

zda

Zentrum für
Demokratie
Aarau

Centre for Research on Direct Democracy e2d | UZH
Allgemeine Demokratieforschung | UZH
Politische Bildung und Geschichtsdidaktik | PH FHNW

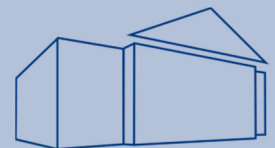
Lorenz Langer, Irina Lehner & Kristina Hoffet

**E-COLLECTING FÜR EIDGENÖSSISCHE
VOLKSINITIATIVEN UND REFERENDEN**

**—
VERFASSUNGSRECHTLICHE IMPLIKATIONEN
—**

Rechtsgutachten zuhanden der Bundeskanzlei

www.zdaarau.ch



Impressum

Publikationsreihe des Zentrums für Demokratie Aarau (ZDA)
Herausgegeben von Andreas Glaser, Daniel Kübler und Monika Waldis

ISBN-Nr: 978-3-9524228-[x-y]

Bezugsadresse:

Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA)

Villa Blumenhalde, Küttigerstrasse 21

CH-5000 Aarau

Telefon +41 62 836 94 44

E-Mail info@zdaarau.ch

www.zdaarau.ch

© 2023 bei den Autoren

Prof. Dr. Lorenz Langer, MA, MPhil, RA

Irina Lehner, MLaw

Kristina Hoffet, BLaw

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	4
1.1. Neue und alte Herausforderungen	4
1.2. Fragestellung und Prämissen des vorliegenden Gutachtens	5
1.3. E-Collecting: Begriff und Abläufe	8
2. Volksrechte und Digitalisierung in der Schweiz zwischen Fortschritt und Stasis	9
2.1. Institutionelle und prozedurale Entwicklungen	9
2.2. Das Projekt <i>Vote électronique</i>	10
2.3. Die Unterschriftensammlung während der Corona-Pandemie	13
3. Lex Lata	14
3.1. Die bundesrechtlichen Vorgaben	14
3.2. Kantonale Ebene.....	16
4. Frage der Verfassungsmäßigkeit von E-Collecting	18
4.1. Zuständigkeitsfragen und föderalistische Implikationen	19
4.2. Prozedural-institutionelle Vorgaben.....	20
4.2.1. Modalitäten der Unterstützungsbekundung.....	24
4.2.2. Frist.....	26
4.2.3. Quorum.....	29
4.2.4. Fazit	32
4.3. Materielle Vorgaben.....	34
4.3.1. Politische Rechte, freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe.....	34
4.3.2. Stimmgeheimnis und Datenschutz.....	35
4.3.2.1. Stimmgeheimnis (Art. 34 Abs 2 BV).....	35
4.3.2.2. Datenschutz.....	37
4.3.2.3. Einschätzung für das E-Collecting.....	37
4.3.2.4. Anspruch der Komitees auf die Daten?	38
4.3.3. Fazit	38
5. Beschränkungen des E-Collecting	38
5.1. Beschränkungen des E-Collecting im Allgemeinen.....	39
5.1.1. Einschränkung der freien Meinungsbildung und -äusserung, Art. 34 Abs. 2 BV.....	39
5.1.2. Einschränkungen der Rechtsgleichheit, Art. 8 Abs. 1 BV	40
5.2. Beschränkungen im Versuchsbetrieb	40
5.2.1. Öffentliches Interesse: Rechtfertigungen für Beschränkungen im Versuchsbetrieb im Allgemeinen.....	40
5.2.2. Geographische Beschränkung.....	41
5.2.3. Zeitliche Beschränkung: kürzere Sammelfrist für elektronische Unterstützungsbekundungen.....	42
5.2.4. Anteilsmässige Beschränkung: Fixanteilslösung.....	43
5.2.5. Verhältnismässigkeit i.e.S.: nicht zu starke Beschränkungen.....	43
5.2.6. Beschränkte Pilotversuche als «notwendiges Übel».....	44
5.3. Beschränkung im regulären Betrieb	44
6. Ein kurzes und provisorisches Fazit	45

1. Einleitung*

1.1. Neue und alte Herausforderungen

Seit der Gründung des modernen Bundesstaats haben sich die Schweiz und ihr politisches System kontinuierlich weiterentwickelt. Dieses System steht heute vor Herausforderungen, die 1848 kaum absehbar, in vielen Fällen auch schlicht undenkbar waren. Dazu gehören in neuester Zeit die rasanten Fortschritte in der Informations- und Kommunikationstechnologie, welche nicht nur tiefgreifende gesellschaftliche Umwälzungen mit sich gebracht haben und weiterhin bringen, sondern auch gewichtige Implikationen für die politischen Prozesse und ihre rechtliche Ausgestaltung haben.¹

Aber selbst angesichts dieser Disruption bleiben zugleich einige *grundsätzliche* Herausforderungen erstaunlich konstant, mit denen sich ein Gemeinwesen mit substanzieller direktdemokratischer Partizipation konfrontiert sieht. Dies gilt auch für die Frage, wie bzw. wie weit diese Partizipation rechtlich normiert werden soll. So sah zwar bereits die erste Bundesverfassung von 1848 die Möglichkeit vor, dass «fünfzigtausend stimmberechtigte Schweizerbürger die Revision der Bundesverfassung verlangen».² *Wie* eine solche Initiative auf Totalrevision jedoch konkret vonstatten gehen sollte, blieb zunächst gänzlich unregelt. Erst 1866 konstatierte der Bundesrat diesen «Übelstand» und betonte, dass über die Frage, wie das Initiativrecht ausgeübt werden und «auf welche Weise der Bürger sein Verlangen kundgeben müsse», keine Unsicherheiten bestehen dürfe. Daher sollte für die Zukunft Vorsorge getroffen werden, dass die Verfassungsinitiative «auf eine sichere, der Freiheit und den Rechten des schweizerischen Volkes, wie der öffentlichen Ordnung und Wohlfahrt angemessene Weise geregelt» werde.³

Eine solche, den jeweiligen Umständen angemessene Regelung zu finden ist auch knapp 160 Jahre später eine anspruchsvolle Aufgabe geblieben – zusätzlich erschwert noch durch die eingangs erwähnte Digitalisierung. Die Herausforderung ist umso grösser, als dass sich die verfassungsrechtlichen Vorgaben im Bereich von Initiative und Referendum auf Bundesebene durch ausserordentliche Stabilität, ja sogar Starrheit auszeichnen.⁴ Als «Eigenarten unserer staatlichen Ordnung» spielen diese Instrumente im schweizerischen Selbstverständnis eine wichtige Rolle und bedürfen entsprechend «besonderer Aufmerksamkeit und Pflege»; bei ihrer Ausgestaltung verbietet sich folglich «irgendwelches unbedachte Experimentieren».⁵

Auch aus diesem Grund hat sich die Einbindung der neuen Kommunikationstechnologien im Kontext direktdemokratischer Partizipation bisher als schwierig erwiesen: Die Möglichkeit, Initiativ- und Referendumsbegehren elektronisch zu unterstützen, war zwar als Folgeschritt der digitalen Stimmabgabe bei eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen schon anvisiert; aber ebendiese in einigen Kantonen bereits versuchsweise eingeführte Stimmabgabe musste im Juni

* Wir danken Frau Joey Jüstrich und Herrn Elias Studer vom Zentrum für Demokratie für ihre Unterstützung beim Lektorat.

¹ So auch Schweizerischer Bundesrat, Bericht über den Vote électronique: Chancen, Risiken und Machbarkeit elektronischer Ausübung politischer Rechte, 9. Januar 2002, BBl 2002 645, 649.

² Art. 113 Abs. 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. September 1848, Offizielle Sammlung der das schweizerische Staatsrecht betreffenden Aktenstück, Bundesgesetze, Verträge und Verordnungen, Bd. I, S. 3-35 [aBV 1848].

³ Schweizerischer Bundesrat, Botschaft des Bundesrats an die hohe Bundesversammlung, betreffend die Begehren für Revision der Bundesverfassung, 23. November 1866, BBl 1866 III 207.

⁴ S. dazu unten, Abschnitt 2.1.

⁵ Schweizerischer Bundesrat, Botschaft an die Bundesversammlung über eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum, 5. Juni 1975, BBl 1975 II 129, 132.

2019 aus technischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Gründen sistiert werden – trotz mehrjähriger Aufbauarbeit und einer sehr umsichtigen und graduellen Herangehensweise.⁶

Die elektronische *Stimmabgabe* soll in absehbarer Zeit wiederbelebt werden.⁷ Zugleich wurde und wird aber auch immer wieder gefordert, die (ursprünglich für eine spätere Phase geplante) Digitalisierung der *Unterschriftensammlung* beschleunigt voranzutreiben.⁸ Entsprechend stellt sich im besonderen Kontext der Digitalisierung auch unserer Zeit mit neuer Dringlichkeit die Aufgabe, Volksinitiative und Referendum «auf eine sichere, der Freiheit und den Rechten des schweizerischen Volkes, wie der öffentlichen Ordnung und Wohlfahrt angemessene Weise» zu regeln.⁹

1.2. Fragestellung und Prämissen des vorliegenden Gutachtens

In diesem Sinne hat 2021 auch die Staatspolitische Kommission des Nationalrats den Bundesrat mit dem Postulat 21.3607 aufgefordert, zum Thema «Elektronisches Sammeln von Unterschriften für Initiativen und Referenden» einen Bericht zu erstellen. Dieser Bericht soll «insbesondere die staatspolitischen Auswirkungen sowie die möglichen Folgen auf das politische System der Schweiz» aufzeigen, mit Bezugnahme unter anderem «auf die verfassungsmässig festgelegten Quoren und Fristen sowie die Unterschiede der Sammlung von Unterschriften im öffentlichen wie digitalen Raum».¹⁰ Für die Kommissionsmehrheit steht also ausser Frage, *dass* die Einführung von E-Collecting Auswirkungen auf die direkte Demokratie in der Schweiz hat;¹¹ deshalb sind zuerst die staatspolitischen Auswirkungen zu prüfen und öffentlich zu diskutieren, bevor dann die notwendigen gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden.¹² Der Nationalrat nahm das Postulat – in Übereinstimmung mit dem bundesrätlichen Antrag – im September 2021 an.¹³

Das vorliegende Gutachten wurde im Auftrag der Bundeskanzlei zur Vorbereitung des bundesrätlichen Berichts gemäss Postulat 21.3607 erstellt.¹⁴ Im Zentrum steht dabei die Frage, ob die Einführung von E-Collecting aus *verfassungsrechtlicher* Sicht *de lege lata* grundsätzlich zulässig wäre, oder ob vorgängig eine Verfassungsrevision erforderlich ist – insbesondere mit Blick auf die in der Bundesverfassung verankerten Quoren und Fristen für die Unterschriftensammlung. In einem zweiten Schritt suchen wir zudem die enger gefasste Frage zu beantworten, ob im Falle der prinzipiellen Zulässigkeit von E-Collecting eine Beschränkung digitaler Unterstützungsbekundungen in zeitlicher, anteilmässiger oder geographischer Hinsicht verfassungskonform wäre – wobei wir hier zwischen einer als Versuchsbetrieb konzipierten Pilotphase und dem regulären Betrieb eines E-Collecting-Systems differenzieren.

⁶ Schweizerischer Bundesrat, E-Voting: Bundesrat richtet Versuchsbetrieb neu aus und stellt Einführung als ordentlicher Stimmkanal zurück (Medienmitteilung), Bern, 27. Juni 2019, <<https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-75615.html>>.

⁷ Vgl. unten, Abschnitt 2.2.

⁸ S. Jacqueline Fehr, Stärkung der Demokratie durch E-Collecting, Motion vom 18. Dezember 2008, Curia Vista 08.3908; Franz Grüter, Stärkung der Volksrechte. Unterschriftensammlung für Initiativen und Referenden im Internet, Motion vom 5. März 2018, Curia Vista 18.3062; Carlos Sommaruga, Neuer Schwung für die konsequente Umsetzung der elektronischen Tools zur Ausübung der politischen Rechte, Motion vom 19. Juni 2020, Curia Vista 20.3908.

⁹ Vgl. oben, Anm. 3.

¹⁰ Staatspolitische Kommission des Nationalrates, Elektronisches Sammeln von Unterschriften für Initiativen und Referenden, Postulat vom 27. Mai 2021, Curia Vista 21.3607.

¹¹ Vgl. die entsprechende Formulierung des Postulats im Indikativ (Anm. 10).

¹² Staatspolitische Kommission des Nationalrates, Postulat Elektronisches Sammeln von Unterschriften, (Anm. 10).

¹³ Nationalrat, Elektronisches Sammeln von Unterschriften für Initiativen und Referenden: Postulat SPK-N (21.3607), 21. September 2021, AB 2021 N 1761, 1762.

¹⁴ Vgl. Staatspolitische Kommission des Nationalrates, Postulat Elektronisches Sammeln von Unterschriften, (Anm. 10).

In der *politischen* Diskussion wurde diesen (verfassungs-)rechtlichen Anforderungen bisher vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit geschenkt – wobei der Fokus auf technische Aspekte sowie «politische Überlegungen und Beurteilungen»¹⁵ lange charakteristisch für die *gesamte* Thematik des *Vote électronique* waren. So handelte etwa der erste einschlägige Bericht des Bundesrats die rechtlichen Anforderungen an digitale Abstimmungen und Wahlen nur sehr knapp ab.¹⁶ Auch bei der anschliessenden Revision des Bundesgesetzes und der Verordnung über die politischen Rechte als gesetzgeberischer Initialzündung für die digitale Ausübung politischer Rechte¹⁷ fiel die obligate Prüfung der Verfassungsmässigkeit sehr summarisch aus. Insbesondere fehlten einschlägige Erwägungen zu jenen Bestimmungen, mit denen die Digitalisierung im Bereich der politischen Rechte initiiert werden sollte,¹⁸ obwohl gerade diese Neuerungen als «Fleisch am Knochen» der Gesetzesrevision bezeichnet wurden.¹⁹ Ebenfalls unerwähnt blieben dabei die geplanten (minimale) Erleichterungen in Bezug auf die Unterschriftensammlung.²⁰

Auch in der Folge stand auf Seiten des Bundesrats die «gesellschaftliche und politische Akzeptanz des *Vote électronique*» und nicht die rechtliche Qualifikation im Vordergrund.²¹ Der bereits erwähnte Ab- bzw. Unterbruch des Digitalisierungsprojekts im Juni 2019 wiederum war primär bedingt durch technische Defizite, auch wenn diese natürlich rechtliche Implikationen hatten.²² Schliesslich fordert auch das Postulat der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats, welche am Anfang dieses Gutachtens steht, «insbesondere die *staatspolitischen* Auswirkungen sowie die möglichen Folgen auf das *politische* System der Schweiz» aufzuzeigen; in ihrer Begründung geht das Postulat zudem wie ähnliche Vorgängerinnen²³ zumindest implizit davon aus, dass E-Collecting zwar eine Herausforderung für den Gesetzes-, nicht aber für den Verfassungsgeber ist.²⁴ Diese Übergehung verfassungsrechtlicher Aspekte prägte auch die darauffolgende parlamentarische Debatte, in der Fragen der Verfassungsmässigkeit kaum zur Sprache kamen.²⁵

E-Collecting wird vom Gesetzgeber und von den politischen Akteuren bisher also primär als «politische Frage» wahrgenommen;²⁶ auch in der öffentlichen Diskussion dominiert diese Perspektive,²⁷ teilweise ergänzt um sozialwissenschaftliche Aspekte oder Sicherheitsbedenken.²⁸

¹⁵ Schweizerischer Bundesrat, Bericht über den *Vote électronique* (Anm. 1), 650.

¹⁶ S. Schweizerischer Bundesrat, Bericht über den *Vote électronique* (Anm. 1), 652, mit blossem Verweis auf Art. 34 BV und (mit Bezug auf die Briefwahl) einer Zusammenfassung von Art. 8 BPR; bei der Diskussion der erforderlichen Rechtsgrundlage blieb die elektronischen Unterschriftensammlung unerwähnt (679 f.).

¹⁷ Dazu unten, Abschnitt 2.2.

¹⁸ Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, Bern, 30. November 2001, BBl 2001 6401, 6424.

¹⁹ Ständerat, Bundesgesetz über die politischen Rechte (01.079), 5. Juni 2002, AB 2002 S 333, 334 (Annemarie Huber).

²⁰ Dazu unten, Abschnitt 2.2.

²¹ Schweizerischer Bundesrat, Bericht des Bundesrates zu *Vote électronique*: Auswertung der Einführung von *Vote électronique* (2006–2012) und Grundlagen zur Weiterentwicklung, 14. Juni 2013, BBl 2013 5069, 5140.

²² Oben, Anm. 6.

²³ Fehr, Motion Stärkung der Demokratie durch E-Collecting, (Anm. 8); Grüter, Motion Stärkung der Volksrechte. Unterschriftensammlung für Initiativen und Referenden im Internet, (Anm. 9).

²⁴ Vgl. oben, bei Anm. 14.

²⁵ Vgl. Nationalrat, Elektronisches Sammeln von Unterschriften für Initiativen und Referenden (Anm. 13).

²⁶ Entsprechend spiegelt etwa die Haltung der Parteien gegenüber der elektronischen Unterschriftensammlung die jeweils erwarteten politischen Vor- bzw. Nachteile: Jan Fivaz & Daniel Schwarz, Die digitale Demokratie in der Schweiz, in: Jürgen Stember et al. (Hg.), Aktuelle Entwicklungen zum E-Government, Wiesbaden 2021, 82, Tabelle 3 (Einführung E-Collecting).

²⁷ Anschaulich etwa Sandro Scalco & Rolf Rauschenbach, Vom Unterschriften sammeln auf Papier zum E-Collecting, in: Lyn Ellen Pleger & Alexander Mertes (Hg.), Digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz, Wiesbaden 2022, 146: «[Es bleibt] vor allem eine politische Frage, ob ein E-Collecting-System eingeführt wird, und falls ja, in welcher Ausprägung.»

²⁸ S. etwa Wolf Linder, Die öffentliche Meinung zerfällt in Bubbles, Neue Zürcher Zeitung vom 5. Februar 2022, 21; Christian Folini, E-Collecting birgt grosse Risiken, Neue Zürcher Zeitung vom 2. September 2022, 18.

Die Rechtswissenschaft wiederum befasste sich bisher vorrangig mit den normativen Aspekten von E-Government und E-Voting, das E-Collecting wurde dabei – bedingt durch den bundesrätlichen Zeitplan – primär als künftige Herausforderung thematisiert.²⁹ Einzelne Studien befassten sich aber auch schon vorrangig mit den juristischen Implikationen der digitalen Unterschriftensammlung für Initiative und Referendum;³⁰ gerade in der verfassungsrechtlichen Beurteilung divergierten die jeweiligen Schlussfolgerungen dabei teilweise erheblich.³¹

Für unsere eigenen einschlägigen Überlegungen postulieren wir aufgrund der vielschichtigen Implikationen der aufgeworfenen Fragen im Folgenden und in Absprache mit der Bundeskanzlei eine Reihe von Prämissen. So untersuchen wir nicht im Detail, wie das elektronische Äquivalent der eigenhändigen Unterschrift beim E-Collecting technisch ausgestaltet werden kann bzw. muss.³² Vielmehr gehen wir von der (keineswegs selbstverständlichen) Annahme aus, dass ein weit verbreitetes und sicheres Authentifizierungsmittel für staatliche und private Dienstleistungen zur Verfügung steht (wie beispielsweise ein staatliches Login oder eine E-ID). Entsprechend werden die Begriffe Unterschriften bzw. Unterstützungsbekundungen, soweit nicht anders vermerkt, synonym verwendet.³³ Wir präsumieren ausserdem, dass elektronische Unterstützungsbekundungen für nationale Begehren nur über eine einzige, von den Behörden betriebene E-Collecting-Plattform abgegeben werden können. Schliesslich basieren die folgenden Überlegungen durchgehend auf der Annahme, dass auch nach der Einführung von E-Collecting dauerhaft die Möglichkeit analoger Unterschriftensammlungen bestehen bleibt. Die Einführung von E-Collecting war von Beginn als *zusätzliche* Variante zur konventionellen Unterschriftensammlung gedacht; sie soll diese mithin nicht ersetzen, sondern nur ergänzen.³⁴

Da im Bereich der politischen Digitalisierung die Begrifflichkeiten teilweise unterschiedlich verwendet werden, definieren wir anschliessend kurz die von uns untersuchten Institutionen und Abläufe (1.3), bevor wir summarisch Rückschau halten über die rechtliche Entwicklung der Volksrechte im Allgemeinen (2.1.) und ihrer elektronischen Komponenten im Besonderen (2.2). dabei streift der Blick auch die Herausforderungen, vor welche die Corona-Pandemie unsere Demokratie in den letzten Jahren gestellt hat (2.3).

Das geltende Recht wird anschliessend sowohl auf Bundesebene wie auch (sehr knapp) auf kantonaler Ebene resümiert (3). Auf einen komparatistischen Blick über die Landesgrenzen verzichten wir hingegen bewusst. Zwar haben andere Länder und insbesondere auch die Europäische Union bereits (teilweise umfangreiche) Erfahrungen mit elektronischen Unterstützungsbekundungen gesammelt. So gilt die Europäische Bürgerinitiative (EBI) geradezu

²⁹ So etwa Andreas Glaser, Der elektronisch handelnde Staat, 134 II ZSR (2015), 290 f.

³⁰ Vgl. insbes. Nadja Braun Binder, Anpassung der Quoren bei E-Collecting (A1F5): Gutachten im Auftrag des Zentrums für Demokratie Aarau, 17. Juni 2014, <https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/141631/1/Braun_Binder_GutachtenZDA2014.pdf>, und Corsin Bisaz & Uwe Serdült, E-Collecting als Herausforderung für die direkte Demokratie der Schweiz, LeGes (2017), sowie mit Fokus auf die kantonale Ebene Katja Gfeller, Andreas Glaser & Irina Lehner, E-Collecting, 32 LeGes (2021).

³¹ Nadja Braun Binder, Quoren und Fristen bei der elektronischen Unterschriftensammlung (e-Collecting), 133 I ZSR (2014), 555 f.; Bisaz & Serdült, E-Collecting (Anm. 30), 542 f.; Gfeller et al., E-Collecting (Anm. 30), Rz. 40. Vgl. dazu auch unten, Abschnitt 4.

³² Vgl. dazu etwa Daniel Hürlimann, Zur Rechtskraft der Unterschrift auf einem Touchscreen: Gutachten im Auftrag der Kantonspolizei Zürich, Forschungsstelle für Informationsrecht (FIR- HSG), St. Gallen, 4. Juli 2016; Gfeller et al., E-Collecting (Anm. 30), Rz. 11 ff.

³³ Das schliesst aber einige grundlegende Überlegungen zu verfassungsrechtlichen Formerfordernisse nicht aus, s. unten, Abschnitt 4.2.1– d.h. die Prämisse bezieht sich einzig darauf, *dass* eine elektronische Alternative zur Unterschrift zur Verfügung steht, aber nicht darauf, ob eine solche Alternative grundsätzlich zulässig ist.

³⁴ Schweizerischer Bundesrat, Bericht über den Vote électronique (Anm. 1), 674. Ansatzweise relativierend hingegen Schweizerischer Bundesrat, Civic Tech und Vereinfachung des Vernehmlassungsverfahrens: Entwicklungen und Massnahmen: Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 17.3149 Hausammann und 17.4017 Müller Damian, 8. Mai 2020, 23: «Da E-Collecting die analoge Unterschriftensammlung ergänzen, jedoch kaum ersetzen würde, müssten zumindest in einer längeren Übergangsphase elektronische und analoge Prozesse parallel bewirtschaftet werden».

als Katalysator des E-Collecting³⁵ – aber gerade dieses Instrument illustriert, wie kontextabhängig sich konstitutionelle Strukturen entwickeln, und wie schwer deshalb ein sinnvoller Vergleich fällt.³⁶ Elektronische Sammelmöglichkeiten auf nationaler Ebene haben sich unterschiedlich bewährt;³⁷ aber auch hier sind die einzelnen Instrumente in ihren Auswirkungen so verschieden,³⁸ dass der Erkenntnisgewinn zumindest vorerst beschränkt bleiben muss.³⁹ Dies gilt insbesondere für die Frage der Verfassungsmässigkeit von E-Collecting, die im Zentrum dieses Gutachtens steht (4). Wir unterscheiden dabei Zuständigkeitsaspekte (4.1), prozedurale bzw. institutionelle Vorgaben (4.2) sowie materiellrechtliche Probleme (4.3.). Letztere stehen auch im Vordergrund bei der Beurteilung einer partiellen und/oder provisorischen Einführung von E-Collecting, die im 5. Abschnitt behandelt wird.

1.3. E-Collecting: Begriff und Abläufe

Die einschlägige Terminologie ist nicht immer einheitlich; grundsätzlich bezieht sich der Begriff E-Collecting auf das Sammeln von Unterstützungsbekundungen für Initiativen und Referenden in *elektronischer* Form.⁴⁰ Dabei lassen sich vier Teilaspekte unterscheiden, welche allesamt als elementare Bestandteile der Abgabe und Verarbeitung von digitalen Unterstützungsbekundungen verstanden werden können: (1) Das elektronische *Unterschreiben* durch die Stimmberechtigten; (2) das elektronische *Sammeln* durch die Komitees; (3) die elektronische *Prüfung und Bescheinigung der Gültigkeit* durch die kantonalen oder kommunalen Bescheinigungsstellen und (4) das elektronische *Zählen* der bescheinigten Unterschriften durch die Bundeskanzlei.⁴¹ Ob *sämtliche* dieser Abläufe elektronisch erfolgen müssen, damit es sich um E-Collecting handelt, kann hier offen bleiben.⁴² Ausser Frage steht aber, dass als *Minimalanforderung* der erste Schritt, also die Abgabe der Unterstützungsbekundung durch die Stimmberechtigten, digital erfolgen muss; dieser Schritt steht in der folgenden Analyse insbesondere bei der Prüfung der Verfassungsmässigkeit denn auch im Vordergrund. Die Vorteile von E-Collecting gerade für Initiativkomitees und Behörden kommen

³⁵ Uwe Serdült & Maja Harris, Europäische E-Collecting Systeme in der Praxis, Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA), 2015, 1.

³⁶ Dazu ausführlich schon Lorenz Langer & Andreas Th. Müller, *Ius cogens* und die Werte der Union, 61 Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (2013), 229 ff.

³⁷ Vgl. etwa Serdült & Harris, Europäische E-Collecting Systeme in der Praxis (Anm. 35), 2 zu Finnland (mit positivem Fazit), sowie zu den Niederlanden «als abschreckendes Beispiel» Bisaz & Serdült, E-Collecting (Anm. 30), 532; s. auch Kadi Maria Vooglaid & Tiina Randma-Liiv, The Estonian Citizens Initiative Portal: Drivers and barriers of institutionalized e-participation, in: *Engaging Citizens in Policy Making*, 2022, 104 ff.

³⁸ Vgl. dazu etwa Uwe Serdült et al., *Scaling Up Democracies with E-collecting?*, 2016 Conference for E-Democracy and Open Government (CeDEM) (2016).

³⁹ Ähnlich zurückhaltend Schweizerischer Bundesrat, Bericht über den Vote électronique (Anm. 1), 662; Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über eine Änderung des BPR (Anm. 18), 6418.—Aufschlussreich könnte künftig immerhin die neueste Entwicklung in Italien sein (vgl. Servizio Studi, D.L. 77/2021 - Governance del PNRR e semplificazioni, Camera dei Deputati, 28. Juli 2021, <<https://temi.camera.it/leg18/provvedimento/d-l-77-2021-governance-del-pnrr-e-semplificazioni.html>> – wobei auch hier grundlegende Unterschiede in Substanz und Tradition bestehen).

⁴⁰ Barbara Perriard, Das Stimmvolk hat das letzte Wort, *LeGes* (2012), 157; Braun Binder, Quoren und Fristen (Anm. 31), 539; Glaser, Der elektronisch handelnde Staat (Anm. 29), 290 (m.w.H.); Gfeller et al., E-Collecting (Anm. 30), Rz. 6 ff.; Scalco & Rauschenbach, Vom Unterschriften sammeln auf Papier zum E-Collecting (Anm. 27), 136.

⁴¹ Schweizerischer Bundesrat, Civic Tech und Vereinfachung des Vernehmlassungsverfahrens (Anm. 34), 22.

⁴² Einige Autoren beschreiben E-Collecting als elektronische Unterschriftensammlung, ohne sich dazu zu äussern, ob damit alle Verarbeitungsschritte oder nur die digitale Unterschrift gemeint ist, gehen aber z.T. implizit von Effizienzgewinnen aus, die sich nur durch eine ganzheitlichere Betrachtung ergeben können; vgl. z.B. Braun Binder, Quoren und Fristen (Anm. 31); Dagegen erachtet Wolf Linder, Zur Ambivalenz der Digitalisierung direkter Demokratie, in: Hans-Peter Schaub & Marc Bühlmann (Hg.), *Direkte Demokratie in der Schweiz: Neue Erkenntnisse aus der Abstimmungsforschung*, Zürich 2022, 74, auch bereits bestehende elektronische Plattformen bei denen die Unterschriftenbögen ausgedruckt und verschickt werden müssen bereits als eine Form von E-Collecting.

aber erst bei einer Digitalisierung der weiteren «Verarbeitungsschritte» der elektronischen Unterstützungsbekundungen wirklich zum Tragen. Wir stellen daher eine ganzheitlichere Betrachtung der Prozesse und somit eine Definition von E-Collecting ins Zentrum, die auch die zumindest teilweise Weiterbearbeitung der eingegangenen Unterstützungsbekundungen in elektronischer Form vorsieht.⁴³

2. Volksrechte und Digitalisierung in der Schweiz zwischen Fortschritt und Stasis

2.1. Institutionelle und prozedurale Entwicklungen

Auf die institutionelle Stabilität der Volksrechte wurde eingangs bereits verwiesen. Neue direktdemokratische Instrumente wurden nur ganz vereinzelt eingeführt und im Anschluss höchstens punktuell modifiziert. Die Verfassung von 1848 sah einzig die Initiative auf Totalrevision vor;⁴⁴ seit 1874 kann das Gesetzesreferendum ergriffen werden.⁴⁵ Die Einführung der Initiative auf Partialrevision als letzte substantielle Innovation datiert aus dem Jahr 1891;⁴⁶ 1921 wurde der sachliche Anwendungsbereich des Referendums auf längerfristige Staatsverträge erstreckt,⁴⁷ ergänzt 1977 um Beitritts- und Harmonisierungsverträge.⁴⁸ Die 2003 vom Stimmvolk gutgeheissene „allgemeine Volksinitiative“ hingegen wurde bereits 2009 wieder abgeschafft, ohne je in Kraft getreten zu sein (und illustrierte so unbeabsichtigt auch die nicht zu unterschätzende legislative Komplexität direktdemokratischer Partizipation).⁴⁹

Die erforderlichen Quoren für Referendum und Initiative wiederum wurden 1977 ein erstes und einziges Mal angepasst, nachdem sich mit der Einführung des Frauenstimmrechts 1971 das Elektorat auf einen Schlag mehr als verdoppelt hatte; als Folge wurde das Referendumsquorum um zwei Drittel (von 30'000 Stimmberechtigten auf 50'000) erhöht⁵⁰ und das Initiativquorum auf 100'000 Stimmberechtigte verdoppelt.⁵¹ Demgegenüber führte die graduelle quantitative Zunahme der Stimmberechtigten vor und nach 1977 – obwohl in der Grössenordnung über die Zeit hin durchaus vergleichbar – zu keiner Anpassung; auf die im Rahmen der Volksrechtsreform

⁴³ So auch Schweizerischer Bundesrat, Stellungnahme zur Motion Grüter: Stärkung der Volksrechte. Unterschriftensammlung für Initiativen und Referenden im Internet, 16. Mai 2018: «Nach Ansicht des Bundesrates greift es zu kurz, E-Collecting als Digitalisierung der bisher handschriftlichen Unterschriften zu verstehen».

⁴⁴ Art. 113 aBV 1848.

⁴⁵ Art. 89 Abs. 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, AS NF 1875 I 1 37 [aBV 1874].

⁴⁶ Bundesbeschluss betreffend die Erwähnung der Volksabstimmung vom 5. Juli 1891 über die Revision des dritten Abschnittes der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, handelnd von der Revision der Bundesverfassung, 29. Juli 1891, AS 12 161.

⁴⁷ Eidgenössische Volksinitiative «für die Unterstellung von unbefristeten oder für eine Dauer von mehr als 15 Jahren abgeschlossenen Staatsverträgen unter das Referendum (Staatsvertragsreferendum)», angenommen am 30. Januar 1921, BBl 1921 I 424.

⁴⁸ Bundesbeschluss über die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums, angenommen am 30. März 1977, BBl II 205.

⁴⁹ Zu den letztendlich gescheiterten gesetzlichen Umsetzungsversuchen s. Bernhard Ehrenzeller & Roger Nobs, Art. 139a (Volksrechtsreform), in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hg.), Die schweizerische Bundesverfassung: St. Galler Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2008, Bd. 2, Rz. 10 f.

⁵⁰ Bundesbeschluss über die Erhöhung der Unterschriftenzahl für das Referendum (Art. 89 und 89^{bis} BV), 25. März 1977, AS 1977 2228.

⁵¹ Bundesbeschluss über die Erhöhung der Unterschriftenzahl für die Verfassungsinitiative (Art. 120 und 121 BV), 25. März 1977, AS 1977 2230.

vorgeschlagene Erhöhung der Quoren für Initiativen (von 100'000 auf 150'000) und Referenden (von 50'000 auf 100'000)⁵² traten die Räte 2001 schon gar nicht ein.⁵³

Als Folge ist der prozentuale Anteil des Elektorats, dessen Unterstützung für die erfolgreiche Lancierung einer Initiative bzw. eines Referendums erforderlich ist, kontinuierlich gesunken. Während 1848 über 10% der Stimmberechtigten eine Totalrevision der Verfassung verlangen mussten,⁵⁴ genügten 1874 bereits 6.86%⁵⁵ sowie 1891 (nun auch für eine Partialrevision) 7.6%.⁵⁶ 1975 betrug die Quote noch 1.35%. Mit der Revision von 1977 erhöhte sich die erforderliche Unterstützung für eine Initiative vorübergehend auf 2.63% des Stimmvolks,⁵⁷ um bis 2022 wieder auf 1.81% zu sinken. Parallel dazu nahm auch das prozentuale Quorum für ein Referendum von 4.12% im Jahre 1874 auf 0,8% im Jahre 1975 ab, nach 1977 dann von 1.58% auf aktuell 1.08%.⁵⁸

2.2. Das Projekt *Vote électronique*

An den inhaltlichen und den quantitativen Vorgaben hat sich seit der Einführung der verschiedenen partizipatorischen Instrumente also wenig geändert; noch konstanter waren die prozeduralen Vorgaben, also die Art und Weise, wie Referenden und Initiativen ergriffen werden müssen.⁵⁹ Dieser formelle Konservatismus als Ergänzung zur substantiellen Konstanz gilt für alle Formen der politischen Willensäusserung: So nahm im Bereich des Wahl- und Stimmrechts die Zulassung der vorbehaltlosen Briefwahl mehrere Jahrzehnte in Anspruch, obwohl damit kein neues Medium geschaffen, sondern nur ein neuer Übermittelungskanal für den Wahl- und Stimmzettel eröffnet wurde.⁶⁰

Mit der an Fahrt gewinnenden Digitalisierung wurden in den späten 1990er Jahren jedoch vermehrt Forderungen nach der stärkeren staatlichen Nutzung neuer Informationstechnologien und damit auch einer Modernisierung nicht nur der Stimmabgabe, sondern auch der Unterschriftensammlung laut.⁶¹ Als Folge lancierte der Bundesrat im Jahr 2000 unter Federführung der Bundeskanzlei das Projekt *Vote électronique*, um durch eine umfassendere Reform der Digitalisierung auch im politischen Raum Rechnung zu tragen.⁶² Ziel des *Vote électronique* war die Einführung und Nutzung der Informationstechnologie für die halbdirekte Demokratie – auch und sogar «insbesondere im Bereich der Unterschriftensammlung».⁶³ Dieses Ziel sollte aber nicht überstürzt, sondern nach dem Motto «Sicherheit vor Tempo» gestaffelt realisiert und dabei

⁵² Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über eine neue Bundesverfassung, 20 November 1997, BBl 1997 I 1.

⁵³ Bernhard Ehrenzeller & Aldo Lombardi, Vorbemerkungen zu Art. 136-142, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Zürich, St. Gallen 2002, Rz. 9. S. dazu auch unten, Abschnitt 4.2.3.

⁵⁴ Schweizerischer Bundesrat, Erläuterungen zum Verfassungsentwurf 1995, Bern, 17. Juni 1995, 215.

⁵⁵ Vgl. Schweizerischer Bundesrat, Botschaft an die hohe Bundesversammlung, betreffend die Abstimmung vom 19. April 1874 über die abgeänderte Bundesverfassung, 20. Mai 1874, BBl 1874 I 699, 715.

⁵⁶ Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen (Anm. 5), 147.

⁵⁷ Schweizerischer Bundesrat, Erläuterungen zum Verfassungsentwurf 1995 (Anm. 54), 215.

⁵⁸ Vgl. Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen (Anm. 5), 130; Schweizerischer Bundesrat, Beschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 15. Mai 2022, BBl 2022 2010, 3.

⁵⁹ S. dazu im Detail unten, Abschnitt 4.2.1.

⁶⁰ Zur Briefwahl s. unten, Abschnitt 4.2.

⁶¹ Andreas Gross, Volksinitiativen und Referenden: Internet-Homepage, Postulat vom 18. Juni 1999, Curia Vista 99.3321, Helen Leumann, E-Switzerland: Gesetzesänderungen, Zeitplan und Mittel, Postulat vom 22. Juni 2000, Curia Vista 00.3347, Kommission 00.016-NR, Nutzung der Informationstechnologie für die direkte Demokratie, Motion vom 9. Mai 2000, Curia Vista 00.3190, Kommission 00.016-NR, E-Switzerland, Motion vom 29. Mai 2000, Curia Vista 00.3208. Vgl. auch schon Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1. September 1993, 28. September 1993, BBl 1993 III 445, 471 («Stimmabgabe am Heimcomputer»).

⁶² Schweizerischer Bundesrat, Bericht über den *Vote électronique* (Anm. 1), 649.

⁶³ Schweizerischer Bundesrat, Bericht über den *Vote électronique* (Anm. 1), 646.

notwendigerweise auch vom Vertrauen der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger getragen werden.⁶⁴

Aus diesem Grund war es von Beginn an geplant, das Projekt *Vote électronique* in vier Etappen umzusetzen,⁶⁵ wobei sich die gewählte Staffelung an der Komplexität der einzelnen Problemkreise orientiert.⁶⁶ Mit den ersten beiden Etappen würde die elektronische Stimmabgabe für Wahlen und Abstimmungen (E-Voting) eingeführt; die dritte Etappe sollte die elektronische Unterschriftensammlung ermöglichen (E-Collecting); und als vierte Etappe war die elektronische Einreichung von Wahlvorschlägen geplant.⁶⁷ Dazu kommt die Wahl- und Abstimmungsinformation durch die Behörden auf elektronischem Wege.⁶⁸ E-Collecting sollte erst im Rahmen der *dritten* Etappe in Angriff genommen werden, weil die möglichen Auswirkungen von E-Collecting auf das politische System der Schweiz nicht zuletzt mit Blick auf die verfassungsmässig festgelegten Quoren und Fristen als schwer abschätzbar gelten.⁶⁹

Seit Projektbeginn hat der Bundesrat die Etappen in drei Berichten (2002, 2006 und 2013) vorgestellt und über Entwicklungen und weiteres Vorgehen informiert.⁷⁰ Der etappenweisen Ablauf wurde vom Bundesrat in allen Berichten bestätigt⁷¹ und sogar dahingehend konkretisiert, dass die Kantone die Etappen *nacheinander* absolvieren müssen.⁷² Der Fokus lag somit bisher exklusiv auf der elektronischen Stimmabgabe, von der Ermöglichung von Pilotversuchen bis zur allfälligen flächendeckenden Einführung. 2003 schuf der Bundesgesetzgeber erste Voraussetzungen für den *Vote électronique* mit der Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR),⁷³ insbesondere mit der Einführung von Art. 5 Abs. 3 und Art. 8a BPR, welche Versuche mit elektronischer Stimmabgabe ermöglichen.⁷⁴ Seither wurden für die elektronische Stimmabgabe bei verschiedenen kantonalen Pilotprojekten Erfahrungen bei Volksabstimmungen und Parlamentswahlen gesammelt. Die Anzahl der beteiligten Kantone und involvierter Stimmberechtigter erhöhte sich dabei sukzessive.⁷⁵ Nachdem bis zu 15 Kantone Versuche mit E-Voting durchgeführt hatten, wurde diese Pilotphase aber 2019 aufgrund gewichtiger Sicherheitsbedenken abgebrochen.⁷⁶ Daraufhin konzipierten die Bundeskanzlei und die Kantone gemeinsam eine Neuausrichtung des Versuchsbetriebs.⁷⁷ Als erster Abschnitt dieser

⁶⁴ S. z.B. Schweizerischer Bundesrat, Bericht über den *Vote électronique* (Anm. 1), 647, 655; insb. nun auch Schweizerische Bundeskanzlei, Neuausrichtung und Wiederaufnahme der Versuche: Schlussbericht des Steuerungsausschusses *Vote électronique* (SA VE), Bern, 30. November 2020, 3.

⁶⁵ Schweizerischer Bundesrat, Bericht über den *Vote électronique* (Anm. 1), 648, 673.

⁶⁶ Vgl. Schweizerischer Bundesrat, Bericht über den *Vote électronique* (Anm. 1), 673 ff., 687 f., 692 f.; Schweizerischer Bundesrat, Bericht über die Pilotprojekte zum *Vote électronique*, 31. Mai 2006, BBl 2006 5459, 5533.

⁶⁷ Schweizerischer Bundesrat, Bericht über den *Vote électronique* (Anm. 1), 674; Schweizerischer Bundesrat, Bericht über die Pilotprojekte zum *Vote électronique* (Anm. 66), 5530, 5533; Schweizerischer Bundesrat, Bericht des Bundesrates zu *Vote électronique* (Anm. 21), 5091 f., 5209 f.

⁶⁸ Schweizerischer Bundesrat, Bericht über den *Vote électronique* (Anm. 1), 645.

⁶⁹ Schweizerischer Bundesrat, Civic Tech und Vereinfachung des Vernehmlassungsverfahrens (Anm. 34), 23.

⁷⁰ Schweizerischer Bundesrat, Bericht über den *Vote électronique* (Anm. 1), Schweizerischer Bundesrat, Bericht über die Pilotprojekte zum *Vote électronique* (Anm. 66), Schweizerischer Bundesrat, Bericht des Bundesrates zu *Vote électronique* (Anm. 21).

⁷¹ Schweizerischer Bundesrat, Bericht über die Pilotprojekte zum *Vote électronique* (Anm. 66), 5465; Schweizerischer Bundesrat, Bericht des Bundesrates zu *Vote électronique* (Anm. 21), 5092.

⁷² Schweizerischer Bundesrat, Bericht des Bundesrates zu *Vote électronique* (Anm. 21), 5092.

⁷³ Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976, SR 161.1 [BPR], Änderung vom 21. Juni 2002, in Kraft seit 1. Januar 2003, AS 2002 3193.

⁷⁴ Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über eine Änderung des BPR (Anm. 18), 6408.

⁷⁵ Schweizerischer Bundesrat, Bericht über den *Vote électronique* (Anm. 1), 675; Schweizerischer Bundesrat, Bericht des Bundesrates zu *Vote électronique* (Anm. 21), 5171, 5194.

⁷⁶ Schweizerische Bundeskanzlei, Neuausrichtung und Wiederaufnahme der Versuche (Anm. 64), 6 f.

⁷⁷ Schweizerische Bundeskanzlei, Neuausrichtung und Wiederaufnahme der Versuche (Anm. 64), 7 f.

Neuausrichtung wurde die Verordnung über die politischen Rechte (VPR) in Teilen revidiert⁷⁸ und die Verordnung der Bundeskanzlei über die elektronische Stimmabgabe (VEleS) totalrevidiert;⁷⁹ die Änderungen sind am 1. Juli 2022 in Kraft getreten.⁸⁰

In Übereinstimmung mit dem ursprünglichen Zeitplan steht die Entwicklung im Bereich E-Collecting weiterhin in einem sehr frühen Stadium. Im Jahr 2003 wurde mit der Einführung von Art. 60a bzw. 69a BPR zwar die Möglichkeit geschaffen, leere Unterschriftenlisten für Initiativen und fakultative Volksreferenden in elektronischer Form (als PDF-Datei) zur Verfügung zu stellen.⁸¹ Diese «erste Vorstufe zu einem umfassenden *Vote électronique*» im Bereich der elektronischen Unterschriftensammlung⁸² stellt aber wenig mehr als die digitale Übermittlung eines weiterhin analogen Instruments dar. Insbesondere findet nach wie vor ein Medienbruch statt, indem die Unterschriftenlisten ausgedruckt, handschriftlich um Name, Vorname und Unterschrift ergänzt und per Post verschickt werden müssen.⁸³

Bedeutsamer war hingegen eine Neuerung im Rahmen der gleichzeitigen VPR-Revision: Mit Art. 27q VPR wurde erstmals die Möglichkeit kantonaler Versuchsbetriebe mit E-Collecting eingeführt.⁸⁴ Bisher wurde von dieser Möglichkeit seitens der Kantone aber kein Gebrauch gemacht;⁸⁵ grundsätzlich gilt auch weiterhin der bundesrätliche Vorbehalt von 2013, dass «wichtige Voraussetzungen für ein solches Projekt wie z.B. ein einheitlicher Personenidentifikator oder Stimmregister mit harmonisierten Schnittstellen noch nicht bzw. nicht ausreichend vorhanden» sind.⁸⁶

Auf *Bundesebene* wurde das Teilprojekt E-Collecting 2017 aufgrund knapper Ressourcen vorläufig sistiert⁸⁷ – trotz vorgängiger politischer Unterstützung.⁸⁸ Auch bei der Neuausrichtung und Wiederaufnahme des Projekts *Vote électronique* im Jahr 2020 wurde am Primat von E-Voting festgehalten; die elektronische Unterschriftensammlung blieb unerwähnt.⁸⁹ Dabei steht die fortdauernde Priorisierung der elektronischen Stimmabgabe schon seit einigen Jahren in der Kritik: Sowohl in parlamentarischen Vorstössen⁹⁰ wie auch Vernehmlassungsaussagen zur VPR-Teil-

⁷⁸ Verordnung über die politischen Rechte vom 24. Mai 1978, SR 161.11 [VPR], Änderung vom 5. Mai 2022 (AS 2022 335).

⁷⁹ Verordnung der BK über die elektronische Stimmabgabe vom 25. Mai 2022, SR 161.116 [VEleS].

⁸⁰ Vgl. dazu Schweizerische Bundeskanzlei, Teilrevision der Verordnung über die politischen Rechte und Totalrevision der Verordnung der BK über die elektronische Stimmabgabe (Neuausrichtung des Versuchsbetriebs): Erläuterungen zum Inkrafttreten vom 01. Juli 2022, 27. Juni 2022.

⁸¹ Vgl. Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über eine Änderung des BPR (Anm. 18), 6403.

⁸² Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über eine Änderung des BPR (Anm. 18), 6402 mit Verweis auf Art. 60a und Art. 69a E-BPR 2003.

⁸³ Vgl. aber zum Phänomen der Sammelplattformen unten, Abschnitt 4.2.4

⁸⁴ Schweizerischer Bundesrat, Verordnung über die politischen Rechte: Änderung vom 20. September 2002, Schweizerische Bundeskanzlei, 22. Oktober 2002, AS 2002 3200, 3205.

⁸⁵ Dazu unten, Abschnitt 3.2.

⁸⁶ Indes wurde 2013 zumindest eine Vorstudie lanciert, bei der im Ausland gemachte Erfahrungen, insbesondere im Zusammenhang mit der Europäischen Bürgerinitiative, berücksichtigt werden sollen; vgl. Schweizerischer Bundesrat, Bericht des Bundesrates zu *Vote électronique* (Anm. 21), 5210.

⁸⁷ Vgl. Schweizerische Bundeskanzlei, Bundesrat beschliesst nächste Schritte zur Ausbreitung der elektronischen Stimmabgabe, Bern, 5. April 2017.

⁸⁸ Fehr, Motion Stärkung der Demokratie durch E-Collecting, (Anm. 8); Schweizerische Bundeskanzlei, E-Demokratie und E-Partizipation: Bericht an den Bundesrat, Bern, 2011; Cédric Wermuth, Zentrale Beglaubigung für eidgenössische Volksinitiativen und Referenden, Interpellation vom 7. März 2012, Curia Vista 12.3082.

⁸⁹ Vgl. Schweizerische Bundeskanzlei, Neuausrichtung und Wiederaufnahme der Versuche (Anm. 64).

⁹⁰ Nationalrat, 18.3062 Motion Grüter Franz. Stärkung der Volksrechte. Unterschriftensammlung für Initiativen und Referenden im Internet, 18. Juni 2019, AB 2019 N 1179

und zur VEleS-Totalrevision⁹¹ wurde die zeitlich bevorzugte Einführung von E-Voting gegenüber E-Collecting grundsätzlich in Frage gestellt.

2.3. Die Unterschriftensammlung während der Corona-Pandemie

Ein wichtiger Grund für das heute deutlich gewachsene öffentliche Interesse an der elektronischen Unterschriftensammlung liegt in der Corona-Pandemie und der dadurch bedingten Einschränkungen der Volksrechte, die sich auch in verstärktem medialem Interesse an der Thematik⁹² und auf der politischen Ebene auch in mehreren parlamentarischen Vorstössen zur Nutzung der Informationstechnologie bei der Ausübung politischer Rechte niederschlugen.⁹³

Von den pandemiebezogenen Vorschriften waren mit Blick auf die Ausübung der Volksrechte insbesondere zwei Sonderregelungen relevant: Zuerst wurde vom 21. März bis zum 31. Mai 2020 das Sammeln von Unterschriften für Initiativen und Referenden im öffentlichen Raum wie auch das Auflegen von Unterschriftenlisten untersagt. Während dieses Zeitraums standen die Sammelfristen von Volksbegehren still.⁹⁴ Das Verbot der Unterschriftensammlung galt unabhängig einer direkten Interaktion mit potentiellen Signataren.⁹⁵ Somit tangierte die Regelung gleichermaßen Online-Plattformen (wie etwa Wecollect.ch), denen es in diesem Zeitraum ebenfalls untersagt war, elektronisch Unterschriftenbögen zur Verfügung zu stellen.⁹⁶ Zusätzlich wurden die Gemeinden aufgerufen, für die fragliche Zeitspanne keine Stimmrechtsbescheinigungen auszustellen.⁹⁷ Der Fristenstillstand wurde per 1. Juni 2020 aufgehoben. Obwohl die Unterschriftensammlung seither wieder rechtlich zulässig ist, blieb sie vorerst in der Praxis schwierig, da einschlägige Distanzierungsregeln weiterhin galten. Zudem waren die für die Unterschriftensammlung wichtigen Anlässe von politischen Parteien und zivilgesellschaftlichen Verbänden während der Pandemie weitgehend verboten oder wurden freiwillig abgesagt.⁹⁸

In Anbetracht dieser länger andauernden Schwierigkeiten bei der Ausübung der Volksrechte wurde als *zweite* Massnahme in Art. 2 Abs. 1 Covid-19-Gesetz⁹⁹ die schlussendlich bis Ende 2022 befristete Möglichkeit für das *nachträgliche* Einholen der Stimmberechtigung durch die Bundeskanzlei geschaffen.¹⁰⁰ Somit konnten zuerst nur Referenden und später auch Initiativen, welche die nötige Anzahl Unterschriften innert der verfassungsmässigen Frist erreicht hatten, bei

⁹¹ Schweizerische Bundeskanzlei, Teilrevision der Verordnung über die politischen Rechte und Totalrevision der Verordnung der BK über die elektronische Stimmabgabe (Neuausrichtung des Versuchsbetriebs): Ergebnisbericht der Vernehmlassung, 1. Dezember 2021, 10, 13 ff.

⁹² So etwa Daniel Gerny, Das Virus schnürt den Volksrechten die Luft ab, Neue Zürcher Zeitung vom 29. August 2020, 13.

⁹³ S. z.B. Nicolas Walder, Die in Zusammenhang mit Covid-19 beschlossenen Massnahmen dürfen die demokratischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger nicht beeinträchtigen, Interpellation vom 12. März 2021, Curia Vista 20.3104; Sommaruga, Motion Neuer Schwung für die konsequente Umsetzung der elektronischen Tools zur Ausübung der politischen Rechte, (Anm. 8).

⁹⁴ Vgl. Art. 1 Verordnung über den Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren vom 20. März 2020, SR 161.16 [VFeV]; zur Verfassungsmässigkeit des Fristenstillstands s. Giovanni Biaggini, Der coronavirusbedingte Fristenstillstand bei eidgenössischen Volksbegehren – eine Fallstudie zur Tragfähigkeit von Art. 185 Abs. 3 BV, 121 ZBl (2020).

⁹⁵ Art. 3 VFeV.

⁹⁶ Vgl. Katja Gfeller, Andreas Glaser & Irina Lehner, E-Collecting, 32 LeGes (2021)30, Rz. 3.

⁹⁷ Art. 4 Abs. 1 VFeV.

⁹⁸ Flavia Caroni, Unterschriftensammlungen in Zeiten des «Social Distancing», in: Christian Ewert & Lea Heyne (Hg.), One Year with Covid-19, 2021, 82.

⁹⁹ Vgl. Bundesgesetz über die gesetzlichen Grundlagen für Verordnungen des Bundesrates zur Bewältigung der Covid-19-Epidemie vom 25. September 2020, Änderung vom 17. Dezember 2021, SR 818.102, AS 2021 878 [Covid-19-Gesetz].

¹⁰⁰ Normalerweise liegt die Verantwortung für das Einholen der Stimmrechtsbescheinigung bei den Komitees; diese muss zudem *während* der verfassungsmässigen Frist eingeholt werden (Art. 59a bzw. 62 Abs. 1 BPR); s. dazu unten, Abschnitt 3.1.

der Bundeskanzlei eingereicht werden, auch wenn die Stimmrechtsbescheinigung für die Unterschriften noch nicht ausgestellt wurde.¹⁰¹ Da es sich bei der Stimmrechtsbescheinigung um einen zeitintensiven Prozess handelt, wurde mit der nachträglichen Beibringung die Referendumsfrist *de facto* um zwei Wochen verlängert.

Weil die Quoren und Fristen für Referenden verfassungsrechtlich festgehalten sind, war der Spielraum für Anpassungen limitiert.¹⁰² Immerhin konnten die beiden erwähnten Massnahmen die Folgen der Coronaviruspandemie auf die Wahrnehmung der Volksrechte abmildern; mindestens zwei Referenden kamen wohl nur aufgrund dieser Erleichterungen zustande.¹⁰³ Die Möglichkeit, Unterstützungsbekundungen *elektronisch* zu sammeln, hätte möglicherweise zu einer effektiveren Wahrung der direktdemokratischen Rechte während der Pandemie beitragen können, wurde aber im Rahmen der Erleichterungen nicht ernsthaft in Betracht gezogen.¹⁰⁴ Insofern hat die Pandemie zwar der Diskussion um E-Collecting zumindest vorübergehend neue Dringlichkeit verschafft und auch auf kantonaler Ebene bei einer Reihe politischer Vorstösse eine Rolle gespielt.¹⁰⁵ Ob die Herausforderungen der Pandemie aber tatsächlich als «politische Katalysatoren für die Beschleunigung der Zulassung der elektronischen Unterschriftensammlung wirken» werden,¹⁰⁶ muss sich noch weisen: Neue gesetzliche Normen zum E-Collecting sind als Covid-Folge bisher weder auf kantonaler noch auf Bundesebene in Kraft getreten.

3. *Lex Lata*

3.1. Die bundesrechtlichen Vorgaben

Auf Bundesebene legt die Verfassung für Initiativen und Referenden mit Blick auf prozedurale Anforderungen weiterhin nur *Quoren* und *Fristen* fest: Gemäss Art. 138 Abs. 1 und Art. 139 Abs. 1 BV sind für Volksinitiativen auf Total- oder Teilrevision der Bundesverfassung innert 18 Monaten nach amtlicher Veröffentlichung im Bundesblatt 100'000 Unterschriften zu sammeln, während ein fakultatives Referendum von 50'000 Stimmberechtigten innert 100 Tagen nach Veröffentlichung des Erlasses verlangt werden muss (Art. 141 Abs. 1 BV). Die tatsächliche Ausübung dieser Rechte garantiert Art. 136 Abs. 2 BV.¹⁰⁷

Die Bundesverfassung enthält folglich auch keinerlei Bestimmungen zu einer Digitalisierung politischer Prozesse; aber auch auf Gesetzes- bzw. Verordnungsebene existiert bisher auf Bundesebene keine Grundlage für die umfassende Einführung von E-Collecting. Vielmehr schliesst die geforderte Handschriftlichkeit (Art. 61 Abs. 1, Art. 62 Abs. 3 sowie Art. 70 BPR) eine elektronische Unterstützungsbekundung bisher implizit aus.¹⁰⁸ Mit der BPR-Revision von 2014 wurden die Formvorschriften für die Unterschriftensammlung noch verschärft, indem nun nicht nur der Familienname, sondern auch der Vorname handschriftlich auf der Unterschriftenliste

¹⁰¹ Vgl. Art. 2 Abs. 2 und Art. 3 Verordnung über die Stimmrechtsbescheinigung bei eidgenössischen Volksreferenden und Volksinitiativen in Zeiten der Covid-19-Epidemie vom 12. Mai 2021, SR 161.17, AS 2021 273 [Covid-19-Verordnung Stimmrechtsbescheinigung].

¹⁰² Biaggini, Coronavirusbedingter Fristenstillstand (Anm. 94).

¹⁰³ Insbes. die Covid-19-Gesetz und PMT-Gesetz Referenden; vgl. Scalco & Rauschenbach, Vom Unterschriften sammeln auf Papier zum E-Collecting (Anm. 27), 133 f.

¹⁰⁴ Renat Kuenzi, Trotz Corona schlägt die Stunde des E-Collecting nicht, swissinfo vom 24. November 2020, <<https://www.swissinfo.ch/ger/politik/trotz-corona-schlaegt-die-stunde-des-e-collecting-nicht/46153020>>.

¹⁰⁵ Zur Entwicklung in den Kantonen s. unten, Abschnitt 3.2.

¹⁰⁶ Gfeller et al., E-Collecting (Anm. 30), Rz. 5.

¹⁰⁷ Vgl. insbes. zur Frage der Formvorgaben und der materiellen Aspekte von Quorum und Frist unten, Abschnitt 4.2.

¹⁰⁸ Schweizerischer Bundesrat, Civic Tech und Vereinfachung des Vernehmlassungsverfahrens (Anm. 34), 22.

einzutragen ist.¹⁰⁹ Damit sollte die Gefahr von Manipulationen bei den Unterschriften vermindert werden.¹¹⁰

Die Angaben zur Identifikation sollen primär sicherstellen, dass die unterstützende Person am Tag der Einreichung des Unterschriftenbogens zur Stimmrechtsbescheinigung im jeweiligen Stimmregister eingetragen ist (Art. 19 Abs. 1 bzw. Art. 19 Abs. 1 i.V.m. Art. 26 VPR), dass sie nicht mehrfach (Art. 61 Abs. 3 BPR bzw. 61 Abs. 3 BPR i.V.m. Art. 70 BPR) oder mit falschen Namen unterschreibt (Art. 282 StGB). Die Unterschrift dient dabei nicht der «effektiven Echtheitskontrolle», sondern soll zu einem verstärkten Unrechtsbewusstsein solcher Handlungen beitragen.¹¹¹ Es ist umstritten, ob das Kriterium der Handschriftlichkeit auch mit einer digitalen Unterschrift auf einem Display erfüllt wäre.¹¹² In seiner Stellungnahme zu einer entsprechenden Motion äusserte sich der Bundesrat grundsätzlich skeptisch, da es zu kurz greife, «E-Collecting als Digitalisierung der bisher handschriftlichen Unterschriften zu verstehen»; vielmehr seien «die bestehenden Prozesse insgesamt zu analysieren».¹¹³ Auf technischer Ebene könne zudem die Funktion der Verhinderung des Missbrauchs durch eine handschriftliche Unterschrift nicht mit einer Unterschrift auf einem Touchscreen gewährleistet werden.¹¹⁴

Auf *Verordnungsstufe* erlaubt Art. 27q VPR lediglich die Genehmigung von *Versuchsbetrieben* für die elektronische Unterzeichnung eidgenössischer Volksbegehren auf kantonaler Ebene, sofern die Kontrolle der Stimmberechtigung, das Stimmgeheimnis und die korrekte Zuordnung aller Unterschriften gewährleistet und Gefahren eines gezielten oder systematischen Missbrauchs ausgeschlossen werden können.

Im Folgenden wird die praktische Umsetzung der geltenden Rechtslage auf Bundesebene anhand der vier eingangs skizzierten Abläufe bzw. «Verarbeitungsschritte» der Unterschriftensammlung kurz umrissen.¹¹⁵ Gegenwärtig müssen Volksbegehren physisch, d.h. mittels handschriftlicher Unterschrift auf Unterschriftenbögen und -listen, *unterschrieben* werden. Der Unterschriftenbogen enthält unter anderem Felder für den Namen und Vornamen, sowie die Unterschrift der stimmberechtigten Person, für die gesetzlich die handschriftliche Form vorgesehen ist (Art. 61 Abs. 1 bzw. Art. 61 Abs. 1 i.V.m. Art. 70 BPR). Diese Formvorschriften haben Gültigkeitsfunktion und entsprechen dem ausdrücklichen Willen des Parlaments.¹¹⁶ Die unterstützende Person muss zudem alle weiteren Angaben machen, die zur Feststellung ihrer Identität nötig sind, wie Geburtsdatum und Wohnadresse (Art. 61 Abs. 2 bzw. Art. 61 Abs. 2 i.V.m. Art. 70 BPR). Die Digitalisierung für diesen Verfahrensschritt beschränkt sich derzeit auf die elektronische Zurverfügungstellung von *leeren* Unterschriftenbögen zum Ausdruck, wobei zumindest Vorname, Name und Unterschrift handschriftlich hinzugefügt und die Bögen per Briefpost versandt werden müssen (Art. 60a und 69a BPR).¹¹⁷ Dies sollte es den Stimmberechtigten ermöglichen, «einfacher und rascher an jene Volksbegehren heranzukommen, die sie zu

¹⁰⁹ Art. 61 Abs. 1 BPR in der Fassung vom 26. September 2014, AS 2015, 543.

¹¹⁰ AB 2014 S 472.

¹¹¹ Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1. September 1993 (Anm. 121), 493; vgl. dazu auch Braun Binder, Quoren und Fristen (Anm. 31), S. 554.

¹¹² Skeptisch zur «Eigenhändigkeit» von Unterschriften auf dem Touchscreen Gfeller et al., E-Collecting (Anm. 30), Rz. 12 f.; tendenziell bejahend Braun Binder, Anpassung der Quoren (Anm. 30), 22 f.

¹¹³ Schweizerischer Bundesrat, Stellungnahme zur Motion Grüter (Anm. 43).

¹¹⁴ Schweizerischer Bundesrat, Stellungnahme zur Motion Grüter (Anm. 43).—Im Rahmen dieses Gutachtens erübrigt sich jedenfalls eine Stellungnahme zur Zulässigkeit einer Unterschrift auf einem Display, da es auf der Annahme eines weit verbreiteten und viel genutzten Authentifizierungsmittels, wie beispielsweise einem staatlichen Login oder einer E-ID, basiert.

¹¹⁵ Oben, Anm. 41. Vgl. auch Scalco & Rauschenbach, Vom Unterschriften sammeln auf Papier zum E-Collecting (Anm. 27), 124 ff.

¹¹⁶ Schweizerischer Bundesrat, Civic Tech und Vereinfachung des Vernehmlassungsverfahrens (Anm. 34), 22.

¹¹⁷ Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über eine Änderung des BPR (Anm. 18), 6403.

unterzeichnen wünschen»,¹¹⁸ ohne dass eine erhöhte Manipulationsgefahr bestehen würde.¹¹⁹ Im Sinne einer klaren Abgrenzung der Verantwortlichkeiten betonte die Botschaft, dass Unterschreibende selbst für den korrekten und vollständigen Ausdruck der Unterschriftenlisten verantwortlich bleiben.¹²⁰

Das *Sammeln* der Unterschriftenbögen und -listen erfolgt physisch durch die Urheber des Referendums bzw. das Initiativkomitee. Die Verantwortung für die frühzeitige und regelmässige *Einholung der Stimmrechtsbescheinigungen* während der Sammelfrist liegt ebenfalls bei den Komitees.¹²¹ Diese sind verpflichtet, die Unterschriftenbögen physisch laufend und rechtzeitig bei den Amtsstellen einzureichen, die gemäss kantonalem Recht für die Ausstellung der Stimmrechtsbescheinigungen zuständig sind (Art. 62 Abs. 1 BPR).¹²² Die Amtsstellen sind ihrerseits verpflichtet, die Unterschriftenbögen laufend zu bescheinigen und zusammen mit den Unterschriftenbögen unverzüglich physisch an die Komitees zurückzusenden (Art. 62 Abs. 2 BPR). Dieser Bescheinigungsprozess war ursprünglich rein papierbasiert, wird heute aber mit unterschiedlichen digitalen Fachapplikationen ergänzt.¹²³ Die Ausstellung der Stimmrechtsbescheinigungen bleibt aber fehleranfällig und zeitintensiv: Insbesondere bei Referenden besteht aufgrund der kurzen Frist für die Komitees die Gefahr, in dieser Phase zu scheitern.¹²⁴

Die bescheinigten Unterschriftenbögen werden von den Komitees gesammelt, nach Kantonen sortiert und mit Vermerk der Anzahl gültigen Unterschriften physisch und meist medienwirksam bei der Bundeskanzlei eingereicht. Die Bundeskanzlei *überprüft* und *zählt* die Unterschriften erneut und hält, sofern die verfassungsmässigen Quoren und Fristen eingehalten wurden, das Zustandekommen des Volksbegehrens mittels Verfügung im Bundesblatt und Medienmitteilung fest (Art. 66 bzw. 72 BPR). Diese Abläufe sind zurzeit nicht weiter digitalisiert.

3.2. Kantonale Ebene

Im Mittelpunkt dieses Gutachtens steht die Frage, ob E-Collecting durch das geltende Verfassungsrecht gedeckt ist, oder ob dafür eine Verfassungsänderung erforderlich wäre. Der Fokus liegt dabei auf der elektronischen Sammlung von Unterstützungsbekundungen auf Bundesebene. Die einschlägigen Erkenntnisse könnten aber zumindest indirekt auch für kantonale Regelungen relevant sein: Denn auch wenn die Gestaltung der direktdemokratischen Rechte auf kantonaler und kommunaler Ebene Sache der einzelnen Kantone ist,¹²⁵ so gelten dabei die Gewährleistung der politischen Rechte gemäss Art. 34 BV oder die informationelle Selbstbestimmung gemäss Art. 13 BV gleichermassen. Erwiese sich E-Collecting in diesem Kontext als problematisch, wären davon also auch etwaige kantonale Regelungen betroffen.¹²⁶

Die kantonalen Entwicklungen im Bereich der elektronischen Unterschriftensammlung sind insbesondere auch relevant, weil verschiedentlich darauf hingewiesen wird, dass vor einer bundesweiten Einführung von E-Collecting Erfahrungen auf kantonaler Ebene gesammelt werden sollen.¹²⁷ Bei kantonalem E-Collecting für *eigenössische* Volksbegehren würde es sich mithin auch

¹¹⁸ Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über eine Änderung des BPR (Anm. 18), 6403.

¹¹⁹ Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über eine Änderung des BPR (Anm. 18), 6402.

¹²⁰ Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über eine Änderung des BPR (Anm. 18), 6417.

¹²¹ BGE 139 II 303, E. 7.5; vgl. Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1. September 1993 (Anm. 61), 491.

¹²² Bundesrat, Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (Anm. 110), 9236, 9255; Bundesversammlung, Bundesgesetz über die politischen Rechte (Nationalratswahlen): Änderung vom 26. September 2014, 17. Februar 2015, AS 2015 543, 546.

¹²³ Scalco & Rauschenbach, Vom Unterschriften sammeln auf Papier zum E-Collecting (Anm. 27), 131.

¹²⁴ Bundesrat, Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (Anm. 110), 9234.

¹²⁵ Art. 39 Abs. 1 BV.

¹²⁶ Zur Zuständigkeitsfrage s. unten, Abschnitt 4.1.

¹²⁷ S. z.B. Schweizerischer Bundesrat, Civic Tech und Vereinfachung des Vernehmlassungsverfahrens (Anm. 34), 23; Christoph Patrick Zimmerli, Stefan Costa & Peter Bohnenblust, Pilotversuche zwecks Einführung von E-Collecting

um einen geographisch begrenzten Versuchsbetrieb handeln.¹²⁸ Die Grundlage für die Einführung kantonaler Versuchsbetriebe im Rahmen eidgenössischer Volksbegehren ist, im Gegensatz zur elektronischen Stimmabgabe für Wahlen und Abstimmungen (vgl. Art. 8a BPR), nicht auf Gesetzes-, sondern auf Verordnungsebene geregelt:¹²⁹ Art. 27q VPR ermöglicht seit 2003 Versuche mit E-Collecting auf kantonaler Ebene, sofern der Bundesrat einen kantonalen Antrag für Versuche zur elektronischen Unterzeichnung von eidgenössischen Volksbegehren genehmigt. Von dieser Möglichkeit wurde lange kein Gebrauch gemacht.¹³⁰ Erst seit 2018 gibt es in verschiedenen Kantonen parlamentarische Vorstösse, die sich mit der Einführung von E-Collecting im Rahmen kantonaler und kommunaler Volksbegehren befassen. Eine Auswahl dieser kantonalen Entwicklungen wird im Folgenden summarisch dargestellt (Stand: Dezember 2022).

Im Kanton *Zürich* hat der Kantonsrat eine Motion¹³¹ für die Einführung von E-Collecting gegen den Willen des Regierungsrates gutgeheissen und zur Ausarbeitung an diesen überwiesen.¹³² In den Kantonen *Basel-Landschaft* und *Bern* wurden 2021 ebenfalls entsprechende Vorstösse eingereicht; die Abklärungen zur Realisierbarkeit von E-Collecting laufen noch in beiden Kantonen.¹³³

Die Kantone *Basel-Stadt* und *St. Gallen* haben bereits erste gesetzliche Grundlagen geschaffen, die Versuche mit E-Collecting ermöglichen: Im Kanton Basel-Stadt ist der Regierungsrat gemäss § 5a im Gesetz über Initiative und Referendum (in Kraft seit dem 1. Januar 2021)¹³⁴ ermächtigt, E-Collecting für die Unterschriftensammlung von kantonalen Volksbegehren zu realisieren. Eine repräsentative Umfrage zur Digitalisierung der politischen Mitbestimmung im Kanton zeigte, dass 59% der Bevölkerung die Möglichkeit von E-Collecting befürworten.¹³⁵ Gemäss dem dazugehörigen Bericht der Staatskanzlei werden als Hauptargumente *für* E-Collecting Bequemlichkeit und eine erhöhte Partizipation genannt, während Sicherheitsbedenken der Hauptgrund *gegen* E-Collecting sind.¹³⁶ Trotz gesetzlicher Grundlage und der grundsätzlichen Unterstützung in der Bevölkerung fehlt bis dato eine tatsächliche Umsetzung von E-Collecting im Kanton Basel-Stadt. Auch im Kanton St. Gallen gibt es erste gesetzliche Vorarbeiten für ein kantonales E-Collecting-Pilotprojekt. Der Kantonsrat hiess 2018 eine entsprechende Motion gut und beauftragte die Regierung, die gesetzlichen Voraussetzungen für die elektronische Unterzeichnung von Initiativen und Referenden auf kantonaler Ebene zu schaffen.¹³⁷ Es erfolgten zwar bereits wichtige Grundlagenarbeiten, aber aufgrund verschiedener Faktoren (Ablehnung des E-ID Gesetzes auf Bundesebene, Komplexität des Aufbaus des Stimmregisters und personelle

im Kanton Bern, Motion vom 09. Juni 2021, 2021.RRGR.200.; Tabea Zimmermann Gibson, Luzian Franzini & Anastas Odermatt, Ermöglichung von elektronischen Unterschriftensammlungen (E-Collecting) für Volksbegehren auf kantonaler und kommunaler Ebene, Motion vom 23. August 2021, Vorlage Nr. 3284.1.

¹²⁸ Dazu unten, Abschnitt 5.2.

¹²⁹ Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über eine Änderung des BPR (Anm. 18), 6408.

¹³⁰ Diesem Umstand trug die BPR/VPR Revision von 2014 Rechnung, indem der Wortlaut von Art. 27q leicht verändert wurde; vgl. Bundesrat, Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (Anm. 110), 6565.

¹³¹ Andrew Katumba, Jörg Mäder & Rafael Steiner, Einführung e-Collecting, elektronische Unterschriftensammlung für Initiativen und Referenden im Internet oder auf mobilen Endgeräten, Motion vom 14. Januar 2019,.

¹³² Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich: 341. Motion (Einführung e-Collecting, elektronische Unterschriftensammlung für Initiativen und Referenden im Internet oder auf mobilen Endgeräten), 10. April 2019, KR-Nr. 5/2019.

¹³³ Saskia Schenker (FDP-Fraktion), Einführung eines E-Collecting-Systems auf kantonaler Ebene, Postulat vom 20. Mai 2021; Zimmerli et al., Motion Pilotversuche zwecks Einführung von E-Collecting im Kanton Bern, (Anm. 127).

¹³⁴ SG 131.100 [IRG/BS].

¹³⁵ Marco Greiner, Adrian Heuss & Daniel Högger, «Mein Kanton, meine Meinung, digital»: E-Voting, E-Collecting, E-Democracy & Co. – wie weiter?, Staatskanzlei Basel-Stadt, 2021, 11.

¹³⁶ Greiner et al., «Mein Kanton, meine Meinung, digital» (Anm. 135), 15.

¹³⁷ Vgl. Louis Nessler & Sascha Schmid, Einführung von E-Collecting im Kanton St.Gallen, Motion vom 4. September 2018, 42.18.14.

Vakanzen werden beispielhaft genannt) haben sich die technischen und gesetzgeberischen Arbeiten verzögert und wurden zwischenzeitlich sistiert. Bis 2024 soll nun aber dem Kantonsrat eine Vorlage unterbreitet werden.¹³⁸

Im Gegensatz dazu existieren im Kanton *Schaffhausen* zwar bereits seit 2018 die technischen Voraussetzungen für E-Collecting, aber es fehlt eine gesetzliche Grundlage. Im Jahr 2020 wurde eine entsprechende Volksmotion lanciert,¹³⁹ die den Regierungsrat verpflichtet, eine solche Grundlage auszuarbeiten. Im Kanton *Zug* wiederum wurde eine Motion für die Einführung von E-Collecting kürzlich abgewiesen,¹⁴⁰ obwohl die technischen Voraussetzungen gemäss den Befürwortern gegeben wären.¹⁴¹

Diese kurze Übersicht kantonaler E-Collecting-Projekte zeigt, dass zumindest teilweise das Interesse und die politische und gesellschaftliche Bereitschaft für die Einführung digitaler Unterschriftensammlung vorhanden sind. Trotzdem können momentan noch in keinem Kanton Unterschriften via E-Collecting gesammelt werden. Es wurde bereits erwähnt, dass in Diskussionen über eine bundesweite Einführung von E-Collecting regelmässig argumentiert wird, dass kantonale Erfahrungen abzuwarten seien, um die Folgen der elektronischen Unterschriftensammlungen abzuschätzen. In den kantonalen Debatten wurde als Argument *gegen* eine kantonale Einführung von E-Collecting hingegen mehrfach vorgebracht, dass gewisse bundesweit einheitliche Regelungen und Systeme, wie beispielsweise eine E-ID oder eine gemeinsame Plattform, sinnvoll wären und somit bevorzugt die Einführung von E-Collecting auf Bundesebene abgewartet werden solle.¹⁴² Aufgrund verschiedener Faktoren – etwa der unterschiedlichen Anzahl von Volksbegehren und ungleicher Kapazitäten – bleibt vorerst ohnehin offen, inwieweit kantonale Erfahrungen mit E-Collecting überhaupt geeignet wären für Rückschlüsse auf die bundesweite digitale Unterschriftensammlung.

4. Frage der Verfassungsmässigkeit von E-Collecting

Im Mittelpunkt dieses Gutachtens steht die Frage, ob die Einführung von E-Collecting auf Bundesebene durch das geltende Verfassungsrecht gedeckt ist, oder ob dafür eine Verfassungsänderung erforderlich wäre. Unsere Analyse fokussiert dabei auf drei Teilaspekte von unterschiedlicher Komplexität: Zuständigkeitsfragen (nachfolgend 4.1), prozedural-institutionelle Vorgaben (4.2) sowie materielle bzw. individualrechtliche Verfassungsgarantien (4.3).

¹³⁸ Kanton St. Gallen, 11. Förderung politische Partizipation und Teilhabe, Digitalen Wandel gestalten, <https://www.schwerpunktplanung.sg.ch/Digitalen_Wandel_staerken/Foerderung_politische_Partizipation_und_Teilhabe.html>

¹³⁹ Sandro Scalco & Claudio Kuster, Mehr Demokratie für Schaffhausen - einfach und sicher: Volksbegehren auch elektronisch unterschreiben (E-Collecting), Motion vom 1. Juli 2020,.

¹⁴⁰ Regierungsrat ZG, Motion von Tabea Zimmermann Gibson, Luzian Franzini und Anastas Odermatt betreffend mehr Demokratie: Ermöglichung von elektronischen Unterschriftensammlungen (E-Collecting) für Volksbegehren auf kantonaler und kommunaler Ebene: Bericht und Antrag des Regierungsrats, 13. September 2022, Vorlage Nr. 3284.2

Laufnummer 17079.

¹⁴¹ Insbes. Beständen mit der eZug-App mit einer qualifizierten elektronischen Unterschrift und mit ZUGLOGIN sehr gute Voraussetzungen für die elektronische Unterschrift und Überprüfung der Stimmberechtigten; Zimmermann Gibson et al., Motion Ermöglichung von elektronischen Unterschriftensammlungen (E-Collecting), (Anm. 127).

¹⁴² Unter anderem Regierungsrat ZG, Motion von Tabea Zimmermann Gibson, Luzian Franzini und Anastas Odermatt betreffend mehr Demokratie: Ermöglichung von elektronischen Unterschriftensammlungen (E-Collecting) für Volksbegehren auf kantonaler und kommunaler Ebene (Anm. 140); 3.

4.1. Zuständigkeitsfragen und föderalistische Implikationen

Heute ist die Kompetenz zur Normierung eidgenössischer Wahlen und Abstimmungen konzipiert und auf Verfassungsebene festgelegt. Gemäss Art. 39 Abs. 1 BV regelt der Bund die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten, während die Kantone zuständig sind für kantonale und kommunale Angelegenheiten.¹⁴³ Zu Beginn des Bundesstaats hingegen bestimmte sich der Umfang der politischen Rechte der Stimmbürger teilweise noch nach kantonalem Recht,¹⁴⁴ und eine bundesgesetzliche Regelung der in Art. 113 aBV 1848 als einziges direktdemokratisches Instrument auf Bundesebene vorgesehenen Initiative auf Totalrevision der Verfassung erfolgte erst 1867.¹⁴⁵

Mit der Verfassung von 1874 wurde die einschlägige Regelungskompetenz zwar ausschliesslich beim Bund verortet,¹⁴⁶ blieb jedoch auf zahlreiche Verfassungsbestimmungen verteilt, wie der ursprüngliche Ingress des 1976 erlassenen Bundesgesetzes über die politischen Rechte illustriert.¹⁴⁷ Die Verfassungsrevision von 1999 hob dann nicht nur deren inhaltliche Umschreibung in Art. 136 Abs. 2 BV auf Verfassungsebene,¹⁴⁸ sondern konzentrierte auch die Gesetzgebungskompetenz des Bundes in Art. 39 Abs. 1 BV; entsprechend verweist nach der Revision von 2014 der Ingress des BPR nun auch allein auf diese Bestimmung.¹⁴⁹ Gestützt auf die dort statuierte ausschliessliche Bundeskompetenz regeln BPR und VPR die Ausübung der politischen Rechte im Bund, doch finden sich in diesen Erlassen weiterhin zahlreiche Verweise auf kantonales Recht, etwa in Bezug auf die Ausgestaltung der brieflichen Stimmabgabe.¹⁵⁰ Kantonales Recht gilt zudem subsidiär, wenn das BPR und die anderen Ausführungserlasse des Bundes keine Bestimmungen enthalten.¹⁵¹ Das kantonale Ausführungsrecht ist genehmigungsbedürftig (Art. 91 Abs. 2 BPR); aber auch die *autonom* erlassenen kantonalen Regelungen der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten müssen bundesrechtlichen Vorgaben genügen – sowohl den gesetzlichen Vorschriften wie auch der darauf beruhenden bundesgerichtlichen Rechtsprechung.¹⁵²

Mit Bezug auf das E-Collecting folgt aus der bestehenden Zuständigkeitsordnung, dass der Bund auch für die potentielle Regulierung elektronischer Unterstützungsbekundungen von eidgenössischen Volksinitiativen und Referenden ausschliesslich zuständig ist.¹⁵³ Aufgrund der geltenden Kompetenzordnung kann deshalb die (versuchsweise oder definitive) Einführung von E-Collecting für Abstimmungen auf Bundesebene einzig durch den Bundesgesetz- oder Verordnungsgeber erfolgen, der auch exklusiv den Umfang einer elektronischen Unterschriftensammlung festlegt. Die Kantone können zwar für kantonale und kommunale

¹⁴³ Diese Zuständigkeit erstreckt sich auch auf die Ausübung der politischen Rechte im Bund durch Auslandschweizerinnen und -schweizer: Art. 40 Abs. 2 BV.

¹⁴⁴ Art. 63 aBV 1848.

¹⁴⁵ Bundesgesetz betreffend die Begehren für Revision der BV vom 5. Dezember 1867, AS (A.F.) 9 205; s. dazu unten Abschnitt 4.2.1 und 4.2.2.

¹⁴⁶ Walther Burckhardt, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Aufl., Bern 1931, S. 648.

¹⁴⁷ Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976, SR 161.1, urspr. Fassung, AS 1978 688, Ingress (mit Bezugnahme auf Artikel 43, 47, 66, 72-77, 89, 89^{bis}, 90, 106 und 120-123 aBV 1874).

¹⁴⁸ Ziff. I Bundesgesetz über die politischen Rechte, Änderung vom 21. Juni 2002, in Kraft seit 1. Jan. 2003, AS 2002 3193.

¹⁴⁹ Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 26. Sept. 2014 (Nationalratswahlen), in Kraft seit 1. Nov. 2015, AS 2015 543; BBl 2013 9217.

¹⁵⁰ Art. 8 BPR.

¹⁵¹ Art. 83 BPR.

¹⁵² Vgl. Andreas Kley, Art. 39, in: Bernhard Ehrenzeller et al. (Hg.), Die schweizerische Bundesverfassung, 4. Aufl., Zürich 2023, Rz. 6.

¹⁵³ Art. 39 Abs. 1 i.V.m. Art. 136 Abs. 2 BV.

Referenden und Initiativen im Rahmen des anwendbaren Rechts eigenständige Vorschriften erlassen und auch Versuche vorsehen;¹⁵⁴ im Gegensatz etwa zur früheren Regelung der eidgenössischen Briefwahl kann beim E-Collecting die kantonale Gesetzgebung aber auf die Normierung auf Bundesebene keinen Einfluss haben.¹⁵⁵

Die Verortung der rechtlichen Zuständigkeit im föderalen Staatsgefüge ist mit Bezug auf die Einführung von E-Collecting folglich problemlos möglich. Weniger klar sind die Auswirkungen, welche eine digitale Unterschriftensammlung möglicherweise auf dieses Gefüge hätte. Das Zusammenspiel von kantonaler und zentralstaatlicher Ebene beim Ausüben der Volksrechte geht über die simple Frage der Kompetenz hinaus; wie der Bundesrat schon zu Beginn des Projekts *Vote électronique* festhielt, ist die örtliche Gebundenheit von Rechten und Entscheidungen eine wichtige Eigenart der schweizerischen Demokratie.¹⁵⁶ Im angedachten Rahmen – d.h. mit einer zentralen Sammelstelle und einem einheitlichen Portal – würde E-Collecting zwar zu erheblichen Effizienzgewinnen, zugleich aber auch zu einer Vereinheitlichung und organisatorischen Zentralisierung führen. Ein erster, niederschwelliger Schritt dazu wäre die Notwendigkeit einer umfassenden zentralen Informations- und Sammelstellenbezugsstelle.¹⁵⁷ Dies setzte dann (analog zur Volksinitiative) auch eine *Registrierungspflicht* für Referendumsbestrebungen bei der Bundeskanzlei voraus.¹⁵⁸

Darüber hinaus wirkte sich eine Kompetenzkonzentration beim Bund möglicherweise auch auf die Bedeutung von zivilgesellschaftlichen Akteuren aus, die bisher den Sammelprozess entscheidend prägen. So spielen etwa bei der Unterschriftensammlung lokale Parteistrukturen in der Regel eine wichtige Rolle; der Sammelprozess ist traditionellerweise zugleich ein wichtiges meritorisches Element beim Aufstieg innerhalb dieser Strukturen.¹⁵⁹ Ein zentralistisch ausgerichtetes E-Collecting-System könnte entsprechend auch zu einer Stärkung nationaler Parteistrukturen führen. Dies sind jedoch sozio-politische Fragen, die aus (verfassungs-)rechtlicher Sicht zumindest in Bezug auf die föderale Kompetenzordnung irrelevant sind.

4.2. Prozedural-institutionelle Vorgaben

Die in Art. 39 BV geregelte Kompetenz zur Normgebung enthält keine Vorgaben zur prozeduralen Ausgestaltung der politischen Rechte.¹⁶⁰ Im Kontext von Initiative und Referendum stellt sich diesbezüglich insbesondere die Frage, *wer* berechtigt ist, diese direktdemokratischen Institute zu nutzen, *wie gross* die quantitative Unterstützung sein muss, sowie in welcher *Zeitspanne* und in welcher *Form* sie zu erfolgen hat.

Nicht alle diese Aspekte werden durch die Verfassung explizit geregelt; teilweise waren oder sind sie auch nur auf Gesetzesstufe normiert. So wird die Berechtigung zur Ausübung der politischen Rechte als Grundvoraussetzung erst seit 1999 auf Verfassungsebene definiert: Gemäss Art. 136 Abs. 1 BV steht das Initiativ- und Referendumsrecht allen mündigen Schweizerbürgern

¹⁵⁴ Die Frage, in welchem Umfang dabei Gesetzes- und Verfassungsänderungen notwendig sind, bestimmt sich nach kantonalem Recht (vgl. Gfeller et al., E-Collecting (Anm. 30), Rz. 40 ff.); ebenfalls zu beachten sind die bundesrechtlichen Vorgaben gem. Art. 34 BV (vgl. oben, Abschnitt 3.2).

¹⁵⁵ vgl. Art. 5 Abs. 4 BPR 1978, wonach die Erweiterung der Briefwahl durch das kantonale Recht auch für eidgenössische Vorlagen galt.

¹⁵⁶ Schweizerischer Bundesrat, Bericht über den *Vote électronique* (Anm. 1), 656.

¹⁵⁷ Eine solche Stelle besteht bisher (im beschränkten Rahmen von Art. 69a BPR) für Volksinitiativen (s. <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis_1_3_1_1.html>), während das Pendant für laufende Referendumsanstrengungen (Art. 60a BPR) potentiell unvollständig ist (s. <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/rf/ref_1_3_2_1.html>).

¹⁵⁸ Vgl. Art. 69 BPR.

¹⁵⁹ Vgl. allg. zu den Parteistrukturen Adrian Vatter, *Das politische System der Schweiz*, 3. Aufl., Baden-Baden 2018, 136 f.

¹⁶⁰ Kley, Art. 39 BV (Anm. 152), Rz. 3.

und -bürgerinnen zu.¹⁶¹ Darüber hinaus bestimmt die Verfassung auch, *wie viele* Stimmberechtigte dieses Recht ausüben müssen, um eine Abstimmung auszulösen, und setzt seit 1999 zugleich den zeitlichen Rahmen fest: Eine Volksinitiative auf Teil- oder Gesamtrevision der Verfassung kann von 100'000 Stimmberechtigten innerhalb von 18 Monaten verlangt werden;¹⁶² 50'000 Stimmberechtigte wiederum können gegen ein Bundesgesetz sowie gegen gewisse Bundesbeschlüsse und völkerrechtliche Verträge innert hundert Tagen nach Publikation eine Abstimmung verlangen.¹⁶³ Zur *Form* hingegen äussert sich die Verfassung *prima facie* nicht: Auf welche Art und Weise die Stimmberechtigten ihr Vorhaben manifestieren müssen, wird nicht spezifiziert. Entgegen der umgangssprachlichen demokratischen Terminologie verlangt die Verfassung beispielsweise nicht einmal explizit, dass *Unterschriften* gesammelt werden müssen; Sie statuiert lediglich, dass Stimmberechtigte eine Partial- oder Totalrevision bzw. ein Referendum «verlangen» können.¹⁶⁴

Was bedeuten diese Vorgaben nun mit Blick auf die Einführung von E-Collecting? Eine grammatikalische Auslegung der einschlägigen Bestimmungen – also eine Interpretation, die sich ausschliesslich am Wortlaut der Verfassung orientiert – würde nahelegen, dass die Digitalisierung des Sammelprozesses *ohne* Verfassungsrevision möglich wäre¹⁶⁵ und einzig Anpassungen auf Gesetzesstufe erforderte.¹⁶⁶ Aus dieser Sicht handelte es sich bei den fehlenden Formvorschriften für Referendum und Initiative um ein qualifiziertes Schweigen des Verfassungsgebers; entsprechend wären auch neue Formen der Sammlung von Unterstützungsbekundungen *de constitutione lata* mitumfasst. Ebenso wären Quoren und Sammelfristen rein formeller Natur: Sie setzten ein aus praktischen Gründen notwendiges numerisches und zeitliches Mindestmass, verfolgten darüber hinaus aber keine weiteren Absichten.¹⁶⁷ Der Verfassungsgeber hätte also nicht ein bestimmtes, «richtiges» Mass für den Gebrauch von Referendum und Initiative anvisiert und normiert; insbesondere hätte er nicht die Nutzungsintensität dieser Instrumente und damit ihrer Rolle im allgemeinen politischen Prozess auf Bundesebene zu regeln beabsichtigt.

Auch wenn die grammatikalische Auslegung stets der erste Schritt der Verfassungsinterpretation ist, so muss sie gerade bei komplexen, traditionsgebundenen Normen um historische und teleologische Elemente ergänzt werden – es gilt also, den Wortlaut einer Norm mit der Absicht des originären Gesetzgebers und mit ihrem mutmasslichen Sinn und Zweck abzugleichen.¹⁶⁸ Dabei versteht sich von selbst, dass eine in der Substanz seit Jahrzehnten kaum veränderte Verfassungsbestimmung nicht explizit auf vergleichsweise neue digitale Formen der politischen Partizipation Bezug nimmt. Ebenso selbstverständlich ist aber, dass damit allein die Notwendigkeit einer Anpassung des Verfassungstextes noch nicht gerechtfertigt ist. In ihrer Allgemeinheit und als «lebendige Instrumente» sind Verfassungstexte oft plastisch genug, um neue Entwicklungen,

¹⁶¹ Art. 136 Abs. 1 BV; zuvor Art. 1 BPR, vgl. oben, Anm. 148.

¹⁶² Art. 138 Abs. 1 BV; Art. 139 Abs. 1 BV.

¹⁶³ Art. 141 Abs. 1 BV

¹⁶⁴ S. dazu unten, Abschnitt 4.2.1.

¹⁶⁵ So explizit auch für die Bundesebene Gfeller et al., E-Collecting (Anm. 30), Rz. 40.

¹⁶⁶ Vgl. oben, Abschnitt 3.1 für das Formerfordernis in Art. 61 Abs. 1 BPR («handschriftlich»). Für die inhaltlichen Vorgaben einer Revision sowie die notwendigen Folgeänderungen von Art. 4, Art. 60 ff. und Art. 68 ff. BPR s. Gfeller et al., E-Collecting (Anm. 30), Rz. 42.

¹⁶⁷ Entsprechend die Bezeichnung als rein «organisatorische Verfassungsvorbehalte», welche die Modalitäten der Ausübung des Initiativrechts (innerhalb der Leitlinien von Art. 34) dem Gesetzgeber überlassen: Gerold Steinmann & Michel Besson, Art. 34, in: Bernhard Ehrenzeller et al., Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich 2023, Rz. 17.

¹⁶⁸ Ausführlicher zur Thematik Bernd Rütters, Christian Fischer & Axel Birk, Rechtstheorie mit Juristischer Methodenlehre, 10. Auflage Aufl.2018, Rz. 784 ff. Zur Rolle der historischen Auslegung s. auch BGE 78 I 14, 30.

Technologien und Wertesysteme auch ohne explizite Anpassung zu absorbieren.¹⁶⁹ Im Falle der politischen Rechte wird die historisch-teleologische Auslegung zeigen, dass die einschlägigen Verfassungsnormen und ihre Umsetzung auf Gesetzesstufe von Anfang an tatsächlich nicht rein prozeduraler Natur waren – vielmehr wurden die Art und Weise der Unterschriftensammlung, ihr Umfang und ihre Dauer neben ihrer organisatorischen Funktion stets auch als relevant verstanden für die wichtige institutionelle Rolle, welche Initiative und Referendum im (halb-)direktdemokratisch verfassten Staat spielen sollen.

Darüber hinaus ist die Ausübung nicht nur des Initiativ- und Referendumsrechts, sondern der politischen Rechte im Allgemeinen in der Schweiz von grosser symbolischer Bedeutung: Wichtig ist nicht nur, *dass* diese Rechte ausgeübt werden, sondern auch, *wie* dies geschieht. Dieser rituelle Aspekt – und die damit verbundene Formstarre¹⁷⁰ – führt bereits die langwierige Zulassung der Briefwahl vor Augen. Das Wahl- und Stimmrecht musste zuerst grundsätzlich in Person und am Wohnort ausgeübt werden; eine Ausnahme von dieser Regel rechtfertigte nach 1872 höchstens der bewaffnete Dienst für das Gemeinwesen.¹⁷¹ Der Militärdienst war hier Vorbote des gesellschaftlichen Wandels hin zu grösserer Mobilität; wie heute im Kontext der Digitalisierung bestanden gegenüber einer Anpassung des Abstimmungsverfahrens an diesen Wandel aber erhebliche Vorbehalte.¹⁷² Eine Ausweitung scheiterte nach dem Zweiten Weltkrieg primär an Missbrauchsbefürchtungen;¹⁷³ aber die Durchführung von Wahlen und Abstimmungen «per Post» wurde auch als «Abwertung» und als «absteigender Pfad» der lebendigen Demokratie wahrgenommen: Der Stimmbürger würde sich zuletzt bei der Ausübung seiner politischen Rechte und Pflichten «von allen Bemühungen dispensieren und alles durch die Post erledigen».¹⁷⁴ Die Möglichkeit der brieflichen Stimmabgabe wurde in der Folge nur sehr zögerlich erweitert;¹⁷⁵ sie blieb auch 1976 bei der Verabschiedung des BPR die Ausnahme¹⁷⁶ und wurde erst 1994 der Stimmabgabe an der Urne gleichgestellt.¹⁷⁷

Es überrascht deshalb nicht, dass in der Schweiz auch die Einführung der elektronischen Stimmabgabe im Rahmen des *Vote électronique* bestenfalls graduell erfolgen kann und nicht nur mit Blick auf die Sicherheit, sondern auch auf die politische Kultur immer wieder in Frage gestellt

¹⁶⁹ Diese Flexibilität illustriert *mutatis mutandis* auch die Einführung der Ehe für alle auf Gesetzesstufe: Vgl. Kommission für Rechtsfragen, Parlamentarische Initiative «Ehe für alle» (13.468): Bericht, Nationlarat, 30. August 2019, BBl 2019 8595, 8602.

¹⁷⁰ Vgl. David I. Kertzer, *Ritual, Politics, and Power*, New Haven 1988, 9: «Ritual action has a formal quality to it. It follows highly structured, standardized sequences and is often enacted at certain places and times that are themselves endowed with special symbolic meaning.»

¹⁷¹ Gem. Art. 4 Bundesgesetz betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen vom Juli 19. 1872, AS (A.F.) X 915, konnten Stimmberechtigte, die sich «unter Waffen befinden», am Aufenthaltsort wählen und abstimmen, «falls nicht besondere Schwierigkeiten oder Umständlichkeiten damit verbunden sind» (Hervorhebung hinzugefügt).

¹⁷² Die Ausweitung der Abstimmungsmöglichkeiten erfolgte entsprechend zögerlich: 1900 wurden die Kantone ermächtigt, die Stimmabgabe vor Ort und in Person am *Vorabend* zuzulassen, wobei hier – wie später bei der Briefwahl – eine Erleichterung in kantonalen Angelegenheiten auch für eidgenössische Abstimmungen galt (Art. 1 Bundesgesetz betreffend Erleichterung der Ausübung des Stimmrechtes und Vereinfachung des Wahlverfahrens vom 30. März 1900, BS I 165).

¹⁷³ Nadja Braun Binder, *Stimmgeheimnis: Eine rechtsvergleichende und rechtshistorische Untersuchung unter Einbezug des geltenden Rechts*, Bern 2006, Rz. 416 ff.

¹⁷⁴ Nationalrat, Stimmabgabe der Aufenthalter (Fortsetzung), 7. Juni 1948, Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung, 1948 II 146 (Max Rohr). Die Debatte spiegelt Bedenken, wie sie auch mit Blick auf E-Voting und E-Collecting geäußert werden («Wir haben uns dann nur noch darüber zu wundern, dass wir nicht früher entdeckt haben, dass man die Demokratie auch billiger haben kann», ebd.)

¹⁷⁵ Vgl. Bundesgesetz über die Einführung der vorzeitigen Stimmabgabe in eidgenössischen Angelegenheiten vom 30. Juni 1960, AS 1960 1341; Bundesgesetz über die Einführung von Erleichterungen der Stimmabgabe an eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen vom 25. Juni 1965, AS 1966 849.

¹⁷⁶ Art. 5 BPR in der Fassung vom 17. Dezember 1976, AS 1978 688.

¹⁷⁷ Art. 5 Abs. 4 BPR in der Fassung vom 18. März 1994, AS 1994 2414.

wird.¹⁷⁸ Gerade mit Verweis auf die gleichgerichteten (und *ex post* übersteigerten) Bedenken bei der Briefwahl liessen sich heute ähnliche Vorbehalte in Bezug auf die elektronische Unterschriftensammlung leicht relativieren und als fortschrittsfeindlich delegitimieren. Die Analogie ist jedoch nur beschränkt tragfähig, denn es gibt zwischen dieser Sammeltätigkeit und der Wahl bzw. Abstimmung – und entsprechend auch zwischen E-Collecting und E-Voting – auch eine grundlegende Differenz.

Man mag monieren, dass das Privileg des Wählens und Abstimmens zu selbstverständlich wird, wenn die Stimmabgabe mit keinerlei Aufwand mehr verbunden ist.¹⁷⁹ Solche Kritik lässt sich aber leicht entkräften, denn grundsätzlich gilt für Wahlen und Abstimmungen vor allem mit Blick auf die Legitimation, dass hier «mehr» auch immer «besser» ist: Es gibt kein «Zuviel» bei der Wahl- und Stimmbeteiligung – vielmehr ist diese vorzugsweise möglichst hoch und würde im Idealfall hundert Prozent betragen. Entsprechend werden auch stets nur Bedenken über die sinkende, nie über eine steigende Stimmquote geäussert, und die mögliche Erhöhung dieser Quote ist bezeichnenderweise auch ein wichtiges Argument für die Einführung des elektronischen Stimmkanals.¹⁸⁰ Jede Massnahme, welche die Wahl- und Stimmbeteiligung erhöht, ist aus demokratischer Sicht deshalb prinzipiell zu begrüssen.

Eine möglichst hohe Beteiligung an einer Sachabstimmung ist aus dieser Sicht gleichermassen erwünscht; sie steht aber mit E-Collecting gerade *nicht* in einem kausalen Zusammenhang. Denn E-Collecting mag zwar zu einer grösseren Zahl von Sachabstimmungen führen, sofern es denn die Sammlung von Unterstützungsbekundungen erheblich erleichtert; die Zahl der bei der Abstimmung abgegebenen Voten wird hingegen dadurch nicht beeinflusst – oder höchstens auf eine negative Weise, indem allzu viele Sachabstimmungen sich mutmasslich negativ auf die Stimmbeteiligung auswirken.¹⁸¹ Was also für die Partizipation bei einer konkreten Gelegenheit zur politischen Willensäusserung gilt, gilt nicht in gleichem Masse für die *Frequenz* solcher Gelegenheiten: Ab einer gewissen Häufigkeit bieten Wahlen und Abstimmungen vielleicht noch ein quantitatives Mehr an Demokratie, gefährden aber möglicherweise deren Substanz.

Für (eidgenössische) Wahlen, die in festen Abständen stattfinden, ist diese Differenzierung von geringer Konsequenz – im Gegensatz zu Volksinitiativen und Referenden, deren Häufigkeit allein von der Zahl erfolgreicher Unterschriftensammlungen abhängt. Die Lancierung möglichst vieler Initiativen und Referenden – also eine hohe Frequenz – stärkt dann aber gerade nicht automatisch auch die Legitimation des politischen Prozesses, sondern kompromittiert möglicherweise sogar dessen Effektivität. In der halbdirekten Demokratie sollen Sachentscheide nur *selektiv* durch die Mitglieder des Gemeinwesens gefällt werden; primär verantwortlich für die Leitung des Staates sind gewählte Volksvertreter und Regierungsmitglieder.¹⁸² Das (historisch ohnehin belastete) Ideal einer steten Besorgung der öffentlichen Angelegenheiten durch die Mitglieder der Polis selbst lässt sich im modernen Staat nicht verwirklichen;¹⁸³ bereits eine Annäherung daran könnte bei der Komplexität öffentlicher Aufgaben im modernen Verwaltungsstaat mit deren effiziente Bewältigung konkurrieren.

Die mit solchen Risiken verbundene Sorge, dass der Gebrauch der direktdemokratischen Instrumente auf ein «richtiges» Mass beschränkt werden muss, ist auf eidgenössischer Ebene früh

¹⁷⁸ Vgl. etwa Linder, Zur Ambivalenz der Digitalisierung direkter Demokratie (Anm. 42).

¹⁷⁹ Vgl. oben bei Anm. 174.

¹⁸⁰ So schon Andreas Auer & Alexandre Trechsel, Voter par internet?: Le projet e-voting dans le canton de Genève dans une perspective socio-politique et juridique, Genf/Basel 2001, 48 ff., wobei der empirische Nachweis für diesen erhofften Effekt noch zu erbringen ist: vgl. statt vieler Katja Gfeller, Nadja Braun Binder & Uwe Serdült, Demokratie im digitalen Zeitalter: Das Beispiel von Initiative und Referendum in der Schweiz, in: Andreas Glaser et al. (Hg.), Brennpunkt Demokratie: 10 Jahre Zentrum für Demokratie Aarau, Baden 2019, 54.

¹⁸¹ Vgl. für dieses Argument einer aus Überstrapazierung resultierenden Stimmabstinenz schon Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen (Anm. 5), 104, 142.

¹⁸² Hans-Peter Schaub & Karin Frick, Die Unterschriftensammlung, in: Hans-Peter Schaub & Marc Bühlmann (Hg.), Direkte Demokratie in der Schweiz: Neue Erkenntnisse aus der Abstimmungsforschung, Zürich 2022, 43.

¹⁸³ Vgl. Walter Haller, Alfred Kölz & Thomas Gächter, Allgemeines Staatsrecht, 6. Aufl., Zürich 2020, Rz. 255 f.

erkennbar. Ebenso früh wurden als mögliches Regulativ die Modalität der Unterschriftensammlung (4.2.1), die dafür gewährte Dauer (4.2.2) sowie die erforderliche Zahl (4.2.3) thematisiert.

4.2.1. Modalitäten der Unterstützungsbekundung

Trotz des grundlegenden Unterschieds zwischen Stimmabgabe und Unterschriftensammlung illustriert die umstrittene Einführung der Briefwahl,¹⁸⁴ dass die Art und Weise der Ausübung politischer Rechte auch mit Blick auf deren Substanz als relevant betrachtet wurde. Das gleiche gilt im Kontext von Referendum und Initiative – Grund für das vorliegende Gutachten zum E-Collecting ist ja gerade der vermutete Zusammenhang zwischen Modalitäten und Substanz bei diesen direktdemokratischen Instrumenten.¹⁸⁵

Es wurde bereits erwähnt, dass die umgangssprachliche Bezugnahme auf *Unterschriftensammlung* im Verfassungstext nur eine beschränkte Grundlage findet.¹⁸⁶ Zwar zeigt ebendiese Bezugnahme, dass die Schriftform heute als selbstverständlich vorausgesetzt wird; doch ist sie natürlich nur *eine* Form der demokratischen Meinungsäußerung und Entscheidungsfindung. Historisch steht die Teilnahme in Präsenz, bei Volksversammlung oder Landsgemeinde am Anfang, sowohl für Wahlen wie auch für Sachentscheide. Residuen dieser Unmittelbarkeit finden sich noch bis in die Anfänge eines schweizerischen Zentralstaats.¹⁸⁷ Im modernen schweizerischen Bundesstaat erfolgte dann die demokratische Partizipation bereits exklusiv in Schriftform, also mittels des in die Urne zu werfenden Stimm- und Wahlzettels. In Bezug auf die Initiative bestimmte jedoch Art. 113 aBV 1848 nur, dass «fünfzigtausend stimmberechtigte Schweizerbürger die Revision der Bundesverfassung *verlangen*» können, statuierte dafür aber kein bestimmtes *Procedere*.¹⁸⁸ Weder waren die Formerfordernisse für eine Initiative auf Totalrevision während der Verfassungsberatungen thematisiert worden,¹⁸⁹ noch erfolgte im Anschluss eine gesetzliche Regelung.¹⁹⁰ Wie die einschlägige zeitgenössische Literatur zeigt, wurde aber als selbstverständlich vorausgesetzt, dass das Begehren mittels beglaubigter Unterschriften zu stellen wäre,¹⁹¹ entsprechend der vorherrschende Regelung auf kantonaler Ebene.¹⁹² Erst 1867 wurde auf

¹⁸⁴ Oben, bei Anm. 170.

¹⁸⁵ Vgl. Staatspolitische Kommission des Nationalrates, Postulat Elektronisches Sammeln von Unterschriften, (Anm. 10).

¹⁸⁶ Oben, bei Anm. 164.

¹⁸⁷ Vgl. die in der helvetischen Verfassung vorgesehenen *assemblées primaires*: Constitution de la République helvétique du 12 avril, in: Hans Nabholz & Paul Kläui (Hg.), Quellenbuch zur Verfassungsgeschichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Kantone von den Anfängen bis zur Gegenwart, Aarau 1798, Art. 22, 28, 32 & 107.

¹⁸⁸ Burckhardt, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 (Anm. 146), 809.

¹⁸⁹ Bundesrevisionskommission, Protokoll über die Verhandlungen der am 16. August 1847 durch die hohe eidgenössische Tagsatzung mit der Revision des Bundesvertrags vom 7. August 1815 beauftragten Kommission, Bern, 1848, S. 142 («auf dem Wege der Petition»).

¹⁹⁰ Die Ausgestaltung des Verfahrens war vielmehr den Kantonen überlassen worden: Schweizerischer Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die hohe Bundesversammlung, betreffend eidgenössische Wahlen und Abstimmungen, 24. Juni 1872, 762.

¹⁹¹ Johann Jakob Blumer, Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechtes, Schaffhausen 1863, Bd. 2, 110 f.: «Es versteht sich dass dieses Begehren ausgewiesen sein muss durch glaubwürdige Unterschriften, sowie durch Bescheinigung der Kantonalbehörden, dass die Unterzeichner nach den kantonalen Gesetzen stimmbefähige Aktivbürger sind.»

¹⁹² Schweizerischer Bundesrat, Botschaft des Bundesrat an die Bundesversammlung, betreffend die Begehren für Revision der Bundesverfassung, 23. November 1866, BB1 1866 III 207, 209 ff. In einigen Kantonen bestanden auch noch andere Möglichkeiten bzw. Vorschriften, so etwa als Alternative die Abzählung an gesetzlich gehaltenen Bürgerversammlungen (Art. 116 Staatsverfassung des Kantons Sankt Gallen vom 17. November 1861) oder exklusiv mittels Antrag an der Landsgemeinde (Art. §97 Staatsverfassung des Kantons Glarus vom 22. Mai 1842 in der Fassung vom 11. Mai 1851).

Bundesebene gesetzlich festgeschrieben, dass die Verfassungsrevision mittels Unterschrift verlangt werden musste, die von der Wohnortsgemeinde zu beglaubigen war.¹⁹³

Mit der Verfassung von 1874 konnten neu 30'000 Stimmbürger auch ein Gesetzesreferendum «verlangen».¹⁹⁴ Hier liess die gesetzliche Spezifizierung der formalen Vorgaben nicht mehr fast zwei Jahrzehnte auf sich warten, sondern galt nun sogar als dringliche Aufgabe.¹⁹⁵ Dabei wurde der enge Zusammenhang zwischen den verschiedenen Variablen – Modalität, Frist und Quorum – betont. Mit einem erfolgreichen Referendumsbegehren müsste «das ganze Schweizervolk zur Abstimmung gerufen werden»; eine Garantie gegen Missbrauch dieses mächtigen Instruments sollte unter anderem das Erfordernis der amtlich bezeugten Einzelunterschrift des Stimmbürgers als «einzigem Modus für den Beitritt zu einem Volksabstimmungsbegehren» dienen.¹⁹⁶

Eine gewisse retardierende Wirkung der Form auf den Gebrauch des Referendums war also explizit erwünscht: Zwar sei «die persönliche, schriftliche Unterzeichnung für den Bürger mit etwas mehr Unbequemlichkeit verbunden als die einfache Stimmabgabe an einer öffentlichen Gemeindeversammlung» – doch dürfte «die Bequemlichkeit des Einzelnen, angesichts der großen Kosten und Lasten, welche mit der zu provozierenden [*sic*] allgemeinen Volksabstimmung verbunden sind, nicht so sehr ins Gewicht fallen.»¹⁹⁷ Entsprechend schrieb das Gesetz dann vor, dass, wer ein Referendumsverlangen unterstützen wollte, «dasselbe eigenhändig zu unterzeichnen» hatte.¹⁹⁸ Dieser Aspekt wird in der heutigen Diskussion übersehen, wenn formelle Aspekte der Unterstützungsbekundungen reduziert werden auf die Identifikation der Unterstützenden.¹⁹⁹

Die 1891 eingeführte Initiative auf Partialrevision ermöglichte dann den Bürgern zusätzlich, ein «Begehren auf Erlass, Aufhebung oder Abänderung bestimmter Artikel der Bundesverfassung» zu stellen, bzw. einen Gegenstand zur Revision oder zur Aufnahme in die Bundesverfassung «vorzuschlagen».²⁰⁰ Dabei war nun schon vorweg selbstverständlich, dass ein entsprechendes Begehren handschriftlich zu unterzeichnen wäre,²⁰¹ wie im Anschluss auch die gesetzliche Umsetzung vorschrieb.²⁰²

Mit der «Nachführung» von 1999 schliesslich wurden zwar einige einschlägige Bestimmungen zu den demokratischen Instrumenten neu auf Verfassungsstufe geregelt;²⁰³ Art. 138 f. und Art. 141 BV legten aber weiterhin nicht fest, auf welche *Art und Weise* Initiative und Referendum «verlangt» werden müssen.²⁰⁴ Immerhin findet sich in Art. 136 Abs. 2 BV nun erstmals

¹⁹³ Art. 2 Bundesgesetz betreffend die Begehren für Revision der BV 1867.

¹⁹⁴ Art. 89 Abs. 2 aBV 1874, s. oben, bei Anm. 45.

¹⁹⁵ Schweizerischer Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die hohe Bundesversammlung, betreffend eidgenössische Wahlen und Abstimmungen (Anm. 190); Schweizerischer Bundesrat, Botschaft an die hohe Bundesversammlung, betreffend die Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse, 29. Mai 1874, BBl 1874 I 1001.

¹⁹⁶ Schweizerischer Bundesrat, Botschaft an die hohe Bundesversammlung, betreffend die Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse (Anm. 195), 1004 f.

¹⁹⁷ Schweizerischer Bundesrat, Botschaft an die hohe Bundesversammlung, betreffend die Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse (Anm. 195), 1005.

¹⁹⁸ Bundesgesetz betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse vom Juni 17. 1874, AS (N.F.) I 116 (Switzerland), Art. 4 und Art. 5 Abs. 2.

¹⁹⁹ So Schweizerischer Bundesrat, Bericht über die Pilotprojekte zum Vote électronique (Anm. 66), 5465.

²⁰⁰ Art. 121 Abs. 2 und 3 BV 1874.

²⁰¹ Vgl. Schweizerischer Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung betreffend Revision des III. Abschnittes der Bundesverfassung, handelnd von der Revision dieser letzteren, 13. Juni 1890, BBl 1890 III 455, 462.

²⁰² Art. 3 Bundesgesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung vom 27. Januar 1892, BS 1, 169; Art. 2 Bundesgesetz über das Verfahren bei Volksbegehren auf Revision der Bundesverfassung vom 23. März 1962, AS 1962 789.

²⁰³ Dazu unten, Abschnitt 4.2.2 und 4.2.3.

²⁰⁴ Oben, Anm. 162 und 163.

auf Verfassungsstufe ein expliziter Verweis auf die *Unterzeichnung* von Initiativen und Referenden.²⁰⁵ Doch bezweckt Art. 136 BV wohl nur, die Ausübung der Volksrechte zu garantieren, und schreibt nicht das entsprechende Vorgehen vor; immerhin illustriert er, dass der Verfassungsgeber bei der Unterstützung von Initiativen und Referenden selbstverständlich von der Unterschriftenform ausgeht.²⁰⁶ Zugleich gibt es keinerlei Hinweise, dass der Unterschriftenbegriff hier in einem weiten Sinne verwendet würde; er bezieht sich gemäss üblichem Sprachgebrauch wohl einzig auf das händische Unterzeichnen eines Unterschriftenbogens.

Angesichts des klaren Wortlauts von Art. 136 Abs. 2 BV stellt sich deshalb doch die Frage, ob eine Änderung auf Gesetzesstufe alleine genügt, um neben der Unterschrift im traditionellen Sinne noch andere Formen der Unterstützungsbekundung zuzulassen. Art. 136 BV impliziert einen materiellen *numerus clausus* der politischen Rechte. Die Bestimmung unterstreicht die «Verfassungswürdigkeit» der garantierten politischen Rechte: Die dortige Aufzählung muss «mit der normativen Verankerung der einzelnen Rechte in der Verfassung» übereinstimmen, und ein *neues* politisches Recht darf entsprechend nur durch Verfassungsrevision, jedoch nicht alleine durch Gesetzgebung eingeführt werden.²⁰⁷

Was folgt daraus für die rechtliche Regelung von E-Collecting? Klar ist immerhin, dass die Formulierung in Art. 136 Abs. 2 BV einen Rechtsanspruch auf die elektronische Sammlung von Unterstützungsbekundungen ausschliesst: E-Collecting fällt weder nach grammatikalischer noch nach historischer Auslegung unter das dort garantierte «Ergreifen und Unterzeichnen» von Volksinitiativen und Referenden. Ebenso klar ist, dass aufgrund von Art. 136 Abs. 2 BV die Möglichkeit eines physischen Signierens nicht nur erhalten bleiben sollte,²⁰⁸ sondern für Unterstützungsbekundungen erhalten bleiben muss.²⁰⁹

Aber *verbiendet* Art. 136 Abs. 2 BV darüber hinaus E-Collecting parallel zur traditionellen Unterschriftensammlung? Diese Frage führt zurück zur Unterscheidung formeller und materieller Vorgaben zur Unterstützungsbekundung, und zur entsprechenden Einordnung von E-Collecting.²¹⁰

Verändert die elektronische Unterschriftensammlung die Substanz von Initiative und Referendum und ihre Funktion im politischen Prozess, dann böte die abschliessende Aufzählung in Art. 136 BV einen Anknüpfungspunkt für die Notwendigkeit einer Verfassungsrevision. Ein formelles Verständnis hingegen sähe die Etablierung einer elektronischen Sammelplattform als blosser Änderung des Mediums bzw. als Ergänzung des physischen Prozesses um einen digitalen Aspekt; eine solche Änderung wirkt sich nicht auf die Substanz des Rechts aus, also nicht auf dessen Gewicht oder auf seine Rolle im staatspolitischen und verfassungsrechtlichen Gefüge. Dann liegt kein neues politisches Recht vor, und auch die bisher in Art. 136 BV garantierten Rechte würden nicht in einem Masse verändert, das eine Anpassung dieser Bestimmung rechtfertigte.

4.2.2. Frist

Neben der Modalität der Unterschriftensammlung wurde bei der Normierung der Volksbegehren auch regelmässig auf die dafür eingeräumte Frist als wichtiges Regulativ verwiesen – auch wenn deren Bedeutung erst nach und nach erkannt wurde, und die Normierung lange nur auf

²⁰⁵ Art. 136 Abs. 2 BV: «[Die Stimmberechtigten] können [...] Volksinitiativen und Referenden in Bundesangelegenheiten ergreifen und unterzeichnen.»

²⁰⁶ Vgl. Andreas Kley, Art. 136, in Bernhard Ehrenzeller et al. (Hg.), St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023, Rz. 19, zum «informativischen Charakter» der Bestimmung.

²⁰⁷ Kley, Art. 136 (Anm. 206), Rz. 20.

²⁰⁸ Vgl. oben, Abschnitt 1.2

²⁰⁹ Die Frage stellt sich so klar im Zusammenhang von E-Collecting, da Art. 136 Abs. 2 BV bei Wahlen und Abstimmungen nur von «Teilnahme» spricht – eine nur auf elektronischem Wege durchgeführte Wahl und Abstimmung wäre also zumindest unter Art. 136 Abs. 2 BV unproblematisch.

²¹⁰ Vgl. oben, Abschnitt 4.2.

Gesetzesstufe erfolgte. Erst nach 1866 sollte für die Unterschriftensammlung für eine Totalrevision gem. Art. 113 aBV 1848 überhaupt eine Frist festgelegt werden, wobei dabei gemäss Bundesrat «der richtige Zeitraum» gefunden werden musste, «der weder zu kurz, noch zu lang sein darf».²¹¹ *Ab initio* wird die Sammelfrist in Verbindung gesetzt zur Auswirkung der Initiative auf den politischen Diskurs und das Funktionieren des Staats: So dürfe der gewählte Zeitraum nicht zu kurz sein, «denn erst nach und nach mach[e] sich der grössere Teil des Volkes mit einem Gegenstande von so tiefgreifender Bedeutung vertraut»; eine überlange politische Auseinandersetzung hingegen würde sich «störend auf die staatlichen und bürgerlichen Verhältnisse» auswirken und könnte sogar «unter Umständen bei ernstesten Lagen gegenüber der Stellung zum Auslande bedenklich sein».²¹² Während der Bundesrat sechs Monate für den «richtigen Zeitraum» hielt, so entschied die Bundesversammlung schliesslich auf eine (laufende) Frist von zwölf Monaten.²¹³

Bei der Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums 1874 stellte der Bundesrat bereits einen unmittelbaren Nexus zwischen Sammelfrist und Modus der Unterschriftensammlung her,²¹⁴ da das Erfordernis der eigenhändigen Unterschrift einen grösseren zeitlichen Aufwand bedingte, schlug er eine Frist von 90 Tagen vor. Obwohl die temporäre Suspension von Gesetzen und Beschlüssen «für den Gang der eidgenössischen Angelegenheiten viel Unbequemes, hin und wieder wohl auch Nachtheiliges bringen» konnte, sprach sich der Bundesrat gegen eine kürzere Frist aus: Denn käme es «gegenüber einem Bundesgesetz [sic] zu einer oppositionellen Bewegung», so würde diese bei genügend Zeit «ruhiger sich gestalten» und könnte «ihren Zweck erstreben und erreichen ... , ohne unstatthafte Mittel in Anwendung zu bringen»; eine sehr kurze Frist wäre hingegen «schon von vornherein Mißtrauen zu erwirken geeignet» und würde eher zu Ungesetzlichkeiten bei der Unterschriftensammlung führen.²¹⁵ Der bundesrätliche Vorschlag wurde von der Bundesversammlung übernommen, sodass ein Referendumsbegehren nun 90 Tagen nach der Veröffentlichung des fraglichen Gesetzes oder Bundesbeschlusses gestellt werden musste.²¹⁶

Auch für die 1891 geschaffene Volksinitiative musste eine Sammelfrist bestimmt werden. Hier verzichtete der Bundesrat jedoch zuerst auf einen Vorschlag und begnügte sich mit dem Verweis auf eine spätere gesetzliche Regelung.²¹⁷ Die in der einschlägigen Botschaft dann vorgeschlagenen zwölf Monate wurden zwar in Relation zu den kantonalen Vorgaben gesetzt, aber nicht weiter begründet; es hätte sich dabei um eine klar definierte Frist handeln sollen, deren Lauf mit der Eingabe des Begehrens bei der Bundeskanzlei begonnen hätte.²¹⁸ Während aber die Bundesversammlung bei der Initiative auf Totalrevision den bundesrätlichen Vorschlag noch verdoppelt hatte,²¹⁹ halbierte sie ihn für die Teilrevisionsinitiative nun faktisch auf sechs Monate.²²⁰

²¹¹ Schweizerischer Bundesrat, Botschaft des Bundesrats an die hohe Bundesversammlung, betreffend die Begehren für Revision der Bundesverfassung (Anm. 3), 208.

²¹² Schweizerischer Bundesrat, Botschaft des Bundesrats an die hohe Bundesversammlung, betreffend die Begehren für Revision der Bundesverfassung (Anm. 3), 208 f.

²¹³ Art. 3 Bundesgesetz betreffend die Begehren für Revision der BV 1867 (Bei der Ermittlung der erforderlichen Unterschriften kamen «die Stimmen in Berechnung, welche in dem Zeitraume der unmittelbar vorausgegangenen zwölf Monate abgegeben» wurden).

²¹⁴ Schweizerischer Bundesrat, Botschaft an die hohe Bundesversammlung, betreffend die Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse (Anm. 195), 1004: «Die Bemessung dieser Frist hängt wesentlich zusammen mit der Frage, in welcher Weise die Bürger oder die Kantone, welche [vom fakultativen Referendum] Gebrauch machen wollen, ihre Erklärungen abzugeben haben». S. auch oben, Anm. 197.

²¹⁵ Schweizerischer Bundesrat, Botschaft an die hohe Bundesversammlung, betreffend die Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse (Anm. 195), 1004 f.

²¹⁶ Art. 4 Bundesgesetz betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse 1874 (Switzerland).

²¹⁷ Bundesrat, Botschaft betreffend Revision des III. Abschnittes der Bundesverfassung (Anm. 201), 468.

²¹⁸ Schweizerischer Bundesrat, Botschaft an die Bundesversammlung zum Gesetz über das Verfahren und die Abstimmungen bei Volksbegehren betreffend Revision der Bundesverfassung, 22. Juli 1892, BBl 1891 IV 11, 14;

²¹⁹ Oben, Anm. 213.

²²⁰ Art. 5 Abs. 2 Ziff. 1 Bundesgesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung 1892. Massgeblich war die Zahl der innerhalb von sechs Monaten vor Einreichung

Die Fristenfrage für Volksinitiativen wurde von der Revision der Unterstützungsquoten im Jahre 1977 zuerst nicht tangiert; der bundesrätliche Entwurf für das BPR hielt an der bisherigen, «laufenden» Sechsmonatsfrist fest.²²¹ Als im Parlament eine Befristung gefordert wurde, geschah dies mit Verweis auf die überhandnehmende Zahl der Initiativen, welche drohten, «die Demokratie zu ersticken».²²² Ziel war also nicht eine Erleichterung des Sammelns; vielmehr sollte den Initiativkomitees zu Organisationsstrukturen angehalten werden, welche innerhalb von 180 Tagen die geforderten Unterschriften beizubringen vermochten.²²³ Ständerat und Nationalrat einigten sich schliesslich auf eine deutlich längere Frist von 18 Monaten; das dagegen mit dem Argument ergriffene Referendum, die Volksrechte der Minderheiten würden so zu sehr eingeschränkt, blieb erfolglos.²²⁴

Nach 1977 wurde primär eine weitere Anpassung der Quoren diskutiert.²²⁵ Erst mit dem Scheitern einer umfassenden Volksrechtsreform im Zuge der Verfassungsnachführung rückte auch die Befristung wieder in den Vordergrund. So schlug die Verfassungskommission des Ständerates mit einer Parlamentarischen Initiative zur «Beseitigung von Mängeln der Volksrechte» eine Verkürzung der Sammelfrist für Volksinitiativen auf zwölf Monate vor.²²⁶ Das Parlament lehnte aber eine Fristverkürzung ab – u.a. mit dem Argument, dass es mit der Zunahme der Briefwahl trotz Zunahme der Stimmberechtigten das Sammeln von Unterschriften schwieriger würde.²²⁷ Hingegen hiess es den Vorschlag gut, die bisherige Frist auf Verfassungsstufe zu verankern, da sie «wie die Anzahl der verlangten Unterschriften eine wichtige Rahmenbedingung in der Anwendung der Volksrechte» darstelle;²²⁸ Art. 138 Abs. 1 und 139 Abs. 1 BV wurden mit Verfassungsrevision auf den 1. August 2003 entsprechend ergänzt.²²⁹

Bei dieser Gelegenheit wurde auch die Referendumsfrist in der Verfassung festgeschrieben.²³⁰ Diese Frist war bereits 1996 durch Revision des BPR von 90 auf 100 Tage erhöht worden. Grund für die Revision war zwar auch ein «punktuell enormes, nicht voraussehbares Anwachsen des Gebrauchs politischer Rechte» nicht nur bei Wahlen, sondern «auch bei Referenden, Volksinitiativen und Volksabstimmungen»;²³¹ ihr Ziel war jedoch nicht, diese Entwicklung zu bremsen oder gar umzukehren, sondern in prozedural geordnetere Bahnen zu lenken. So musste die Stimmrechtsbescheinigung nun innerhalb der Sammelfrist eingeholt und die Unterschriftenlisten am letzten Tage der Sammelfrist nicht nur abgeschickt werden, sondern bei der Bundeskanzlei *eintreffen*; im Gegenzug wurde die Frist um zehn Tage verlängert.²³²

Seither wurde verschiedentlich (und bisher vergeblich) die Forderung erhoben, zwischen eigentlicher Sammelfrist und der Frist für die Ausstellung der Stimmrechtsbescheinigungen zu

beglaubigten Unterschriften – entsprechend konnte eine Initiative auch deutlich mehr Unterschriften auf sich vereinen; entscheidend war jedoch, dass einmal innerhalb von sechs Monaten die Zahl von 50'000 erreicht wurde.

²²¹ Schweizerischer Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte, 28. April 1975, BBl 1975 I 1317, 1380.

²²² Tilo Frey, Volksinitiativen. Frist für die Unterschriftensammlung, Motion vom 19. März 1975, Curia Vista 75.361.

²²³ AB 1975 IV 1427.—Die Fristsetzung sollte zugleich die geplante Erhöhung des Quorums unnötig machen.

²²⁴ BBl 1978 I 325. Für die gegnerischen Argumente s. Claudius Alder, Volksrechte nur noch für die Grossen?, Neue Zürcher Zeitung vom 29. November 1977, 33.

²²⁵ Für eine Übersicht vgl. Braun Binder, Anpassung der Quoren (Anm. 30), 30 ff. sowie unten, Abschnitt 4.2.3.

²²⁶ Staatspolitische Kommission des Ständerates, Beseitigung von Mängeln der Volksrechte, Parlamentarische Initiative vom 29. Juni 1999, Curia Vista 99.436.

²²⁷ Ständerat, Parlamentarische Initiative Kommission-SR (96.091): Beseitigung von Mängeln der Volksrechte, Debatte, 18. September 2001, AB 2001 S 483, 488 (Hansheiri Inderkum).

²²⁸ Ständerat, Parlamentarische Initiative Kommission-SR (96.091) (Anm. 227), 488 (Toni Dettling).

²²⁹ Bundesbeschluss über die Änderung der Volksrechte vom 4. Oktober 2002, AS 2003 1949.

²³⁰ Art. 141 Abs. 1 BV in der Fassung vom 4. Oktober 2002.

²³¹ Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1. September 1993 (Anm. 61), 447.

²³² Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1. September 1993 (Anm. 61), 491.

unterscheiden und die Verantwortung für die Einhaltung der letzteren den Behörden zu überbinden.²³³ Wie bereits kurz ausgeführt, galt während der Corona-Epidemie aber eine solche Regelung vorübergehenderweise und resultierte in einer faktischen Verlängerung der Sammelfrist.²³⁴ Ein Rückgriff auf genuin elektronische Sammelkanäle oder eine Digitalisierung des Bescheinigungsprozesses wurde aber nicht in Betracht gezogen.

Dass E-Collecting auch die Weiterführung der Sammeltätigkeit während der Pandemie erleichtert hätte, steht ausser Frage. Aber die Verfassungsmässigkeit elektronischer Unterschriftensammlung beurteilt sich nicht nach Opportunitätskriterien. Unmittelbarer noch als die Modalität der Unterschriftensammlung wurden die dafür gesetzte Fristen zunehmend als wichtige Stellschrauben für den Gebrauch und die Wirkung von Initiative und Referendum verstanden. Zwar fehlte ganz zu Beginn überhaupt jede zeitliche Vorgabe für die Initiative auf Totalrevision, und auch in späteren Jahren überzeugten die einschlägigen Normen aus legislatorischer Sicht mangels klarer Anfangs- und Endpunkte nur bedingt. Zudem blieb der zeitliche Aspekt der Sammlung der Unterschriften länger noch als die erforderliche Zahl nur auf Gesetzes- und nicht auf Verfassungsstufe geregelt. Heute sind aber sowohl Fristen wie Quoren auf Verfassungsstufe normiert; ihre *Kombination* – das macht die historische und teleologische Auslegung deutlich – wird als primäres Steuerungsmittel für die Frequenz von Initiativen und Referenden verstanden.

4.2.3. Quorum

Im Gegensatz zur Sammelfrist wurde das Sammelquorum stets als so wichtig verstanden, dass es auf Verfassungsstufe zu regeln war.²³⁵ Im Rahmen der Volksrechte erfüllt das Quorum verschiedene Funktionen. So bestimmt es zum einen absolut die Grösse, die eine durch ein spezifisches gemeinsames Anliegen definierten Gruppe erreichen muss, damit dieses Anliegen dem gesamten Elektorat unterbreitet wird.²³⁶ Damit verbunden ist zum anderen eine Regulierungsfunktion: Je höher das Quorum, desto anspruchsvoller ist es, die für eine Initiative oder ein Referendum erforderliche Unterschriftenzahl zu erreichen. Der Regulierungseffekt ist potentiell doppelter Natur: Da die Erfüllung eines hohen Quorums zumindest ein Teilindiz für die Erfolgsaussichten an der Urne ist, kann eine geforderte Mindestzahl an Unterschriften verhindern, dass das Stimmvolk über zahlreiche von vorneherein aussichtslose Begehren abstimmen muss. Darüber hinaus kann ein hohes Quorum es aber auch erschweren, ein Anliegen zur Abstimmung zu bringen, das möglicherweise eine Mehrheit fände. Insofern beeinflusst das Quorum auch das Mass, in welchem das Stimmvolk als ausserordentlicher Gesetz- (bzw. Verfassungs)Geber gegenüber dem Parlament als ordentlichem Gesetzgeber interveniert. Das Quorum wirkt sich also zumindest indirekt darauf aus, wie stark das direkt-demokratische Element in der halb-direkten Demokratie zum Zuge kommt; bei seiner Festlegung spielt deshalb auch die Furcht, dass dieses Element überhandnehmen könnte, eine wichtige Rolle.²³⁷

Dass man aber mit der Ermöglichung des Referendums «in der Gesetzgebung etwas langsamer vorwärts kommen» würde,²³⁸ wurde 1874 bewusst in Kauf genommen – wobei der Bundesrat mit einem Quorum von 50'000 die Hürde höher ansetzen wollte.²³⁹ Bei der Einführung

²³³ So etwa Luzi Stamm, Stärkung der Volksrechte, Motion vom 14. Dezember 2012, 12.4260. Grund dafür war eine Häufung teilweise knapp nicht zustandegekommener Referenden: Bundesrat, Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (Anm. 110), 9234.

²³⁴ Oben, Anm. 101.

²³⁵ S. oben, Abschnitt 2.1 für die numerische Entwicklung.

²³⁶ Braun Binder, Anpassung der Quoren (Anm. 30), 8.

²³⁷ Vgl. oben, Abschnitt 4.2.

²³⁸ Schweizerische Bundesversammlung, Bulletin der Verhandlungen der schweiz. Bundesversammlung über die Revision der Bundesverfassung November und Dezember 1871, Bern 1871, 9 (Rudolf Brunner).

²³⁹ Schweizerischer Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die hohe Bundesversammlung, betreffend die Revision der Bundesverfassung, 17. Juni 1870, BBl 1870 II 665, 701.

der Volksinitiative auf Partialrevision betonte die Regierung dann ebenfalls, dass bei der Festsetzung der erforderlichen Unterstützungszahl «nicht zu hoch, aber auch nicht zu tief gegriffen werden» dürfe²⁴⁰ – schon hier bestand also die Vorstellung einer (in ihrer Wirkung) «richtigen» Zahl von notwendigen Unterschriften. Mit 50'000 wurde diese Zahl bewusst tief angesetzt; das anteilmässige Quorum von 7.56% der Stimmbevölkerung lag damit tiefer als in allen Kantonen, mit Ausnahme des Kantons Zürich.²⁴¹

Im Laufe der Zeit nahm aufgrund demographischer und politischer Entwicklungen aber die Effektivität der Regulierungsfunktion der Quoren offenbar ab; 1975 sah der Bundesrat die Funktionsfähigkeit des Staatsapparats durch «die bisher unbekannte Häufung von Volksinitiativen» essentiell gefährdet und forderte dringend «eine Möglichkeit der Entlastung» – ja er stellte sogar die Regierbarkeit der Schweiz in Frage und warnte, dass ansonsten «der Ausweg zwangsläufig in zunehmendem Mass im Dringlichkeitsrecht gesucht werden müsse.»²⁴² Diese düstere Prognose unterlegte der Bundesrat mit Angaben zur quantitativen Zunahme von Initiativen in den vorangehenden Jahren.²⁴³ Um die «Massierung von Volksinitiativen ... etwas zu bremsen», aber auch, um das Stimmvolk vor einer «Überstrapazierung durch Volksinitiativen» zu schützen, schlug der Bundesrat eine Verdoppelung der Quoren sowohl für Initiative wie auch für das Referendum vor;²⁴⁴ umgesetzt wurde dieser Vorschlag unverändert für die Initiative, während das Quorum für das Referendum auf 50'000 erhöht wurde.²⁴⁵

Diese Erhöhung war faktisch natürlich eng verknüpft mit der 1971 erfolgten Einführung des Frauenstimmrechts, aber nicht (oder zumindest nicht exklusiv) kausal dafür verantwortlich.²⁴⁶ Vor allem wurde im Zusammenhang mit dem Frauenstimmrecht nicht primär die «rein quantitative Erhöhung der Stimmberechtigten» betont, als vielmehr deren stärkere Konzentration,²⁴⁷ durch die sich «der für eine Unterschriftensammlung zu erwartende Aufwand verringert» habe.²⁴⁸ Hier befinden wir uns eigentlich im Bereich der *Modalitäten* der Unterschriftensammlung, wie auch die Verweise auf «die verbesserten Transport- und Kommunikationsmöglichkeiten», auf «die allgemein festzustellende stärkere Ballung der Bevölkerung besonders in städtischen Agglomerationen» und auf «neue Methoden der politischen Werbung» zeigen. Angesichts ihrer erhöhten Effizienz und Finanzkraft falle organisierten Gruppierungen die Unterschriftensammlung immer leichter – aber auch die «nicht organisierten Bürger» könnten deshalb immer öfter erfolgreich eine Referendums- oder Initiativabstimmung auslösen.²⁴⁹

Diese Argumentation ist von unmittelbarer Relevanz für die Einführung von E-Collecting – denn auch hier geht es um die Frage, wie die Art und Weise der Ausübung von Volksrechten ihre faktische Wirkung beeinflusst, und welche verfassungsrechtlichen Schlüsse daraus zu ziehen sind. Dabei lassen sich einige Gemeinsamkeiten, aber vor allem auch Unterschiede zur heutigen Situation ausmachen. In den 1970er Jahren führte die befürchteten «Überstrapazierung der Volksrechte» zur bisher einzigen (und erheblichen) Erhöhung der geforderten Unterschriftenzahl.

²⁴⁰ Bundesrat, Botschaft betreffend Revision des III. Abschnittes der Bundesverfassung (Anm. 201), 462.

²⁴¹ Bundesrat, Botschaft betreffend Revision des III. Abschnittes der Bundesverfassung (Anm. 201), 463.

²⁴² Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen (Anm. 5), 134.

²⁴³ Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen (Anm. 5), 137.

²⁴⁴ Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen (Anm. 5), 137, 146.

²⁴⁵ Oben, Anm. 50.

²⁴⁶ So hatten die Räte beim ersten Versuch, das Frauenstimmrecht auf eidgenössischer Ebene einzuführen, eine Koppelung von Stimmrechtserweiterung und Quorum explizit abgelehnt, s. Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen (Anm. 5), 131. Vielmehr wurde eine generelle «Krise» der Volksrechte und insbes. der Volksinitiative und eine zunehmende Zweckentfremdung konstatiert: Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen (Anm. 5), 131 f.

²⁴⁷ So wurde auf die «Vermehrung der Stimmberechtigten pro Haushalt hingewiesen»: Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen (Anm. 5), 138.

²⁴⁸ Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen (Anm. 5), 138.

²⁴⁹ Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen (Anm. 5), 138 f.

Dies geschah mit Verweis auf die in den Jahren zuvor tatsächlich erheblich zunehmenden Initiativbegehren und auf die daraus extrapolierte weitere Entwicklung.²⁵⁰

Wichtig in unserem Kontext ist, dass es sich bei der anschliessenden Erhöhung der Unterschriftenzahl um eine *reaktive* und *restaurative* Massnahme handelte: Ein diagnostizierter Missstand sollte *ex post* behoben werden. Die Effektivität dieser Massnahme bleibt auch aus zeitlicher Distanz schwer abzuschätzen: Zwar flachte sich der prognostizierte Anstieg bis Ende des Dezenniums noch leicht ab;²⁵¹ bereits das folgende Jahrzehnt brachte aber neue Höchstzahlen bei den Initiativbegehren.²⁵² Ähnlich zwiespältig ist das Resultat bei den Referenden. Grund für die Erhöhung des Quorums war hier nicht primär die quantitative Zunahme gewesen; vielmehr galt es, die Wirkung der «Referendumsdrohung» und damit die Belastung des Rechtsetzungsapparates «durch die heute zu leicht mögliche und zu wenig kontrollierte Benutzung dieses Volksrechts als Droh- und Druckmittel zurückzudämmen».²⁵³ Auch hier lässt sich ein klarer Erfolg dieser Absicht empirisch nicht belegen.²⁵⁴

Der mangelhaft belegte Nexus zwischen Quorum und Zahl der Volksbegehren kam auch im Rahmen der geplanten Reform der Volksrechte zur Sprache und trug dazu bei, dass auch die redimensionierten Erhöhungsvorschläge des Bundesrats in den Räten scheiterten.²⁵⁵

Dabei hatte sich der Gebrauch der Volksrechte seit der letzten Reform von 1977 durchaus noch einmal intensiviert.²⁵⁶ Trotzdem wurde dieses Mal auf eine Reaktion verzichtet – vielleicht auch, weil es an einer punktuellen Veränderung fehlte, die in ihrer Tragweite der Einführung des Frauenstimmrechts vergleichbar gewesen wäre. Dies zeigt, dass auf eine Zunahme von Initiativen und Referenden nur ausnahmsweise mit einer Anpassung der Verfassungsvorschriften reagiert wird – und dass eine *präventive* Anpassung aus verfassungsrechtlicher Sicht zumindest nicht *prinzipiell* gefordert ist.

Eine solche prinzipielle Forderung wäre um so schwieriger zu postulieren, als dass die Kausalität zwischen Quorum und Frequenz von Volksbegehren bisher nicht klar belegt wurde. Dies war einer der Gründe, weshalb nach dem Scheitern einer umfassenden Volksrechtsreform 2001 beim zweiten, weniger ambitionierten Reformprojekt erneut von einer Änderung der Quoren abgesehen wurde: So kam etwa die Verfassungskommission des Ständerats nach einer «detaillierte[n] Analyse des statistischen Materials» zum Schluss, «dass eine solche Erhöhung im Hinblick auf die Verringerung der Anzahl Urnengänge nichts bring[e].»²⁵⁷ Gleichermassen kritisch äussert sich bisher die politologische und rechtswissenschaftliche Literatur. Bereits für die kantonale Ebene gilt, dass die Höhe der Hürden für die Unterschriftensammlung als institutioneller Faktor die Häufigkeit von Volksbegehren kaum beeinflusst.²⁵⁸ Entsprechend umfassende Untersuchungen fehlen zwar auf Bundesebene; die starke Varianz von Initiativ- und Referendumsbegehren über die Zeit²⁵⁹ legen aber zumindest den Umkehrschluss nahe, dass die

²⁵⁰ Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen (Anm. 5), 137 (mit einer prognostizierten Zahl von 46 Initiativen für den Zeitraum von 1971-1980).

²⁵¹ Anstatt der vorhergesehen 46 waren es schliesslich 40 Initiativen, vgl. dazu die Daten auf <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/politische-rechte/volksinitiativen.html>.

²⁵² Vgl. die Auflistung bei Braun Binder, Anpassung der Quoren (Anm. 30), 14, Abb. I.

²⁵³ Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen (Anm. 5), 142.

²⁵⁴ Vgl. dazu die Angaben unter https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/rf/ref_2_2_3_1.html, deren Auswertung uns von der Bundeskanzlei zur Verfügung gestellt wurde..

²⁵⁵ Oben, Anm. 53.

²⁵⁶ Vgl. oben, Anm. 252 und 254.

²⁵⁷ Ständerat, Parlamentarische Initiative Kommission-SR (96.091) (Anm. 227), 484.

²⁵⁸ Wolf Linder & Sean Mueller, Schweizerische Demokratie: Institutionen - Prozesse - Perspektiven, 4. Aufl., Bern 2017, 329; differenzierend, aber im Ergebnis ähnlich Alexander Trechsel, Feuerwerk Volksrechte: Die Volksabstimmungen in den schweizerischen Kantonen 1970-1996, Basel 2000, 64, 89; Christina Eder, Direkte Demokratie auf subnationaler Ebene: Eine vergleichende Analyse der unmittelbaren Volksrechte in den deutschen Bundesländern, den Schweizer Kantonen und den US-Bundesstaaten, Baden-Baden 2010, 126 ff., 145 f.

²⁵⁹ Oben, Anm. 254.

Zahl dieser Begehren auch ohne eine Anpassung von Modalität, Frist und Quorum erheblich schwankt.

4.2.4. Fazit

Die historisch-teleologische Auslegung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen zeigt, dass die rechtliche Normierung von Referendum und Initiative *auch* darauf zielt, ihre Zahl zu regulieren und so das Funktionieren des politischen Betriebs in seiner halb-demokratischen Ausprägung sicherzustellen. Drei Elemente sind zentral für das Austarieren der direkt-demokratischen Instrumente: die Modalitäten der Unterschriftensammlung, die dafür gewährte Frist sowie das zu erreichende Quorum. Aber obwohl diese Variablen nicht nur je für sich, sondern vor allem in ihrem Zusammenspiel wichtig sind, wurden sie teilweise lange nicht als wichtig genug befunden für eine *verfassungsrechtliche* Regelung. Das hat sich zwischenzeitlich geändert. Das Verhältnis von Quorum und Frist ist jetzt eine Verfassungsfrage – und zwar zumindest implizit unter der Prämisse der traditionellen Unterschriftensammlung, wie die Garantie der politischen Rechte in Art. 136 BV verdeutlicht.

Insbesondere die historische Auslegung zeigt zudem, dass stets ein «richtiges» Mass an Partizipation angestrebt wurde, ein nicht zu viel und nicht zu wenig, ein *Gleichgewicht* zwischen direktdemokratischer Partizipation und ordentlicher Rechtsetzung. Entsprechend läge der Schluss nahe, dass die *Änderung* dieses Gleichgewichts, etwa durch die Ermöglichung von E-Collecting, eine Verfassungsrevision verlangt.²⁶⁰ Das Problem dabei ist jedoch, dass weiterhin unklar ist, *ob* und *in welchem Masse* E-Collecting zu einer solchen Änderung führt. Die aktuelle Situation unterscheidet sich deshalb grundsätzlich von früheren, *prima facie* ähnlich gelagerten Herausforderungen. So wurde etwa auch bei Einführung der Volksinitiative auf Partialrevision die Sorge geäussert, dass dieses neue Instrument «zu zahlreichen, hastigen und unüberlegten Revisionsanregungen führt»; diese Befürchtungen konnten jedoch mit dem Verweis auf die seit längerem auf kantonaler Ebene gesammelten Erfahrungen entkräftet werden.²⁶¹ Mit Bezug auf E-Collecting fehlen kantonale Erfahrungen aber, weil dort bisher auf das Vorgehen des Bundes gewartet wurde – und *vice-versa*.²⁶² Es besteht zwar weitgehend Einigkeit darüber, dass die Möglichkeit digitaler Unterschriftensammlung «eine starke Erleichterung der Ausübung des Initiativ- und des Referendumsrechts» bedeutete; zugleich bleiben aber die «Auswirkungen durch die elektronische Unterschriftensammlung im Hinblick auf das Erreichen des Unterschriftenquorums und die Einhaltung der Sammelfrist» schwer abzuschätzen.²⁶³

E-Collecting stellt uns auch deshalb vor eine bisher einmalige Situation, weil hier der Modus der Unterschriftensammlung verändert werden soll mit dem Ziel einer *Erleichterung* gegenüber dem Status quo: Im Raum steht erstmals nicht die Korrektur einer negativen Entwicklung (hin zu einem übermässigen Gebrauch der Volksrechte), sondern möglicherweise die Auslösung einer *neuen* Entwicklung mit noch schwer absehbaren Folgen. Frühere Änderungen (etwa des Quorums) waren stets reaktiver Natur; sie zielten auf die Behebung eines bekannten Missstandes, und zu Diskussionen Anlass gab primär die *Effektivität* der geplanten Remedur.²⁶⁴

Ob definitiv oder versuchsweise, ob umfassend oder partiell: E-Collecting würde also vorerst eingeführt, ohne dass die Konsequenzen bekannt sind. Was bedeutet das für die Verfassungsmässigkeit eines solchen Schrittes? Die vorgängig nachgezeichnete normative Entwicklung war zwar durchwegs dem Ideal eines «richtigen» Masses an direkter Demokratie verpflichtet. Aber Massnahmen zur Einhaltung dieses Masses wurden stets nur selektiv ergriffen

²⁶⁰ So dezidiert Bisaz & Serdült, E-Collecting (Anm. 30), 530 f.

²⁶¹ Bundesrat, Botschaft betreffend Revision des III. Abschnittes der Bundesverfassung (Anm. 201), 460.

²⁶² Vgl. oben, Anm. 127.

²⁶³ Glaser, Der elektronisch handelnde Staat (Anm. 40), 290 f.

²⁶⁴ Vgl. oben, bei Anm. 251.

und ohne klare Indikation;²⁶⁵ sie haben auch keineswegs zu einer konstanten Frequenz von Initiativen und Referenden geführt.²⁶⁶ Folglich ist unklar, was überhaupt eine verfassungsrechtlich noch «korrekte» Zahl von Initiativen und Referenden konstituieren würde, ob sie normativ vorgegeben wäre oder sich empirisch – etwa aus dem langjährigen Schnitt – ergäbe. Dieser Schnitt schwankt stark – schwankt damit auch die mit der halb-direkten Demokratie noch vereinbare Zahl von Volksbegehren?

Insofern gibt es zumindest aus verfassungsrechtlicher Perspektive keinen Richtwert und keine prinzipielle Vorgabe bezüglich der Nutzungsintensität direktdemokratischer Instrumente, die mit der Einführung von E-Collecting verletzt werden könnte. Verfassungen sind auch *living instruments* in dem Sinne, dass die konkreten Auswirkungen ihrer Bestimmungen nicht immer *ex ante* feststehen. Entsprechend liessen sich vorgängige Änderungen von Quoren und Fristen zumindest verfassungsrechtlich kaum begründen, insbesondere nicht in dem teilweise vorgeschlagenen Ausmass.²⁶⁷

Damit wollen wir die potentielle Herausforderung, welche die elektronische Unterschriftensammlung für die halb-direkte Demokratie bedeutet, nicht verharmlosen: Tatsächlich sollte generell «das Zustandekommen von Volksinitiativen und Referenden ... nicht so stark erleichtert werden, dass es die ordentliche Rechtsetzung blockiert».²⁶⁸ Ob dieses Risiko besteht, lässt sich aber erst beurteilen, wenn erste praktische Erfahrungen mit E-Collecting gemacht wurden. Momentan gibt es immerhin Indizien, die einen exponentiellen Anstieg von Volksbegehren zumindest nicht als unausweichlich erscheinen lassen.

In diese Richtung weist zuerst die Erfahrung mit der Briefwahl. Wie bereits betont, sind eine Zunahme der Wahl- und Stimmbeteiligung und eine Zunahme der Referenden und Initiativen aus demokratischer, institutioneller und verfassungsrechtlicher Sicht grundsätzlich unterschiedlich zu beurteilen.²⁶⁹ Das schliesst aber nicht aus, von den entsprechenden Auswirkung einer Modalitätsänderungen bei Wahlen und Abstimmungen auf mögliche Auswirkungen vergleichbarer Änderungen bei der Unterschriftensammlung zu schliessen. Der Effekt der sukzessiven Einführung der Briefwahl auf die Stimmbeteiligung kann deshalb durchaus als Indikator dienen für mögliche Folgewirkungen einer liberalisierten bzw. digitalisierten Sammelpraxis auf Initiativen und Referenden. Einschlägige quantitative Analysen legen nahe, dass die Briefwahl einen messbaren positiven Einfluss auf die Stimm- und Wahlbeteiligung hatte, der sich mit 4.1% aber im mittleren einstelligen Bereich bewegt.²⁷⁰ Das könnte – unter den genannten Vorbehalten sowie unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Funktionen bzw. zeitlichen Positionen von Wahlen und Abstimmungen gegenüber Unterschriftensammlungen im politischen Prozess – zumindest ein *Indiz* sein, dass eine prozedurale Vereinfachung nicht zu einer ganz ausserordentlichen Zunahme der Partizipation führt.

Zum anderen gibt es auch im Bereich der Unterschriftensammlung erste Erfahrung mit zumindest partiell digitalisierten Prozessen. Zwar ist die bisher gesetzlich vorgesehene Nutzung des Internets für die Sammeltätigkeit noch weit vom eigentlichen E-Collecting entfernt.²⁷¹ Doch bieten elektronische Plattformen inzwischen mehr als die blosse Möglichkeit, einen leeren Unterschriftenbogen vom Netz zu laden und auszudrucken, sondern vereinfachen zugleich das

²⁶⁵ So wurden im Anschluss an die Einführung des Frauenstimmrechts die Quoren erhöht; die graduelle Zunahme der Zahl der Stimmberechtigten bis 2001 führte, obwohl ähnlicher Grössenordnung, hingegen nicht zu einer Revision, vgl. oben, Abschnitt 2.1.

²⁶⁶ Oben, Abschnitt 4.2.3.

²⁶⁷ Vgl. etwa Braun Binder, Stimmgeheimnis (Anm. 173), 592 (mit einer Frist von 14 Tagen und einem Quorum von 20'000 – wobei aber Missbrauchsmöglichkeiten im Vordergrund stehen).

²⁶⁸ Schweizerischer Bundesrat, Bericht über den Vote électronique (Anm. 1), 647.

²⁶⁹ Oben, Abschnitt 4.2.1..

²⁷⁰ Simon Luechinger, Myra Rosinger & Alois Stutzer, The Impact of Postal Voting on Participation, 13 (2007) 168.

²⁷¹ Vgl. oben, Abschnitt 3.1.

Ausfüllen und Einsenden dieses Bogens.²⁷² Auch wenn offenbar noch keine belastbare Datenbasis besteht, so zeigen erste Untersuchungen doch, dass bei einzelnen Initiativen mutmasslich bis zu knapp einem Fünftel der gültigen Unterschriften mittels einer Sammelplattform generiert wurden.²⁷³ Falls sich diese Nutzung des digitalen Kanals in der Zukunft stabil etablieren sollte, so bedeutete die Einführung einer gänzlich digitalen Unterschriftensammlung nur mehr eine graduelle und keine fundamentale Änderung.

4.3. Materielle Vorgaben

Auch wenn die bestehenden verfassungsrechtlichen Vorgaben bezüglich Sammelmodalitäten, Fristen und Quoren die elektronische Unterschriftensammlung nicht ausschliessen, so muss diese auch die materiellrechtlichen Vorschriften erfüllen, welche die Verfassung mit Blick auf die politischen Rechte enthält. Im Vordergrund stehen dabei die individualrechtlichen Ansprüche auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe sowie Stimmgeheimnis und Datenschutz.

4.3.1. Politische Rechte, freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe

Art. 34 Abs. 1 BV schützt als Institutsgarantie die Gesamtheit der demokratischen Mitwirkungsrechte und damit auch die Unterschriftensammlung; die konkrete Ausgestaltung der politischen Mitwirkung wird durch die einschlägigen Bestimmungen des Bundesrechts und des kantonalen Rechts festgelegt.²⁷⁴ Gerade im Kontext der Unterschriftensammlung ist den Behörden besondere Zurückhaltung auferlegt;²⁷⁵ dies gälte auch für ein staatlich organisiertes E-Collecting-System, das also die Stimmbürgerinnen und -bürger weder unmittelbar noch mittelbar zur Abgabe einer Unterstützungsbekundung auffordern oder ermutigen dürfte.

Im Gegensatz zur institutionellen Funktion von Art. 34 Abs. 1 BV garantiert Art. 34 Abs. 2 BV die ungehinderte und effektive praktische *Ausübung* der politischen Rechte;²⁷⁶ dies umfasst als Voraussetzung die freie Bildung des politischen Willens und als Resultat die unverfälschte Stimmabgabe. Geschützt wird dabei ein «möglichst freie[r] und umfassende[r] Prozess der Meinungsbildung»,²⁷⁷ der sich nicht nur auf Wahlen und Abstimmungen selbst, sondern auch auf deren Vorbereitung, Durchführung und Auszählung erstreckt; insbesondere fällt auch die Unterschriftensammlung in den Schutzbereich.²⁷⁸

Aus der Wahl- und Abstimmungsfreiheit folgt aber auch das Verbot, die Ausübung politischer Rechte unnötig zu *erschweren*.²⁷⁹ Gerade im Verbund mit Art. 136 Abs. 2 BV lassen sich deshalb aus Art. 34 Abs. 1 BV keine *Ansprüche* auf die Unterstützung von Volksbegehren vom Computer aus ableiten. Vielmehr wurde der übermässigen Erleichterung etwa der Stimmabgabe stets mit Skepsis begegnet; eine gewisse Anstrengung wurde dabei fast schon als unerlässlich für die angemessene Wertschätzung politischer Partizipationsmöglichkeiten verstanden.²⁸⁰

²⁷² Schaub & Frick, Die Unterschriftensammlung (Anm. 182), 74; Scalco & Rauschenbach, Vom Unterschriften sammeln auf Papier zum E-Collecting (Anm. 27), 128.

²⁷³ Entsprechende, noch nicht-repräsentative Analysen befinden sich gegenwärtig im *peer-review*-Verfahren.

²⁷⁴ Steinmann & Besson, Art. 34 (Anm. 167), Rz. 7, 12.

²⁷⁵ Steinmann & Besson, Art. 34 (Anm. 167), Rz. 18, 20.

²⁷⁶ Steinmann & Besson, Art. 34 (Anm. 167), Rz. 5.

²⁷⁷ Statt vieler BGE 145 I 259, E. 4.3.

²⁷⁸ Steinmann & Besson, Art. 34 (Anm. 167), Rz. 22.

²⁷⁹ In Analogie zum bedingten Anspruch auf die Nutzung öffentlichen Grundes zur Unterschriftensammlung (vgl. David Rechsteiner & Christoph Errass, Art. 16, in Bernhard Ehrenzeller et al. (Hg.), St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023, Rz. 53) könnte man von einem bedingten Anspruch auf eine praktikable Ausübung der politischen Rechte sprechen.

²⁸⁰ So etwa Nationalrat, Stimmabgabe der Aufenthalter (Fortsetzung), 7. Juni 1948, Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung, 152 (Max Rohr).

Diese Skepsis setzt sich bis in die Gegenwart fort und beschlägt auch die Digitalisierung der Unterschriftensammlung. So lehnte die Kommissionsminderheit das unserem Gutachten zugrundeliegende Postulat *auch* mit dem Argument ab, dass der Sammelprozess eine *handwerkliche* Angelegenheit bleiben müsse, welcher den direkten Kontakt mit dem Stimmvolk voraussetze.²⁸¹ Hier wird – wie schon im Kontext der Briefwahl – ein moralisch-gesellschaftliches Argument vorgebracht, das über die verfassungsrechtliche Regelung der politischen Rechte hinausgeht bzw. von dieser nicht erfasst wird.²⁸² Zugleich spiegelt sich hier ein idealisiertes Bild des Meinungsbildungsprozesses im Rahmen traditioneller Unterschriftensammlungen.

Es mag zutreffen, dass mit E-voting und E-collecting die politische Diskussion «auf der Strasse» und im persönlichen Kontakt erheblich abnimmt, und stattdessen die Entscheidung, eine Initiative oder ein Referendum zu unterstützen, alleine in der stillen Kammer vor dem Computer gefällt wird. Aber dieser Computer eröffnet zugleich ein Potential an vielseitiger und -schichtiger Information, das jeden unmittelbaren Gesprächsaustausch bei weitem übersteigt. Die Digitalisierung allein führt deshalb nicht notwendigerweise zu «Beschleunigungen der Abläufe», durch die dann die «Meinungsbildungsprozesse beeinträchtigt werden».²⁸³

Die zentrale Bedeutung der für den Willensbildungsprozess zur Verfügung stehenden Zeit wurde bereits 1866, 1872, 1890 und 1977 gleichermaßen betont.²⁸⁴ Nur, wenn die elektronische Unterschriftensammlung von einer *Verkürzung der Sammelfristen* begleitet wird, verkürzt sich auch die Zeit für Debatten und für das «Reifen von Überzeugungen».²⁸⁵

4.3.2. Stimmgeheimnis und Datenschutz

Verpflichtungen zum Schutz der Informationen darüber, welche Personen ein Volksbegehren unterstützt haben, ergeben sich aus zweierlei Gründen. Einerseits garantiert die Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 BV) unter anderem die geheime Stimmabgabe. Andererseits greifen auch in Bezug auf politische Daten die Bestimmungen zum Persönlichkeits- und Datenschutz (Art. 13 BV, DSGVO).

4.3.2.1. Stimmgeheimnis (Art. 34 Abs 2 BV)

Das Recht auf eine geheime Stimmabgabe ist ebenfalls Teil der Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV), die nach der herkömmlichen Formel des Bundesgerichts dem Stimmbürger einen Anspruch darauf verleiht, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Jeder Stimmberechtigte soll seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen können.²⁸⁶ Das Stimmgeheimnis schützt die Stimmberechtigten davor, dass staatliche Behörden oder Dritte unberechtigterweise Einblick in das Wahl- und Abstimmungsverhalten erhalten.²⁸⁷

²⁸¹ Nationalrat, Elektronisches Sammeln von Unterschriften für Initiativen und Referenden (Anm. 13), 1762 (Jean-Luc Addor): «La récolte de signatures par voie électronique dénature et désincarne la démocratie directe. Elle doit, de l'avis de la minorité, rester à certains égards une affaire d'artisan. Et puis, dans la démocratie directe, il y a aussi l'idée qu'avec la récolte de signatures il est nécessaire de descendre dans la rue et d'aller au contact des citoyens – un contact direct et pas un contact désincarné.»

²⁸² Vgl. oben, Abschnitt 4.2.1

²⁸³ Vgl. Schweizerischer Bundesrat, Bericht über den Vote électronique (Anm. 1), 647.

²⁸⁴ Schweizerischer Bundesrat, Botschaft des Bundesrats an die hohe Bundesversammlung, betreffend die Begehren für Revision der Bundesverfassung (Anm. 3), 208 f.; Schweizerischer Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die hohe Bundesversammlung, betreffend eidgenössische Wahlen und Abstimmungen (Anm. 195), 1004; Schweizerischer Bundesrat, Botschaft betreffend Revision des III. Abschnittes der Bundesverfassung (Anm. 201), S. 465; Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen (Anm. 5), 137 f.

²⁸⁵ Vgl. Schweizerischer Bundesrat, Bericht über den Vote électronique (Anm. 1), 659.

²⁸⁶ Statt vieler BGE 136 I 364 E. 2.1.

²⁸⁷ Braun Binder, Stimmgeheimnis (Anm. 173), 183.

Dadurch soll gewährleistet werden, dass die Stimmberechtigten ihren Willen ohne Beeinflussung oder Druck von aussen bilden und ausdrücken können.²⁸⁸

Die Wahl- und Abstimmungsfreiheit schützt einerseits vor unzulässigen Eingriffen in den Abstimmungsprozess und die geheime Stimmabgabe, verpflichtet andererseits aber auch den Staat, aktiv positive Schutzvorkehrungen zu treffen, um das Stimmgeheimnis bestmöglich zu wahren.²⁸⁹ Dies ist insbesondere der Fall für die Phase der «Weiterverarbeitung» von abgegebenen Stimmen respektive Unterstützungsbekundungen durch die Behörden.²⁹⁰

Das sogenannte Stimmgeheimnis gilt laut bundesgerichtlicher Rechtsprechung auch für die Unterzeichnung von Volksinitiativen und Referenden.²⁹¹ Konkretisiert ist das Stimmgeheimnis für die Unterstützung von Volksbegehren in Art. 64 Abs. 2 BPR und Art. 19 Abs. 6 VPR.

Unterstützungsbekundungen sind ab dem Zeitpunkt vom Stimmgeheimnis geschützt, in dem sie zu einer politischen Willensäußerung mit rechtlichen Wirkungen geworden sind, d.h. ab der Einreichung der Unterschriftenlisten bei der zuständigen Amtsstelle.²⁹² Das Stimmgeheimnis gilt daher zu dem Zeitpunkt (noch) nicht, in dem das Initiativkomitee die Unterschriftenbögen sammelt.

Die Bundeskanzlei ist dafür zuständig, die Stimmberechtigung der unterzeichnenden Personen sicherzustellen und Mehrfachunterzeichnungen desselben Begehrens durch dieselbe Person zu verhindern. So ist die Bundeskanzlei an sich vom Stimmgeheimnis nicht erfasst, ebenso die Komitees, wenn sie die bescheinigten Unterschriften an die Bundeskanzlei weiterreichen. Daher ist dem Stimmgeheimnis bei der Sammlung von Unterstützungsbekundungen weniger Gewicht zuzumessen als bei der Teilnahme an Abstimmungen und Wahlen respektive beim E-Voting.²⁹³ Trotzdem ist durch geeignete Massnahmen sicherzustellen, dass die Unterstützungsbekundungen nicht zu anderen Zwecken eingesehen werden.

Bei der Unterschriftensammlung auf Papier erhalten die Komitees die Unterschriftenbögen nach der Stimmrechtsbescheinigung durch eine Amtsstelle auf Gemeindeebene zurück und reichen sie danach bei Bundeskanzlei zur Zählung ein. Bei dieser herkömmlichen Methode besteht das Risiko, dass Einzelpersonen des Initiativkomitees beispielsweise Kopien der Unterschriftenbögen erstellen.²⁹⁴

Jede Veränderung oder Ergänzung der Möglichkeiten, die politischen Rechte wahrzunehmen, stellt die Frage nach dem Stimmgeheimnis erneut. Auch in Bezug auf die Einführung der Briefwahl wurde in der Literatur diskutiert, dass das Stimmgeheimnis unter Umständen weniger gut gewahrt werden könne.²⁹⁵ Ähnliches gilt auch für das E-Voting.²⁹⁶ Das Stimmgeheimnis nimmt entsprechend auch in Bezug auf den *Vote électronique* als Gesamtprojekt eine wichtige Rolle ein. Der Schutz des Stimmgeheimnisses ist dabei Bestandteil der grossen Herausforderung, die Sicherheit aller elektronischen Verfahren zur Wahrnehmung der politischen Rechte sicherzustellen.²⁹⁷ Beim Abbruch des Versuchsbetriebs 2019 spielten Sicherheitsüberlegungen eine wichtige Rolle.²⁹⁸

²⁸⁸ Ralph Doleschal & David Rumer, Anspruch auf Wahrung des Stimmgeheimnisses im bundesgerichtlichen Verfahren, in: Direkte Demokratie, Herausforderungen zwischen Politik und Recht, Bern 2013

²⁸⁹ Doleschal & Rumer, Anspruch auf Wahrung des Stimmgeheimnisses (Anm. 187).

²⁹⁰ Doleschal & Rumer, Anspruch auf Wahrung des Stimmgeheimnisses (Anm. 288).

²⁹¹ BGE 98 Ib 289 E. 4h.

²⁹² Braun Binder, Stimmgeheimnis (Anm. 287), 184.

²⁹³ Gfeller et al., E-Collecting (Anm. 30); Bisaz & Serdült, E-Collecting (Anm. 30), 533.

²⁹⁴ Braun Binder, Stimmgeheimnis (Anm. 287), Rz. 588.

²⁹⁵ Bénédicte Tornay, La démocratie directe saisie par le juge (Dissertation, Schulthess éditions romandes, 2008), 213.

²⁹⁶ Tornay, La démocratie directe saisie par le juge, 213 f.; Doleschal & Rumer, Anspruch auf Wahrung des Stimmgeheimnisses (Anm. 288).

²⁹⁷ Vgl. Schweizerischer Bundesrat, Bericht über den Vote électronique (Anm. 1), 660.

²⁹⁸ Vgl. Schweizerischer Bundesrat, Civic Tech und Vereinfachung des Vernehmlassungsverfahrens (Anm. 34), 6 f.

4.3.2.2. Datenschutz

Neben dem – spezifischen – Stimmgeheimnis sind die persönlichen Daten Aller auch im Allgemeinen vor unbefugter Einsicht und Bearbeitung geschützt. Der Datenschutz hat eine bedeutende grundrechtliche Komponente und verwirklicht fundamentale Aspekte des Schutzes der Persönlichkeit (Art. 13 BV) und der persönlichen Freiheit (Art. 10 BV).

Die Datenschutzbestimmungen²⁹⁹ gelten sowohl für den Staat als auch für Private (Art. 2 Abs. 1 Bst. a DSG; Art. 2 Abs. 1 Bst. a nDSG), d.h. auch für die Mitglieder der Initiativkomitees bei der Sammlung von Unterstützungsbekundungen. Politische Ansichten oder Tätigkeiten, wie beispielsweise Unterstützungsbekundungen für Volksbegehren, gelten als «besonders schützenswerte Personendaten» (Art. 3 Bst. c Ziff. 1 DSG; Art. 5 Bst. c Ziff. 1 nDSG). Dieser besondere Schutz bringt erhöhte Anforderungen mit sich. Die Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten bedarf einer Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn (Art. 17 Abs. 2 DSG; Art. 34 Abs. 2 Bst. a nDSG). Dies trifft auf die elektronische Bearbeitung ebenso zu wie auf Datenbearbeitung in physischer Form (Unterschriftenlisten).

4.3.2.3. Einschätzung für das E-Collecting

Auch ein E-Collecting-Verfahren müsste das Stimmgeheimnis möglichst vollumfänglich wahren und den Datenschutz gegenüber Dritten sicherstellen. Verglichen mit der traditionellen Unterschriftensammlung gibt es drei Unterschiede in Bezug auf die Wahrung des Stimmgeheimnisses und den Datenschutz beim E-Collecting.

Erstens wird die Rolle von Privaten bei der eigentlichen Sammlung der Unterschriften respektive Unterstützungsbekundungen minimiert. Die Stimmberechtigten können eigenständig, ohne Kontakt mit sammelnden Personen oder Mitgliedern des Komitees, Unterstützungsbekundungen abgeben. Dies ähnelt dem heutigen System insofern, als auch physische Unterschriftenlisten in Privaträumen unterzeichnet und abgesendet werden können, wird beim E-Collecting aber mehr zum Regelfall. Dadurch ist das Stimmgeheimnis gegenüber sammelnden Personen besser gewahrt. Gleiches gilt für die Wahrung des Stimmgeheimnisses gegenüber anderen Personen, die dasselbe Begehren unterstützen, die bei der herkömmlichen Unterschriftensammlung die vor ihnen auf demselben Bogen abgegebenen Unterschriften sehen können.

Zweitens ermöglicht das E-Collecting, die Verarbeitung von Unterstützungsbekundungen zu automatisieren, insbesondere die Zuführung der Unterstützungsbekundungen an die Amtsstelle und das Ausstellen der Stimmrechtsbescheinigungen auf elektronischem Wege. Durch diese Automatisierung kann das Stimmgeheimnis besser gewahrt werden: Die Mitglieder der Initiativkomitees müssen die persönlichen Daten der Unterstützenden nicht mehr selber einsehen, da die Bekundungen direkt auf einer staatlichen Plattform abgegeben werden können. Damit ist das Stimmgeheimnis gegenüber den Initiativkomitees vollumfänglich gewahrt. Es handelt sich hierbei um einen wichtigen Beitrag zu einem besseren Schutz wichtiger persönlicher Daten respektive des Stimmgeheimnisses. Dazu kommt, dass auch einzelne Mitarbeitende der Amtsstellen die Daten nicht mehr eigenhändig bearbeiten müssen und so weniger Einsicht darin haben müssen. Dadurch sinkt auch das Risiko, Datenschutzbestimmungen zu verletzen.

Mit der Automatisierung zusammenhängend wird drittens die kleinteilige Arbeit mit Unterschriftenlisten «von Hand» ersetzt durch eine Massenerledigung (*large-scale*). Dadurch steigt das Risiko, dass Daten zu den Unterstützungsbekundungen durch gezielte (technische) Manipulationen im grossen Stil abgelesen, dupliziert und ähnliches werden.

²⁹⁹ Aktuell Bundesgesetz über den Datenschutz vom 19. Juni 1992, SR 235.1 [DSG]. Am 1. September 2023 wird das totalrevidierte Bundesgesetz über den Datenschutz vom 25. September 2020 [nDSG] in Kraft treten (vgl. BBl 2020 7639; Medienmitteilung des Bundesrats vom 31. August 2022, abrufbar unter <<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/aktuell/mm.msg-id-90134.html>> (abgerufen am 1. November 2022)). Im Folgenden werden der andauernden Vollständigkeit halber jeweils die Normen aus beiden Gesetzen zitiert.

4.3.2.4. Anspruch der Komitees auf die Daten?

Bei der manuellen Unterschriftensammlung sind die Komitees dafür zuständig, die Unterschriftenlisten zur Stimmrechtsbescheinigung einzureichen und der Bundeskanzlei zukommen zu lassen (vgl. Art. 62 BPR i.V.m. Art. 70 BPR). Dadurch erhalten die Komitees regelmässig Informationen über die Person und den Wohnort der Unterzeichnenden. Dies ist – wie gerade beschrieben – aus datenschutzrechtlicher Sicht nicht unproblematisch. Durch E-Collecting können diese Abläufe derart optimiert werden, dass es nicht mehr erforderlich erscheint, dass die Komitees diese Informationen erhalten. Für die Komitees ergibt sich daraus der Nachteil, dass sie nicht mehr wissen, aus welchen Kantonen oder Gemeinden bisher erst wenige Unterstützungsbekundungen eingereicht wurden, d.h., wo sie ihre Sammelbemühungen noch verstärken sollten oder könnten. Fraglich ist, ob die Komitees aus rechtlicher Sicht einen Anspruch auf (zumindest) die Information über die Anzahl gültiger Unterstützungsbekundungen pro Kanton haben. Das Recht, ein direktdemokratisches Instrument zu ergreifen (nach Art. 138, 139 und 141 BV), darf durch E-Collecting nicht bedeutend eingeschränkt werden. Unseres Erachtens könnte eine solche Einschränkung vorliegen, wenn die Komitees keinerlei Informationen über die Anzahl und Herkunft der gültigen Unterstützungsbekundungen erhalten würden. Dies ist daher zu gewährleisten. Dabei genügt aber wohl eine summarische Darstellung der eingereichten und bescheinigten Unterstützungsbekundungen nach Gemeinde oder Kanton. Dies scheint technisch umsetzbar, ohne dass dabei die datenschutzrechtlichen Vorteile von E-Collecting geschmälert würden.

Überdies müssen die Komitees weiterhin erfahren, für welche Unterstützungsbekundungen die Stimmrechtsbescheinigungen nicht ausgestellt wurden. Die Verweigerung der Stimmrechtsbescheinigung ist eine anfechtbare Verfügung und muss aufgrund des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) begründet werden.³⁰⁰ So ist nach Art. 63 BPR der Verweigerungsgrund bei Ungültigkeit einer Unterschrift anzugeben. Diese Angabe erfolgt dem bisherigen System zufolge gegenüber dem Initiativ- bzw. Referendatskomitee (vgl. Art. 62 Abs. 1 BPR). Damit eine Überprüfung durch eine Rechtsmittelinstanz möglich ist, müssen jedoch auch die potenziellen Beschwerdeführenden, mithin das Komitee, die nötigen Informationen haben, um einschätzen zu können, ob eine Beschwerde überhaupt nötig und möglich ist. Daher müssen die Komitees im Falle einer verweigerten Stimmrechtsbescheinigung die Begründung dafür einsehen können, und daher auch Einsicht in die einzelnen, nicht bescheinigten Unterstützungsbekundungen erhalten.

4.3.3. Fazit

In Bezug auf den verfassungsmässigen Schutz des Stimmheimnisses und den Datenschutz sind die Schlussfolgerungen ebenfalls nicht eindeutig. Auch die Unterschriftensammlung auf Papier ist nicht vor diesbezüglichen Problemen gefeit. Durch E-Collecting können – insbesondere verglichen mit der herkömmlichen Unterschriftensammlung – zwar «beiläufige» Risiken für das Stimmheimnis und den Datenschutz minimiert werden, dafür steigt das Missbrauchsrisiko durch einzelne «Grossereignisse». Umso wichtiger sind angemessene technische Schutzmassnahmen für ein E-Collecting-System.

5. Beschränkungen des E-Collecting

Die vorgängige Analyse zeigt, dass die umfassende und definitive Einführung von E-Collecting als alternativer Kanal zur handschriftlichen Unterstützungsbekundung ohne Kenntnis der konkreten Auswirkungen verfassungsrechtlich problematisch ist. Im Umkehrschluss können zugleich die Vorbehalte bezüglich Verfassungsmässigkeit nicht ausgeräumt werden, solange es an praktischen

³⁰⁰ Pierre Tschannen, Art. 34, in: Bernhard Waldmann et al. (Hg.), Bundesverfassung, Basel 2015, Rz. 22.

Erfahrungen fehlt. Angesichts der weiterhin bestehenden Unsicherheiten besteht aber auch die Option, die digitale Unterstützung von Initiativen und Referenden in verschiedener Hinsicht zu limitieren. Dieses Kapitel widmet sich den Beschränkungen *geographischer, zeitlicher* oder *anteilmässiger* Art und untersucht ihre Zulässigkeit aus verfassungsrechtlicher Sicht. Zuerst wird erläutert, worum es aus verfassungsrechtlicher Sicht bei Beschränkungen der elektronischen Unterstützung von Volksbegehren geht. In der weiterführenden Untersuchung muss zwischen Beschränkungen der digitalen Unterstützungsbekundungen im Rahmen einer Pilotphase und Beschränkungen von E-Collecting im ordentlichen Betrieb unterschieden werden. In einem beschränkten Versuchsbetrieb können unter Umständen Beschränkungen gerechtfertigt sein, die im regulären Betrieb eines E-Collecting-Systems nicht mehr zulässig wären. Daher wird zuerst der beschränkte Versuchsbetrieb genauer untersucht.

5.1. Beschränkungen des E-Collecting im Allgemeinen

5.1.1. Einschränkung der freien Meinungsbildung und -äusserung, Art. 34 Abs. 2 BV

Aus dem oben Gesagten ergibt sich der Schluss, dass die Verfassungskonformität der Einführung von E-Collecting vorerst offenbleibt. Es muss aber möglich sein, Versuche zu E-Collecting zuzulassen, um unter kontrollierten Bedingungen Erfahrungen zu sammeln, ohne dadurch fundamentale Veränderungen am direktdemokratischen System der Schweiz herbeizuführen, die nicht (oder nur schwer) umkehrbar sind. Da aber zumindest Unsicherheiten bezüglich der Verfassungskonformität bezüglich den Vorgaben zu Initiativen und Referenden *an sich* (Substanz der politischen Rechte) bestehen, ist es zentral, die Verfassungsmässigkeit des *Versuchsbetriebs* im Hinblick auf die freie und rechtsgleiche *Ausübung* der politischen Rechte eingehend zu prüfen.

Die Ausübung der verfassungsrechtlich garantierten politischen Rechte – einschliesslich dem Ergreifen von Initiativen und Referenden³⁰¹ – ist von Art. 34 BV geschützt, was sich explizit aus dem zweiten Absatz ergibt.³⁰² Die freie Ausübung der politischen Rechte gemäss Art. 34 Abs. 2 BV darf unter gewissen Voraussetzungen eingeschränkt werden. Bei Art. 34 BV handelt es sich aber nicht um ein klassisches Abwehrgrundrecht, sondern um ein auf Teilnahme ausgerichtetes Recht mit rechtsstaatlicher oder institutioneller Ausrichtung.³⁰³ Daher ist in der Lehre teilweise umstritten, inwiefern die «üblichen» Einschränkungsvoraussetzungen von Art. 36 anwendbar sind.³⁰⁴ Bei Beschränkungen von E-Collecting im Speziellen handelt es sich, wie gerade erläutert, um eine Einschränkung der freien Ausübung der politischen Grundrechte. Zumindest dieser Teilgehalt von Art. 34 Abs. 2 BV gleicht einem Abwehrgrundrecht, sodass es passend erscheint, die Einschränkungsvoraussetzungen von Art. 36 BV zumindest sinngemäss anzuwenden.³⁰⁵

Art. 36 BV stellt vier Voraussetzung auf, unter denen Grundrechte eingeschränkt werden können. Erstens muss für die Einschränkung eine genügende *gesetzliche Grundlage* bestehen, bei schweren Einschränkungen in einem Gesetz im formellen Sinn. Zweitens bedarf es einer *Rechtfertigung*: Ein öffentliches Interesse oder der Schutz der Grundrechte Dritter müssen als Grund für die Einschränkung vorliegen. Drittens müssen die Einschränkungen *verhältnismässig* sein, d.h. geeignet und erforderlich sein, um das rechtfertigende Ziel zu erreichen, sowie verhältnismässig im engeren Sinn. Schliesslich darf viertens der *Kerngehalt* des betreffenden Grundrechts nicht verletzt werden.

³⁰¹ Giovanni Biaggini, BV Kommentar: Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2., überarbeitete und erweiterte Auflage Aufl., Zürich 2017 Art. 34 Rz. 5; BGE 135 I 302 E. 4.2

³⁰² Steinmann & Besson, Art. 34 (Anm. 165), Rz. 5.

³⁰³ Steinmann & Besson, Art. 34 (Anm. 165), Rz. 32.

³⁰⁴ Steinmann & Besson, Art. 34 (Anm. 150), Rz. 32 m.w.H.

³⁰⁵ Ähnlich Steinmann & Besson, Art. 34 (Anm. 165), Rz. 32.

Als Alternative wäre denkbar, dass für jede Beschränkungsart (geographisch, zeitlich oder anteilmässig) die Prüfung der Zulässigkeit separat erfolgen muss: Je nach Natur der Beschränkung sind andere Rechtfertigungsgründe erkennbar und der Schweregrad der Beschränkung wird unterschiedlich klassifiziert und abgewogen. Aus diesem Grund werden die drei Beschränkungsarten im Folgenden einzeln untersucht.

5.1.2. Einschränkungen der Rechtsgleichheit, Art. 8 Abs. 1 BV

Die Wahrnehmung der politischen Rechte ist neben Art. 34 BV auch eng mit dem Prinzip der Rechtsgleichheit verbunden.³⁰⁶ Im Bereich der politischen Rechte ist entscheidend, dass alle Stimmberechtigten die gleichen politischen Rechte und Pflichten erhalten und ausüben können. Art. 34 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 8 Abs. 1 BV garantiert die Wahlrechtsgleichheit.³⁰⁷ Eines ihrer zentralen Elemente ist die Stimmkraftgleichheit: Keine Stimme sollte bei der Zählung mehr Gewicht erhalten als eine andere.³⁰⁸ Das gilt auch für die Unterstützung von Volksbegehren.

Für die politischen Rechte wirkt Art. 8 Abs. 1 BV in Verbindung mit Art. 34 BV. Die allgemeine Rechtsgleichheit kann im hier interessierenden Bereich nach den gleichen Grundsätzen eingeschränkt werden wie Art. 34 Abs. 2 BV.³⁰⁹ Daher wird die Beschränkung von E-Collecting im Folgenden aus der Sicht der beiden Grundrechte gemeinsam untersucht.

5.2. Beschränkungen im Versuchsbetrieb

Der Vorschlag, zuerst eine Pilotphase mit einem beschränkten E-Collecting durchzuführen, folgt einem Schema, das auch bei anderen Änderungen der Art, wie politische Rechte ausgeübt und wahrgenommen werden können, angewendet wurde.³¹⁰ Auch bei der (bis heute noch nicht flächendeckend erfolgten) Einführung von E-Voting wurde zuerst ein beschränkter Testbetrieb durchgeführt. Das Beispiel zeigt, dass Pilotversuche wichtige Erkenntnisse vermitteln können, auch wenn die kantonalen Testbetriebe inzwischen eingestellt wurden.³¹¹ Bei der diesbezüglichen Revision des BPR wurden die verfassungsrechtlichen Implikationen von *beschränkten* Pilotversuchen allerdings nicht thematisiert.³¹²

5.2.1. Öffentliches Interesse: Rechtfertigungen für Beschränkungen im Versuchsbetrieb im Allgemeinen

Es sind verschiedene Rechtfertigungen denkbar, um die Beschränkungen des E-Collecting, die im Rahmen eines Versuchsbetrieb eingeführt werden können, zu begründen. Das Ziel eines Versuchsbetriebs ist es, praktische Erfahrungen zu sammeln, bevor ein Verfahren ausgeweitet, respektive definitiv eingeführt wird. Diese Erfahrungen sind aus mehreren Gründen wichtig: Einerseits können beschränkte Pilotprojekte dazu dienen, die Sicherheit eines E-Collecting-Systems zu überprüfen.³¹³ Andererseits kann durch eine Pilotphase ermittelt werden, welche Auswirkungen E-Collecting auf die (halb-)direkte Demokratie hat. Im Zentrum stehen dabei die Befürchtungen, dass E-Collecting das Sammeln von Unterstützungsbekundungen derart

³⁰⁶ Vgl. dazu Rainer J. Schweizer, Regula Kägi-Diener & Severin Bischof, Art. 8, in Bernhard Ehrenzeller et al. (Hg.), St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023, Rz. 12 und Rz. 27.

³⁰⁷ BGE 129 I 185 E. 7.2.

³⁰⁸ BGE 129 I 185 E. 7.3.

³⁰⁹ Schweizer et al., Art. 8 (Anm. 306), Rz. 29.

³¹⁰ Vgl. oben, Abschnitt 4.2.1.

³¹¹ Yvo Hangartner, Andreas Kley, Nadia Braun Binder & Andreas Glaser, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, Zürich 2023, 535.

³¹² Vgl. Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über eine Änderung des BPR (Anm. 18), 6424.

³¹³ Zum Ganzen Schweizerischer Bundesrat, Bericht über den Vote électronique (Anm. 1), 680.

erleichtert, dass das politische System überfordert werden würde. Dies gilt insbesondere für Referenden, durch welche die Gesetzgebungsprozesse blockiert werden können. Die Befürchtung gilt aber auch für Initiativen, bei denen Behörden und Stimmberechtigte unter beträchtlichem Zeitaufwand, Vorbereitungen und Meinungsbildung betreiben müssen. Durch einen Pilotbetrieb könnten Erkenntnisse darüber gewonnen werden, ob E-Collecting die Unterschriftensammlung tatsächlich erheblich erleichtert und so bedeutend mehr Volksbegehren zustande kommen.³¹⁴ Dies ist insbesondere wichtig im Hinblick auf die Funktionen von Fristen und Quoren, welche die Zahl von Volksinitiativen und Referenden auf ein ausgewogenes Mass beschränken sollen, das für den politischen Betrieb tragbar ist.³¹⁵ Ein Versuchsbetrieb kann dabei helfen, abzuklären, ob das bisherige Gleichgewicht durch den neuen Unterstützungskanal gestört wird, ob mithin die politischen Rechte in ihrer Substanz beeinträchtigt werden könnten. So werden wichtige Erkenntnisse darüber gewonnen, ob für einen regulären Betrieb eines E-Collecting-Systems weiterhin Beschränkungen notwendig sind, respektive ob Quoren und/oder Fristen für Volksbegehren im Allgemeinen angepasst werden müssten. Schliesslich können beschränkte Pilotprojekte dazu dienen, die Sicherheit eines E-Collecting-Systems zu überprüfen.³¹⁶ Diese Sicherheitsbedenken sind eng mit der Frage verbunden, ob das Vertrauen der Stimmberechtigten in diese neuen Wege, ihre politischen Rechte wahrzunehmen, aufrechterhalten werden kann.

Eine Pilotphase könnte grundsätzlich auch ohne Beschränkungen der Ausbreitung, Fristen oder Anteile durchgeführt werden, indem nach einiger Zeit eine Evaluation des neuen E-Collecting-Systems erfolgen würde. Trotzdem werden Beschränkungen verschiedener Art vorgeschlagen. Die Beschränkungen dienen dazu, «überblickbare Verhältnisse» zu schaffen.³¹⁷ Insbesondere die Befürchtung einer «Flut an Volksbegehren» könnte so abgeschwächt werden. Daran besteht ein legitimes öffentliches Interesse. Das Gleiche gilt für die Sicherheitsbedenken, die zuerst in einem kleineren Rahmen entkräftet oder bestätigt werden sollen.

Im Folgenden wird genauer untersucht, inwiefern die unterschiedlichen vorgeschlagenen Beschränkungen diese Eingriffsinteressen zu wahren vermögen.

5.2.2. Geographische Beschränkung

Es wäre denkbar, E-Collecting für eidgenössische Volksbegehren in der Pilotphase geographisch beschränkt, also nur in einigen Kantonen, zuzulassen. Eine Rechtsgrundlage für solche Versuche bestünde in Art. 27*q* VPR.³¹⁸ E-Voting wurde zu Beginn nur in drei Kantonen getestet³¹⁹ und schrittweise auf insgesamt 15 Kantone ausgeweitet,³²⁰ bevor der Versuchsbetrieb stillgelegt wurde.³²¹ Die Ausgangslage war in den ersten drei Kantonen – Genf, Neuenburg und Zürich – sehr unterschiedlich:³²² Voraussetzung für das E-Voting war die Harmonisierung der kommunalen Stimmregister. Während diese in Genf bereits länger und in Neuenburg kurz vor Versuchsbeginn abgeschlossen worden war, musste Zürich die Vereinheitlichung noch vornehmen.

Die Überblickbarkeit der Verhältnisse erscheint bei einer geographischen Beschränkung besonders klar gegeben, dieses öffentliche Interesse wäre daher durch eine Beschränkung auf einige Kantone gut verwirklicht. Überdies scheint offensichtlich, dass nur Kantone E-Collecting-

³¹⁴ Zum Ganzen Bisaz & Serdült, E-Collecting (Anm. 30), 539 f.

³¹⁵ Oben, Abschnitt 4.2.

³¹⁶ Wie beim E-Voting, s. Schweizerischer Bundesrat, Bericht über den Vote électronique (Anm. 1), 680.

³¹⁷ So zur beschränkten Einführung von E-Voting-Pilotversuchen Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über eine Änderung des BPR (Anm. 18), 6408.

³¹⁸ Oben, Anm. 84.

³¹⁹ Schweizerischer Bundesrat, Bericht über die Pilotprojekte zum Vote électronique (Anm. 66).

³²⁰ Schweizerischer Bundesrat, Bericht des Bundesrates zu Vote électronique (Anm. 21).

³²¹ Schweizerische Bundeskanzlei, Neuausrichtung und Wiederaufnahme der Versuche (Anm. 64), 6 f.; vgl. auch Art. 27*a* Abs. 2 VPR.

³²² Lorenz Engi & Francine Hungerbühler, E-Voting – Stand und Entwicklung in der Schweiz (2006), 23 f.

Systeme einführen können, welche die dafür notwendigen technischen Voraussetzungen erfüllen, wie beispielsweise die Existenz einer mit den Stimmregistern verknüpfbaren E-ID. Dabei ist allerdings zu beobachten, dass die Kantone in Bezug auf diese Voraussetzungen in letzter Zeit näher zusammengedrückt sind.³²³ Auch zeigt das Beispiel des E-Votings, dass eine unterschiedliche kantonale Ausgangslage wichtig sein kann, damit die gemachten Erfahrungen möglichst auf alle Kantone übertragbar sind.

Die Auswahl der Kantone könnte überdies in politischer Hinsicht zu Verzerrungen führen, da E-Collecting möglicherweise nicht von allen politischen Kräften gleichermaßen genutzt werden würde. Die Einführung von E-Collecting in einigen, aber nicht allen Kantonen könnte daher bestimmten Parteien und Interessengruppen mehr nützen als anderen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht birgt dies ein gewisses Gefahrenpotenzial.

5.2.3. Zeitliche Beschränkung: kürzere Sammelfrist für elektronische Unterstützungsbekundungen

Eine weitere Möglichkeit der Beschränkung des E-Collecting wäre die Ansetzung einer kürzeren Sammelfrist für elektronische Unterstützungsbekundungen. Die bestehende Frist für physische Unterschriften könnte beibehalten werden. In der Literatur werden beispielsweise vier Wochen für E-Collecting vorgeschlagen.³²⁴ Dies wird insbesondere mit Sicherheitsbedenken begründet – es soll weniger Zeit bleiben für Manipulationen und Missbrauch.³²⁵

Von der Literatur wird aber auch in Frage gestellt, ob kürzere Fristen tatsächlich geeignet sind, die Sicherheit zu garantieren: Auch bei sehr kurzen Fristen ist eine elektronische Manipulation möglich.³²⁶ Dieser Ansicht ist beizupflichten. Die angedachte E-Collecting-Lösung beinhaltet eine behördliche Plattform. Diese wäre vermutlich immer aufgeschaltet. So wäre es jederzeit möglich, diese Plattform (im Grundsatz) zu manipulieren, sodass automatisiert falsche Unterstützungsbekundungen abgegeben werden, sobald eine Initiative aufgeschaltet ist. Kürzere Fristen für E-Collecting würden dieses Risiko nicht entscheidend verringern.

Überdies muss auch bei E-Collecting genügend Zeit für die Meinungsbildung bleiben. Zu kurze Sammelfristen für elektronische Unterstützungsbekundungen könnten dazu führen, dass die Stimmberechtigten sich nicht genügend informieren, sondern unter Zeitdruck rasch Unterstützungsbekundungen abgeben würden. Dies liefe dem Schutzzweck von Art. 34 Abs. 2 BV zuwider.

³²³ Gabriel Hofmann et al., Index Digitale Politische Partizipation Schweiz, Aarau/Zürich/Lugano 2022, 7.

³²⁴ Braun Binder, Quoren und Fristen (Anm. 31), 556.

³²⁵ Braun Binder, Stimmgeheimnis (Anm. 173), 217.

³²⁶ Bisaz & Serdült, E-Collecting (Anm. 30), Fn. 11.

5.2.4. Anteilsmässige Beschränkung: Fixanteilslösung

E-Collecting könnte dahingehend beschränkt werden, dass nur ein Teil des notwendigen Unterschriftenquorums für das Einreichen einer Initiative, respektive eines Referendums auf elektronischem Weg gesammelt werden darf. Bei einer sogenannten Fixanteilslösung würde ein Maximalanteil der elektronischen Unterstützungsbekundungen festgelegt werden. In der Literatur werden verschiedene Vorschläge genannt, zwischen einem «vorerst geringen Anteil»³²⁷ bis zu 30 % des insgesamt notwendigen Unterschriftenquorums.³²⁸ Die restlichen Unterstützungsbekundungen müssten weiterhin auf dem üblichen Weg als handschriftliche Unterschriften abgegeben werden.

Eine Fixanteilslösung würde zumindest teilweise verhindern, dass Initiativen oder Referenden leichtfertig zustande kommen können, indem mit wenig Aufwand im Internet Unterstützungsbekundungen gesammelt würden. Die Sammlung manueller Unterschriften mit ihrem zeitlich potenziell verzögernden Element wäre weiterhin ein notwendiger Bestandteil der Lancierung jedes Volksbegehrens. Ebenso wäre die Gefahr, dass durch systematische Manipulation eines E-Collecting-Systems Initiativen und Referenden fälschlicherweise zustande kommen, weniger gross, da weiterhin eine grosse Anzahl an Personen das Begehren physisch unterzeichnen müsste. Die Fixanteilslösung scheint daher geeignet, diese legitimen Interessen zu verwirklichen.

Eine Fixanteilslösung bedeutet, dass unter Umständen nicht alle Stimmberechtigten, die ein Volksbegehren unterstützen möchten, dies auf elektronischem Weg wirksam tun können: Wenn der Anteil zulässiger elektronischer Unterstützungen erreicht ist, können Unterstützungswillige das Volksbegehren nur noch physisch unterschreiben. Insofern stellt eine solche Beschränkung eine bedeutsame Einschränkung der freien Wahl des Mittels zur Wahrnehmung der politischen Rechte dar. Der Weg der manuellen Unterschrift stünde aber selbstverständlich weiterhin zur Verfügung.

Es erscheint uns deshalb insgesamt verhältnismässig, eine Fixanteilslösung als Beschränkung von E-Collecting in einem Versuchsbetrieb einzuführen. Das spezifische Quorum ist dabei sorgfältig festzulegen und es ist darauf zu achten, dass elektronische Unterstützungsbekundungen kein geringeres Gewicht erhalten als manuelle Unterschriften.

Eine weitere Art, eine Fixanteilslösung auszugestalten, wäre die Einführung eines *abweichenden* Quorums für elektronische Unterstützungsbekundungen. Dies würde bedeuten, dass ein Komitee sich dafür entscheiden könnte, auch E-Collecting zu betreiben; es müsste dann aber mehr elektronische Unterstützungsbekundungen sammeln, als wenn das gesamte Quorum mit manuellen Unterschriften zustande käme. Als Beispiel: Es könnten entweder 100'000 manuelle Unterschriften gesammelt werden, oder 80'000 manuelle plus 40'000 elektronische.³²⁹ Dies ist verfassungsrechtlich gesehen problematisch. Die Stimmkraftgleichheit wäre stark beeinträchtigt durch eine unterschiedliche Gewichtung manueller und elektronischer Unterstützungsbekundungen. Diese Einschränkung erscheint weder notwendig noch verhältnismässig, um eine Überlastung des politischen Systems zu vermeiden. Eine Fixanteilslösung ist daher aus verfassungsrechtlicher Sicht nur zulässig, wenn manuelle Unterschriften und elektronische Unterstützungsbekundungen nicht unterschiedlich gewichtet werden.

5.2.5. Verhältnismässigkeit i.e.S.: nicht zu starke Beschränkungen

Die Beschränkungen von E-Collecting müssen geeignet sein, um das öffentliche Interesse tatsächlich zu verwirklichen. Die Durchführung einer Pilotphase dient, wie gerade erläutert, dazu, Erfahrungen über die effektive Nutzung von E-Collecting-Systemen durch Komitees und Stimmberechtigte zu sammeln. Die Beschränkungen sollen dazu dienen, diese Erfahrungen in überblickbaren Verhältnissen und unter Gewährleistung der Sicherheitsanforderungen machen zu können.

³²⁷ Bisaz & Serdült, E-Collecting (Anm. 30), 540 f.

³²⁸ Vgl. Gfeller et al., E-Collecting (Anm. 30), Rz. 45 f.

³²⁹ Vgl. Bisaz & Serdült, E-Collecting (Anm. 30), 540.

Je grösser aber die Beschränkungen sind, desto weniger lohnt sich der Aufwand, ein E-Collecting-System zu betreiben und zu «bewirtschaften». Insbesondere die Komitees müssten für die aktive Nutzung von E-Collecting neue Wege erschliessen, die Stimmberechtigten zu erreichen und zu mobilisieren. Dies erfordert einigen monetären und zeitlichen Aufwand, der sich für die Komitees zumindest potenziell lohnen muss. Werden die Beschränkungen also zu stark angesetzt, besteht das Risiko, dass E-Collecting gar nicht genutzt werden würde, da die Initialkosten für die aktive Bewirtschaftung des neuen Unterstützungskanals für die Komitees zu hoch wären. In diesem Fall können die notwendigen Erfahrungen nicht mehr gemacht werden. Insofern unterscheidet sich das E-Collecting vom E-Voting, das nur die Behörden und die einzelnen Stimmberechtigten betrifft, nicht jedoch Komitees. Daher muss für die Verhältnismässigkeit im engeren Sinne darauf geachtet werden, dass die Beschränkungen des E-Collecting-Versuchsbetriebs nicht derart stark ausfallen, dass der neue Kanal von den Komitees kaum genutzt wird.³³⁰

5.2.6. Beschränkte Pilotversuche als «notwendiges Übel»

E-Collecting kann nur zulässig sein, wenn die Sicherheit eines Systems zur elektronischen Unterstützungsbekundung (wenn auch nicht uneingeschränkt) garantiert werden kann. Ebenso darf die Einführung eines neuen Unterstützungskanals für Volksbegehren das demokratische System nicht in seinem Funktionieren gefährden. Pilotversuche mit einigen Beschränkungen ermöglichen es, zu ermitteln, ob diese Voraussetzungen genügend erfüllt sind. Die Durchführung einer Testphase mit einem eingeschränkten E-Collecting erscheint uns aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht nur zulässig, sondern gar notwendig. Ohne Pilotversuche wäre davon auszugehen, dass E-Collecting nie eingeführt werden dürfte. Es ist daher aus unserer Sicht zu bevorzugen und aus verfassungsrechtlicher Sicht zulässig, dass in einem Versuchsbetrieb Beschränkungen des E-Collecting gelten. Es erscheinen allerdings nicht alle Arten von Beschränkungen unbeschadet rechtmässig. Aus verfassungsmässiger Sicht wäre die Einführung abweichender Fristen für das Sammeln digitaler Unterstützungsbekundungen nicht sinnvoll. Empfehlenswert, gar erforderlich, scheint es uns hingegen, einen Versuchsbetrieb auf gewisse Kantone und auf einen fixen maximalen Anteil an elektronischen Unterstützungsbekundungen (Fixanteilslösung) zu beschränken.

5.3. Beschränkung im regulären Betrieb

Auch im regulären Betrieb könnte das E-Collecting in verschiedener Hinsicht Beschränkungen unterstellt werden. Voraussetzung dafür ist, dass sich dieses im Versuchsbetrieb bewährt hat. Relevant wird vor allem sein, ob die Sicherheit des E-Collecting-Systems gewährleistet werden konnte und dass es zu keinen Missbräuchen der Daten oder Manipulationen der Datenverarbeitung kam. Das Vertrauen der Stimmberechtigten muss weiterbestehen, einerseits in die Sicherheit von E-Collecting, andererseits auch in die Qualität des Meinungsbildungsprozesses. Sind diese Voraussetzungen nicht gegeben, wäre es wohl nicht möglich, E-Collecting überhaupt in einen regulären Betrieb zu überführen.

Es ist zu differenzieren im Hinblick auf das Funktionieren des politischen Systems insgesamt, insbesondere in Bezug auf die Befürchtung, es komme durch E-Collecting zu übermässig vielen Initiativen und Referenden. Wie oben erläutert, soll die Regelung der direktdemokratischen Volksrechte eine gewisse Balance bei der Anzahl erfolgreich lancierter Volksbegehren garantieren.³³¹ Zeigt sich im Versuchsbetrieb, dass dieses Gleichgewicht durch E-Collecting in Gefahr gerät, bestünde bei der Überführung in den regulären Betrieb aus verfassungsmässiger Sicht Handlungsbedarf. Die Erkenntnisse aus einem allfälligen Pilotbetrieb werden also entscheidend dafür sein, ob Beschränkungen des Anteils für elektronische Unterstützungsbekundungen aus

³³⁰ Ähnlich Bisaz & Serdült, E-Collecting (Anm. 30), 541.

³³¹ Oben, Abschnitt 4.2.

verfassungsrechtlicher Sicht als verhältnismässig erscheinen. Es ist allerdings schwer, in abstrakter Weise festzulegen, ab welcher Anzahl zustande gekommener Volksbegehren das Funktionieren der halbdirekten Demokratie in der Schweiz gefährdet wäre. Überdies hingen die aus dem Versuchsbetrieb gewonnenen Erkenntnisse auch stark davon ab, wie dieser Betrieb genau ausgestaltet wäre, beispielsweise, wie hoch der maximale Anteil digitaler Unterstützungsbekundungen in der Pilotphase festgelegt wäre.

Die Unsicherheiten sind aus heutiger, rechtswissenschaftlicher Sicht gross. An dieser Stelle können aber immerhin die verschiedenen Möglichkeiten erwähnt werden, wie – je nach Resultaten der Versuchsphase – Justierungen vorgenommen werden könnten. Diese können entweder auf der Ebene der direktdemokratischen Volksrechte an sich vorgenommen werden: Die Quoren und/oder Fristen in der Bundesverfassung könnten insgesamt angepasst werden. Dies erschiene dann möglicherweise erforderlich, wenn im Versuchsbetrieb trotz einer Fixanteilslösung für digitale Unterstützungsbekundungen deutlich mehr Initiativen und Referenden zustande kämen als bis anhin, und so das System der halbdirekten Demokratie an seine Belastungsgrenzen gelangte. Dies würde eine Verfassungsänderung erfordern.

Alternativ könnten zwar Quoren und Fristen insgesamt so belassen werden, aber der Anteil der digitalen Unterstützungsbekundungen beschränkt werden (Weiterführung respektive Einführung einer Fixanteilslösung). Dies erschiene dann verfassungsrechtlich angebracht, wenn sich eine Fixanteilslösung im Pilotbetrieb dahingehend bewährt hat, dass zwar E-Collecting genutzt wird, aber trotzdem nicht *übermässig* viele Initiativen und Referenden zustande kämen.³³² Natürlich wären Anpassungen des genauen, maximalen Prozentsatzes digitaler Unterstützungsbekundungen denkbar.

Beschränkungen zeitlicher Art, also einer kürzeren Frist, während derer elektronische Unterstützungsbekundungen gesammelt werden dürfen, sind unseres Erachtens bereits im Versuchsbetrieb nicht geeignet, rechtfertigende öffentliche Interessen tatsächlich zu schützen. Daher wären sie vermutlich auch im regulären Betrieb nicht zielführend und somit kaum verfassungsrechtlich zulässig.

6. Ein kurzes und provisorisches Fazit

Die Einführung von E-Collecting wirft nicht nur aus technischer, sondern auch aus (verfassungs-)rechtlicher Perspektive zahlreiche komplexe Fragen auf; entsprechend muss das Fazit auf die eingangs gestellten Fragen differenziert und teilweise zurückhaltend ausfallen. Angesichts der eminenten politischen, rechtlichen und mythologischen Bedeutung der direktdemokratischen Instrumente für unser Gemeinwesen birgt die Digitalisierung der Unterschriftensammlung zweifelsohne erhebliche Risiken: Nähmen Referenden und Initiativen exponentiell zu, so wäre tatsächlich die Funktionsfähigkeit des politischen Prozesses in Frage gestellt. Ein historischer Rückblick hat gezeigt, dass diese Sorge bei der Ausgestaltung der Volksbegehren stets präsent war und sich insbesondere auf die Modalitäten, die Fristen und die Quoren der Unterschriftensammlung ausgewirkt hat.

Die verfassungsrechtliche Analyse führt aber auch zum Schluss, dass allein aufgrund der unsicheren Folgewirkungen die Einführung von E-Collecting nicht ausgeschlossen werden sollte. Denn auch wenn stets nach dem «richtigen» Mass demokratischer Partizipation gesucht wurde, so ist dieses Mass bis heute nicht verbindlich festgelegt; vielmehr zeigen die über die Zeit stark fluktuierenden Referendums- und Initiativzahlen die inhärent dynamische Natur und Nutzung der Volksrechte.

³³² Kritisch zur Überführung einer Fixanteilslösung in den regulären Betrieb eines E-Collecting-Systems hingegen Gfeller et al., E-Collecting (Anm. 30), N 47: Sie betrachten die Fixanteilslösung insbesondere als Vorsichtsmassnahme aufgrund von Bedenken hinsichtlich der Meinungsbildung im digitalen Raum. Wären diese Bedenken im Versuchsbetrieb entkräftet worden, sehen sie es als überspitzten Formalismus an, wenn der Anteil digitaler Unterstützungsbekundungen weiterhin limitiert würde.

Auch der Blick auf die materiellrechtlichen Vorgaben der Verfassung zeigt zwar gewisse Gefahrenpotentiale auf, schliesst aber die Einführung von E-Collecting nicht prinzipiell aus. So ist keinesfalls gesichert, dass die elektronische Unterschriftensammlung sich nachteilig auf die Qualität des politischen Meinungsbildungsprozesses auswirken würde. Mit grösserer Unsicherheit sind hingegen die Konsequenzen für das Stimmgeheimnis und den Datenschutz behaftet. So steht einem verstärkten Schutz der Privatsphäre im Kleinen das erhöhte Risiko eines kumulierten Datenverlusts auf eidgenössischer Ebene entgegen.

In mehrererlei Hinsicht stehen wir deshalb vor einem Dilemma. Die möglichen Folgen der Einführung von E-Collecting lassen sich mangels praktischer Erfahrungen nicht abschätzen – aber diese praktischen Erfahrungen lassen sich nur gewinnen, wenn erste Schritte zur digitalen Unterschriftensammlung hin gemacht werden. Auch wenn dieses Dilemma letztlich nicht zu lösen ist, so kommen wir zum Schluss, dass die Spannung sich mit einem beschränkten Versuchsbetrieb zumindest reduzieren liesse. Aus rechtlicher Sicht bleibt aber auch ein solcher Versuchsbetrieb mit zahlreichen Kautelen behaftet.

Die *grundlegenden* Fragen, die sich vor der Einführung elektronischer Unterstützungsbekundungen stellen, sind aber nicht rechtlicher Natur. Die direktdemokratischen Instrumente spielen nicht nur eine wichtige verfassungsstaatliche Rolle, sondern erfüllen auch eine zentrale Funktion bei der sozialen und kulturellen Konstruktion des schweizerischen *corps politique*. Wir haben in diesem Kontext auf die rituellen Aspekte der Unterschriftensammlung hingewiesen, und zu Recht nimmt auch der Bundesrat Bezug auf die Gefahr einer «Entritualisierung», wenn dieser Prozess zunehmend nur noch im digitalen Raum stattfinden sollte.³³³

Die Motivation für einen solchen Schritt muss deshalb über den Verweis auf die in zahlreichen anderen Lebensbereichen stattfindende Digitalisierung hinausgehen. Man gewinnt in diesem Zusammenhang den Eindruck eines gewissen Fatalismus – einer schicksalhaften Unvermeidbarkeit, in die man sich besser früher als später fügt.³³⁴ Der Unterschriftensammlung in ihrer bisherigen Form mag durchaus «etwas Archaisches» anhaften.³³⁵ Aber gilt das in einem hochtechnisierten Zeitalter nicht auch für andere Aspekte der halb-direkten Demokratie – ja sogar für die halb-direkte Demokratie selbst?

³³³ Schweizerischer Bundesrat, Bericht über den Vote électronique (Anm. 1), 656.

³³⁴ Für diese Vorstellung eines «unaufhaltsamen Prozesses» s. beispielweise Nationalrat, Bundesgesetz über die politischen Rechte (01.079), 19. März 2002, AB 2002 N 331, 334 (Cécile Bühlmann).

³³⁵ Nationalrat, Elektronisches Sammeln von Unterschriften für Initiativen und Referenden (Anm. 13), 1762 (Walter Thurnherr).