

Lorenz Langer / Irina Lehner

E-Collecting bei Volksinitiativen und Referenden

Verfassungsrechtliche und verfassungsgeschichtliche Überlegungen

E-Collecting war lange das vernachlässigte Stiefkind der Digitalisierungsstrategie des Bundes. Mit dem Skandal um gefälschte Unterschriften wurde E-Collecting nun aber zu einem dringenden politischen Anliegen. Diese Dringlichkeit ändert jedoch nichts an den potentiell gewichtigen Implikationen der elektronische Unterschriftensammlung für das politische System der Schweiz. Der Beitrag nimmt eine verfassungsrechtliche Analyse vor und kommt zum Schluss, dass die einschlägigen Risiken zwar nicht zu unterschätzen sind, ohne Versuchsbetrieb aber auch nicht zuverlässig quantifiziert werden können.

Beitragsart: Beiträge

Rechtsgebiete: Politische Rechte, Übriges Verfassungsrecht

Zitiervorschlag: Lorenz Langer / Irina Lehner, E-Collecting bei Volksinitiativen und Referenden, in: Jusletter 13. Januar 2025

Inhaltsübersicht

1. Einleitung
2. Verfassungsrechtliche Einordnung des E-Collecting
 - 2.1. Terminologie
 - 2.2. Kompetenzfragen
 - 2.2.1. Verfassungsrechtliche und gesetzliche Zuständigkeitsordnung
 - 2.2.2. Föderalistische Implikationen
 - 2.3. Verfassungsmässigkeit in Bezug auf prozedural-institutionelle Vorgaben
 - 2.3.1. Modalitäten der Unterstützungsbekundung
 - 2.3.2. Frist
 - 2.3.3. Quorum
 - 2.3.4. Fazit
 - 2.4. Verfassungsmässigkeit in Bezug auf materielle Vorgaben
 - 2.4.1. Politische Rechte, freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe
 - 2.4.2. Stimmgeheimnis und Datenschutz
3. Beschränkungen des E-Collecting
 - 3.1. Notwendigkeit und Rechtsgrundlagen eines Versuchsbetriebs
 - 3.2. Verfassungsmässigkeit von Beschränkungen des E-Collecting
 - 3.2.1. Geographisch beschränkter Versuchsbetrieb
 - 3.2.2. Anteilsmässig beschränkter Versuchsbetrieb
 - 3.2.3. Abweichende Quoren für digitale Unterstützungsbekundungen
 - 3.2.4. Abweichende Fristen für E-Collecting
 - 3.3. Gefahr zu starker Beschränkungen
4. Ein kurzes und provisorisches Fazit

1. Einleitung¹

[1] Im Jahr 2002 begann in der Schweiz das digitale Zeitalter auch im Bereich der politischen Rechte auf Bundesebene – nicht mit einem Paukschlag, sondern auf charakteristisch vorsichtige Weise mit einem Bericht, der die etappenweise Einführung der verschiedenen Spielarten des «Vote électronique» vorschlug.² E-Collecting – also die elektronische Unterzeichnung von Volksinitiativen und Referenden – war als vierter von fünf Ausbausritten vorgesehen, nach der Harmonisierung der Stimmregister und dem E-Voting für Abstimmungen und Wahlen.³ E-Collecting war damit vorerst von geringerer Priorität und fristete lange sowohl aus politischer als auch aus rechtswissenschaftlicher Perspektive ein Schattendasein. Dies änderte sich schlagartig, als 2024 Fälschungen von Unterschriften durch kommerzielle Sammelunternehmen publik wurden.⁴ In einer bemerkenswerten Umkehrung des bisherigen Diskurses galt nun plötzlich die herkömmliche Unterschriftensammlung als Gefahr für den demokratischen Prozess und die elektronische Variante als dessen potentielle Retterin.⁵

¹ Dieser Beitrag beruht auf einem Gutachten, das im Auftrag der Bundeskanzlei zur Vorbereitung des bundesrätlichen Berichts gemäss Po. 21.3607 Staatspolitische Kommission NR, Elektronisches Sammeln von Unterschriften für Initiativen und Referenden, vgl. Schweizer Bundesrat, Elektronische Unterschriftensammlung für eidgenössische Volksbegehren (E-Collecting): Bericht in Erfüllung des Postulates 21.3607 Staatspolitische Kommission NR vom 27. Juni 2021, 20. November 2024, 4, Fn. 2.

² Schweizerischer Bundesrat, Bericht über den Vote électronique: Chancen, Risiken und Machbarkeit elektronischer Ausübung politischer Rechte, 9. Januar 2002, BBl 2002 645, 651.

³ Schweizerischer Bundesrat (Fn. 2), 648 und 673 f.

⁴ MARKUS HÄFLIGER/THOMAS KNELLWOLF, Die gekaufte Demokratie, Tages-Anzeiger vom 3. September 2024, 2–3.

⁵ Dazu unten, Abschnitt 4.

[2] Angesichts dieser Umwälzungen lohnt sich eine verfassungsrechtliche und -geschichtliche Kontextualisierung. 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.

[3] 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».⁶ Wie eine solche Initiative auf Totalrevision konkret vonstatten gehen sollte, blieb jedoch 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.⁷

[4] Eine solche, den jeweiligen Umständen angemessene Regelung zu finden, ist auch knapp 160 Jahre später eine anspruchsvolle Aufgabe geblieben – die sich uns zudem im Kontext der Digitalisierung mit besonderer Dringlichkeit stellt. 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: 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».⁸

[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 länger anvisiert;⁹ aber ebendiese in einigen Kantonen bereits versuchsweise eingeführte Stimmabgabe musste im Juni 2019 aus technischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Gründen sistiert werden.¹⁰ Bei den eidgenössischen Wahlen vom 22. Oktober 2023 war die elektronische *Stimmabgabe* in sehr be-

⁶ Art. 113 Abs. 1 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 12. September 1848 [aBV 1848].

⁷ Schweizerischer Bundesrat, Botschaft des Bundesrats an die hohe Bundesversammlung, betreffend die Begehren für Revision der Bundesverfassung, 23. November 1866, BBl 1866 III 207.

⁸ Schweizerischer Bundesrat, Botschaft an die Bundesversammlung über eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen für Initiative und Referendum, 5. Juni 1975, BBl 1975 II 129, 132.

⁹ Schweizerischer Bundesrat (Fn. 222), 651.

¹⁰ 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>.

schränktem Umfang nach längerem Unterbruch wieder möglich.¹¹ Darüber hinaus wird aber auch immer wieder verlangt, die Digitalisierung der *Unterschriftensammlung* beschleunigt voranzutreiben¹² – gerade aufgrund der Erfahrungen während der Corona-Pandemie werden solche Forderungen vermehrt erhoben.¹³

[6] Nun wird die schweizerische Bundesverfassung im internationalen Vergleich zwar ausserordentlich häufig revidiert;¹⁴ zugleich sind die institutionellen Grundstrukturen der Eidgenossenschaft von grosser Konstanz geprägt. Neue direktdemokratische Instrumente wurden im Bundesstaat nur ganz vereinzelt eingeführt und im Anschluss höchstens punktuell modifiziert. Die Verfassung von 1848 sah einzig die Initiative auf Totalrevision vor.¹⁵ Seit 1874 kann das Gesetzesreferendum ergriffen werden.¹⁶ Die Einführung der Initiative auf Partialrevision als letzte substantielle Innovation datiert aus dem Jahr 1891;¹⁷ 1921 wurde der sachliche Anwendungsbereich des Referendums auf längerfristige Staatsverträge erstreckt,¹⁸ ergänzt 1977 um Beitritts- und Harmonisierungsverträge.¹⁹ Die 2003 in einer Volksabstimmung 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 legistische Komplexität direktdemokratischer Partizipation).²⁰

[7] Dieser Konservatismus gilt auch mit Bezug auf die konkrete Ausgestaltung der direktdemokratischen Instrumente. Auf Bundesebene legt die Verfassung für Initiativen und Referenden mit Blick auf prozedurale Anforderungen weiterhin nur *Quoren* und *Fristen* fest (Art. 138 Abs. 1, Art. 139 Abs. 1, Art. 141 Abs. 1 BV²¹). Die Bundesverfassung enthält also keinerlei Bestimmungen zu einer Digitalisierung politischer Prozesse; aber auch auf Gesetzes- bzw. Verordnungsstufe existiert bisher auf Bundesebene keine Grundlage für die umfassende Einführung von

¹¹ In den Kantonen St. Gallen, Basel-Stadt und Thurgau konnten Auslandschweizerinnen und -schweizer sowie teilweise Stimmbürgerinnen und -bürger mit Behinderung (BS) oder aus einer Pilotgemeinde (SG) elektronisch abstimmen. Von den stimmberechtigten Auslandschweizerinnen und -schweizern nutzten 13.8% (SG), 14.5% (BS) und 10.9% (TG) diese Möglichkeit (vgl. die Angaben unter <https://www.sg.ch/politik-verwaltung/abstimmungen-wahlen/wahlen.html> (besucht am 13. Dezember 2024); <https://www.bs.ch/regierungsrat/staatskanzlei/politische-rechte/wahlen-und-abstimmungen/e-voting#e-voting-fuer-auslandschweizer-stimmberechtigte> (besucht am 13. Dezember 2024); <https://rechtsdienst.tg.ch/e-voting.html/15008> (besucht am 13. Dezember 2024)).

¹² Zuletzt Po. 21.3607 Staatspolitische Kommission NR (Fn. 1); zuvor Mo. 08.3908 Jacqueline Fehr, Stärkung der Demokratie durch E-Collecting; Mo. 18.3062 Franz Grüter, Stärkung der Volksrechte. Unterschriftensammlung für Initiativen und Referenden im Internet; Mo. 20.3908 Carlo Sommaruga, «Neuer Schwung für die konsequente Umsetzung der elektronischen Tools zur Ausübung der politischen Rechte».

¹³ S. z.B. Ip. 20.3104 Nicolas Walder, Die in Zusammenhang mit Covid-19 beschlossenen Massnahmen dürfen die demokratischen Rechte der Bürgerinnen und Bürger nicht beeinträchtigen; Mo. 20.3908 Carlo Sommaruga (Fn. 12).

¹⁴ KASPAR EHRENZELLER/BERNHARD EHRENZELLER, in: St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 4. Aufl., Zürich 2023, Vorbem. zur Verfassungsrevision Rz. 61 (zit. SGK BV-AUTOR).

¹⁵ Oben, Fn. 6.

¹⁶ Art. 89 Abs. 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, AS NF 1875 I 1 37 [aBV 1874].

¹⁷ Bundesbeschluss betreffend die Erhaltung 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.

¹⁸ 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 423, 424.

¹⁹ Bundesbeschluss über die Neuordnung des Staatsvertragsreferendums, BBl 1977 II 197.

²⁰ Zu den letztendlich gescheiterten gesetzlichen Umsetzungsversuchen s. BERNHARD EHRENZELLER/ROGER NOBS, in: St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, Bd. 2, 2. Aufl., Zürich 2008, Art. 139a Rz. 10 f. (Volksrechtsreform).

²¹ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vom 18. April 1999, SR 101.

E-Collecting.²² In diesem Kontext befasst sich unser Beitrag zuerst mit der Frage, ob die Einführung von E-Collecting aus *verfassungsrechtlicher* Sicht *de lege lata* grundsätzlich zulässig wäre, oder ob vorgängig eine Verfassungsrevision erforderlich ist. Unsere rechtshistorische und teleologische Auslegung der einschlägigen Verfassungsnormen zeigt, dass die Vorgaben zu Fristen und Quoren nicht nur prozeduraler Natur sind, sondern auf ein «richtiges» Mass beim Gebrauch der Volksrechte zielen.

[8] 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. Hier differenzieren wir zwischen einer als Versuchsbetrieb konzipierten Pilotphase und dem regulären Betrieb eines E-Collecting-Systems.

[9] In der öffentlichen Diskussion wurde diesen (verfassungs-)rechtlichen Anforderungen lange vergleichsweise wenig Aufmerksamkeit geschenkt. So handelte etwa der erste einschlägige Bericht des Bundesrats die rechtlichen Anforderungen an digitale Abstimmungen und Wahlen nur sehr knapp ab.²³ Auch bei der anschliessenden Revision des Bundesgesetzes und der Verordnung über die politischen Rechte als gesetzgeberischer Initialzündung für die digitale Ausübung politischer Rechte²⁴ fiel die obligate Prüfung der Verfassungsmässigkeit sehr summarisch aus,²⁵ und die (minimale) Erleichterungen in Bezug auf die Unterschriftensammlung blieben gänzlich unerwähnt.²⁶

[10] In der Folge stand auf Seiten des Bundesrats gleichermassen die «gesellschaftliche und politische Akzeptanz des *Vote électronique*» und nicht die rechtliche Qualifikation im Vordergrund.²⁷ Schliesslich forderte auch das Postulat der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats, «insbesondere die *staatspolitischen* Auswirkungen sowie die möglichen Folgen auf das *politische* System der Schweiz» aufzuzeigen; in der Begründung geht das Postulat zudem wie ähnliche frühere Vorstösse²⁸ zumindest implizit davon aus, dass E-Collecting zwar eine Herausforderung für den Gesetzes-, nicht aber für den Verfassungsgeber ist.²⁹

[11] E-Collecting wird vom Gesetzgeber und von den politischen Akteuren bisher also primär als «politische Frage» wahrgenommen.³⁰ Auch in der öffentlichen Diskussion dominiert diese

²² Vielmehr schliesst die geforderte Handschriftlichkeit der Unterstützungsbekundungen (Art. 61 Abs. 1, Art. 62 Abs. 3 sowie Art. 70 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) vom 17. Dezember 1976, SR 161.1) eine elektronische Unterstützungsbekundung bisher implizit aus: Schweizerischer Bundesrat, Civic Tech und Vereinfachung des Vernehmlassungsverfahrens: Entwicklungen und Massnahmen: Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 17.3149 Markus Hausammann und 17.4017 Damian Müller, 8. Mai 2020, 22.

²³ S. Schweizerischer Bundesrat (Fn. 2), 652.

²⁴ Dazu unten, Abschnitt 2.2.1.

²⁵ Vgl. Schweizerischer Bundesrat, Botschaft über eine Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, Bern, 30. November 2001, BBl 2001 6401, 6424.

²⁶ Dazu unten, Abschnitt 3.1.

²⁷ Schweizerischer Bundesrat, Bericht zu *Vote électronique*: Auswertung der Einführung von *Vote électronique* (2006–2012) und Grundlagen zur Weiterentwicklung, 14. Juni 2013, BBl 2013 5069, 5140.

²⁸ Mo. 08.3908 Jacqueline Fehr (Fn. 11); Mo. 18.3062 Franz Grüter (Fn. 11).

²⁹ Vgl. die Begründung des Postulats SPK-N (Fn. 1).

³⁰ Entsprechend spiegelt etwa die Haltung der Parteien gegenüber der elektronischen Unterschriftensammlung die jeweils erwarteten politischen Vor- bzw. Nachteile: JAN FRVAZ/DANIEL SCHWARZ, Die digitale Demokratie in der Schweiz, in: Jürgen Stember et al. (Hrsg.), Aktuelle Entwicklungen zum E-Government, Wiesbaden 2021, 75 ff., 82, Tabelle 3 (Einführung E-Collecting).

Perspektive,³¹ teilweise ergänzt um sozialwissenschaftliche Aspekte oder Sicherheitsbedenken.³² Die Rechtswissenschaft wiederum befasste sich bisher vorrangig mit den normativen Aspekten von E-Government und E-Voting, das E-Collecting hingegen wird – bedingt durch den bundesrätlichen Zeitplan – vor allem als künftige Herausforderung thematisiert.³³ Einzelne Studien befassten sich aber auch schon vorrangig mit den juristischen Implikationen der digitalen Unterschriftensammlung für Initiative und Referendum,³⁴ gerade in der verfassungsrechtlichen Beurteilung divergierten aber die jeweiligen Schlussfolgerungen teilweise erheblich.³⁵

[12] Die eingangs erwähnte Kontroverse um kommerzielle Unterschriftensammlungen, bei denen systematisch Unterschriften gefälscht wurden, könnte nun aber die Einführung von E-Collecting stark beschleunigen. Als Folge der bekanntgewordenen Manipulationen (*vulgo* «Unterschriften-Bschiss»)³⁶ wurden von Vertretenden zahlreicher politischer Parteien (teils gleichlautende) Vorstösse eingereicht.³⁷ Dabei sind zwei Varianten zu unterscheiden. Einerseits wird die Durchführung eines Pilotprojekts mit E-Collecting gefordert.³⁸ Die anderen Vorstösse streben die möglichst rasche, vollständige Einführung von E-Collecting an, bei dem handschriftliche Unterschriften allenfalls «ausnahmsweise» noch möglich sein sollen.³⁹ Im Ständerat wurden beide Anliegen am 11. Dezember 2024 als Erstrat angenommen, sie sind zum aktuellen Zeitpunkt beim Nationalrat resp. dessen Kommission hängig.⁴⁰

[13] Den Vorstössen ist gemein, dass sie u.a. ein Potenzial verorten, durch E-Collecting die Sicherheit der Unterstützung von Volksbegehren zu erhöhen und das Vertrauen in die politischen

³¹ Anschaulich etwa SANDRO SCALCO/ROLF RAUSCHENBACH, Vom Unterschriften sammeln auf Papier zum E-Collecting, in: Lyn Ellen Pleger/Alexander Mertes (Hrsg.), *Digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz*, Wiesbaden 2022, 119 ff., 146: «[Es bleibt] vor allem eine politische Frage, ob ein E-Collecting-System eingeführt wird, und falls ja, in welcher Ausprägung.»

³² 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.

³³ So etwa ANDREAS GLASER, Der elektronisch handelnde Staat, 134 II ZSR (2015), 259 ff., 290 f.

³⁴ 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 (besucht am 13. Dezember 2024), und CORSIN BISAZ/UWE SERDÜLT, E-Collecting als Herausforderung für die direkte Demokratie der Schweiz, *LeGes* 28 (2017), 3; sowie mit Fokus auf die kantonale Ebene KATJA GFELLER/ANDREAS GLASER/IRINA LEHNER, E-Collecting: Umsetzungsvarianten und Rechtssetzungsbedarf, *LeGes* 32 (2021), 1.

³⁵ NADJA BRAUN BINDER, Quoren und Fristen bei der elektronischen Unterschriftensammlung (e-Collecting), 133 I ZSR (2014), 539 ff., 555 f.; BISAZ/SERDÜLT (Fn. 34), 542 f.; GFELLER et al. (Fn. 34), Rz. 40; Vgl. dazu auch unten, Abschnitt 2.3.4.

³⁶ Dem Begriff wurde auch die (wenig aussagekräftige) Ehre zuteil, zum «Wort des Jahres 2024» gewählt zu werden (vgl. NEOMI AGOSTI, «Unterschriften-Bschiss» ist das Deutschschweizer Wort des Jahres, *Neue Zürcher Zeitung* vom 4. Dezember 2024, 16).

³⁷ Ip. 24.3829 Pascal Broulis, Betrug beim Unterschriftensammeln, eine Gefahr für die direkte Demokratie!; Mo. 24.3851 Benjamin Mühlemann, Rasche Einführung der digitalen Unterschriftensammlung; Mo. 24.3905 Matthias Michel, Pilotbetrieb für E-Collecting mit der E-ID-Vertrauensinfrastruktur; Mo. 24.3908 Dominik Blunschy, Pilotbetrieb für E-Collecting mit der E-ID-Vertrauensinfrastruktur; Mo. 24.3909 Marcel Dobler, Pilotbetrieb für E-Collecting mit der E-ID-Vertrauensinfrastruktur; Mo. 24.3910 Beat Flach, Pilotbetrieb für E-Collecting mit der E-ID-Vertrauensinfrastruktur; Mo. 24.3911 Niklaus-Samuel Gugger, Pilotbetrieb für E-Collecting mit der E-ID-Vertrauensinfrastruktur; Mo. 24.3907 Gerhard Andrey, Pilotbetrieb für E-Collecting mit der E-ID-Vertrauensinfrastruktur; Mo. 24.3912 Min Li Marti, Pilotbetrieb für E-Collecting mit der E-ID-Vertrauensinfrastruktur; Mo. 24.4006 Greta Gysin, Rasche Einführung der digitalen Unterschriftensammlung; Po. 24.4121 Christian Dandrès, Die Unterschriftensammlung für Referenden verbessern und vereinfachen.

³⁸ Stellvertretend Mo. 24.3905 Matthias Michel (Fn. 36).

³⁹ Stellvertretend Mo. 24.3851 Benjamin Mühlemann (Fn. 36).

⁴⁰ Ständerat, Wintersession 2024 (Siebte Sitzung), 11.12.24, AB 2024 (provisorischer Text), <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=66452> (besucht am 30. Dezember 2024).

Rechte wiederherzustellen.⁴¹ Gleichzeitig soll die «Hürde zur inhaltlichen Willensäußerung (...) weder gesenkt noch erhöht werden» und «der Charakter des bewährten politischen Instruments möglichst keine Änderungen erfahren».⁴² Damit sind die zentralen, hohen Anforderungen an die allfällige Einführung von E-Collecting bereits formuliert: Vertrauen und Sicherheit müssen gewährleistet sein, und die politischen Rechte sollen in ihrer Substanz nicht verändert werden. Doch gerade Letzteres lässt sich zwar postulieren, setzt aber weiterhin eine detaillierte Analyse nicht nur der tatsächlichen Nutzung der Volksrechte, sondern auch deren (verfassungs-)rechtlichen Normierung voraus.

[14] Die neusten Entwicklungen mögen also die prinzipielle Akzeptanz von E-Collecting erhöht haben, die grundlegenden Herausforderungen bleiben jedoch dieselben. Dies soll der vorliegende Beitrag zumindest in rechtlicher Hinsicht verdeutlichen.

2. Verfassungsrechtliche Einordnung des E-Collecting

2.1. Terminologie

[15] Vorweg kurz zur einschlägigen Terminologie, die nicht immer einheitlich verwendet wird: Grundsätzlich bezieht sich der Begriff E-Collecting auf das Sammeln von Unterstützungsbekundungen für Initiativen und Referenden in *elektronischer* Form.⁴³ Dabei lassen sich vier elementare Teilaspekte unterscheiden, die *de lege lata* alle papierbasiert durchgeführt werden:⁴⁴ (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.⁴⁵ Ob *sämtliche* dieser Abläufe elektronisch erfolgen müssen, damit es sich um E-Collecting handelt, kann hier offen bleiben.⁴⁶ 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 kommen gerade für Initiativkomitees und Behörden aber erst bei einer Digitalisierung der weiteren «Verarbeitungsschritte» der elektronischen Unterstützungsbekundungen wirklich zum Tragen. Wir stellen daher eine ganzheitlichere Betrachtung der Prozesse und somit

⁴¹ Bspw. Ip. 24.3829 Pascal Broulis (Fn. 36); Mo. 24.3905 Matthias Michel (Fn. 36).

⁴² Mo. 24.3851 Benjamin Mühlemann (Fn. 36).

⁴³ BARBARA PERRIARD, Das Stimmvolk hat das letzte Wort, LeGes 23 (2012) 2, 157; BRAUN BINDER (Fn. 35), 539; GLASER (Fn. 33), 290 (m.w.H.); GFELLER et al. (Fn. 34), Rz. 6 ff.; SCALCO/RAUSCHENBACH (Fn. 31), 136.

⁴⁴ Vgl. Art. 60a-62 BPR; vgl. auch SCALCO/RAUSCHENBACH (Fn. 31), 124 ff.

⁴⁵ Schweizerischer Bundesrat (Fn. 21), 22.

⁴⁶ Für eine ganzheitliche Betrachtung BRAUN BINDER (Fn. 35), *passim*; WOLF LINDER, Zur Ambivalenz der Digitalisierung direkter Demokratie, in: Hans-Peter Schaub, Marc Bühlmann (Hrsg.), Direkte Demokratie in der Schweiz: Neue Erkenntnisse aus der Abstimmungsforschung, Zürich 2022, 69 ff., 74, hingegen erachtet auch elektronische Plattformen, bei denen die Unterschriftenbögen ausgedruckt und verschickt werden müssen, als eine Form von E-Collecting.

eine Definition von E-Collecting ins Zentrum, die auch die zumindest teilweise Weiterbearbeitung der eingegangenen Unterstützungsbekundungen in elektronischer Form vorsieht.⁴⁷

2.2. Kompetenzfragen

2.2.1. Verfassungsrechtliche und gesetzliche Zuständigkeitsordnung

[16] Mit der Bundesverfassung von 1999 wurde die Kompetenz zur Normierung eidgenössischer Wahlen und Abstimmungen konzise und auf Verfassungsebene festgelegt: Gemäss Art. 39 Abs. 1 BV regelt der Bund die Ausübung der politischen Rechte in eidgenössischen Angelegenheiten, während die Kantone für kantonale und kommunale Angelegenheiten zuständig sind.⁴⁸ Gestützt auf die dort statuierte ausschliessliche Bundeskompetenz regeln BPR und VPR⁴⁹ 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.⁵⁰ Kantonales Recht gilt zudem subsidiär, wenn das BPR und die anderen Ausführungserlasse des Bundes keine Bestimmungen enthalten.⁵¹ Das kantonale Ausführungsrecht ist genehmigungsbedürftig (Art. 91 Abs. 2 BPR). 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.

[17] Auf Kantons- und Gemeindeebene können die Kantone hingegen selbständige Vorschriften zur elektronischen Unterschriftensammlung erlassen, solange die bundesrechtlichen Vorgaben eingehalten werden.⁵² Diese Funktion der Kantone als «Laboratorien» im Bundesstaat ist gerade bei der elektronischen Unterschriftensammlung besonders relevant:⁵³ Es wird immer wieder betont, dass vor einer bundesweiten Einführung von E-Collecting Erfahrungen auf kantonaler Ebene gesammelt werden sollen.⁵⁴ Bei kantonalem E-Collecting für *eidgenössische* Volksbegehren würde es sich mithin auch um einen geographisch begrenzten Versuchsbetrieb handeln,⁵⁵ der gemäss Art. 27q VPR von Kantonen beantragt und vom Bundesrat u.U. genehmigt werden könnte.

⁴⁷ So auch Schweizerischer Bundesrat, Stellungnahme zu Mo. 18.3062 Franz Grüter, Stärkung der Volksrechte. Unterschriftensammlung für Initiativen und Referenden im Internet: «Nach Ansicht des Bundesrates greift es zu kurz, E-Collecting als Digitalisierung der bisher handschriftlichen Unterschriften zu verstehen.»

⁴⁸ Anders noch Art. 63 aBV 1848 mit partiellem Verweis auf kantonales Recht. Unter der aBV 1874 waren die entsprechenden Vorgaben über mehrere Bestimmungen verteilt: WALTHER BURCKHARDT, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Aufl., Bern 1931, 648.

⁴⁹ Verordnung über die politischen Rechte (VPR) vom 24. Mai 1978, SR 161.11.

⁵⁰ Art. 8 BPR.

⁵¹ Art. 83 BPR.

⁵² Vgl. SGK BV-KLEY (Fn. 14), Art. 39 Rz. 6.

⁵³ Klassisch die Formulierung in *New State Ice Co. v. Liebmann*, 285 U.S. 262 (1932) (Brandeis J., *dissenting*).

⁵⁴ S. z.B. Schweizerischer Bundesrat (Fn. 22), 23; «Pilotversuche zwecks Einführung von E-Collecting im Kanton Bern» (Motion Christoph Patrick Zimmerli/Stefan Costa/Peter Bohnenblust), 9. Juni 2021, 2021.RRGR.200; «Ermöglichung von elektronischen Unterschriftensammlungen (E-Collecting) für Volksbegehren auf kantonaler und kommunaler Ebene» (Motion Tabea Zimmermann Gibson/Luzian Franzini/Anastas Odermatt), 23. August 2021, Vorlage Nr. 3284.1.

⁵⁵ Dazu unten, Abschnitt 3.2.1.

Seit der Einführung des Artikels im Jahr 2003 wurde von dieser Möglichkeit noch kein Gebrauch gemacht.⁵⁶

[18] Seit 2018 gibt es in verschiedenen Kantonen aber parlamentarische Vorstösse, die sich mit der Einführung von E-Collecting im Rahmen *kantonalen und kommunalen* Volksbegehren befassen. Am weitesten fortgeschritten ist die Einführung von E-Collecting in den Kantonen St. Gallen und Schaffhausen. Nachdem in St. Gallen u.a. die Ablehnung des E-ID-Gesetzes im Bund für Verzögerungen gesorgt hatte,⁵⁷ sollen in der ersten Hälfte des Jahres 2025 Pilotversuche mit E-Collecting auf kantonalen Ebene starten.⁵⁸ Aktuell werden parallel die Gesetzgebungsarbeiten zur Schaffung der notwendigen rechtlichen Grundlagen zur Einführung von E-Collecting⁵⁹ und die technische Umsetzung der E-Collecting-Plattform vorangetrieben. Im Kanton Schaffhausen sind die technischen Voraussetzungen bereits länger gegeben. Die Schaffung der gesetzlichen Grundlagen läuft aufgrund einer Volksmotion,⁶⁰ bis Ende 2023 will der Regierungsrat dem Parlament eine Orientierungsvorlage unterbreiten.⁶¹

[19] In den Kantonen Zürich,⁶² Basel-Landschaft und Bern wurden 2021 entsprechende Vorstösse gutgeheissen.⁶³ Die Umsetzung der Vorstösse in Zürich und Bern läuft noch.⁶⁴ Im Kanton Basel-Stadt fehlt, trotz gesetzlicher Grundlage⁶⁵ und wohl grundsätzlicher Unterstützung in der Bevölkerung,⁶⁶ eine tatsächliche Umsetzung von E-Collecting. Eine betreffende Motion wurde

⁵⁶ Diesem Umstand trug die BPR/VPR-Revision von 2014 Rechnung, indem der Wortlaut von Art. 27q VPR leicht verändert wurde; vgl. AS 2013 5370. Zu den gesetzlichen Grundlagen für einen geographisch begrenzten Versuchsbetrieb siehe unten, Abschnitt 3.1.

⁵⁷ 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 (besucht am 13. Dezember 2024).

⁵⁸ https://www.sg.ch/news/sgch_allgemein/2023/06/kanton-sucht-anbieter-fuer-e-collecting-plattform.html (besucht am 13. Dezember 2024).

⁵⁹ Basierend auf «Einführung von E-Collecting im Kanton St.Gallen» (Motion Louis Nesslau/Sascha Schmid), 4. September 2018, 42.18.14.

⁶⁰ «Mehr Demokratie für Schaffhausen – einfach und sicher: Volksbegehren auch elektronisch unterschreiben (E-Collecting)» (Motion Sandro Scalco/Claudio Kuster), 1. Juli 2020, Nr. 2020/1.

⁶¹ Bericht und Antrag des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen an den Kantonsrat betreffend Bereinigung der Sammlung der Motionen und Postulate vom 14. Februar 2023, <https://sh.ch/CMS/get/file/8c35cafa-a897-422e-a8d1-ae7b349aaefd> (besucht am 13. Dezember 2024).

⁶² Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich: «Einführung e-Collecting, elektronische Unterschriftensammlung für Initiativen und Referenden im Internet oder auf mobilen Endgeräten» (341. Motion Andrew Katumba/Rafael Steiner/Jörg Mäder), 10. April 2019, KR-Nr. 5/2019.

⁶³ «Einführung eines E-Collecting-Systems auf kantonalen Ebene» (Postulat Saskia Schenker, FDP-Fraktion), 20. Mai 2021, 2021/334; Motion Zimmerli et al. (Fn. 54).

⁶⁴ Regierungsrat (BE), Berichterstattung Parlamentarische Vorstösse und Planungserklärungen 2022: Bericht an den Grossen Rat zum Stand der Umsetzung überwiesener Motionen und Postulate sowie Planungserklärungen, 11. Januar 2023, 2022.STA.4172023.

⁶⁵ § 5a und § 34 Gesetz betreffend Initiative und Referendum (IRG) vom 16. Januar 1991 (SG/BS 131.100) (in Kraft seit dem 1. Januar 2021).

⁶⁶ Gemäss 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, befürworten 59% der Bevölkerung E-Collecting.

2021 nicht überwiesen.⁶⁷ Auch in den Kantonen Zug⁶⁸ und Obwalden⁶⁹ wurden Vorstösse bzgl. E-Collecting im Jahr 2022 abgelehnt.

2.2.2. Föderalistische Implikationen

[20] 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 bundesstaatlicher 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.⁷⁰ 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.⁷¹ Dies setzte dann (analog zur Volksinitiative) auch eine *Registrierungspflicht* für Referendumsbestrebungen bei der Bundeskanzlei voraus.⁷²

[21] 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.⁷³ 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.

⁶⁷ «Einführung eines e-Collecting (elektronische Unterschriftensammlung) für Initiativen und Referenden im Internet oder auf mobilen Endgeräten als zusätzliche Variante zur Sammlung mittels Unterschriftsbögen» (Motion Olivier Battaglia), Grosser Rat BS, 2. Juni 2021, 21.5426.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ «Postulat betreffend digitaler Möglichkeiten zur politischen Partizipation, insbesondere im Bereich des «e-collecting»» (Postulat Josef Allenbach), Kantonsrat OW, 2. Dezember 2021, Nr. 53.21.022.

⁷⁰ Schweizerischer Bundesrat (Fn. 2), 656.

⁷¹ 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 (besucht am 13. Dezember 2024)], während das Pendant für laufende Referendumsanstrengungen (Art. 60a BPR) potenziell unvollständig ist (s. https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/rf/ref_1_3_2_1.html [besucht am 13. Dezember 2024]).

⁷² Vgl. Art. 69 BPR.

⁷³ Vgl. allg. zu den Parteistrukturen ADRIAN VATTER, *Das politische System der Schweiz*, 3. Aufl., Baden-Baden 2018, 136 f.

2.3. Verfassungsmässigkeit in Bezug auf prozedural-institutionelle Vorgaben

[22] Die in Art. 39 BV geregelte Kompetenz zur Normgebung enthält keine Vorgaben zur prozeduralen Ausgestaltung der politischen Rechte.⁷⁴ 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.

2.3.1. Modalitäten der Unterstützungsbekundung

[23] Zu dieser Form äussert sich die Verfassung *prima facie* nicht: Auf welche Art und Weise die Stimmberechtigten ihr Vorhaben manifestieren müssen, wird nicht spezifiziert; die Verfassung statuiert lediglich, dass Stimmberechtigte eine Partial- oder Totalrevision bzw. ein Referendum «verlangen» können.⁷⁵

[24] Die umgangssprachliche Bezugnahme auf die «Unterschriftensammlung» findet also im Verfassungstext nur eine beschränkte Grundlage.⁷⁶ 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.⁷⁷ 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 bereits Art. 113 aBV 1848 nur, dass «fünftausend stimmberechtigte Schweizerbürger die Revision der Bundesverfassung *verlangen*» können.⁷⁸ Weder waren die Formerfordernisse für eine Initiative auf Totalrevision während der Verfassungsberatungen thematisiert worden,⁷⁹ noch erfolgte im Anschluss eine gesetzliche Regelung.⁸⁰ Wie die einschlägige zeitgenössische Literatur zeigt, wurde aber als selbstverständlich vorausgesetzt, dass das Begehren mittels beglaubigter Unterschriften

⁷⁴ SGK BV-KLEY (Fn. 14), Art. 39 Rz. 3.

⁷⁵ Art. 139 Abs. 1 und Art. 141 Abs. 1 BV.

⁷⁶ Die Regelung auf Gesetzesstufe hingegen ist auf handschriftlich ausgefüllte Unterschriftenbögen ausgerichtet: Art. 61 BPR. Ziel des Handschriftlichkeitserfordernisses ist dabei nicht in erster Linie die «effektive Echtheitskontrolle», sondern ein verstärktes Unrechtsbewusstsein unzulässigen Unterzeichnens: 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»); vgl. dazu auch BRAUN BINDER (Fn. 35), 554.

⁷⁷ Vgl. die in der helvetischen Verfassung vorgesehenen *assemblées primaires*: Constitution de la République helvétique du 12 avril, in: Hans Nabholz/Paul Kläui (Hrsg.), Quellenbuch zur Verfassungsgeschichte der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Kantone von den Anfängen bis zur Gegenwart, Aarau 1798, Art. 22, 28, 32 und 107.

⁷⁸ BURCKHARDT (Fn. 48), 809.

⁷⁹ 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, 142 («auf dem Wege der Petition»).

⁸⁰ 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, BBl 1872 II 753, 762.

zu stellen wäre,⁸¹ entsprechend der vorherrschende Regelung auf kantonaler Ebene.⁸² Erst 1867 wurde auf Bundesebene gesetzlich festgeschrieben, dass die Verfassungsrevision mittels Unterschrift verlangt werden musste, die von der Wohnortsgemeinde zu beglaubigen war.⁸³

[25] Mit der Verfassung von 1874 konnten neu 30'000 Stimmbürger auch ein Gesetzesreferendum «verlangen».⁸⁴ Hier liess die gesetzliche Spezifizierung der formalen Vorgaben nicht mehr fast zwei Jahrzehnte auf sich warten, sondern galt nun sogar als dringliche Aufgabe.⁸⁵ 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.⁸⁶

[26] 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.»⁸⁷ Entsprechend schrieb das Gesetz vor, dass, wer ein Referendumsverlangen unterstützen wollte, «dasselbe eigenhändig zu unterzeichnen» hatte.⁸⁸ Dieser Aspekt wird in der heutigen Diskussion übersehen, wenn formelle Aspekte der Unterstützungsbekundungen reduziert werden auf die Identifikation der Unterstützenden.⁸⁹

[27] 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».⁹⁰ Dabei war nun schon vorweg selbstverständlich, dass ein entsprechendes Begehren handschriftlich zu unterzeichnen wäre,⁹¹ wie im Anschluss auch die gesetzliche Umsetzung vorschrieb.⁹²

⁸¹ JOHANN JAKOB BLUMER, Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechtes, Schaffhausen 1863, Bd. 2, 110 f.

⁸² Schweizerischer Bundesrat (Fn. 7), 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).

⁸³ Art. 2 Bundesgesetz betreffend die Begehren für Revision der BV vom 5. Dezember 1867, AS (A.F.) 9 205.

⁸⁴ Art. 89 Abs. 2 aBV 1874, s. oben, bei Fn. 16.

⁸⁵ Schweizerischer Bundesrat, Botschaft an die hohe Bundesversammlung, betreffend die Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse, 29. Mai 1874, BBl 1874 I 1001, 1001.

⁸⁶ Schweizerischer Bundesrat (Fn. 85), 1004 f.

⁸⁷ Schweizerischer Bundesrat (Fn. 85), 1005.

⁸⁸ Bundesgesetz betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse vom 17. Juni 1874, AS (N.F.) I 116 (Switzerland), Art. 4 und Art. 5 Abs. 2.

⁸⁹ So Schweizerischer Bundesrat, Bericht über die Pilotprojekte zum Vote électronique, 31. Mai 2006, BBl 2006 5459, 5465.

⁹⁰ Art. 121 Abs. 2 und 3 BV 1874.

⁹¹ 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.

⁹² 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.

[28] Mit der «Nachführung» der BV von 1999 schliesslich wurden zwar einige einschlägige Bestimmungen zu den demokratischen Instrumenten neu auf Verfassungsstufe geregelt.⁹³ Art. 138 f. und Art. 141 BV legen aber weiterhin nicht fest, auf welche *Art und Weise* Initiative und Referendum «verlangt» werden müssen. Immerhin findet sich in Art. 136 Abs. 2 BV nun erstmals auf Verfassungsstufe ein expliziter Verweis auf die *Unterzeichnung* von Initiativen und Referenden.⁹⁴ Doch bezweckt Art. 136 BV wohl nur, die Ausübung der Volksrechte zu garantieren, und schreibt nicht das entsprechende Vorgehen vor. Immerhin bestätigt er, dass der Verfassungsgeber bei der Unterstützung von Initiativen und Referenden selbstverständlich von der Unterschriftenform ausgeht.⁹⁵ Zugleich gibt es keinerlei Hinweise, dass der Unterschriftenbegriff hier in einem weiten Sinne verwendet würde; er bezieht sich gemäss üblichem Sprachgebrauch einzig auf das händische Unterzeichnen eines Unterschriftenbogens.

[29] 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 durch einfache Gesetzgebung eingeführt werden.⁹⁶ Negativ folgt daraus für die rechtliche Regelung von E-Collecting zumindest, 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, sondern für Unterstützungsbekundungen erhalten bleiben *muss*.⁹⁷

[30] Aber *verbietet* 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. Würde die elektronische Unterschriftensammlung als Veränderung der Substanz von Initiative und Referendum und ihrer Funktion im politischen Prozess verstanden, 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 blosse Änderung des Mediums bzw. als Ergänzung des physischen Prozesses um einen digitalen Aspekt; eine solche Änderung wirkte sich nicht auf die Substanz des Rechts aus, also nicht auf dessen Gewicht oder auf seine Rolle im staatspolitischen und verfassungsrechtlichen Gefüge. Dann läge kein neues politisches Recht vor, und auch die bisher in

⁹³ Dazu unten, Abschnitt 2.3.2 und 2.3.3.

⁹⁴ Art. 136 Abs. 2 BV: «Die Stimmberechtigten] können [...] Volksinitiativen und Referenden in Bundesangelegenheiten ergreifen und unterzeichnen.»

⁹⁵ Vgl. SGK BV-KLEY (Fn. 14), Art. 136 Rz. 19, zum «informativischen Charakter» der Bestimmung.

⁹⁶ SGK BV-KLEY (Fn. 14), Art. 136 Rz. 20.

⁹⁷ 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.

Art. 136 BV garantierten Rechte würden nicht in einem Masse verändert, das eine Anpassung dieser Bestimmung rechtfertigte.

2.3.2. Frist

[31] Neben der Modalität der Unterschriftensammlung wurde bei der Normierung der Volksbegehren auch regelmässig auf die dafür eingeräumte Frist als wichtiges Regulativ verwiesen. *Ab initio* wurde dabei die Sammelfrist in Verbindung gesetzt zur Auswirkung der Initiative auf den politischen Diskurs und das Funktionieren des Staats. So meinte der Bundesrat schon 1866, der gewählte Zeitraum dürfe 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». ⁹⁸ Die Regierung hielt sechs Monate für den «richtigen Zeitraum», doch entschied die Bundesversammlung schliesslich auf eine (laufende) Frist von zwölf Monaten. ⁹⁹

[32] Bei der Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums 1874 stellte der Bundesrat dann bereits einen unmittelbaren Nexus zwischen Sammelfrist und Modus der Unterschriftensammlung her. ¹⁰⁰ 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 [*sic*] 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. ¹⁰¹ Der bundesrätliche Vorschlag wurde von der Bundesversammlung übernommen, sodass ein Referendumsbegehren nun 90 Tagen nach der Veröffentlichung des fraglichen Gesetzes oder Bundesbeschlusses zu stellen war. ¹⁰²

[33] Schliesslich musste auch für die 1891 geschaffene Volksinitiative eine Sammelfrist bestimmt werden. Hier begnügte sich der Bundesrat zuerst mit dem Verweis auf eine spätere gesetzliche Regelung. ¹⁰³ 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

⁹⁸ Schweizerischer Bundesrat (Fn. 7), 208 f.

⁹⁹ Art. 3 Bundesgesetz betreffend die Begehren für Revision der BV 1867 (Fn. 83) (Bei der Ermittlung der erforderlichen Unterschriften kamen so «die Stimmen in Berechnung, welche in dem Zeitraume der unmittelbar vorausgegangenen zwölf Monate abgegeben» wurden).

¹⁰⁰ Schweizerischer Bundesrat (Fn. 85), 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, Fn. 87.

¹⁰¹ Schweizerischer Bundesrat (Fn. 85), 1004 f.

¹⁰² Art. 4 Bundesgesetz betreffend Volksabstimmung über Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse 1874 (Fn. 88).

¹⁰³ Schweizerischer Bundesrat (Fn. 91), 468.

Bundeskanzlei begonnen hätte.¹⁰⁴ Während aber die Bundesversammlung bei der Initiative auf Totalrevision den bundesrätlichen Vorschlag noch verdoppelt hatte,¹⁰⁵ halbierte sie ihn für die Teilrevisionsinitiative nun faktisch auf sechs Monate.¹⁰⁶

[34] Die Fristenfrage für Volksinitiativen wurde von der Revision der Unterstützungsquoren im Jahre 1977 zuerst nicht tangiert; der bundesrätliche Entwurf für das BPR hielt an der bisherigen, «laufenden» Sechsmonatsfrist fest.¹⁰⁷ Als im Parlament eine fixe Befristung gefordert wurde, geschah dies mit Verweis auf die überhandnehmende Zahl der Initiativen, welche drohten, «die Demokratie zu ersticken».¹⁰⁸ Ziel war also *nicht* eine Erleichterung des Sammelns; vielmehr sollten die Initiativkomitees zu Organisationsstrukturen angehalten werden, welche innerhalb von 180 Tagen die geforderten Unterschriften beizubringen vermochten.¹⁰⁹ Ständerat und Nationalrat einigten sich schliesslich auf eine deutlich längere Frist von 18 Monaten. Das dagegen mit dem Argument ergriffene Referendum, die Volksrechte kleiner Gruppierungen würden so zu sehr eingeschränkt, blieb erfolglos.¹¹⁰

[35] Nach 1977 wurde primär eine weitere Anpassung der Quoren diskutiert.¹¹¹ Erst mit dem Scheitern einer umfassenden Volksrechtsreform im Zuge der Verfassungsnachführung rückte auch die Befristung wieder in den Vordergrund. So schlug 1999 die Verfassungskommission des Ständerates mit einer Parlamentarischen Initiative zur «Beseitigung von Mängeln der Volksrechte» eine Verkürzung der Sammelfrist für Volksinitiativen auf zwölf Monate vor.¹¹² 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.¹¹³ 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.¹¹⁴ Art. 138 Abs. 1 und 139 Abs. 1 BV wurden mit Verfassungsrevision auf den 1. August 2003 entsprechend ergänzt.¹¹⁵

[36] Bei dieser Gelegenheit wurde auch die Referendumsfrist in der Verfassung festgeschrieben.¹¹⁶ Diese Frist war bereits 1996 durch Revision des BPR von 90 auf 100 Tage erhöht worden.

¹⁰⁴ 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.

¹⁰⁵ Oben, Fn. 99.

¹⁰⁶ Art. 5 Abs. 2 Ziff. 1 Bundesgesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der Bundesverfassung 1892, AS. 12, 885. Massgeblich war die Zahl der innerhalb von sechs Monaten vor Einreichung 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.

¹⁰⁷ Schweizerischer Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu einem Bundesgesetz über die politischen Rechte, 28. April 1975, BBl 1975 I 1317, 1380.

¹⁰⁸ Mo. 75.361 Tilo Frey, Volksinitiativen. Frist für die Unterschriftensammlung.

¹⁰⁹ AB 1975 IV S 1427. Die Fristsetzung sollte zugleich die geplante Erhöhung des Quorums unnötig machen.

¹¹⁰ Schweizerischer Bundesrat, Bundesratsbeschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 4. Dezember 1977, 31. Januar 1978, BBl 1978 I 324, 325. Für die gegnerischen Argumente s. CLAUDIUS ALDER, Volksrechte nur noch für die Grossen?, Neue Zürcher Zeitung vom 29. November 1977, 33.

¹¹¹ Unten, Abschnitt 2.3.3.

¹¹² Pa. Iv. 99.436 Staatspolitische Kommission des Ständerates, Beseitigung von Mängeln der Volksrechte.

¹¹³ Votum Hansheiri Inderkum, AB 2001 S 482, 388.

¹¹⁴ Votum Toni Dettling, AB 2001 S 482, 482.

¹¹⁵ Bundesbeschluss über die Änderung der Volksrechte vom 4. Oktober 2002, AS 2003 1949.

¹¹⁶ Art. 141 Abs. 1 BV in der Fassung vom 4. Oktober 2002.

Grund für die Revision war zwar auch ein «punktuell enormes, nicht voraussehbares Anwachsen des Gebrauchs politischer Rechte ... auch bei Referenden, Volksinitiativen und Volksabstimmungen». ¹¹⁷ 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. ¹¹⁸

[37] Seither wurde verschiedentlich (und bisher vergeblich) die Forderung erhoben, zwischen der eigentlichen Sammelfrist und der Frist für die Ausstellung der Stimmrechtsbescheinigungen zu unterscheiden und die Verantwortung für die Einhaltung der letzteren den Behörden zu überbinden. ¹¹⁹ Während der Corona-Epidemie galt aber eine solche Regelung vorübergehenderweise und resultierte in einer faktischen Verlängerung der Sammelfrist. ¹²⁰ Ein Rückgriff auf genuin elektronische Sammelkanäle oder eine Digitalisierung des Bescheinigungsprozesses wurde aber auch in dieser Situation nicht in Betracht gezogen.

[38] Dass E-Collecting 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 gesetzten Fristen zunehmend als wichtige Stellschrauben für den Gebrauch und die Wirkung von Initiative und Referendum verstanden.

2.3.3. Quorum

[39] Im Gegensatz zur Sammelfrist wurde das Sammelquorum schon immer als so wichtig verstanden, dass es auf Verfassungsstufe zu regeln war. Im Rahmen der Volksrechte erfüllt das Quorum verschiedene Funktionen. So bestimmt es zum einen absolut die Grösse, die eine durch ein spezifisches gemeinsames Anliegen definierte Gruppe erreichen muss, damit dieses Anliegen dem gesamten Elektorat unterbreitet wird. ¹²¹ 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 potenziell doppelter Natur: Da die Erfüllung eines hohen Quorums zumindest ein Teilindiz für die Erfolgsaussichten an der Urne ist, verhindert eine geforderte Mindestzahl an Unterschriften, 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

¹¹⁷ Schweizerischer Bundesrat (Fn. 76), 447.

¹¹⁸ Schweizerischer Bundesrat (Fn. 76), 491.

¹¹⁹ So etwa Mo. 12.4260 Luzi Stamm, Stärkung der Volksrechte. Grund dafür war eine Häufung teilweise knapp nicht zustande gekommener Referenden: Bundesrat, Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, 29. November 2013, BBl 2013 9217, 9234.

¹²⁰ 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.

¹²¹ BRAUN BINDER (Fn. 34), 8.

zum Zuge kommt; bei seiner Festlegung spielt deshalb auch die Furcht, dass dieses Element überhandnehmen könnte, eine wichtige Rolle.

[40] Dass man mit der Ermöglichung des Referendums «in der Gesetzgebung etwas langsamer vorwärts kommen» würde,¹²² wurde 1874 bewusst in Kauf genommen – wobei der Bundesrat die Hürde ursprünglich höher ansetzen wollte.¹²³ Bei der Einführung der Volksinitiative auf Partialrevision betonte die Regierung dann, dass bei der Festsetzung der erforderlichen Unterstützungszahl «nicht zu hoch, aber auch nicht zu tief gegriffen werden» dürfe¹²⁴ – schon hier bestand also die Vorstellung einer (in ihrer Wirkung) «richtigen» Zahl von notwendigen Unterschriften. Mit 50'000 wurde diese Zahl schliesslich absichtlich niedrig angesetzt; das anteilmässige Quorum von 7.56% der Stimmbevölkerung lag so tiefer als in allen Kantonen, mit Ausnahme des Kantons Zürich.¹²⁵

[41] Im Laufe der Zeit nahm aufgrund demographischer und politischer Entwicklungen aber die Effektivität der Regulierungsfunktion der Quoren ab. 1975 sah der Bundesrat die Funktionsfähigkeit des Staatsapparats durch «die bisher unbekannte Häufung von Volksinitiativen» essenziell 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.»¹²⁶ Diese düstere Prognose unterlegte der Bundesrat mit Angaben zur quantitativen Zunahme von Initiativen in den vorangehenden Jahren.¹²⁷ 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.¹²⁸ Umgesetzt wurde dieser Vorschlag unverändert für die Initiative, während das Quorum für das Referendum auf 50'000 erhöht wurde.¹²⁹

[42] Diese Erhöhung war faktisch natürlich eng verknüpft mit der 1971 erfolgten Einführung des Frauenstimmrechts, aber diese war nicht (oder zumindest nicht exklusiv) kausal dafür verantwortlich.¹³⁰ Vor allem wurde im Zusammenhang mit dem Frauenstimmrecht nicht primär die «rein quantitative Erhöhung der Stimmberechtigten» betont, sondern deren stärkere Konzentration,¹³¹ durch die sich «der für eine Unterschriftensammlung zu erwartende Aufwand verringert» habe.¹³² Hier befinden wir uns eigentlich im Bereich der *Modalitäten* der Unterschriftensamm-

¹²² Schweizerische Bundesversammlung, Bulletin der Verhandlungen der schweizerischen Bundesversammlung über die Revision der Bundesverfassung November und Dezember 1871, Bern 1871, 9 (Rudolf Brunner).

¹²³ Nämlich bei 50'000 statt 30'000 Unterschriften: Schweizerischer Bundesrat, Botschaft des Bundesrates an die hohe Bundesversammlung, betreffend die Revision der Bundesverfassung, 17. Juni 1870, BBl 1870 II 665, 701.

¹²⁴ Schweizerischer Bundesrat (Fn. 91), 462.

¹²⁵ Schweizerischer Bundesrat (Fn. 91), 463.

¹²⁶ Schweizerischer Bundesrat (Fn. 8), 134.

¹²⁷ Schweizerischer Bundesrat (Fn. 8), 137.

¹²⁸ Schweizerischer Bundesrat (Fn. 8), 137 und 146.

¹²⁹ Bundesbeschluss über die Erhöhung der Unterschriftenzahl für das Referendum (Art. 89 und 89^{bis} BV), 25. März 1977, AS 1977 2228.

¹³⁰ So hatten die Räte beim ersten Versuch, das Frauenstimmrecht auf eidgenössischer Ebene einzuführen, eine Kopplung von Stimmrechtserweiterung und Quorum explizit abgelehnt, s. Schweizerischer Bundesrat (Fn. 8), 131. Vielmehr wurde eine generelle «Krise» der Volksrechte und insbes. der Volksinitiative und eine zunehmende Zweckentfremdung konstatiert: Schweizerischer Bundesrat (Fn. 8), 131 f.

¹³¹ Schweizerischer Bundesrat (Fn. 8), 138 (Hinweis auf die «Vermehrung der Stimmberechtigten pro Haushalt»).

¹³² Schweizerischer Bundesrat (Fn. 8), 138.

lung, 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 nun immer öfter erfolgreich eine Referendums- oder Initiativabstimmung auslösen.¹³³

[43] 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. Dies geschah mit Verweis auf die in den Jahren zuvor tatsächlich erheblich zunehmenden Initiativbegehren und auf die daraus extrapolierte weitere Entwicklung.¹³⁴ 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.

[44] Die Effektivität dieser Massnahme bleibt auch aus zeitlicher Distanz schwer abzuschätzen: Zwar flachte sich der prognostizierte Anstieg bis Ende des Dezenniums noch leicht ab,¹³⁵ bereits das folgende Jahrzehnt brachte aber neue Höchstzahlen bei den Initiativbegehren.¹³⁶ 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».¹³⁷ Auch hier lässt sich ein klarer Erfolg dieser Absicht empirisch nicht belegen.¹³⁸

[45] Der mangelhaft belegte Nexus zwischen Quorum und Zahl der Volksbegehren kam auch anlässlich der Verfassungsrevision von 1999 im Rahmen der geplanten Reform der Volksrechte zur Sprache und trug dazu bei, dass die (bereits redimensionierten) Erhöhungsvorschläge des Bundesrats in den Räten scheiterten.¹³⁹ Dabei hatte sich der Gebrauch der Volksrechte seit der letzten Reform von 1977 durchaus noch intensiviert.¹⁴⁰ 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. Denn langfristige demographische Veränderungen führten bisher nie zu einer Anpassung der Quoren, obwohl der

¹³³ Schweizerischer Bundesrat (Fn. 8), 138 f.

¹³⁴ Schweizerischer Bundesrat (Fn. 8), 137 (mit einer prognostizierten Zahl von 46 Initiativen für den Zeitraum von 1971–1980).

¹³⁵ 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> (besucht am 13. Dezember 2024).

¹³⁶ Vgl. die Auflistung bei BRAUN BINDER (Fn. 34), 14, Abb. I.

¹³⁷ Schweizerischer Bundesrat (Fn. 8), 142.

¹³⁸ Vgl. dazu die Angaben unter https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/rf/ref_2_2_3_1.html (besucht am 13. Dezember 2024), deren Auswertung uns von der Bundeskanzlei zur Verfügung gestellt wurde.

¹³⁹ AB 1999 N 1025.

¹⁴⁰ Vgl. oben, Fn. 136 und 138.

prozentuale Anteil des Elektorats, dessen Unterstützung für die erfolgreiche Lancierung einer Initiative bzw. eines Referendums erforderlich ist, kontinuierlich sinkt. Während 1848 noch über 10% der Stimmberechtigten eine Totalrevision der Verfassung verlangen mussten,¹⁴¹ genügten 1874 bereits 6.86%¹⁴² sowie 1891 (nun auch für eine Partialrevision) 7.6%.¹⁴³ 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,¹⁴⁴ 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%.¹⁴⁵

[46] Dies zeigt, dass auf eine Zunahme von Initiativen und Referenden nur ausnahmsweise und selektiv 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 umso schwieriger zu rechtfertigen, als dass die Kausalität zwischen Quorum und Frequenz von Volksbegehren weiterhin nicht klar belegt ist. Dies war einer der Gründe, weshalb nach dem Scheitern einer umfassenden Volksrechtsreform auch beim zweiten, weniger ambitionierten Reformprojekt 2001 erneut von einer Änderung der Quoren abgesehen wurde.¹⁴⁶ So kam etwa die Verfassungskommission des Ständerats nach einer «detaillierte[n] Analyse des statistischen Materials» zum Schluss, dass die Erhöhung der Unterschriftenzahl «im Hinblick auf die Verringerung der Anzahl Urnengänge nichts bring[e].»¹⁴⁷ 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.¹⁴⁸ Auf Bundesebene fehlen zwar umfassende entsprechende Untersuchungen; die starke Varianz von Initiativ- und Referendumsbegehren über die Zeit¹⁴⁹ legen aber zumindest den Umkehrschluss nahe, dass die Zahl dieser Begehren auch ohne eine Anpassung von Modalität, Frist und Quorum erheblich schwankt.

2.3.4. Fazit

[47] Was bedeuten diese Entwicklungen nun mit Blick auf die Einführung von E-Collecting? Eine grammatikalische Auslegung der einschlägigen Bestimmungen würde nahelegen, dass die Digitalisierung des Sammelprozesses *ohne* Verfassungsrevision möglich wäre¹⁵⁰ und einzig Anpas-

¹⁴¹ Schweizerischer Bundesrat, Erläuterungen zum Verfassungsentwurf 1995, Bern, 17. Juni 1995, 215.

¹⁴² 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.

¹⁴³ Schweizerischer Bundesrat (Fn. 8), 147.

¹⁴⁴ Schweizerischer Bundesrat (Fn. 141), 215.

¹⁴⁵ Vgl. Schweizerischer Bundesrat (Fn. 8), 130; Schweizerischer Bundesrat, Beschluss über das Ergebnis der Volksabstimmung vom 15. Mai 2022, BBl 2022 2010, 3.

¹⁴⁶ BERNHARD EHRENZELLER/ALDO LOMBARDI, in: Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, Zürich/St. Gallen 2002, Vorbemerkungen zu Art. 136–142 Rz. 9. s. dazu auch unten, Abschnitt 2.3.3.

¹⁴⁷ Ständerat, Parlamentarische Initiative Kommission-SR (96.091) (Fn. 113), 484.

¹⁴⁸ 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.

¹⁴⁹ Oben, Fn. 138.

¹⁵⁰ So explizit auch für die Bundesebene GFELLER et al. (Fn. 34), Rz. 40.

sungen auf Gesetzesstufe erforderte.¹⁵¹ Denn 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.¹⁵² 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.

[48] Aber auch wenn die grammatikalische Auslegung stets der erste Schritt der Verfassungsverinterpretation 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. Dabei versteht sich von selbst, dass eine in der Substanz seit Jahrzehnten kaum veränderte Verfassungsbestimmung nicht explizit auf 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, Technologien und Wertesysteme auch ohne explizite Anpassung zu absorbieren.

[49] Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass die Ausübung nicht nur des Initiativ- und Referendumsrechts, sondern der politischen Rechte im Allgemeinen in der Schweiz von grosser symbolischer Bedeutung ist. Wichtig ist nicht nur, *dass* diese Rechte ausgeübt werden, sondern auch, *wie* dies geschieht.¹⁵³ Diesen rituellen Aspekt – und die damit verbundene Formstarre¹⁵⁴ – 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 nur der bewaffnete Dienst für das Gemeinwesen.¹⁵⁵ 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.¹⁵⁶ Eine Ausweitung der Briefwahl scheiterte nach dem

¹⁵¹ Vgl. oben, Fn. 22 und 76 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. (Fn. 34), Rz. 42.

¹⁵² Entsprechend die Bezeichnung als rein «organisatorische Verfassungsvorbehalte», welche die Modalitäten der Ausübung des Initiativrechts (innerhalb der Leitlinien von Art. 34) dem Gesetzgeber überlassen: SGK BV-STEINMANN/BESSON (Fn. 14), Art. 34 Rz. 17.

¹⁵³ Für die historischen Bezüge siehe ROLF GRABER, *Demokratie und Revoltee: Die Entstehung der direkten Demokratie in der Schweiz*, Zürich 2017, 16 ff.

¹⁵⁴ 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.»

¹⁵⁵ Art. 4 Bundesgesetz betreffend die eidgenössischen Wahlen und Abstimmungen vom 19. Juli 1872, AS (A.F.) X 915.

¹⁵⁶ 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).

Zweiten Weltkrieg primär an Missbrauchsbedürfnissen;¹⁵⁷ 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» – und wir hätten «uns dann nur noch darüber zu wundern, dass wir nicht früher entdeckt haben, dass man die Demokratie auch billiger haben kann».¹⁵⁸ Die Möglichkeit der brieflichen Stimmabgabe wurde in der Folge nur sehr zögerlich erweitert.¹⁵⁹ Sie blieb auch 1976 bei der Verabschiedung des BPR die Ausnahme¹⁶⁰ und wurde erst 1994 der Stimmabgabe an der Urne gleichgestellt.¹⁶¹

[50] Diese Debatte spiegelt bereits Bedenken, wie sie heute auch mit Blick auf E-Voting und E-Collecting geäußert werden. Zugleich zeigt die umstrittene Einführung der Briefwahl, dass die *Art und Weise* der Ausübung politischer Rechte auch mit Blick auf deren Substanz als relevant betrachtet wurde. Es überrascht deshalb nicht, dass in der Schweiz auch die elektronische Stimmabgabe im Rahmen des *Vote électronique* nicht nur mit Blick auf die Sicherheit, sondern auch auf die politische Kultur immer wieder in Frage gestellt wird.¹⁶² 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 zwar leicht relativieren und als fortschrittsfeindlich delegitimieren. Die Analogie ist jedoch nur beschränkt tragfähig, denn zwischen dieser Sammeltätigkeit und der Wahl bzw. Abstimmung – und entsprechend auch zwischen E-Collecting und E-Voting – besteht eine grundlegende Differenz.

[51] Man mag monieren, dass das Privileg des Wählens und Abstimmens zu selbstverständlich wird, wenn die Stimmabgabe mit keinerlei Aufwand mehr verbunden ist.¹⁶³ 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.¹⁶⁴ Jede Massnahme, welche die Wahl- und Stimmbeteiligung erhöht, ist aus demokratischer Sicht prinzipiell zu begrüßen.

¹⁵⁷ NADJA BRAUN BINDER, *Stimmgeheimnis: Eine rechtsvergleichende und rechtshistorische Untersuchung unter Einbezug des geltenden Rechts*, Bern 2006, Rz. 416 ff.

¹⁵⁸ Nationalrat, *Stimmabgabe der Aufenthalter (Fortsetzung)*, 7. Juni 1948, *Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung*, AB 1948 II S 151 (Max Rohr).

¹⁵⁹ 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.

¹⁶⁰ Art. 5 BPR in der Fassung vom 17. Dezember 1976, AS 1978 688.

¹⁶¹ Art. 5 Abs. 4 BPR in der Fassung vom 18. März 1994, AS 1994 2414.

¹⁶² Vgl. etwa LINDER (Fn. 46), 76.

¹⁶³ Vgl. oben bei Fn. 158.

¹⁶⁴ 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. (Hrsg.), *Brennpunkt Demokratie: 10 Jahre Zentrum für Demokratie Aarau, Baden 2019*, 48 ff., 54.

[52] 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 Stimmen wird hingegen dadurch nicht beeinflusst – oder höchstens auf eine negative Weise, indem allzu viele Sachabstimmungen sich mutmasslich negativ auf die Stimmbeteiligung auswirken.¹⁶⁵ 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.

[53] Während Wahlen in festen Abständen stattfinden, hängt die Häufigkeit von Volksinitiativen und Referenden allein von der Zahl erfolgreicher Unterschriftensammlungen ab. Die Lancierung möglichst vieler Initiativen und Referenden – also eine hohe Frequenz – stärkt deshalb gerade nicht automatisch auch die Legitimation des politischen Prozesses, sondern kompromittiert potenziell 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. Das Ideal einer steten Besorgung der öffentlichen Angelegenheiten durch die Mitglieder der Polis selbst lässt sich im modernen Staat nicht verwirklichen.¹⁶⁶ Bereits eine Annäherung daran könnte bei der Komplexität öffentlicher Aufgaben im modernen Verwaltungsstaat mit deren effizienten Bewältigung konkurrieren.

[54] Die mit solchen Risiken verbundene Sorge, dass der Gebrauch der direktdemokratischen Instrumente auf ein «richtiges» Mass beschränkt werden muss, ist auf eidgenössischer Ebene früh erkennbar. Die historisch-teleologische Auslegung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen hat gezeigt, dass die rechtliche Normierung von Referendum und Initiative *auch* darauf zielt, ihre Zahl zu regulieren und so das Funktionieren des politischen Betriebs in seiner halbdirektdemokratischen Ausprägung sicherzustellen. Dabei wurde stets ein «richtiges» Mass an Partizipation angestrebt, 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.¹⁶⁷ Das Problem dabei ist jedoch, dass unklar bleibt, *ob* und *in welchem Masse* E-Collecting zu einer solchen Änderung führt.¹⁶⁸ Weder empirische Untersuchungen noch vergangene Erfahrungen können eindeutige Anhaltspunkte für allfällige längerfristig zu erwartenden Anpassungen in der Nutzung der direktdemokratischen Rechte und zugrundeliegender politischer Verhaltensweisen liefern.¹⁶⁹ 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 Befürch-

¹⁶⁵ Vgl. für dieses Argument einer aus Überstrapazierung resultierenden Stimmbastinenz schon Schweizerischer Bundesrat (Fn. 8), 104 und 142.

¹⁶⁶ Vgl. WALTER HALLER/ALFRED KÖLZ/THOMAS GÄCHTER, Allgemeines Staatsrecht, 6. Aufl., Zürich 2020, Rz 255 f.

¹⁶⁷ So dezidiert BISAZ/SERDÜLT (Fn. 34), 530 f.

¹⁶⁸ Oben, bei Fn. 146.

¹⁶⁹ MARC BÜHLMANN/HANS-PETER SCHAUB, Staatspolitische Auswirkungen von E-Collecting: Studie im Auftrag der Bundeskanzlei, Bern 2023, 14 f.

tungen konnten jedoch mit dem Verweis auf die seit längerem auf kantonaler Ebene gesammelten Erfahrungen entkräftet werden.¹⁷⁰ Mit Bezug auf E-Collecting fehlen kantonale Erfahrungen aber, weil dort bisher auf das Vorgehen des Bundes gewartet wurde – und *vice-versa*.¹⁷¹

[55] 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.¹⁷²

[56] 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 Vorkehrungen zur Einhaltung dieses Masses wurden stets nur selektiv ergriffen und ohne klare Indikation;¹⁷³ sie haben auch keineswegs zu einer konstanten Frequenz von Initiativen und Referenden geführt.¹⁷⁴ 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?

[57] 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 könnten. Verfassungen sind auch *living instruments* in dem Sinne, dass die konkreten Auswirkungen ihrer Bestimmungen nicht immer *ex ante* feststehen. Entsprechend liessen sich die vorgängige Änderungen von Quoren und Fristen als präventive Massnahme zumindest verfassungsrechtlich kaum begründen, insbesondere nicht in dem teilweise vorgeschlagenen Ausmass.¹⁷⁵

[58] Damit wollen wir die potenzielle Herausforderung, welche die elektronische Unterschriftensammlung für die halbdirekte Demokratie bedeutet, nicht verharmlosen: Tatsächlich sollte generell «das Zustandekommen von Volksinitiativen und Referenden ... nicht so stark erleichtert werden, dass es die ordentliche Rechtsetzung blockiert». ¹⁷⁶ *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.¹⁷⁷

¹⁷⁰ Schweizerischer Bundesrat (Fn. 91), 460.

¹⁷¹ Vgl. oben, Fn. 54.

¹⁷² Vgl. oben, bei Fn. 135.

¹⁷³ Vgl. oben, Abschnitt 2.3.3.

¹⁷⁴ Oben, Abschnitt 2.3.3.

¹⁷⁵ Vgl. etwa BRAUN BINDER (Fn. 157), 592 (mit einer Frist von 14 Tagen und einem Quorum von 20'000 – wobei aber Missbrauchsmöglichkeiten im Vordergrund stehen).

¹⁷⁶ Schweizerischer Bundesrat (Fn. 2), 647.

¹⁷⁷ Vgl. dazu jetzt BÜHLMANN/SCHAUB (Fn. 169), 48 ff., die weder bei Lancierung noch Zustandekommen von Referenden und Initiativen einen starken Anstieg erwarten.

[59] 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.¹⁷⁸ Das schliesst aber nicht aus, von den entsprechenden Auswirkungen einer Modalitätsänderung 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.¹⁷⁹ 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.

[60] 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. Doch bieten elektronische Plattformen inzwischen mehr als die blossе Möglichkeit, einen leeren Unterschriftenbogen vom Netz zu laden und auszudrucken, sondern vereinfachen zugleich das Ausfüllen und Einsenden dieses Bogens.¹⁸⁰ 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.

2.4. Verfassungsmässigkeit in Bezug auf materielle Vorgaben

[61] Auch wenn also die bestehenden verfassungsrechtlichen Vorgaben bezüglich Sammelmodalitäten, Fristen und Quoren die elektronische Unterschriftensammlung nicht ausschliessen, so muss diese 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.

2.4.1. Politische Rechte, freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe

[62] 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.¹⁸¹ Gerade im Kontext der Unterschriftensammlung ist den Behörden be-

¹⁷⁸ Oben, Abschnitt 2.3.1.

¹⁷⁹ SIMON LUECHINGER/MYRA ROSINGER/ALOIS STUTZER, *The Impact of Postal Voting on Participation*, 13 (2007) 168.

¹⁸⁰ LINDER (Fn. 46), 74; SCALCO/RAUSCHENBACH (Fn. 31), 128; BÜHLMANN/SCHAUB (Fn. 177), 37.

¹⁸¹ SGK BV-STEINMANN/BESSON (Fn. 14), Art. 34 Rz. 7, 12.

sondere Zurückhaltung auferlegt.¹⁸² 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.

[63] 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.¹⁸³ 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»,¹⁸⁴ 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.¹⁸⁵

[64] Aus der Wahl- und Abstimmungsfreiheit folgt aber auch das Verbot, die Ausübung politischer Rechte unnötig zu *erschweren*.¹⁸⁶ 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.¹⁸⁷

[65] Diese Skepsis setzt sich bis in die Gegenwart fort und beschlägt auch die Digitalisierung der Unterschriftensammlung. So lehnte die Kommissionsminderheit das dieser Untersuchung zugrundeliegende Postulat zum E-Collecting *auch* mit dem Argument ab, dass der Sammelprozess eine *handwerkliche* Angelegenheit bleiben müsse, welcher den direkten Kontakt mit dem Stimmvolk voraussetze.¹⁸⁸ 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.¹⁸⁹ Zugleich spiegelt sich hier ein idealisiertes Bild des Meinungsbildungsprozesses im Rahmen traditioneller Unterschriftensammlungen.

[66] 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 Digitalisie-

¹⁸² SGK BV-STEINMANN/BESSON (Fn. 14), Art. 34 Rz. 18, 20.

¹⁸³ SGK BV-STEINMANN/BESSON (Fn. 14), Art. 34 Rz. 5.

¹⁸⁴ Statt vieler: BGE 145 I 259 E. 4.3.

¹⁸⁵ SGK BV-STEINMANN/BESSON (Fn. 14), Art. 34 Rz. 22.

¹⁸⁶ In Analogie zum bedingten Anspruch auf die Nutzung öffentlichen Grundes zur Unterschriftensammlung (vgl. SGK BV-RECHSTEINER/ERRASS (Fn. 14), Art. 16 Rz. 53) könnte man von einem bedingten Anspruch auf eine praktikable Ausübung der politischen Rechte sprechen.

¹⁸⁷ So etwa Nationalrat (Fn. 158), 152 (Max Rohr).

¹⁸⁸ Po. 2.3607 Staatspolitische Kommission NR, Elektronisches Sammeln von Unterschriften für Initiativen und Referenden; Votum Jean-Luc Addor, AB 2001 N 1762: «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.»

¹⁸⁹ Vgl. oben, Abschnitt 2.3.1.

rung allein führt deshalb nicht notwendigerweise zu «Beschleunigungen der Abläufe», durch die dann die «Meinungsbildungsprozesse beeinträchtigt werden».¹⁹⁰

[67] Die zentrale Bedeutung der für den Willensbildungsprozess zur Verfügung stehenden Zeit wurde bereits 1866, 1872, 1890 und 1977 gleichermaßen betont.¹⁹¹ 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».¹⁹²

2.4.2. Stimmgeheimnis und Datenschutz

[68] 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.¹⁹³

[69] Das Recht auf eine geheime Stimmabgabe ist ebenfalls Teil der Wahl- und Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV).¹⁹⁴ Es gilt laut bundesgerichtlicher Rechtsprechung auch für die Unterzeichnung von Volksinitiativen und Referenden.¹⁹⁵ Konkretisiert ist das Stimmgeheimnis für die Unterstützung von Volksbegehren in Art. 64 Abs. 2 BPR und Art. 19 Abs. 6 VPR.

[70] Bei der Sammlung von Unterstützungsbekundungen kann das Stimmgeheimnis bloss in anderer, weniger absoluter Form gelten als bei Wahlen und Abstimmungen.¹⁹⁶ Komitee und Amtstellen erhalten Einsicht in die Unterschriftenlisten, da sie diese verarbeiten müssen. Das Stimmgeheimnis gilt daher nur für die darüber hinausgehende Einsicht oder Verwendung der Unterschriften durch diese oder andere Personen. Die Frage nach dem Stimmgeheimnis stellt sich daher beim E-Collecting *prima facie* mit weniger grosser Dringlichkeit als etwa bei der Einführung der Briefwahl¹⁹⁷ oder beim E-Voting¹⁹⁸.

[71] 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).

[72] Die Datenschutzbestimmungen gelten sowohl für den Staat als auch für Private (Art. 2 Abs. 1 Bst. a DSGVO), 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. 5 Bst. c Ziff. 1 DSGVO). Dieser besondere Schutz bringt erhöhte Anforderungen mit sich. Die Bear-

¹⁹⁰ Vgl. Schweizerischer Bundesrat (Fn. 2), 647.

¹⁹¹ Schweizerischer Bundesrat (Fn. 7), 208 f.; Schweizerischer Bundesrat (Fn. 85), 1004; Schweizerischer Bundesrat (Fn. 91), 465; Schweizerischer Bundesrat (Fn. 8), 137 f.

¹⁹² Vgl. Schweizerischer Bundesrat (Fn. 2), 659.

¹⁹³ Art. 13 BV sowie das Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) vom 25. September 2020, SR 235.1.

¹⁹⁴ Statt vieler: BGE 136 I 364 E. 2.1.

¹⁹⁵ BGE 98 Ib 289 E. 4h.

¹⁹⁶ GFELLER et al. (Fn. 34), Rz. 32; BISAZ/SERDÜLT (Fn. 34), 533.

¹⁹⁷ BÉNÉDICTE TORNAY, *La démocratie directe saisie par le juge*, Zürich 2008, 213.

¹⁹⁸ TORNAY (Fn. 197), 213 f.; RALPH DOLESCHAL/DAVID RUMER, Anspruch auf Wahrung des Stimmgeheimnisses im bundesgerichtlichen Verfahren, in: Andrea Good, Bettina Platipodis (Hrsg.), *Direkte Demokratie: Herausforderungen zwischen Politik und Recht*, Bern 2013, 83 ff., S. 86.

beitung besonders schützenswerter Personendaten bedarf einer Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn (Art. 34 Abs. 2 Bst. a DSG). Dies trifft auf die elektronische Bearbeitung ebenso zu wie auf Datenbearbeitung in physischer Form (Unterschriftenlisten).

[73] Auch ein E-Collecting-Verfahren muss das Stimmgeheimnis möglichst vollumfänglich wahren und den Datenschutz gegenüber Dritten sicherstellen. Verglichen mit der traditionellen Unterschriftensammlung wird bei E-Collecting die Rolle von Einzelpersonen bei der Sammlung und Weiterverarbeitung der Unterschriften minimiert. Das Abgeben von Unterstützungsbekundungen auf digitalem Weg erfolgt eigenständig durch die unterstützende Person, ohne Kontakt mit sammelnden Personen. Zusätzlich ermöglicht E-Collecting, die Verarbeitung von Unterstützungsbekundungen zu automatisieren, insbesondere die Zuführung der Unterstützungsbekundungen an die Amtsstelle und das Ausstellen der Stimmrechtsbescheinigungen auf elektronischem Wege. Dadurch haben weder Mitglieder des Initiativkomitees noch Mitarbeitende der Amtsstellen Einsicht in die einzelnen Unterstützungsbekundungen. Auf Ebene der einzelnen Unterstützungsbekundungen sind Stimmgeheimnis und Datenschutz beim E-Collecting daher deutlich besser gewährleistet als bei der traditionellen Unterschriftensammlung und -weiterverarbeitung.

[74] Mit der Automatisierung zusammenhängend wird die kleinteilige Arbeit mit Unterschriftenlisten «von Hand» ersetzt durch eine Massenerledigung (*large-scale*). Dies hat einerseits den gerade beschriebenen Vorteil für den Schutz des Stimmgeheimnisses. Andererseits steigt dadurch das Risiko, dass Daten zu den Unterstützungsbekundungen durch gezielte (technische) Manipulationen im grossen Stil abgelesen, dupliziert und ähnliches werden. Die Sicherheit des E-Collecting-Systems ist daher (auch) zum Schutz des Stimmgeheimnisses und der Daten im Allgemeinen zentral.¹⁹⁹

[75] In Bezug auf den verfassungsmässigen Schutz des Stimmgeheimnisses und den Datenschutz sind die Schlussfolgerungen ebenfalls nicht eindeutig. Auch die Unterschriftensammlung auf Papier ist nicht vor diesbezüglichen Problemen gefeit, wie sich im Herbst 2024 mit besonderer Deutlichkeit gezeigt hat. Durch E-Collecting können – insbesondere verglichen mit der herkömmlichen Unterschriftensammlung– zwar «beiläufige» Risiken für das Stimmgeheimnis und den Datenschutz minimiert werden, dafür steigt das Missbrauchsrisiko durch einzelne «Grossereignisse». Umso wichtiger sind angemessene technische Schutzmassnahmen für ein E-Collecting-System.

3. Beschränkungen des E-Collecting

3.1. Notwendigkeit und Rechtsgrundlagen eines Versuchsbetriebs

[76] Die umfassende und definitive Einführung von E-Collecting als alternativer Kanal zur handschriftlichen Unterstützungsbekundung ohne Kenntnis der konkreten Auswirkungen wäre verfassungsrechtlich problematisch, wie sich gezeigt hat. Im Umkehrschluss können zugleich die Vorbehalte bezüglich Verfassungsmässigkeit nicht ausgeräumt werden, solange es an praktischen Erfahrungen fehlt. Daher erscheint es – sofern die Einführung von E-Collecting weiterhin angestrebt wird – als notwendig, Erfahrungen mit E-Collecting zu sammeln, ohne diesen neu-

¹⁹⁹ Vgl. Schweizerischer Bundesrat (Fn. 2), 660.

en Stimmkanal umfassend und definitiv einzuführen. Die Durchführung eines *Versuchsbetriebs* drängt sich daher auf. Zum Versuchsbetrieb gehört nach unserem Verständnis, dass der Versuch nach einer gewissen Zeit evaluiert und dann die Ausweitung geprüft wird.

[77] Der Vorschlag, zuerst einen Versuchsbetrieb mit beschränktem E-Collecting durchzuführen, folgt einem Schema, das auch bei anderen Änderungen der *Art*, wie politische Rechte ausgeübt und wahrgenommen werden können, angewendet wurde,²⁰⁰ so insbesondere bei der (bis heute noch nicht flächendeckend erfolgten) Einführung von E-Voting. Das Beispiel zeigt, dass Pilotversuche wichtige Erkenntnisse vermitteln können, auch wenn die kantonalen Testbetriebe inzwischen eingestellt wurden.²⁰¹

[78] Einerseits können beschränkte Pilotprojekte dazu dienen, die Sicherheit eines E-Collecting-Systems zu überprüfen.²⁰² Diese Sicherheitsbedenken sind eng mit der Frage verbunden, ob das Vertrauen der Stimmberechtigten in diese neuen Wege, ihre politischen Rechte wahrzunehmen, aufrechterhalten werden kann.²⁰³

[79] Andererseits kann durch eine Pilotphase ermittelt werden, welche Auswirkungen E-Collecting auf Nutzung der direktdemokratischen Instrumente hat. Durch einen Pilotbetrieb können Erkenntnisse darüber gewonnen werden, ob E-Collecting die Unterschriftensammlung tatsächlich erheblich erleichtert und so bedeutend mehr Volksbegehren zustande kommen.²⁰⁴ Dies könnte u.U. das Funktionieren der Rechtsetzungsprozesse gefährden. Durch übermässig viele Referenden könnten Gesetzgebungsprozesse blockiert werden; Initiativen erfordern bei Behörden und Stimmberechtigten einen beträchtlichen Zeitaufwand für Vorbereitungen und Meinungsbildung.

[80] Die Zahl von Volksinitiativen und Referenden soll auch bei der Einführung von E-Collecting auf ein ausgewogenes Mass beschränkt bleiben, das für den politischen Betrieb tragbar ist.²⁰⁵ Ansonsten könnte eine generelle oder auf E-Collecting beschränkte Anpassung der Quoren und Fristen notwendig werden.

[81] 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. Da zumindest Unsicherheiten über die Verfassungskonformität bezüglich der Vorgaben zu Initiativen und Referenden *an sich* (Substanz der politischen Rechte) bestehen, ist es zentral, die Verfassungsmässigkeit des *Versuchsbetriebs* im Hinblick auf die freie *Ausübung* der politischen Rechte (einschliesslich des Ergreifens von Initiativen und Refe-

²⁰⁰ Vgl. oben, Abschnitt 2.3.1.

²⁰¹ YVO HANGARTNER/ANDREAS KLEY/NADIA BRAUN BINDER/ANDREAS GLASER, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2023, 535.

²⁰² Zum Ganzen: Schweizerischer Bundesrat (Fn. 2), 680.

²⁰³ Zum Vertrauen bei E-Democracy siehe eingehend: ANDREAS AUER/NICOLAS VON ARX, La légitimité des procédures de vote: les défis du e-voting, AJP 2002, 491 ff.

²⁰⁴ Zum Ganzen: BISAZ/SERDÜLT (Fn. 34), 539 f.

²⁰⁵ Oben, Abschnitt 2.3.

renden;²⁰⁶ vgl. Art. 34 Abs. 2 BV)²⁰⁷ eingehend zu prüfen. Zur Frage steht dabei insbesondere auch die Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) bei der Ausübung der politischen Rechte.²⁰⁸

[82] Es ist daher zu begrüßen, dass der Bundesrat ein Vorprojekt starten will, in dem die Grundlagen für beschränkte Pilotversuche mit E-Collecting ausgearbeitet und ein entsprechendes Umsetzungskonzept inklusive Rechtsgrundlagen erarbeitet werden sollen.²⁰⁹ Art. 27q VPR ermöglicht es dem Bundesrat, u.U. Pilotversuche zu bewilligen. Es wäre jedoch aus verfassungs- sowie datenschutzrechtlicher Sicht zu bevorzugen, bereits für einen Versuchsbetrieb ausführlichere rechtliche Grundlagen auf der Normstufe des Gesetzes im formellen Sinn zu schaffen.²¹⁰

3.2. Verfassungsmässigkeit von Beschränkungen des E-Collecting

[83] 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 schaffen²¹¹ und eine sofortige Überforderung des politischen Systems resp. einen unwiederbringlichen Vertrauensverlust in direktdemokratische Verfahren zu verhindern.

[84] Beschränkungen von E-Collecting können unterschiedlicher Art sein: Denkbar sind Versuchsbetriebe, die in geographischer oder anteilmässiger Hinsicht oder auf bloss eines der beiden Instrumente (Volksinitiativen *oder* Referenden) beschränkt sind oder das Aufstellen abweichender Quoren oder Fristen für digitale Unterstützungsbekundungen.

3.2.1. Geographisch beschränkter Versuchsbetrieb

[85] Art. 39 Abs. 1 BV weist die Regelungskompetenz für politische Rechte dem Bund und den Kantonen für ihren jeweiligen Bereich zu.²¹² Bei der Einführung von E-Collecting sind daher im Hinblick auf die geographische Verbreitung zwei Fälle zu unterscheiden. Einerseits können die Kantone resp. Gemeinden für Volksbegehren auf *kantonomaler resp. kommunaler Ebene autonom* E-Collecting als Versuchs- oder ordentlicher Betrieb einführen,²¹³ sofern sie dabei die grundsätzlichen bundesrechtlichen Vorgaben nicht verletzen.²¹⁴ Hier interessiert aber der zweite Fall,²¹⁵ dass E-Collecting für *eidgenössische* Volksbegehren eingeführt werden soll, und zwar auf gewisse Kantone beschränkt. Mit Bezug auf das E-Collecting folgt aus der bestehenden Zuständigkeits-

²⁰⁶ GIOVANNI BIAGGINI, Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich 2017, Art. 34 Rz. 5; BGE 135 I 302 E. 4.2.

²⁰⁷ SGK BV-STEINMANN/BESSON (Fn. 14), Art. 34 Rz. 5.

²⁰⁸ Vgl. dazu: SGK BV-SCHWEIZER/KÄGI-DIENER/BISCHOF (Fn. 14), Art. 8 Rz. 12 und Rz. 27.

²⁰⁹ Schweizerischer Bundesrat (Fn. 1), 40.

²¹⁰ Dazu auch Schweizerischer Bundesrat (Fn. 1), 28.

²¹¹ So zur beschränkten Einführung von E-Voting-Pilotversuchen: Schweizerischer Bundesrat (Fn. 25), 6408.

²¹² Oben, Fn. 48.

²¹³ Vgl. GFELLER et al. (Fn. 34), Rz. 40 ff.

²¹⁴ Vgl. SGK BV-KLEY, Art. 39 Rz. 6.

²¹⁵ Im Gegensatz etwa zur früheren Regelung der eidgenössischen Briefwahl kann beim E-Collecting die kantonale Gesetzgebung auf die Normierung auf Bundesebene keinen Einfluss haben; vgl. Art. 5 Abs. 4 BPR 1978, wonach die Erweiterung der Briefwahl durch das kantonale Recht auch für eidgenössische Vorlagen galt.

ordnung, dass der Bund auch für die potenzielle Regulierung elektronischer Unterstützungsbekundungen von eidgenössischen Volksinitiativen und Referenden *ausschliesslich* zuständig ist.²¹⁶ [86] Auch E-Voting wurde zu Beginn nur in drei Kantonen getestet²¹⁷ und schrittweise auf insgesamt 15 Kantone ausgeweitet,²¹⁸ bevor der Versuchsbetrieb stillgelegt wurde.²¹⁹ Zweierlei ist dabei zu beachten. Einerseits müssen die betroffenen Kantone – im Sinne technischer Voraussetzungen – über harmonisierte Stimmregister und einen damit verknüpfbaren Personenidentifikator wie bspw. eine E-ID verfügen.²²⁰ Andererseits muss die Auswahl der Kantone mit Sorgfalt erfolgen. Eine unterschiedliche Ausgangslage in den ausgewählten Kantonen erlaubt es eher, die gemachten Erfahrungen auf die Gesamtheit der Schweiz zu übertragen.²²¹ Gleichzeitig könnte die Auswahl der Kantone in politischer Hinsicht zu Verzerrungen führen. Die Einführung von E-Collecting in einigen, aber nicht allen Kantonen könnte bestimmten Parteien und Interessengruppen mehr nützen als anderen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht birgt dies ein gewisses Gefahrenpotenzial, dem mit einer sorgfältigen Auswahl der Kantone entgegengewirkt werden könnte.

3.2.2. Anteilsmässig beschränkter Versuchsbetrieb

[87] Bei einer sogenannten Fixanteilslösung würde ein Maximalanteil der elektronischen Unterstützungsbekundungen festgelegt werden. In der Literatur werden verschiedene Vorschläge genannt, zwischen einem «vorerst geringen Anteil»²²² bis zu 30% des insgesamt notwendigen Unterschriftenquorums.²²³ Der Kanton St. Gallen geht von einem Fixanteil von maximal 50% aus.²²⁴ Die restlichen Unterstützungsbekundungen müssten weiterhin auf dem üblichen Weg als handschriftliche Unterschriften abgegeben werden.

[88] 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.

²¹⁶ Art. 39 Abs. 1 i.V.m. Art. 136 Abs. 2 BV.

²¹⁷ Schweizerischer Bundesrat (Fn. 89), 5466.

²¹⁸ Schweizerischer Bundesrat (Fn. 27), 5097 f.

²¹⁹ Schweizerische Bundeskanzlei, Neuausrichtung und Wiederaufnahme der Versuche: Schlussbericht des Steuerungsausschusses Vote électronique (SA VE), Bern, 30. November 2020, 6 f.; vgl. auch Art. 27a Abs. 2 VPR.

²²⁰ Vgl. Schweizerischer Bundesrat (Fn. 27), 5210.

²²¹ Vgl. zu den unterschiedlichen Ausgangsbedingungen beim E-Voting: LORENZ ENGI/FRANCINE HUNGERBÜHLER, E-Voting – Stand und Entwicklung in der Schweiz (2006), 23 f.

²²² BISAZ/SERDÜLT (Fn. 34), 540 f.

²²³ Vgl. GFELLER et al. (Fn. 34), Rz. 45 f.

²²⁴ SANDRO SCALCO, Studie zum Thema E-Collecting: Basel-Landschaft, Schaffhausen 2023, 38 (mit Verweis auf die entsprechende Ausschreibung durch den Kanton St. Gallen).

3.2.3. Abweichende Quoren für digitale Unterstützungsbekundungen

[89] Es findet sich in der Literatur der Vorschlag, für elektronische und handschriftliche Unterstützungsbekundungen andere Quoren festzulegen.²²⁵ Dies würde dazu führen, dass die beiden Arten von Unterstützungsbekundungen unterschiedliches Gewicht erhielten. Eines der zentralen Elemente der Wahlfreiheit gem. Art. 34 Abs. 2 BV i.V.m. Art. 8 Abs. 1 BV ist die Stimmkraftgleichheit: Keine Stimme soll bei der Zählung mehr Gewicht erhalten als eine andere.²²⁶ Das gilt auch für die Unterstützung von Volksbegehren. Die Stimmkraftgleichheit wäre daher verletzt, wenn gänzlich unterschiedliche Quoren für physische und digitale Unterstützungsbekundungen eingeführt würden. Unterschiedliche Quoren sind daher verfassungsrechtlich weder in einem Versuchs- noch im ordentlichen Betrieb zulässig.

3.2.4. Abweichende Fristen für E-Collecting

[90] Eine weitere Möglichkeit der Beschränkung des E-Collecting wäre die Ansetzung einer kürzeren Sammelfrist für elektronische Unterstützungsbekundungen. In der Literatur werden diesbezügliche Vorschläge aus Sicherheitsgründen gemacht,²²⁷ um weniger Zeit für Manipulationen und Missbrauch zu lassen.²²⁸ Es ist aber fraglich, ob kürzere Fristen tatsächlich geeignet sind, die Sicherheit entscheidend zu verbessern. Auch bei sehr kurzen Fristen ist eine elektronische Manipulation möglich.²²⁹ Die angedachte E-Collecting-Lösung beinhaltet überdies eine behördliche Plattform, die immer aufgeschaltet und daher für Manipulationen grundsätzlicher Art durchgehend zugänglich wäre. Kürzere Fristen für E-Collecting würden dieses Risiko nicht entscheidend verringern. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ebenso wichtig ist, dass Fristen für Unterstützungsbekundungen auch eine genügende Meinungsbildung über das Begehren ermöglichen müssen. Eine starke Verkürzung der Fristen liefe dem Schutzzweck von Art. 34 Abs. 2 BV zuwider. Abweichende Fristen für elektronische Unterstützungsbekundungen sind daher aus verfassungsrechtlicher Sicht kaum zulässig.

3.3. Gefahr zu starker Beschränkungen

[91] 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.

[92] 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

²²⁵ Vgl. BISAZ/SERDÜLT (Fn. 34), 540.

²²⁶ BGE 129 I 185 E. 7.3.

²²⁷ Bspw. auf vier Wochen: BRAUN BINDER (Fn. 35), 556.

²²⁸ BRAUN BINDER (Fn. 157), 217.

²²⁹ BISAZ/SERDÜLT (Fn. 34), 11.

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 i.S. der Verhältnismässigkeit darauf geachtet werden, dass die Beschränkungen des E-Collecting-Versuchsbetriebs nicht derart stark ausfallen, dass der neue Kanal von den Komitees kaum genutzt wird.²³⁰

4. Ein kurzes und provisorisches Fazit

[93] Die Einführung von E-Collecting bedeutet nicht nur aus technischer, sondern auch aus (verfassungs-)rechtlicher Perspektive eine Herausforderung; entsprechend müssen die Antworten 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.

[94] 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.

[95] 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.

[96] In mehrerlei 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.

²³⁰ Ähnlich: BISAZ/SERDÜLT (Fn. 34), 541.

[97] Die *grundlegenden* Fragen, die sich vor der Einführung elektronischer Unterstützungsbekundungen stellen, sind zudem nicht allein 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.²³¹

[98] E-Collecting hat bedeutenden Aufwind bekommen, nachdem die herkömmliche Sammlung handschriftlicher Unterschriften durch die Aufdeckung relativ weitgehender Unterschriftenfälschungen durch kommerzielle Sammelunternehmen gewissermassen entzaubert wurde. Vor diesen Enthüllungen waren gegenüber E-Collecting regelmässig Sicherheitsbedenken und Zweifel an der Vertrauenswürdigkeit geäussert worden.²³² Im Vergleich mit E-Collecting schien das herkömmliche Unterschriftensammeln als der vertraute und vertrauenswürdige «Status quo». Es vermag daher etwas zu erstaunen, wenn ebendieses E-Collecting nun plötzlich als «Allerheilmittel» für Sicherheits- und Vertrauensprobleme dienen soll, wie es nun mit der Annahme der Motion «Rasche Einführung der digitalen Unterschriftensammlung» im Ständerat erscheint.²³³ Es ist – wie aufgezeigt im schweizerischen politischen Prozess üblich – ein bedachtes Vorgehen angezeigt. Wir begrüssen vor diesem Hintergrund den Entschluss des Bundesrates, ein Vorprojekt zur Schaffung von Grundlagen für beschränkte Pilotversuche und Rechtsgrundlagen für E-Collecting zu starten, ebenso wie die Annahme der entsprechenden Motion zu einem Pilotversuch für E-Collecting im Ständerat am 11. Dezember 2024.²³⁴

[99] Zugleich sollte aber zwischen unterschiedlichen Beweggründen für eine Digitalisierung politischer Prozesse weiterhin sorgfältig differenziert werden. Sicherheitsbedenken – in die eine oder andere Richtung – kommt zweifelsohne eine zentrale Rolle zu, ebenso wie dem Bestreben, eine möglichst umfassende Partizipation an der demokratischen Entscheidungsfindung zu ermöglichen. Der blosser Verweis auf die in zahlreichen anderen Lebensbereichen stattfindende Digitalisierung hingegen überzeugt nicht. Man gewinnt in diesem Zusammenhang den Eindruck eines gewissen Fatalismus – einer schicksalshaften Unvermeidbarkeit, in die man sich besser früher als später fügt.²³⁵ Der Unterschriftensammlung in ihrer bisherigen Form mag durchaus «etwas Archaisches» anhaften.²³⁶ Aber gilt das in einem hochtechnisierten Zeitalter nicht auch für andere Aspekte der halb-direkten Demokratie – ja sogar für die halb-direkte Demokratie selbst?

²³¹ Schweizerischer Bundesrat (Fn. 2), 656.

²³² Vgl. etwa Stellungnahme des Bundesrates zur Mo. 08.3908 Jacqueline Fehr (Fn. 11); Stellungnahme des Bundesrates zur Mo. 18.3062 Franz Grüter (Fn. 11).

²³³ Mo. 24.3851 Benjamin Mühlemann (Fn. 36).

²³⁴ Mo. 24.3905 Matthias Michel (Fn. 36).

²³⁵ 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).

²³⁶ Votum Walter Thurnherr, AB 2001 N 1762 (vgl. Fn. 188); ähnlich Votum Benjamin Mühlemann, wonach der Sammelprozess «schon etwas archaisch an[mutet]»: Ständerat, Wintersession 2024 (Siebte Sitzung), 11.12.24, AB 2024 (provisorischer Text), <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=66452> (besucht am 30. Dezember 2024).

Prof. Dr. iur. LORENZ LANGER, lic. phil. I, MPhil, Rechtsanwalt, Assistenzprofessor für Öffentliches Recht und Völkerrecht unter besonderer Berücksichtigung europäischer Demokratiefragen, Universität Zürich/Zentrum für Demokratie Aarau.

IRINA LEHNER, MLaw, LL.M. (London), stv. Abteilungsleitung *Centre for Direct Democracy* und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Zentrum für Demokratie Aarau.

Unser Dank geht an Kristina Hoffet, MLaw, für ihre Mitarbeit an dem Gutachten zuhanden der Bundeskanzlei, das diesem Beitrag zugrundeliegt, sowie an Joey Jüstrich, BLaw, vom Zentrum für Demokratie Aarau für ihre Unterstützung beim Lektorat.