Unruhe und allgemeiner Verunsicherung, welche das Vertrauen in die Volksrechte beeinträchtigt.

Die GPK-S erachtet die Kommunikation der BK gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit seit September 2024 als zeitnah, aktiv und vertrauensbildend.

Vor diesem Hintergrund und aufgrund des Umstands, dass die BK die fehlende Kommunikation rückblickend selbst als Mangel erkannt hat⁷⁸, verzichtet die Kommission auf eine Empfehlung zur Kommunikation über die Thematik im Allgemeinen.

In einem spezifischen Punkt erachtet die GPK-S die Informationstätigkeit der BK in jüngerer Zeit allerdings als problematisch, konkret die Kommunikation zur im Oktober 2025 in Kraft getretenen Anpassung der Weisungen zur Stimmrechtsbescheinigung (vgl. Kap. 3.2). Vorgängig hatte die BK die Komitees zwar verschiedentlich auf die geltende gesetzliche Regelung hingewiesen. Sie hatte es aber unterlassen, sie frühzeitig vor deren Inkrafttreten über die Anpassung der Weisungen und die damit verbundene Praxisänderung zu informieren. Zudem wurde die Öffentlichkeit nicht aktiv informiert (bspw. mittels Medienmitteilung). Die aktive Information der Komitees erfolgte erst, nachdem verschiedene Komitees bei der BK nachgefragt hatten.

Auch wenn die bisherige Praxis nicht rechtmässig war (vgl. Kap. 4.1.2), durften Stimmberechtigte und Komitees darauf vertrauen, dass diese fortgeführt wird bzw. ihre Änderung frühzeitig angekündigt würde. Aus Sicht der Kommission hätte die BK darum die Anpassung der Weisungen und damit die Praxisänderung frühzeitig öffentlich ankünden müssen, um den Verfassungsgrundsatz von Treu und Glauben einzuhalten. Es ist allerdings auch darauf hinzuweisen, dass sich gemäss BK bei den nach der Praxisänderung ausgezählten vier Volksbegehren die Anzahl der aufgrund nicht eigenhändig eingetragener Vornamen und Namen nicht bescheinigten bzw. als ungültig erklärten Unterschriften lediglich im dreistelligen bzw. in einem Fall in einem tiefen vierstelligen Bereich bewegen. Gemäss den der Kommission vorliegenden Informationen ging es nur um einen sehr tiefen Anteil der jeweils für ein Volksbegehren eingereichten Unterschriften.⁷⁹

⁷⁷ Art. 74 der Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; [SR 312.0](#))

⁷⁸ Bericht BK, S. 8

⁷⁹ Protokoll Anhörung BK vom 23. Februar 2026, S. 3, und E-Mail der BK vom 25.3.2026. Zu beachten ist im Fall der Volksinitiative «Für gentechnikfreie Lebensmittel (Lebensmittelschutz-Initiative)», dass die vom Bundesrat am 20. März 2026 beschlossene Nachzählung zum Zeitpunkt der Verabschiedung des vorliegenden Berichts noch nicht erfolgt war. Die Nachzählung wurde praxisgemäss beschlossen, weil bei der Zählung der BK zwischen 95 000 und 101 000 gültige Unterschriften ermittelt worden waren (vgl. dazu die [Medienmitteilung](#) des Bundesrates vom 20. März 2026).

Empfehlung 3 Information über Praxisänderungen im Bereich der Volksrechte

Die Kommission empfiehlt dem Bundesrat, sicherzustellen, dass die Öffentlichkeit und die Initiativ- und Referendumskomitees frühzeitig von Praxisänderungen der BK im Bereich der Volksrechte bzw. von Änderungen von Weisungen, welche bei Gemeinden zu Praxisänderungen führen, erfahren.

4.3 Bundeskanzlei-interne Kommunikation

Als problematisch erachtet die GPK-S zudem die BK-interne Kommunikation. Der seit Anfang 2024 amtierende Bundeskanzler erfuhr erst gut sieben Monate nach der Amtsübernahme von der Thematik. Und dies auch erst am Tag, bevor dazu ein Hintergrundgespräch mit den Medien stattfand.⁸⁰ Dieser Umstand ist umso bemerkenswerter, als die zuständige Sektion Politische Rechte dem Bundeskanzler direkt unterstellt ist.

Die Kommission stellt vor diesem Hintergrund fest, dass die Information zu den gefälschten Unterschriften innerhalb der BK und auch in deren Geschäftsleitung nicht optimal floss. Sie ist überrascht, dass sich die Geschäftsleitung der BK bis im August 2024 nicht damit befasste und auch nicht informiert war. Die GPK-S erklärt sich die verzögerte Information des Bundeskanzlers mit einer mangelnden politischen Sensibilität für die Thematik seitens der informierten Sektionen. Der Schutz des laufenden Strafverfahrens kann den Verzicht auf eine aktive öffentliche Kommunikation erklären, aber nicht das Ausbleiben der BK-internen Kommunikation. Da es sich um rein bundeskanzleiinterne Abläufe handelt, verzichtet die Kommission auf eine Empfehlung an den Bundesrat. Gleichzeitig gibt sie ihrer Erwartung Ausdruck, dass bundeskanzleiintern sichergestellt wird, dass relevante Informationen frühzeitig fliessen.

Im Kontext der Informationsvermittlung kritisiert die Kommission auch die unterbliebene Information über die Thematik im Rahmen der Amtsübergabe vom ehemaligen zum heutigen Bundeskanzler Ende 2023. Die GPK-S verweist in diesem Zusammenhang auf ähnliche Erkenntnisse aus anderen Untersuchungen⁸¹.

⁸⁰ Aktennotiz der BK «Chronologie Unregelmässigkeiten bei Unterschriftensammlungen seit 2019 (Stand 26. September 2024)» zu Händen der Subkommission (S. 13); Protokoll Anhörung der BK vom 21. August 2025 (S. 3)

⁸¹ Empfehlung Nr. 14 der Parlamentarischen Untersuchungskommission «Geschäftsführung der Behörden – CS-Notfusion» (Bericht vom 17. Dezember 2024; [BBl 2025 515](#), S. 569f.); Empfehlung 8 der Finanzkommissionen und der GPK beider Räte im Bericht vom 21. November 2014 «Informatikprojekt INSIEME der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV)» ([BBl 2015 6377](#), hier 6535f.)

4.4 Risikomanagement

Die Chronologie der Ereignisse zeigt, dass die BK das Risiko einer (insbesondere auch medialen) Ausweitung der Problematik nicht im Rahmen ihres Risikomanagements verfolgte. Andernfalls hätte der Bundeskanzler von der Thematik gewusst.

Aus Sicht der Kommission besteht dabei neben dem – zumindest theoretisch bestehenden – Risiko, dass ein Referendum bzw. eine Volksinitiative tatsächlich aufgrund gefälschter Unterschriften zustande kommen könnte, auch ein Risiko auf Ebene der Reputation. Beide Risiken wären aus Sicht der Kommission spätestens ab 2019 zu führen gewesen. Es ist für die Kommission deshalb unverständlich, dass die BK (der damalige Bundeskanzler, die damalige Geschäftsleitung und auch die zuständige Sektion) dieses Risiko nicht zumindest im internen Risikomanagement der BK geführt haben.

Empfehlung 4 Risikomanagement

Die Kommission lädt den Bundesrat ein, dafür zu sorgen, dass die Bundeskanzlei wesentliche Entwicklungen in Bereichen, welche für das Vertrauen der Öffentlichkeit in die politischen Institutionen von Bedeutung sind bzw. werden könnten, frühzeitig als solche erkannt und in das Risikomanagement der BK aufnimmt. Durch dessen Behandlung auf Stufe der Geschäftsleitung kann eine angemessene Information der BK-Leitung sichergestellt werden. So können auch Massnahmen rechtzeitig vorbereitet und kommuniziert werden.

5 Schlussfolgerungen und weiteres Vorgehen

Die Bedeutung der direkten Demokratie in der Schweiz geht über ihre Funktion als Mechanismus der Entscheidungsfindung hinaus. Sie wird als identitätsstiftendes Merkmal des Schweizer Staatswesens betrachtet und als eine Errungenschaft, welche das schweizerische politische System von jenem anderer Staaten abhebt. Entsprechend sensibel reagieren Medien, Bevölkerung und Politik im Fall von potentiellen Gefährdungen der direkten Demokratie. Dies haben die Reaktionen im September und Oktober 2024 auf die Medienberichte zu mutmasslichen Unterschriftenfälschungen eindrücklich gezeigt.

Die BK als zuständige Behörde für die Gewährleistung der Volksrechte auf eidgenössischer Ebene spielt in diesem Zusammenhang eine zentrale Rolle. Sie gerät in den Fokus bzw. in die Kritik im Fall von Zweifeln an der Glaubwürdigkeit der Anwendung der Volksrechte. Auch dies haben die Reaktionen im Herbst 2024 aufgezeigt.

Entsprechend ist es aus Sicht der Kommission von grosser Bedeutung, dass sich die BK ihrer Rolle und Wahrnehmung in der Öffentlichkeit bewusst ist. Das entschiedene Vorgehen und die aktive Kommunikation der BK seit September 2024 zeugen von solchem Bewusstsein und haben massgeblich zur Stärkung des Vertrauens beigetragen. Die ergriffenen Massnahmen erscheinen der GPK-S grundsätzlich als zweckmässig, auch wenn ihre Wirksamkeit erst später beurteilt werden kann.

Die Kommission hält das Vorgehen der BK für richtig, zunächst die unter geltendem Recht möglichen Massnahmen umzusetzen und deren Wirksamkeit zu überprüfen, bevor Gesetzesänderungen ins Auge gefasst werden. Die GPK-S unterstützt in diesem Zusammenhang auch die Haltung des Bundeskanzlers, wonach die Nutzung der direktdemokratischen Mittel niederschwellig bleiben soll.

Wie die Kommission im vorliegenden Bericht allerdings auch aufgezeigt hat, war das Vorgehen der BK bzw. innerhalb der BK nicht immer zweckmässig. Hier besteht Handlungsbedarf im Sinne der von der GPK-S formulierten Empfehlungen.

Die GPK-S ersucht den Bundesrat, zu den Feststellungen und Empfehlungen dieses Berichts bis Ende Juni 2026 Stellung zu nehmen und der Kommission mitzuteilen, mit welchen Massnahmen und bis wann er die Empfehlungen umsetzen will.

2. April 2026

Im Namen der Geschäftsprüfungs-
kommission des Ständerates

Die Präsidentin:
Maya Graf

Die Sekretärin:
Ursina Jud Huwiler

Der Präsident der Subkommission EJPB/BK:
Carlo Sommaruga

Der Sekretär der Subkommission EJPB/BK:
Nico Häusler

Abkürzungsverzeichnis

BA	Bundesanwaltschaft
BK	Bundeskanzlei
BPR	Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (SR 161.1)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerates
SPK	Staatspolitische Kommissionen von National- und Ständerat
SPK-S	Staatspolitische Kommission des Ständerates
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SRF	Schweizer Radio und Fernsehen
SSK	Schweizerische Staatsschreiberkonferenz
VPR	Verordnung vom 24. Mai 1978 über die politischen Rechte (SR 161.11)
VSED	Verband Schweizerischer Einwohnerdienste