

Regierungsratsbeschluss

vom 21. Januar 2025

Nr. 2025/73

KR.Nr. K 0246/2024 (STK)

Kleine Anfrage Laura Gantenbein (Grüne, Solothurn): Zu E-Collecting im Kanton Solothurn Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Anfang September haben Medienberichte aufgedeckt, dass bei zahlreichen nationalen Volksinitiativen Unterschriften gefälscht und erschlichen wurden. Dies bedeutet einen Vertrauensverlust der Bürger und Bürgerinnen in die Unterschriftensammlungen und damit in eines der wichtigsten Instrumente unserer direkten Demokratie. Es ist zentral, dass die Stimmbevölkerung ihre Unterschriften unter Volksbegehren fälschungssicher und privat abgeben kann. Nur damit bleibt die Glaubwürdigkeit politischer Anliegen gewahrt.

Dies ist jedoch mit den herkömmlichen Papier-Unterschriftenbögen kaum zu gewährleisten. Gemeinden verfügen über keine Unterschriftenvorlagen, um die Unterschriften zu kontrollieren.

Die Lösung liegt aber auf der Hand: Mit E-Collecting wird der Prozess des Unterschriftensammelns digitalisiert – er ist dann fälschungssicher, und die Gemeinden oder der Kanton können die Unterschriften zusätzlich effizienter kontrollieren. Allenfalls wird sogar die demokratische Beteiligung erhöht. Die attraktive Lösung ist auf dem Vormarsch – der Kanton St. Gallen plant bereits in eineinhalb Jahren einen Testbetrieb, und auf nationaler Ebene treiben fast alle Parteien das Anliegen voran. Auch der Kanton Solothurn will gemäss seiner Strategie «digitaler Wandel» die digitalen demokratischen Mitwirkungsmittel stärken. Jedoch ist es genauso wichtig, zusätzlich entstehende Risiken von E-Collecting rechtzeitig zu adressieren.

Allenfalls entsteht damit auch ein Gewinn für den Ausbau von VeWork, respektive können Learnings von der einen Plattform sich positiv auf die andere Plattform auswirken und vice versa.

Uns stellen sich folgende Fragen:

1. Wie schätzt der Regierungsrat den Mehrwert von E-Collecting bezüglich

1.1 Fälschungssicherheit,

1.2 Wahrung der Privatsphäre,

1.3 erhöhter demokratischer Beteiligung

1.4 sowie Effizienz-Gewinn in der Kontrolle ein?

2. Welche Auswirkungen gilt es bezüglich E-Collecting zu adressieren – und wie? Bezüglich Risiken für die Sicherheit, aber auch staatspolitischer Folgen usw.?

3. Welche technischen Voraussetzungen bestehen schon für die Einführung von E-Collecting beziehungsweise welche müssten noch geschaffen werden?

4. Welche gesetzlichen Grundlagen müsste der Kanton Solothurn schaffen, um E-Collecting einzuführen? Unter welchen Voraussetzungen wäre ein Testbetrieb möglich?

5. Sind dem Kanton konkrete Verdachtsfälle von Unterschriftenfälschungen im Kanton Solothurn bekannt?

6. Könnten die Learnings von VeWork implementiert werden?

7. In Anbetracht dessen, dass unsere Basisdemokratie möglichst hindernisfrei ausgestaltet wird: Wie hoch ist der Aufwand, eine digitale Lösung parallel zur herkömmlichen Unterschriftsmöglichkeit auf Papier umzusetzen?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Die Bundeskanzlei hat am 25.09.2024 bekannt gemacht, dass sie Strafanzeige eingereicht hat wegen des Verdachts auf Unterschriftenfälschung bei der Unterschriftensammlung für eidgenössische Volksinitiativen. Insgesamt geht es um rund 950 mutmasslich gefälschte Unterschriften aus sechs Kantonen für fünf verschiedene Volksinitiativen¹⁾.

Im Nachgang an diese Vorkommnisse wurden sowohl in der Gesellschaft als auch in der Politik Forderungen zu E-Collecting laut. Zu E-Collecting, der elektronischen Unterschriftensammlung für Volksinitiativen und Referenden, existieren eine Vielzahl an Erwartungen. Es soll die Unterschriftensammlungen verbessern, indem es Fälschungen wie im vorliegenden Beispiel verhindern, den Aufwand bei den Gemeinden verringern und die demokratische Beteiligung erhöhen. Jedoch existiert E-Collecting aktuell nicht, aufgrund fehlender wichtiger technischer und rechtlicher Grundlagen. Diese werden unter 3) und 4) näher ausgeführt.

Der Mehrwert eines elektronischen Kanals, zu dem keinerlei Erfahrungswerte vorliegen, ist schwierig abzuschätzen. Der Bundesrat hat sich im Auftrag eines Postulates (21.3607 SPK-N²⁾) an dieser Frage versucht und am 20. November den Bericht «Elektronische Unterschriftensammlung für eidgenössische Volksbegehren (E-Collecting)³⁾» verabschiedet. Darin zeigt er die organisatorischen, technischen, rechtlichen und staatspolitischen Chancen und Risiken von E-Collecting mit dem heutigen Wissensstand auf. Die Erkenntnisse wurden gewonnen aus einer politikwissenschaftlichen Studie⁴⁾ zu möglichen staatspolitischen Auswirkungen, einem Rechtsgutachten⁵⁾ zur Verfassungsmässigkeit von E-Collecting sowie einer Umfrage unter den Kantonen zur aktuellen Praxis der Stimmrechtsbescheinigung. Unter Berücksichtigung dieses Berichtes lassen sich die Fragen wie folgt beantworten:

¹⁾ Medienmitteilung der Bundeskanzlei: «Missbräuchliche Unterschriftensammlungen: Bundeskanzlei hat Strafanzeige eingereicht» <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-102581.html>.

²⁾ Postulat 21.3607, Staatspolitische Kommission des Nationalrates: «Elektronisches Sammeln von Unterschriften für Initiativen und Referenden» <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20213607>.

³⁾ «Elektronische Unterschriftensammlung für eidgenössische Volksbegehren (E-Collecting). Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 21.3607 Staatspolitische Kommission NR vom 27. Juni 2021». Abzurufen unter <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/90667.pdf>.

⁴⁾ Bühlmann, Marc; Schaub, Hans-Peter (2023): «Staatspolitische Auswirkungen von E-Collecting. Studie im Auftrag der Bundeskanzlei». Abzurufen unter <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/90666.pdf>.

⁵⁾ Langer, Lorenz; Lehner, Irina; Hoffet, Kristina; (2023): «E-Collecting für eidgenössische Volksinitiativen und Referenden. Verfassungsrechtliche Implikationen. Rechtsgutachten zuhanden der Bundeskanzlei». Abzurufen unter <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/90665.pdf>.

3.2 Zu den Fragen:

3.2.1 Zu Frage 1:

Wie schätzt der Regierungsrat den Mehrwert von E-Collecting bezüglich

1.1 Fälschungssicherheit,

1.2 Wahrung der Privatsphäre,

1.3 erhöhter demokratischer Beteiligung

1.4 sowie Effizienz-Gewinn in der Kontrolle ein?

Die Auswirkungen und somit der Mehrwert von E-Collecting sind abhängig von der Ausgestaltung des E-Collecting Systems. Es kann nur schwer vorausgesagt werden, welche Effekte E-Collecting in der Zukunft haben wird. Ein mögliches E-Collecting System muss hohe Anforderungen an die Fälschungssicherheit und die Wahrung der Privatsphäre erfüllen, daher kann E-Collecting durchaus das Potenzial haben, die Unterschriftensammlung fälschungssicherer zu gestalten. Durch den Einsatz elektronischer Identifikationsmittel, wie der E-ID, kann die Authentizität der Unterschriften besser überprüft werden, wodurch das Risiko von Fälschungen und Missbrauch reduziert wird. Allerdings weist der Bericht auch darauf hin, dass neue Risiken entstehen können, beispielsweise im Bereich der Datensicherheit und des Datenschutzes, die es zu adressieren gilt. Von einer Erhöhung der demokratischen Beteiligung durch E-Collecting kann hingegen nicht ausgegangen werden, da der Entscheid, ein Volksbegehren zu unterschreiben, nicht bloss von der Wahl des Mittels (digital oder analog) abhängt, sondern von verschiedenen Faktoren beeinflusst wird. Ein möglicher Effizienzgewinn in der Kontrolle der Unterschriften lässt sich nur bei den grösseren Gemeinden vermuten, die täglich viele Unterschriften beglaubigen. Die genaue Ausgestaltung des E-Collecting-Systems ist entscheidend dafür, ob die elektronische Unterschriftensammlung sicher ist und das Vertrauen der Bevölkerung geniesst.

3.2.2 Zu Frage 2:

Welche Auswirkungen gilt es bezüglich E-Collecting zu adressieren – und wie? Bezüglich Risiken für die Sicherheit, aber auch staatspolitischer Folgen usw.?

Der obengenannte Bericht des Bundesrates beleuchtet verschiedene Risiken und staatspolitische Auswirkungen, die mit der Einführung von E-Collecting verbunden sein könnten.

Als wichtigste Sicherheitsrisiken nennt der Bundesrat den Datenschutz und die Datensicherheit. Die digitale Erfassung und Speicherung von Unterschriften erfordert den Schutz sensibler persönlicher Daten vor unbefugtem Zugriff und Missbrauch. Es besteht das Risiko von Cyberangriffen, die die Integrität des Systems gefährden könnten.

Auch muss die Bevölkerung Vertrauen in die Sicherheit und Zuverlässigkeit des E-Collecting-Systems haben. Technische Mängel oder Sicherheitslücken könnten dieses Vertrauen untergraben und die Akzeptanz des neuen Verfahrens beeinträchtigen.

Die möglichen staatspolitischen Auswirkungen von E-Collecting sind vielfältig und gleichzeitig in ihrer Ausprägung und Wechselwirkung schwer vorhersehbar. Die Studie kommt zum Schluss, dass E-Collecting zumindest kurz- und mittelfristig nicht zu starken Veränderungen führen dürfte. Es ist mit tieferen Kosten für die Komitees zu rechnen, jedoch auch mit einem Verlust der Kontrolle der Komitees über den Sammelprozess. Langfristig sind keine Aussagen möglich.

Um mögliche Auswirkungen auf das politische System evaluieren zu können, empfiehlt der Bundesrat die Durchführung von Pilotprojekten. Durch begrenzte Versuchsbetriebe könnten so in den Kantonen praktische Erfahrungen mit E-Collecting gesammelt werden.

3.2.3 Zu Frage 3:

Welche technischen Voraussetzungen bestehen schon für die Einführung von E-Collecting beziehungsweise welche müssten noch geschaffen werden?

Die technischen Voraussetzungen für E-Collecting werden aktuell noch durch keinen Kanton erfüllt. Für die Umsetzung von E-Collecting braucht es ein staatlich anerkanntes elektronisches Identifikationsmittel mit einem hohen Sicherheitsniveau. Die sogenannte E-ID wird aktuell vom Bundesamt für Justiz entwickelt und wird voraussichtlich ab 2026 ausgestellt werden können. Weiter fehlt ein E-Collecting-System. Dieses System sollte die Authentifizierung der Nutzer, die Erfassung der Unterschriften und die Weiterleitung an die zuständigen Behörden ermöglichen. Die Unterschriften würden anschliessend in einem zentralen Register abgeglichen. Der Kanton St. Gallen ist aktuell an der Entwicklung eines solchen Systems für kantonale Volksbegehren. Auch dies soll 2026 zur Verfügung stehen. Weiter müssen Sicherheits- und Datenschutzmassnahmen definiert werden sowie die Integration mit den behördlichen Systemen, wie etwa dem Stimmregister, sichergestellt werden. Aus diesem Grund hat der Bundesrat ein Vorprojekt in Auftrag gegeben, das beschränkte, praktische Versuche mit E-Collecting vorbereiten soll.

3.2.4 Zu Frage 4:

Welche gesetzlichen Grundlagen müsste der Kanton Solothurn schaffen, um E-Collecting einzuführen? Unter welchen Voraussetzungen wäre ein Testbetrieb möglich?

Es besteht aktuell keine gesetzliche Grundlage zur Ermöglichung von Unterschriftensammlungen auf eidgenössischer Ebene. Die Einführung von E-Collecting für eidgenössische Volksbegehren würde in rechtlicher Hinsicht die Schaffung einer entsprechenden Grundlage im Bundesgesetz über die politischen Rechte bedingen. Für Versuche mit E-Collecting auf kantonaler Ebene bietet das Bundesrecht jedoch mit Art. 27q VPR die Möglichkeit, sofern der Bundesrat einen kantonalen Antrag für Versuche zur elektronischen Unterzeichnung von eidgenössischen Volksbegehren genehmigt. Auf kantonaler Stufe müsste jedoch eine Änderung des Gesetzes über die politischen Rechte (GpR) vorgenommen werden. Der Kanton St. Gallen hat bisher als einziger Kanton eine entsprechende Gesetzesänderung erarbeitet, diese befindet sich momentan in der Vernehmlassung.

3.2.5 Zu Frage 5:

Sind dem Kanton konkrete Verdachtsfälle von Unterschriftenfälschungen im Kanton Solothurn bekannt?

Stand heute sind im Kanton Solothurn keine konkreten Verdachtsfälle von Unterschriftenfälschungen bekannt.

3.2.6 Zu Frage 6:

Könnten die Learnings von VeWork implementiert werden?

Eine E-Collecting-Lösung müsste über Schnittstellen zu den Gemeinde- und Auslandschweizerstimmregistern verfügen, oder würde den Aufbau eines zentralen, kantonalen Stimmregisters bedingen. Eine Anbindung an VeWork, die Softwarelösung für Wahlen und Abstimmungen, wäre nicht zielführend.

3.2.7 Zu Frage 7:

In Anbetracht dessen, dass unsere Basisdemokratie möglichst hindernisfrei ausgestaltet wird: Wie hoch ist der Aufwand, eine digitale Lösung parallel zur herkömmlichen Unterschriftsmöglichkeit auf Papier umzusetzen?

Der Aufwand für die Umsetzung von E-Collecting lässt sich nur schwer abschätzen. Da die technischen und gesetzlichen Rahmenbedingungen im Kanton Solothurn, wie unter 3) und 4) ausgeführt, fehlen, ist dieser aber vermutlich hoch. Laut den Ausschreibungsunterlagen des Kantons St. Gallen belaufen sich allein die Kosten für die Entwicklung ihrer E-Collecting Plattform auf 2,2 Millionen Franken.

3.3 Abschliessende Bemerkungen

Es bleibt anzumerken, dass auch mit den kürzlich bekannt gewordenen Unterschriftenfälschungen das Risiko eines missbräuchlich zustande gekommenen Volksbegehrens tief ist. Besonders in kleineren Gemeinden, wo man sich persönlich kennt, funktioniert die Prüfung der Unterschriftenlisten gut. Zweifelt eine Gemeinde an der Echtheit einer Unterschrift, kann sie Abklärungen treffen und zum Beispiel mit der betroffenen Person in Kontakt treten. Bei eidgenössischen Vorlagen werden alle Unterschriftenlisten nach der Einreichung ein zweites Mal durch die Bundeskanzlei geprüft und bei Zweifel für ungültig erklärt. Erhärtete Verdachtsfälle können zur Anzeige gebracht werden, wie im vorliegenden Fall geschehen. Dass ein mittels teilweise gefälschter Unterschriften zustande gekommenes Volksbegehren anschliessend zu einem missbräuchlich herbeigeführten Volksentscheid führt, ist ebenfalls unwahrscheinlich, da anschliessend noch in einer Volksabstimmung die Mehrheit der Stimmberechtigten überzeugt werden muss. Um Fälschungen entgegenzuwirken, sind in Anbetracht des Aufwandes statt E-Collecting andere Massnahmen zielführender, wie etwa die Sensibilisierung der Stimmregisterführenden und der Komitees. Solche Massnahmen wurden bereits durch die Bundeskanzlei ergriffen.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Staatkanzlei (rol)
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat