Regierungsrat des Kantons Schwyz

kantonschwyz

Beschluss Nr. 269/2025
Schwyz, 8. April 2025 / ju

Interpellation I 27/24: E-Collecting im Kanton Schwyz
Beantwortung

1. Wortlaut der Interpellation

Am 27. November 2024 haben Kantonsrat Martin Raña und sechs Mitunterzeichner folgende Interpellation eingereicht:

«Anfang September haben Medienberichte aufgedeckt, dass bei zahlreichen nationalen Volksinitiativen Unterschriften gefälscht und erschlichen wurden. Dies bedeutet einen Vertrauensverlust der Bürgerinnen und Bürger 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 Unterschriften-Vorlagen, um die Unterschriften zu kontrollieren. Die Lösung liegt aber auf der Hand: Mit E-Collecting wird der Prozess des Unterschriftensammelns digitalisiert – er ist dann fälschungssicherer, 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 Regierungsrat will gemäss der Strategie Digitale Verwaltung Schwyz 2032 «die Digitalisierung aktiv mitgestalten und die sich darauf für die Bürgerinnen und Bürger ergebenden Chancen im staatlichen Bereich nutzen.» Jedoch ist es genauso wichtig, die möglichen Risiken von E-Collecting rechtzeitig zu adressieren.

Vor diesem Hintergrund bitten wir den Regierungsrat folgende Fragen zu beantworten:
1. *Sind dem Kanton konkrete Verdachtsfälle von Unterschriftenfälschungen im Kanton Schwyz bekannt?*

2. *Wie schätzt die Regierung den Mehrwert von E-Collecting bezüglich Fälschungssicherheit, Wahrung der Privatsphäre, erhöhter demokratischer Beteiligung sowie Effizienz-Gewinn in der Kontrolle ein?*
3. *Welche Auswirkungen gilt es bezüglich E-Collecting zu adressieren – und wie? Bezüglich Risiken für die Sicherheit, aber auch staatspolitischer Folgen usw.?*
4. *Welche technischen Voraussetzungen bestehen schon für die Einführung von E-Collecting bzw. welche müssten noch geschaffen werden?*
5. *Welche gesetzlichen Grundlagen müsste der Kanton Schwyz schaffen, um E-Collecting einzuführen? Unter welchen Voraussetzungen wäre ein Testbetrieb möglich?*

Für die Beantwortung dieser Fragen bedanken wir uns herzlich.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Der Bundesrat hat am 20. November 2024 im Zusammenhang mit der Erfüllung der Postulates 21.3607 «Elektronisches Sammeln von Unterschriften für Initiativen und Referenden» einen ausführlichen Bericht zum E-Collecting verabschiedet. Der Bericht ist einsehbar unter: https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-103228.html

Der Bericht des Bundesrates geht auf alle Aspekte der Interpellanten ein, welche in den Fragen 2 bis 5 gestellt werden. Die gleichen Überlegungen, welche der Bundesrat in seinem Bericht macht, werden in gleicher Weise auch auf Stufe Kanton und den Bezirken und Gemeinden gelten.

Wenn dereinst E-Collecting möglich sein wird, wird es angezeigt sein, dass zum Sammeln von Unterschriften für Initiativen und Referenden für alle Staatsebenen die gleichen gesetzlichen Grundlagen und Voraussetzungen gelten. Alles andere würde die Sammelkomitees und Stimmberechtigten verwirren. Solange unklar ist, welche Vorgaben auf Bundesebene gemacht werden, sind die Auswirkungen für den Kanton Schwyz nur schwer abschätzbar. Der Regierungsrat will deshalb vorerst abwarten, was auf Bundesebene für Erfahrungen gesammelt werden und wie E-Collecting im Bundesrecht geregelt wird.

2.2 Beantwortung der Fragen

2.2.1 Sind dem Kanton konkrete Verdachtsfälle von Unterschriftenfälschungen im Kanton Schwyz bekannt?

Nein.

2.2.2 Wie schätzt die Regierung den Mehrwert von E-Collecting bezüglich Fälschungssicherheit, Wahrung der Privatsphäre, erhöhter demokratischer Beteiligung sowie Effizienz-Gewinn in der Kontrolle ein?

Der Regierungsrat sieht bei E-Collecting sowohl Herausforderungen als auch Risiken in den genannten Bereichen.

a. Fälschungssicherheit

Der Einsatz eines zuverlässigen elektronischen Identifizierungsmittels könnte bestimmten Missbrauchsversuchen vorbeugen, die bei der papierbasierten Unterschriftensammlung auftreten kön-

nen, wie etwa dem Abschreiben oder Kopieren von Angaben Stimmberechtigter oder dem Fälschen von Unterschriften. Gleichzeitig bringt E-Collecting neue Sicherheitsrisiken mit sich, die es zu berücksichtigen und durch geeignete Massnahmen zu reduzieren gilt.

b. Wahrung der Privatsphäre

Bei der elektronischen Unterschriftensammlung werden besonders schützenswerte Personendaten bearbeitet. Es müssten hohe datenschutzrechtliche Anforderungen beachtet und geeignete Massnahmen zum Schutz der Persönlichkeit der Unterzeichnenden getroffen werden. Die Konzeption und Implementierung kryptografischer Verfahren zur Anonymisierung der Daten könnte mit erheblichem Aufwand verbunden sein.

c. Erhöhte demokratische Beteiligung

E-Collecting könnte die Partizipation erleichtern, indem Stimmberechtigte orts- und zeitunabhängig über das Internet Volksbegehren unterstützen können. Allerdings warnt der Bundesrat in seinem Bericht davor, dass eine zu starke Erleichterung der Unterschriftensammlung die ordentliche Rechtsetzung blockieren könnte. Die genauen Auswirkungen auf die Nutzung der direktdemokratischen Instrumente lassen sich ohne Erfahrungswerte kaum abschätzen.

d. Effizienzgewinn in der Kontrolle

E-Collecting bietet Potenzial für Effizienzgewinne, insbesondere bei der automatisierten Prüfung und Bescheinigung des Stimmrechts sowie bei der Auszählung der Unterschriften. Dies könnte zu einer Reduktion des personellen Aufwands bei der Staatskanzlei sowie den Bezirken und Gemeinden führen. Allerdings wären die Entwicklung und der Betrieb einer E-Collecting-Plattform ebenfalls mit signifikanten Kosten verbunden.

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

Für den Regierungsrat sind die genauen Auswirkungen von E-Collecting zum jetzigen Zeitpunkt schwer abzuschätzen. Der Bundesrat beurteilt dies ähnlich und empfiehlt daher, in einem ersten Schritt ein Vorprojekt zu starten, um die zentralen Fragestellungen zu klären und Erfahrungen zu sammeln. Dabei sollten die Kantone einbezogen und der Austausch mit der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft gesucht werden.

Laut Bericht des Bundesrates bringt E-Collecting neue Risiken mit sich, die es mit Blick auf das öffentliche Vertrauen und die Sicherheit zu berücksichtigen gilt. Insbesondere werden Datenschutz und Datensicherheit als wichtige Herausforderungen genannt, da bei der elektronischen Unterschriftensammlung besonders schützenswerte Personendaten bearbeitet werden. Es besteht das Risiko von Cyberangriffen, die die Integrität des Systems gefährden könnten. Zudem müssen hohe datenschutzrechtliche Anforderungen beachtet und geeignete Massnahmen zum Schutz der Persönlichkeit der Unterzeichnenden getroffen werden. Die Konzeption und Implementierung kryptografischer Verfahren zur Anonymisierung der Daten könnte mit erheblichem Aufwand verbunden sein. Auch Manipulationen werden im Bericht des Bundesrates als Gefahr genannt.

Die wissenschaftliche Studie, auf welche sich der Bericht des Bundesrates abstützt, geht davon aus, dass sich die Auswirkungen von E-Collecting auf die direktdemokratische Akteurs- und Themenlandschaft sowie auf die Zahl der lancierten und erfolgreichen Volksbegehren kurz- bis mittelfristig in Grenzen halten könnten. Langfristig sind auch von wissenschaftlicher Seite keine Aussagen möglich.

Gemäss Bericht des Bundesrates könnte eine leichte Stärkung ressourcenschwacher politischer Akteure erfolgen, aber ansonsten kaum Auswirkungen auf die Akteurslandschaft haben. Bei der politischen Themensetzung werden wohl weiterhin einfache und dem Zeitgeist entsprechende Forderungen im Vorteil sein, möglicherweise könnte es aber zu einer leicht steigenden Themenvielfalt kommen. Auf die Qualität der politischen Meinungsbildung werden keine eindeutigen Auswirkungen erwartet. Eine Überlastung des politischen Systems durch E-Collecting wird offenbar als eher unwahrscheinlich eingeschätzt, stattdessen könnte es gemäss Bericht des Bundesrates zu einer Belebung der Politik kommen, wobei gewisse Risiken für die Meinungsbildung bestehen.

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

Für die Einführung von E-Collecting müssten gemäss Bericht des Bundesrates noch wesentliche technische Voraussetzungen geschaffen werden. Eine zentrale Herausforderung wäre dabei die Entwicklung einer sicheren und vertrauenswürdigen E-Collecting-Plattform, die hohe Sicherheitsanforderungen erfüllt. Dabei müssten kryptografische Verfahren zur Anonymisierung der Daten und zur Prüfung der Unterstützungsbekundungen implementiert werden. Die Anbindung der verschiedenen kantonalen und kommunalen Stimmregister an die E-Collecting-Plattform würden die Entwicklung gemeinsamer Standards und Schnittstellen erfordern. Zudem müsste ein zuverlässiges elektronisches Mittel zur Identifizierung der Stimmberechtigten eingeführt werden, wobei das Potenzial der E-ID und der E-ID-Vertrauensinfrastruktur zu berücksichtigen wären. Schliesslich wären Prüfmöglichkeiten für die Stimmberechtigten zu konzipieren, damit diese die korrekte Übermittlung und Zählung ihrer Unterstützungsbekundung verifizieren könnten.

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

Für die Einführung von E-Collecting müssten die grundlegenden Bestimmungen über die Ausübung der politischen Rechte in einem formellen Gesetz verankert werden. Auch für einen Testbetrieb wäre ebenfalls eine formell-gesetzliche Grundlage nötig. Weil der Kanton Schwyz noch über kein Gesetz über die politischen Rechte verfügt und bis jetzt die politischen Rechte aus der Kantonsverfassung direkt zur Anwendung kommen, wäre wohl der Erlass eines neuen Gesetzes über die politischen Rechte sinnvoll. Dies hätte den Vorteil, dass auch die verfassungsrechtlich verankerten politischen Rechte (Initiative, Referendum) im gleichen Gesetz konkretisiert werden könnten.

<u>Beschluss des Regierungsrates</u>

1. Erlass der vorliegenden Antwort zuhanden des Kantonsrates.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Sicherheitsdepartement; Kommunikation.

Im Namen des Regierungsrates:

Regierungsrat Kanton Schwyz

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber