

Vorlage an den Landrat

Bericht zum [Postulat 2021/264 «E-Collecting»](#) sowie zum [Postulat 2021/334 «Einführung eines E-Collecting-Systems auf kantonaler Ebene» 2024/731](#)

vom 3. Dezember 2024

1. Übersicht

1.1. Text der Postulate 2021/264 und 2021/334

Am 22. April 2021 reichte Tania Cucè die zum Postulat umgewandelte Motion 2021/264 «E-Collecting» mit folgendem Wortlaut ein:

Unterschriften für Initiativen und Referenden werden heute auf Papier gesammelt. Damit geht ein nicht zu vernachlässigender finanzieller und personeller Aufwand einher, sowohl bei den Komitees und Parteien, wie auch in der Verwaltung.

Mit der elektronischen Unterschriftensammlung können breitere Bevölkerungsgruppen erreicht werden und die direkte Demokratie dadurch gestärkt werden. Die elektronisch gesammelten Unterschriften können effizient und rasch der Verwaltung übermittelt werden. Die Sicherheitsrisiken bei einer elektronischen Unterschriftensammlung sind im Gegensatz zum E-Voting überschaubar, muss hier eben kein Stimmgeheimnis gewahrt werden.

Digitalisierung bei Unterschriftensammlungen kann die direkte Demokratie stärken und gleichzeitig die Bürokratie reduzieren.

Der Regierungsrat wird beauftragt, die nötigen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, die es ermöglichen, Unterschriften für Volksinitiativen und fakultative Referenden elektronisch zu sammeln.

Daneben reichte am 20. Mai 2021 die FDP-Fraktion das Postulat 2021/334 «Einführung eines E-Collecting-Systems auf kantonaler Ebene» mit folgendem Wortlaut ein:

Volksinitiativen und Referenden können heute nur handschriftlich unterschrieben werden. Dies ist gerade während einer Pandemie umständlich und nicht mehr zeitgemäss. Der grösste Teil der Bevölkerung besitzt allerdings ein Smartphone. Mit einem dezentralen, auf Smartphone basierten E-Collecting-System könnte digitales Unterschriftensammeln für Volksbegehren ermöglicht werden. Dies würde der Digitalisierung Rechnung tragen und die direkte Demokratie stärken. Da derzeit handschriftliche Unterschriften alle einzeln von den Gemeinden beglaubigt werden müssen, würde ein E-Collecting-System zudem den Beglaubigungsprozess auf Gemeindeebene stark beschleunigen und dadurch wesentlich effizienter gestalten. Ferner könnten mit digitalem Unterschriftensammeln neue Bevölkerungsgruppen, wie die junge Generation erreicht und gleichzeitig die politische Partizipation von Jungparteien, die nicht im Parlament vertreten sind, vereinfacht werden.

Deshalb fordert die FDP-Fraktion auf Initiative der Jungfreisinnigen Baselland mit diesem Postulat die Einführung eines E-Collecting-Systems im Kanton Baselland während einer Pilotphase von fünf Jahren nach Inbetriebnahme des Systems zu prüfen. Dadurch könnte der Kanton Baselland als erster Kanton, der digitales Unterschriftensammeln einführt, schweizweit eine Vorreiterrolle übernehmen. Zudem soll geprüft werden, ob bei einer Einführung eines E-Collecting-Systems die Anzahl benötigter Unterschriften für eine Volksinitiative beziehungsweise für ein Referendum angepasst werden sollte. Die Pilotphase von fünf Jahren nach Inbetriebnahme des Systems soll dem Parlament ermöglichen allfällige Korrekturen anzubringen.

In der Antwort des Bundesrates auf die Motion 18.3062 Grüter (1) sowie im Bericht «Civic Tech und Vereinfachung des Vernehmlassungsverfahrens: Entwicklungen und Massnahmen des Bundesrates» in Erfüllung der Postulate 17.3149 Hausammann und 17.4017 Müller Damian (2) stellt der Bundesrat folgende Anforderungen an ein E-Collecting-System:

- *Prozessoptimierung: «Nach Ansicht des Bundesrates greift es zu kurz, E-Collecting als Digitalisierung der bisher handschriftlichen Unterschriften zu verstehen. Vielmehr sind die bestehenden Prozesse insgesamt zu analysieren. Nicht nur die Sammlung, auch die Stimmrechtskontrolle muss betrachtet werden.» ⁽¹⁾*

- *Datenschutz: «Im Zuge einer Digitalisierung der Prozesse ist überdies dem Umstand Rechnung zu tragen, dass bei Unterschriftensammlungen Daten über politische Ansichten der Stimmberechtigten anfallen. Die Daten gelten als besonders schützenswert im Sinne von Artikel 3 Buchstabe c Ziffer 1 des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG, SR 235.1). Gegenwärtig sind bei der Bundeskanzlei eingereichte Unterschriftenlisten nicht einsehbar und werden nach dem Zustandekommen vernichtet (vgl. Art. 64 BPR). »⁽¹⁾*
- *Sicherheit: «Im Übrigen müssen Systeme für E-Collecting die Stimmberechtigten davor schützen, dass ihre Identitätsmerkmale durch Schadsoftware unbemerkt und gegen ihren Willen verwendet werden. »⁽¹⁾*
- *Rechtskonformität: «Ein System für den Betrieb von E-Collecting muss die rechtskonforme Ausübung der Volksrechte sicherstellen und Gewähr dafür bieten, dass einzig rechtmässig zustande gekommene Volksbegehren zu Volksabstimmungen führen. »⁽²⁾*
Koexistenz: «Da E-Collecting die analoge Unterschriftensammlung ergänzen, jedoch kaum ersetzen würde, müssten zumindest in einer längeren Übergangsphase elektronische und analoge Prozesse parallel bewirtschaftet werden»⁽²⁾

Das E-Collecting-System des Kantons Baselland soll diesen Anforderungen des Bundesrates entsprechen. Für die FDP-Fraktion sind zudem die Benutzerfreundlichkeit sowie die Nachhaltigkeit beziehungsweise die Konformität mit gängigen Technologiestandards zentrale Anforderungen. Diese Kriterien können beim heutigen technologischen Stand erfüllt werden.

Die FDP-Fraktion bittet den Regierungsrat auf Initiative der Jungfreisinnigen Baselland zu prüfen und zu berichten, ob und wie ein elektronisches Sammeln von Unterschriften für Volksbegehren auf kantonaler Ebene während einer Pilotphase von fünf Jahren eingeführt werden kann, wie die technische Infrastruktur dafür bereitgestellt werden könnte und ob und wie bei einer Einführung eines E-Collecting-Systems die benötigte Anzahl Unterschriften für kantonale Volksbegehren angepasst werden sollte.

Der zum Postulat umgewandelte Vorstoss 2021/264 von Tania Cucè und das Postulat 2021/334 der FDP-Fraktion wurden mit Landratsbeschluss vom 19. Mai 2022 stillschweigend überwiesen.

Mit Beschluss vom 16. Mai 2024 genehmigte der Landrat die beantragte Fristverlängerung zur Beantwortung der beiden Postulate.

1.2. Inhaltsverzeichnis

1.	Übersicht	2
1.1.	Text der Postulate 2021/264 und 2021/334	2
1.2.	Inhaltsverzeichnis	4
2.	Stellungnahme des Regierungsrats	5
2.1.	Ausgangslage	5
2.2.	Stand E-Collecting auf eidgenössischer Ebene	5
2.3.	Stand E-Collecting auf kantonaler Ebene	6
2.4.	Volksbegehren im Kanton Basel-Landschaft	7
2.4.1	Volksrechte	7
2.4.2	Unterschriftensammlung auf Papier	8
2.5.	Was ist E-Collecting?	8
2.6.	Fragestellungen und mögliche Lösungsansätze	9
2.6.1	Rechtliche Fragen	9
2.6.1.1	Verfassung	9
2.6.1.2	Gesetz und Verordnung	11
2.6.2	Digitale Grundstruktur	12
2.6.2.1	E-Collecting-Lösung	12
2.6.2.2	Identifikation	13
2.6.2.3	Sicherheitsanforderungen / Datenschutz	14
2.6.2.4	Harmonisierung des Stimmregisters	14
2.7.	Mögliches Vorgehen	16
2.8.	Kostenschätzung	16
3.	Schlussfolgerung	17
4.	Antrag	18

2. Stellungnahme des Regierungsrats

2.1. Ausgangslage

Die vorliegende Vorlage behandelt einleitend den Stand von E-Collecting in der Schweiz. Danach durchleuchtet sie die Herausforderungen sowie die Lösungsansätze für den Kanton Basel-Landschaft und skizziert die erforderlichen Mittel für eine mögliche Umsetzung. Im Rahmen einer von der Landeskanzlei in Auftrag gegebenen und von der Digitalen Verwaltung Schweiz (DVS) finanzierten Studie wurde zunächst geprüft, welche Voraussetzungen geschaffen werden müssen, um E-Collecting im Kanton Basel-Landschaft sowie in anderen Kantonen einzuführen bzw. unter welchen Bedingungen die Aufgleisung eines allfälligen Pilotprojekts stattfinden kann (vgl. Anhang).

2.2. Stand E-Collecting auf eidgenössischer Ebene

In Bezug auf den Stand respektive die Umsetzung von E-Collecting in der Schweiz ist vorweg darauf hinzuweisen, dass der Bund auf Antrag der Kantone Versuche zur elektronischen Unterzeichnung von eidgenössischen Volksbegehren unter gewissen Voraussetzungen genehmigen kann (vgl. Art. 27q der Verordnung über die politischen Rechte [VPR; [SR 161.11](#)]). Von dieser Möglichkeit hat der Bundesrat bzw. haben die Kantone bisher noch keinen Gebrauch gemacht.

Auf eidgenössischer Ebene hiess der Nationalrat im 2021 das [Postulat 21.3607](#) seiner Staatspolitischen Kommission zum Thema E-Collecting gut. Der Bundesrat wurde beauftragt, diesbezüglich Bericht zu erstatten und insbesondere die staatspolitischen Auswirkungen sowie die möglichen Folgen auf das politische System der Schweiz aufzuzeigen.

Im Nachgang zu den Vorfällen der Unterschriftenfälschung bei Volksinitiativen und Referenden (vgl. hierzu die [Stellungnahme der Bundeskanzlei zum Artikel «Die gekaufte Demokratie» des Tages-Anzeigers vom 3. September 2024](#)) wurden im Übrigen zwei Motionen betreffend rasche Einführung der digitalen Unterschriftensammlung¹ bzw. sieben gleichlautende Motionen betreffend Pilottest mit E-Collecting² eingereicht. Die E-ID-Vertrauensinfrastruktur solle dazu als technische Grundlage dienen. E-Collecting, so glauben die Räte, würde die Sicherheit bei der Unterschriftensammlung substanziell erhöhen. Dies würde das Vertrauen in die Wahrnehmung der politischen Rechte wiederherstellen. Gleichzeitig könnte die äusserst aufwändige Beglaubigung der Unterschriften in den Gemeinden vereinfacht werden.

Der Bundesrat stellt in seinem entsprechenden [Bericht](#) vom 20. November 2024, welcher auch die seit Anfang September 2024 öffentlich diskutierten, mutmasslichen Unterschriftenfälschungen und missbräuchlichen Sammelpraktiken im Zusammenhang mit eidgenössischen Volksbegehren berücksichtigt, fest, dass das heutige System des papierbasierten Unterschriftensammelns für Initiativen und Referenden Modernisierungspotenzial aufweise und insofern weiterführende Arbeiten im Bereich E-Collecting angezeigt seien. Der Bericht zeigt weiter auf, dass E-Collecting neue Risiken mit sich bringe, wobei die Ausgestaltung von E-Collecting darüber entscheide, ob eine solche Sammelweise sicher sei und das Vertrauen der Bevölkerung geniesse. Im Bericht werden ferner die für die allfällige Einführung von E-Collecting zentralen konzeptionellen, organisatorischen und rechtlichen Fragestellungen durchleuchtet. Der Bundesrat kommt zum Schluss, dass vorab praktische Erfahrungen gesammelt werden müssten, um die Auswirkungen von E-Collecting auf die Nutzung der Volksrechte beurteilen zu können. Er empfehle deshalb dem Parlament die entsprechenden Motionen zur Annahme (diejenigen Motionen, welche eine rasche Einführung der digitalen Unterschriftensammlung fordern, empfehle er hingegen zur Ablehnung). In diesem Sinne hat der Bundesrat die Bundeskanzlei mit einem Vorprojekt beauftragt und gefordert, das Vorhaben mit dem von der DVS vorgesehenen Vorprojekt zu E-Collecting zu verbinden, damit

¹ [Motion 24.3851](#) und [Motion 24.4006](#)

² [Motion 24.3905](#), [Motion 24.3907](#), [Motion 24.3908](#), [Motion 24.3909](#), [Motion 24.3910](#), [Motion 24.3911](#), [Motion 24.3912](#),

ein gemeinsames Vorgehen sichergestellt sei. Das Vorprojekt der Bundeskanzlei solle zudem unter Einbezug von Kantonen und Gemeinden, von interessierten Akteurinnen und Akteuren aus Politik und Zivilgesellschaft sowie der Wissenschaft und von Fachkreisen realisiert werden. Inhaltlich solle das Vorprojekt die Grundlagen für beschränkte, praktische Versuche mit E-Collecting ausarbeiten und zu einem Umsetzungskonzept samt Rechtsgrundlagen führen. Bei der Konzeption sei ein besonderer Akzent auf allfällige Prüfaufgaben und den Einsatz technischer Prüfmöglichkeiten zu legen, die unter Wahrung des Stimmgeheimnisses eingesetzt werden könnten. Es sollen Erfahrungen in begrenztem Umfang gesammelt und berücksichtigt werden, dass E-Collecting die Unterschriftensammlung auf Papier nicht ersetzen, sondern ergänzen werde. Darüber hinaus solle eine technische Lösung idealerweise auch E-Collecting für Volksbegehren auf kantonaler und kommunaler Ebene ermöglichen.

Im Übrigen stützt sich der Bericht auf ein externes Rechtsgutachten vom Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA) sowie auf eine politikwissenschaftliche Studie von Année Politique Suisse (Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern). Überdies hat die Bundeskanzlei für den Bericht eng mit den Kantonen zusammengearbeitet.

Im Zusammenhang mit der Einführung von E-Collecting ist schliesslich der staatlich anerkannte elektronische Identifikationsnachweis (E-ID) von Bedeutung. Der Bundesrat hat die [Botschaft zu einem neuen E-ID-Gesetz](#) im November 2023 verabschiedet (vgl. auch [«Staatliche E-ID»](#)).

2.3. Stand E-Collecting auf kantonaler Ebene

Im Jahr 2018 hiess der [Kantonsrat des Kantons St. Gallen](#) die [Motion 42.18.14 «Einführung von E-Collecting im Kanton St. Gallen»](#) gut und beauftragte die Regierung, die rechtlichen und technischen Grundlagen für den Pilotversuch mit E-Collecting auf kantonaler Ebene zu schaffen. Der Kanton ist derzeit im Aufbau eines E-Collecting-Systems (Aufbau einer Basisinfrastruktur, welche auch für weitere Dienstleistungen und Services genutzt werden kann). Die Stimmberechtigten erhalten nach entsprechender Authentifizierung Zugang zu einer Plattform. Als weitere Grundlage für die Einführung von E-Collecting wurde ein harmonisiertes stehendes Stimmregister aufgebaut. Parallel zur Umsetzung der technischen Lösung läuft ein Gesetzgebungsprojekt, um die erforderlichen rechtlichen Grundlagen für die Sammlung von elektronischen Unterschriften für kantonale Volksinitiativen und Referenden zu schaffen (vorgesehen ist, dass ein Teil der Unterstützungsbekundungen weiterhin auf herkömmlichem Wege gesammelt werden muss). Zur Klärung der rechtlichen Voraussetzungen beauftragte der Kanton vorgängig das Zentrum für Demokratie Aarau mit der Erstellung eines Rechtsgutachtens³. Sowohl die technische Umsetzung als auch das Gesetzgebungsprojekt sollen bis Anfang 2025 abgeschlossen sein. Die Pilotversuche mit E-Collecting könnten danach aufgenommen werden.

Im Kanton Basel-Stadt besteht mit § 5a des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (IRG; [SG 131.100](#); vgl. § 34 bzgl. Referendum) zwar eine gesetzliche Grundlage für Pilotversuche mit E-Collecting. Da das kantonale Parlament im September 2021 eine Motion nicht überwies, welche die Einführung von E-Collecting gefordert hatte, wird von dieser gesetzlichen Möglichkeit vorläufig jedoch kein Gebrauch gemacht (vgl. [Vorstoss Nr. 21.5426](#); [Beschluss Nr. 21/38/27.3G](#)).

Die Kantone Bern und Schaffhausen haben zu ihren entsprechenden Vorstössen ([Postulat 131-2021](#) bzw. [Volksmotion Nr. 2020/1](#)) kürzlich einen jeweiligen Bericht ([Bericht des Regierungsrats des Kantons Bern](#) bzw. [Bericht und Antrag 23-159 des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen](#)) vorgelegt.

Der Regierungsrat des Kantons Bern ist der Ansicht, dass neben den Herausforderungen zur Realisierung eines E-Collecting-Pilotbetriebs die Initiierung eines solchen Projekts mit weiteren anstehenden Digitalisierungsprojekten (wie etwa einem möglichen Versuchsbetrieb von E-Voting) abgestimmt werden müsste. Die knappen finanziellen Ressourcen des Kantons würden es

³ Katja Gfeller / Andreas Glaser / Irina Lehner: E-Collecting: Umsetzungsvarianten und Rechtsetzungsbedarf, in: LeGes 32 [2021] 1

allerdings nicht erlauben, zeitgleich Projekte zur Einführung sowohl von E-Collecting als auch von E-Voting zu initiieren. Ausserdem würden die in der Staatskanzlei im Fachbereich politische Rechte vorhandenen personellen Ressourcen die fachliche Betreuung von zwei Grossprojekten nicht zulassen. Der Regierungsrat werde 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, um gestützt auf diese Grundlagen voraussichtlich Ende 2024 eine Priorisierung der Digitalisierungsvorhaben im Bereich der politischen Rechte vorzunehmen. Der Grosse Rat des Kantons Bern hat kürzlich entschieden, dass ein stehendes harmonisiertes Stimmregister zu schaffen ist und E-Collecting in Zusammenarbeit mit der DVS weiterverfolgt werden soll ([Grossratsbeschluss vom 3. September 2024](#)).

Im Kanton Schaffhausen hält der Regierungsrat in seinem [Bericht](#) fest, dass eine allfällige Einführung von E-Collecting – trotz der bestehenden Schaffhauser eID+ – ein Projekt mit vielen offenen technischen sowie politischen Fragen und damit ein langwieriges sowie komplexes Projekt sei. Sodann seien die zu erwartenden Kostenfolgen zu hoch. Wichtiger sei zudem die Zusammenarbeit mit anderen Kantonen und dem Bund, da ohne fachliche und organisatorische Unterstützung durch den Bund Arbeiten zur Einführung einer vollständig elektronischen Abwicklung der Unterzeichnung und Prüfung von Volksinitiativen und Referenden (selbst mit einer Beschränkung auf kantonale Volksbegehren) nicht zielführend seien. Die Spezialkommission des Kantonsrats war hingegen der Ansicht, dass der Kanton hier eine Vorreiterrolle übernehmen solle. Der Kantonsrat folgte dieser Empfehlung und sprach sich gegen die Abschreibung der Volksmotion aus.

Im Übrigen hat im Kanton Zürich der Regierungsrat am 22. November 2023 einen [Bericht](#) zur Motion «Einführung e-Collecting, elektronische Unterschriftensammlung für Initiativen und Referenden im Internet oder auf mobilen Endgeräten» ([KR-Nr. 5/2019](#)) vorgelegt. Der Regierungsrat hält dabei fest, dass er das Anliegen der Motion zwar nach wie vor unterstütze. Das vorgeschlagene E-Collecting mittels Touchscreen-Unterschrift sei jedoch wenig zukunftssträftig und der Aufwand für eine solche Lösung unverhältnismässig hoch. Aus seiner Sicht sei zur Umsetzung der Motion die «Voll-Variante» als zukunftsgerichtete Lösung anzustreben. Aufgrund von rechtlichen, technischen und operativen Abhängigkeiten zu anderen Vorhaben sei eine Umsetzung einer durchgängigen E-Collecting-Lösung innert den Fristen der Motion aber nicht möglich. Aus Sicht des Regierungsrats sei die Motion somit das falsche Instrument zur Umsetzung von E-Collecting, weshalb auf die Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage verzichtet werde. Sobald aber die technischen Voraussetzungen gegeben seien, werde der Regierungsrat prüfen, auf welche Art und Weise das mit der vorliegenden Motion geforderte E-Collecting umgesetzt werden könne. Der Kantonsrat hat bis dato das entsprechende Geschäft noch nicht behandelt.

2.4. Volksbegehren im Kanton Basel-Landschaft

2.4.1 Volksrechte

Im Kanton Basel-Landschaft stehen den Stimmberechtigten gemäss der Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV; [SGS 100](#)) die folgenden Volksbegehren zur Verfügung:

	Anzahl benötigter Unterschriften	Zeitlicher Rahmen	Unterschriftenquorum ⁴
Volksinitiative	1'500	2 Jahre	0,78 %
Fakultatives Referendum	1'500	8 Wochen	0,78 %

⁴ [Abstimmung vom 24. November 2024](#): 191'944 Stimmberechtigte im Kanton Basel-Landschaft

Zum Vergleich: Auf Bundesebene benötigt es für Volksinitiativen auf Total- oder Teilrevision der Bundesverfassung jeweils 100'000 Unterschriften innert 18 Monaten, was etwa 1,8 Prozent der Stimmberechtigten entspricht; für fakultative Referenden sind 50'000 Unterschriften innerhalb von 100 Tagen bei der Bundeskanzlei einzureichen, was etwa 0,9 Prozent der Stimmberechtigten ausmacht⁵. Die Quoren im Kanton Basel-Landschaft sind gemessen an der Gesamtzahl der Stimmberechtigten im interkantonalen Vergleich unterdurchschnittlich tief (vgl. [Tabelle](#) in der schriftlichen Antwort der Regierung des Kantons St. Gallen vom 24. August 2021 bzgl. der Interpellation «E-Collecting: Hat die Regierung die Konsequenzen im Griff?»).

2.4.2 Unterschriftensammlung auf Papier

Unterschriften für Referenden und insbesondere Volksinitiativen können bis anhin ausschliesslich handschriftlich und auf Papier (Unterschriftenliste) gesammelt werden (vgl. § 55 ff. sowie § 68 ff. des Gesetzes über die politischen Rechte [GpR; [SGS 120](#)]). Dieser analoge Prozess erfolgt in den folgenden Schritten:

- Auslösen des Volksbegehrens bzw. Einreichung der Unterschriftenliste mit dem Initiativtext zur formellen Vorprüfung;
- Vornahme der formellen Vorprüfung der Unterschriftenliste für eine Volksinitiative und Publikation der dazugehörigen Verfügung bzw. Publikation der Referendumsfrist nach erfolgtem Landratsbeschluss;
- Sammeln der Unterschriften (Unterstützungsbekundungen);
- Einreichung des Volksbegehrens;
- Bescheinigung der Unterschriften (Stimmrechtsbescheinigungen) sowie
- Feststellung des Zustandekommens des Volksbegehrens durch Publikation der entsprechenden Verfügung im Amtsblatt.

2.5. Was ist E-Collecting?

E-Collecting bezeichnet die Unterschriftensammlung und Unterzeichnung von Volksbegehren in Form von Volksinitiativen und Referenden auf elektronischem Weg. Gemäss dem Bericht «Civic Tech und Vereinfachung des Vernehmlassungsverfahrens: Entwicklungen und Massnahmen» des Bundesrats aus dem Jahr 2020 ist der Begriff E-Collecting nicht abschliessend und allgemein gültig definiert.

Gleichwohl kann festgehalten werden, dass E-Collecting im Kanton Basel-Landschaft grundsätzlich die folgenden Abläufe umfassen könnte:

- elektronisches Auslösen der Unterschriftensammlung;
- elektronische Authentifizierung;
- elektronisches Unterschreiben;
- elektronisches Sammeln und Einreichen;
- elektronisches Prüfen der Gültigkeit der Unterschriften und
- elektronisches Zählen der bescheinigten Unterschriften.

⁵ Vgl. [Bundesamt für Statistik, Stimmbeteiligung \(Stimmberechtigte, Stimmbeteiligung, Anzahl Urnengänge seit 1990\)](#) für das Jahr 2023

Im zitierten Gutachten «E-Collecting: Umsetzungsvarianten und Rechtsetzungsbedarf» wird festgehalten, dass auch Vorgänge, bei denen nicht sämtliche Schritte elektronisch ablaufen, als E-Collecting angesehen werden könnten. Voraussetzung sei aber, dass die Unterstützungsbekundung selbst digital erfolge, wodurch die heute zulässige Variante, bei welcher elektronische Unterschriftenlisten zur Unterzeichnung von den Stimmberechtigten ausgedruckt und dem Sammelkomitee per Post zugestellt werden müssten (vgl. Art. 60a und Art. 69a des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, BPR; [SGS 161.1](#)), nicht darunterfalle.

Im Übrigen lässt sich der Nutzen von E-Collecting wie folgt zusammenfassen:

- Die Stimmberechtigten können eine Volksinitiative oder ein Referendum anonym unterzeichnen und somit unter Wahrung des Stimmgeheimnisses von ihren politischen Rechten Gebrauch machen;
- aufgrund der erforderlichen Anmeldung ist eine korrekte Zuordnung der Unterschrift gewährleistet und ungültige Unterschriften werden reduziert; die Gefahr des Missbrauchs (Manipulationsrisiko, wie etwa durch das Fälschen von Unterschriften) ist dadurch praktisch ausgeschlossen;
- die Stimmberechtigten können verifizieren, ob ihre Unterschrift unverändert elektronisch registriert wurde (im Gegensatz zur Papierausgabe);
- die Ausübung der politischen Rechte wird für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer erleichtert;
- Zielgruppen mit besonderen Bedürfnissen (wie etwa Stimmberechtigte mit einer Behinderung) können besser erreicht werden;
- die Unterzeichnung ist orts- und zeitunabhängig;
- die elektronischen Stimmen werden zentral sowie elektronisch ausgezählt;
- die potenziellen Fehlerquellen werden durch elektronische Prozesse verringert;
- der Zeitaufwand beim Sammeln sowie bei der Bescheinigung wird reduziert;
- der Kanton stellt eine bei der Stimmbevölkerung nachgefragte digitale Leistung zur Verfügung.

2.6. Fragestellungen und mögliche Lösungsansätze

Die Einführung sowie der ordnungsgemässe Betrieb von E-Collecting bedürfen einer eingehenden Vorbereitung und Planung. Dabei sind – neben den rechtlichen Fragestellungen – die technischen Ausprägungen sowie die Komplexität der sicherheitsrelevanten Anforderungen von Relevanz. Aus organisatorischer Sicht sind die Abläufe bzw. die prozessualen und technischen Schnittstellen zwischen dem Kanton und den Gemeinden optimal zu gestalten.

In den nachstehenden Erwägungen werden die zentralen Herausforderungen dargestellt sowie die möglichen Lösungsansätze aufgezeigt.

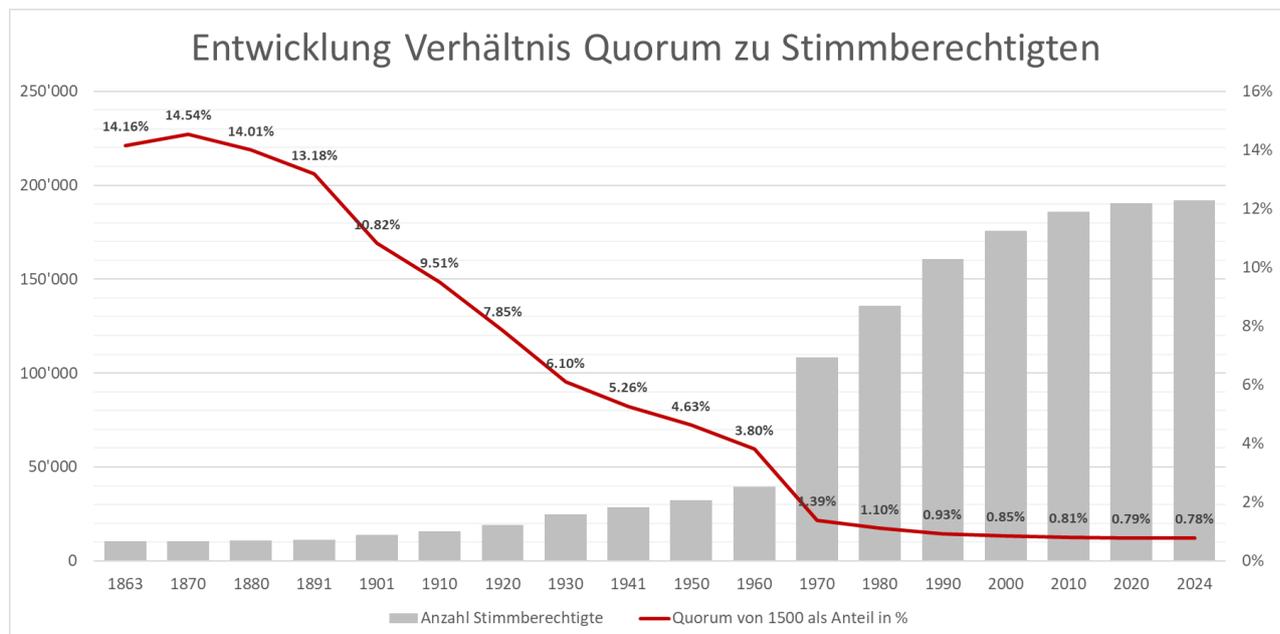
2.6.1 Rechtliche Fragen

2.6.1.1 Verfassung

Die Anzahl der benötigten Unterschriften sowie die Sammelfristen für Volksinitiativen und Referenden sind in der KV geregelt. Gleich wie auf Bundesebene (Art. 138, 139 sowie Art. 141 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, BV; [SR 101](#)) enthalten auf kantonaler Ebene die Verfassungsbestimmungen (§ 28 ff. KV) keinerlei Vorgaben zur Art der

Unterschriftensammlung. Es steht dem Gesetzgeber daher frei, die elektronische Unterschriftensammlung zuzulassen, ohne dass dafür eine Verfassungsänderung notwendig wird. Nur eine Änderung der in der KV verankerten Quoren und Fristen würde eine Verfassungsänderung nach sich ziehen. Wie im Postulat der FDP-Fraktion aufgegriffen wurde, stellt sich die Frage, ob die Unterschriftenquoren im Kanton Basel-Landschaft (auch aufgrund des Vergleichs mit den anderen Kantonen; vgl. hierzu Ziff. 2.4.1) generell zu tief angesetzt sind und deshalb geändert werden sollten.

§ 28 und 31 KV sehen vor, dass 1'500 Stimmberechtigte eine Volksinitiative einreichen oder ein fakultatives Referendum fordern können. Die Einführung dieser Anzahl an Unterschriften – zumindest für Referenden (sowie für Verfassungsrevisionen) – erfolgte im Rahmen der Verfassungsrevision im Jahr 1863 (vgl. [Verfassung des Kantons Basel-Landschaft vom 6. März 1863](#); die Verfassung aus dem Jahr 1850 sah noch ein Unterschriftenquorum von 2'000 für Verfassungsrevisionen vor). Zum damaligen Zeitpunkt waren im Kanton Basel-Landschaft 10'620 Stimmberechtigte registriert,⁶ was etwa 14,1 Prozent der stimmberechtigten Personen ausmachte. Wie unter Ziff. 2.4.1 dargelegt, entspricht das derzeit geforderte Unterschriftenquorum für Volksinitiativen und Referenden 0,78 Prozent der Stimmberechtigten. Im Rahmen von E-Collecting, welches grundsätzlich zu einer Vereinfachung des Sammelprozesses führt, sollte daher zwingend die Erhöhung der Unterschriftenanzahl erfolgen.



Im Übrigen wird zwar zum Teil eine Deckelung der gesammelten Unterschriften empfohlen (Festlegung des gesetzlichen Fixanteils an analogen und elektronischen Unterschriften), um einer allfälligen Überforderung des politischen Systems entgegenzuwirken (im Kanton Basel-Landschaft wurde im Zeitraum von 2000 bis 2024 über 51 Volksinitiativen und 16 fakultative Referenden abgestimmt). Diesbezüglich ist allerdings zu beachten, dass eine Beschränkung mittels einer solchen Fixanteilslösung bei einer Unterschriftenanzahl von 1'500 nicht als sinnvoll erachtet wird. Ausserdem würde eine Fixanteilslösung zulasten der Praktikabilität erfolgen und zu einem erhöhten administrativen Aufwand führen. Durch die Erhöhung der Unterschriftenanzahl, welche – wie oben dargelegt – ohnehin längst nicht mehr der 1863 vorgesehenen Beschränkung entspricht, könnte einer Überlastung des politischen Systems wirksam begegnet werden. Überdies dürfte es noch eine Weile dauern, bis die Stimmberechtigten über die erforderlichen Authentifizierungsmittel

⁶ Vgl. Roger Blum: Die politische Beteiligung des Volkes im jungen Kanton Baselland (1832-1875), 1977, Tab. 45, S. 384

verfügen. Aus diesem Grund ist davon auszugehen, dass die Komitees ohnehin auch auf herkömmlichem Weg (in Papierform) die Unterschriften sammeln werden.

Darüber hinaus ist zu klären, ob es nicht zweckmässiger wäre, die benötigte Unterschriftenanzahl mittels einer Prozentzahl anzugeben und auf diese Art in der KV zu verankern (vgl. z. B. Art. 56 f. und 67 der Verfassung der Republik und des Kantons Genf vom 14. Oktober 2012; [rsGE A 2 00](#)). Hierdurch würden sich – im Falle eines erneuten Anstiegs der Anzahl der Stimmberechtigten im Kanton Basel-Landschaft – künftige Verfassungsrevisionen erübrigen und das Verhältnis der Stimmberechtigten zur erforderlichen Prozentzahl würde konstant bleiben. Um die benötigte Unterschriftenanzahl zu bestimmen, könnte namentlich zu Beginn eines jeden Jahres auf der Grundlage des Stimmregisterverzeichnisses vom 31. Dezember des Vorjahres die geforderte Anzahl Unterschriften festgestellt werden (vgl. Art. 5 des Gesetzes über die Ausübung der politischen Rechte des Kantons Genf [LEDP]; [rsGE A 5 05](#)). Sodann ist zu klären, ob für Volksinitiativen und Referenden weiterhin die gleiche Unterschriftenanzahl benötigt wird (vgl. diesbezüglich auch Ziff. 2.4.1, wonach der Bund und die Mehrzahl der in der Tabelle aufgeführten Kantone eine unterschiedliche Regelung für Volksinitiativen und Referenden vorsehen). Insbesondere ist fraglich, ob beim Referendum eine höhere Hürde zu verlangen ist, zumal bereits § 30 Abs. 1 Bst. b KV vorsieht, dass namentlich Gesetze, die der Landrat mit weniger als 4/5 der anwesenden Mitglieder beschliesst, der obligatorischen Volksabstimmung unterliegen. Zur Festlegung der Unterschriftenzahlen wäre es im Übrigen denkbar, den Durchschnitt der anderen Kantone oder das Unterschriftenquorum des Bundes als Grundlage zu verwenden, wobei zu berücksichtigen ist, dass bis anhin weder der Bund noch die anderen Kantone E-Collecting eingeführt haben. Hingegen kommt eine derart hohe Prozentzahl, wie sie im Jahr 1863 vorgesehen war, aus demokratiepolitischen Überlegungen wohl eher nicht mehr in Frage. Eine abschliessende Beurteilung, wie hoch und nach welchen Parametern eine Erhöhung der Unterschriftenanzahl erfolgen soll, kann gleichwohl vorliegend offengelassen und erst in einem nächsten Schritt geprüft werden.

Auf kommunaler Ebene ist für Volksinitiativbegehren sowie Referenden ein Quorum von 10 Prozent der Stimmberechtigten vorgesehen; bei mehr als 5'000 Stimmberechtigten genügen 500 Unterschriften (§ 47a Abs. 2, § 49 Abs. 1 sowie § 49a Abs. 1 und Abs. 2 respektive § 121 Abs. 1 sowie § 122 Abs. 1 und Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden [Gemeindegesezt, GemG]; [SGS 180](#)). In Gemeinden mit ausserordentlicher Gemeindeorganisation kann die Gemeindeordnung vorsehen, dass dieses Quorum auf bis zu 3 Prozent herabgesetzt wird (§ 121 Abs. 2 und § 122 Abs. 2^{bis} GemG). Ob diese Quoren im Zusammenhang mit einer Einführung von E-Collecting zu ändern wären, kann derzeit ebenfalls offengelassen werden.

2.6.1.2 Gesetz und Verordnung

Die weiteren grundlegenden Bestimmungen betreffend Gegenstand, Form sowie Verfahren von kantonalen Volksbegehren finden sich im GpR und in der Verordnung über die politischen Rechte (Vo GpR; [SGS 120.11](#); vgl. § 38 KV, wonach das Gesetz die näheren Bestimmungen über Inhalt und Ausübung der Volksrechte enthält). Im GpR wird explizit handschriftliches Handeln bzw. die eigenhändige Unterschrift verlangt (vgl. § 55 ff. und § 68 ff. GpR), weshalb eine digitale Unterschriftensammlung für Volksinitiativen und Referenden eine Anpassung der Rechtsgrundlagen bedingt. In die gesetzlichen Grundlagen ist ebenso die technische Lösung für einen medienbruchfreien E-Collecting-Prozess aufzunehmen, sofern dies nicht genügend durch die bestehende Gesetzgebung abgedeckt ist. Im Übrigen ist zu berücksichtigen, dass die KV in Gemeindebelangen auf die Bestimmungen des Gesetzes und der Gemeindeordnung verweist (§ 28 Abs. 5 sowie § 31 Abs. 3 KV). Die entsprechenden Bestimmungen des GpR gelten demnach ebenso für Volksinitiativen und Referenden in den Gemeinden (§ 82 GpR). Allfällige Änderungen im Gesetz würden folglich auch die Gemeinden betreffen.

Des Weiteren ist zwischen der Einführung von E-Collecting und einer Pilotphase zu unterscheiden. Um Regelungen neuer oder veränderter Abläufe des Verwaltungshandelns zu erproben, ist es

allenfalls sinnvoll, eine Pilotphase einzuführen. Gestützt auf § 9a des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG; [SGS 162](#)) kann der Regierungsrat auf Verordnungsstufe eine Rechtsgrundlage schaffen, damit im Rahmen von zeitlich befristeten Pilotversuchen besondere Personendaten (vgl. diesbezüglich Ziff. 2.6.2.3) bearbeitet werden können. Hierzu muss vorgängig die Beurteilung (Vorabkonsultation) der Datenschutzaufsichtsstelle eingeholt werden und es müssen zusätzliche Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein. Pilotprojekte sind dabei auf höchstens 5 Jahre zu begrenzen. In der entsprechenden Landratsvorlage [Nr. 2020/477](#) wird sodann darauf hingewiesen, dass § 9a IDG das Erfordernis der formell-gesetzlichen Grundlage für die Bearbeitung von besonderen Personendaten nicht generell lockert. Durch die Festlegung von strikten Voraussetzungen wird verhindert, dass die Pilotversuchsbestimmung als «Lückenbüsser» in Fällen genutzt wird, in denen zwar bereits klar ist, dass und wie besondere Personendaten bearbeitet werden sollen, jedoch festgestellt wird, dass die erforderliche formell-gesetzliche Grundlage für diese Form der Datenbearbeitung fehlt. Die Bestimmung lässt nur dort, wo tatsächlich eine Notwendigkeit besteht, eine «experimentelle Gesetzgebung» zu. Diese ermöglicht, die Auswirkungen einer geplanten Gesetzesregelung zunächst während einer Pilotphase zu überprüfen und exakt zu evaluieren.

Demnach könnte der Regierungsrat auf Verordnungsstufe die Modalitäten eines E-Collecting-Pilotprojekts regeln. Im Einzelnen müsste in der Verordnung festgehalten werden, dass während der Pilotphase – neben der eigenhändigen Unterschrift in Papierform – auch das elektronische Unterzeichnen einer kantonalen Volksinitiative sowie eines kantonalen Referendums zulässig ist (im Zuge des E-Collecting-Pilotprojekts sollten vorerst lediglich kantonale Volksbegehren berücksichtigt werden). Weiter wäre der E-Collecting-Gesamtablauf zu regeln (vgl. Ziff. 2.5). Durch eine vorgängige Erhöhung des Unterschriftenquorums wäre die Funktionsfähigkeit des Staatsapparats weiterhin gegeben. Im Übrigen müsste die entsprechende Verordnung für eine bestimmte Dauer in Kraft gesetzt werden (höchstens für 5 Jahre). Nach der Evaluation des Pilotversuchs müssten die rechtlichen Bestimmungen angepasst und in die bestehende kantonale Gesetzgebung über die politischen Rechte integriert werden. Fraglich ist indes, ob aufgrund der ohnehin zu erschaffenden Rahmenbedingungen (wie namentlich der technischen Infrastruktur) ein Pilotprojekt vorgängig überhaupt erforderlich ist.

Schliesslich bedingt E-Collecting die elektronische Führung eines harmonisierten kantonalen Stimmregisters (vgl. hierzu Ziff. 2.6.2.4). Betreffend das kantonale Stimmregister ist in § 3 Abs. 4 GpR die einschlägige gesetzliche Bestimmung verankert. In der Vo GpR müssten allfällige Anpassungen beziehungsweise Ergänzungen vorzunehmen sein. Daneben ist das Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (Registerharmonisierungsgesetz, RHG; [SR 431.02](#)) zu beachten (vgl. Art. 2 Abs. 2 Bst. b RHG).

2.6.2 Digitale Grundstruktur

2.6.2.1 E-Collecting-Lösung

Wie bereits oben erwähnt, ist weder beim Bund noch in anderen Kantonen eine E-Collecting-Lösung im Einsatz.⁷ Das elektronische Sammeln von Unterschriften ist in der Schweiz daher bis anhin nicht möglich. Demnach müsste eine E-Collecting-Softwarelösung bzw. -Plattform vom Kanton neu beschafft werden. Hierfür kommt sowohl eine Eigenentwicklung als auch der Erwerb einer auf dem Markt verfügbaren Lösung in Frage (vorausgesetzt, dass es zum besagten Zeitpunkt eine solche gibt).

⁷ WeCollect, eine Plattform der privaten Stiftung für direkte Demokratie, bietet die Möglichkeit, bei eidgenössischen Volksbegehren Handunterschriften zu sammeln. Hierbei können Stimmberechtigte auf einer Website bestimmte Angaben via Eingabemaske machen und ein vorausgefülltes PDF generieren. Da dieses anschliessend ausgedruckt, handschriftlich ergänzt und unterzeichnet sowie schliesslich per Briefpost dem Komitee zugestellt werden muss, ist damit nur ein kleiner Teil des E-Collecting-Prozesses digitalisiert, weshalb einer gesamtheitlichen Lösung der Vorzug zu geben ist. Vgl. Studie zum Thema E-Collecting, Kanton Basel-Landschaft, 4.5.3, S. 38.

Mit einer E-Collecting-Plattform müssen die Bedürfnisse sämtlicher Anspruchsgruppen gedeckt werden: Die Plattform muss für die Stimmberechtigten die Möglichkeiten bieten, sich über Volksbegehren, welche unterstützt werden können, zu informieren und diese zu unterzeichnen (Unterstützungsbekundungen sollen auf allen Endgeräten – wie im entsprechenden Postulat erwähnt z. B. auf Smartphones – möglich sein; zudem muss ein barrierefreier Zugang gewährleistet werden). Die Initiativ- oder Referendumskomitees müssen diese Unterstützungsbekundungen sammeln und einreichen können. Die Gemeinden müssen die Unterschriften auf deren Gültigkeit prüfen und die Stimmrechtsbescheinigung ausstellen können. Schliesslich muss der Kanton die Unterschriften zählen und das Zustandekommen feststellen können. Im Übrigen sollte der Kanton die Administration der Plattform betreiben.

Für eine entsprechende Plattform sind ein sicheres Authentifizierungssystem (vgl. 2.6.2.2) sowie ein stehendes, zentrales Stimmregister (vgl. 2.6.2.3) vorausgesetzt. Zudem muss das System z. B. Doppelunterschriften erkennen können (digital auf der Plattform und analog auf Papier-Unterschriftenbogen). Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Informationssicherheit und der Datenschutz, zumal es sich bei der Ausübung der politischen Rechte um besondere Personendaten im Sinne von § 3 Abs. 4 Bst. a Ziff. 1 IDG handelt (vgl. 2.6.2.4).

Ob eine E-Collecting-Plattform als eigenständige Plattform für politische Rechte umgesetzt werden soll oder in das bestehende kantonale Bürgerportal «BL-Konto» integriert bzw. sogar dort umgesetzt werden kann, kann zu einem späteren Zeitpunkt geprüft werden.

2.6.2.2 Identifikation

Um eine Volksinitiative oder ein Referendum digital zu unterstützen, ist eine digitale Identifizierung der Stimmberechtigten sowie eine digitale Bestätigung ihrer Unterstützung erforderlich. Diese digitale Identifikation und Bestätigung treten an die Stelle der herkömmlichen Handunterschrift bei der Unterschriftensammlung auf Papier.

Die Einführung der staatlichen E-ID des Bundes ist frühestens Anfang 2026 zu erwarten. Bei der E-ID handelt es sich um den staatlich anerkannten elektronischen Identitätsnachweis der Schweiz. Mit der E-ID kann somit die eigene Identität nachgewiesen werden – sowohl in der analogen als auch in der digitalen Welt. Es ist darauf hinzuweisen, dass die E-ID kein Login ist; sie ist ein besonders sicheres Zugangsmittel für Login-Systeme (vgl. nachfolgend die Ausführungen zu AGOV).

Bis es soweit ist, dass eine nationale E-ID-Lösung zur Verfügung steht, müsste der Kanton Basel-Landschaft eine andere Lösung einzusetzen. Eine bestehende kantonale E-ID steht nicht zur Verfügung und wird auch nicht angestrebt, weshalb andere Identifikationsmittel – wie beispielsweise die SwissID der Firma Swiss Sign – Anwendung finden könnten. Die SwissID wird bereits erfolgreich für die Identifikation beim Bürgerportal «BL-Konto» eingesetzt. Für den Einsatz der SwissID müsste die geprüfte Identität auf Stufe 2 vorhanden sein (S. 26 ff. des [eCH-0170](#)). Die Stufe 2 ermöglicht beispielsweise den Zugang zu E-Banking, zum elektronischen Patientendossier oder erlaubt das qualifizierte elektronische Unterzeichnen. Voraussetzung dazu ist die (Online-)Identitätsprüfung via SwissID-App.

Die nächsthöhere 3. Vertrauensstufe kann erreicht werden, indem 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. Die 4. und somit höchste Vertrauensstufe wird mit der staatlichen E-ID des Bundes eingeführt werden (vgl. [Elektronische Identität und Vertrauensinfrastruktur](#)). Hierfür muss die sich registrierende Person physisch oder als Virtual-in-Person anwesend sein. Diese Präsenz wird dokumentiert. Die Beweismittel müssen staatlich anerkannt sein.

Mit dem Authentifizierungsdienst der Schweizer Behörden, kurz AGOV, ein Vorhaben der DVS, welches seit Anfang 2024 verfügbar ist und vermehrt bei Gemeinden-, Kantons- und Bundesservices zum Einsatz kommt, würde ein weiteres Identifikationsmittel zur Verfügung stehen. AGOV bietet mittels Videoidentifikation oder Brief mit ID-Check der Schweizerischen Post mittlerweile auch höhere Vertrauensstufen als Stufe 2 an und würde sich ebenfalls für E-Collecting eignen. Die staatliche Schweizer E-ID wird künftig in AGOV direkt als Loginfaktor (Identitätsnachweis) einsetzbar sein und macht somit die App AGOV access (und FIDO-Sicherheitsschlüssel) für E-ID-Nutzende obsolet. Die Nutzung der E-ID als AGOV-Loginfaktor wird direkt ohne Eröffnung (Registrierung) eines AGOV-Kontos einsetzbar sein. AGOV ist daher insbesondere im Zusammenhang mit der E-ID als besonders sicheres Zugangsmittel eine interessanten Lösungsvariante. Diese Variante wäre nicht zuletzt auch aus Kostengründen zu beachten: Eine Registrierung bei AGOV mit Vertrauensstufe 3 kostet den Kanton CHF 20 pro Benutzenden. Diese AGOV-Registrierungen und die damit verbundenen Kosten werden mit der E-ID hinfällig. Die Ausstellung sowie die Nutzung der E-ID werden für die Inhaberinnen und Inhaber zudem kostenlos sein.

Sollte eine Umsetzung von E-Collecting geplant werden, so wäre es zielführend, eine Einführung auf der Basis von AGOV und der Nutzung der E-ID vorzusehen.

2.6.2.3 Sicherheitsanforderungen / Datenschutz

Das kantonale IDG regelt den Umgang der öffentlichen Organe mit Informationen. Gemäss § 3 Abs. 4 Bst. a IDG bilden unter anderem Angaben über politische Ansichten besondere Personendaten, bei deren Bearbeitung eine besondere Gefahr der Grundrechtsverletzung besteht. Wenn eine Person ein Volksbegehren unterstützt, fällt diese Information folglich unter die besonderen Personendaten. Diese Daten dürfen nur bearbeitet werden, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht oder dies zur Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe erforderlich ist. Als Bearbeiten gilt jeder Umgang mit Informationen wie das Beschaffen, Aufbewahren, Verwenden, Verändern, Bekanntgeben oder Vernichten. Das Bearbeiten hat nach Treu und Glauben zu erfolgen und muss verhältnismässig sein. Im Übrigen nennt – wie bereits oben dargelegt – § 9a IDG die Voraussetzungen für das Bearbeiten von Personendaten im Rahmen von Pilotversuchen.

Während für die öffentliche Organe (namentlich den Kanton und die Gemeinden) das IDG anwendbar ist, müssen Private und mithin auch Komitees das Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG; [SR 235.1](#)) beachten.

Es liegt in der Natur der Sache, dass digitale Lösungen per se gewisse Risiken mit sich bringen (z. B. Möglichkeit eines Identitätsdiebstahls, Manipulation, Datenleck, Hacking). Der Schutz der besonderen Personendaten vor missbräuchlicher Bearbeitung bildet deshalb einen zentralen Bestandteil von E-Collecting und die Aufsichtsstelle Datenschutz ist frühzeitig in das Vorhaben miteinzubeziehen. Auf der anderen Seite bietet der digitale Prozess eine grosse Chance, die Daten der Unterstützerinnen und Unterstützer besser zu schützen, als dies beim analogen Prozess möglich ist. Insbesondere sehen beim analogen Prozess Personen, welche einen Papier-Unterschriftenbogen unterzeichnen, wer die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner vor ihnen waren. Gleiches gilt für die Mitglieder der Komitees, welche umfassenden Zugriff auf die auf Papier gesammelten Daten haben. Hingegen kann mit E-Collecting der Kreis von Personen, welche Einsicht auf die Unterstützungsbekundungen erhalten, auf ein Minimum reduziert werden. Sprich, nur diejenigen Personen, welche die Stimmrechtsprüfung vornehmen, sehen die Daten, alle anderen nicht.

2.6.2.4 Harmonisierung des Stimmregisters

Die Stimmregister werden dezentral in den Gemeinden geführt (vgl. § 4 Vo GpR). Einzutragen in das jeweilige Stimmregister sind alle Schweizerinnen und Schweizer, die das 18. Altersjahr zurückgelegt haben, in der Gemeinde angemeldet sind und wohnen, sofern sie nicht wegen dauernder Urteilsunfähigkeit unter umfassender Beistandschaft stehen oder durch eine vorsorgebeauftragte Person vertreten werden (§ 3 Abs. 4 Bst. a GpR; vgl. für

Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer § 3 Abs. 4 Bst. b GpR). Das Stimmregister steht allen Stimmberechtigten zur Einsicht offen (§ 3 Abs. 5 GpR). Gegenwärtig sind in den 86 Gemeinden insgesamt sechs verschiedene Einwohnerkontrollsystem-Produkte im Einsatz. Häufig werden das Einwohner- und das Stimmregister in einer Gemeindesoftware geführt. Im Gegensatz zu den Einwohnerregister-Daten werden die Daten des Stimmregisters dem Kanton heute nicht übermittelt; folglich sind keine Daten in Bezug auf das Stimm- und Wahlrecht im kantonalen Personenregister «arbo» vorhanden.

Um die digitale Unterschriftensammlung einführen zu können, ist ein Datenaustausch zwischen der E-Collecting-Plattform und den Stimmregistern erforderlich. Der Kanton hat derzeit weder ein virtuelles noch ein stehendes Stimmregister im Einsatz. Er müsste die einschlägigen Daten über eine Schnittstelle zu den dezentralen Stimmregistern einholen. Dabei müsste sichergestellt sein, dass diese Daten von den Gemeinden im benötigten Format (Schnittstellenstandard beachten) exportiert werden können. E-Collecting bedingt indes ein jederzeit aktuelles und somit harmonisiertes stehendes Stimmregister (vgl. hierzu auch den oben aufgeführten Beschluss des Grossen Rates des Kantons Bern, welcher beschlossen hat, ein stehendes harmonisiertes Stimmregister aufzubauen).⁸ Ein solches Stimmregister ist im Übrigen Grundvoraussetzung für die Digitalisierung weiterer Prozesse im Bereich der politischen Rechte (vgl. insbes. E-Voting [u. a. für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer]; Zustellung von Abstimmungs- und Wahlunterlagen; vgl. auch das im Kanton St. Gallen geschaffene stehende Stimmregister⁹). Ein virtuelles Stimmregister, das lediglich einen stichtagsbezogenen Abzug der Stimm- und Wahldaten liefert bzw. nur temporär für die Dauer eines spezifischen Datums zur Verfügung steht, genügt für E-Collecting hingegen nicht. Mit einem stehenden kantonalen Stimmregister kann automatisch und zentral jederzeit überprüft werden, ob die unterzeichnende Person stimmberechtigt ist. Im Stimmregister soll ebenfalls vermerkt werden, ob eine digitale Unterstützungsbekundung zu einem Volksbegehren als gültig oder ungültig erklärt wird bzw. ob die Unterstützungsbekundung (digital oder analog) bereits erfolgt ist (hierdurch können Mehrfachunterzeichnungen verhindert werden). Darüber hinaus wird noch zu klären sein, ob nach einer Einführung von E-Collecting die Stimmrechtsprüfung zumindest der analogen Unterschriften weiterhin in den Gemeinden oder zentral beim Kanton (allenfalls mittels einer Scan-Lösung) erfolgen soll. Hingegen müssen die elektronischen Unterschriften nicht mehr von den Gemeinden geprüft werden, da dies in der E-Collecting-Plattform automatisiert erfolgt. Hierdurch entsteht ein wesentlicher Effizienzgewinn auf Seiten der Gemeinden. Die Erfassung bzw. Bearbeitung der Stimmrechtsdaten findet im Übrigen nach wie vor ausschliesslich in den Gemeinden statt. Für die einzelnen Datensätze sind folglich weiterhin die Gemeinden verantwortlich.

Für den Aufbau eines stehenden kantonalen Stimmregisters ist aufgrund von Schätzungen und Erfahrungswerten anderer Kantone mit Kosten im Umfang von etwa CHF 150'000.– bis CHF 180'000.– zu rechnen (Betriebskosten CHF 80'000.– bis CHF 90'000.–). Zudem muss geprüft werden, in welcher Höhe personelle Ressourcen benötigt werden (Umfang von etwa 0.5 FTE für die Dauer der Umsetzung und von etwa 0.5 FTE für den anschliessenden Betrieb). Aus wirtschaftlichen Überlegungen lohnt sich ein solcher Aufbau indes nur, wenn neben E-Collecting mittel- bis langfristig weitere digitale Partizipationsformen (wie namentlich E-Voting) eingeführt

⁸ Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass gemäss Art. 20 des Bundesgesetzes über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland vom 26. September 2014 (Auslandschweizergesetz, ASG; [SR 195.1](#)) zumindest für die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer das Stimmregister zentral bei der Kantonsverwaltung respektive bei der Verwaltung seines Hauptorts zu führen ist. Es besteht allerdings die Möglichkeit der dezentralen Führung, sofern die Daten kantonsweit harmonisiert und elektronisch erfasst sind oder regelmässig an zentraler Stelle elektronisch konsolidiert werden. Der Kanton Basel-Landschaft führt derzeit kein solches Stimmregister.

⁹ Vgl. Bericht und Entwurf der Staatskanzlei des Kantons St. Gallen vom 24. September 2024, IX. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative, Kapitel 2.4.3 Stehendes Stimmregister, S. 13: «Abgesehen vom E-Collecting findet das stehende Stimmregister auch in weiteren Bereichen der politischen Rechte Anwendung. So werden damit seit dem Urnengang vom 9. Juni 2024 die Stimmrechtsausweise aller Bürgerinnen und Bürger zentral generiert. Zudem kommt das stehende Stimmregister auch im Kontext des Anmeldeverfahrens für E-Voting zum Einsatz, um sicherzustellen, dass Art. 62 Abs. 2 WAG, wonach nicht mehr als 30 Prozent des kantonalen Elektorats die Stimme elektronisch abgeben dürfen, sofern dies der Kantonsrat nicht genehmigt hat, eingehalten wird. [...]».

würden und dadurch ein genereller Nutzen zu ziehen wäre. Schliesslich ist ein entsprechendes Stimmregister allenfalls auch für weitere Prozesse verwendbar (z. B. Effizienzsteigerung und Vereinfachung der Produktion sowie des Versands der kantonalen Abstimmungs- oder Wahlunterlagen).

2.7. Mögliches Vorgehen

Aufgrund der Novität sowie Komplexität der digitalen Partizipationsformen erscheint es grundsätzlich angezeigt, die Auswirkungen und Möglichkeiten von E-Collecting eingehend zu klären. Hierfür müssten aber zuerst die Rahmenbedingungen und die Voraussetzungen für die elektronische Unterzeichnung von Volksinitiativen sowie Referenden in kantonalen Angelegenheiten geschaffen werden. Infolge der zu erwartenden hohen Kosten sollte zudem die Initiierung eines E-Collecting-Projekts indes mit weiteren digitalen Partizipationsvorhaben im Bereich der politischen Rechte (wie namentlich E-Voting) koordiniert werden.

Aufgrund dessen wäre in einem ersten Schritt der Aufbau eines stehenden kantonalen Stimmregisters erforderlich (analog Kanton Bern respektive Kanton St. Gallen). Die einschlägige gesetzliche Bestimmung für ein kantonales Stimmregister ist in § 3 Abs. 4 GpR bereits vorhanden. Allfällige Änderungen und Ergänzungen müssten in der Vo GpR vorgenommen werden. An dieser Stelle ist ergänzend festzuhalten, dass namentlich ein Pilotprojekt mit nur einer Gemeinde zwar rascher umzusetzen wäre, zumal eine Ausgestaltung der entsprechenden Parameter keine Registerharmonisierung erforderlich machen würde. Davon ist gleichwohl abzuraten, da dies eine allenfalls später erforderliche Zusammenführung der Stimmregister lediglich verschieben würde und somit als nicht effizient zu erachten ist. Die Projekt- und Betriebskosten bleiben ausserdem grundsätzlich hoch, selbst wenn ein allfälliges Pilotprojekt nur einen begrenzten Kreis vorsehen sollte. Darüber hinaus müssten für eine Koordination mit dem oben erwähnten Vorprojekt des Bundes wohl die nötigen Rahmenbedingungen (wie z. B. das kantonale Stimmregister) ebenfalls zuerst erschaffen werden.

In einem zweiten Schritt wäre eine Landratsvorlage zu erarbeiten, in welcher die technische Lösung (Plattform), die entsprechende Ausgabebewilligung sowie die Gesetzes- und Verfassungsänderungen zu thematisieren wären. Gegebenenfalls werden zu diesem Zeitpunkt Erfahrungswerte aus dem Vorprojekt des Bundes sowie aus anderen Kantonen vorliegen, welche für den Entscheid über den weiteren Verlauf hinsichtlich der Umsetzung von E-Collecting – sowie anderen Digitalisierungsprojekten – herangezogen und bei der Erarbeitung der Landratsvorlage berücksichtigt werden könnten. Diese Erkenntnisse – insbesondere wären die Auswirkungen von E-Collecting auf die Quantität der eingereichten Volksinitiativ- und Referendumsbegehren aufschlussreich – könnten im Einzelnen beim Entscheid über die Notwendigkeit eines mehrjährigen Pilotprojekts wie auch als Grundlage für die Art und Weise der Erhöhung der Unterschriftenzahl im Kanton Basel-Landschaft, mit welcher einer etwaigen Überlastung des politischen Systems entgegengewirkt werden kann, dienen.

2.8. Kostenschätzung

In Bezug auf die Kosten für die E-Collecting-Plattform kann lediglich eine Schätzung vorgenommen werden. Aufgrund der Annahme und Projekterfahrung anderer Kantone ist für die Projektkosten bzw. die Einführung mit einmaligen Kosten in Höhe von rund CHF 500'000.– bis CHF 1 Mio. zu rechnen (ohne den Aufbau eines harmonisierten stehenden Stimmregisters; vgl. hierzu Ziff. 2.6.2.4). Bei der Konkretisierung des Projekts muss ferner geprüft werden, in welcher Höhe personelle Ressourcen benötigt werden (Umfang von etwa 0.5 FTE für die Dauer der Umsetzung).

Für den entsprechenden Betrieb sind jährliche Kosten von rund CHF 150'000.– bis CHF 170'000.– einzuplanen. Auch diesbezüglich wird zu prüfen sein, welche personellen Ressourcen dafür eingesetzt werden müssen (Annahme etwa 0.5 FTE). Der Betrieb von E-Collecting soll im Übrigen organisatorisch bei der Landeskantlei angesiedelt sein, welche auch den Bereich Wahlen und Abstimmungen verantwortet.

Aufbau Stimmregister	
Projektkosten	CHF 150'000.– bis CHF 180'000.–
Personelle Ressourcen für das Projekt	etwa 0.5 FTE
Betriebskosten	CHF 80'000.– bis CHF 90'000.–
Personelle Ressourcen für den Betrieb	etwa 0.5 FTE

Aufbau E-Collecting-Plattform	
Projektkosten	CHF 500'000.– bis CHF 1 Mio.
Personelle Ressourcen für das Projekt	etwa 0.5 FTE
Betriebskosten	CHF 150'000.– bis CHF 170'000.–
Personelle Ressourcen für den Betrieb	etwa 0.5 FTE

Bei einer Umsetzung würde – wie bereits oben aufgeführt – bei den Gemeinden der personelle Aufwand für die Bescheinigung der elektronischen Unterschriften wegfallen. Eine Schätzung könnte im Rahmen einer allfälligen Umsetzung vorgenommen werden.

3. Schlussfolgerung

Wie die vorliegenden Erwägungen darlegen, wird E-Collecting zu einer Anpassung der Prozesse und je nach Ausgestaltung zu neuen Herausforderungen führen. Daneben verlangen neue Schnittstellen zwischen den Akteurinnen und Akteuren nach neuartigen, spezifischen Übermittlungskanälen, zumal Daten über die Unterstützung einer Volksinitiative oder eines Referendums als Angaben zu politischen und weltanschaulichen Ansichten gemäss Datenschutzrecht einem höheren Schutzniveau unterstehen. Da E-Collecting die analoge Unterschriftensammlung ergänzen (und vermutlich nicht ersetzen) wird, müssen in einer längeren Phase elektronische und analoge Prozesse parallel bewirtschaftet werden. Überdies ist aus Kostengründen die Bereitstellung der Infrastruktur für E-Collecting nur sinnvoll, wenn mit dem kantonalen Stimmregister vorgängig eine nachhaltige Grundlage für weitere Digitalisierungsprojekte (wie z. B. E-Voting) im Bereich der politischen Rechte geschaffen wird.

Der Regierungsrat unterstützt grundsätzlich die schrittweise Einführung von digitalen Partizipationsformen wie E-Collecting. Damit eine Umsetzung indes erfolgen kann, müssten die oben aufgeführten Grundvoraussetzungen – wie das kantonale Stimmregister – vorab geschaffen werden. Bei einer Umsetzung sollten stets die möglichen Auswirkungen von E-Collecting auf das politische System im Fokus stehen. Im Einzelnen stellt sich die Frage nach einer verstärkten Nutzung der Volksrechte: Den Effizienzgewinnen bei der Sammlung von Unterschriften im digitalen Raum steht die Befürchtung gegenüber, dass durch E-Collecting die Hürden für die Unterschriftensammlung sowohl qualitativ (rascher Click statt Meinungsbildung beim Gespräch auf der Strasse) wie auch quantitativ (Quorum für das Gelingen von Volksinitiativen oder Referenden) zu tief angesetzt sein könnten. Technische Effizienzsteigerungen könnten damit gewünschte oder ungewünschte Auswirkungen auf die politische Kultur haben und kurz- oder mittelfristig neue Verfahrensregeln notwendig machen. Aus diesem Grund müsste aus Sicht des Regierungsrats das vergleichsweise tief angesetzte Unterschriftenquorum erhöht werden.

Schliesslich ist eine enge Zusammenarbeit mit Bund, Kantonen und/oder Gemeinden sowie anderen relevanten Akteurinnen und Akteuren (z. B. DVS) wünschenswert, um Synergien zu nutzen. Im Einzelnen stellt sich hierbei die Frage, ob beim Aufbau einer E-Collecting-Lösung ein

gemeinsames Vorgehen unter Beteiligung der DVS – nicht zuletzt aus ökonomischer Sicht – angezeigt ist. Dabei wäre insbesondere eine Koordination mit dem geplanten Vorprojekt des Bunds zu prüfen. Aber auch ein koordiniertes Vorgehen würde voraussichtlich die Schaffung eines kantonalen Stimmregisters voraussetzen.

4. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat 2021/264 «E-Collecting» und das Postulat 2021/334 «Einführung eines E-Collecting-Systems auf kantonalen Ebene» abzuschreiben.

Liestal, 3. Dezember 2024

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Isaac Reber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich

5. Anhang:

- Studie zum Thema E-Collecting, Kanton Basel-Landschaft