



Bern, 20. November 2024

Elektronische Unterschriftensammlung für eidgenössische Volksbegehren (E-Collecting)

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 21.3607 Staatspolitische Kommission NR vom 27. Juni 2021

Inhaltsverzeichnis

1	AUSGANGSLAGE	4
1.1	Auftrag des Postulats	4
1.2	Inhalt und Struktur des Berichts	4
1.3	Bisherige Entwicklung auf Bundesebene	5
1.4	Die Praxis der Unterschriftensammlung nach geltendem Recht	7
1.4.1	Lancierung von Volksbegehren	7
1.4.2	Sammeln von Unterschriften	8
1.4.3	Stimmrechtsbescheinigung	9
1.4.4	Zustandekommen	10
1.4.5	Fokus: Aufwand bei Kantonen und Gemeinden	11
1.4.6	Feststellungen zum aktuellen Prozess	13
2	E-COLLECTING: RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE ZUSTÄNDIGKEITEN UND DIE TECHNISCHE AUSGESTALTUNG	15
2.1	Begriffsdefinition	15
2.2	Die elektronische Unterschrift	15
2.3	Integration als komplementärer Kanal zur papierbasierten Unterschriftensammlung	16
2.4	Durchgängig digitale Abwicklung der Abläufe	16
2.5	Benutzerfreundlichkeit für die Stimmberechtigten	17
2.6	Datenschutz	17
2.7	Vertrauenswürdigkeit und Sicherheit	17
2.8	E-Collecting in der Umsetzung	20
2.8.1	Perspektive der Stimmberechtigten	20
2.8.2	Perspektive der Komitees	20
2.8.3	Perspektive der Bescheinigungsstellen	21
2.8.4	Perspektive der Bundeskanzlei	22
2.8.5	Betriebsorganisation einer E-Collecting-Plattform	23
2.9	Fazit zu den technisch-organisatorischen Aspekten	23
3	DER (VERFASSUNGS-)RECHTLICHE RAHMEN FÜR E-COLLECTING	24
3.1	Verfassungsmässigkeit von E-Collecting	24
3.1.1	Fristen und Quoren als prozedural-institutionelle Vorgaben	24
3.1.2	Mögliche Beschränkungen von E-Collecting auf Bundesebene	25
3.2	Auswirkungen auf Gesetzesstufe	26
3.3	Fazit zum rechtlichen Rahmen von E-Collecting	28
4	MÖGLICHE STAATSPOLITISCHE AUSWIRKUNGEN VON E-COLLECTING	29
4.1	Bisherige Nutzung der direktdemokratischen Instrumente	29
4.2	Auswirkungen von E-Collecting auf die Nutzung und Funktionsweise der direktdemokratischen Instrumente	31
4.2.1	Lancierung von Volksbegehren	31

Elektronische Unterschriftensammlung für eidgenössische Volksbegehren (E-Collecting)

4.2.2	Auswirkungen auf den Meinungsbildungsprozess.....	32
4.2.3	Auswirkungen auf die gesellschaftliche und geografische Inklusion	33
4.2.4	Auswirkungen auf die politische Themensetzung.....	34
4.2.5	Auswirkungen auf die politischen Akteure	35
4.3	Fazit zu den staatspolitischen Auswirkungen: Mehr zustande gekommene Volksbegehren aufgrund von E-Collecting?	36
5	SCHLUSSBETRACHTUNGEN.....	38
	LITERATURVERZEICHNIS.....	41

1 Ausgangslage

1.1 Auftrag des Postulats

Am 21. September 2021 nahm der Nationalrat das Postulat 21.3607 seiner Staatspolitischen Kommission «Elektronisches Sammeln von Unterschriften für Initiativen und Referenden» an.¹ Es beauftragt den Bundesrat,

«einen Bericht zu erstellen zum Thema E-Collecting. Dabei sollen insbesondere die staatspolitischen Auswirkungen sowie die möglichen Folgen auf das politische System der Schweiz aufgezeigt werden. Dies unter anderem in Bezug auf die verfassungsmässig festgelegten Quoren und Fristen sowie die Unterschiede der Sammlung von Unterschriften im öffentlichen wie digitalen Raum.»

Die Einführung von E-Collecting sei nicht nur eine technische Frage, sondern habe auch Auswirkungen auf die direkte Demokratie. Bevor gesetzliche Grundlagen geschaffen werden, sei es entscheidend, dass insbesondere die möglichen staatspolitischen Folgen aufgezeigt und auch öffentlich diskutiert würden.

1.2 Inhalt und Struktur des Berichts

Der vorliegende Bericht geht von einer breiten Definition von E-Collecting aus (vgl. Kap. 2.1). Konkret wird angenommen, dass mit E-Collecting der heutige Sammelprozess von der Unterstützung einer Volksinitiative oder eines Referendums durch die Stimmberechtigten bis zur Einreichung und Auszählung der Unterschriften durchgängig digitalisiert wird. Gleichzeitig sollen der digitale und der papierbasierte Sammelkanal parallel geführt und wo möglich Synergien genutzt werden können.

Einleitend zeichnet der Bericht die bisherigen Entwicklungen im Bereich E-Collecting nach und es werden die zentralen Elemente des derzeitigen, papierbasierten Sammelprozesses dargestellt (Kap. 1.3 ff.). Darauf aufbauend werden die technischen und organisatorischen Rahmenbedingungen von E-Collecting beleuchtet (Kap. 2). Die Unterschriftensammlung für eidgenössische Volksbegehren beruht auf einer föderalen Aufgaben- und Kompetenzverteilung. Zur Darstellung des Ist-Zustandes und Beschreibung der Rahmenbedingungen für E-Collecting wurden denn auch die Kantone und ausgewählte Gemeinden in die Arbeiten einbezogen.

Die (verfassungs-)rechtlichen Erwägungen zu E-Collecting sind Gegenstand von Kapitel 3. Dabei werden die Verfassungsmässigkeit und die notwendigen Voraussetzungen auf gesetzlicher Ebene erörtert. Die Ausführungen stützen sich auf ein Rechtsgutachten² von Professor Lorenz Langer, Irina Lehner und Kristina Hoffet vom Zentrum für Demokratie in Aarau. Kapitel 4 befasst sich mit den möglichen staatspolitischen Folgen einer Einführung von E-Collecting. Dazu gehören unter anderem die Auswirkungen auf die Nutzung der Volksrechte und die politischen Akteurinnen und Akteure. Eine politikwissenschaftliche Studie³ von Professor Marc Bühlmann und Dr. Hans-Peter Schaub von Année Politique Suisse (Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern) hat diese Aspekte beleuchtet. Es ist darauf hinzuweisen, dass belastbare Aussagen zu den Folgen von E-Collecting aufgrund der Vielzahl der Akteurinnen und Akteure, der Komplexität der politischen Interaktionen und Wechselwirkungen sowie der Abhängigkeit von der technischen Ausgestaltung eines entsprechenden Systems kaum möglich sind. Das Schlusskapitel führt die zuvor erarbeiteten Perspektiven zum Thema E-Collecting zusammen (Kap. 5).

¹ AB 2021 N 1762; siehe auch <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20213607> (besucht am 08.07.2024)

² LANGER/LEHNER/HOFFET (2023). E-Collecting für eidgenössische Volksinitiativen und Referenden. Verfassungsrechtliche Implikationen. Rechtsgutachten zuhanden der Bundeskanzlei. Aarau: Zentrum für Demokratie Aarau

³ BÜHLMANN/SCHAUB (2023). Staatspolitische Auswirkungen von E-Collecting. Studie im Auftrag der Bundeskanzlei. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern

Die Analysen und Betrachtungen zu E-Collecting beschränken sich im Folgenden auf die direktdemokratischen Instrumente der Volksinitiative (Art. 138 und 139 Bundesverfassung⁴ [BV]) und des fakultativen (Volks-)Referendums (Art. 141 BV). Nicht berücksichtigt werden Petitionen (Art. 33 BV) und die Unterschriftensammlung für Wahlvorschläge bei Nationalratswahlen gemäss Artikel 24 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976⁵ über die politischen Rechte (BPR). Soweit im Bericht von Volksbegehren die Rede ist, beziehen sich die entsprechenden Aussagen in der Regel sowohl auf Volksinitiativen wie auch auf fakultative Referenden. Der Begriff Unterstützungsbekundung bezeichnet sowohl die in Papierform als auch die elektronisch vorgebrachte Unterstützung eines Volksbegehrens.

1.3 Bisherige Entwicklung auf Bundesebene

Der Bundesrat fasste sich 2002 im Bericht über *Vote électronique*⁶ erstmals vertieft mit der Digitalisierung der Ausübung der politischen Rechte im Allgemeinen und in diesem Zusammenhang auch mit der elektronischen Unterschriftensammlung für Volksinitiativen und Referenden. Der Bericht sieht «die elektronische Sammlung von digitalen Unterschriften, deren Prüfung und Zählung» (E-Collecting) als eine Etappe vor, die nach dem elektronischen Abstimmen und Wählen (E-Voting) realisiert werden soll.⁷ Auch die Folgeberichte zu *Vote électronique* sahen diesen stufenweisen Ansatz vor.^{8, 9} Dementsprechend konzentrierten sich die bisherigen Arbeiten auf das E-Voting, also die elektronische Stimmabgabe bei Abstimmungen und Wahlen. Für E-Collecting wurden in geringem Umfang konzeptionelle Vorarbeiten geleistet. Aus Ressourcengründen beschloss der Bundesrat 2017 die Arbeiten im Bereich E-Collecting vorerst nicht weiterzuführen.¹⁰

E-Collecting war bereits in der Vergangenheit punktuell Gegenstand von parlamentarischen Vorstössen. Die Motion 08.3908 Fehr Jacqueline «Stärkung der Demokratie durch E-Collecting» vom 18. Dezember 2008¹¹ verlangte die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen für Pilotversuche mit der elektronischen Unterschriftensammlung. E-Collecting sollte parallel zur elektronischen Stimmabgabe vorangetrieben werden. Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion mit Verweis auf die Etappierung der Arbeiten im Projekt *Vote électronique* und auf Umsetzungsprobleme. Der Vorstoss wurde abgeschrieben, da er nicht innerhalb von zwei Jahren behandelt wurde. Auch gemäss der Motion 18.3062 Grüter «Stärkung der Volksrechte. Unterschriftensammlung für Initiativen und Referenden im Internet» vom 5. März 2018¹² sollten die notwendigen Rechtsgrundlagen für E-Collecting geschaffen werden. Dabei hätte auch die Unterschriftensammlung über Touchscreens ermöglicht werden sollen. Der Bundesrat beantragte die Motion aufgrund von Sicherheitsbedenken und den unklaren Auswirkungen von E-Collecting auf das politische System zur Ablehnung. Die Motion wurde schliesslich zurückgezogen. Im sogenannten «Civic-Tech-Bericht» aus dem Jahr 2020¹³ nennt der Bundesrat verschiedene Herausforderungen technischer, organisatorischer sowie staatspolitischer Natur, die im Zusammenhang mit der Einführung eines elektronischen Sammelkanals stehen. Auch die Staatspolitische Kommission des Nationalrates hielt im Zuge von Anhörungen fest, dass sich im Zusammenhang mit E-Collecting neben technischen auch wichtige

⁴ SR 101

⁵ SR 161.1

⁶ Bericht des Bundesrates vom 9. Januar 2002 über den *Vote électronique*; Chancen, Risiken und Machbarkeit elektronischer Ausübung politischer Rechte (BBI 2002 645)

⁷ BBI 2002 673 f.

⁸ Bericht des Bundesrates vom 31. Mai 2006 über die Pilotprojekte zum *Vote électronique* (BBI 2006 5459)

⁹ Bericht des Bundesrates vom 14. Juni 2013 zu *Vote électronique*; Auswertung der Einführung von *Vote électronique* (2006-2012) und Grundlagen zur Weiterentwicklung (BBI 2013 5069)

¹⁰ Vgl. Medienmitteilung des Bundesrates vom 5. April 2017: <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-66273.html>; besucht am 08.07.2024)

¹¹ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20083908> (besucht am 08.07.2024)

¹² <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20183062> (besucht am 08.07.2024)

¹³ Bericht des Bundesrates vom 8. Mai 2020 in Erfüllung der Postulate 17.3149 Hausmann und 17.4017 Müller Damian: Civic Tech und Vereinfachung des Vernehmlassungsverfahrens: Entwicklungen und Massnahmen; <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/e-government/civictch.html> (besucht am 08.07.2024)

staatspolitische Fragen stellen.¹⁴ Zur Vertiefung dieser Fragen beschloss sie das Postulat 21.3607¹⁵, das diesem Bericht zugrunde liegt.

Vor dem Hintergrund von mutmasslichen Unterschriftenfälschungen und missbräuchlichen Sammelpraktiken¹⁶ sind im September 2024 mehrere Motionen eingereicht worden, die eine zeitnahe Einführung von E-Collecting auf Bundesebene verlangen. Gemäss den gleichlautenden Motionen 24.3851 Mühlemann und 24.4006 Gysin Greta «Rasche Einführung der digitalen Unterschriftensammlung» vom 12. September 2024¹⁷ respektive 25. September 2024¹⁸ sollen Unterschriftensammlungen künftig über digitale Kanäle stattfinden. Der Bundesrat soll die dazu nötigen Rechtsgrundlagen und technischen Voraussetzungen schaffen. Die am 18. September 2024 unter dem Titel «Pilotbetrieb für E-Collecting mit der E-ID Vertrauensinfrastruktur» eingereichten, gleichlautenden Motionen 24.3905 Michel Matthias¹⁹, 24.3907 Andrey²⁰, 24.3908 Blunschy²¹, 24.3909 Dobler²², 24.3910 Flach²³, 24.3911 Gugger²⁴ und 24.3912 Marti Min Li²⁵ verlangen einen eingegrenzten E-Collecting-Pilotbetrieb unter realen Bedingungen und auf der technischen Grundlage der E-ID-Vertrauensinfrastruktur. Die Umsetzung soll datensparsam, dezentral und quelloffen erfolgen. Ebenfalls soll die technische Umsetzung möglichst einfach, im Sinne eines minimal funktionsfähigen Produkts (Minimum viable product; MVP), gehalten werden. Die gewonnenen Erkenntnisse aus dem Pilotbetrieb sollen als Basis für eine allfällige Einführung von E-Collecting dienen.

Der Bundesrat empfiehlt die Motionen 24.3905 Michel Matthias, 24.3907 Andrey, 24.3908 Blunschy, 24.3909 Dobler, 24.3910 Flach, 24.3911 Gugger und 24.3912 Marti Min Li zur Annahme. Nach Auffassung des Bundesrates sollte in einem ersten Schritt ein Vorprojekt im Sinne des im vorliegenden Bericht dargelegten Vorgehens (vgl. Kap. 5) gestartet werden, in dessen Rahmen namentlich die zentralen Fragestellungen (vgl. Kap. 2-5) behandelt werden. Er hat die Bundeskanzlei dementsprechend mit dem Vorprojekt beauftragt. Die in diesen Motionen genannten Vorstellungen über die Ausgestaltung von E-Collecting gilt es im Rahmen des Vorprojekts in geeigneter Form zu berücksichtigen. Die Motionen 24.3851 Mühlemann und 24.4006 Gysin beantragt der Bundesrat zur Ablehnung, weil diese eine definitive Einführung von E-Collecting vorsehen, ohne die Möglichkeit eines begrenzten Betriebs und des Weiterbestehens der Unterschriftensammlung auf Papier einzuschliessen. Für den Fall einer Annahme im Erstrat hat der Bundesrat in seiner Stellungnahme aber einen Abänderungsantrag zur Motion angekündigt, so dass der Bundesrat mit der Durchführung des oben erwähnten Vorprojekts beauftragt werden könnte.

In mehreren Kantonen wurden – teilweise in Erfüllung politischer Vorstösse – ebenfalls Abklärungen im Bereich E-Collecting getroffen.²⁶ Die meisten Kantone haben sich dabei zumindest vorläufig für eine

¹⁴ Medienmitteilung der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 28. Mai 2021: <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-spk-n-2021-05-28.aspx> (besucht am 08.07.2024)

¹⁵ AB 2021 N 1762; siehe auch <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20213607> (besucht am 08.07.2024)

¹⁶ Siehe z.B. Medienmitteilung der Bundeskanzlei vom 10.09.2024: <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-102407.html> (besucht am 30.09.2024)

¹⁷ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20243851> (besucht am 30.09.2024)

¹⁸ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20244006> (besucht am 30.09.2024)

¹⁹ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20243905> (besucht am 30.09.2024)

²⁰ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20243907> (besucht am 30.09.2024)

²¹ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20243908> (besucht am 30.09.2024)

²² <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20243909> (besucht am 30.09.2024)

²³ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20243910> (besucht am 30.09.2024)

²⁴ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20243911> (besucht am 30.09.2024)

²⁵ <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20243912> (besucht am 30.09.2024)

²⁶ Bspw. ZH, BE, OW, BS, BL, SH, GE

abwartende Haltung ausgesprochen, so beispielsweise die Kantone Zürich²⁷, Bern²⁸, Obwalden²⁹ und Schaffhausen³⁰. Klärungsbedarf im Bereich technisch-organisatorischer sowie finanzieller Fragen gehört zu den genannten Gründen. Der Kanton Basel-Landschaft hat mit Unterstützung durch Digitale Verwaltung Schweiz eine Studie zu den Voraussetzungen für die Einführung von E-Collecting auf kantonaler Ebene in Auftrag gegeben.³¹ Nach Annahme einer Motion³² durch den Kantonsrat ist St.Gallen aktuell der erste Kanton, der die Einführung von E-Collecting für kantonale Volksbegehren anstrebt und konkrete Schritte zur technischen und gesetzgeberischen Umsetzung initiiert hat.³³ Die entsprechenden Arbeiten sollen 2025 abgeschlossen sein, sodass anschliessend erste Pilotversuche starten könnten.³⁴ Das Projekt im Kanton St.Gallen für kantonale Volksbegehren kann mit Blick auf die staatspolitischen Auswirkungen Erkenntnisse für E-Collecting auf Bundesebene liefern.

1.4 Die Praxis der Unterschriftensammlung nach geltendem Recht

1.4.1 Lancierung von Volksbegehren

Für die Lancierung einer eidgenössischen Volksinitiative muss ein Initiativkomitee gebildet werden, das aus mindestens 7 und höchstens 27 stimmberechtigten Personen besteht (Art. 68 Abs. 1 Bst. e BPR). Die Bundeskanzlei (BK) steht vor Beginn der Unterschriftensammlung mit Vertreterinnen und Vertretern des Initiativkomitees in Kontakt und nimmt auch allfällige Übersetzungen des Initiativtextes vor (Art. 69 Abs. 3 BPR). Mit der Vorprüfungsverfügung stellt sie fest, ob die Unterschriftenliste den gesetzlichen Formanforderungen entspricht (Art. 69 Abs. 1 i.V.m. Art. 68 BPR). Dabei darf der Titel der Volksinitiative nicht irreführend sein oder zu Verwechslungen Anlass geben und keine kommerzielle oder persönliche Werbung enthalten (Art. 69 Abs. 2 BPR). Die Verfügung wird unter Angabe von Titel und Text der Initiative sowie der Namen der Urheberinnen und Urheber im Bundesblatt veröffentlicht (Art. 69 Abs. 4 BPR).³⁵

Für fakultative Referenden auf Bundesebene sieht das Gesetz weder die Konstituierung eines Komitees, noch ein Vorprüfungsverfahren vor. Unterschriftenlisten für Referenden müssen aber gleichwohl gewisse Formerfordernisse erfüllen (Art. 60 BPR). Urheberinnen und Urheber können der BK ein Muster ihrer Unterschriftenliste zur Prüfung auf allfällige Formfehler zustellen. Bei Referenden können Urheberinnen und Urheber unabhängig voneinander und aus unterschiedlichen Beweggründen gegen einen Erlass Unterschriften sammeln und einreichen.

²⁷ Regierungsratsbeschluss 1356/2023 vom 22. November 2023: <https://www.zh.ch/de/politik-staat/gesetze-beschluesse/beschluesse-des-regierungsrates/rb/regierungsratsbeschluss-1356-2023.html> (besucht am 08.07.2024)

²⁸ Bericht des Regierungsrates vom 1. Mai 2024 betreffend Einführung von E-Collecting: <https://www.rgrg-ser-vice.apps.be.ch/api/rr/documents/document/132badafd7344f41a5200a60671b6e3-332/16/2024.STA.233-Beilage-D-285347.pdf> (besucht am 08.07.2024). Gemäss Planungserklärung des Grossen Rates des Kantons Bern vom 3. September 2024 soll E-Collecting zusammen mit der Digitalen Verwaltung Schweiz (DVS) weiterverfolgt werden und der Kanton soll als Voraussetzung für die Realisierung von E-Collecting ein stehendes harmonisiertes Stimmregister schaffen. Vgl.: <https://www.gr.be.ch/de/start/geschaefte/geschaeftssuche/geschaeftdetail.html?guid=4a3f0486369e40f691f5ceefdb838de9> (besucht am 01.10.2024)

²⁹ Antwort des Regierungsrates vom 15. Februar 2022 auf das Postulat betreffend digitaler Möglichkeiten zur politischen Partizipation, insbesondere im Bereich des «e-collecting», im Kanton Obwalden: <https://www.ow.ch/politbusiness/87371> (besucht am 08.07.2024)

³⁰ Bericht und Antrag des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen an den Kantonsrat vom 19. Dezember 2023 zur Volksmotion 2020/1 betreffend «Mehr Demokratie in Schaffhausen – einfach und sicher: Volksbegehren auch elektronisch unterschreiben (E-Collecting)» (Orientierungsvorlage): <https://sh.ch/CMS/get/file/660d538e-01a5-42e5-a0c2-37674079ab67> (besucht am 08.07.2024)

³¹ Studie zum Thema E-Collecting im Zusammenhang mit den Postulaten 2021/264 «Postulat E-Collecting» und 2021/334 «Einführung eines E-Collecting-Systems auf kantonaler Ebene»: https://www.digitale-verwaltung-schweiz.ch/application/files/6616/9564/5884/20230828_sfdd_auslegeordnung_dvs_ktbl.pdf (besucht am 08.07.2024)

³² Motion 42.18.14 vom 12. Juni 2018 «Einführung von E-Collecting im Kanton St.Gallen»: <https://www.ratsinfo.sg.ch/geschaefte/3606#overview> (besucht am 08.07.2024)

³³ Vgl. Medienmitteilung des Kantons St.Gallen vom 25.09.2024 https://www.sg.ch/news/sgch_allgemein/2024/09/ix--nachtrag-zum-gesetz-ueber-referendum-und-initiative.html (besucht am 11.11.2024)

³⁴ Vgl. Medienmitteilung des Kantons St.Gallen vom 21.06.2023: https://www.sg.ch/news/sgch_allgemein/2023/06/kanton-sucht-anbieter-fuer-e-collecting-plattform.html (besucht am 08.07.2024)

³⁵ Für Beispiele aktueller Unterschriftenlisten und Vorprüfungsverfügungen der BK siehe: https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_1_3_1_1.html (besucht am 08.07.2024)

Mit der Publikation der Vorprüfungsverfügung (Art. 138 Abs. 1 und Art. 139 Abs. 1 BV) respektive des referendumsfähigen Erlasses (Art. 141 Abs. 1 BV) im Bundesblatt beginnen die Sammelfristen von 18 Monaten (Volksinitiativen) respektive 100 Tagen (fak. Referenden) zu laufen. Die Publikation referendumsfähiger Erlasse erfolgt in der Regel zehn Tage nach der Schlussabstimmung, sofern nicht eine frühere Publikation für das rechtzeitige Inkrafttreten des Erlasses unerlässlich ist (Art. 42 Abs. 6 Publikationsverordnung³⁶).

Das Gesetz definiert, welche Angaben eine Unterschriftenliste mindestens enthalten muss. Sowohl für Referenden als auch für Volksinitiativen muss auf der Liste der Kanton und die politische Gemeinde angegeben werden, in der die Unterzeichnenden ihren politischen Wohnsitz haben (Art. 60 Abs. 1 Bst. a und Art. 68 Abs. 1 Bst. a BPR). Ausserdem ist der Gegenstand des Begehrens zu bezeichnen (Art. 60 Abs. 1 Bst. b und Art. 68 Abs. 1 Bst. b BPR) und ein Hinweis anzubringen, wonach sich strafbar macht, wer das Ergebnis einer Unterschriftensammlung fälscht oder wer bei der Unterschriftensammlung besticht oder sich bestechen lässt (Art. 60 Abs. 1 Bst. c und Art. 68 Abs. 1 Bst. d BPR). Bei Unterschriftenlisten für Volksinitiativen sind zusätzlich eine Rückzugsklausel (Art. 68 Abs. 1 Bst. c BPR) und die Namen und Adressen der Mitglieder des Initiativkomitees (Art. 68 Abs. 1 Bst. e BPR) anzugeben.

Damit Unterschriften gültig sind, müssen Stimmberechtigte ihren Namen und ihre Vornamen handschriftlich und leserlich auf die Unterschriftenliste schreiben und ihre eigenhändige Unterschrift beifügen (Art. 61 Abs. 1 i.V.m. Art. 70 BPR). Sie müssen ausserdem alle weiteren Angaben wie Geburtsdatum und Adresse machen, die zur Feststellung ihrer Identität nötig sind (Art. 61 Abs. 2 BPR), und dürfen das gleiche Volksbegehren nur einmal unterschreiben (Art. 61 Abs. 3 BPR).

Besondere Regeln gelten für schreibunfähige Personen. Sie können ein Referendum oder eine Volksinitiative unterstützen, indem sie eine stimmberechtigte Person ihrer Wahl beauftragen, die Unterstützungsbekundung an ihrer Stelle abzugeben (Art. 61 Abs. 1^{bis} BPR i.V.m. Art. 18a Verordnung über die politischen Rechte³⁷, VPR). Die Sonderregelung ermöglicht Stimmberechtigten mit Behinderung, ihre politischen Rechte wahrzunehmen. Gleichzeitig sind sie von Dritten abhängig: Sie können ihre Rechte nicht autonom ausüben und ihr Stimmgeheimnis ist, soweit es für Unterschriftensammlungen gilt³⁸, in geringerem Ausmass gewährleistet.

1.4.2 Sammeln von Unterschriften

Typischerweise bewirbt ein Komitee das Volksbegehren über verschiedene Kanäle und fordert die Stimmberechtigten dazu auf, ihm die ausgefüllten Unterschriftenlisten per Post zuzustellen. Es verbreitet die Unterschriftenlisten digital zum Ausdrucken sowie über Printmedien und postalische Zustellung. Die Listen sind nach Möglichkeit vorfrankiert, um die Rücklaufquote zu erhöhen. Unterschriftenlisten zu laufenden eidgenössischen Volksinitiativen und Referenden stehen überdies auf der Webseite der BK zum Herunterladen zur Verfügung (Art. 60a und 69a BPR). Unterschriftensammlungen finden ausserdem häufig im öffentlichen Raum statt, indem Stimmberechtigte direkt angesprochen und vom Anliegen überzeugt werden. Die Nutzung des öffentlichen Raums wird durch die Kantone und Gemeinden geregelt, wobei sie die grundrechtlichen Ansprüche beachten müssen.³⁹ Eine örtliche Beschränkung der Unterschriftensammlung, wie sie teilweise in anderen Ländern besteht, wonach Volksbegehren zum Beispiel nur in Amtsräumen unterschrieben werden können, gibt es bei eidgenössischen Volksbegehren nicht.⁴⁰

³⁶ Verordnung vom 7. Oktober 2015 über die Sammlungen des Bundesrechts und das Bundesblatt (Publikationsverordnung, PubIV; SR 170.512.1)

³⁷ Verordnung vom 24. Mai 1978 über die politischen Rechte (VPR; SR 161.11)

³⁸ HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Rz. 2470

³⁹ BGE 135 I 302, E.4.2; siehe dazu ausführlich HANGARTNER/KLEY/BRAUN BINDER/GLASER, Rz. 215 f.

⁴⁰ Siehe für einen entsprechenden Vorschlag in der Vergangenheit BBI 1935 II 489 ff.

Mit den Unterstützungsbekundungen erhalten Komitees Informationen über die politischen Ansichten der Stimmberechtigten. Es handelt sich dabei um besonders schützenswerte Daten im Sinne von Artikel 5 Buchstabe c Ziffer 1 des Datenschutzgesetzes⁴¹ (DSG).⁴² Entsprechend gelten erhöhte Anforderungen an den Datenschutz. Komitees dürfen die Angaben auf den Unterschriftenbögen nicht für andere Zwecke weiterverwenden, ausser die Stimmberechtigten stimmen ausdrücklich zu.

Die Durchführung einer Unterschriftensammlung bedeutet für die Komitees einen beträchtlichen personellen, logistischen und finanziellen Aufwand. Zwar ist die Lancierung einer Unterschriftensammlung inklusive Ausstellung der Stimmrechtsbescheinigungen gebührenfrei, für den Druck der Unterschriftenbögen, das Verbreiten und Bewerben des Begehrens sowie den Versand der Bögen fallen jedoch erhebliche Kosten an. Im Rahmen der politikwissenschaftlichen Studie⁴³ wurden in Interviews die Minimalkosten für eine erfolgreiche Unterschriftensammlung (von der Lancierung bis zur Einreichung) für eine Volksinitiative mit CHF 150'000 bis CHF 500'000 veranschlagt, wobei die Kosten nach oben im Prinzip offen sind. Bei Referenden bewegen sich die entsprechenden Angaben zwischen CHF 70'000 und CHF 200'000.⁴⁴

Komitees greifen heute regelmässig, zumindest für einen Teil der Unterschriftensammlung, auf professionelle Organisationen zurück. Diese bieten beispielsweise das Sammeln der Unterschriften im öffentlichen Raum oder das Einholen der Stimmrechtsbescheinigungen bei den stimmregisterführenden Stellen an. Laut Studie scheint sich der Preis pro professionell gesammelte Unterschrift zwischen CHF 3 und CHF 7 zu bewegen. In besonderen Fällen kann die Spanne auch grösser sein. Verfügen Komitees über genügend finanzielle Ressourcen, können sie einen beträchtlichen Teil des Aufwandes für die Unterschriftensammlung und das Bescheinigungsmanagement auslagern.⁴⁵

Im Kontext der bezahlten Unterschriftensammlung haben die teilweise unlauteren Sammelmethode gewisser Organisationen sowie Verdachtsfälle von Unterschriftenfälschungen zu parlamentarischen Vorstössen geführt, die ein Verbot beziehungsweise eine Reglementierung der bezahlten Unterschriftensammlung zum Ziel haben.⁴⁶ Die BK hat ihrerseits Initiativkomitees über problematische Geschäftspraktiken einiger Organisationen informiert.⁴⁷ Sie hat zudem einen runden Tisch einberufen, mit dem Ziel, dass sich Anbieter und Käufer von Unterschriften zu Transparenz- und Verhaltensregeln verpflichten, die Unterschriftenfälschungen verhindern sollen. Die diesbezüglichen Arbeiten laufen noch.

1.4.3 Stimmrechtsbescheinigung

Komitees sind gehalten, die Unterschriftenlisten laufend, spätestens aber rechtzeitig vor Ablauf der Sammelfrist der Amtsstelle zuzustellen, die nach kantonalem Recht für die Bescheinigung des Stimmrechts zuständig ist (Art. 62 Abs. 1 und Art. 70 BPR).⁴⁸ In der Regel ist dies die Stelle, die das Stimmregister führt.⁴⁹ Sie bescheinigt das Stimmrecht der Unterzeichnenden und gibt die Unterschriftenliste unverzüg-

⁴¹ Bundesgesetz vom 25. September 2020 über den Datenschutz (Datenschutzgesetz, DSG; SR 235.1)

⁴² Vgl. Leitfaden vom 15. Dezember 2022 der Datenschutzbehörden von Bund und Kantonen zur Anwendung des Datenschutzrechts auf die digitale Bearbeitung von Personendaten im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen in der Schweiz: https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/de/home/datenschutz/internet_technologie/leitfaden-wahlen.html (besucht am 10.07.2024), S. 9

⁴³ BÜHLMANN/SCHAUB

⁴⁴ BÜHLMANN/SCHAUB, S. 20 ff.

⁴⁵ BÜHLMANN/SCHAUB, S. 21

⁴⁶ Zuletzt Motionen 24.3854 Masshardt, 24.3855 Widmer Céline, 24.3992 Sommaruga, 24.4034 Hurni, 24.3874 Tschopp und 24.3940 Gapany sowie parlamentarische Initiativen 24.444 und 24.445 Grüne Fraktion.

⁴⁷ Vgl. Medienmitteilung vom 13. September 2024: <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-102407.html> (besucht am 01.10.2024).

⁴⁸ Während der Covid-19-Pandemie wurde das Einholen der Stimmrechtsbescheinigung vorübergehend punktuell der BK übertragen. Vgl. dazu KUONI, Rz. 41 f.

⁴⁹ Dies muss aber nicht zwingend der Fall sein: Nach Art. 4 Abs. 1 der loi sur l'exercice des droits politiques des Kantons Genf (LEDP/GE) ist eine kantonale Stelle mit der Führung des Stimmregisters betraut, während die Gemeinden nach Art. 84A Abs. 1 LEDP/GE für die Stimmrechtsbescheinigung zuständig sind. Nach Art. 84A Abs. 2 LEDP/GE können die

lich den Absendern zurück (Art. 62 Abs. 2 BPR). Die Bescheinigung wird erteilt, wenn die Unterzeichnenden am Tag, an dem die Unterschriftenliste eingereicht wurde, im Stimmregister der betreffenden Gemeinde eingetragen sind (Art. 19 Abs. 1 VPR). Die Stimmrechtsbescheinigung muss die Anzahl der bescheinigten Unterschriften angeben und datiert sein. Ausserdem hat die bescheinigende Person sie eigenhändig zu unterschreiben und dabei ihre amtliche Eigenschaft durch Stempel oder Zusatz zu kennzeichnen (Art. 62 Abs. 3 BPR). Eine sogenannte Gesamtbescheinigung für mehrere Listen ist zulässig (Art. 62 Abs. 4 BPR). Die Bescheinigungsstelle gibt dabei auf jeder Liste oder in der Gesamtbescheinigung die Anzahl der gültigen und der ungültigen Unterschriften an (Art. 19 Abs. 3 VPR).

Nebst dem Stimmrecht überprüfen die Bescheinigungsstellen die Einhaltung der formellen Gültigkeitskriterien für die Unterschrift nach Artikel 61 BPR (zu den formellen Gültigkeitskriterien vgl. Kap. 1.4.1). Wenn die Voraussetzungen nach Artikel 61 BPR nicht erfüllt sind, wird die Stimmrechtsbescheinigung verweigert (Art. 63 Abs. 1 BPR). Haben Stimmberechtigte mehrmals unterschrieben, wird nur eine der Unterschriften bescheinigt (Art. 63 Abs. 2 BPR). Der Grund für die Verweigerung der Bescheinigung ist auf der Unterschriftenliste anzugeben (Art. 63 Abs. 3 BPR), wobei eines der folgenden Stichworte anzugeben ist (Art. 19 Abs. 2 VPR): «unleserlich», «nicht identifizierbar», «mehrfach unterschrieben», «von gleicher Hand», «nicht handschriftlich», «nicht im Stimmregister», «eigenhändige Unterschrift fehlt» oder «falsches Geburtsdatum».⁵⁰ Eine eigentliche Beglaubigung der eigenhändigen Unterschrift, das heisst ein Abgleich mit einer hinterlegten Unterschrift der stimmberechtigten Person, wird nicht vorgenommen. Zweifelt eine Gemeinde an der Echtheit einer Unterschrift, kann sie jedoch Abklärungen treffen und zum Beispiel mit der betroffenen Person in Kontakt treten. Verdachtsfälle von Unterschriftenfälschungen können seit November 2024 und bis auf weiteres von den Gemeinden im Rahmen eines Monitorings standardisiert der BK zur Kenntnis gebracht werden. Durch das Monitoring erhält die BK einen besseren Überblick über allfällige Probleme bei laufenden Unterschriftensammlungen und sie kann gezielt Massnahmen ergreifen. Erhärtete Verdachtsfälle können so auch gebündelt zur Anzeige gebracht werden. Das Monitoring wurde von der BK unter Einbezug von Kantonen (ZH, BE, FR, BL, SO, VD und GE) sowie weiterer relevanter Verbände (Gemeinde- und Städteverband, Verband Schweizerischer Einwohnerdienste, Schweizerische Konferenz der Stadt- und Gemeindeschreiber) entwickelt.

1.4.4 Zustandekommen

Die Unterschriftenlisten einer Volksinitiative sind der BK gesamthaft und spätestens 18 Monate seit der Veröffentlichung des Initiativtextes im Bundesblatt einzureichen (Art. 71 BPR). Die Unterschriftenlisten für ein Referendum müssen innerhalb von 100 Tagen seit der amtlichen Veröffentlichung des Erlasses bei der BK eintreffen (Art. 141 BV und Art. 59a BPR). Da bei Referenden auch mehrere Urheberinnen und Urheber gegen denselben Erlass Unterschriften sammeln können, ist eine gestaffelte Einreichung der Unterschriftenlisten möglich. Einmal eingereichte Unterschriftenlisten können nicht mehr zurückgegeben oder eingesehen werden (Art. 64 Abs. 2 und Art. 71 Abs. 2 BPR).

Nach Ablauf der Sammelfrist stellt die BK fest, ob das Volksbegehren die vorgeschriebene Zahl gültiger Unterschriften aufweist. Ist das verfassungsmässige Quorum um mehr als die Hälfte verfehlt, so wird im Bundesblatt lediglich ein Hinweis auf den unbenützten Ablauf der Sammelfrist veröffentlicht. Andernfalls erklärt die BK durch Verfügung, ob das Volksbegehren zustande gekommen ist (Art. 66 Abs. 1 und Art. 72 Abs. 1 BPR).

Gemeinden die Aufgabe aber an den Kanton delegieren, was sie mit wenigen Ausnahmen auch tun (Anhang 4 Règlement d'application de la loi sur l'exercice des droits politiques, REDP).

⁵⁰ Die BK hat die Kategorien weiter konkretisiert. Vgl. dazu die Broschüre zuhanden der bescheinigenden Stellen zum Verfahren bei Stimmrechtsbescheinigungen, erhältlich unter: <https://www.bk.admin.ch/dam/bk/de/dokumente/pore/Brosch%C3%BCre%20Stimmrechtsbescheinigung.pdf.download.pdf/Brosch%C3%BCre%20Stimmrechtsbescheinigung.pdf> (besucht am 10.07.2024), S. 25

Ungültig sind Unterschriften auf Listen, welche die Erfordernisse nach Artikel 60 BPR nicht erfüllen (Art. 66 Abs. 2 Bst. a und Art. 72 Abs. 2 Bst. a BPR; zu den Erfordernissen vgl. Kap. 1.4.1). Gleiches gilt für Unterschriften von Personen, deren Stimmrecht nicht bescheinigt worden ist (Art. 66 Abs. 2 Bst. b und Art. 72 Abs. 2 Bst. b BPR) sowie Unterschriften auf Listen, die nach Ablauf der Sammelfrist eingereicht wurden (Art. 66 Abs. 2 Bst. c und Art. 72 Abs. 2 Bst. c BPR). Die BK veröffentlicht die Zustandekommensverfügung samt der nach Kantonen aufgeteilten Zahl der gültigen und ungültigen Unterschriften im Bundesblatt (Art. 66 Abs. 3 BPR). Die BK prüft die formellen Anforderungen an die Unterschriftenlisten, um sicherzustellen, dass die Unterzeichnenden ihren Willen in Kenntnis aller rechtlich vorgeschriebenen Inhalte ausgedrückt haben. Entdeckt die BK Unterschriften, welche die Gültigkeitskriterien nach Artikel 61 BPR nicht erfüllen und fälschlicherweise bescheinigt wurden, behandelt sie diese als ungültig. Mehrfachunterschriften, die damit zu erklären sind, dass Stimmberechtigte während der Sammelfrist unrechtmässig oder infolge Umzugs rechtmässig in unterschiedlichen Stimmregistern eingetragen waren, können die Bescheinigungsstellen nicht und die BK höchstens in wenigen Einzelfällen entdecken. Besteht ein Verdacht auf Unterschriftenfälschung, so erstattet die BK von Amtes wegen Strafanzeige.⁵¹

Zwischen der Einreichung einer Volksinitiative und der Feststellung des Zustandekommens vergehen im Durchschnitt etwa 25 Tage, bei Referenden sind es aktuell etwa 16 Tage.⁵² Der Aufwand für die eigentliche Auszählung beträgt bei Volksinitiativen erfahrungsgemäss circa 20 bis 24 Personentage, bei Referenden circa 10 bis 12 Personentage.

Ist ein Referendum zustande gekommen, ordnet der Bundesrat die Volksabstimmung an. Eine zustande gekommene Volksinitiative wird zunächst von Bundesrat und Bundesversammlung behandelt und kommt erst danach zur Volksabstimmung, sofern das Komitee sie nicht zurückzieht (Art. 73 BPR). Die BK vernichtet die Unterschriftenlisten nach der verbindlichen Feststellung des Abstimmungsergebnisses beziehungsweise nachdem eine Volksinitiative rechtsgültig zurückgezogen wurde und dieser (bedingte) Rückzug wirksam geworden ist.

1.4.5 Fokus: Aufwand bei Kantonen und Gemeinden

Im Rahmen der Stimmrechtsbescheinigung prüfen die nach kantonalem Recht zuständigen Stellen die Unterschriften, welche für eine Volksinitiative beziehungsweise ein Referendum gesammelt wurden. Im Hinblick auf den vorliegenden Bericht wurde versucht, die derzeitige Praxis der Stimmrechtsbescheinigung und den damit verbundenen Aufwand zumindest annäherungsweise zu erfassen.⁵³

Im Wesentlichen wurden Kernelemente der täglichen Arbeit von stimmregisterführenden Stellen untersucht: Die Menge an Unterschriften, welche durchschnittlich pro eidgenössische Volksinitiative beziehungsweise pro fakultatives Referendum eintreffen, der Zeitaufwand für die Bescheinigungsarbeit und die Bearbeitungsdauer vom Eingang der Unterschriften bis zum Rückversand an die Komitees. Zudem wurden Angaben zur Ungültigkeit von Unterschriften (Anteil, Gründe) erhoben.

⁵¹ So hat die BK im Jahr 2022 wegen konkreter Hinweise auf mutmassliche Unterschriftenfälschungen Strafanzeige gegen Unbekannt eingereicht und diese Anzeige mehrfach um neue Verdachtsfälle ergänzt. Am 25. September 2024 hat die BK eine weitere Strafanzeige wegen Verdachts auf Unterschriftenfälschung eingereicht und die Öffentlichkeit darüber informiert: <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-102581.html> (besucht am 01.10.2024).

⁵² Vgl. Staatsrechnung 2023, Band 2A: https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/Finanzberichte/finanzberichte/rechnung/2023/band-2a-2023.pdf.download.pdf/SR%20Staatsrechnung%20-%20Band%20A_DE.pdf (besucht am 10.07.2024), S.17

⁵³ Einen diesbezüglichen Fragebogen der BK haben die Kantone an jeweils etwa fünf bis zehn ihrer zuständigen Stellen (i.d.R. die Gemeinden) zur Teilnahme weitergeleitet. Insgesamt haben sich 175 stimmregisterführende Stellen beteiligt. Darunter befinden sich die beiden Kantone mit zentralisierter Stimmrechtsbescheinigung (AI und GE) sowie 173 Gemeinden. Im Median zählen die befragten Stellen, welche an der Umfrage teilgenommen haben, 3'010 stimmberechtigte Personen – die Verteilungswerte reichen von 42 bis 274'000 stimmberechtigten Personen.

Rund die Hälfte der befragten Stellen erhalten pro eidgenössische Volksinitiative 33 oder weniger Unterschriften zur Bescheinigung zugestellt (25 oder weniger bei fakultativen Referenden). Insgesamt müssen rund 80 Prozent der befragten Stellen weniger als 100 Unterschriften pro Initiative bescheinigen (83% bei fakultativen Referenden). Indes können diese Verteilungswerte mangels statistisch repräsentativer Stichprobe nur bedingt verallgemeinert werden – hierfür eignet sich denn auch vielmehr eine relative Perspektive: So kann die durchschnittliche Anzahl erhaltener Unterschriften pro Volksinitiative beziehungsweise Referendum ins Verhältnis zu den stimmberechtigten Personen gesetzt werden. Eine diesbezügliche Analyse zeigt bei eidgenössischen Volksinitiativen auf, dass sich die Anzahl erhaltener Unterschriften bei einem überwiegenden Teil der Befragten (93%) im Bereich von 5 Prozent der Stimmbevölkerung oder tiefer hält. Der Median dieser Verteilung liegt bei 1.5 Prozent, was darauf hindeutet, dass sich die Werte eher im tiefen einstelligen Prozentbereich bewegen. Bei fakultativen Referenden verstärkt sich diese Tendenz erwartungsgemäss: Der Median liegt bei 1.2 Prozent der Stimmbevölkerung, wobei rund 95 Prozent der befragten Stellen eine relative Unterschriftenanzahl von 5 Prozent der Stimmbevölkerung oder weniger angeben. Insgesamt ist dieses Ergebnis damit kongruent mit der Feststellung einer zunehmend ausgeglichenen geografischen Verteilung der Unterschriften, die aus der politikwissenschaftlichen Studie hervorgeht.⁵⁴ Dies schliesst aber nicht aus, dass je nach Politikbereich und in Funktion der Sammelorganisation beziehungsweise -strategie der Komitees die Unterschriften geografisch ungleich verteilt anfallen und gewisse Bescheinigungsstellen entsprechend überdurchschnittlich beansprucht werden.

Eine generalisierbare Aussage zum Aufwand für die Stimmrechtsbescheinigung über alle Gemeinden hinweg kann gestützt auf die erhobenen Daten nicht getroffen werden. Dies insbesondere aufgrund der stark variierenden Ausgestaltung der Arbeitsschritte für die Stimmrechtsbescheinigung unter den stimmregisterführenden Stellen.⁵⁵ Indes lässt sich der Aufwand der Stimmrechtsbescheinigungen innerhalb der jeweiligen stimmregisterführenden Stelle in eine fassbare Bezugsgrösse bringen. Die Befragten mussten nebst den durchschnittlich erhaltenen Unterschriften auch die Anzahl Unterschriften angeben, welche (in der Theorie) maximal an einem Tag bescheinigt werden könnten. Setzt man diese Maximalzahl in das Verhältnis zu den durchschnittlich erhaltenen Unterschriften, resultiert der durchschnittliche, zeitliche Aufwand pro Volksinitiative beziehungsweise Referendum pro stimmregisterführende Stelle.⁵⁶ Die Auswertung dieser relativen Bezugsgrösse offenbart, dass eine Volksinitiative für rund 81 Prozent der befragten Stellen einen Gesamtaufwand von einem Tag oder weniger bedeutet.⁵⁷ Der Median liegt bei 0.2 Tagen – die Hälfte der Befragten gibt also an, pro Volksinitiative insgesamt etwa 1.7 Arbeitsstunden oder weniger aufwenden zu müssen.⁵⁸ Bei fakultativen Referenden bleiben die Ergebnisse vergleichbar (83% der befragten Stellen mit weniger als einem Tag Gesamtaufwand; Median bei 0.16 Tagen/1.36 Arbeitsstunden). Für einen Grossteil der Befragten bleibt der Gesamtaufwand für die Stimmrechtsprüfung und -bescheinigung pro Initiative oder Referendum demnach relativ gering. Dabei

⁵⁴ BÜHLMANN/SCHAUB, 74 ff.

⁵⁵ In Bezug auf die Dauer der konkreten Arbeitsschritte, die mit der Stimmrechtsbescheinigung (vgl. Kap. 1.4.3) einhergehen, wurde der gesamte Ablauf untersucht: Zu den Vorarbeiten zählte der Eingang der Unterschriftenlisten, die Sichtung und Sortierung der Unterlagen sowie das Anbringen des Eingangsstempels. Die eigentliche Stimmrechtsprüfung und -bescheinigung wurde in einem einzigen Arbeitsschritt subsumiert. Die Nachbearbeitung wiederum umfasste den Druck des Begleitschreibens bzw. der Gesamtbescheinigung, das allfällige Verbinden der Unterschriftenlisten und die Verpackung der Listen. Für alle drei Arbeitsschritte wurde der durchschnittliche Aufwand für 10 Unterschriften abgefragt. Die Zeitangaben für die Vorarbeiten variieren zwischen 30 Sekunden und 15 Minuten (Median bei drei Minuten). Die eigentliche Stimmrechtsprüfung und -bescheinigung beansprucht zwischen einer Minute und einer Stunde (Median bei 7 Minuten) und die Nachbearbeitung weist eine Spanne zwischen 30 Sekunden und 25 Minuten auf (Median bei 5 Minuten).

⁵⁶ Beispiel: Eine Gemeinde erhält durchschnittlich pro Volksinitiative 30 Unterschriften. Sie gibt an, pro Tag maximal 80 Unterschriften prüfen zu können. Ihr durchschnittlicher Aufwand pro Volksinitiative beläuft sich demnach auf 0.4 Tage (bei einem Arbeitstag von 8.5 Stunden entspricht dies 3.4 Stunden Arbeitsaufwand). Beim Grossteil der Gemeinden dürfte es sich hierbei um den Aufwand einer einzigen Person handeln. In grösseren Gemeinden und zentral bescheinigenden Stellen sind nicht selten mehrere Personen im Einsatz.

⁵⁷ Dabei wird nicht unterschieden, ob bei dieser Maximalzahl eine Person oder mehrere Personen beteiligt sind. Bei der Mehrheit der befragten Stellen kann jedoch aufgrund ihrer Grösse davon ausgegangen werden, dass die Stimmrechtsbescheinigungen von einer Person durchgeführt werden.

⁵⁸ Annahme: Arbeitstag von 8.5 Stunden.

kann aufgrund der deutlichen Datenverteilung vermutet werden, dass auch eine grössere Stichprobe keine starken Abweichungen von diesen Befunden präsentieren würde – mit Ausnahme der grossen oder zentral geführten Stimmregisterstellen, für welche keine belastbaren Daten vorliegen.⁵⁹ Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass der Aufwand für Stimmrechtsbescheinigungen keine zeitlich planbare Tätigkeit darstellt. So können punktuelle, teilweise nicht vorhersehbare Mehrbelastungen für die bescheinigenden Stellen entstehen, wenn mehrere Volksinitiativen und Referenden gleichzeitig bescheinigt werden müssen.

Betreffend den Rückversand der Unterschriftenlisten hält Artikel 62 Absatz 2 BPR fest, dass die Arbeitsstelle diese unverzüglich den Absendern zurückgibt. In der Praxis weisen rund 63 Prozent der Befragten einen Rückversand innerhalb von zwei Arbeitstagen aus. Weitere rund 29 Prozent der stimmregisterführenden Stellen senden die Unterschriftenlisten innerhalb von fünf Arbeitstagen – also einer Arbeitswoche – zurück. Zuletzt benötigen rund 8 Prozent der Befragten länger als eine Arbeitswoche.

Im Median schätzen die stimmregisterführenden Stellen den Anteil der Unterschriften, die sich im Rahmen der Prüfarbeiten als ungültig erweisen, auf 5 Prozent, wobei die Werte zwischen 0 und 40 Prozent variieren.⁶⁰ Mit Abstand der häufigste Ungültigkeitsgrund ist die mehrfache Unterschrift. Rund 92 Prozent der Befragten geben an, dass dies vorkommt oder häufig vorkommt.⁶¹ Oft genannt wurde auch, dass die Personen nicht im Stimmregister eingetragen sind – dies entweder aufgrund des fehlenden Schweizer Bürgerrechts (70% «kommt vor» bzw. «kommt häufig vor») oder des fehlenden Wohnsitzes in der relevanten Verwaltungseinheit (82%).

Gesamthaft kann festgehalten werden, dass den stimmregisterführenden Stellen eine wichtige Rolle im papierbasierten Initiativ- und Referendumsprozess zukommt. Obwohl der Arbeitsaufwand pro stimmregisterführende Stelle für die Stimmrechtsbescheinigung zumindest im Median relativ gering ausfällt, können insbesondere punktuelle Belastungen zu Herausforderungen für die zuständigen Stellen führen. Die häufig vorkommenden Mehrfachunterschriften unterstreichen die Wichtigkeit einer genauen Prüfung durch die stimmregisterführenden Stellen. Im papierbasierten Verfahren hängt der personelle Aufwand der stimmregisterführenden Stellen stark von der jeweiligen Sammelqualität und -strategie ab.

1.4.6 Feststellungen zum aktuellen Prozess

Der aktuelle, papierbasierte Prozess zeichnet sich durch eine Vielzahl von Schritten und Beteiligten aus. So wird ein Unterschriftenbogen im Verlauf der Unterschriftensammlung durch verschiedene Akteurinnen und Akteure bearbeitet und mehrmals per Post versendet.

Indem sie die Unterschriftenlisten bis zur Einreichung verwalten, profitieren die Komitees im aktuellen Prozess von einem hohen Mass an Nachvollziehbarkeit: Sie sind aufgrund der laufenden Stimmrechtsbescheinigung jederzeit informiert über den Stand der Unterschriftensammlung. Dies erlaubt ihnen eine fortlaufende Planung. Sie können so auch das allfällige Scheitern der Unterschriftensammlung selbst nachvollziehen.

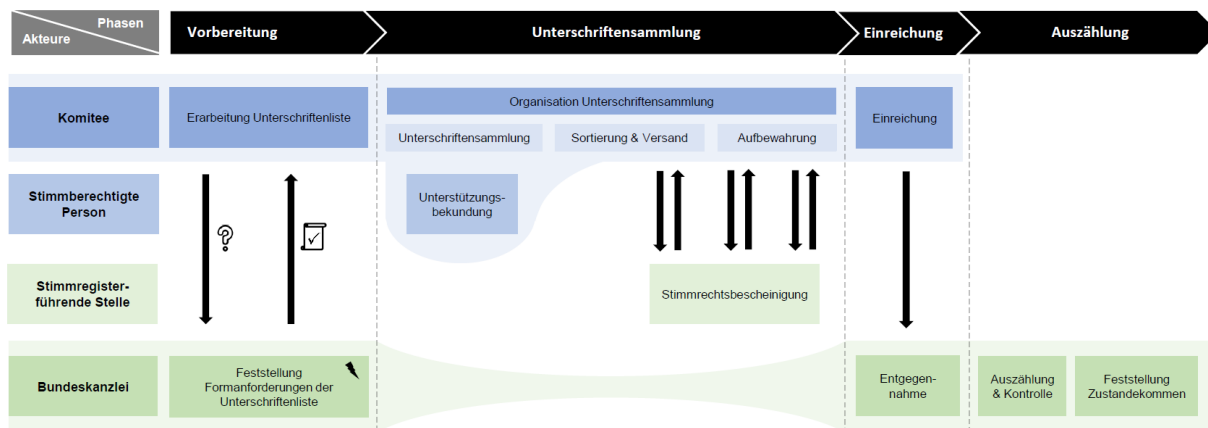
Die nachfolgende Abbildung 1 gibt eine grafische Übersicht über den Prozess der Unterschriftensammlung für eidgenössische Volksbegehren, wie er im vorliegenden Kapitel 1.4 beschrieben wurde.

⁵⁹ Beispielhafte Einzelergebnisse zeigen für grössere stimmregisterführende Stellen einen vergleichsweise grösseren Aufwand von zwischen 7.5 und 20 Tagen.

⁶⁰ Rund 76% aller Befragten weisen weniger als 10% ungültige Unterschriften aus. Weitere rund 23% der Befragten schätzen, dass zwischen 11% und 20% der Unterschriften ungültig sind.

⁶¹ Die Gründe konnten mit «kommt häufig vor», «kommt vor» oder «kommt selten vor» bewertet werden.

Abbildung 1: Prozess der Unterschriftensammlung nach Phasen und Akteuren



☞ = Bei fakultativen Referenden sieht das Gesetz keine Feststellung der Formanforderungen vor. Die BK nimmt aber auf Wunsch der Komitees eine entsprechende Prüfung vor.

Generell lässt sich festhalten, dass die Teilhabe mehrerer unabhängiger Akteurinnen und Akteure am Prozess zu einer gegenseitigen Kontrolle beiträgt. Sowohl Zustandekommensverfügungen als auch Nichtzustandekommensverfügungen sind auf die Arbeiten mehrerer Verantwortungsträgerinnen und -träger abgestützt, namentlich der für die Bescheinigungen zuständigen Stellen, der BK sowie der Komitees. Zudem trägt die in weiten Bereichen dezentrale Natur der Abläufe dazu bei, dass allfällige Fehlleistungen im Allgemeinen keine weitreichenden Auswirkungen haben.

Eine Quantifizierung des Aufwands für die Sammlung der Unterschriften und die Einholung der Stimmrechtsbescheinigungen durch die Komitees, die Ausstellung der Stimmrechtsbescheinigungen durch die zuständigen Stellen und die Feststellung des Zustandekommens durch die BK ist nur näherungsweise möglich. Eine Digitalisierung der Unterschriftensammlung würde aber zweifellos die Möglichkeit bieten, einige dieser (Teil-)Prozesse zu automatisieren und zu beschleunigen.

2 E-Collecting: Rahmenbedingungen für die Zuständigkeiten und die technische Ausgestaltung

Die staatspolitischen Auswirkungen von E-Collecting können massgeblich von der technischen und organisatorischen Ausgestaltung abhängen. Deshalb geht es bei der Konzeption der konkreten Verfahren nicht nur um Fragen der technischen Machbarkeit, sondern immer auch um eine staatspolitische Bewertung derselben.

Das vorliegende Kapitel beleuchtet die Rahmenbedingungen mit Blick auf die technische und organisatorische Ausgestaltung von E-Collecting und präsentiert Chancen, Herausforderungen und offene Fragen.

2.1 Begriffsdefinition

Der Begriff E-Collecting bezeichnet im Rahmen dieses Berichts ein digitales Verfahren, mit dem Volksinitiativen und fakultative Referenden in den politischen Prozess eingebracht werden können. Es umfasst eine Vielzahl von Handlungen, die gegenwärtig von verschiedenen Akteurinnen und Akteuren ausgehen.

Im Kern ist E-Collecting ein Instrument, mit dem die Stimmberechtigten ihre Unterstützung für Volksbegehren orts- und zeitunabhängig über das Internet bekunden können. Damit dient E-Collecting der demokratischen Partizipation und der Wahrnehmung der politischen Rechte durch die Stimmberechtigten und die Komitees.

Ferner gehören die digitale Bescheinigung und Auszählung der Unterstützungsbekundungen dazu. E-Collecting ist damit ein Mittel, mit dem Bund, Kantone und Gemeinden ihre Aufgaben erfüllen. In dieser Hinsicht besteht ein Potential langfristiger Einsparungen bei personellen und finanziellen Ressourcen, namentlich bei den Bescheinigungsstellen und der BK.

Es wäre zudem prüfenswert, den Bescheinigungsstellen die Digitalisierung auf Papier eingereicherter Unterstützungsbekundungen zu ermöglichen. Die Auszählung und gegebenenfalls auch die Bescheinigung könnten gestützt auf die digitalisierte Fassung der Unterstützungsbekundung erfolgen.

Der Einsatz digitaler Mittel im Bereich der Lancierung und des Rückzugs einer Volksinitiative liegen ausserhalb des E-Collecting und werden im vorliegenden Bericht nicht näher erörtert.

2.2 Die elektronische Unterschrift

Personen, die ein Volksbegehren unterstützen wollen, müssen die Unterstützungsbekundung mit ihren persönlichen Angaben und ihrer eigenhändigen Unterschrift versehen. Die Bescheinigungsstellen sowie die BK prüfen diese Angaben und das Vorhandensein der eigenhändigen Unterschrift im Rahmen der Bescheinigung respektive der Auszählung. Das Erfordernis der eigenhändigen Unterschrift dient der Vorbeugung von Identitätsmissbrauch, auch wenn es ihn nicht verhindern kann.⁶²

Der Einsatz einer digitalen Signatur als Ersatz für die eigenhändige Unterschrift würde sich insofern anbieten, als auch sie eine nachgelagerte Prüfung durch Drittparteien auf Identitätsmissbrauch erlaubt. Insbesondere die im Bundesgesetz über die elektronische Signatur (ZertES)⁶³ geregelte qualifizierte elektronische Signatur ist dazu gedacht, besonders fälschungssicher zu sein. Im schweizerischen

⁶² Vgl. dazu BBl **1993** III 445, hier: 493. Die eigentliche Unterschrift auf den Unterstützungslisten wurde ab Mitte der 1990er-Jahre erforderlich, während vorher lediglich die persönlichen Angaben eigenhändig anzugeben waren. Die Massnahme sollte den Unterzeichnenden unmissverständlich klarmachen, dass sie ein Begehren nur für sich selbst und nicht für Dritte unterzeichnen dürfen.

⁶³ Bundesgesetz vom 18. März 2016 über Zertifizierungsdienste im Bereich der elektronischen Signatur und anderer Anwendungen digitaler Zertifikate (Bundesgesetz über die elektronische Signatur, ZertES; SR **943.03**)

Obligationenrecht⁶⁴ sind qualifizierte elektronische Signaturen mit eigenhändigen Unterschriften gleichgestellt. Zwar steht der Bevölkerung kein schweizweites staatlich herausgegebenes Mittel zur Erstellung digitaler Signaturen zur Verfügung, allerdings können Mittel zur Erstellung qualifizierter elektronischer Signaturen bei Privaten bezogen werden. Mit entsprechendem Aufwand könnten auch neue Mittel zur Erstellung digitaler Signaturen geschaffen werden.

Mittel zur Erstellung digitaler Signaturen gilt es klar von Mitteln zur elektronischen Identifizierung abzugrenzen: Mittel zur elektronischen Identifizierung dienen der Inhaberin oder dem Inhaber (einer stimmberechtigten Person) allein dazu, sich gegenüber einer anderen Partei (z. B. einer E-Collecting-Plattform zur Abgabe elektronischer Unterstützungsbekundungen) im Internet zu identifizieren. Dieser Vorgang ist vergleichbar mit dem Vorweisen respektive der Prüfung eines Ausweisdokuments. Die dabei anfallenden Daten sind nicht dazu geeignet, gegenüber Dritten (gegenüber einer Bescheinigungsstelle oder gegenüber der BK) zu belegen, dass ein Datensatz (eine Unterstützungsbekundung) tatsächlich von einer bestimmten Person stammt. Im Gegensatz dazu sind digitale Signaturen darauf ausgerichtet, auch gegenüber Dritten eine nachgelagerte Überprüfung auf Identitätsmissbrauch zu ermöglichen.

In welcher Form und ob überhaupt digitale Signaturen als Ersatz für die eigenhändige Unterschrift zum Einsatz kommen müssten, wird derzeit offengelassen. Die Verwendung des Begriffs der elektronischen Unterschrift impliziert in diesem Bericht nicht zwingend die Verwendung digitaler Signaturen. Vielmehr ist der Begriff hier gleichbedeutend mit allen Informationen, die in ihrer Gesamtheit eine elektronische Unterstützungsbekundung bilden (in Analogie zur Gesamtheit der Angaben, die die Stimmberechtigten im aktuellen Prozess in eine Unterschriftenliste eintragen müssen).

2.3 Integration als komplementärer Kanal zur papierbasierten Unterschriftensammlung

Die Schaffung eines digitalen Kanals zur Leistung von Unterschriften auf Bundesebene würde dem in der Strategie Digitale Verwaltung Schweiz 2024-2027⁶⁵ formulierten Prinzip «Digital First» entsprechen, wonach Verwaltungsprozesse vorrangig für die digitale Leistungserbringung ausgestaltet und gegenüber analogen Prozessen bevorzugt werden. Sie würde auch dem Grundsatz gemäss Artikel 3 Absatz 1 des Bundesgesetzes über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBAG)⁶⁶ gerecht, wonach Bundesbehörden wann immer möglich und sinnvoll elektronische Mittel zur Interaktion namentlich mit Kantonen, Gemeinden und natürlichen Personen nutzen. Gleichzeitig kommt das in Auftrag gegebene Rechtsgutachten zum Schluss, Artikel 136 Absatz 2 BV sei dahingehend auszulegen, dass die Möglichkeit, Unterstützungsbekundungen auf Papier abzugeben, auch bei E-Collecting erhalten bleiben müsste.⁶⁷ Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass Unterschriftensammlungen auf absehbare Zeit sowohl papierbasiert als auch digital bewirtschaftet werden müssten.

Für die Integration der beiden Kanäle müssten geeignete Verfahren ausgearbeitet werden. Namentlich müssten mehrfache Unterstützungsbekundungen weiterhin verhindert werden, wenn sie über verschiedene Kanäle geleistet werden.

2.4 Durchgängig digitale Abwicklung der Abläufe

Nach geltendem Recht müssen Unterstützungsbekundungen und Bescheinigungen zwingend auf Papier erfasst werden. Der Einsatz unterstützender technologischer Hilfsmittel ist jedoch im Grundsatz zulässig. So können Stimmberechtigte im Internet für gewisse Volksbegehren Unterschriftenlisten generieren,

⁶⁴ SR 220

⁶⁵ Abrufbar unter: <https://www.digitale-verwaltung-schweiz.ch/strategie> (besucht am 11.07.2024)

⁶⁶ Bundesgesetz vom 17. März 2023 über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (EMBAG; SR 172.019)

⁶⁷ LANGER/LEHNER/HOFFET, S. 26; vgl. auch Kap. 3.1

herunterladen, ausdrucken, handschriftlich ergänzen und unterschrieben per Post dem Komitee zustellen.⁶⁸ Dadurch kann jede stimmberechtigte Person selbstständig und mobil ein Begehren unterstützen und die Unterschriftenlisten zusätzlich im persönlichen Umfeld verbreiten. Auch Bescheinigungsstellen greifen zur Bescheinigung und zum Ausschluss mehrfacher Unterschriften auf technische Hilfsmittel zurück. Eine durchgängig digitale Abwicklung im Sinn des Leitbilds der Strategie Digitale Verwaltung Schweiz 2024-2027⁶⁹ könnte allerdings erst E-Collecting ermöglichen.

Bei einer allfälligen Konzeption von E-Collecting sollte nach Möglichkeit ein durchgängig digitaler Prozess angestrebt werden. Namentlich könnte E-Collecting für die Bescheinigungsstellen und die BK die Möglichkeit bringen, die Arbeiten rund um die Bescheinigung respektive die Auszählung automatisiert abzuwickeln. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass unter den geltenden Voraussetzungen die Bescheinigungsstellen eine Vielzahl unterschiedlicher Softwareprodukte zum Einsatz bringen. Eine durchgängig digitale Bescheinigung würde die Entwicklung und die Verwendung von Standards zur Anbindung der Stimmregisterdaten an E-Collecting bedingen.

2.5 Benutzerfreundlichkeit für die Stimmberechtigten

Die Ausübung der politischen Rechte und somit auch das Leisten einer Unterschrift für ein Volksbegehren darf auch in einem digitalen Prozess nicht unnötig erschwert werden. Gleichzeitig besteht rechtlich kein Anspruch auf einen möglichst «bequemen» Zugang.⁷⁰ In jedem Fall müsste jedoch E-Collecting die Bedürfnisse aller stimmberechtigten Personen adressieren. Die Barrierefreiheit muss gewährleistet sein.

Die Benutzerfreundlichkeit kann über die Nutzung von E-Collecting und damit über seine staatspolitischen Auswirkungen mitentscheiden.

2.6 Datenschutz

Bei der Unterschriftensammlung werden Personendaten stimmberechtigter Personen bearbeitet. Sie untersteht damit der Datenschutzgesetzgebung. Die Angaben auf der Unterschriftenliste sind als Daten über die politischen Ansichten einer Person zu qualifizieren und damit gemäss Artikel 5 Buchstabe c Ziffer 1 DSG als besonders schützenswert klassifiziert.⁷¹ Für die Bearbeitung dieser Daten sind besondere datenschutzrechtliche Anforderungen zu beachten. Zum Beispiel gilt die Bekanntgabe von besonders schützenswerten Personendaten an Dritte als Persönlichkeitsverletzung, sofern kein Rechtfertigungsgrund gegeben ist (Art. 30 und 31 DSG), und die Bearbeitung erfordert eine vorgängige Datenschutz-Folgenabschätzung (Art. 22 Abs. 1 und 2 DSG). In einem digitalen Prozess könnten weitere Akteurinnen und Akteure hinzukommen, welche die Daten bearbeiten. Für sie würden die datenschutzrechtlichen Bestimmungen ebenfalls gelten. Das Vorliegen von Unterstützungsbekundungen in digitaler Form könnte zudem ein höheres Risiko für die Persönlichkeit der unterzeichnenden Stimmberechtigten begründen, dem mit geeigneten Massnahmen begegnet werden müsste.

2.7 Vertrauenswürdigkeit und Sicherheit

Der korrekte Ablauf von Unterschriftensammlungen stützt sich heute auf die Arbeiten von Akteurinnen und Akteuren, die unabhängig voneinander handeln und unabhängig voneinander Prüfarbeiten vornehmen: Die Komitees verwalten die Unterschriften und können auf diesem Weg die Arbeiten der Behörden überprüfen und nachvollziehen. Dabei handeln sie nicht nur in eigenem Interesse, sondern auch im

⁶⁸ Dazu sind teilweise spezialisierte private Sammelplattformen und -Tools entstanden, die für gewisse Volksinitiativen und Referenden (aber auch Petitionen u. ä.) das Generieren von Unterschriftenlisten anbieten (bspw. www.wecollect.ch).

⁶⁹ Abrufbar unter: <https://www.digitale-verwaltung-schweiz.ch/strategie> (besucht am 11.07.2024)

⁷⁰ LANGER/LEHNER/HOFFET, S. 35

⁷¹ Vgl. Leitfaden vom 15. Dezember 2022 der Datenschutzbehörden von Bund und Kantonen zur Anwendung des Datenschutzrechts auf die digitale Bearbeitung von Personendaten im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen in der Schweiz: https://www.edoeb.admin.ch/edoeb/de/home/datenschutz/internet_technologie/leitfaden-wahlen.html (besucht am 10.07.2024), S. 9;

Interesse der Stimmberechtigten, die ein Volksbegehren unterschrieben haben. Die Bescheinigung von Unterschriften erfolgt dezentral bei einer Vielzahl von Bescheinigungsstellen, sodass vereinzelte Fehlleistungen nur schwach ins Gewicht fallen. Eine Überprüfung der ausgefüllten Unterschriftenlisten hinsichtlich der formellen Kriterien erfolgt sowohl bei der Bescheinigungsstelle als auch bei der BK. Bei Beschwerden in Stimmrechtssachen prüfen ausserdem die zuständigen Rechtsmittelinstanzen nach Artikel 77 Absatz 1 Buchstabe a BPR und Artikel 80 Absätze 1 respektive 2 BPR die korrekte Anwendung der rechtlichen Vorgaben.

Im Fall der Digitalisierung der Unterschriftensammlung müssen diese Zuständigkeiten neu beurteilt werden. Es wäre namentlich zu klären, welche Akteurinnen und Akteure für die Korrektheit der (Nicht-)Zustandekommensentscheide und deren Grundlagen verantwortlich zeichnen müssten und wie gegen solche Entscheide Rechtsschutz gewährleistet werden kann. Es wäre zu klären, ob und inwiefern Akteurinnen und Akteure als unabhängige Instanzen an einem E-Collecting-Betrieb eine handelnde Rolle einnehmen müssten, sodass sie ihre Arbeiten auf wirksame Weise gegenseitig kontrollieren. In jedem Fall müssen Politik und Öffentlichkeit darauf vertrauen können, dass die durchgeführten Arbeitsschritte korrekt verlaufen und keine Volksbegehren unrechtmässig zustande oder nicht zustande kommen. Ob dies auch dann als gegeben betrachtet werden kann, wenn die Handlungsschritte einzelner Organisationen nicht unabhängig überprüft werden, muss derzeit als offen gelten. Die Konzeption und die Implementierung kryptografischer Verfahren, die allfällige Prüfungen ermöglichen, müssten unter enger Begleitung der Wissenschaft erfolgen.

- Beispiel «fiktive Unterstützungsbekundungen»: Es muss als gewährleistet gelten können, dass eine E-Collecting-Plattform nur Unterstützungsbekundungen zur Bescheinigung bereitstellt, welche die in der Unterstützung bezeichnete Person tatsächlich abgegeben hat. Eine digitale Signatur der Stimmberechtigten und deren Prüfung durch unabhängig handelnde Stellen wäre ein geeignetes Mittel, um Missbrauchsfällen respektive Zweifeln an der korrekten Abwicklung seitens der E-Collecting-Plattform entgegenzuwirken. Als Stellen, welche die digitalen Signaturen prüfen, kämen beispielsweise – analog zum papierbasierten Prozess – die Bescheinigungsstellen und/oder die BK infrage.
- Beispiel «unrechtmässige Bescheinigungen»: Es muss als gewährleistet gelten können, dass eine E-Collecting-Plattform nur Unterstützungsbekundungen zur Auszählung bereitstellt, die die Kriterien für die Bescheinigung erfüllen. Insbesondere muss die in der Unterstützung bezeichnete Person im Stimmregister eingetragen sein und es darf keine zweite Unterstützung für dasselbe Volksbegehren bescheinigt werden. Indem die Bescheinigungsstellen Bescheinigungen weiterhin selber durchführen sowie die Bescheinigung mit einer eigenen digitalen Signatur versehen und eine unabhängig handelnde Stelle diese prüft, könnte systematischen Missbrauchsfällen entgegengewirkt werden. Als Stelle, die die digitale Signatur prüft, käme – wiederum analog zum papierbasierten Prozess – beispielsweise die BK infrage. Es wäre auch denkbar, dass Bescheinigungsstellen ihr Stimmregister signieren und eine unabhängige Stelle die Bescheinigungsvoraussetzungen auf der Grundlage des Stimmregisters sowie dessen Signatur prüft.
- Beispiel «nicht gezählte Bescheinigungen»: Es muss als gewährleistet gelten können, dass eine E-Collecting-Plattform sämtliche Unterstützungsbekundungen zur Auszählung bereitstellt, die die Kriterien für die Bescheinigung erfüllen. Im papierbasierten Ablauf können die Komitees feststellen, ob sämtliche Unterstützungsbekundungen in der Auszählung berücksichtigt worden sind, indem sie eigene Auszählungen vornehmen. Beim Einsatz einer E-Collecting-Plattform erhalten die Komitees im Allgemeinen keine Kenntnis über die Abgabe der einzelnen Unterstützungsbekundungen. Prüfmöglichkeiten können den Stimmberechtigten dabei helfen, Fälle

Elektronische Unterschriftensammlung für eidgenössische Volksbegehren (E-Collecting)

zu entdecken, wo die Unterstützungsbekundung – beispielsweise infolge eines Cyber-Angriffs auf ihr Gerät – nicht oder nicht korrekt an die E-Collecting-Plattform übertragen wurde oder diese sie nicht oder nicht im Sinne des unterstützten Volksbegehrens weiterverarbeitet hat. Denkbar wäre die Publikation von anonymen Datensätzen zur Bestätigung der geleisteten Unterschrift, die die Stimmberechtigten via eigene, unabhängige Benutzergeräte dahingehend prüfen können, ob sie mit der eigenen Person sowie dem Inhalt der geleisteten Unterstützungsbekundung korrelieren. Sowohl die Stimmberechtigten als auch die Komitees könnten anhand der Anzahl publizierter Datensätze den Verlauf der Unterschriftensammlung mitverfolgen und das offizielle Ergebnis der Auszählung nachvollziehen.

Nebst den betrieblichen Aufgaben der Akteurinnen und Akteure muss gerade im Licht einer möglichen Zentralisierung die Frage als offen gelten, ob und gegebenenfalls unter welchen Umständen es zulässig scheint, dass die Betreiberin oder der Betreiber einer Plattform für die Abgabe elektronischer Unterstützungsbekundungen oder eines Umsystems über Daten verfügt, die darauf schliessen lassen, welche Personen hinter den einzelnen Unterstützungsbekundungen stehen. Dabei gilt es den erschwerenden Umstand zu berücksichtigen, dass allein die Kenntnis über die Beteiligung an der Unterschriftensammlung zu einem Volksbegehren bereits Informationen über den politischen Willen der stimmberechtigten Person preisgibt, während etwa bei der elektronischen Stimmabgabe (E-Voting) die alleinige Beteiligung an einem Urnengang noch keinen Aufschluss über die abgegebene Stimme geben würde. Zwar bietet die Kryptografie auch für E-Collecting Möglichkeiten zur Anonymisierung, allerdings können die Konzeption, die Implementierung und auch die Handhabung entsprechender Verfahren zu erheblichen Aufwänden führen. Ganz besonders mit Blick auf die Wahrung des Stimmgeheimnisses bei E-Collecting müssten die allfällige Konzeption und Implementierung kryptografischer Verfahren unter enger Begleitung der Wissenschaft erfolgen. Dabei ist das Potential der E-ID sowie der E-ID-Vertrauensinfrastruktur als Grundlage für eine datensparsame Identifizierung zu berücksichtigen.

Während die genannten Fragen als offen gelten müssen, führen Betrachtungen zur Vertrauenswürdigkeit sowie zur Sicherheit bereits heute zum Schluss, dass eine E-Collecting-Plattform durch eine als vertrauenswürdig und zuverlässig geltende Organisation betrieben werden müsste. Darüber hinaus wären unter Berücksichtigung des Prinzips «Sicherheit, Vertrauen und Transparenz» der Strategie Digitale Verwaltung Schweiz 2024-2027⁷² hohe Sicherheitsanforderungen zu erfüllen. Gleichzeitig gilt es zu berücksichtigen, dass Cyberbedrohungen, die bei den Benutzergeräten der Stimmberechtigten ansetzen, sowie Social-Engineering-Angriffe⁷³ weitgehend ausserhalb des Einflussbereichs der Betriebsorganisation liegen würden. Prüfmöglichkeiten zuhanden der Stimmberechtigten zur Bestätigung, dass ihre Unterstützungsbekundung übermittelt und gezählt wurde, respektive ihr Stimmrecht nicht zur Abgabe ungewollter Unterstützungsbekundungen missbraucht wurde, könnten aber dazu beitragen, Missbrauchsfälle aufzudecken und allfälligem Schaden zuvorzukommen.

In einem ersten Schritt wären politische Richtungsentscheide nötig, die festlegen, ob die Verantwortung für die korrekte Bearbeitung von Unterstützungsbekundungen auch in Zukunft auf verschiedene (behördliche) Stellen zu verteilen ist und ob und gegebenenfalls unter welchen Umständen es akzeptabel scheint, dass einzelne Organisationen über nichtanonyme Unterstützungsbekundungen verfügen. Erst dann können Sicherheitskonzepte für die technische Umsetzung erarbeitet werden. Bei der allfälligen Erarbeitung einer Grundlage für solche Richtungsentscheide empfiehlt sich nebst dem Einbezug der Kantone auch der Austausch mit interessierten Organisationen der Zivilgesellschaft sowie mit der Wissenschaft.

⁷² Abrufbar unter: <https://www.digitale-verwaltung-schweiz.ch/strategie> (besucht am 11.07.2024)

⁷³ Bei einem Social-Engineering-Angriff wird das Opfer so manipuliert, dass es gemäss den Interessen des Angreifers handelt.

2.8 E-Collecting in der Umsetzung

2.8.1 Perspektive der Stimmberechtigten

Analog zur Unterschriftenliste auf Papier müsste die Anzeige einer digitalisierten Unterschriftenliste durch eine E-Collecting-Plattform am Bildschirm der Stimmberechtigten formelle Vorgaben erfüllen. Falsche Plattformen müssen als solche erkannt werden können und die Stimmberechtigten müssten darauf vertrauen können, dass elektronische Unterstützungsbekundungen jenem Volksbegehren angerechnet werden, das der stimmberechtigten Person am Bildschirm angezeigt wird. Die visuelle Darstellung am Bildschirm sowie die Handlungsschritte für das Leisten einer Unterstützungsbekundung müssen derzeit als offen gelten.

Welche Mittel die Stimmberechtigten zur Erfassung der Daten für die Stimmrechtsprüfung einsetzen müssten, muss zum jetzigen Zeitpunkt ebenfalls offenbleiben. Zur Auswahl stehen Mittel zur Identifizierung, Mittel zur Signatur sowie Kombinationen davon. Sollen wie bis anhin Bescheinigungsstellen und die BK Überprüfungen auf Identitätsmissbrauch vornehmen können, müssten die Stimmberechtigten die Unterstützungsbekundung digital signieren (vgl. auch Kap. 2.2 und 2.7). Die Wahl des Mittels zur Erfassung der Daten für die Stimmrechtsprüfung könnte die Benutzerfreundlichkeit, die Akzeptanz, die Nutzung und damit auch die staatspolitischen Auswirkungen von E-Collecting beeinflussen.

Indem die Komitees die Unterschriften nicht mehr direkt entgegennehmen, entfällt für sie die Möglichkeit, die Arbeiten der Behörden nachzuvollziehen. Damit verlieren auch die Unterzeichnenden die Instanz, die überprüfen kann, ob die Unterschriften zuverlässig bescheinigt und gezählt wurden. Einer Prüfmöglichkeit für die Stimmberechtigten könnte damit möglicherweise eine wichtige Bedeutung zukommen.

Es wäre zu klären, ob und in welcher Form den Stimmberechtigten Prüfmöglichkeiten angeboten werden sollten, um sicherzustellen, dass ihre Unterstützungsbekundung korrekt übermittelt und gezählt wurde und dass ihr Stimmrecht nicht zur Abgabe unerwünschter Unterstützungsbekundungen missbraucht wurde. Im Gegensatz zur Ausgangslage, wie sie sich beim E-Voting präsentiert, kann für die Prüfung der unverfälschten Übermittlung nicht auf personalisierte Codes, die mit dem Stimmmaterial brieflich zugestellt werden, zurückgegriffen werden. Denkbar wäre die Publikation von anonymen Datensätzen, die die Stimmberechtigten via eigene, unabhängige Benutzergeräte dahingehend prüfen können, ob sie mit der eigenen Person sowie dem Inhalt der geleisteten Unterstützungsbekundung korrelieren. Sowohl die Stimmberechtigten als auch die Komitees könnten anhand der Anzahl publizierter Datensätze den Verlauf der Unterschriftensammlung mitverfolgen und das offizielle Ergebnis der Auszählung nachvollziehen.

Die mögliche Veränderung der politischen Partizipation durch E-Collecting wird in Kapitel 4 weiter vertieft.

2.8.2 Perspektive der Komitees

Abhängig von der weiteren Nutzung des papierbasierten Prozesses könnten Komitees Einsparungen bei den zeitlichen, personellen und finanziellen Ressourcen erzielen, da bei der Bearbeitung elektronischer Unterschriften für sie keine Arbeiten anfallen.

Im papierbasierten Prozess erhalten die Komitees Informationen über die geografische Verteilung der Sammlung sowie den Sammelerfolg pro sammelnde Person oder Organisation.⁷⁴ Dies ermöglicht den

⁷⁴ BÜHLMANN/SCHAUB, S. 43 f.

Komitees, den Stand der Sammlung zu überblicken. Darüber hinaus erhalten die Komitees die persönlichen Daten der einzelnen Stimmberechtigten, wobei die datenschutzrechtlichen Bestimmungen greifen (vgl. Kap. 2.6).

Aus rechtlicher Perspektive ergibt sich für die Komitees unter geltendem Recht kein Anspruch auf Einsicht in die Personendaten. Jedoch darf das Recht, ein direktdemokratisches Instrument zu ergreifen, durch den Wegfall der Informationen nicht bedeutend eingeschränkt werden.⁷⁵ Es wäre also zu erwägen, die Komitees zumindest über Anzahl und Herkunft der Unterstützungsbekundungen sowie über die Gründe für eine allfällige Verweigerung von Stimmrechtsbescheinigungen zu informieren. Die Bedürfnisse der Komitees könnten bei einer allfälligen Konzipierung der Prüfmöglichkeiten zuhanden der Stimmberechtigten mitbedacht werden (vgl. Kap. 2.8.1).

Zu prüfen wäre ferner eine allfällige Möglichkeit für die Komitees, ihre Volksbegehren auf der E-Collecting-Plattform zu bewerben.

Die Übergabe der Unterschriften an die Bescheinigungsstellen sowie die BK entfele für die Komitees. Die Möglichkeit zur Nichteinreichung eines Volksbegehrens müsste den Komitees jedoch erhalten bleiben.⁷⁶ Dabei wäre allenfalls zwischen dem Initiativ- und dem Referendumsrecht zu unterscheiden.

2.8.3 Perspektive der Bescheinigungsstellen

Die Stimmberechtigung ist auf keinem elektronischen Identitätsnachweis hinterlegt. Damit ist ein Abgleich zwischen dem Mittel zum Identitätsnachweis der Stimmberechtigten und dem Stimmregister nötig. Sollte die E-ID im Sinne der Botschaft zum Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis⁷⁷ eingesetzt werden, bestünde die Möglichkeit, den Abgleich über die Unterstützungsbekundung selbst vorzunehmen, indem die AHV-Nummer der Stimmberechtigten miterfasst wird.⁷⁸ In jedem Fall werden die stimmregisterführenden Stellen Daten aus dem Stimmregister für die Bescheinigung bereitstellen müssen, sei es zur Erfassung auf der E-Collecting-Plattform – möglicherweise in anonymer Form – oder zur Abfrage der Stimmberechtigung durch die E-Collecting-Plattform. Ob die Stimmrechtsprüfung und die Bescheinigung sowie gegebenenfalls die Prüfung einer digitalen Signatur in der Betriebsorganisation der E-Collecting-Plattform oder weiterhin in den Infrastrukturen der Bescheinigungsstellen erfolgen müssten, wäre zu klären. Die Antwort auf diese Frage müsste sich aus politischen Richtungsentscheiden zur Festlegung der institutionellen Verantwortungsbereiche der Akteurinnen und Akteure bei der Bearbeitung von Unterstützungsbekundungen ableiten (vgl. Kap. 2.7).

Für die Realisierung einer automatischen Prüfung und Bescheinigung des Stimmrechts müsste dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Kantone und Gemeinden ihr Stimmregister zwar elektronisch führen, jedoch unterschiedliche Software nutzen.⁷⁹ Die Praxis der Stimmrechtsprüfung und -bescheinigung unterscheidet sich nicht nur zwischen den Kantonen, sondern teils ebenfalls innerhalb der Kantone. Die Schnittstellen zwischen den Registern und möglichen Plattformen müssten dementsprechend eingerichtet werden. Dies würde die Entwicklung gemeinsamer Standards bedingen. Wo die Daten aus dem Stimmregister, die zur Stimmrechtsprüfung verwendet werden, nicht laufend aktualisiert werden können, kann die stimmberechtigte Person womöglich nicht umgehend über die Bescheinigung ihrer Unterstützungsbekundung informiert werden. Im papierbasierten Prozess ist der massgebliche

⁷⁵ LANGER/LEHNER/HOFFET, S. 38

⁷⁶ GFELLER/GLASER/LEHNER, S. 7

⁷⁷ Botschaft vom 22. November 2023 zum Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise; BBI 2023 2842

⁷⁸ Zur Möglichkeit der systematischen Verwendung der AHV-Nummer zur Erfüllung gesetzlicher Aufgaben siehe Art. 153b ff. des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1946 über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG; SR 831.10)

⁷⁹ In einigen Kantonen wird die elektronische Führung der Stimmregister durch Gesetzgebung vorgeschrieben. Einige Kantone geben den Gemeinden zusätzlich vor, in welcher Software das Stimmregister zu führen ist. Quelle: Umfrage bei den Kantonen und Gemeinden, vgl. Kapitel 1.3

Zeitpunkt für die Prüfung der Stimmberechtigung der Tag, an dem die Unterschriftenliste zur Stimmbrechtsbescheinigung eingereicht wird (Art. 19 Abs. 1 VPR). Mehrfachunterzeichnungen müssen für die Bescheinigungsstelle auch über den Sammelkanal (Papier oder elektronisch) hinweg erkennbar sein.

Für die stimmregisterführenden Stellen könnte E-Collecting zu einer Senkung des Personalaufwands führen, sofern sich die Anzahl konventionell abgegebener Unterstützungsbekundungen reduziert. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn Stimmrechtsprüfung und -bescheinigung automatisiert erfolgen.

2.8.4 Perspektive der Bundeskanzlei

Unter geltendem Recht ist die BK für die Auszählung zuständig (vgl. Kapitel 1.4.4). Ob die Auszählung der Betriebsorganisation einer E-Collecting-Plattform oder weiterhin der BK als unabhängig handelnder Akteurin zuzuweisen wäre, muss derzeit offenbleiben. Dies müsste sich aus politischen Richtungsentscheiden zur Festlegung der institutionellen Verantwortungsbereiche der Akteurinnen und Akteure bei der Bearbeitung von Unterstützungsbekundungen ableiten. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass eine Auszählung durch die BK im Sinn einer Verteilung der Verantwortung nur dann einen Mehrwert bringt, wenn ihre Aufgabe – ähnlich wie im papierbasierten Prozess – auch darin besteht, die Bescheinigungen und Unterstützungsbekundungen hinsichtlich der Einhaltung der formellen Anforderungen zu prüfen. Namentlich zur Entdeckung allfälliger Fehlleistungen der E-Collecting-Plattform wäre insbesondere an eine Prüfung von Signaturen der Stimmberechtigten sowie der Bescheinigungsstellen zu denken. Wird eine solche Prüfung für unnötig befunden und stattdessen auf die Vertrauenswürdigkeit der E-Collecting-Plattform abgestützt, dann könnte die Auszählung sich ebenfalls auf die Vertrauenswürdigkeit der E-Collecting-Plattform abstützen und ungeprüft bleiben.

Die Bescheinigungsstellen können nicht prüfen, ob die in ihrem Stimmregister geführten Stimmberechtigten fälschlicherweise auch in anderen Stimmregistern eingetragen sind oder ob sie das entsprechende Volksbegehren vor dem Zuzug in die aktuelle Gemeinde bereits einmal unterzeichnet haben. Über die Gemeindegrenzen hinweg können sie deshalb auch keine Mehrfachunterschriften entdecken. Angesichts der vielen Unterschriften sowie des Umstands, dass Personen ihren Namen ändern dürfen und möglicherweise in den Stimmregistern unter verschiedenen Namen geführt werden, gelingt dies auch der BK bisher lediglich in Einzelfällen.

E-Collecting könnte eine Grundlage für Gegenmassnahmen bieten. Eine Zentralisierung der Stimmregisterdaten – inklusive der AHV-Nummern – innerhalb der E-Collecting-Plattform oder in einem vorgelagerten Register könnte dabei helfen, Mehrfacheinträge unter den Quellregistern zu entdecken und damit dem Fall zuvorzukommen, dass mehrfache Unterstützungsbekundungen derselben Person bescheinigt werden. Dabei gälte es zu berücksichtigen, dass eine landesweite Zentralisierung der Stimmregisterdaten beim Bund der Aufteilung der Zuständigkeitsbereiche unter den föderalen Ebenen im Bereich der politischen Rechte widersprechen würde. Zudem müssten die Risiken für die Vertraulichkeit der Stimmregisterdaten berücksichtigt werden, die mit einer zentralen Aufbewahrung der Daten einhergeht. Nicht zuletzt dürfte eine Zentralisierung mit einem beträchtlichen finanziellen Aufwand einhergehen.

Zur Verhinderung von Mehrfachunterschriften sind aber auch Lösungen denkbar, die keinen Zusammenzug der Stimmregister bedingen: Indem die AHV-Nummer als Bestandteil der elektronischen Unterstützungsbekundungen aufgenommen würde, könnte die BK Mehrfachunterschriften direkt entdecken und streichen. Zur Wahrung der Vertraulichkeit der AHV-Nummern könnten entsprechende Prüfarbeiten auf der Grundlage von anonymen Daten erfolgen, die aus den AHV-Nummern abgeleitet werden. Dazu müssten spezielle Verfahren der Kryptografie konzipiert und umgesetzt werden.

2.8.5 Betriebsorganisation einer E-Collecting-Plattform

Mit Blick auf die erforderliche Vertrauenswürdigkeit und angesichts der Tatsache, dass die Gewährleistung der politischen Rechte eine Kernaufgabe staatlicher Tätigkeit darstellt, käme für den Betrieb einer E-Collecting-Plattform in erster Linie eine behördliche Stelle infrage. Ein Beizug privater Dienstleister ist aber denkbar. Im Mindesten müsste in diesem Fall die zuverlässige Umsetzung wirksamer Sicherheitsvorkehrungen einer behördlichen Überprüfung unterstehen. Welche Rollen dabei dem Bund respektive den Kantonen zukommen müssten, wäre zu klären.

2.9 Fazit zu den technisch-organisatorischen Aspekten

Um mögliche Auswirkungen von E-Collecting auf das politische System der Schweiz identifizieren und einordnen zu können, wurden in diesem Kapitel Chancen, Herausforderungen sowie offene Fragen angesichts der technischen und organisatorischen Ausgestaltung von E-Collecting aufgezeigt. Diese werden hier folgendermassen zusammengefasst:

- Die elektronische Unterschriftensammlung kann für die Komitees, die Bescheinigungsstellen und die BK den bestehenden personellen Aufwand zum Beispiel für das Bescheinigen von Unterschriften reduzieren. Dies bedingt aber eine Reduktion der Anzahl konventioneller Unterstützungsbekundungen, die gesammelt, bescheinigt und ausgezahlt werden müssen. Sofern Bescheinigungsstellen konventionell gesammelte Unterstützungsbekundungen digitalisieren und die Bescheinigung automatisiert erfolgt, könnten sie sowie die BK möglicherweise auch dann Ressourcen einsparen, wenn sich die Anzahl konventionell gesammelter Unterstützungsbekundungen nicht reduziert. Allerdings wären die Entwicklung und der Betrieb einer E-Collecting-Plattform ebenfalls mit signifikanten Kosten verbunden. Es muss zum jetzigen Zeitpunkt offenbleiben, ob und für wen E-Collecting schlussendlich die Kosten der Unterschriftensammlungen senken würde.
- Der Einsatz eines zuverlässigen elektronischen Mittels zur Identifizierung kann Missbrauchsversuchen der Art, wie sie bei der papierbasierten Unterschriftensammlung auftreten können (Abschreiben/Kopieren von Angaben von Stimmberechtigten, Fälschen von Unterschriften etc.) zuvorkommen. Gleichzeitig muss berücksichtigt werden, dass E-Collecting neue Risiken mit sich bringt, die es mit Blick auf das öffentliche Vertrauen und die Sicherheit zu berücksichtigen gilt. E-Collecting müsste so ausgestaltet werden, dass solche Risiken hinreichend reduziert sind («security by design»).
- Ein allfälliger Zusammenzug der Stimmregisterdaten für E-Collecting könnte als Grundlage zur Verbesserung der Daten der Quellregister dienen.
- Inwiefern Zustandekommensentscheide und Nichtzustandekommensentscheide auch bei E-Collecting auf die Arbeiten – und namentlich die Prüfarbeiten – unabhängig handelnder Akteurinnen und Akteure abgestützt sein müssten oder inwiefern eine Zentralisierung nicht unabhängig überprüfbarer Handlungsschritte auch angesichts der politischen und öffentlichen Akzeptanz vertretbar scheint, bedingt politische Erwägungen und Entscheide. Dahingehend empfiehlt sich ein Einbezug der Kantone sowie der Austausch mit interessierten Organisationen der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft. Die Konzipierung der technischen und organisatorischen Ausgestaltung von E-Collecting auf eidgenössischer Ebene müsste sich davon ableiten.
- Es muss als offen gelten, ob die alleinige Verwendung eines elektronischen Identitätsnachweises als Mittel zur Erfassung der Daten für die Stimmrechtsprüfung ausreicht oder ob (auch) digitale Signaturen als Ersatz für die eigenhändigen Unterschriften zum Einsatz kommen müssten.

- Der Einsatz allfälliger Prüfmöglichkeiten kann kryptografische Verfahren bedingen, die bei der Konzeption, der Implementierung und auch der Handhabung zu erheblichen Aufwänden führen. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn Unterstützungsbekundungen gleichzeitig durchgängig anonym sein sollen. Eine dadurch erschwerte Handhabung durch die Stimmberechtigten kann die Nutzung und damit die staatspolitischen Auswirkungen von E-Collecting beeinflussen.

3 Der (verfassungs-)rechtliche Rahmen für E-Collecting

3.1 Verfassungsmässigkeit von E-Collecting

Die politischen Rechte in Bundessachen werden in Artikel 136 Absatz 2 BV abschliessend aufgeführt und umfassen auch das Recht, Volksinitiativen und Referenden zu ergreifen und zu unterzeichnen. Ein Rechtsanspruch auf die elektronische Sammlung von Unterstützungsbekundungen lässt sich gemäss dem in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten⁸⁰ weder aus der grammatikalischen noch aus der historischen Auslegung der Vorschrift ableiten. Umgekehrt vermittele die Bestimmung aber einen Anspruch auf die händische Unterzeichnung einer Volksinitiative oder eines Referendums, womit die physische Signatur nicht vollständig durch eine andere Form der Unterschriftensammlung ersetzt werden dürfe.⁸¹

Ob elektronische Unterschriftensammlungen als Ergänzung des physischen Prozesses aus verfassungsrechtlicher Sicht zulässig sind, hängt davon ab, ob damit die Substanz von Volksinitiative und Referendum und ihre Funktion im politischen Prozess berührt ist.⁸² Während bei Abstimmungen und Wahlen eine möglichst hohe Stimmbeteiligung wünschenswert ist, setzt die Verfassung bewusst Anforderungen an das Zustandekommen von Volksbegehren und beeinflusst damit ihre Nutzung. Damit soll verhindert werden, dass das Stimmvolk über zahlreiche, von vornherein aussichtslose Begehren abstimmen muss und dadurch möglicherweise die Effektivität des politischen Systems gefährdet wird.⁸³ Gleichzeitig sollen Volksbegehren weiterhin die tatsächliche demokratische Partizipation erlauben. Der Verfassungsgeber normiert mit anderen Worten das aus seiner Sicht richtige Mass an Partizipation.⁸⁴

3.1.1 Fristen und Quoren als prozedural-institutionelle Vorgaben

Steuerungsmittel für die Zugänglichkeit der direktdemokratischen Instrumente war bei der Einführung der Volksinitiative auf Total- (1848) und Teilrevision (1891) der Bundesverfassung und des fakultativen Referendums (1874) stets explizit die Höhe der Sammelquoren. Die genaue Zahl wurde zum Gegenstand von Diskussionen. So stand eine Erhöhung der erforderlichen Unterschriftenzahl schon früh zur Debatte, um dem «Missbrauch des Initiativrechts» entgegenzuwirken.⁸⁵ In fortgeschrittenem Stadium wurde die Erhöhung der Quoren zuletzt im Rahmen der letzten Totalrevision der Bundesverfassung vorgeschlagen.⁸⁶ Die schliesslich einzige Erhöhung der Quoren erfolgte jedoch 1977 und war faktisch eng verknüpft mit der Einführung des Frauenstimmrechts 1971. Grund war aber auch die Feststellung einer generellen «Krise» der Volksrechte und derer «zunehmenden Zweckentfremdung».⁸⁷ So wurde die erforderliche Unterschriftenzahl für die Volksinitiative auf 100'000 verdoppelt. Das Referendumsquorum wurde lediglich um zwei Drittel von 30'000 auf 50'000 Unterschriften erhöht. Demnach folgen die Quoren keiner zum Verhältnis der Stimmbevölkerung arithmetischen Logik. Dies zeigt sich auch daran,

⁸⁰ LANGER/LEHNER/HOFFET, vgl. Kap. 1.2

⁸¹ EBD., S. 26

⁸² BISAZ/SERDÜLT, S. 538 f.

⁸³ BRAUN BINDER, S. 544

⁸⁴ LANGER/LEHNER/HOFFET, S. 32

⁸⁵ AB 1923 S 40

⁸⁶ BBI 1997 I 448 ff.

⁸⁷ BBI 1975 II 131 f.

dass die allgemeine Zunahme der Zahl der Stimmberechtigten aufgrund des Bevölkerungswachstums nie eine Erhöhung der Quoren zur Folge hatte.^{88, 89}

Ein weiteres Regulativ bei der Normierung der Volksbegehren ist die für die Unterschriftensammlung gewährte Zeitspanne. Die Sammelfristen wurden stets mit ihren Auswirkungen auf den politischen Diskurs und das Funktionieren des Staates in Verbindung gebracht.⁹⁰ Gefunden werden musste «der richtige Zeitraum», welcher «weder zu kurz, noch zu lang sein darf».⁹¹ Eine Verlängerung der Referendumsfrist von 90 auf 100 Tage durch Revision des BPR von 1997 wurde nicht mit einer Erleichterung in Bezug auf die Unterschriftensammlung begründet. Vielmehr wurde dies als Ausgleich dafür verstanden, dass die Unterschriftenlisten nunmehr zwingend am letzten Tag der Sammelfrist samt Stimmrechtsbescheinigung bei der BK eingereicht werden mussten und keine Nachbescheinigungen mehr möglich waren.⁹² Im Ergebnis wurde die Sammelfrist durch die gesteigerten Anforderungen an die Modalitäten faktisch nur bedingt verlängert. Seit 2003 sind die Sammelfristen auf Verfassungsstufe verankert (Art. 138 Abs. 1, Art. 139 Abs. 1 und Art. 141 Abs. 1 BV).

Daraus folgt, dass die Regulierung von Quoren und Fristen für sich, aber auch in ihrem Zusammenspiel eine Verfassungsfrage darstellt. Eine Änderung des Gleichgewichts zwischen direktdemokratischer Partizipation und ordentlicher Rechtsetzung, etwa durch die Einführung von E-Collecting, würde dementsprechend auch die Frage einer Verfassungsrevision aufwerfen.⁹³ Das «richtige» Mass an Partizipation lässt sich jedoch nicht exakt feststellen und es gibt aus verfassungsrechtlicher Perspektive keine prinzipielle Vorgabe bezüglich Nutzungsintensität direktdemokratischer Instrumente. Generell sollte aber «das Zustandekommen von Volksinitiativen und Referenden [...] nicht so stark erleichtert werden, dass es die ordentliche Rechtsetzung blockiert».⁹⁴ Wenn die elektronische Sammlung von Unterschriften beziehungsweise Unterstützungsbekundungen dazu führt, dass Fristen und Quoren ihre Steuerungsfunktion nicht mehr erfüllen und es deshalb zu einer erheblichen Häufung von Volksbegehren kommt, kann das verfassungsmässige Gleichgewicht tangiert sein. Die Substanz von Volksinitiativen und Referenden wäre berührt. Inwiefern dies bei einer unbeschränkten Einführung von E-Collecting der Fall wäre, kann ohne Erfahrungswerte jedoch kaum festgestellt werden.⁹⁵ Deshalb ist auch eine präventive Anpassung der Quoren und Fristen abzulehnen.⁹⁶

3.1.2 Mögliche Beschränkungen von E-Collecting auf Bundesebene

Eine umfassende und definitive Einführung von E-Collecting ohne Hinweise auf die zu erwartenden Auswirkungen wäre verfassungsrechtlich problematisch. Gleichzeitig sollten praktische Erfahrungen gesammelt werden, um die Auswirkungen von E-Collecting auf die Substanz von Volksinitiativen und Referenden besser beurteilen zu können. Dies würde auf Bundesebene für einen vorerst geografisch, zeitlich und/oder anteilmässig limitierten Einsatz von E-Collecting sprechen.⁹⁷ Die Beschränkung muss dabei die Garantien der freien Willensbildung und -äusserung (Art. 34 Abs. 2 BV) und der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 i.V.m. Art. 34 BV) beachten.

⁸⁸ BRAUN BINDER, S. 542 f.

⁸⁹ Im Unterschied zu einer absoluten Zahl werden die Quoren für kantonale Volksbegehren im Kanton Genf durch einen prozentualen Anteil der Stimmberechtigten festgelegt (Art. 56, 57 und 67 Cst. GE). Vorstösse zur Einführung eines solchen Systems auf eidgenössischer Ebene scheiterten jeweils (zuletzt: parlamentarische Initiative 16.443 Fraktion BD)

⁹⁰ LANGER/LEHNER/HOFFET, S.26 ff.

⁹¹ BBI 1866 III 208

⁹² BBI 1993 III 491, 493

⁹³ LANGER/LEHNER/HOFFET, S. 32

⁹⁴ BBI 2002 647

⁹⁵ In der Lehre werden verschiedene Indizien für die Auswirkungen der Einführung von E-Collecting angeführt und die Verfassungsmässigkeit von E-Collecting wird unterschiedlich beurteilt (vgl. BISAZ/SERDÜLT, S. 542 f.; GFELLER/GLASER/LEHNER, S. 11 ff.; LANGER/LEHNER/HOFFET, S. 32 ff.)

⁹⁶ LANGER/LEHNER/HOFFET, S. 33

⁹⁷ EBD., S. 40

Durch eine geografische Beschränkung könnte E-Collecting zeitweise nur in einigen Kantonen zugelassen werden beziehungsweise zur Verfügung stehen. Eine in geografischer Hinsicht selektive Verfügbarkeit könnte in politischer Hinsicht zu gewissen Verzerrungen führen, sollte E-Collecting in bestimmten Kantonen von einzelnen politischen Kräften übermässig genutzt werden.⁹⁸ Bei einer zeitlichen Beschränkung wäre die elektronische Sammlung von Unterstützungsbekundungen nur während eines Teils der gesamten Sammelfrist möglich.⁹⁹ Damit würde aber die Zeit für die Meinungsbildung der Stimmberechtigten verkürzt, was je nach Ausprägung dem Schutzzweck von Artikel 34 Absatz 2 BV zuwiderlaufen könnte.¹⁰⁰ Eine anteilmässige Beschränkung würde einen Maximalanteil der Unterstützungsbekundungen für Volksbegehren vorsehen, welche auf elektronischem Weg gesammelt werden dürfen. Der andere Teil müsste noch immer durch physische Unterschriften erbracht werden.¹⁰¹ In einem gewissen Stadium könnte die freie Wahl zwischen physischer und elektronischer Unterstützungsbekundung deshalb eingeschränkt sein. Dies wäre dann der Fall, wenn das maximal zulässige Quorum an elektronischen Unterstützungsbekundungen erreicht wäre. Demnach würde die anteilmässige Beschränkung von E-Collecting unter Umständen auch dessen zeitliche Verfügbarkeit begrenzen. Im Gegenzug liesse sich durch die anteilmässige Beschränkung das Risiko von erheblichen Auswirkungen auf die Substanz der Volksrechte verringern.

Die genannten Beschränkungen würden es erlauben, die Auswirkungen von E-Collecting auf das Gleichgewicht zwischen direktdemokratischer Mitwirkung und ordentlicher Gesetzgebung zu evaluieren und damit die Verfassungsmässigkeit der elektronischen Unterschriftensammlung besser beurteilen zu können. Eine Beschränkung auf gewisse Kantone und/oder einen maximalen Anteil an elektronischen Unterstützungsbekundungen erscheint verhältnismässig, zeitliche Beschränkungen hingegen nicht.¹⁰²

3.2 Auswirkungen auf Gesetzesstufe

Abgesehen von den Fristen, Quoren und Formen sind die Modalitäten im Zusammenhang mit Volksbegehren auf Gesetzes- und Verordnungsstufe geregelt.¹⁰³ Die Bestimmungen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Unterzeichnung von Volksbegehren stehen, gehen von physischen Unterschriftenlisten (Art. 60 und 68 BPR) und einer handschriftlichen Unterzeichnung (Art. 61 und 71 BPR) aus. Das Erfordernis der Handschriftlichkeit hat in der Vergangenheit sogar noch an Bedeutung gewonnen. Insbesondere müssen für die Unterstützungsbekundungen seit 2015 nicht nur der Nachname, sondern auch die Vornamen handschriftlich auf die Unterschriftenliste eingetragen werden (Art. 61 Abs. 1 i.V.m. Art. 70 BPR). Durch das Handschriftlichkeitserfordernis sollen unter anderem Manipulationen vermieden werden.¹⁰⁴ Eine Verschärfung der Modalitäten wurde schon 1997 mit der Einführung des Erfordernisses nach der eigenhändigen Unterschrift erwirkt. Damit sollte nicht eine generelle Echtheitskontrolle eingeführt, sondern an das Unrechtsbewusstsein der (missbräuchlich) Unterschreibenden appelliert werden.¹⁰⁵ Die geringfügigen Verschärfungen der Modalitäten auf Gesetzesstufe haben die Substanz der Volksbegehren jeweils nicht berührt. Die auf den Einwohnerregister basierenden Stimmregister, welche

⁹⁸ EBD., S. 42

⁹⁹ BRAUN BINDER, S. 556

¹⁰⁰ LANGER/LEHNER/HOFFET, S. 42

¹⁰¹ BISAZ/SERDÜLT, S. 43

¹⁰² LANGER/LEHNER/HOFFET, S. 45

¹⁰³ Vgl. insbesondere die Art. 59a bis 76 BPR

¹⁰⁴ AB 2014 S 472

¹⁰⁵ BBI 1993 III 493

Elektronische Unterschriftensammlung für eidgenössische Volksbegehren (E-Collecting)

für die Bescheinigung von Volksbegehren notwendig sind, wurden 2006 mit Erlass des Registerharmonisierungsgesetzes¹⁰⁶ (RHG) harmonisiert. Das Register kann nach Artikel 3 Buchstabe a RHG jedoch weiterhin manuell geführt werden.¹⁰⁷

Die erwähnten Bestimmungen stehen einer Einführung von E-Collecting grundsätzlich entgegen. Mit Artikel 27q VPR besteht zwar eine Norm auf Verordnungsstufe, die es dem Bundesrat gemäss Wortlaut ermöglicht, Versuche zur Unterzeichnung von Volksbegehren auf elektronischem Weg zu erlauben. Bei der Einführung dieser Bestimmung ging es darum, dem E-Collecting im Gefüge des geplanten Vote électronique bereits eine «Perspektive» zu geben.¹⁰⁸ Die Bestimmung befindet sich allerdings in einer Verordnung und somit auf tieferer Normstufe als die oben genannten, konfligierenden Gesetzesbestimmungen.

Für grundlegende Bestimmungen über die Ausübung der politischen Rechte bedarf es eines formellen Gesetzes (Art. 164 Abs. 1 Bst. a BV). Es kann die Auffassung vertreten werden, wonach dies auch für Versuche mit elektronischen Unterstützungsbekundungen gelten würde.¹⁰⁹ Demnach bedürften Versuche zur Unterzeichnung von Volksbegehren auf elektronischem Weg einer formell-gesetzlichen Grundlage.¹¹⁰ Diese müsste zumindest in einer Einführungsphase insbesondere örtliche und/oder anteilmässige Beschränkungen vorsehen.

Vertieft zu prüfen wäre, inwiefern sich ein limitierter Betrieb von E-Collecting in einer Anfangsphase auf bestehende, formell-gesetzliche Normen, welche Pilotversuche generell unter bestimmten Voraussetzungen für zulässig erklären, stützen könnte. Eine generelle, subsidiäre Pilotversuchsnorm wurde jüngst mit Artikel 15 EMBAG geschaffen. Diese Bestimmung hält fest, dass Pilotversuche dann durchgeführt werden können, wenn sie Teil eines Rechtsetzungsprojekts sind (z.B. wenn Rechtsgrundlagen, die bisher nicht bestehen, neu geschaffen werden müssen)¹¹¹ und sie erforderlich sind, um Erkenntnisse über die Umsetzung eines Vorhabens zu gewinnen.

Vorliegend geht es um die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten (vgl. Ziff. 2.6 oben). Die Anforderungen an die Ausgestaltung der Pilotversuche würde sich daher nach Artikel 35 DSGVO, auf den Artikel 15 Absatz 2 EMBAG verweist, richten. Diese Bestimmung hält fest, dass der Bundesrat vor Inkrafttreten eines Gesetzes im formellen Sinn die automatisierte Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten bewilligen kann, wenn die Aufgaben, aufgrund derer die Bearbeitung erforderlich ist, in einem bereits in Kraft stehenden Gesetz im formellen Sinn geregelt sind (vgl. dazu Art. 59a ff. und 68 ff. BPR¹¹²). Weiter müssen ausreichende Massnahmen getroffen werden, um einen Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Personen auf das Mindestmass zu begrenzen. Für die praktische Umsetzung der Datenbearbeitung muss eine Testphase vor dem Inkrafttreten, insbesondere aus technischen Gründen, unentbehrlich sein. Dass letzteres der Fall ist, wurde oben bereits dargelegt. Der Bundesrat muss die Einzelheiten zum Pilotversuch in einer befristeten Verordnung regeln und dazu vorgängig die Stellungnahme des Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten einholen (Art. 35 Abs. 2 – 4 DSGVO).

¹⁰⁶ Bundesgesetz vom 23. Juni 2006 über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (Registerharmonisierungsgesetz, RHG; SR **431.02**)

¹⁰⁷ Wobei eine Umfrage bei den Kantonen und Gemeinden (vgl. Kap. 1.4.5) gezeigt hat, dass alle befragten Gemeinden bereits mit elektronischen Registern arbeiten. Zudem bestehen in einigen Kantonen bereits kantonale Vorgaben für die elektronische Registerführung.

¹⁰⁸ BBl **2002** 6608

¹⁰⁹ GFELLER/GLASER/LEHNER, S. 12

¹¹⁰ Vgl. etwa Artikel 8a BPR, welcher die Möglichkeit von örtlich, zeitlich und sachlich begrenzten Versuchen mit der elektronischen Stimmabgabe vorsieht.

¹¹¹ Die Botschaft des Bundesrates zum EMBAG enthält dazu detaillierte Ausführungen (BBl **2022** 804, S 83 ff.)

¹¹² Zu berücksichtigen gilt es, dass die Aufgabenteilung zwischen Behörden und Komitees bei der elektronischen Unterschriftensammlung von derjenigen, wie sie das BPR für die Unterschriftensammlung auf Papier vorsieht, abweichen dürfte.

Grundsätzlich wäre es wohl denkbar, gestützt auf die bestehenden formell-gesetzlichen Grundlagen Pilotversuche mit E-Collecting durchzuführen. Angesichts der zentralen Bedeutung von Verfahrensvorschriften in der Demokratie (Art. 164 Abs. 1 Bst. a BV) und der staatspolitischen Tragweite eines solchen Vorhabens, sollte – analog zum Vorgehen bei der elektronischen Stimmabgabe (E-Voting) – aber eine spezifische Versuchsnorm im BPR geschaffen werden.

3.3 Fazit zum rechtlichen Rahmen von E-Collecting

Die Bundesverfassung reguliert im Zusammenhang mit Volksbegehren mittels Fristen und Quoren das aus ihrer Sicht «richtige» Mass an demokratischer Partizipation. Beeinflusst E-Collecting die Substanz der Steuerungsmittel, tangiert dies das angestrebte Gleichgewicht zwischen direktdemokratischer Partizipation und ordentlicher Gesetzgebung. Als Folge wäre eine Verfassungsrevision zu erwägen. Auch wenn es einige Anhaltspunkte gibt¹¹³, lassen sich die möglichen Auswirkungen von E-Collecting auf die Nutzung der Volksrechte ohne praktische Erfahrungen nicht abschliessend beurteilen. Damit begründet sich aus rechtlicher Sicht ein Interesse, E-Collecting auf Bundesebene zunächst in einem beschränkten Rahmen einzusetzen. Die Beschränkungen müssen den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen, wobei eine anteilmässige und örtliche Beschränkung aus heutiger Sicht verhältnismässig erscheint. Eine beschränkte oder unbeschränkte Einführung von E-Collecting bedürfte in jedem Fall einer Grundlage in einem formellen Gesetz. Der bestehende Artikel 27q VPR ist aufgrund seiner tiefen Normstufe und seines Normtypus als Gesetzesgrundlage ungeeignet. Angesichts der staatspolitischen Tragweite des Vorhabens sollte – analog dem Artikel 8a BPR, der Versuche mit der elektronischen Stimmabgabe ermöglicht – zunächst eine Grundlage für Pilotversuche im BPR geschaffen werden.

¹¹³ Vgl. dazu das nachfolgende Kapitel 4

4 Mögliche staatspolitische Auswirkungen von E-Collecting

Verändert E-Collecting die Nutzung von fakultativem Referendum und Volksinitiative substanziell und verschiebt sich dadurch auch das Gleichgewicht zwischen direktdemokratischer Partizipation und repräsentativer Demokratie? Diese Frage steht im Zentrum der politikwissenschaftlichen Studie.¹¹⁴ Aus theoretischer Sicht lassen sich unterschiedliche Erwartungen an die elektronische Unterschriftensammlung formulieren, wobei die Bewertung und Gewichtung der einzelnen Punkte vom jeweiligen normativen Standpunkt abhängt.¹¹⁵ Von E-Collecting wird etwa erwartet, dass es die Unterschriftensammlung effizienter (kostengünstiger) macht und dass es ein Mehr an Partizipation schafft, in dem sich zusätzliche Akteurinnen und Akteure beteiligen und ein breiteres Spektrum an Themen Eingang ins politische System finden. Andererseits kann argumentiert werden, dass E-Collecting nur für gewisse, bereits partizipierende Bevölkerungsgruppen und politische Gruppierungen Nutzen stiftet und es somit bereits bestehende Ungleichheiten verstärken würde. Eine verstärkte Nutzung der Volksrechte könnte zudem – so die These – Behörden, Zivilgesellschaft und die Stimmberechtigten stark belasten, wenn nicht gar überlasten.¹¹⁶

Inwieweit die genannten Entwicklungen in der Praxis eintreten würden, lässt sich mangels Erfahrungen mit E-Collecting im Kontext der schweizerischen Demokratie kaum empirisch belegen. Die nachfolgenden Ausführungen sind deshalb als plausible Szenarien und Diskussionsgrundlage zu betrachten, jedoch nicht als erhärtete Fakten.¹¹⁷ Je nach technischer und regulatorischer Ausgestaltung (z. B. prozentuale, räumliche oder zeitliche Beschränkungen) von E-Collecting könnten entsprechende Entwicklungen verstärkt oder gedämpft werden.

4.1 Bisherige Nutzung der direktdemokratischen Instrumente

Die Anzahl der lancierten Volksinitiativen ist Schwankungen unterworfen (vgl. Abbildung 2). Im Zeitraum von 1978 bis 2023 hat die Zahl der lancierten Volksinitiativen tendenziell aber zugenommen. Über den gesamten Zeitraum hinweg wurden im Durchschnitt etwas mehr als acht Volksinitiativen pro Jahr lanciert. Davon sind rund 60 Prozent zustande gekommen. Im Zeitraum 2012 bis 2022 lag dieser Wert etwas tiefer bei rund 55 Prozent. Angesichts der stabilen bis leicht sinkenden Erfolgsquote kann argumentiert werden, dass die bisher durch die Digitalisierung bedingten Möglichkeiten zur Unterstützung der Unterschriftensammlung (Bewerbung auf Social Media, Mailings, Newsletter, Sammelplattformen etc.) insgesamt keinen signifikant positiven Einfluss auf den Erfolg von Unterschriftensammlungen hatten.¹¹⁸ Dies schliesst allerdings nicht aus, dass internetbasierte Informationsverbreitung im Einzelfall entscheidend zum Sammelerfolg beigetragen hat.

¹¹⁴ BÜHLMANN/SCHAUB, vgl. Kapitel 1.2

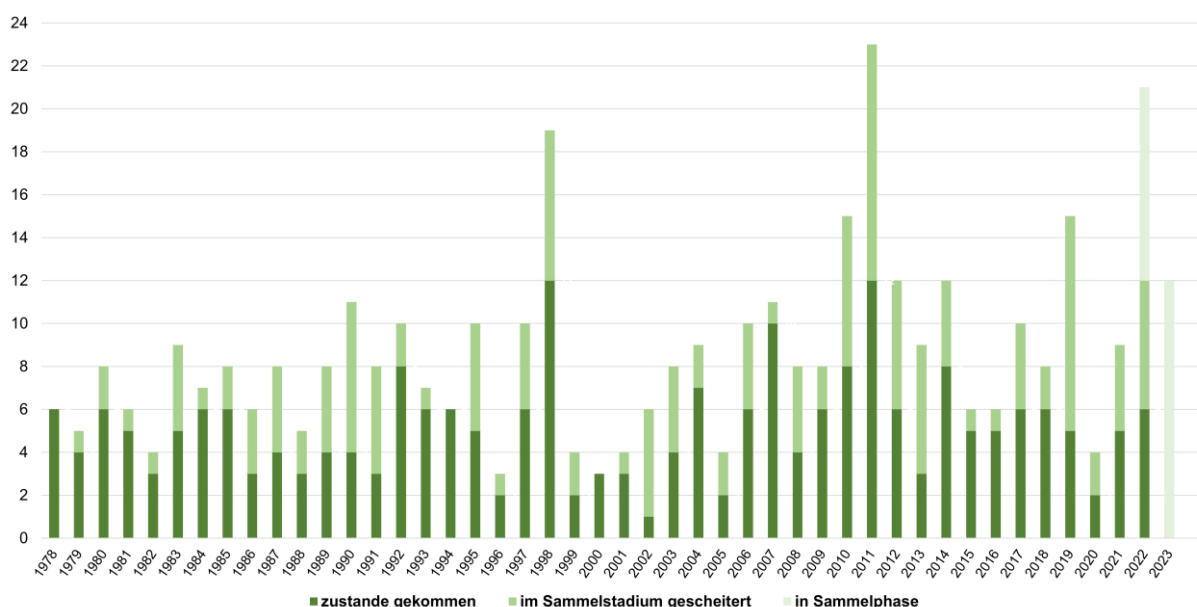
¹¹⁵ BÜHLMANN/SCHAUB (S. 17 ff.) unterscheiden zwischen Hoffnungen und Befürchtungen im Zusammenhang mit E-Collecting, die sie einerseits der partizipatorischen und andererseits der elitistischen Demokratietheorie zuordnen.

¹¹⁶ EBD., S. 17 ff.

¹¹⁷ Um die Plausibilität der verschiedenen Entwicklungen abzuschätzen, stützt sich die politikwissenschaftliche Studie auf bestehende Studien in verwandten Themenbereichen, qualitative Interviews mit politischen Akteuren und auf eigene empirische Untersuchungen. Die Autoren weisen darauf hin, dass die Befunde mit Zurückhaltung interpretiert werden sollen (BÜHLMANN/SCHAUB, S. 11 ff.).

¹¹⁸ BÜHLMANN/SCHAUB, S. 41 f.

Abbildung 2: Lancierte Volksinitiativen pro Jahr nach Sammelerfolg (Zeitraum 1978 bis 2023)



Lesebeispiel: Im Jahr 1998 wurden 19 Volksinitiativen lanciert. Davon haben in der Folge 12 Initiativen das Quorum von 100'000 Unterschriften erreicht und sind damit zustande gekommen. Bei 7 Volksinitiativen wurde das Quorum nicht erreicht. Sie sind also im Sammelstadium gescheitert.

Hinweis zum Beobachtungszeitraum: Mit Inkrafttreten des BPR im Jahr 1978 wurde die Vorprüfung von Volksinitiativen eingeführt und damit die Sammelfrist auf 18 Monate eingegrenzt.

Quelle: Bundeskanzlei 2024 (www.bk.admin.ch → Politische Rechte → Volksinitiativen → Chronologie Volksinitiativen; besucht am 06.05.2024). Die Grafik gibt den Stand per 31.12.2023 wieder.

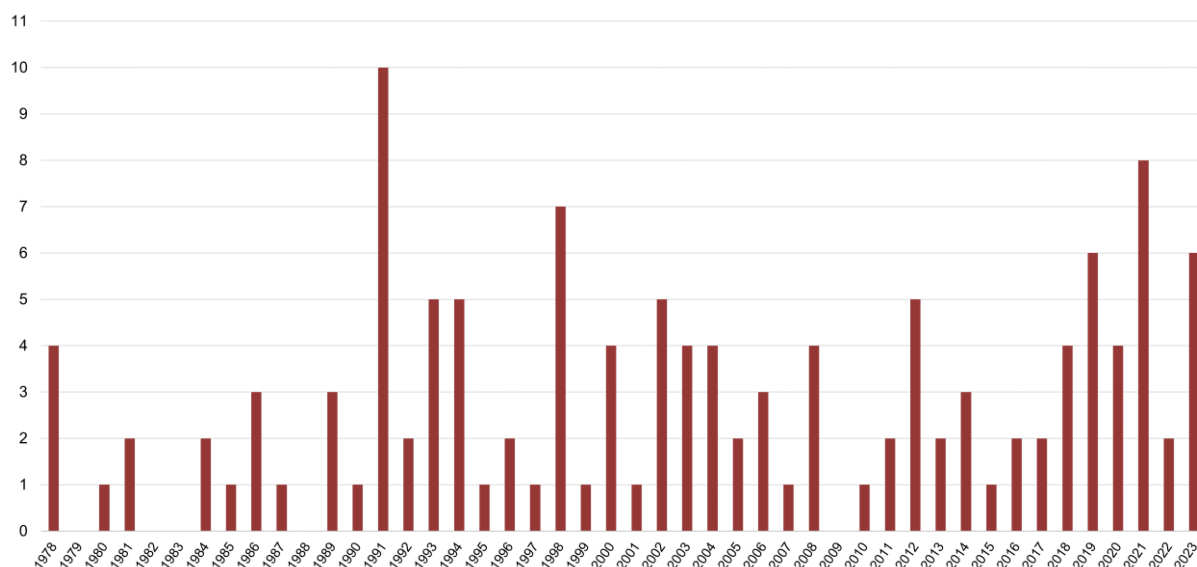
Für die Erfolgsquote von Unterschriftensammlungen für fakultative Referenden liegen keine verlässlichen Zahlen vor. Dies, weil sich die Urheberinnen und Urheber vor Sammelstart nicht bei der BK anmelden müssen. Die Ergreifung des Referendums wird also erst dann formell festgestellt, wenn Unterschriftenlisten eingereicht werden. Hat ein Komitee aber das Quorum von 50'000 Unterschriften nicht erreicht, so verzichtet es in der Regel auf die Einreichung der Unterschriften. Entsprechend bilden die durch Verfügung beziehungsweise Feststellung der BK nicht zustande gekommenen Referenden nur einen Teil der gescheiterten Unterschriftensammlungen ab.¹¹⁹ Die Abbildung 3 beschränkt sich deshalb auf die Darstellung der zustande gekommenen Referenden. Sie zeigt, gegen wie viele Erlasse des betreffenden Jahres das fakultative Referendum erfolgreich ergriffen wurde.

Im Zeitraum von 1978 bis 2023 kam durchschnittlich gegen drei Erlasse pro Jahr das fakultative Referendum zustande. Bei mehr als 2'000 Erlassen, die in diesem Zeitraum beschlossen und dem fakultativen Referendum unterstellt waren, entsprechen die insgesamt 128 erfolgreichen Referenden einer Referendumsquote von etwas mehr als 6 Prozent.¹²⁰ Wie die Initiativ- ist auch die Referendumstätigkeit Schwankungen unterworfen. In den 1990er-Jahren hat sie beispielsweise im Vergleich zum Zeitraum 1980-1989 deutlich zugenommen. Auch in den letzten Jahren wurde das direktdemokratische Instrument des fakultativen Referendums vermehrt genutzt.

¹¹⁹ Siehe: www.bk.admin.ch → Politische Rechte → Referenden → Nichtzustandegekommene Referenden (besucht am 07.05.2024)

¹²⁰ Siehe auch BÜHLMANN/SCHAUB, S. 89

Abbildung 3: Anzahl zustande gekommene fakultative Referenden nach Zeitpunkt der Schlussabstimmung im Parlament (Zeitraum 1978 bis 2023)



Lesebeispiel: Gegen 5 der von den eidgenössischen Räten im Jahr 2012 verabschiedeten Vorlagen kam das fakultative (Volks-) Referendum zustande.

Quelle: Bundeskanzlei (www.bk.admin.ch → Politische Rechte → Referenden → Chronologie Referenden; besucht am 06.05.2024). Der Beobachtungszeitraum ist analog zu den Volksinitiativen gewählt (vgl. Hinweis zu Abbildung 1).

Insgesamt hat die Nutzung der Volksrechte im Laufe der Jahrzehnte grundsätzlich zugenommen. Dies ist nicht notwendigerweise darauf zurückzuführen, dass die Unterschriftensammlung einfacher geworden ist und daher mehr Begehren lanciert werden und auch zustande kommen.¹²¹ Die Unterschriftensammlung ist weiterhin eine Hürde, die, wenn überhaupt, oft nur knapp übersprungen wird.¹²²

Die politikwissenschaftliche Studie sieht die Ursache für die Zunahme von Volksbegehren eher in der Zunahme der politischen Akteurinnen und Akteure, die durch die Ausweitung der Staatstätigkeit und die Ausdifferenzierung der Parteienlandschaft bedingt ist. Die Akteurinnen und Akteure bringen ihre Interessen in das direktdemokratische Entscheidungssystem ein. Unabhängig von E-Collecting wird deshalb erwartet, dass die Zahl der Volksbegehren weiter steigen wird.¹²³

4.2 Auswirkungen von E-Collecting auf die Nutzung und Funktionsweise der direktdemokratischen Instrumente

4.2.1 Lancierung von Volksbegehren

Durch E-Collecting könnte es für potenzielle Urheberinnen und Urheber möglicherweise etwas weniger ressourcenintensiv werden, eine Unterschriftensammlung zu organisieren. Es stellt sich deshalb die Frage, ob eine Kostenreduktion dazu führen würde, dass einerseits die etablierten Akteurinnen und Akteure vermehrt die direktdemokratischen Instrumente nutzen und andererseits neue und schwächer organisierte Akteurinnen und Akteure, die bisher aus Kostengründen auf die Lancierung von Volksbegehren verzichtet haben, durch die Kostenreduktion dazu motiviert würden. Auch wenn man insgesamt eine

¹²¹ Auch wenn das «relative Quorum» für Volksinitiativen und fakultative Referenden aufgrund der Entwicklung der Anzahl Stimmberechtigten über die Jahre substantiell gesunken ist. Bei Einführung der aktuellen Quoren 1977 entsprachen 100'000 Unterschriften (Volksinitiative) 2.62% der Stimmberechtigten und 50'000 Unterschriften (Referendum) 1.31% der Stimmberechtigten (Abstimmung vom 25.09.1977; vgl. BBI 1977 III 842 für die Anzahl Stimmberechtigte). Diese Zahlen sind seither auf 1.79% für Volksinitiativen und 0.89% für Referenden gesunken (Stand 03.03.2024; vgl. BBI 2024 996).

¹²² SCHAUB/FRICK, S.46 f.

¹²³ BÜHLMANN/SCHAUB, S. 26

Zunahme der lancierten Volksbegehren vermuten könnte, so ist doch hervorzuheben, dass die Kosten nur eines unter mehreren Entscheidungskriterien im Zusammenhang mit der Lancierung eines Volksbegehrens sind.¹²⁴

Insbesondere bei der Lancierung von Volksinitiativen geht es Bürgerinnen- und Bürgerkomitees in erster Linie darum, eine öffentliche Debatte über ein politisches Thema auszulösen, das ihrer Meinung nach von der institutionalisierten Politik zu wenig beachtet wird. Kostenüberlegungen stehen nicht im Mittelpunkt der Erwägungen. Zudem ist zumindest kurz- und mittelfristig nicht davon auszugehen, dass durch E-Collecting die Zahl der politischen Akteurinnen und Akteure, die Volksbegehren lancieren, wesentlich zunehmen würde.¹²⁵

Für Parteien und etablierte Organisationen könnten tiefere Sammelkosten eine wichtigere Rolle beim Entscheid über die Lancierung eines Volksbegehrens darstellen – auch weil dadurch das Risiko eines Scheiterns der Unterschriftensammlung (inkl. damit verbundener Imageverlust) minimiert würde. Jedoch wird auch bei diesen Akteurinnen und Akteuren nicht von einer wesentlichen Zunahme der lancierten Volksbegehren ausgegangen, weil E-Collecting die stärker ins Gewicht fallenden Kosten für den Abstimmungskampf nicht verringert.¹²⁶

Ein Blick auf die kantonale Ebene deutet ebenfalls darauf hin, dass die Senkung der Kosten allein nicht ausschlaggebend für eine vermehrte Nutzung der Volksrechte sein dürfte. Die Fristen und Quoren für kantonale Volksbegehren sind sehr verschieden. Sie können aber die im kantonalen Vergleich sehr unterschiedliche Nutzung der Volksrechte nicht erklären. In Kantonen mit tieferen Quoren werden nicht automatisch mehr Volksinitiativen lanciert als in Kantonen mit höheren Hürden. Auch Anpassungen der Fristen und Quoren hatten in der Vergangenheit praktisch keinen Einfluss auf die Nutzungshäufigkeit der direktdemokratischen Instrumente.¹²⁷

4.2.2 Auswirkungen auf den Meinungsbildungsprozess

Die Meinungsbildung der Stimmberechtigten ist ein komplexer und schwer messbarer Prozess. So sind bei der Meinungsbildung im Vorfeld von Abstimmungen und Wahlen längst nicht alle Wirkungszusammenhänge bekannt.¹²⁸ Dies gilt in noch stärkerem Masse für die Entscheidungsfindung im Zusammenhang mit der Unterstützung eines Volksbegehrens. Hier fehlen empirische Untersuchungen.¹²⁹ Dem heutigen (analogen) Akt der Unterstützungsbekundung geht im Idealfall aber ein angemessener Meinungsbildungsprozess voraus: Im Rahmen von Strassensammlungen entscheiden Stimmberechtigte nach kürzerer oder längerer Diskussion, ob sie ein Volksbegehren durch das Leisten ihrer Unterschrift unterstützen wollen.¹³⁰ Die Stimmberechtigten können dabei mit spezifischen und situativ angepassten Argumenten vom Anliegen überzeugt werden.¹³¹ Dieser deliberative Prozess entfällt durch eine Unterschriftensammlung im Internet. Vielmehr würde dort kurz und emotional um eine Unterschrift für ein Volksbegehren geworben.¹³² E-Collecting-Kampagnen könnten zielgerichtet in bestimmten Online-Clustern geführt werden, in denen eine hohe Zustimmung zu einem bestimmten Anliegen zu erwarten ist. Der heute

¹²⁴ BÜHLMANN/SCHAUB, S. 27 ff.

¹²⁵ Vgl. Kap. 4.2.5

¹²⁶ BÜHLMANN/SCHAUB, S. 27

¹²⁷ EBD., S. 30

¹²⁸ Vgl. z. B. Bericht des BAKOM vom 17. November 2021 betreffend Intermediäre und Kommunikationsplattformen – Auswirkungen auf die öffentliche Kommunikation und Ansätze einer Governance, S. 29 f.; <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/digital-und-internet/digitale-kommunikation/kommunikationsplattformen.html> (besucht am 12.07.2024)

¹²⁹ BÜHLMANN/SCHAUB, S. 81

¹³⁰ LINDER, S. 76; BÜHLMANN/SCHAUB, S. 79

¹³¹ BÜHLMANN/SCHAUB, S. 36

¹³² LINDER, S. 76; BISAZ/SERDÜLT, S. 538

Personen angesprochen werden.¹⁴² Zudem führen tiefere Transaktionskosten für die Stimmberechtigten im Bereich der politischen Rechte nicht kausal zu einer starken Erhöhung der Partizipation. Die Möglichkeit der brieflichen Stimmabgabe hat nur zu einem geringen und langsamen Anstieg der Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen geführt.¹⁴³ Für die Einführung von digitalen Partizipationskanälen wie die elektronische Stimmabgabe oder Online-Petitionen wird im Allgemeinen kein partizipationssteigernder Effekt festgestellt.¹⁴⁴ Entsprechende Angebote können aber die Partizipation gewisser Gruppen von Stimmberechtigten – etwa von Auslandschweizer Stimmberechtigten oder von Menschen mit einer Behinderung – zusätzlich erleichtern. Gegenüber der Sammlung auf Unterschriftenlisten bietet das E-Collecting je nach Ausgestaltung zudem die Möglichkeit, ein Volksbegehren zu unterstützen, ohne dies gegenüber dem Komitee offenlegen zu müssen. Dieser Umstand könnte sich auf gewisse Stimmberechtigte ebenfalls partizipationsfördernd auswirken.¹⁴⁵

Letztlich dürfte auch im Hinblick auf die inklusive und partizipationsfördernde Wirkung von E-Collecting die konkrete Ausgestaltung und insbesondere die Benutzerfreundlichkeit eines Systems (einschliesslich etwaiger Authentifizierungs- und Signaturmechanismen¹⁴⁶) von entscheidender Bedeutung sein.

Hinsichtlich der geografischen Inklusion ist bereits heute eine zunehmende Gleichverteilung der Herkunft der Unterschriften zwischen den Kantonen festzustellen. Die Konzentration der Unterschriftensammlung auf einzelne Kantone hat seit der Einführung von Volksinitiative und Referendum stark abgenommen.¹⁴⁷ Die elektronische Sammlung könnte diesen Trend verstärken, da sie im Gegensatz zur Strassensammlung eine ortsunabhängige Unterstützungsbekundung ermöglicht. Der Effekt dürfte sich aufgrund der bereits hohen Gleichverteilung aber in Grenzen halten.¹⁴⁸ Es gibt keine Anhaltspunkte dafür, dass E-Collecting zu einer gegenüber heute weniger gleichmässigen Verteilung der Unterschriften führen würde.¹⁴⁹

4.2.4 Auswirkungen auf die politische Themensetzung

Im Rahmen der politikwissenschaftlichen Studie wurde untersucht, inwieweit die Beteiligung an Unterschriftensammlungen beziehungsweise der Erfolg von Unterschriftensammlungen auch durch die thematische Zugehörigkeit des jeweiligen Volksbegehrens erklärt werden kann.¹⁵⁰ Aus der Abstimmungsforschung ist bekannt, dass sich ein Teil der Stimmberechtigten selektiv, das heisst themenspezifisch, an Abstimmungen beteiligt.¹⁵¹ Dabei lässt sich die Partizipation nicht durch den übergeordneten Politikbereich erklären, dem die Vorlage zuzuordnen ist, sondern sie ist vom konkreten Thema abhängig.¹⁵² Gleiches kann auch zum Sammelerfolg von Volksbegehren festgestellt werden: Es findet sich kein Politikbereich, innerhalb welchem Unterschriftensammlungen für Referenden und Volksinitiativen als Selbstläufer bezeichnet werden könnten. Bei einer Verfeinerung der Analyse zeigt sich aber, dass bei fakultativen Referenden die Bedeutung beziehungsweise Aktualität des konkreten Themas einen gewissen (positiven) Einfluss auf den Sammelerfolg zu haben scheint. Bei Volksinitiativen ist dieser Zusammenhang nicht ersichtlich. Die Virulenz eines Themas kann sich im Laufe der 18-monatigen Sammelfrist für Volksinitiativen abschwächen. Zudem stehen Volksinitiativen nicht selten in Konkurrenz zu anderen thematisch ähnlichen Begehren.¹⁵³ Wichtig für den Sammelerfolg von Referenden und Volksinitiativen

¹⁴² EBD., S. 78

¹⁴³ Vgl. LÜCHINGER/ROSINGER/STUTZER. Der Übernahme der Portokosten der brieflichen Stimmabgabe durch die Behörden wird ebenfalls ein leicht positiver Effekt auf die Stimmbeteiligung attestiert (vgl. SCHELKER/SCHNEITER)

¹⁴⁴ BÜHLMANN/SCHAUB, S. 29

¹⁴⁵ BIERI/WEBER/BRAUN BINDER/SALERNO/KELLER/KÄLIN, S. 205

¹⁴⁶ Vgl. Kap. 2.7

¹⁴⁷ BÜHLMANN/SCHAUB, S. 75

¹⁴⁸ EBD., S. 78

¹⁴⁹ Unter der Prämisse, dass die elektronische Unterzeichnung von Volksbegehren flächendeckend zur Verfügung steht.

¹⁵⁰ BÜHLMANN/SCHAUB, S. 62 ff.

¹⁵¹ SCIARINI/CAPPELLETTI/GOLDBERG/LANZ

¹⁵² FLICK WITZIG/VATTER

¹⁵³ BÜHLMANN/SCHAUB, S. 63 f.

ist aber die Organisation durch einen politischen Akteur, der das Anliegen überzeugend zu vermitteln weiss und über die nötigen personellen und/oder finanziellen Ressourcen verfügt.¹⁵⁴

Es spricht einiges dafür, dass sich das Themenspektrum von Volksinitiativen und Referenden durch E-Collecting nicht grundlegend verändern würde. Zwar könnten weniger etablierte und ressourcenschwächere Akteurinnen und Akteure allenfalls etwas häufiger ein Volksbegehren zustande bekommen, was die Themensetzung beeinflussen könnte. In grösserem Umfang wird dies jedoch nicht erwartet. Es wird auch nicht davon ausgegangen, dass die etablierten Akteurinnen und Akteure durch die Einführung von E-Collecting in grosser Zahl Volksbegehren mit neuen Inhalten ausserhalb der für sie wichtigen Politikbereiche und Themen lancieren würden. Weiterhin würden auch diejenigen Forderungen leichter Unterstützungsbekundungen erhalten, die gut vermittelt werden (können) und eine gewisse Virulenz beziehungsweise gesellschaftliche Bedeutung aufweisen.¹⁵⁵

4.2.5 Auswirkungen auf die politischen Akteure

Im derzeitigen papiergestützten System ist für das Zustandekommen eines Volksbegehrens ein hohes Mass an Ressourcen notwendig.¹⁵⁶ In der Literatur wird E-Collecting mit einer Senkung der Kosten für die Urheberinnen und Urheber eines Volksbegehrens in Verbindung gebracht.¹⁵⁷ So könnte etwa – je nach Ausgestaltung des Systems – durch eine zeitnahe und weitgehend automatisierte Bescheinigung der digitalen Unterstützungsbekundungen das aufwändige Bescheinigungsmanagement¹⁵⁸ wegfallen. Durch eine automatisierte Bescheinigung würde sich auch die für die Unterschriftensammlung effektiv zur Verfügung stehende Frist verlängern, da keine Zeit für die Einholung der Stimmrechtsbescheinigungen für die letzten Unterschriften bei den Gemeinden eingeplant werden muss. Zudem entfielen ungültige Unterschriften aufgrund eines Wohnortwechsels zwischen dem Leisten der Unterstützungsbekundung und der Einholung der Bescheinigung. Die Digitalisierung und die Automatisierung des Bescheinigungswesens könnten allerdings auch Nachteile für die Urheberinnen und Urheber von Volksbegehren mit sich bringen. Dies wäre dann der Fall, wenn dadurch der Überblick über den Stand der Unterschriftensammlung verloren ginge.¹⁵⁹

Kosteneinsparungen wären im Zusammenhang mit E-Collecting auch bei der (bezahlten) Unterschriftensammlung im öffentlichen Raum, beim Druck der Unterschriftenbögen und deren Vorfrankierung für die Rücksendung möglich. Demgegenüber dürften die Ausgaben für (Online-)Werbung gleichbleiben oder zunehmen. Solche Ausgaben könnten für organisationsschwächere Akteurinnen und Akteure bedeutsam sein, da diese kaum über Adressdaten verfügen, um ihr Volksbegehren via direktes Anschreiben zielgerichtet zu bewerben. Zudem könnten diejenigen Akteurinnen und Akteure an Bedeutung gewinnen, die Internetseiten mit vielen Seitenaufrufen (aus der Schweiz) betreiben und dadurch einfach für laufende Unterschriftensammlungen werben könnten.¹⁶⁰

Mögliche Kosteneinsparungen dürften gemäss Studie keinen grossen Einfluss auf den Sammelerfolg von etablierten politischen Akteurinnen und Akteuren wie Parteien und grossen Interessenverbänden haben. Diese verfügen bereits heute über ein ausreichendes Netzwerk und finanzielle Mittel. Es gelingt diesen Akteurinnen und Akteuren im Regelfall, die nötigen Unterschriften zu sammeln und die von

¹⁵⁴ Vgl. Kap. 4.3

¹⁵⁵ BÜHLMANN/SCHAUB, S. 66

¹⁵⁶ SCHAUB/FRICK 2022: 52; vgl. Kap. 1.4.2

¹⁵⁷ Etwa AMMAN/SCHNELL, S. 22

¹⁵⁸ Darunter ist das Lagern und Sortieren der Unterschriftenbogen, der Versand an die Gemeinden sowie die Buchführung über die Anzahl versendeter und zurückerhaltener Unterschriften pro Gemeinde zu verstehen (BÜHLMANN/SCHAUB, S. 21; vgl. Kap. 1.4.3)

¹⁵⁹ Durch das selbständige Bescheinigungsmanagement können Urheberinnen und Urheber eines Volksbegehrens nachvollziehen, woher die einzelnen Unterschriften stammen und von wem diese mit welchen Kampagnenmitteln gesammelt wurden. Daraus können allfällige organisatorische oder strategische Massnahmen im Hinblick auf den Erfolg der Unterschriftensammlung abgeleitet werden.

¹⁶⁰ BISAZ/SERDÜLT, S. 541

ihnen portierten Themen zur Abstimmung zu bringen.¹⁶¹ Zudem müssten die eingesparten Kosten die Vorteile aufwiegen, die durch das Sammeln von elektronischen Unterstützungsbekundungen verlorengehen. Denn Parteien und Verbände können sich durch Strassensammlungen in der Öffentlichkeit präsentieren, mit der Bevölkerung in Kontakt treten, bestehende Mitglieder mobilisieren und für die Parteiarbeit motivieren.¹⁶² Etablierte und organisationsstarke Akteurinnen und Akteure könnten ihre Adress- und Mitgliederdaten durch E-Collecting aber noch besser nutzbar machen.

Es ist zu erwarten, dass vor allem organisatorisch schwächere Akteurinnen und Akteure von den geringeren Kosten der Unterschriftensammlung profitieren. Kleineren Gruppierungen und Bewegungen könnte es – allenfalls im temporären Verbund – häufiger gelingen, die notwendige Anzahl an Unterstützungsbekundungen zu erreichen. Auch für Akteurinnen und Akteure, die zwar über finanzielle Mittel, nicht aber über eine personelle Sammelstruktur verfügen, dürfte es mit E-Collecting leichter werden, die Unterschriftenquoten zu erfüllen.¹⁶³ Auch wenn die direkte Demokratie die Entstehung von sozialen Bewegungen und Parteien begünstigt, reicht das Zustandekommen eines Volksbegehrens noch nicht aus, um sich dauerhaft als politische Akteurin oder politischer Akteur zu etablieren. Dazu bedarf es über ein einzelnes Volksbegehren hinaus des Aufbaus einer politischen Interessengemeinschaft mit entsprechenden Strukturen. Es wird daher davon ausgegangen, dass E-Collecting zwar neue Beteiligungs- und Aktionsformen mit sich bringen kann, aber keine grundlegende Veränderung der politischen Akteurslandschaft zur Folge hätte.¹⁶⁴

4.3 Fazit zu den staatspolitischen Auswirkungen: Mehr zustande gekommene Volksbegehren aufgrund von E-Collecting?

Wie in Kapitel 4.1 gezeigt, nimmt die Zahl der lancierten Volksinitiativen langfristig tendenziell eher zu, während die Zahl der zustande gekommenen Volksinitiativen stabil bis leicht ansteigend ist. Die möglichen Folgen der Einführung eines zusätzlichen, digitalen Sammelkanals sind wie aufgezeigt vielfältig und zugleich kaum quantifizierbar. Gemäss der politikwissenschaftlichen Studie wäre bei einer Einführung von E-Collecting kurz- bis mittelfristig mit folgenden Entwicklungen beziehungsweise Auswirkungen zu rechnen:¹⁶⁵

- Die Kosten für die Unterschriftensammlung, für das Bescheinigungsmanagement (für Komitees und Behörden) und für die Unterstützungsbekundung (durch Unterzeichnende) würden gesenkt;
- Der Graben zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen politischen Akteurinnen und Akteuren würde sich verkleinern. Als Folge davon könnten spontane Bürgerinnen- und Bürgergruppen und Allianzen kleinerer Organisationen häufiger als Urheberinnen und Urheber von Volksinitiativen und insbesondere Referenden in Erscheinung treten. Es wird aber nicht erwartet, dass E-Collecting zur Entstehung von neuen, dauerhaften politischen Akteurinnen und Akteuren führt;
- Den Zeitgeist treffende und von der institutionalisierten Politik weniger beachtete Themen würden gegenüber heute nicht wesentlich begünstigt. Die Themenvielfalt könnte möglicherweise aber etwas grösser werden;

¹⁶¹ BÜHLMANN/SCHAUB, S. 27 und 66

¹⁶² EBD., S. 35 f.

¹⁶³ EBD., S. 38 f.

¹⁶⁴ EBD., S. 58 f.

¹⁶⁵ EBD., S. 97 ff.

Elektronische Unterschriftensammlung für eidgenössische Volksbegehren (E-Collecting)

- Die geografische Verteilung der Unterstützungsbekundungen könnte gleichmässiger werden. In sozialer Hinsicht könnte E-Collecting aber zu weniger Inklusion führen. Schwierig abzuschätzen ist, wie sich E-Collecting auf die Qualität der Meinungsbildung mit Blick auf die Unterstützung eines Volksbegehrens auswirkt;
- Ein Monitoring von Unterschriftensammlungen durch die Komitees (Anzahl und Herkunft der gesammelten Unterschriften) müsste auch mit E-Collecting ermöglicht werden.

Insgesamt wird nicht erwartet, dass E-Collecting zu einem starken Anstieg der Anzahl lancierter Volksbegehren führt. Könnte die Einführung des digitalen Sammelkanals aber unter dem Strich zu mehr erfolgreichen Unterschriftensammlungen für Volksinitiativen und Referenden führen und damit möglicherweise auch das Gleichgewicht zwischen direktdemokratischer Beteiligung und ordentlicher Gesetzgebung sowie die politische (Akteurs-)Landschaft verändern? Die politikwissenschaftliche Studie kommt diesbezüglich zum Schluss, dass eine gewisse Zunahme zustande kommender Volksinitiativen und Referenden plausibel ist, der Anstieg aber tendenziell gering sein dürfte. Zu diesem Schluss führen folgende Erwägungen:¹⁶⁶

- Zumindest auf kantonaler Ebene scheinen die Hürden bzw. Kosten für die Unterschriftensammlung keinen wesentlichen Einfluss auf die Zahl der erfolgreichen Volksbegehren zu haben. Entscheidender als die Höhe der Hürden für die Unterschriftensammlung scheinen der Grad der Einbindung der politischen Strömungen in die Exekutive und die politische und gesellschaftliche Heterogenität zu sein;
- Wenn E-Collecting die automatisierte Stimmrechtsbescheinigung von Unterstützungsbekundungen ermöglichen würde, könnte die Sammelfrist voll ausgeschöpft werden. Zudem dürften weniger Unterschriften durch Umzug oder Tod von Stimmberechtigten verloren gehen. Dies könnte in seltenen Fällen dazu führen, dass ein Volksbegehren das Quorum erreicht, an dem es sonst knapp gescheitert wäre;
- E-Collecting könnte das Monitoring und die Steuerung der Unterschriftensammlung erschweren (vgl. weiter oben), was gewisse Kostenvorteile des digitalen Sammelkanals relativieren würde;
- Dass digitale Beteiligungskanäle die Partizipation generell erhöhen, konnte bisher nicht festgestellt werden. Die durch die Digitalisierung ermöglichten neuen Kommunikationsformen haben bisher ebenfalls nicht dazu geführt, dass Volksbegehren generell leichter zustande kommen. Die Mobilisierung bleibt auch im digitalen Raum ressourcenintensiv (Werbung, Adressdatenbanken etc.);
- Entscheidend für den Erfolg einer Unterschriftensammlung dürften schliesslich neben den finanziellen und organisatorischen Ressourcen weiterhin die Medienaufmerksamkeit und die Themenrelevanz sein. Diese Faktoren würden durch E-Collecting nicht beeinflusst.

Insbesondere wenn von einem limitierten Einsatz ausgegangen wird, muss E-Collecting somit kurz- bis mittelfristig nicht zu einer wesentlichen Zunahme der Anzahl Volksbegehren führen. Langfristig kann ein substantieller Anstieg der Zahl von Volksbegehren aber nicht ausgeschlossen werden. Wenn Bundesrat und Parlament bei gleichbleibenden Behandlungsfristen mehr Volksinitiativen behandeln müssten, könnte die Qualität beziehungsweise die Tiefe der Auseinandersetzung mit Volksinitiativen

¹⁶⁶ BÜHLMANN/SCHAUB, S. 49 m. Hw.

abnehmen. Möglicherweise fänden Volksinitiativen nicht mehr den gewünschten Eingang in den parlamentarischen Diskurs.¹⁶⁷ Auch weiterführende Diskussionen über direkte Gegenentwürfe oder indirekte Gegenvorschläge würden erschwert. Umgekehrt könnte eine Zunahme von Volksinitiativen auch die Ressourcen von Bundesrat und Parlament derart binden, dass für andere Geschäfte weniger Zeit zur Verfügung stünde. Eine Zunahme zustande gekommener Referenden wiederum würde die Gesetzgebung verlangsamen.¹⁶⁸ Breitere Kreise müssten von Bundesrat und Parlament in den Gesetzgebungsprozess einbezogen werden, um Referenden vorzubeugen. Unter Umständen könnte aber auch das Gegenteil eintreten: Wenn ohnehin immer eine Interessengruppe das Referendum ergreifen würde, ginge der Anreiz, Kompromisse und mehrheitsfähige Lösungen zu suchen, teilweise verloren.¹⁶⁹

Die Sorge vor einer Überforderung des politischen Systems durch eine extensive Nutzung direktdemokratischer Instrumente ist allerdings kein neues Phänomen. Entsprechende Befürchtungen wurden bereits in der Vergangenheit, etwa im Kontext der Erhöhung der Unterschriftenquoten, geäußert.¹⁷⁰ Es gilt aber festzuhalten, dass das direktdemokratische Element nach wie vor einen konstant geringen Anteil am Gesetzgebungsapparat ausmacht und auch eine zunehmende Nutzung von Instrumenten des repräsentativen Systems (z. B. Vorstösse oder parlamentarische Initiativen) festgestellt werden kann. Gemäss politikwissenschaftlicher Studie wäre eine zunehmende Nutzung der Volksrechte in einem gewissen Ausmass auch wünschenswert, da der den direktdemokratischen Instrumenten inhärente «institutionalisierte Zwang zum Dialog» letztlich zu einer besseren Repräsentation der Anliegen und Präferenzen der Bevölkerung im politischen System führe.¹⁷¹ Eine zunehmende Zahl an Abstimmungsvorlagen könnte sich aber gerade für diesen Dialog und damit die Qualität der Meinungsbildung als herausfordernd erweisen.¹⁷²

5 Schlussbetrachtungen

Die Unterschriftensammlung für Volksbegehren ist heute durch eine Abfolge papierbasierter Prozessschritte gekennzeichnet. Dieses System hat gewisse Vorteile. So trägt die Beteiligung vieler Akteurinnen und Akteure am Prozess zu einer wirksamen Kontrolle bei, die dezentrale Organisation verringert das Risiko weitreichender Fehler und das System führt insgesamt zu vorhersehbaren Ergebnissen. Die Unterschriftensammlung hat zudem eine deliberative Komponente und erreicht mitunter auch Stimmberechtigte, die sich von sich aus nicht mit Volksbegehren auseinandersetzen würden. Für Parteien und Organisationen kann sie einen – nach innen und aussen – mobilisierenden Charakter haben und die Einreichung der Unterschriftenlisten bei der BK ist öffentlichkeitswirksam und symbolträchtig. Insgesamt ist die Unterschriftensammlung im Gesetz bewusst niederschwellig ausgestaltet. Damit einher gehen auch Missbrauchsrisiken, wie sie in jüngerer Vergangenheit zu Tage getreten sind. Um den pragmatischen Charakter der Unterschriftensammlung und das Vertrauen in das System bewahren zu können, ist Missbräuchen entschieden entgegenzutreten (mit strafrechtlicher Verfolgung, Systemoptimierungen und weiteren Massnahmen).

Die bisherigen Digitalisierungsschritte scheinen den Erfolg der papierbasierten Unterschriftensammlungen weder besonders positiv noch besonders negativ beeinflusst zu haben. Damit kann auch davon ausgegangen werden, dass die verfassungsrechtlichen Quoren und Behandlungsfristen weiterhin

¹⁶⁷ LINDER/ MÜLLER, S. 322

¹⁶⁸ LINDER, S. 75

¹⁶⁹ BÜHLMANN/SCHAUB, S. 86

¹⁷⁰ Eine «Initiativenflut» wurde bereits Mitte der 1970er-Jahre in der Parlamentsdebatte zur Erhöhung der Unterschriftenquoten für Volksinitiativen (von 50'000 auf 100'000) und fakultative Referenden (von 30'000 auf 50'000) moniert (vgl. BÜHLMANN/SCHAUB, S. 89 m. Hw.)

¹⁷¹ BÜHLMANN/SCHAUB, S. 90

¹⁷² BÜHLMANN/SCHAUB, S. 95

Elektronische Unterschriftensammlung für eidgenössische Volksbegehren (E-Collecting)

die ihnen zugedachte Rolle als Steuerungsmittel von Volksinitiativen und Referenden spielen. Aus dieser Sicht drängen sich weder eine Anpassung der Hürden noch die Einführung eines zusätzlichen Sammelkanals auf.

Weiterführende Arbeiten im Bereich E-Collecting wären aber insofern angezeigt, als das bestehende System zweifellos Modernisierungspotential aufweist und gerade im Bereich der politischen Rechte mögliche Veränderungen sorgfältig abgewogen und langfristig angegangen werden müssen. Der vorliegende Bericht (inkl. wissenschaftliche Gutachten/Studien) zeigt die im Zusammenhang mit E-Collecting zu beachtenden und zu schaffenden Rahmenbedingungen, die zentralen Fragestellungen, sowie die möglichen Auswirkungen eines elektronischen Sammelkanals auf.

In *organisatorischer* Hinsicht ist durch E-Collecting im Vergleich zur papierbasierten Sammlung mit einer teilweisen Verschiebung der Zuständigkeiten zu rechnen. So würde etwa die Verantwortung für die Bereitstellung rechtskonformer Unterschriftenlisten (bzw. deren digitales Äquivalent), die korrekte Erfassung der Unterstützungsbekundungen, die rechtzeitige Einholung der Stimmrechtsbescheinigungen oder die Aufbewahrung der Unterschriften vom Komitee auf die Betreiberin der E-Collecting-Plattform übergehen. Damit stellt sich auch die Frage, ob und welche Informations- und Kontrollmöglichkeiten die Komitees und die Unterzeichnenden in Bezug auf die elektronisch gesammelten Unterstützungsbekundungen haben sollen. Ebenfalls stellt sich die Frage, welche operationellen Prüfaufgaben den Bescheinigungsstellen sowie der BK weiterhin zukommen sollen und ob auf solche verzichtet werden könnte.

Für den Betrieb einer E-Collecting-Plattform kommt in erster Linie eine staatliche Stelle in Frage. Ob eine zentrale Plattform oder eine dezentrale Lösung anzustreben wäre, bleibt offen. Aufgrund der föderalen Struktur der direktdemokratischen Rechte sind diesbezüglich verschiedene Varianten denkbar, die zusammen mit den Kantonen geprüft werden müssten. Es ist dabei zu berücksichtigen, dass die Stimmregister weiterhin auf kommunaler Ebene geführt und dass die digitale und die papierbasierte Unterschriftensammlung nebeneinander bestehen würden.

Aus *technischer* Perspektive identifiziert der Bericht eine Reihe von weiteren Fragen, die mit Blick auf eine allfällige Realisierung von E-Collecting vertieft werden müssten. So zum Beispiel, ob ein elektronischer Identitätsnachweis (z. B. E-ID) für die Erfassung einer (digitalen) Unterstützungsbekundung genügen würde oder ob auch digitale Signaturen als Ersatz für die eigenhändige Unterschrift eingesetzt werden müssten. Darüber hinaus erfordert die Stimmrechtsprüfung bzw. -bescheinigung die Entwicklung von Schnittstellen und Standards, um Daten zwischen den Stimmregistern und einer E-Collecting-Plattform austauschen zu können. Insgesamt muss ein E-Collecting-System hohe Anforderungen an die Datensicherheit und den Datenschutz erfüllen.

Die Einführung von E-Collecting würde in *rechtlicher* Hinsicht die Schaffung einer entsprechenden Grundlage im Bundesgesetz über die politischen Rechte bedingen. Dies auch dann, wenn von einem geografisch und/oder quantitativ limitierten Einsatz ausgegangen wird. Grundsätzlich wäre es wohl denkbar, gestützt auf die bestehenden formell-gesetzlichen Grundlagen (Art. 15 EMBAG) Pilotversuche mit E-Collecting durchzuführen. Angesichts der zentralen Bedeutung von Verfahrensvorschriften in der Demokratie (Art. 164 Abs. 1 Bst. a BV) und der staatspolitischen Tragweite eines solchen Vorhabens sollte – analog zum Vorgehen bei der elektronischen Stimmabgabe (E-Voting) – aber eine spezifische Versuchsnorm im BPR geschaffen werden. Eine Anpassung der verfassungsmässigen Fristen und Quoren wäre dann zu erwägen, wenn sich in diesem Rahmen herausstellen sollte, dass E-Collecting das Zustandekommen von Volksbegehren wesentlich begünstigen und damit das Gleichgewicht zwischen direktdemokratischer Partizipation und ordentlicher Gesetzgebung wesentlich verändern würde.

Elektronische Unterschriftensammlung für eidgenössische Volksbegehren (E-Collecting)

Inwieweit E-Collecting die Zahl der lancierten und der zustande kommenden Volksbegehren erhöhen würde, ist nicht zuletzt mangels praktischer Erfahrungswerte schwer abzuschätzen. Wie die entsprechende Studie aufzeigt, sind die möglichen *staatspolitischen* Auswirkungen von E-Collecting vielfältig und gleichzeitig in ihrer Ausprägung und Wechselwirkung schwer vorhersehbar. Für die Komitees würden gewisse Kosten verringert (Strassensammlung und Versände, Bescheinigungsmanagement etc.) und durch den Wegfall der Einholung der Stimmrechtsbescheinigungen auf dem Postweg könnten sie die Sammelfrist voll ausschöpfen. Auf der anderen Seite ist auch die Bewerbung eines Volksbegehrens im digitalen Raum ressourcenintensiv und E-Collecting könnte die Kontrolle des Sammelerfolgs einzelner Aktionen oder Organisationen durch die Komitees erschweren. Für die Stimmberechtigten würde E-Collecting bedeuten, dass sie ein Volksbegehren orts- und zeitunabhängig sowie möglichst barrierefrei unterstützen könnten. Der Meinungsbildungsprozess würde gegenüber heute stärker in den digitalen Raum verlagert.

Schliesslich dürften die staatspolitischen Auswirkungen nicht zuletzt auch von der regulatorischen und technischen Ausgestaltung von E-Collecting abhängen. In diesem Zusammenhang ist sicherlich von Interesse, inwieweit die möglichen Lösungen sogenannte Mitnahmeeffekte begünstigen würden, das heisst die beiläufige Unterstützung weiterer Volksbegehren beim Besuch auf der E-Collecting-Plattform.

Die Lancierung, die Unterstützung und der Erfolg von Unterschriftensammlungen hängen aber weiterhin auch in hohem Masse von Faktoren ab, auf die ein digitaler Sammelkanal keinen oder nur bedingt Einfluss hätte. Dazu gehören etwa die Einbindung der wichtigsten politischen Kräfte in die Gesetzgebung, politische Erwägungen (Agenda-Setting), die Themenrelevanz eines Anliegens und die Medienaufmerksamkeit, die es erfährt.

Insgesamt lassen die wissenschaftlichen Befunde darauf schliessen, dass sich die Auswirkungen eines limitierten Einsatzes von E-Collecting auf die direktdemokratische Akteurs- und Themenlandschaft sowie auf die Zahl der lancierten und erfolgreichen Volksbegehren kurz- bis mittelfristig in Grenzen halten könnten. Langfristig, insbesondere auch nach einer allfälligen Aufhebung der Limiten, sind keine Aussagen möglich.

Die technische Komplexität und die zahlreichen Unwägbarkeiten im Zusammenhang mit der elektronischen Unterschriftensammlung sprechen für ein schrittweises Vorgehen. Aufgrund der Kompetenz- und Aufgabenteilung in den für die Unterschriftensammlung relevanten Bereichen (Führung der Stimmregister, Bescheinigung der Stimmberechtigung, Auszählung und Kontrolle der Stimmrechtsbescheinigung, Daten- und Schnittstellenstandards) bedingt E-Collecting zudem ein koordiniertes Vorgehen von Bund und Kantonen. Kosten und Finanzierung der Einführung der elektronischen Unterschriftensammlung auf Bundesebene müssten ebenfalls vertieft werden.

Nach Auffassung des Bundesrates sollte deshalb in einem ersten Schritt ein Vorprojekt gestartet werden, das unter Einbezug von Kantonen und Gemeinden, interessierten Akteuren aus Politik und Zivilgesellschaft sowie der Wissenschaft und Fachkreisen die Grundlagen für beschränkte, praktische Versuche mit E-Collecting ausarbeitet und in einem entsprechenden Umsetzungskonzept samt Rechtsgrundlagen mündet. In diesem Rahmen gälte es namentlich die Zuständigkeiten bei der Abwicklung der Prozessschritte mit elektronischen Unterschriftensammlungen festzulegen. Der vorliegende Bericht identifiziert dahingehend die zentralen konzeptionellen, organisatorischen und rechtlichen Fragestellungen. Das Vorhaben ist mit dem von der Digitalen Verwaltung Schweiz (DVS) vorgesehenen Vorprojekt zu E-Collecting zu verbinden, damit ein gemeinsames Vorgehen sichergestellt ist. Die in den Motionen 24.3905 Michel Matthias, 24.3907 Andrey, 24.3908 Blunschy, 24.3909 Dobler, 24.3910 Flach, 24.3911 Gugger und 24.3912 Marti Min Li genannten Vorstellungen über die Ausgestaltung von E-Collecting gilt es im Rahmen des Vorprojekts in geeigneter Form zu berücksichtigen.

Literaturverzeichnis

AMMANN MATTHIAS / SCHNELL FABIAN (2019). Digitale Direkte Demokratie. Zürich: Avenir Suisse.

BIERI URS / WEBER EDWARD / BRAUN BINDER NADJA / SALERNO SÉBASTIEN / KELLER TOBIAS / KÄLIN MANUELA (2021). Digitalisierung der Schweizer Demokratie. Technologische Revolution trifft auf traditionelles Meinungsbildungssystem. TA-SWISS Publikationsreihe (Hrsg.). TA 75/2021. Zürich: vdf.

BISAZ CORSIN (2020). Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk»: Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz. Zürich: Dike.

BISAZ CORSIN / SERDÜLT UWE (2017). E-Collecting als Herausforderung für die direkte Demokratie der Schweiz. LeGes 28 2017/3: 531-545.

BRAUN BINDER NADJA (2014). Quoren und Fristen bei der elektronischen Unterschriftensammlung. Zeitschrift für Schweizerisches Recht (ZSR): 539-557.

BÜHLMANN MARC / SCHAUB HANS-PETER (2023): Staatspolitische Auswirkungen von E-Collecting. Studie im Auftrag der Bundeskanzlei. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern.

FLICK WITZIG MARTINA / VATTER ADRIAN (2022). Mobilisierung durch Themen? Eine Analyse der Stimmbeteiligung an nationalen und kommunalen Abstimmungen. In: Schaub Hans-Peter / Bühlmann Marc (Hrsg.). Direkte Demokratie in der Schweiz. Neue Erkenntnisse aus der Abstimmungsforschung. Zürich: Seismo: 117-136.

GFELLER KATJA / GLASER ANDREAS / LEHNER IRINA (2021). E-Collecting: Umsetzungsvarianten und Rechtsetzungsbedarf. LeGes 32 2021/1.

HANGARTNER YVO / KLEY ANDREAS / BRAUN BINDER NADJA / GLASER ANDREAS (2023). Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft. 2. Auflage, Zürich: Dike.

KUONI BEAT (2024). Kommentierung zu Art. 59a BPR, in: Glaser Andreas / Braun Binder Nadja / Bisaz Corsin / Tornay Schaller Bénédicte (Hrsg.), Onlinekommentar zum Bundesgesetz über die politischen Rechte. Version vom: 03.02.2024: <https://onlinekommentar.ch/de/kommentare/pra59a> (zuletzt besucht am 14.08.2024).

LANGER LORENZ / LEHNER IRINA / HOFFET KRISTINA (2023). E-Collecting für Eidgenössische Volksinitiativen und Referenden. Verfassungsrechtliche Implikationen. Rechtsgutachten zuhanden der Bundeskanzlei. Aarau: Zentrum für Demokratie.

LINDER WOLF (2022). Zur Ambivalenz der Digitalisierung direkter Demokratie. In: Schaub Hans-Peter / Bühlmann Marc (Hrsg.). Direkte Demokratie in der Schweiz. Neue Erkenntnisse aus der Abstimmungsforschung. Zürich: Seismo: 69-95.

LINDER WOLF / SEAN MÜLLER (2017). Schweizerische Demokratie, Institutionen, Prozesse, Perspektiven. Bern: Haupt.

LÜCHINGER SIMON / ROSINGER MYRA / STUTZER ALOIS (2007). The Impact of Postal Voting on Participation: Evidence for Switzerland. Swiss Political Science Review 13(2): 167–202.

SCHAUB HANS-PETER / FRICK KARIN (2022). Die Unterschriftensammlung: Ein geeigneter Prüfstein für die Relevanz von Initiativen und Referenden? In: Schaub Hans-Peter / Bühlmann Marc (Hrsg.). Direkte Demokratie in der Schweiz. Neue Erkenntnisse aus der Abstimmungsforschung. Zürich: Seismo: 43-68.

SHELKER MARK / SCHNEITER MARCO (2017). The elasticity of voter turnout: Investing 85 cents per voter to increase voter turnout by 4 percent. Electoral Studies, 49: 65-74.

Elektronische Unterschriftensammlung für eidgenössische Volksbegehren (E-Collecting)

SCIARINI PASCAL / CAPPELLETTI FABIO / GOLDBERG ANDREAS C. / LANZ SIMON (2016). The Underexplored Species: Selective Participation in Direct Democratic Votes. *Swiss Political Science Review*, 22(1): 75-94.