



Einführung von E-Collecting

Bericht in Erfüllung von Ziffer 2 und 3 des
Postulats 173-2020 von Arx (Spiegel b. Bern,
glp) sowie des Postulats 131-2021 Zimmerli
(Bern, FDP)

Bericht des Regierungsrates

Datum RR-Sitzung:	1. Mai 2024
Geschäftsnummer:	2024.STA.233
Direktion:	Staatskanzlei
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....2

1. Ausgangslage.....3

2. Definition E-Collecting.....3

3. Stand E-Collecting auf eidgenössischer und kantonaler Ebene3

3.1 Bundesebene4

3.2 Kanton St.Gallen4

3.3 Weitere Kantone5

4. Herausforderungen und Lösungsansätze5

4.1 Politische Fragen5

4.2 Technische Fragen6

4.2.1 Plattform für Unterschriftensammlung6

4.2.2 Identifikation der Stimmberechtigten7

4.2.3 Anbindung Stimmregister8

4.2.4 Datenschutz9

4.3 Rechtliche Fragen9

4.3.1 Kantonsebene9

4.3.2 Gemeindeebene.....10

4.4 Exkurs: Digitalisierung des Prozesses zur Einholung der
Stimmrechtsbescheinigung10

5. Möglicher Pilotversuch.....11

6. Antrag.....12

1. Ausgangslage

Die am 10. Juni 2020 eingereichte Motion 173-2020 «Volksrechte weiter digitalisieren – auch ohne E-Voting» befasst sich in Ziffer 2 und 3 mit der Einführung von E-Collecting. Der Grosse Rat nahm die Motion am 11. März 2021 in Form eines Postulats an. Der Regierungsrat ist damit beauftragt zu prüfen, ob eine Gesetzesgrundlage auszuarbeiten ist oder andere Massnahmen zu ergreifen sind.

Weiter wurde am 9. Juni 2021 die Motion 131-2021 mit dem Titel «Pilotversuche zwecks Einführung von E-Collecting im Kanton Bern» eingereicht. In dieser wird die konkrete Ausarbeitung von gesetzlichen Grundlagen für Pilotversuche von E-Collecting gefordert. Die Motion wurde in der Frühlingssession 2022 vom Grossen Rat ebenfalls in der Form eines Postulats angenommen.

Der vorliegende Bericht behandelt den Stand von E-Collecting auf eidgenössischer und kantonaler Ebene. Er diskutiert zudem die Herausforderungen und Lösungsansätze für den Kanton Bern und stellt Überlegungen zu einem möglichen Pilotversuch an. Mit dem Bericht werden die beiden erwähnten Postulate 173-2020 und 131-2021 erfüllt.

2. Definition E-Collecting

Das Recht, Initiativen oder Referenden zu unterzeichnen, gehört zu den Kernelementen der politischen Rechte im Kanton Bern. Bis zum heutigen Zeitpunkt können Unterschriften für Initiativen und Referenden gemäss Artikel 126 Absatz 3 des Gesetzes über die politischen Rechte (PRG; BSG 141.1) ausschliesslich handschriftlich und auf Papierbögen gesammelt werden. Wird die Unterschriftensammlung im digitalen Raum durchgeführt, spricht man von E-Collecting. E-Collecting bezeichnet somit die Unterzeichnung von Volksbegehren in Form von Referenden und Initiativen auf elektronischem Wege.¹ Da im digitalen Raum nicht mehr zwangsläufig eine Unterschrift gesetzt werden muss, wird bei E-Collecting generischer von Unterstützungsbekundung für ein Volksbegehren gesprochen. Nicht als Teil von E-Collecting definiert wird hingegen das elektronische Sammeln von Unterschriften für Petitionen.

Der Prozess der Abgabe von Unterstützungsbekundungen lässt sich in fünf Teilprozesse gliedern. Er besteht erstens in der Abgabe der Unterschrift durch die stimmberechtigte Person, zweitens in der Sammlung der Unterstützungsbekundungen durch ein Initiativ- oder Referendatskomitee, drittens in der Prüfung der Gültigkeit der Unterschriften durch die Gemeinden, viertens in der Einreichung der Unterschriften bei der Staatskanzlei und fünftens in der Zählung und Nachprüfung der Unterschriften durch die Staatskanzlei.² E-Collecting beinhaltet eine Digitalisierung all dieser Prozesse.

3. Stand E-Collecting auf eidgenössischer und kantonaler Ebene

In den vergangenen Jahren wurde nicht nur im Kanton Bern, sondern auch auf eidgenössischer Ebene und in anderen Kantonen die Debatte um die Digitalisierung des Prozesses der Unterzeichnung von Volksbegehren angestossen.

¹ Gfeller, Katja; Glaser, Andreas; Lehner, Irina (2021). E-Collecting: Umsetzungsvarianten und Rechtsetzungsbedarf. In LeGes 32 (1), S. 4

² Gfeller, Katja; Glaser, Andreas; Lehner, Irina (2021). E-Collecting: Umsetzungsvarianten und Rechtsetzungsbedarf. In LeGes 32 (1), S. 4

3.1 Bundesebene

Auf Bundesebene besteht seit 2014 mit Artikel 27q der Verordnung über die politischen Rechte (VPR; SR 161.11) eine Rechtsgrundlage, die Versuche mit elektronischen Unterschriftensammlungen zulässt. Bisher hat der Bund diese Möglichkeit nicht genutzt.

Im September 2021 hiess der Nationalrat das Postulat 21.3607 seiner Staatspolitischen Kommission zum Thema E-Collecting gut. Der Bundesrat wurde beauftragt, das Anliegen innert zwei Jahren zu prüfen und darüber Bericht zu erstatten. Dabei sollen insbesondere die staatspolitischen Auswirkungen sowie die möglichen Folgen auf das politische System der Schweiz aufgezeigt werden. Im Juni 2022 wurde eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretungen der Bundeskanzlei und verschiedener Kantone (darunter auch der Kanton Bern), zum Thema E-Collecting eingesetzt. Ziel der Arbeitsgruppe ist der Austausch zu E-Collecting im Hinblick auf einen Bericht des Bundesrates, dessen Publikation für die erste Jahreshälfte 2024 geplant ist.

Eine wichtige Voraussetzung für die Einführung von E-Collecting auf eidgenössischer Ebene ist die Einführung einer nationalen E-ID. Die Ablehnung der entsprechenden Vorlage durch die Stimmbevölkerung am 7. März 2021 mit 64.4% verhinderte vorerst die Einführung einer E-ID. Nach der verlorenen Abstimmung wurde das EJPD vom Bundesrat beauftragt, neue Umsetzungsvarianten der E-ID zu prüfen. Der Bundesrat hat die Botschaft zum neuen E-ID-Gesetz im November 2023 verabschiedet.³

3.2 Kanton St.Gallen

Im Kanton St.Gallen wurde im September 2018 die Motion «Einführung von E-Collecting im Kanton St.Gallen» gutgeheissen. Die Regierung wurde beauftragt, die rechtlichen Grundlagen für E-Collecting-Pilotversuche zu schaffen. Parallel dazu initiierte der Regierungsrat konkrete Vorbereitungsarbeiten für die Einführung von E-Collecting und einen zeitlich nicht begrenzten Pilotversuch, um Erfahrungen zu sammeln.

Zur Klärung der rechtlichen Voraussetzungen für eine allfällige Einführung von E-Collecting auf kantonaler Ebene hat der Kanton St.Gallen im Jahre 2018 das Zentrum für Demokratie Aarau mit der Erstellung eines Rechtsgutachtens beauftragt.⁴ In der Folge wurde im Rahmen des Projekts festgelegt, dass der Anteil der elektronisch gesammelten Unterschrift maximal 50 Prozent betragen darf. Somit muss ein Teil der Unterstützungsbekundungen auch weiterhin auf analogem Wege gesammelt werden.

Im Juni 2023 hat der Kanton St.Gallen eine Ausschreibung für eine E-Collecting-Plattform gestartet. Die Plattform umfasst eine Webapplikation mit drei Bereichen: (1) eine Administrations-Oberfläche für die Staatskanzlei, (2) ein Portal für die Bevölkerung und die Komitees, über das Sammlungen eingerichtet oder unterzeichnet werden können, und (3) eine Oberfläche für die politischen Gemeinden. Als Grundlage für die Einführung von E-Collecting hat der Kanton St.Gallen ein harmonisiertes, stehendes Stimmregister geschaffen. Die Verwaltung des Stimmregisters bleibt Sache der Gemeinden. Mit dem stehenden Stimmregister kann jedoch automatisch und zentral bei der Abgabe einer elektronischen Unterstützungsbekundung überprüft werden, ob die betreffende Person stimmberechtigt ist und ob sie das Begehren nicht schon einmal unterstützt hat. Solange analoge Unterschriften möglich sind, müssen die Gemeinden diese auf der E-Collecting-Plattform ebenfalls erfassen, um doppelte Stimmabgaben zu verhindern. Der

³ <https://www.ejpd.admin.ch/bj/de/home/staat/gesetzgebung/staatliche-e-id.html>

⁴ Gfeller, Katja; Glaser, Andreas; Lehner, Irina (2021). E-Collecting: Umsetzungsvarianten und Rechtsetzungsbedarf. In LeGes 32 (1), S. 1-14.

Zugang zur Plattform soll für die Stimmberechtigten über eine kantonale Authentifizierungslösung erfolgen.

Gemäss aktueller Planung will der Kanton St.Gallen in der ersten Hälfte des Jahres 2025 mit dem Pilotbetrieb von E-Collecting starten. Auf diesen Zeitpunkt hin sollen auch die vom Parlament geforderten Rechtsgrundlagen in Kraft treten.

3.3 Weitere Kantone

- Der Kantonsrat des Kantons Zürich hat im November 2021 das Postulat «Einführung e-Collecting, elektronische Unterschriftensammlung für Initiativen und Referenden im Internet oder auf mobilen Endgeräten» überwiesen (KR-Nr. 5/2019). Der Bericht des Regierungsrats liegt noch nicht vor.
- Im Kanton Schaffhausen wurde die Regierung im Juli 2020 mittels einer Volksmotion damit beauftragt, innert zwei Jahren einen Bericht über die technischen und rechtlichen Möglichkeiten von E-Collecting zu erarbeiten (Volksmotion Nr. 2020/1).
- Im Kanton Basel-Stadt besteht mit dem Paragraphen 5a im Gesetz betreffend Initiative und Referendum eine gesetzliche Grundlage für Pilotversuche mit E-Collecting. Da das kantonale Parlament im September 2021 eine Motion ablehnte, die die Einführung von E-Collecting forderte, wird von dem gesetzlichen Instrument vorläufig kein Gebrauch gemacht (Vorstoss Nr. 21.5426).
- Der Kanton Basel-Landschaft hat im August 2023 eine Studie zum Thema E-Collecting veröffentlicht. In der Studie wird schwerpunktmässig geprüft, welche technischen Voraussetzungen geschaffen werden müssen, damit E-Collecting im Kanton Basel-Landschaft oder auch in anderen Kantonen zum Einsatz kommen kann.

4. Herausforderungen und Lösungsansätze

E-Collecting bringt neue Herausforderungen in politischer, rechtlicher und technischer Hinsicht. Nachfolgend werden die wichtigsten Fragen für den Kanton Bern dargestellt und Lösungsansätze vorgestellt.

4.1 Politische Fragen

Im Kanton Bern müssen für das Zustandekommen von Volksinitiativen innert sechs Monaten 15'000 Unterschriften gesammelt werden, bei Referenden sind es 10'000 Unterschriften innert drei Monaten. Es ist zu erwarten, dass E-Collecting das Sammeln von Unterschriften für Komitees erleichtern wird. Dies kann dazu führen, dass mehr Volksbegehren zustande kommen. Im schlimmsten Fall könnte eine hohe Anzahl an gleichzeitig zu bearbeitenden Volksbegehren zu einer Überlastung oder gar Blockade des politischen Systems führen.⁵

Mit steigender Nutzung von sozialen Medien wird auch die Meinungsbildung und Mobilisierung im digitalen Raum weiter zunehmen. Vorstellbar ist beispielsweise, dass mit geschickten Onlinekampagnen zahlreiche Stimmberechtigte oder Mitglieder einer politischen Vereinigung erreicht und zur Unterzeichnung diverser Begehren motiviert werden.

⁵ Gfeller, Katja; Glaser, Andreas; Lehner, Irina (2021). E-Collecting: Umsetzungsvarianten und Rechtsetzungsbedarf. In LeGes 32 (1), S. 12f.

Zur Verhinderung einer möglichen Überlastung des politischen Systems können verschiedene flankierende Massnahmen in Betracht gezogen werden (wobei mangels E-Collecting in anderen Kantonen oder im Bund keine Erfahrungswerte vorliegen):

- a) Erhöhung der gesetzlichen Quoren für Volksinitiativen und Referenden
- b) Verkürzung der Sammelfristen für Volksinitiativen und Referenden
- c) Festsetzung eines Höchstanteils an elektronischen Unterschriften

Zur Realisierung der ersten beiden Massnahmen müsste die Verfassung revidiert werden (vgl. Art. 58 und 62 der Kantonsverfassung; BSG 101.1). Ein Höchstanteil an elektronischen Unterschriften oder ein Mindestanteil an analogen Unterschriften könnte hingegen auf Gesetzesstufe geregelt werden.

Vor diesem Hintergrund könnte es angezeigt sein, bei der Einführung von E-Collecting oder eines entsprechenden Pilotversuchs einen Höchstanteil an elektronischen Unterschriften festzulegen (entsprechend dem Vorgehen des Kantons St.Gallen). Denkbar wäre eine Deckelung der elektronischen Unterschriften bei 50 Prozent. Damit blieben Komitees motiviert, elektronisch Unterschriften zu sammeln, und gleichzeitig bestünde ein gewisses Korrektiv. Bei Referenden müssten somit mindestens 5000 Unterschriften und bei Initiativen mindestens 7500 Unterschriften handschriftlich gesammelt werden.

4.2 Technische Fragen

4.2.1 Plattform für Unterschriftensammlung

Da aktuell weder im Bund noch in anderen Kantonen das elektronische Unterschriftensammeln möglich ist, wird schweizweit noch keine entsprechende Softwarelösung eingesetzt. Für die Sammlung von Handunterschriften bei eidgenössische Volksbegehren bietet die Plattform WeCollect der privaten Stiftung für direkte Demokratie eine teildigitalisierte Lösung an. Stimmberechtigte können auf einer Website gewisse Angaben bereits digital erfassen. Ein mit diesen Angaben vorausgefüllter Unterschriftenbogen muss anschliessend ausgedruckt und mit den fehlenden Angaben handschriftlich ergänzt werden.

Die Nutzung der Plattform ist für Komitees wie auch für Stimmberechtigte gratis. Die Portokosten für den Rückversand an ein Komitee übernimmt WeCollect. Um eine Initiative oder ein Referendum auf der Plattform zu starten, ist ein Antrag notwendig, über welchen die Stiftung entscheidet. Sie will Projekte im Bereich Menschenrechte, soziale Gerechtigkeit, Gleichberechtigung und Nachhaltigkeit fördern. Die Stiftung hat somit eindeutig eine politische Ausrichtung.

Eine Plattform für die elektronische Unterschriftensammlung müsste vom Kanton Bern daher neu beschafft werden. Sofern sich auf dem Markt keine Lösung finden lässt, wird eine Neuentwicklung notwendig sein. Unabhängig davon, ob es sich um eine bestehende oder eine neue Software handelt, sollte der Kanton Bern eine Zusammenarbeit mit weiteren Kantonen, mit interessierten Berner Gemeinden und dem Bund anstreben. Durch die Zusammenarbeit könnten Synergien genutzt und Kosten für die einzelnen Behörden gesenkt werden. Da die Förderung von E-Partizipationsprojekten zu den Themenschwerpunkten der Digitalen Verwaltung Schweiz (DVS) gehört, würde sich die Initiierung des Projekts in diesem Rahmen anbieten.

Eine entsprechende Plattform muss die unterschiedlichen Bedürfnisse der Stakeholder, u.a. der Stimmberechtigten, der Komitees, der Gemeinden und des Kantons berücksichtigen. Es sind

Schnittstellen zu einer sicheren Login-Lösung und zu den dezentral geführten Stimmregistern in den Gemeinden notwendig (siehe nachfolgende Ziffern 4.2.2 und 4.2.3). Die Plattform muss erkennen, wenn Volksbegehren von der gleichen Person mehrfach unterzeichnet wurden (z.B. analog und digital). Ebenfalls wird der Datenschutz eine wichtige Rolle spielen (siehe Ziffer 4.2.4). Schliesslich muss die Plattform ausbaufähig sein, um bspw. bei analogen Sammlungen die Integration des teildigitalisierten Backend-Prozesses zu ermöglichen (siehe Ziffer 4.4).

4.2.2 Identifikation der Stimmberechtigten

Bei analogen Sammlungen müssen die Unterzeichnenden eigenhändig Name, Vorname, Adresse, Geburtsdatum und Unterschrift auf einem Bogen eintragen. Die Gemeinde prüft auf jedem Unterschriftenbogen die Angaben der Unterzeichnenden, wobei sie von den Stimmberechtigten keine Unterschriften hinterlegt hat. Gefälschte Unterschriften oder nicht von den Stimmberechtigten eigenhändig ausgefüllte Angaben können nicht zweifelsfrei erkannt werden.

Für die digitale Unterstützung einer Initiative oder eines Referendums bedarf es einer digitalen Identifikation der Stimmberechtigten und einer digitalen Bestätigung der Unterstützung eines Anliegens durch die Stimmberechtigten. Die Identifikation der Stimmberechtigten und deren Unterstützungsbestätigung ersetzen die Handunterschrift.

Solange der Bund keine eigene E-ID-Lösung zur Verfügung stellt, muss eine kantonale Lösung gesucht werden. Für den Zugriff auf eine mögliche E-Collecting-Lösung bietet sich BE-Login an. BE-Login ist die bestehende kantonale Lösung, um einen zentralen und sicheren Zugang zu elektronischen Diensten (E-Services) der kantonalen Verwaltung zu erhalten. Sie zählt aktuell über 570 000 registrierte Bürgerinnen und Bürger und ist im Kanton Bern gut verankert. BE-Login bietet weitere Vorteile wie eine Zwei-Faktor-Authentifizierung zur Verhinderung von Identitätsdiebstahl sowie in den Fällen, in welchen entweder der ID-Nachweis der Steuern übernommen wird oder eine Prüfung der AHVN13 durch die Nutzenden erfolgt ist, einen eindeutigen Personenidentifikator. Zudem zeichnet sich BE-Login durch eine hohe Verfügbarkeit (99.9% mit bis zu 500'000 monatlichen Logins), Integrität und Vertraulichkeit aus. Nebst weiteren 50 E-Services setzt auch die Steuerverwaltung bei TaxMe auf die Authentifizierung mittels BE-Login.

BE-Login erreicht gemäss dem Qualitätsmodell von E-Government Schweiz gemeinsam mit dem ID-Nachweis von TaxMe die zweite von vier Vertrauensstufen (S. 26ff. des eCH-0170). Um eine nächsthöhere Vertrauensstufe zu erreichen, müssten bei der Registrierung die Angaben der antragsstellenden Person mit Hilfe von Beweismitteln stark validiert und eine Kopie eines Beweismittels mit körperlichen Merkmalen erstellt werden. Die Person muss dazu mindestens online anwesend sein. BE-Login bietet eine solche Lösung aktuell über die sogenannte SwissID an. Über 110 000 BE-Login-Nutzende besitzen ein SwissID-Konto, allerdings nutzen davon nur ca. 6000 ein höheres Identitätsniveau (das heisst, mit einer Vertrauensstufe höher als 2), da zurzeit bloss ein Anwendungsfall im Kanton dies erfordert. Zudem ist die Zukunft der SwissID Stand heute im Ökosystem AGOV (vgl. Abs. 7) noch nicht geklärt.

Die höchste Vertrauensstufe wird mit der staatlichen Schweizer E-ID eingeführt werden. Dazu muss eine Person für die Registrierung physisch oder Virtual-in-Person anwesend sein. Die Präsenz wird dabei dokumentiert. Das Beweismittel (z.B. eine ID oder einen Pass) muss zudem staatlich anerkannt sein und biometrische Merkmale enthalten, die – soweit möglich – überprüft werden müssen.

BE-Login wird mit der Anbindung an AGOV (vgl. Abs. 7) bereit sein, den elektronischen Identifikationsnachweis des Bundes anzubinden (E-ID). Der Gesetzesentwurf zum neuen E-ID-Gesetz

sieht in Artikel 9 ohnehin eine Pflicht jeder Behörde zur Akzeptanz der E-ID vor. Bis zur effektiven Einführung einer staatlichen E-ID und bis zur genügenden Verbreitung einer solchen ID in der Bevölkerung werden noch mehrere Jahre vergehen.

Der Kanton Bern ist daran, BE-Login an den einheitlichen Authentifizierungsdienst der Schweizer Behörden (AGOV) anzubinden und die bestehenden BE-Login-Konten bis Ende 2025 zu AGOV-Konten zu migrieren. AGOV bietet mittels Videoidentifikation oder Brief mit ID-Check der Schweizerischen Post auch höhere Vertrauensstufen als Stufe 2 an. Allerdings sollte eine solche Identitätsabklärung aus Kostengründen (der Kanton bezahlt einmalig ca. 20 Franken pro Benutzenden) sehr restriktiv eingesetzt werden, insbesondere da diese Investition mit der genannten Einführung der staatlichen E-ID abgeschrieben werden muss.

Zur Umsetzung von E-Collecting dürfte die Anbindung einer entsprechenden Plattform an BE-Login naheliegend sein. Damit würden dieselben Authentifizierungs- und allenfalls Identifizierungsprozesse wie bei TaxMe und den kantonalen E-Services verwendet. Die Prozesse haben sich im Kanton Bern bewährt und sind weit verbreiteten. Manipulationen können trotzdem nie gänzlich ausgeschlossen werden. In jedem Fall muss jedoch der Sicherheitsstandard der manuellen Unterschriftensammlung beibehalten werden.

4.2.3 Anbindung Stimmregister

Die Stimmregister werden im Kanton Bern dezentral von den Gemeinden geführt (vgl. Verordnung über das Stimmregister; BSG 141.113). In das Stimmregister sind alle in eidgenössischen, kantonalen und Gemeindeangelegenheiten Stimmberechtigten einer Gemeinde einzutragen. Das Register ist öffentlich und bildet die einzige Grundlage für die Ausübung des Stimmrechts. Die Stimmregister müssen nach einheitlichen Grundsätzen elektronisch geführt werden (Art. 40 Abs. 1 PRG). Die Gemeinden sind selber für die Beschaffung und den Betrieb einer entsprechenden Applikation zuständig. Entsprechend sind Stimmregisterapplikationen von verschiedenen Anbietern im Einsatz. Oft werden das Einwohner- und das Stimmregister in einer Applikation geführt. Im Gegensatz zum Einwohnerregister werden die Daten des Stimmregisters dem Kanton heute nicht übermittelt.

Für die Einführung von E-Collecting muss eine Verbindung zwischen einer E-Collecting-Plattform und den dezentralen Stimmregister-Applikationen hergestellt werden. Über eine Schnittstelle müssen die notwendigen Daten zwischen der Plattform und den Gemeinden ausgetauscht werden können. Ob die Unterzeichnenden über das Stimmrecht verfügen, wird im Stimmregister überprüft. Im Stimmregister soll auch vermerkt werden, ob eine digitale Unterstützungsbekundung zu einem Volksbegehren als gültig oder ungültig erklärt wird. Somit erfolgt die Datenbearbeitung der Gemeinden ausschliesslich in ihren bestehenden Stimmregistern, wofür in den Applikationen neue Funktionalitäten gebaut werden müssen. Bei der Vorbereitung der Anbindung der kommunalen Stimmregister an eine E-Collecting-Plattform und in Zusammenarbeit mit den Gemeinden wird zu prüfen sein, ob ein zentrales, kantonales Stimmregister realisiert werden kann.

Für grosse Gemeinden ist das Ausstellen von Stimmrechtsbescheinigungen bei Initiativen und Referenden eine aufwändige Aufgabe. Für sie kann der Bau einer Schnittstelle zu einer E-Collecting-Plattform und die Entwicklung neuer Funktionalitäten im Stimmregister attraktiv sein. Bei kleinen Gemeinden mit nur wenigen Stimmrechtsbescheinigungen pro Jahr dürfte sich der Aufwand mindestens kurzfristig nicht lohnen. Denkbar ist daher eine gestaffelte und optionale Anbindung der Gemeinden an eine E-Collecting-Plattform. Gemeinden, die nicht über eine Schnittstelle an eine E-Collecting-Plattform angebunden sind, müssen über Alternativen zur Prüfung

von elektronisch eingegangenen Unterstützungsbekundungen verfügen, bspw. über einen direkten Zugang zur E-Collecting-Plattform. Auf der Plattform können die Gemeinden unmittelbar die Stimmrechtsprüfung und die Bescheinigung vornehmen. Weiterhin wird es jedoch notwendig bleiben, dass Gemeinden die Bescheinigungen auch in ihren Stimmregistern hinterlegen, damit sie die Übersicht über die eingegangenen Unterschriften behalten und Mehrfachunterzeichnungen verhindert werden. Nur wenn sowohl Gemeinden mit Schnittstelle als auch solche ohne Schnittstelle die elektronisch eingegangenen Unterstützungsbekundungen auf der Plattform prüfen können, wird die Nutzung von E-Collecting für Stimmberechtigte im ganzen Kanton sowie im Ausland möglich.

4.2.4 Datenschutz

Das kantonale Datenschutzgesetz (KDSG; BSG 152.04) regelt die Datenbearbeitung und den Schutz vor missbräuchlicher Datenbearbeitung durch kantonale und kommunale Behörden. Besonders schützenswerte Personendaten sind unter anderem Angaben über politische Ansichten (Art. 3 Abs. 1 Bst. a KDSG). Wenn eine Person ein Volksbegehren unterstützt, ist diese Information somit besonders schützenswert. Für die Bearbeitung dieser Daten ist eine formell-gesetzliche Grundlage erforderlich.

Während für den Kanton und die Gemeinden das kantonale Datenschutzgesetz anwendbar ist, müssen Private und somit die Komitees das Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG; SR 235.1) einhalten. Neben den Risiken bei der elektronischen Verarbeitung kann der digitale Prozess auch eine Chance sein, die Daten der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner besser zu schützen als bei der heutigen Unterschriftensammlung im öffentlichen Raum.

Der Schutz von Personen vor missbräuchlicher Datenbearbeitung durch Behörden muss aus den genannten Gründen ein zentraler Bestandteil von E-Collecting sein. Bei einer möglichen Einführung von E-Collecting ist ein früher Einbezug der kantonalen Datenschutzaufsichtsstelle unerlässlich.

4.3 Rechtliche Fragen

4.3.1 Kantonebene

Die Anzahl der benötigten Unterschriften sowie die Sammelfristen sind in der Kantonsverfassung (KV, BSG 101.1) geregelt. Die weiteren grundlegenden Bestimmungen zu Gegenstand, Form und Verfahren bei kantonalen Volksbegehren finden sich im Gesetz über die politischen Rechte (PRG; BGS 141.1), die Ausführungsbestimmungen in der Verordnung über die politischen Rechte (PRV; BSG 141.114).

Für eine mögliche Pilotphase (vgl. Ziff. 5) könnte eine Versuchsverordnung gemäss Artikel 44 des Organisationsgesetzes (OrG; BSG 152.01) erarbeitet werden. Der Regierungsrat kann eine Versuchsverordnung im Rahmen eines begleiteten Pilotprojekts oder Reformvorhabens erlassen, um Regelungen neuer oder veränderter Abläufe des Verwaltungshandelns zu erproben. Versuchsverordnungen dürfen für eine Dauer von höchstens fünf Jahren in Kraft gesetzt werden. Nach der Evaluation des geplanten Pilotversuchs und dem allfälligen Entscheid über die Modalitäten der Weiterführung von E-Collecting würden die Bestimmungen wo nötig angepasst und in die bestehende kantonale Gesetzgebung über die politischen Rechte integriert.

Mit der Einführung des digitalen Primats (vgl. Ziff. 4.4) gilt neu, dass schriftliche Vorgänge auch in digitaler Form erfolgen können, ohne dass die kantonale Gesetzgebung angepasst werden muss (Art. 3 DVV; BSG 109.111). Wo das kantonale Recht hingegen explizit «handschriftliches» Handeln oder die «eigenhändige Unterschrift» verlangt, müssen bei einer Digitalisierung der Vorgänge die Bestimmungen angepasst werden. Die Versuchsverordnung müsste daher insbesondere regeln, dass elektronisches Unterzeichnen anstelle der eigenhändigen Unterschrift zulässig ist.

Weiter wären die neuen Abläufe für E-Collecting und die Deckelung des Anteils an elektronisch gesammelten Unterschriften (vgl. Ziff. 4.1a) in der Versuchsverordnung zu regeln. Da in der Pilotphase weder die Unterschriftenquoten noch die Sammelfristen angepasst werden sollen, müsste die Kantonsverfassung nicht geändert werden.

4.3.2 Gemeindeebene

Der Vorstoss verlangt weiter gesetzliche Anpassungen, damit Gemeinden die elektronische Unterschriftensammlung für kommunale Initiativen und Referenden erlauben können.

Die Kantonsverfassung hält in Artikel 116 Absatz 2 fest, dass die für das Referendum erforderliche Zahl der Unterschriften fünf Prozent der Stimmberechtigten nicht überschreiten darf. Jede Gemeinde kann das Quorum innerhalb dieser Höchstgrenze selbständig festlegen. Auch bei Initiativen ist die Frage der Unterschriftenzahl bereits in der Kantonsverfassung geregelt. Das Quorum liegt bei maximal zehn Prozent der Stimmberechtigten. Die Gemeinden können einen reglementarisch festzulegenden kleineren Teil genügen lassen.

Auch für die Volksbegehren auf Gemeindeebene sollten in der Pilotphase die in der Kantonsverfassung festgelegten Unterschriftenobergrenzen nicht angepasst werden.

Weitere Bestimmungen zu Fristen, Entscheidverfahren und Regelungskompetenz der Gemeinden sind im Gemeindegesetz (GG; BSG 170.11) festgehalten. In die Versuchsverordnung sollte der Grundsatz aufgenommen werden, dass die Gemeinden ihren Stimmberechtigten E-Collecting ermöglichen können und die für den Kanton in der Versuchsverordnung aufzunehmenden Verfahrensregeln in den Gemeinden sinngemäss Anwendung finden. Damit wird verhindert, dass die Gemeinden bereits für den Versuchsbetrieb ihre Organisationsreglemente anpassen müssen.

4.4 Exkurs: Digitalisierung des Prozesses zur Einholung der Stimmrechtsbescheinigung

Auf den 1. März 2023 ist das neue Gesetz über die Digitale Verwaltung (DVG; BSG 109.1) in Kraft getreten. Das Gesetz führt im Kanton Bern das digitale Primat ein. Alle Geschäftsprozesse, die digital abgewickelt werden können, müssen demzufolge digitalisiert werden. Der dem Unterschriftensammeln nachgelagerte Prozess zur Einholung der Stimmrechtsbescheinigung in den Gemeinden wird aktuell manuell durchgeführt. Die Komitees senden ihre Unterschriftenbögen an die Gemeinden, diese bescheinigen von Hand das Stimmrecht und senden die Bögen wieder zurück an das Komitee. Bis ein Unterschriftenbogen schlussendlich bei der Staatskanzlei eingereicht wird, geht er durch viele Hände und muss mehrfach verschickt werden. Die Digitalisierung dieses Prozesses muss gestützt auf das DVG – auch unabhängig von den Diskussionen um E-Collecting – zumindest geprüft werden und hat Potential für einen deutlichen Effizienzgewinn.

Bei einer Digitalisierung des bisher analogen Prozesses müssten die Unterschriftenbogen nach der Unterzeichnung digital erfasst werden. Die weiteren Prozessschritte könnten anschliessend digital in einer entsprechenden Applikation erfolgen. Die Gemeinden würden über diese Software zu den Angaben auf den Unterschriftenbogen gelangen und könnten diese mit jenen im Stimmregister abgleichen. Die Bescheinigung des Stimmrechts durch die Gemeinden könnte dem zuständigen Komitee digital übermittelt werden. Damit würden die Komitees Zeit und Portokosten sparen. Zudem würde eine Software die Verwaltung der erfassten und beglaubigten Unterschriftenbogen für die Komitees erheblich vereinfachen. Die Gemeinden wiederum profitierten bei einem digitalisierten Prozess von einer besseren Übersicht und dem Wegfall von Portokosten.

Der Akt des offiziellen Einreichens der Unterschriftenbogen bei der Staatskanzlei bliebe bestehen, da die Unterschriftenbogen beim Komitee verblieben und der Staatskanzlei fristgerecht überreicht werden müssten. Die beschriebene Prozessdigitalisierung bei den analogen Unterschriftenbogen könnte in die E-Collecting-Plattform integriert werden. Eine gemeinsame Software würde die Prozesse zusätzlich vereinfachen.

5. Möglicher Pilotversuch

Die elektronische Unterschriftensammlung wird aktuell weder vom Bund noch von Kantonen oder von Gemeinden angeboten. Um erste Erfahrungen in Bezug auf die Nutzung und die Auswirkungen von E-Collecting zu sammeln, bietet sich daher ein Pilotversuch an, wie der Grosse Rat dies im als Postulat überwiesenen Vorstoss 131-2021 (Pilotversuche zwecks Einführung von E-Collecting im Kanton Bern) fordert. Ein Pilotversuch wäre zeitlich begrenzt und keine finale Lösung. Über die definitive Ausgestaltung und Einführung von E-Collecting könnte zu einem späteren Zeitpunkt und auf der Basis der gemachten Erfahrungen entschieden werden.

In den vorhergehenden Kapiteln wurden verschiedene Herausforderungen und Umsetzungsmöglichkeiten bei der Einführung von E-Collecting diskutiert. Daraus ableitend können zusammenfassend die nachfolgenden Anforderungen an einen Pilotbetrieb formuliert werden.

- Die E-Collecting-Plattform soll nach Möglichkeit gemeinsam mit anderen Interessenten von Bund, Kantonen oder Gemeinden beschafft werden, damit Synergien genutzt und Kosten gesenkt werden können. Die DVS bietet sich dabei als ideale Organisation für die Koordination und Steuerung eines solchen Vorhabens an. Bei der Einführung von E-Collecting muss bereits zu Beginn der gesamte Prozess betrachtet werden. Dieser wird auf längere Sicht auch eidgenössische und kommunale Volksbegehren beinhalten. Eine singuläre Lösung für den Kanton Bern wäre wenig effizient und zudem kostenintensiv. Der Kanton Bern wird sich daher bei der DVS einbringen und die Möglichkeiten eines gemeinsamen Vorhabens ausloten. Eine Umsetzung im Rahmen der DVS steht unter dem Vorbehalt eines anderslautenden Inhalts des vom Bund in Aussicht gestellten Berichts zu E-Collecting (siehe Ziff. 3.1).
- Der Zugang zu einer E-Collecting-Plattform soll für die Stimmberechtigten des Kantons Bern über BE-Login ermöglicht werden. Dabei ist dasselbe Login wie bei TaxMe zu verwenden. BE-Login ist in der Bevölkerung des Kantons Bern weit verbreitet und bietet ein ausreichendes Vertrauenslevel. Als zusätzliches Sicherheitsmerkmal ist zu prüfen, ob den Stimmberechtigten nach einer elektronischen Unterstützungsbekundung für ein Volksbegehren eine Bestätigung per E-Mail zugesendet werden kann. Falls sich bis zur Beschaffung neue Lösungen etablieren sollten, wird der Kanton diese ebenfalls prüfen.

- Der Höchstanteil an elektronischen Unterschriften soll auf 50 Prozent limitiert werden. Werden Unterstützungsbekundungen sowohl elektronisch wie auch analog gesammelt, können die Kanäle im Rahmen des Pilotversuchs miteinander verglichen werden. Es können Erkenntnisse über den Sammelerfolg der einzelnen Kanäle gewonnen werden und mögliche Verbesserungsmöglichkeiten im Prozess von E-Collecting eruiert werden. Könnten alle Unterschriften elektronisch gesammelt werden, wäre dies für einen Versuchsbetrieb ungeeignet. Zum einen ist zurzeit unbekannt, ob mit E-Collecting die Unterschriftensammlung allenfalls viel einfacher wird und in der Folge die Zahl der Volksbegehren deutlich steigt. Zum anderen stünde bei einem unvorhergesehenen Ereignis mit E-Collecting dem Komitee die analoge Unterschriftensammlung als Alternative nicht mehr zur Verfügung. Gleichzeitig darf der Höchstanteil an elektronischen Unterschriften auch nicht zu tief sein. Nur wenn bis zur Hälfte der Unterschriften elektronisch eingehen dürfen, wird E-Collecting und damit die Erprobung des elektronischen Kanals für die Komitees attraktiv.
- Die Stimmrechtsprüfung wird auch bei der Einführung von E-Collecting weiterhin in den Gemeinden erfolgen. Sie sollen dafür ihre dezentral geführten Stimmregister über eine Schnittstelle mit der E-Collecting-Plattform verbinden können. Die Stimmrechtsprüfung durch die Gemeinden muss bei E-Collecting aber auch ohne direkte Anbindung an die Plattform möglich bleiben.
- Für die Pilotphase würde der Kanton eine Versuchsverordnung erlassen (siehe Ziff. 4.3). Da sich die Anzahl der pro Jahr eingereichten Volksbegehren im unteren einstelligen Bereich bewegt und nicht davon ausgegangen werden kann, dass sämtliche Komitees E-Collecting nutzen werden, sollte der Pilotversuch mindestens drei Jahre dauern. Die gemachten Erfahrungen sollen anschliessend in einem Evaluationsbericht aufgearbeitet werden. Sollte sich E-Collecting bewähren, könnten – wie im Vorstoss 131-2021 gefordert – in einem nächsten Schritt die nötigen gesetzlichen Grundlagen für die definitive Einführung geschaffen werden.

Bezüglich der Kosten ist lediglich eine Schätzung möglich. Erste Abklärungen haben ergeben, dass für die Einführung mit einmaligen Kosten zwischen 500'000 und 900'000 Franken und für den Betrieb mit jährlichen Kosten von bis zu 150'000 Franken zu rechnen ist. Zusätzlich wird für die Einführung der interne Personalaufwand über ein Jahr auf 0.3 FTE geschätzt. Diese Aufwände sind vom Kanton zu finanzieren. Allenfalls wird sich die DVS an den einmaligen Kosten beteiligen.

Bei den Gemeinden fallen Kosten an, wenn sie aufgrund einer direkten Anbindung an die Plattform eine Schnittstelle implementieren und ihre Stimmregisterlösungen anpassen möchten. Diesen Kosten stehen Ersparnisse bei den Komitees und Gemeinden gegenüber. Zum einen fallen die Portokosten weg und zum anderen reduzieren die wesentlich effizienteren Prozess den Personalaufwand.

6. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen unterstützt der Regierungsrat im Grundsatz die postulierten Anliegen. Neben den Herausforderungen zur Realisierung eines E-Collecting-Pilotbetriebs muss die Initiierung eines entsprechenden Projekts auch mit weiteren anstehenden Digitalisierungsprojekten und insbesondere einem möglichen Versuchsbetrieb von E-Voting abgestimmt werden. Am 8. März 2023 verabschiedete der Grosse Rat eine Planungserklärung zu

den «Richtlinien der Regierungspolitik 2023-2026 (Legislaturplanung)» und forderte, dass der Kanton das Projekt E-Voting aktiv begleitet und nach positivem Evaluationsergebnis im Jahr 2023 wiederaufnimmt. Der Regierungsrat beauftragte die Staatskanzlei, 2024 eine Studie zur Planung der Wiederaufnahme von E-Voting zu erarbeiten.

Die knappen finanziellen Ressourcen des Kantons Bern werden es nicht erlauben, zeitgleich Projekte zur Einführung sowohl von E-Collecting als auch von E-Voting zu initiieren. Zudem lassen die in der Staatskanzlei im Fachbereich politische Rechte vorhandenen personellen Ressourcen – neben der Vorbereitung und Durchführung der ordentlichen Wahlen und Abstimmungen – die fachliche Betreuung von zwei Grossprojekten nicht zu.

Der Regierungsrat wird daher vorerst die Ergebnisse des für das erste Halbjahr 2024 geplanten Berichts des Bundes zu E-Collecting, die ersten Kontakte mit der DVS und die im zweiten Halbjahr 2024 vorliegende Studie zur Wiederaufnahme der Versuche mit E-Voting abwarten und gestützt auf diese Grundlagen voraussichtlich Ende 2024 eine Priorisierung der Digitalisierungsvorhaben im Bereich der politischen Rechte vornehmen. Nicht zuletzt wird er sich dabei an der Debatte im Grossen Rat zum vorliegenden Bericht orientieren.

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, vom vorliegenden Bericht gemäss Artikel 52 Absatz 1 des Gesetzes vom 4. Juni 2013 über den Grossen Rat (Grossratsgesetz, GRG; BSG 151.21) Kenntnis zu nehmen.