

**année
politique
suisse**

Staatspolitische Auswir- kungen von E-Collecting

Studie im Auftrag der Bundeskanzlei

Januar 2023

Marc Bühlmann und Hans-Peter Schaub

Autoren

Marc Bühlmann und Hans-Peter Schaub
Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss
marc.buehlmann@unibe.ch; hans-peter.schaub@unibe.ch

Danksagung

Die Autoren der vorliegenden Studie bedanken sich bei Sarah Kuhn und Anja Heidelberger für die grosse Unterstützung bei der Datenbeschaffung und wertvolle Kommentare. Ein grosser Dank geht zudem an die Interviewpartner:innen für ihre Zeit und die Offenheit, mit der sie uns Auskunft erteilten.

Bevorzugte Zitierweise

Bühlmann, Marc und Hans-Peter Schaub (2023). Staatspolitische Auswirkungen von E-Collecting. Studie im Auftrag der Bundeskanzlei. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern.

Inhalt

Inhalt.....	3
1 Einstieg.....	5
1.1 Teilfragen und Aufbau des Berichts	6
1.2 E-Collecting – Definition und Abgrenzung.....	6
1.3 Methodisches Vorgehen	11
1.4 Grenzen der vorliegenden Untersuchung.....	14
2 E-Collecting – Hoffnungen und Befürchtungen.....	17
2.1 Partizipatorische Demokratietheorie als Fundierung	17
2.2 Elitistische Demokratietheorie als Fundierung	18
3 Der Kostenfaktor bei Unterschriftensammlungen	20
4 Führt E-Collecting zu einer Erhöhung der Anzahl lancierter und zustande gekommener Volksinitiativen und Referenden?	23
4.1 Hoffnungen und Befürchtungen	23
4.2 Wie plausibel ist das Eintreffen der Hoffnungen und Befürchtungen? Empirische Einschätzungen.....	26
4.3 Zwischenfazit: Kaum starker Anstieg der Anzahl lancierter und zustandekommender Initiativen und Referenden aufgrund von E-Collecting	48
5 Führt E-Collecting zu neuen politischen Akteur:innen bzw. wie wirkt es sich auf bestehende politische Akteur:innen aus?.....	52
5.1 Hoffnungen und Befürchtungen	52
5.2 Wie plausibel ist das Eintreffen der Hoffnungen und Befürchtungen? Empirische Einschätzungen.....	54
5.3 Zwischenfazit: E-Collecting könnte eine leichte Stärkung ressourcenschwacher Akteur:innen bringen, dürfte ansonsten aber kaum Auswirkungen auf die Akteur:innenlandschaft haben.....	58
6 Welche Auswirkungen hat E-Collecting auf die politische Themensetzung?	60
6.1 Hoffnungen und Befürchtungen	60
6.2 Wie plausibel ist das Eintreffen der Hoffnungen und Befürchtungen? Empirische Einschätzungen.....	61
6.3 Zwischenfazit: Unveränderte Vorteile für einfache und dem Zeitgeist entsprechende Forderungen, möglicherweise leicht steigende Themenvielfalt	68

7	Wie inklusiv ist die Unterschriftensammlung heute geographisch, thematisch und gesellschaftlich? Sind Unterschiede erkennbar und lassen sich daraus Rückschlüsse ziehen für die Digitalisierung der Unterschriftensammlung?.....	69
7.1	Hoffnungen und Befürchtungen	69
7.2	Wie plausibel ist das Eintreffen der Hoffnungen und Befürchtungen? Empirische Einschätzungen.....	72
7.3	Zwischenfazit: Eher weniger geographische, aber mehr soziale Ungleichheit durch E-Collecting	78
8	Wie wirkt sich E-Collecting auf die Qualität der politischen Meinungsbildung aus mit Blick auf den Entscheid, ein Volksbegehren zu unterschreiben?	79
8.1	Hoffnungen und Befürchtungen	79
8.2	Wie plausibel ist das Eintreffen der Hoffnungen und Befürchtungen? Empirische Einschätzungen.....	81
8.3	Zwischenfazit: Keine Erwartung für Auswirkung von E-Collecting auf die Qualität der Meinungsbildung formulierbar	84
9	Könnte E-Collecting zu einer Überlastung des politischen Systems führen?	85
9.1	Hoffnungen und Befürchtungen	85
9.2	Wie plausibel ist das Eintreffen der Hoffnungen und Befürchtungen? Empirische Einschätzungen.....	89
9.3	Zwischenfazit: Mehr Volksinitiativen und Referenden können auch eine Belebung der Politik bedeuten, gewisse Risiken bestünden aber für die Meinungsbildung	96
10	Staatspolitische Auswirkungen einer Einführung von E-Collecting – ein vorsichtiges Fazit.....	97
	Literatur und Anhang	103

Staatspolitische Auswirkungen von E-Collecting

1 Einstieg

Ein Blick auf die Geschichte des Schweizer Bundesstaats zeigt, dass institutionelle Änderungen bei Volksrechten oft ähnliche Phasen durchlaufen und vergleichbare Reaktionsmuster in Politik und Gesellschaft auslösen. Bei der Einführung des Frauenstimmrechts, bei Diskussionen über die Erhöhung von Unterschriftenzahlen, über Veränderungen von Fristen oder über eine Senkung des Stimmrechtsalters, aber auch bei der Einführung der Briefwahl oder bei Testversuchen mit E-Voting – stets erhoffte sich eine Seite mehr politische Einbindung sowie eine Verbesserung und Stärkung der Demokratie überhaupt, während auf der anderen Seite Missbrauch, eine Schwächung oder Überlastung des politischen Systems oder auch mehr Ungleichheit bei der Wahrnehmung politischer Rechte befürchtet wurde. Das Ringen zwischen veränderungswilligen und beharrenden Kräften um gesellschaftlichen und institutionellen Wandel ist grundlegend für demokratische Systeme.

Eine solche Diskussion läuft – wenn auch bisher nicht sehr intensiv¹ – aktuell auch zur Frage einer Einführung von E-Collecting. Unter E-Collecting wird das Sammeln von Unterschriften für Volksinitiativen und fakultative Referenden über das Internet mittels einer staatlichen elektronischen Identifikation (E-ID) verstanden (z.B. Braun Binder 2014: 539; Gfeller et al. 2021: 4; Glaser 2015: 2015: 291). Unter anderem hat der Nationalrat in der Herbstsession 2021 ein Postulat seiner Staatspolitischen Kommission «Elektronisches Sammeln von Unterschriften für Initiativen und Referenden»² (Po. 21.3607) angenommen und den Bundesrat damit beauftragt, einen Bericht zu erstellen, der die staatspolitischen Auswirkungen von E-Collecting beleuchten soll. Als Grundlage für die Verfassung des bundesrätlichen Berichts hat die Bundeskanzlei Année Politique Suisse mit einer Studie beauftragt. Diese soll folgender Hauptfragestellung nachgehen:

Verändert E-Collecting die Nutzung der direktdemokratischen Instrumente in der Schweiz?

Der vorliegende Bericht stellt das Ergebnis dieser Studie dar.

¹ Zahlreiche Expert:innen erwarten allerdings, dass die Bedeutung digitalisierter Formen politischer Partizipation in den nächsten Jahren zunehmen wird (vgl. z.B. Bieri et al. 2021; Gianola et al. 2021; Gilardi et al. 2020a; Graf und Stern 2019; Linder 2022).

² Einsehbar unter <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20213607>.

1.1 Teilfragen und Aufbau des Berichts

In den verbleibenden Teilen von Abschnitt 1 definieren wir «E-Collecting» und klären, von welchen Rahmenbedingungen für dessen technische und organisatorische Umsetzung der vorliegende Bericht ausgeht (1.2). Darüber hinaus legen wir das methodische Vorgehen (1.3) sowie die Grenzen der vorliegenden Studie (1.4) dar. Abschnitt 2 diskutiert sodann die zwei grossen demokratietheoretischen Strömungen, in denen sich progressive und konservative Hoffnungen und Befürchtungen zu den Auswirkungen von E-Collecting verankern lassen. Wie plausibel es nach dem heutigen Kenntnisstand scheint, dass diese verschiedenen Hoffnungen und Befürchtungen tatsächlich eintreffen, erörtern wir anschliessend in den Abschnitten 3 bis 9 mit Hilfe deskriptiver und qualitativer empirischer Grundlagen sowie gestützt auf frühere Forschungsergebnisse. Zunächst erörtern wir dazu die für die E-Collecting-Diskussion grundlegende Frage, welche Rolle der Kostenfaktor bei Unterschriftensammlungen spielt (Abschnitt 3). Die darauf folgenden sechs Abschnitte sind nach den sechs Teilfragen gegliedert, die die Bundeskanzlei zur Konkretisierung ihrer Hauptfragestellung definiert hat:

Führt E-Collecting zu einer Erhöhung der Anzahl der lancierten und zustande gekommenen Volksinitiativen und Referenden (Abschnitt 4)?

Führt E-Collecting zu neuen politischen Akteuren bzw. wie wirkt es sich auf bestehende politische Akteure aus (Abschnitt 5)?

Welche Auswirkungen hat E-Collecting auf die politische Themensetzung (Abschnitt 6)?

Wie inklusiv ist die Unterschriftensammlung heute geographisch, thematisch und gesellschaftlich? Sind Unterschiede erkennbar und lassen sich daraus Rückschlüsse ziehen für die Digitalisierung der Unterschriftensammlung (Abschnitt 7)?

Wie wirkt sich E-Collecting auf die Qualität der politischen Meinungsbildung aus mit Blick auf den Entscheid, ein Volksbegehren zu unterschreiben (Abschnitt 8)?

Kann E-Collecting zu einer Überlastung des politischen Systems führen (Abschnitt 9)?

Im abschliessenden Abschnitt 10 werden die zentralen Schlussfolgerungen mit Blick auf die Hauptfragestellung zusammengeführt.

1.2 E-Collecting – Definition und Abgrenzung

1.2.1 Definition

Um gegen einen Bundesbeschluss ein Referendum zu ergreifen, müssen innert 100 Tagen die Unterschriften von 50'000 Stimmberechtigten gesammelt werden. Für die Einreichung einer Volksinitiative ist die Sammlung von 100'000 Unterschriften innert 18 Monaten nötig.

Das aktuell geltende Verfahren sieht vor, dass diese Unterschriften handschriftlich auf Papierbogen abzugeben sind.³ Diese Unterschriftenbogen müssen den Wohngemeinden der Unterzeichnenden zur Bescheinigung eingereicht werden. Die Gemeinden geben die bescheinigten Unterschriften dem Komitee zurück, dieses übergibt sie dann vor Ende der Sammelfrist der Bundeskanzlei zur Schlusskontrolle.

Die gesetzlichen Grundlagen für die Unterschriftensammlung sind damit grundsätzlich auf analoge Prozesse ausgerichtet.⁴ E-Collecting zielt auf eine Digitalisierung dieser Prozesse ab, wobei hier zwischen dem Akt der Unterschrift und der Organisation der gesammelten Unterschriften unterschieden wird (vgl. Gfeller et al. 2021: 4):

Die digitale Bekundung der Unterstützung eines Anliegens durch eine stimmberechtigte Person ist entweder mittels Touchscreens denkbar (elektronische Unterschrift) oder aber mittels elektronischem Identifikationsnachweis (E-ID). Während Ersteres den analogen Prozess nicht ersetzt und als «wenig zukunftssträftig» betrachtet wird (Gfeller et al. 2021: 6),⁵ gilt Letzteres – auch in diesem Bericht – als grundlegende Idee von E-Collecting: Eine stimmberechtigte Person, die ein Referendum oder eine Volksinitiative unterstützen möchte, loggt sich mit ihrer persönlichen elektronischen Identifikation auf eine Plattform ein und gibt dort ihre Unterstützungsbekundung ab. Handschriftliche Elemente sind dabei nicht mehr nötig.

Definition: In diesem Bericht verstehen wir unter E-Collecting ein Verfahren, bei dem gültige Unterstützungsbekundungen für ein Referendum oder eine Volksinitiative auf elektronischem Weg und ohne Medienbruch auf der Basis eines elektronischen Identitätsnachweises (E-ID) abgegeben werden können.

³ Name und Vorname sowie die Unterschrift müssen von Hand ausgefüllt werden, Geburtsdatum und Adresse dürfen von fremder Hand oder mit Schreibmaschine ausgefüllt werden.

⁴ Die Mobilisierung von potenziell unterschriftsbereiten Stimmberechtigten geschieht heute mehrheitlich mittels Strassensammlungen oder aber mittels Aktivierung von bestehenden Netzwerken oder Anhängerschaften (Caroni 2021) durch Versenden von Unterschriftenbogen (postalisch oder per Mail-Versand) oder von Links zu Internet-Plattformen, von denen Unterschriftenbogen heruntergeladen und ausgedruckt werden können. Solche Links können auch in sozialen Medien gepostet oder als Werbeinserate in Online-Medien oder auf Websites geschaltet werden. Unterschriftenbogen sind zudem auch direkt auf der offiziellen Internetseite der Bundeskanzlei beziehbar. Um eine Unterschrift abgeben zu können, unterliegt dieses heute schon vorhandene digitale Element sodann aber einem so genannten Medienbruch: Die digital zur Verfügung gestellten Unterschriftenbogen müssen heruntergeladen, ausgedruckt, handschriftlich ausgefüllt und in Papierform an das verantwortliche Komitee geschickt werden. Die Versandkosten können vom Komitee übernommen werden (vorfrankierte Bogen) oder müssen von der unterschriftswilligen Person selber entrichtet werden (Scalco und Rauschenbach 2022: 128-129).

⁵ Franz Grüter (svp, LU) zog seine Motion (18.3062), mit der er unter anderem die Einführung von elektronischen Unterschriften für Unterschriftensammlungen gefordert hatte, mit der Begründung der zu grossen Komplexität zurück. Der Bundesrat hatte in seiner Stellungnahme zur Motion festgehalten, dass er eine umfassendere Systemänderung vorziehen würde (Bühlmann 2022b: 1).

1.2.2 Organisatorische und technische Umsetzung: Gestaltungsmöglichkeiten und Basisannahmen

Die staatspolitischen Auswirkungen von E-Collecting dürften auch stark davon abhängen, wie das digitale Sammeln von Unterschriften im Sinne unserer Definition technisch und organisatorisch umgesetzt wird. Form, Angebot bzw. Organisation und Anbieter:in von E-Collecting-Plattformen dürften stark beeinflussen, ob, wie häufig und von wem digitale Unterschriften unter ein Initiativbegehren oder ein Referendum gesetzt werden. Von Bedeutung ist zudem, inwieweit nebst den Unterstützungsbekundungen auch deren Sammlung, Bescheinigung und Zählung digitalisiert und automatisiert erfolgen werden.

Gibt es eine öffentliche, vom Bund oder den Kantonen betriebene Plattform, die zentralisiert und einfach mittels E-ID zugänglich ist, so könnte es vielleicht gar Bürger:innen geben, die sich regelmässig einloggen, um zu schauen, ob es neue, für sie unterstützenswerte Begehren oder Referenden gibt. Und Personen, die aufgrund der Werbebemühungen eines bestimmten Initiativ- oder Referendumskomitees auf eine solche zentralisierte Plattform gelangen, würden dann unter Umständen gleich auch auf die pendenten Anliegen aller anderen Komitees aufmerksam. Sind die Plattformen hingegen dezentral (durch die Komitees selbst) organisiert, schwer zugänglich und/oder kompliziert in ihrer Handhabung, so dürfte die Nutzung von E-Collecting – wie bisher – stärker von der Öffentlichkeitsarbeit der einzelnen Komitees abhängen.

Zwei wichtige Fragen sind hier somit, wie optimal eine Plattform den dank Digitalisierung wegfallenden Medienbruch umsetzt und wie einfach zu finden die entsprechende Plattform ist. Gelangt eine durch ein Komitee digital angesprochene unterschriftswillige Person durch einen Klick auf einen Link direkt auf eine Plattform, bei der sie sich lediglich mit ihren individuellen Logindaten anmelden muss, gibt es keinen Medienbruch. Muss diese Person allerdings mühsam nach der Plattform suchen, bei der sie ihre Unterschrift anbringen kann und dort zahlreiche komplizierte Schritte ausführen, um digital unterzeichnen zu können, wird die Wahrscheinlichkeit kleiner, dass sie dies auch effektiv tut.

Darüber hinaus ist für die vorliegende Untersuchung wichtig, ob und wie E-Collecting den Prozess der Bescheinigung von Unterschriften beeinflusst. Im aktuellen Verfahren sammeln die Komitees – oder eine von ihnen beauftragte Firma – die unterzeichneten Bogen zentral (Postadresse), ordnen sie nach Gemeinden und senden sie zur Bescheinigung an die entsprechenden Gemeinden. Diese senden sie kontrolliert an die Komitees zurück. Sind genügend Unterschriften beisammen – viele Komitees rechnen sicherheitshalber eine Marge von zehn oder zwanzig Prozent ein, sammeln also effektiv über 110'000 bzw. 55'000 Unterschriften –, werden diese der Bundeskanzlei für die Schlusskontrolle eingereicht. Dieser gesamte

Bescheinigungsprozess ist mit Kosten verbunden, die durch E-Collecting unter Umständen wegfallen. Eine via E-ID abgegebene digitale Unterschrift könnte theoretisch sofort der richtigen Gemeinde zugeordnet, automatisch mit einem elektronischen Stimmregister abgeglichen und unmittelbar bescheinigt sowie gezählt werden. Auch eine Schlusskontrolle durch die Bundeskanzlei wäre dann nicht mehr nötig.⁶ Bei einer automatisierten und sofortigen Bescheinigung und Zählung könnten sich die Komitees und die Behörden nicht nur die Bescheinigungsarbeiten sparen, sondern die Komitees könnten auch auf eine Sicherheitsmarge verzichten. Dies ist allerdings wie erwähnt abhängig davon, inwieweit diese theoretischen Automatisierungsmöglichkeiten in der konkreten Umsetzung auch realisiert würden.

Ebenfalls stellt sich die Frage, wie die Komitees über die gesammelten digitalen Unterschriften informiert werden. Auch hier sind unterschiedliche Abstufungen denkbar. Auf der einen Seite könnten die Komitees detaillierte Informationen erhalten, die nicht bloss die Zahl der Unterschriften, sondern deren detaillierte Herkunft (Gemeinde oder gar die Namen der Einzelpersonen) aufschlüsseln würden, oder Informationen dazu, von welcher Quelle die Unterzeichnenden auf die Plattform gelangten (z.B. aus einem bestimmten E-Mail-Versand oder von einer bestimmten Website). Solche Informationen sind insbesondere für Urheber:innen wertvoll, die die direktdemokratischen Instrumente regelmässig nutzen (etwa Parteien oder Verbände) oder die eine Allianz aus verschiedenen Organisationen darstellen. Die Information, welche Allianzpartner wie viele Unterzeichnende mobilisiert haben oder welche Mobilisierungsmassnahmen wo gewirkt haben, kann für die Urheber:innen von grosser Bedeutung sein und wird heute von vielen Komitees gar systematisch erhoben.⁷ Wenn diese hingegen lediglich über die Gesamtzahl der bereits eingegangenen Unterschriften informiert würden, so würden sie über weniger Daten verfügen als heute.

Ein zentrales Element bei der Diskussion der «Digitalisierung direkter Demokratie» (Linder 2022: 69) ist die Sicherheit vor Fälschungen. Unter anderem wurde das Projekt «E-Voting» auch deshalb neu ausgerichtet, weil Restrisiken für Manipulationen bisher nicht ausgeräumt werden konnten (Bühlmann und Hirter 2022). Zwar dürfte auch heute bei analogen Unter-

⁶ Eine komplette Automatisierung wäre indessen nur möglich, wenn sämtliche Unterschriften für ein Anliegen auf digitalem Weg eingereicht würden. Realistischer ist, dass jeweils ein Teil der Unterschriften digital und ein Teil analog eingereicht wird. In diesem Fall wird eine zusätzliche Überprüfung benötigt, um abzusichern, dass nur eine Unterschrift gezählt wird, wenn dieselbe Person über beide Kanäle eine Unterschrift abgegeben hat.

⁷ Der Datenschutz verbietet das Sammeln von Adressdaten ohne Einwilligung. Bestehende Sammelplattformen (z.B. WeCollect) verfügen über zahlreiche solche freiwillig abgegebenen E-Mail-Adressen, die eine wichtige Basis für künftige Sammlungen zu ähnlichen Themen oder ideologischen Stossrichtungen darstellen können: Personen, die ihre Adressen hinterlegen, tun dies deshalb, weil sie in der Tat über ähnliche Anliegen informiert werden wollen. Sie sind damit als potenziell Unterschriftswillige ein wichtiges Potenzial für Komitees, die solche Plattformen nutzen. Theoretisch könnte auf einer E-Collecting-Plattform die Funktion eingerichtet werden, dass eine Person einem entsprechenden Komitee freiwillig ihre E-Mail-Adresse zur Verfügung stellt. Eine solche Funktion wäre für Komitees, die häufig Initiativen lancieren oder Referenden ergreifen, eine sehr wertvolle Grundlage.

schriftensammlungen betrogen werden – etwa durch Falschangaben der sammelnden Person oder gar durch Fälschung einer Unterschrift –, solche Betrugsversuche dürften aber einerseits von Gemeinden nicht selten bemerkt werden und sich andererseits kaum in grosser Zahl ereignen. Wenn hingegen technische Manipulationen gelingen und sich eine Person z.B. in ein E-ID-System hacken kann, wäre es ihr bei geschicktem und auf Zufallsverteilungen beruhendem Vorgehen theoretisch möglich, genügend gefälschte Unterstützungsbekundungen zu generieren, ohne dass dies bemerkt würde. Dadurch könnte insbesondere das politische Vertrauen in das direktdemokratische System einigen Schaden nehmen. E-Collecting müsste entsprechend hohen Sicherheitsanforderungen genügen (vgl. Bieri et al. 2021: 186).⁸

Schliesslich besteht die Möglichkeit, dass der Gesetzgeber die Zahl von Unterschriften begrenzt, die auf digitalem Weg eingereicht werden dürfen – womit der Rest weiterhin zwingend analog gesammelt werden müsste. Auch dies hätte Konsequenzen dafür, wie sich E-Collecting konkret auswirken würde. Denn die Sammelstrategien der Komitees dürften sich stärker verändern, wenn sämtliche 100'000 bzw. 50'000 Unterschriften digital gesammelt werden können, als wenn ein bestimmter Mindestanteil nach wie vor analog vorgelegt werden muss.

In Absprache mit der Bundeskanzlei als Auftraggeberin geht dieser Bericht explizit nicht auf verschiedene Varianten der technischen und organisatorischen Ausgestaltung einer künftigen Plattform ein, sondern geht von den folgenden Bedingungen aus:⁹

- Die Plattform, auf der digital unterschrieben werden kann, wird vom Bund oder den Kantonen zentral organisiert, ist einfach auffindbar und kann von den Komitees verlinkt werden.
- Der Zugriff auf die Plattform basiert auf einem einfach handhabbaren behördlichen Login (E-ID oder kantonale Zugangsbedingungen).
- Die Bescheinigung digitaler Unterschriften funktioniert unmittelbar. Es fallen für die Komitees keine Kosten an. Die Stimmrechtsregister für die Bescheinigungen werden von den Kantonen oder Gemeinden geführt.
- Die Komitees werden fortlaufend über die Zahl der eingegangenen Unterschriften pro Kanton informiert. Weitergehende Daten und/oder einen Zugriff auf die Plattform erhalten die Komitees nicht.

⁸ Auch der Bundesrat erwähnt in seiner Stellungnahme auf die Motion Grüter (18.3062), dass Daten über politische Ansichten zu den besonders schützenswerten Daten gehören.

⁹ Diese Bedingungen wurden von der Bundeskanzlei formuliert.

- Das System funktioniert sicher und zuverlässig und ist möglichst gut geschützt gegen Manipulationsversuche.
- Als Rahmen gelten zudem zwei Szenarien:
 - Szenario 1: sämtliche Unterschriften können (müssen aber nicht) digital gesammelt werden;
 - Szenario 2: maximal die Hälfte der zu sammelnden Unterschriften dürfen digital sein, mindestens die Hälfte muss mit herkömmlichem System (handschriftlich auszufüllende Unterschriftenbogen pro Gemeinde, Bescheinigung durch Gemeinde und Schlusskontrolle durch BK) gesammelt und verarbeitet werden.

In beiden Szenarien laufen der analoge und der digitale Prozess getrennt voneinander ab.

1.3 Methodisches Vorgehen

Um die Plausibilität eines Eintretens der verschiedenen Erwartungen abschätzen zu können, wurden für diesen Bericht einerseits eigene empirische Analysen durchgeführt und andererseits bestehende Literatur zu – mehr oder weniger – vergleichbaren Fragestellungen ausgewertet. Da es allerdings schweiz- und weltweit höchstens punktuelle Erfahrungen mit E-Collecting gibt,¹⁰ ist es unmöglich, empirische Untersuchungen im engeren Sinne durchzuführen. Wir sprechen aus diesem Grund auch nicht von Hypothesen, die wir testen könnten, sondern von Thesen, die wir diskutieren und deren Plausibilität wir einschätzen.

Konkret verwenden wir vier verschiedene Untersuchungsmethoden, um uns den verschiedenen Thesen anzunähern. Erstens tragen wir Forschungsliteratur zusammen, mit denen die Plausibilisierung der Thesen unterfüttert werden kann. Zweitens stützen wir uns auf qualitative Interviews mit Personen, die einen grossen Erfahrungsschatz im Zusammenhang mit Unterschriftensammlungen aufweisen. Drittens vergleichen wir Kontextbedingungen von zustande gekommenen und gescheiterten Volksinitiativen und Referenden der letzten Jahre,

¹⁰ Scalco und Rauschenbach (2022: 137) erwähnen die Kantone Basel-Stadt und St. Gallen, in denen eine gesetzliche Grundlage für E-Collecting besteht bzw. im Entstehen ist. In den Kantonen Bern und Schaffhausen gibt es entsprechende Parlamentsbeschlüsse. Darüber hinaus gibt es ein Online-Collecting-System (OCS) für das Sammeln von Unterschriften für die «zahnlose Europäische Bürgerinitiative» (Bisaz und Serdült 2017: 536). Bisaz und Serdült (2017: 535 ff.) erwähnen zudem E-Collecting-Systeme in schwedischen Städten, die allerdings nicht als Auslöser von Referenden dienen dürfen. In den Niederlanden sind digital «gezeichnete» Unterschriften (z.B. auf Touchscreens) für konsultative Volksabstimmungen erlaubt, es gibt aber keine offiziellen, sondern lediglich private Plattformen dafür. In Finnland schliesslich können sich Bürger:innen auf der Website «Open Ministry» eintragen, um nicht-verbindliche Gesetzesvorschläge ans Parlament zu richten (Citizen Initiative Act). In den verschiedenen Staaten der USA, die direktdemokratische Verfahren kennen, gibt es keinerlei E-Collecting-Systeme. Insgesamt kommen Bisaz und Serdült (2017: 535) zum Schluss: «Weltweit haben Gesetzgeber und Gerichte bisher wohl deshalb mit derart grosser Zurückhaltung auf elektronische Unterschriftensammlungen reagiert, weil sie erkannt haben, dass in einem System mit direkt wirkenden Volksabstimmungen die Auswirkungen [einer Einführung von E-Collecting; Anm. der Verfasser] auf das politische System als Ganzes nicht absehbar sind».

um Erfolgsfaktoren zu eruieren. Schliesslich analysieren wir die kantonale Verteilung von Unterschriften bisheriger Referenden und Volksinitiativen. In die Beantwortung der einzelnen Fragen fliessen jeweils Teilbefunde aus diesen vier Analysen ein. Wir präsentieren nachfolgend kurz das spezifische Vorgehen in diesen vier Untersuchungsmethoden.

1.3.1 Literaturrecherche

Die Schweizer Politikwissenschaft interessiert sich mitunter auch für Auswirkungen institutioneller Reformen. In Übereinstimmung mit neo-institutionalistischen Untersuchungen (für den Neo-Institutionalismus vgl. z.B. Bühlmann 2011; Hall und Taylor 1996) und mit der Annahme eines akteurszentrierten Institutionalismus (Mayntz und Scharpf 1995) gehen wir davon aus, dass ein politisches System und seine Institutionen (verstanden sowohl als formale Regeln als auch als informelle Abmachungen) den Rahmen für das Handeln politischer Akteur:innen bilden. Veränderungen eines institutionellen Gefüges sollten deshalb auch das Handeln der Akteur:innen verändern.

Unter diesem Blickwinkel kann vermutet werden, dass auch die Einführung von E-Collecting als institutionelle Reform Handlungsalternativen verschiedener politischer Akteur:innen beeinflussen wird. Dazu gibt es freilich keine empirischen Untersuchungen. Zur Diskussion der oben ausgeführten Fragen ziehen wir aber politikwissenschaftliche Studien bei, die uns als Annäherung helfen, Art, Richtung und Umfang der möglichen Verhaltensänderungen abzuschätzen.

1.3.2 Qualitative Interviews

Um die zentralen Herausforderungen und das praktische Funktionieren des bisherigen Unterschriftensammlungsprozesses besser zu verstehen und praxisbasierte Einschätzungen zu den Auswirkungen von E-Collecting zu erhalten, haben wir Gespräche mit Akteur:innen geführt, die in verschiedenen Rollen konkrete Erfahrung mit der Organisation und Durchführung von Unterschriftensammlungen haben. In zwölf leitfadengestützten, rund 2-stündigen Gesprächen wurden verantwortliche Personen der sechs grössten Parteien im nationalen Parlament (FDP, GLP, Grüne, Mitte, SP, SVP), drei Personen, die Komitees von Volksbegehren bzw. Referenden ohne Parteienbindung angehör(t)en (Bürger:innenkomitees), sowie drei Personen von Unternehmen, die Unterschriftensammlungen beraten oder begleiten (CRK, Public Beta/WeCollect, M.R. Wilmes Kampagnen & Beglaubigungen GmbH) interviewt (vgl. Anhang 1).

Die Gesprächspartner:innen wurden nach ihren Erfahrungen mit bisherigen Unterschriftensammlungen befragt, um einschätzen zu können, welche Rolle jene Faktoren im Prozess der

Sammlung von Unterstützungsbekundungen spielen, auf die die Einführung von E-Collecting einen Einfluss haben könnte. Gleichzeitig haben wir die zwölf Interviewpartner:innen auch nach ihren Einschätzungen gefragt, welche Auswirkungen sie bei einer Einführung von E-Collecting auf ihre Arbeit im Speziellen und auf den Prozess des Unterschriftensammelns bzw. das politische System im Allgemeinen erwarten.

1.3.3 Faktoren erfolgreicher und gescheiterter Unterschriftensammlungen

Zwischen 1980¹¹ und September 2022 kamen von rund 350 lancierten Volksinitiativen 136 nicht zustande (39%). Nicht zu eruieren ist der Anteil nicht zustande gekommener fakultativer Referenden. Die Bundeskanzlei weist zwar eine Liste von nicht zustande gekommenen fakultativen Referenden aus, diese Liste ist jedoch nicht vollständig.¹²

Gibt es bestimmte Faktoren, die erklären, weshalb manche Initiativen und Referenden unter den heutigen Gegebenheiten zustande kommen und andere an der Unterschriftensammlung scheitern? Falls ja, kann in einem zweiten Schritt die Anschlussfrage gestellt werden, ob E-Collecting einen Einfluss auf diese relevanten Faktoren haben könnte oder ob es sich vielmehr um Faktoren handelt, die unabhängig vom Sammelkanal sind.

In der politikwissenschaftlichen Forschung fehlen bis anhin entsprechende Analysen. Wir führten deshalb für die Zwecke des vorliegenden Berichts Auswertungen zu potenziellen Erfolgsfaktoren durch. Als Vergleichsfälle haben wir die 20 zwischen 2015 und 2020 lancierten, aber an den Sammelhürden gescheiterten Volksbegehren mit 20 zustande gekommenen, im selben Zeitraum lancierten Initiativen verglichen. Bei den fakultativen Referenden sind zwischen 2012 und 2020 zehn gescheiterte Referenden bekannt. Zum Vergleich wurden elf etwa im gleichen Zeitraum erfolgreich zustande gekommene Referenden herangezogen. Alle von uns ausgewählten Vorlagen sind im Anhang 2 aufgelistet. Weil sich die Untersuchung auf eine relativ kleine Zahl von Fällen stützt, hat sie lediglich explorativen Charakter.

¹¹ Gesicherte Zahlen gibt es erst für Initiativen, die nach dem 1.7.1978 lanciert wurden. Bis dahin war die Sammlung von Unterschriften für Volksinitiativen nicht befristet und der Beginn einer Sammlung musste den Behörden nicht gemeldet werden; wer genügend Unterschriften gesammelt hatte, reichte diese einfach ein, wer die erforderliche Zahl nicht erreichte, meldete sein Anliegen den Behörden in der Regel gar nie (vgl. Schaub und Frick 2022).

¹² Da es bei Referenden keine Vorprüfung braucht, mehrere Komitees oder auch einzelne Stimmberechtigte unabhängig voneinander Unterschriften sammeln können und der Beginn der Sammelfrist nicht durch die Sammelnden, sondern durch die offizielle Publikation der Referendumsvorlage definiert wird, braucht es im Prinzip keinen Kontakt mit den Behörden, wenn jemand ein Referendum lancieren möchte. Zwar steht die Bundeskanzlei für Auskünfte zur Verfügung und erhält gemäss eigenen Angaben auch immer wieder Anfragen. Ob dann aber wirklich eine Sammlung gestartet wird oder nicht, bleibt meist im Dunkeln, wenn keine Unterschriften eingereicht werden oder die Medien nicht darüber berichten. Die Bundeskanzlei weist zwischen 1876 und 2022 insgesamt 35 nicht zustande gekommene Referenden aus (seit 1980: 20). Im Vergleich dazu kamen im gleichen Zeitraum 208 fakultative Referenden zustande (seit 1980: 117).

1.3.4 Analyse der Unterschriftenverteilung zwischen den Kantonen

Mögliche Sammelstrategien bzw. Schwierigkeiten bei der Unterschriftensammlung standen im vierten Analysedesign im Fokus. Hier wurde die kantonale Herkunft der Unterschriften zustande gekommener Volksinitiativen und Referenden betrachtet. Dabei wurden uns von der Bundeskanzlei Daten zu 299 Volksinitiativen (davon zu 2 ungültig erklärten, zu 61 zurückgezogenen und zu 8 noch nicht abgestimmten) und 161 fakultativen Referenden zur Verfügung gestellt, deren Unterschriften zwischen 1875 (Referenden) bzw. 1893 (Volksinitiativen) und 2022 eingereicht wurden.

Pro Kanton und Vorlage wurde jeweils der Anteil eingereicherter Unterschriften pro Anzahl Stimmberechtigter in einem Kanton berechnet, wobei die Zahl der kantonalen Stimmberechtigten Mitte des Jahres gewählt wurde, in dem die Unterschriften eingereicht wurden.¹³ Die so errechneten Prozentwerte wurden in der Folge zur Analyse von zwei Unterfragen verwendet. Erstens kann mit der Analyse der Entwicklungen dieser Anteile in einzelnen Kantonen und mit Kantonsvergleichen analysiert werden, ob und wie sich Sammelstrategien über die Zeit verändert haben. Zweitens wird die geographische Verteilung pro Vorlage betrachtet und mit verschiedenen Indikatoren verknüpft. Die Verknüpfung des mittels Standardabweichung¹⁴ berechneten Grads an (Un-)Gleichverteilung mit dem thematischen und ideologischen Inhalt einer Vorlage oder mit dem Typus der Urheber:innenschaft lässt ebenfalls Schlüsse über Sammelstrategien und -schwierigkeiten zu (vgl. Anhang 3).

1.4 Grenzen der vorliegenden Untersuchung

Auch wenn wir versucht haben, möglichst unterschiedliche methodische Zugänge zu wählen, um die in diesem Bericht im Zentrum stehenden Fragen zu diskutieren, müssen unsere Befunde mit grosser Zurückhaltung interpretiert werden. Wie bereits ausgeführt hat dies vor allem damit zu tun, dass es keinerlei Grundlagen gibt, mit denen die Fragen empirisch überprüft werden könnten. Die begrenzten empirischen Möglichkeiten, die uns zur Verfügung stehen, sind aber nicht der einzige Grund, weshalb wir hier vor allem mögliche Diskussionsgrundlagen und nicht etwa erhärtete Befunde präsentieren können. Daneben haben wir uns bei der Analyse der Erfolgsgrössen für lancierte Volksinitiativen und ergriffene Referenden

¹³ Als Quelle diente Swissvotes (2022). Für die Jahre, für die keine Angaben zur Anzahl Stimmberechtigter vorlag, wurden diese linear interpoliert.

¹⁴ Die Standardabweichung gibt an, wie stark einzelne Werte von einem Mittelwert abweichen. Sie nimmt den Wert 0 an, wenn in allen Kantonen der identische Anteil Stimmberechtigter eine Volksinitiative oder ein fakultatives Referendum unterschreiben. Die Extremwerte im vorliegenden Sample liegen bei den Volksinitiativen zwischen 0.53 (Volksinitiative «Für eine faire Verkehrsfinanzierung»; 2016) und 15.8 (Volksinitiative «zur Abgabe eines Teils der Zolleinnahmen an die Kantone»; 1894) und bei den Referenden zwischen 0.35 (Änderung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG); Steuerliche Berücksichtigung der Kinderdrittbetreuungskosten; 2020) und 22.54 (Bundesgesetz betreffend Feststellung und Beurkundung des Zivilstandes und die Ehe; 1875).

auf die letzten rund zehn Jahre konzentriert. Dies macht zwar die Befunde hinsichtlich E-Collecting plausibler – ein zeitlich allzu weites Zurückblenden würde, so zeigt die Analyse der Verteilung der Unterschriftenzahlen, wohl keine Rückschlüsse auf aktuelle bzw. künftige digitalisierte Unterschriftenprozesse erlauben. Die dadurch eher geringe Fallzahl für die Analyse erlaubt aber ebenfalls keine zweifelsfreien Rückschlüsse.

Auch bei der Auswahl der Interviewpartner:innen mussten wir uns notgedrungen Grenzen auferlegen. Angesichts limitierter Zeit und Ressourcen, die für die Erstellung des Berichts zur Verfügung standen, beschränkten wir uns auf zwölf Interviews. Wir waren bemüht, im Rahmen dieser Zahl eine möglichst breite Palette an politischen Ideologien, Akteurskategorien und Kompetenzen im Sammelprozess abzudecken. Zahlreiche Antworten sind bemerkenswert konsistent, andere sehr heterogen, und die Palette an Akteur:innen mit unterschiedlichen Erfahrungshintergründen verschaffte uns einige auch ziemlich unerwartete Einblicke in diese wissenschaftlich unterbeleuchtete Phase des direktdemokratischen Prozesses. Es muss aber etwa offenbleiben, inwieweit die Perspektive der Parteienvertreter:innen sich auch auf Verbände und andere Interessenorganisationen übertragen lässt. Auch wie sehr sich aus den heutigen Vorgehensweisen Rückschlüsse auf eine allfällig digitale Zukunft ziehen lassen, ist keine triviale Frage; diesbezüglich sind auch unsere Gesprächspartner:innen nicht eigentliche Expert:innen oder Insider:innen, handelt es sich doch um Personen, die im System der analogen Unterschriftensammlungen «daheim» sind und mehrheitlich nicht um Digitalisierungsspezialist:innen. Zu betonen ist auch, dass es sich um eine gezielte Auswahl und keineswegs um einen repräsentativen Querschnitt der Akteur:innen handelt, die mit Unterschriftensammlungen zu tun haben; ob eine Aussage von zwei, vier oder sieben unserer Interviewpartner:innen gemacht wurde, sollte also nicht überbewertet werden.

Schliesslich möchten wir betonen, dass sich unsere Überlegungen auf einen kurz- bis mittelfristigen Zeithorizont beschränken. Wir gehen insgesamt – auch mit Blick auf bisherige institutionelle Reformen – eher nicht davon aus, dass eine Einführung von E-Collecting rasche Anpassungen politischen Handelns nach sich zieht. Es ist zu erwarten, dass es eher zu langsamen Veränderungen kommt. Allerdings lässt sich nicht abschätzen, ob und wie stark sich ein digitaler Wandel von Gesellschaft und demokratischem System längerfristig auf das Verhalten von Bürger:innen und politischen Akteur:innen auswirkt oder wie und ob sich andere technische Neuerungen als zentrale Faktoren im Prozess der Unterschriftensammlung entpuppen werden.

Aus diesen Gründen untersuchen wir die verschiedenen Erwartungen, die wir jeweils zu Thesen verdichten, lediglich hinsichtlich ihres Grades an Plausibilität, nicht aber hinsichtlich möglicher Erklärungskraft, wie das bei empirischen Studien ansonsten Usus ist. Wir sind

dennoch überzeugt, dass unsere auf die unterschiedlichen Methodendesigns gestützte Vorgehensweise wichtige, strukturierte und im Rahmen der genannten Grenzen evidenzbasierte Argumente für die Diskussion um die Einführung von E-Collecting liefert. Wir möchten aber darum bitten, diese Resultate als plausible Wahrscheinlichkeiten und nicht als erhärtete Fakten zu betrachten.¹⁵

¹⁵ Man mag sich streiten, ob die Wissenschaft überhaupt in der Lage ist, Fakten zu schaffen. Aus einer kritisch-rationalistischen Perspektive, wie sie etwa Popper (1997) vertritt und wie sie auch unserem Wissenschaftsverständnis entspricht, können Untersuchungen erwartete Zusammenhänge zwischen vergangenen Sachverhalten in Frage stellen und allenfalls falsifizieren, in keinsten Weise aber verifizieren oder gar als Prognosen dienen.

2 E-Collecting – Hoffnungen und Befürchtungen

In der politischen Diskussion um die Vor- und Nachteile von E-Collecting – wie auch in früheren Diskussionen um andere Reformen direktdemokratischer Institutionen – scheint eine vielfältige Bandbreite von Erwartungen, Hoffnungen und Befürchtungen durch, die sich irgendwo zwischen zwei grundlegenden demokratiethoretischen Positionen verorten lassen: einer eher «partizipatorischen» (z.B. Barber 2003; Habermas 1969; Warren 1992) und einer eher «elitistischen» (z.B. Sartori 2006; Schumpeter 2005) Perspektive. Zur theoretischen Einbettung der weiteren Diskussionen legen wir diese demokratiethoretischen Anknüpfungen im Folgenden kurz dar.

2.1 Partizipatorische Demokratietheorie als Fundierung

Die *partizipatorische Demokratietheorie* fordert «politische Beteiligung möglichst vieler über möglichst vieles, und zwar im Sinne von Teilnehmen, Teilhaben, Seinen-Teil-Geben und innerer Anteilnahme am Schicksal eines Gemeinwesens» (Schmidt 2010: 236). Es gibt zahlreiche Spielarten partizipatorischer Theorien. Ihnen allen ist gemein, dass sie politische Beteiligung als Wert an und für sich betrachten: Wer partizipiert, bestimmt nicht bloss selbst mit – die Uridee der Demokratie (Habermas 1969) –, sondern entwickelt mit der Zeit eher gesellschafts- und gemeinwohlorientierte statt egozentrische Perspektiven (Barber 2003; Warren 1992). Zudem profitiert die demokratische Gesellschaft auch vom Umstand, dass die politische Entscheidungsfindung dank umfassenderer Beteiligung auf potenziell mehr und breiter abgestützten Argumenten beruht (Bühlmann 2022a).

Ganz grundsätzlich unterstützt die partizipatorische Demokratietheorie also Reformen, die mehr beteiligungsgestützte Einbindung erlauben. Instrumente, die die Partizipation erleichtern, den Meinungs austausch vereinfachen und den Kreis der an politischen Entscheidungsprozessen Teilnehmenden erweitern, werden begrüsst.

Allerdings leidet die partizipatorische Demokratietheorie potenziell unter einem «Zielkonflikt» (Schmidt 2010: 252; Lijphart 1997; Teorell et al. 2007). Sind die Anforderungen an individuelle politische Beteiligung hoch, so besteht die Gefahr, dass die Partizipationsmöglichkeiten ungleichmässig genutzt werden – dass also manche Bürger:innen oder manche Bevölkerungsgruppen die Beteiligungsmöglichkeiten viel stärker nutzen als andere. Wenn die Nutzung eines partizipativen Instruments Ressourcen (z.B. Zeit, Wissen, Geld, Internetzugang) voraussetzt, die in der Gesellschaft ungleich verteilt sind, dann ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass nicht nur die Beteiligung selektiv wird, sondern dass auch die daraus resultierenden Entscheidungen die Präferenzen bestimmter Bevölkerungsgruppen systematisch bevorzugen respektive vernachlässigen (Hooghe 1999).

Neue Beteiligungsinstrumente können aus Sicht der partizipatorischen Demokratietheorie also nur dann vorbehaltlos unterstützt werden, wenn sie die Gefahr einer systematisch ungleichen Partizipation minimieren, indem sie möglichst niederschwellig genutzt werden können.

Was bedeutet dies konkret für E-Collecting?

Aus einer partizipatorischen Position besteht die **Hoffnung**, dass mit E-Collecting mehr demokratische **Einbindung** gelingt (Beteiligung einer grösseren Zahl von Akteur:innen und Einspeisung eines breiteren Themenspektrums ins politische System).

Aus einer partizipatorischen Position besteht die **Befürchtung**, dass E-Collecting die Ungleichheit bei der demokratischen Einbindung erhöht (Nutzen nur für bestimmte Bevölkerungsgruppen und bestimmte politische Akteur:innen).

2.2 Elitistische Demokratietheorie als Fundierung

Die *elitistische Demokratietheorie* beruht im Gegensatz zu den partizipatorischen Vorstellungen auf einem engen bzw. «mageren» Demokratiebegriff (Schmidt, 2010: 193; Barber 2003). Demokratie ist hier lediglich Methode, um geeignetes Personal zu bestellen, dessen Aufgabe es ist, die politischen Entscheidungen zu treffen (Sartori 2006; Schumpeter 2005). Die Bevölkerung sollte entsprechend dieser Vorstellung idealerweise lediglich Wahlrecht haben und sich ansonsten von der Politik fernhalten – je nach Lesart, weil den Bürger:innen die kognitive Kompetenz (Schumpeter 2005) oder die Zeitressourcen fehlen (Bühlmann 2015a, b), um sich über Lösungen zu komplexen Problemen eine fundierte Meinung zu bilden. Politische Entscheidungen sollen entsprechend kompetitiv gewählten Expert:innen überlassen werden.

Diese Denkschule steht Instrumenten, die politische Partizipation ermöglichen oder erweitern, also grundsätzlich skeptisch gegenüber. Dies hat einerseits damit zu tun, dass eine Überforderung der Bürger:innen vermutet wird, aber andererseits auch damit, dass partizipatorische Einbindung die Effizienz politischer Entscheidungsfindung erschwert. Je mehr Vetomöglichkeiten bestehen, desto schwieriger und langwieriger wird das Finden eines Kompromisses. Kommt hinzu, dass ausserparlamentarische Forderungen für die Repräsentativgremien zusätzliche Arbeit bedeuten, was zu einer Systemüberlastung führen könnte. Die elitistische Demokratietheorie pocht deshalb auf Hürden (z.B. in Form von Quoren oder Fristen), mit denen die Belastung für das politische System überschaubar bleibt (Behnke 1999; Schmidt 2010: 248).

Die elitistische Position begrüsst freilich Instrumente, mit denen politische Prozesse effizienter werden. Aus dieser Perspektive wird etwa Digitalisierung stets auch als Möglichkeit von Ressourceneinsparungen betrachtet. Neue Verfahren, mit denen Kosten – insbesondere in Form öffentlicher Ausgaben, aber auch für einzelne politische Akteur:innen – eingespart werden können, sind aus elitistischer Perspektive willkommen, weil damit letztlich auch eine Entlastung des Systems gefördert werden kann.

Was bedeutet dies konkret für E-Collecting?

Aus einer elitistischen Position besteht die **Hoffnung**, dass E-Collecting hilft, Kosten zu sparen (*Effizienzgewinn*).

Aus einer elitistischen Position besteht die **Befürchtung**, dass E-Collecting ein Mehr an ausserparlamentarischen Forderungen mit sich bringt und dadurch Behörden, Zivilgesellschaft und Bürger:innen stärker belastet werden (*Systemüberlastung*).

In den nachfolgenden Abschnitten werden wir diese Hoffnungen und Befürchtungen im Rahmen der sechs leitenden Fragen diskutieren, in Erwartungen bzw. Thesen umformulieren und deren Eintretenswahrscheinlichkeit auf der Basis empirischer Analysen abschätzen. Zuvor beschreiben wir unsere Erkenntnisse zu den grundsätzlich sinkenden Transaktionskosten bei der Einführung von E-Collecting (vgl. dazu auch Ammann und Schnell 2019: 21 ff.), weil diese eine zentrale Grundlage für die sechs Leitfragen darstellen.

3 Der Kostenfaktor bei Unterschriftensammlungen

Bisherige Schätzungen gehen davon aus, dass die Sammlung von Unterschriften für Volksinitiativen oder fakultative Referenden Kosten von rund zwei bis sechs Franken pro Unterschrift verursacht (Linder und Mueller 2017). Diese Kosten können allenfalls niedriger gehalten werden, wenn ein Komitee auf viele Mitglieder zurückgreifen kann, die freiwillig beim Sammeln von Unterschriften helfen, oder wenn die hinter dem Anliegen stehenden Organisationen über ein grosses Netzwerk verfügen und ein Grossteil ihrer Mitglieder oder Anhänger:innen auf postalischem Weg eine Unterschrift liefert (v.a. Verbände und Parteien). Bisher verursacht auch Letzteres für Komitees Kosten, weil analoge Unterschriftenbogen gedruckt, per Post verschickt und/oder per Internet ausdrückbare Bogen für die Rücksendung allenfalls vorfrankiert werden müssen.

Unsere Interviewpartner:innen lieferten auf die Frage nach den Kosten, mit denen heute bei der Lancierung einer Volksinitiative oder dem Ergreifen eines Referendums für die Sammlung der Unterschriften gerechnet werden muss, ziemlich konsistente Antworten. Die finanziellen Kosten für eine erfolgreiche Unterschriftensammlung (von der Lancierung bis zur Einreichung) für eine Volksinitiative werden auf minimal 150'000 bis 500'000 Franken angegeben, wobei die Kosten gegen oben im Prinzip offen sind. In der einschlägigen Szene und den Medien kursiert etwa die Zahl von 1 Mio. Franken, die der Urheber der Justizinitiative für das Sammeln von etwa 90'000 Unterschriften angeblich bezahlt haben soll.¹⁶ Bei fakultativen Referenden bewegen sich die Angaben für das mindestens notwendige Budget zwischen 70'000 und 200'000 Franken.

Die wichtigsten Posten, die diese Gesamtsummen gemäss den von uns interviewten Praktiker:innen für finanzielle Auslagen umfassen können, sind die folgenden:

- Personalkosten Projektleitung/Sekretariat/Kommunikation (ein Teil dieser Arbeit wird in der Regel unbezahlt durch Freiwillige geleistet; bei grösseren, vorbestehenden Organisationen wird sie allenfalls über ohnehin festangestellte Personen abgedeckt, die dann einfach vorübergehend für eine bestimmte Sammelkampagne eingesetzt werden; z.B. Mitarbeitende eines Parteisekretariats. Dadurch sind die Kosten in solchen Fällen weniger sichtbar.)
- Erstellung und Betrieb einer Website

¹⁶ Im St. Galler Tagblatt (16.7.19; S. 2 «Wenn ein Multimillionär an die Urne ruft» von Roger Braun) gab der hauptsächliche Initiant der Justizinitiative, Adrian Gasser zu Protokoll: «Bereits beim Startschuss habe ich gesagt, dass ich für die Unterschriftensammlung mit Kosten von über einer Million Franken rechne» und «Andere haben ein Motorboot in Monaco, ich habe mir eine Initiative im Interesse der Schweiz geleistet.»

- Miete für Büros und/oder Räumlichkeiten zur geordneten Aufbewahrung von Material (z.B. leere Unterschriftenbogen, Werbematerial etc.); bei bestehenden Organisationen müssen dafür oft keine zusätzlichen Räumlichkeiten organisiert werden.
- Druckkosten für Unterschriftenbogen, Produktionskosten für allfälliges Werbematerial
- Portokosten für den Postversand von Unterschriftenbogen innerhalb des eigenen Netzwerks und/oder Portokosten für vorfrankierte Unterschriftenbogen, die die Unterschreibenden zurückschicken
- Sammlung von Unterschriften auf der Strasse: Mitgliederstarke Organisationen oder breite Basisbewegungen können hier oft auf Freiwilligenarbeit zurückgreifen. Allerdings kann auch die Instruktion von Freiwilligen, deren Organisation und/oder ihre Verpflegung Kosten verursachen.

Zum anderen besteht die Möglichkeit, professionelle Sammelfirmen zu engagieren, die einen Teil oder sogar die ganze Unterschriftensammlung auf der Strasse übernehmen. Gemäss den Erkenntnissen aus den Interviews scheint es eher der Regelfall zu sein, dass für einen Teil der Unterschriften auf diese Option zurückgegriffen werden muss. Gemäss den Angaben der Interviewpartner:innen scheinen sich die Marktpreise professioneller Sammelfirmen in der Regel zwischen 3 und 7 Franken pro Unterschrift zu bewegen. In besonderen Fällen kann die Spanne der Marktpreise aber offenbar zwischen 2.50 und 20 Franken pro Unterschrift liegen. Je rascher die Unterschriften etwa gegen Schluss der Sammelfrist gesammelt werden müssen und je komplexer ein Thema ist, desto höher der Ansatz, den professionelle Sammelfirmen pro Unterschrift verlangen.

- Bescheinigungsmanagement: Viele Komitees lagern das gesamte Bescheinigungsmanagement vollständig an professionelle Anbieter:innen aus. Dazu gehören namentlich das Sortieren und Lagern der Unterschriftenbogen, der Versand an die Gemeinden sowie die Buchführung über die Anzahl versandter und zurückerhaltener Unterschriften pro Gemeinde. Übliche Preise für ein solches Gesamtpaket scheinen gemäss den Angaben der Interviewpartner:innen bei Volksinitiativen bei rund 50'000 und bei fakultativen Referenden bei rund 35'000 Franken zu liegen. Wird das Sortieren der Unterschriftenbogen, bevor sie an die Gemeinden versandt werden, von eigenen Freiwilligen übernommen, fallen bloss noch die Portokosten sowie die Kosten für die Räumlichkeiten an, die für das Sortieren und die geordnete Lagerung der Bogen benötigt werden; der Raumbedarf dafür ist nicht zu unterschätzen.
- Allfällige Beratungsdienstleistungen etwa zur Formulierung des Initiativtexts oder zur Planung der Unterschriftensammlung.

Die Einführung von E-Collecting verringert diese Kosten. Je nach Szenario (sämtliche Unterschriften / maximal 50% der Unterschriften dürfen digital eingereicht werden; vgl. Ausführungen unter 1.2.2) entfallen dabei mindestens die gesamten bzw. maximal die Hälfte der Kosten für das Bescheinigungsmanagement. Eine Erleichterung, die sich nicht nur, aber auch finanziell niederschlagen würde und durchaus erheblich wäre, entstünde dann, wenn die Bescheinigung der digitalen Unterschriften automatisiert und somit sofort erfolgen würde: Dies würde den Urheber:innen auch erlauben, auf die heute übliche Sicherheitsmarge von 10 oder 20 Prozent Unterschriften über dem Quorum zu verzichten, weil sie stets sicher wüssten, wie viele der bereits gesammelten Unterschriften tatsächlich gültig sind.¹⁷

Aber auch der Aufwand für die Sammlung von Unterschriften dürfte sich aufgrund von E-Collecting verringern. Strassensammlungen dürften in extremis gar nicht mehr oder aber in geringerem Ausmass nötig sein. Hier könnten also Kosten für freiwillige und allfällige bezahlte Sammler:innen eingespart werden. Zudem entfallen Druckkosten für Unterschriftenbogen und – wichtiger – die Kosten für die Vorfrankierung der Rücksendung heruntergeladener, ausgedruckter und ausgefüllter Unterschriftenbogen.

Schwer einzuschätzen ist, wie E-Collecting die Kosten für die Bewerbung einer Initiative bzw. eines Referendums beeinflusst. Um digital an unterschriftswillige Personen zu gelangen bzw. diese zu einer digitalen Unterschrift zu bewegen, müssten bestehende Netzwerke bedient werden (geringe Kosten) oder aber allenfalls mehr oder weniger kostenintensive Werbemaßnahmen bzw. Massnahmen zum Aufbau eines Netzwerks ergriffen werden.¹⁸

¹⁷ Siehe zudem Abschnitt 4.2.2 zu drei weiteren Aspekten, in denen eine automatisierte, sofortige Bescheinigung für die Urheber:innen indirekt ebenfalls aufwand- und somit letztlich kostensenkend wirken würde.

¹⁸ Es ist vorstellbar, dass sich Unternehmen etablieren, die Netzwerke aus Personen anbieten, die sich für bestimmte Anliegen interessieren und per Opt-In-Verfahren zustimmen, über bestimmte Begehren informiert zu werden. Dieses Vorgehen wird von WeCollect bereits angeboten und ist in der Regel für Komitees ausgewählter Begehren und Referenden kostenfrei.

4 Führt E-Collecting zu einer Erhöhung der Anzahl lancierter und zustande gekommener Volksinitiativen und Referenden?

Die erste Frage, die in diesem Bericht diskutiert werden soll, bezieht sich auf die Zahl lancierter bzw. erfolgreich zustande gekommener Volksinitiativen und Referenden. Da dies die eigentliche Kernfrage des Berichts darstellt – sollte sie mit Nein beantwortet werden, erübrigen sich die folgenden Fragen –, analysieren wir sie sehr ausführlich.

Auf den ersten Blick scheint es naheliegend, dass eine vermeintliche Vereinfachung und Verbilligung des Sammelprozesses zu einem stärkeren Gebrauch der Volksrechte führen (Ammann und Schnell 2019). Allerdings können gestützt auf die beiden demokratiethoretischen Positionen und auf unsere qualitativen und explorativ-empirischen Überlegungen auf den zweiten Blick durchaus Nuancierungen vorgenommen werden.

Nachfolgend werden zuerst die auf den beiden demokratiethoretischen Positionen beruhenden Hoffnungen und Befürchtungen diskutiert (Abschnitt 4.1). In Abschnitt 4.2 werden die davon abgeleiteten Thesen mit ausführlichen empirischen Analysen konfrontiert. Ein Zwischenfazit (Abschnitt 4.3) resümiert unsere Einschätzungen zu den Folgen der Einführung von E-Collecting auf den Gebrauch der Volksrechte (Lancierung, Zustandekommen).

4.1 Hoffnungen und Befürchtungen

Sowohl die partizipatorische als auch die elitistische Perspektive gehen davon aus, dass E-Collecting eine höhere Zahl an lancierten Volksinitiativen und Referenden nach sich zieht, weil die zusätzliche Möglichkeit, Unterschriften auch auf elektronischem Weg zu sammeln, die Kosten für den Sammelprozess senkt. Diese potenzielle Senkung der Kosten erhöht den Anreiz und die Möglichkeiten, ein Referendum zu ergreifen oder eine Initiative zu lancieren. Während dies aus partizipatorischer Sicht zu begrüßen ist, weil damit die Hoffnung auf mehr und ausgeglichenerer demokratische Einbindung verknüpft ist, wird aus elitistischer Sicht befürchtet, dass die höhere Zahl zu einer Überlastung des Systems führen könnte.

These 4.1a: Weil E-Collecting die (erwarteten) Kosten für das Sammeln von Unterschriften reduziert, werden mehr Volksinitiativen lanciert und Referenden ergriffen.

Möglicherweise sind die Kosten für das Sammeln von Unterschriften aber gar nicht so sehr ausschlaggebend für die Überlegung, ob ein direktdemokratisches Instrument genutzt werden soll. Wer ein aus eigenem Gutdünken sehr wichtiges und dringendes Anliegen hat oder

mit einem Bundesbeschluss nicht einverstanden ist, benötigt wohl vor allem auch Motivation, dies mittels Volksbegehren oder Referendum auch anmelden zu wollen.

Auf diese fundamentale Motivation dürfte E-Collecting bzw. die Frage der Kosten keine Auswirkung haben. Falls sich potenzielle Initiant:innen und Referendumsführende bei ihrem Entscheid tatsächlich primär von dieser Motivation leiten lassen und bloss zu einem geringen Teil von Überlegungen über Kosten, wirkt sich die Einführung von E-Collecting nicht nennenswert auf die Anzahl ergriffener Referenden und lancierter Initiativen aus.

These 4.1b: E-Collecting hat keine Auswirkung auf die Motivation, politische Anliegen mittels Initiativen zu lancieren oder politische Entscheide mittels Referenden zu verhindern. Es wird deshalb nicht zu mehr lancierten Volksinitiativen oder ergriffenen Referenden kommen.

Weil mit E-Collecting das Sammeln von Unterschriften gar nicht mehr (Szenario 1) oder nur noch teilweise von Strassensammlungen abhängt (Szenario 2) und der Beglaubigungsprozess aufgrund der automatisierten Zählung von mittels E-ID eingereichten Unterstützungsbekundungen ebenfalls weniger aufwändig wird, ist nicht nur mit Kosten-, sondern auch mit Zeiterparnissen zu rechnen. Zu erwarten ist folglich, dass E-Collecting in einem kürzeren Zeitraum zu mehr Unterschriften führt und damit potenziell mehr Volksinitiativen und mehr Referenden in der zur Verfügung stehenden Frist zustande kommen.

These 4.2a: E-Collecting führt zu geringeren Sammelkosten und Zeiteinsparungen und deshalb zu einer höheren Zahl zustande gekommener Initiativen und Referenden.

Neben Sammelkosten gibt es freilich auch noch andere Faktoren, die zentral sind für das erfolgreiche Zustandekommen von Volksinitiativen und Referenden. Um genügend potenziell interessierte und unterschriftswillige Bürger:innen zu erreichen, sind wohl auch die Organisationsstärke, der Inhalt einer Vorlage oder der geleistete Aufwand für Bewerbung, Überzeugung und Mobilisierung ausschlaggebend. Dieser Aufwand muss aber unabhängig von der Art der Unterschrift – analog oder digital – geleistet werden.

Kommt hinzu, dass E-Collecting auch Aspekte beinhaltet, welche die Mobilisierung der Bürger:innen erschwert: So lassen sich auf digitalem Weg zwar potenziell mehr Personen erreichen, es ist aber fraglich, ob dieser Weg für die Mobilisierung von Unterschriften auch wirksam ist. Die Frage ist sogar, ob Überzeugung und Mobilisierung analog nicht zielführender sind, weil eine dialogische Aktivierung stattfinden kann, und somit Stimmberechtigte dank

eines argumentativen Gesprächs zu einer Unterschrift überzeugt werden können. In der direkten Auseinandersetzung kann ein:e Unterschriftensammler:in auf die spezifischen Fragen oder Bedenken der angesprochenen Person eingehen und bei Bedarf ihre Argumentation anpassen, um die Person zu überzeugen. Ein direkter menschlicher Kontakt kann zudem glaubwürdiger wirken als ein Onlineportal. Denkbar ist zudem, dass viele auf der Strasse angesprochene Menschen gar nicht aus thematisch-inhaltlicher Überzeugung signieren, sondern weil sie auf einfachem Weg einer für sie lästigen Situation entkommen oder der sammelnden Person eine Gefälligkeit erweisen möchten (vgl. etwa Bisaz 2020: 311–312).

Diese zwischenmenschlichen Aspekte lassen sich nur bedingt in den digitalen Raum übertragen und auch deshalb stellt sich die Frage, ob und wie Stimmberechtigte auf digitalem Weg überhaupt dazu gebracht werden, ein Volksbegehren oder ein Referendum zu unterschreiben. Um von E-Collecting zu profitieren, müssen Initiativ- und Referendumskomitees also Wege finden, auf die laufende Unterschriftensammlung aufmerksam zu machen und Stimmberechtigte auch ohne direkten Dialog von ihrem Anliegen zu überzeugen.¹⁹

Gelingt dies nicht, würde E-Collecting gar nicht zu einer Erleichterung der Unterschriftensammlung führen, weil Stimmberechtigte weniger gut auf Anliegen aufmerksam gemacht werden könnten. Die Zahl zustande gekommener Referenden und Initiativen bliebe deshalb gleich hoch wie vor einer Einführung von E-Collecting.²⁰

These 4.2b: E-Collecting führt nicht dazu, dass mehr Volksinitiativen oder fakultative Referenden zustande kommen. Denn der neue Sammelkanal hat keine Auswirkung auf den Aufwand, der für Bewerbung, Überzeugung und Mobilisierung von Unterschriftswilligen geleistet werden muss.

¹⁹ Auch diese Frage lässt sich nur schwer unabhängig von Aufbau und Form der Plattform beantworten. Wenn zum Beispiel eine vom Bund betriebene zentralisierte Plattform mit allen laufenden Unterschriftensammlungen erlaubt, dass Informationen zu den Anliegen abrufbar sind, dürfte es für Komitees wesentlich einfacher sein, ihre (allenfalls sogar behördlich verifizierten) Argumente sichtbar zu machen. Fraglich bleibt allerdings, ob interessierte Bürger:innen diese Informationen auch lesen und ob sie erst auf die Plattform kommen, wenn sie irgendwo aktiv (z.B. via Medien, Werbung oder Massenmails) auf ein entsprechendes Anliegen aufmerksam gemacht wurden (vgl. dazu Abschnitt 1.2).

²⁰ Es ist hier mit einem Zeiteffekt zu rechnen. Je etablierter E-Collecting und je bekannter die entsprechende Plattform werden, desto geringer dürfte das Problem der Mobilisierung werden, weil Interessierte allenfalls direkt auf der E-Collecting-Plattform nachschauen, ob es neue Begehren oder neue Referenden gibt. Freilich ist es bereits heute möglich, Unterschriftenbogen direkt von der Internetseite der Bundeskanzlei herunterzuladen. Davon wird allerdings kaum Gebrauch gemacht.

4.2 Wie plausibel ist das Eintreffen der Hoffnungen und Befürchtungen? Empirische Einschätzungen

In den nachfolgenden Abschnitten gehen wir auf die verschiedenen Thesen ein. Wir trennen zwischen Lancierung (Abschnitt 4.2.1) und Zustandekommen (Abschnitt 4.2.2) und analysieren insbesondere, ob die potenziell durch E-Collecting sinkenden Kosten genügend Anreiz darstellen für die Nutzung direktdemokratischer Instrumente bzw. ob E-Collecting zu mehr Sammelerfolg führen kann.

Da diese Fragen den eigentlichen Kern des Berichts darstellen, gehen wir sie ausführlich mit verschiedenen Unterfragen an:

Sind sinkende Kosten ein genügender Anreiz für die *Nutzung direktdemokratischer Instrumente* (Abschnitt 4.2.1.1) und was sagt ein Vergleich mit E-Petitionen (Abschnitt 4.2.1.2)?

Wie wichtig sind Kosten im Sinne von Hürden (Abschnitt 4.2.2.1) oder im Sinne von Fristen (Abschnitt 4.2.2.2) für das *Zustandekommen von Volksinitiativen und Referenden*? Welche anderen zentralen Erfolgsfaktoren des Zustandekommens gibt es und wie werden diese von E-Collecting beeinflusst (Abschnitt 4.2.2.3)? Würde E-Collecting bisherige Formen des Unterschriftensammelns verdrängen (Abschnitt 4.2.2.4)? Führt Digitalisierung an und für sich zu einfacheren Sammelerfolgen (Abschnitt 4.2.2.5) oder brächte E-Collecting auch nicht zu vernachlässigende Nachteile für Komitees mit sich (Abschnitt 4.2.2.6)? Könnten die sinkenden Kosten dazu führen, dass vor allem mehr spontane, sogenannte «Pop-up-Referenden» gegen unpopuläre Parlamentsentscheide zustandekommen (Abschnitt 4.2.2.7)? Und schliesslich: Reicht die durch E-Collecting ermöglichte Medienbruchfreiheit aus, um die individuelle Unterstützungsbereitschaft zu erhöhen?

4.2.1 Steigende Anzahl lancierter Volksinitiativen und Referenden? (Thesen 4.1a und 4.1b)

Vorauszuschicken ist, dass der Gebrauch der Volksrechte seit einigen Jahrzehnten zunimmt. Vergleichbar mit der Zunahme parlamentarischer Vorstösse, dürfte dies insbesondere der Ausdifferenzierung der politischen Landschaft und der zunehmenden Staatstätigkeit geschuldet sein, in der immer mehr und spezifischere Interessen von immer mehr unterschiedlichen Akteur:innen organisiert und sowohl parlamentarisch wie direktdemokratisch dem Entscheidungssystem zugeführt werden (Bühlmann 2015a, b, 2018). Es ist grundsätzlich zu erwarten, dass die Zahl an Volksinitiativen und Referenden auch in Zukunft weiter steigen wird – mit oder ohne Einführung von E-Collecting.

Inwiefern aber würde eine Einführung von E-Collecting diesen Anstieg zusätzlich verstärken?

4.2.1.1 Sinkende Kosten durch E-Collecting als Anreiz für Nutzung direktdemokratischer Instrumente?

Um diese Frage anzugehen, kann zuerst ganz generell gefragt werden, ob geringere Kosten ein Anreiz sind, um direktdemokratische Instrumente eher zu nutzen. Die Auskünfte der von uns interviewten Praktiker:innen lassen in der Tat einen gewissen Effekt von E-Collecting auf die Zahl lancierter Volksinitiativen und Referenden aufgrund der sinkenden Kosten erwarten. Allerdings gibt es verschiedene Hinweise, dass dieser Effekt nicht sehr gross wäre; dies entspricht auch den Einschätzungen einer Mehrheit unter den Interviewten selbst.

Interessant sind dabei zwei Beobachtungen. Auf der einen Seite sind es die befragten Akteur:innen aus dem Beratungswesen, die das Kostenargument bemühen und von einer leicht steigenden Zahl an lancierten Volksinitiativen und Referenden ausgehen. Auch die Bedeutung der Strukturen innerhalb einer Organisation (z.B. Anzahl Mitglieder, die freiwillig sammeln, Versandkanäle) könnte laut diesen Interviewten dank E-Collecting sinken, was vor allem für die Ergreifung von Referenden wichtig sein könnte (vgl. dazu auch unten). Voraussetzung sei allerdings die Verfügbarkeit von Netzwerken und von Adressen unterschriftswilliger Personen.

Auf der anderen Seite gaben jene Interviewten, die Bürger:innenkomitees oder Parteien vertreten, in der Mehrheit an, dass sinkende Kosten oder eine potenziell einfachere Sammlung *ihren eigenen Entscheid*, ein Volksbegehren zu lancieren oder ein Referendum zu ergreifen, höchstens geringfügig beeinflussen würde:

So verfügen die *grösseren Organisationen/Parteien* über derart eingespielte Strukturen, dass sie mit E-Collecting zwar gewisse Kosteneinsparungen erzielen könnten, aber für das Zustandebringen ihrer zentralen, von ihnen hoch gewichteten Anliegen nicht unbedingt darauf angewiesen sind. Mehrere ihrer Vertreter:innen gaben zwar an, dass bei ihnen bisher durchaus eine Priorisierung getroffen werde, welche Anliegen man lanciere und welche nicht; denn würde eine grosse Partei mit einer Unterschriftensammlung scheitern, so würde dies für sie einen erheblichen Reputationsschaden bedeuten.²¹ Diese Priorisierung könnte etwas gelockert werden, wenn durch E-Collecting der Aufwand für die Unterschriftensammlungen und das Risiko eines Scheiterns sinken würden. Die Gespräche legen aber auch nahe, dass der Umfang dieses Effekts begrenzt wäre. Denn schliesslich gilt es nach einer erfolgreichen Unterschriftensammlung anschliessend auch eine Abstimmungskampagne zu bestreiten, deren Kosten unabhängig von E-Collecting gleich hoch blieben und in aller Regel deutlich stärker ins Gewicht fallen als die Kosten für die Unterschriftensammlung. Man dürfe

²¹ Dies dürfte auch für grosse Verbände zutreffen.

auch die eigene Mitgliederbasis und Klientel nicht mit zu vielen Projekten überfordern und nicht zuletzt könne auch die Glaubwürdigkeit einer Partei in der breiteren Öffentlichkeit leiden, wenn diese die Instrumente der direkten Demokratie inflationär gebrauchen würde.

Die befragten Mitglieder der *Bürger:innenkomitees* wiederum gehen zwar davon aus, dass sie etwas schneller zu etwas mehr Unterschriften kämen, geben aber ebenfalls an, dass dies kaum ein Grund wäre, die Instrumente wesentlich häufiger zu nutzen. Der Grund dafür ist hier allerdings nicht eine Frage der Reputation, weil sie bei einer gescheiterten Sammlung nur wenig zu verlieren haben. In der Tat – so legen mehrere der Interviews mit Praktiker:innen aus dem Beratungswesen und auch aus solchen Bürger:innenkomitees selbst nahe –, steht die Frage nach den Erfolgsaussichten einer Unterschriftensammlung für solche Komitees oft nicht im Zentrum oder wird nicht sehr ausgiebig erwogen, wenn über die Lancierung eines Anliegens entschieden wird. Zugespitzt gesagt, handelt es sich hier oft um «Überzeugungstäter:innen», die von ihrem Anliegen sehr überzeugt sind und oft mit einem «naiven Optimismus» (beide Zitate aus einzelnen Interviews) in eine Unterschriftensammlung steigen. Alle Befragten aus dieser Gruppe gaben denn auch an, noch nie aus Kostenerwägungen auf die Lancierung einer Unterschriftensammlung verzichtet zu haben.²² Darüber hinaus scheint es vielen kleineren Akteur:innen auch darum zu gehen, bereits mit Unterschriftensammlungen eine gesellschaftliche Debatte zu einem Thema anzukurbeln, wie auch einige Interviewantworten nahelegen. Ein Scheitern schon in der Phase der Lancierung wird von solchen Komitees also teilweise durchaus in Kauf genommen. Die Antworten legen nahe, dass für diese Fälle Kostenüberlegungen bereits heute keine stark limitierende Rolle bei der Frage spielen, ob eine Initiative lanciert oder ein Referendum ergriffen wird. Eine Einführung von E-Collecting, also die potenzielle Verringerung der Sammelkosten, dürfte wohl zumindest kurz- und mittelfristig eher geringe Auswirkungen haben.

4.2.1.2 Vergleich mit Lancierung von E-Petitionen

Mögliche Anhaltspunkte dafür, ob Digitalisierung ganz grundsätzlich zu stärkerer Nutzung von partizipativen Instrumenten führt, liefert ein Vergleich mit dem Instrument der Petition. Auch wenn die Petition nicht die Verbindlichkeit einer Volksinitiative hat, ist sie in der Schweiz ziemlich populär. Im Schnitt wurden zwischen 1993 und 2020 rund 30 Petitionen pro Jahr eingereicht (Stegmüller et al. 2021), wobei die Anzahl der jährlichen Eingaben zwi-

²² Einzuräumen ist, dass wir nur Personen befragt haben, die schon einmal bei einer Unterschriftensammlung mitgewirkt haben. Es dürfte in der Bevölkerung durchaus Personen oder Gruppierungen geben, die schon Unterschriftensammlungen erwogen, diese dann aber möglicherweise aus Kostenerwägungen nicht gestartet haben. Solche Personen sind jedoch äusserst schwierig zu identifizieren und fehlen deshalb in unserem Sample.

schen 9 (1999) und 68 (2012) schwankte. Die Zahl eingereicherter Petitionen hat mit der einsetzenden Digitalisierung allerdings nicht zugenommen, obwohl auch online Unterschriften gesammelt werden können und für diese keine formalen Anforderungen bestehen. Dies kann als Indiz gelesen werden, dass zumindest heute die digitale Unterstützungsmöglichkeit allein nicht zu grösserer Nutzung führt.

Dies scheint auch in anderen Ländern der Fall zu sein, in denen Petitionen aufgrund des Fehlens direktdemokratischer Kanäle eine grössere Bedeutung zugeschrieben wird. Zwar versprach man sich von E-Petitionen nichts weniger als eine Stärkung der politischen Beteiligung von Bürger:innen, deren Einführung scheint aber bis heute eher nicht zu einer höheren Nutzungshäufigkeit von Petitionen geführt zu haben (Riehm et al. 2008, 2013: 50-51; Voss 2021).²³

4.2.2 Steigende Anzahl zustandekommender Volksinitiativen und Referenden? (Thesen 4.2a und 4.2b)

Die in diesem Abschnitt diskutierten Elemente berühren die eigentliche Kernfrage des Berichts. Wir gehen davon aus, dass die Einführung von E-Collecting Kosten senkt (vgl. Abschnitt 3). Die Frage ist nun, ob diese sinkenden Kosten auch zu mehr Sammelerfolg führen und dadurch mehr Volksinitiativen und Referenden zustandekommen.

Zuerst diskutieren wir dabei die Auswirkungen sinkender Kosten, die auf Seiten der Urheber:innen anfallen: Wie stark sind Kosten (im Sinne von höheren oder tieferen Hürden, aber auch im Sinne von finanziellen Ressourcen) überhaupt ausschlaggebend für den Sammelerfolg (Abschnitte 4.2.2.1 und 4.2.2.2)? Welche anderen Erfolgsfaktoren für das Zustandekommen gibt es, die unter Umständen von E-Collecting gar nicht beeinflusst werden (Abschnitt 4.2.2.3)? Haben bisherige Sammelmethode Vorteile, die sie für die Komitees trotz höherer Kosten attraktiver machen als E-Collecting (Abschnitt 4.2.2.4)? Und ganz allgemein: Macht die seit einigen Jahren voranschreitende «digitale Transformation der Demokratie» (Gilardi et al. 2020a) das Sammeln von Unterschriften bereits heute einfacher (Abschnitt 4.2.2.5)?

Darüber hinaus erörtern wir zwei Punkte, die vor allem in den Interviews vorgebracht wurden: Zum einen stellt sich die Frage, wie sich der potenzielle Verlust an Monitoringmöglichkeiten – die Herkunft digitaler Unterschriften kann von Komitees nicht mehr kontrolliert werden – auf die Nutzung von E-Collecting auswirkt (Abschnitt 4.2.2.6). Zum anderen gehen wir der Befürchtung nach, dass E-Collecting eine Zunahme von spontanen, so genannten

²³ Darüber hinaus scheint die Digitalisierung von Petitionen ungleiche Beteiligungsmuster (v.a. bezüglich Geschlecht und Bildung) noch zu verstärken (Lindner und Riehm 2011) und zu «Slackivism», also Faulpelz-Aktivismus (Morozov 2009), und dadurch eher zu abnehmendem politischem Engagement zu führen (Voss 2021: 14).

«Pop-up-Referenden» gegen unpopuläre Parlamentsbeschlüsse nach sich ziehen könnte (Abschnitt 4.2.2.7).

Schliesslich betrachten wir Kosten auch aus der Perspektive einer unterschiftswilligen Person. Es wird davon ausgegangen, dass E-Collecting mit einem Wegfall des Medienbruchs einhergeht und dadurch auch Unterschreibende Kosten einsparen können. Die Frage ist auch hier, inwieweit diese sinkenden Kosten zu mehr Unterschriften führen und damit den Sammelerfolg erhöhen (Abschnitt 4.2.2.8).

4.2.2.1 Hürden und Nutzung direktdemokratischer Instrumente

Stimmt es, dass direkte Demokratie dort stärker genutzt wird, wo die Kosten für die Lancierung von Volksbegehren und die Ergreifung von Referenden geringer sind (tiefe geforderte Zahl an Unterschriften, lange Sammelfristen)?

Um den Effekt von E-Collecting auf die Zahl zustandekommender Volksinitiativen und Referenden abzuschätzen, ziehen wir Analysen aus der vergleichenden Politikwissenschaft heran, die die Nutzung von Referenden und Volksinitiativen (gemessen an der Anzahl Abstimmungen) *in den Kantonen* mit Hilfe der unterschiedlichen Unterschriftenquoten und Sammelfristen zu erklären versuchen.

Auf kantonaler Ebene gibt es deutlich Unterschiede in den Anforderungen für das Zustandekommen von Referenden oder Initiativen (Trechsel 2000; Trechsel und Serdült 1999; Vatter et al. 2020). So schwanken sowohl die notwendige Zahl der Unterschriften wie auch die Fristen, die für die Sammlung gewährt werden. Würden für die Lancierung von Initiativen und das Ergreifen von Referenden hauptsächlich Kosten-Nutzen-Überlegungen eine Rolle spielen, so müsste eigentlich erwartet werden, dass in jenen Kantonen die direktdemokratischen Instrumente besonders häufig ergriffen werden, in denen die Hürden für deren Zustandekommen besonders niedrig sind.

Allerdings zeigen mehrere entsprechende Untersuchungen (Eder 2010; Moser 1985, 1987; Trechsel 2000; Trechsel und Serdült 1999; Vatter 1997, 2002), dass die Quoten die kantonal stark variierende Nutzung kaum erklären können. Mehr noch: In jenen Kantonen, in denen die Quoten verändert wurden, hatten diese Reformen praktisch keine Auswirkung auf die Nutzungshäufigkeit direktdemokratischer Instrumente (Trechsel 2000; Berechnungen von Bühlmann bei Gerny 2013).

Freilich lassen sich diese Befunde nicht eins zu eins auf die Einführung von E-Collecting auf Bundesebene übertragen. Dennoch deuten sie darauf hin, dass zumindest auf kantonaler Ebene andere Gründe die Nutzung der direkten Demokratie erklären als die Schwierigkeit

bzw. Einfachheit, die nötigen Unterschriften zu sammeln.²⁴ Sie deuten damit im Ergebnis in eine ähnliche Richtung wie unsere Interviews: Die Kosten der Unterschriftensammlung scheinen insgesamt eher eine begrenzte Rolle für die Nutzung direktdemokratischer Instrumente zu spielen. Bedeutsamer dürfte der politische Leidensdruck und die Heterogenität der Interessenlagen in einer Gesellschaft sein (vgl. auch Linder/Mueller 2017: 329–330).

4.2.2.2 Längere effektive Sammeldauer und weniger ungültige sowie verlorene Unterschriften

Weil E-Collecting eine automatisierte Bescheinigung der digitalen Unterschriften unmittelbar nach Abgabe einer Unterstützungsbekundung verspricht (siehe Abschnitt 1.2.2), kann die Sammeldauer besser genutzt werden. Gleich in dreierlei Hinsicht würde E-Collecting deshalb mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass mehr gültige Unterschriften gesammelt werden:

Erstens könnten die Urheber:innen dadurch effektiv bis zum letzten Tag der Sammelfrist Unterschriften sammeln, weil sie keine Zeit für die Bescheinigung der letzten Unterschriften bei den Gemeinden mehr einplanen müssten. Im Fall von Volksinitiativen, bei denen andert-halb Jahre (gegen 550 Tage) Sammelfrist zur Verfügung stehen, dürften diese paar Tage kaum ins Gewicht fallen, bei fakultativen Referenden mit der bloss 100-tägigen-Sammelfrist wären sie unter Umständen aber nicht zu vernachlässigen.

Zweitens entfiere der heute – gemäss Angaben einzelner Interviewpartner:innen – relativ häufige Ungültigkeitsgrund, dass Personen zwischen dem Zeitpunkt ihrer Unterschrift und der Bescheinigung umziehen und deshalb von der Gemeinde nicht mehr als Stimmberechtigte geführt werden. Damit wäre ein etwas höherer Anteil der gesammelten Unterschriften künftig auch gültig.

Drittens kommt es heute gemäss einigen Interviewpartner:innen vor, dass ausgefüllte Unterschriftenbogen nicht innert nützlicher Frist weitergereicht werden oder ganz verloren gehen – sei es bei den einzelnen Sammler:innen, den Komitees selbst, auf dem Postweg oder bei den bescheinigenden Gemeinden. Diese – zahlenmässig allerdings wohl geringfügigen – Verluste an Unterschriften würden bei einer automatisierten Bescheinigung digitaler Unterstützungsbekundungen ebenfalls entfallen.

Es kann erwartet werden, dass E-Collecting aufgrund dieser drei Faktoren bei allen Unterschriftensammlungen zu einer höheren erzielten Anzahl gültiger Unterschriften führen

²⁴ Bei Vatter (2002) ist es eine schwache Regierungskonkordanz, die zu intensiverer Nutzung führt; Trechsel (2000) hebt die Grösse eines Kantons als wichtige Erklärungsvariable hervor.

würde. Gestützt auf die Angaben der Interviewpartner:innen gehen wir davon aus, dass sich die Unterschriftenzahlen damit um einige Prozent steigern lassen dürften. Dies ist zwar nicht vernachlässigbar, aber die Fälle, in denen gerade dieser Effekt über Zustandekommen oder Scheitern entscheidet, dürften doch selten sein. Insgesamt dürften die Auswirkungen auf die Anzahl zustandekommender Vorlagen also positiv, aber gering sein.

4.2.2.3 Zentrale Erfolgsfaktoren des Zustandekommens

Beeinflusst E-Collecting die zentralen Erfolgsfaktoren des Zustandekommens?

Aus unserer explorativen Analyse zu zustandegewonnenen und gescheiterten Initiativen und Referenden, aber auch aus den Antworten in den Akteur:inneninterviews lassen sich drei besonders zentrale Faktoren für den Erfolg von Unterschriftensammlungen herauslesen: Organisationsstärke, Medienaufmerksamkeit und finanzielle Ressourcen.

Tabelle 1 zeigt die Bedeutung der Organisationsstärke und der Medienaufmerksamkeit: Volksinitiativen und Referenden kommen in der Regel eher zustande, wenn es sich bei den Komitees um organisationsstarke und erfahrene Akteur:innen bzw. Koalitionen handelt.²⁵ Diese Ergebnisse stimmen auch mit den Resultaten von Rochat et al. (2022: 37–38) überein, welche die Trägerschaften aller Volksinitiativen zwischen 1891 und 2019 analysiert haben. Zudem kommen Begehren, über die in den Medien zwischen Lancierung und Einreichung mehr berichtet wird, auch deutlich häufiger zustande. Begehren, die es bei ihrer Lancierung nur mit Kurzmeldungen in die Presse geschafft haben, sind hingegen häufiger unter den gescheiterten Unterschriftensammlungen vertreten. Vermutlich ist die mediale Beachtung aber auch von der Organisationsstärke der Akteur:innen abhängig: Organisationsstarke Akteur:innen haben weniger Mühe, für Medienaufmerksamkeit zu sorgen als schwach vernetzte Bürger:innenkomitees. Auch in den Interviews werden Organisationsstärke und Medienaufmerksamkeit als Erfolgsfaktoren genannt, es wird aber auch auf die Bedeutung finanzieller Ressourcen hingewiesen.

²⁵ Freilich gibt es auf der Seite der erfolgreichen Begehren auch Ausnahmen, die die Regel der Bedeutung von Organisationsstärke und Medienaufmerksamkeit hinterfragen. So erhielt etwa die von einem Bürger:innenkomitee lancierte «Trinkwasserinitiative» in der Sammelphase kaum Medienaufmerksamkeit und wurde erst nach einiger Zeit von Greenpeace und ProNatura, nicht aber von Parteien unterstützt. Diese Unterstützung fehlte auch bei der «Justizinitiative», die ebenfalls von einem kleinen Komitee gestemmt wurde. Auch das Referendum gegen das Geldspielgesetz wurde von Jungparteien ohne Unterstützung etablierter Organisationen erfolgreich eingereicht. Allerdings profitierte die Justizinitiative von den grossen finanziellen Mitteln ihres Urhebers Adrian Gasser (vgl. oben, Abschnitt 3) und das Referendum gegen das Geldspielgesetz wurde von ausländischen Glücksspielkonzernen finanziell stark unterstützt (vgl. Tages-Anzeiger vom 9.1.18).

Tabelle 1: Organisationsstärke, Koalition und Medienaufmerksamkeit bei den untersuchten Volksinitiativen (40) und fakultativen Referenden (21), 2012–2020

		Erfolg			
		Zustandegekommen		Gescheitert	
		Volksini- tiativen	Fakulta- tive Refe- renden	Volksini- tiativen	Fakulta- tive Refe- renden
Total		20	11	20	10
Organisationsstärke ^{a)}	Eher gering	1	0	9	4
	Eher mittel	7	2	11	5
	Eher hoch	12	9	0	1
	Mittlere Organisati- onsstärke	2.5	2.8	1.6	1.7
Koalition	Allein	6	2	17	9
	Mehrere Akteur:innen	14	9	3	1
Mittlere Medienauf- merksamkeit ^{b)}		7.5	17.3	2.5	10.5

a) grosser Verband oder Partei = organisationsstark; kleine Partei / kleiner Verband = mittel; loses Komitee, Verein ohne explizite parteiliche oder verbandliche Unterstützung = organisations schwach (Quelle: Zeitungsdokumentation APS, Amtliche Sammlung; vgl. Anhang 2)

b) Medienaufmerksamkeit: Anteil Medienartikel zur Vorlage im entsprechenden Themenbereich in Prozent (Quelle: APS-Zeitungsdokumentation)

Hinsichtlich Organisationsstärke wird in den Interviews die Bedeutung der innerorganisatorischen Strukturen hervorgehoben: Wer nicht über ein breites Potenzial an Freiwilligen verfügt, die auf der Strasse Unterschriften sammeln, braucht heute sehr viel Geld, um zum Ziel zu kommen. Hilfreich scheint dabei eine gute regionale bzw. dezentrale Organisation zu sein, also angeleitete und immer wieder zu motivierende Sammler:innen in möglichst vielen Regionen der Schweiz. Diese Punkte werden von der Mehrheit der Befragten genannt. Darüber hinaus erwähnen vor allem Vertreter:innen der Parteien, dass frühere Erfahrungen mit Unterschriftensammlungen vieles leichter machen.

Die Bedeutung der Zusammenarbeit mit anderen starken Organisationen wird von vier Akteur:innen als wichtiger Erfolgsfaktor erwähnt, wobei verschiedene Interviewpartner:innen auch auf Koordinationsschwierigkeiten hinwiesen, die mit heterogenen Sammelbündnissen einhergehen.

Die Medienaufmerksamkeit erwähnen bezeichnenderweise lediglich die drei interviewten Mitglieder von Bürger:innenkomitees sowie eine in der Beratung tätige Person als wichtig.²⁶

²⁶ Dass die Vertreter:innen der Parteien die Medien nicht von sich aus als wichtigen Faktor bezeichnen, könnte mit der oben ausgeführten These zu tun haben, dass diese Akteur:innen in den Medien bereits grosse Beachtung geniessen und die Lancierung eines Volksbegehrens oder das Ergreifen eines Referendums den Medien in diesen Fällen in aller Regel ohnehin mehr als eine Kurzmeldung wert ist. Eine der interviewten Personen eines Bürger:innenkomitees bedauerte derweil, dass die Medien nicht einmal mehr an Pressekonferenzen bei der Lancierung erscheinen würden.

Dabei weisen sie auf die Schwierigkeit hin, die Medienberichterstattung so zu framen, dass sie dem eigenen Anliegen zugutekommt.

Nicht zuletzt braucht es finanzielle Ressourcen, damit Unterschriftensammlungen erfolgreich sein können. «Geld» wird lediglich von einer interviewten Person *nicht* als zentraler Erfolgsfaktor genannt. Zwar wird in der Regel mit möglichst viel Freiwilligenarbeit versucht, die Sammelkosten gering zu halten, trotzdem dürften laut den Rückmeldungen für ein erfolgreiches Zustandekommen von Volksinitiativen wenigstens 150'000 Franken und für Referenden mindestens 70'000 Franken an Organisationskosten anfallen (vgl. dazu ausführlich Abschnitt 3). Andererseits sei es mit genügend Geld auch möglich, sich praktisch ohne Freiwilligenarbeit und ohne vorbestehende Organisation eine Initiative oder ein Referendum zu kaufen, meinten zwei interviewte Personen mit Verweis auf die «Justizinitiative».

Welche Auswirkungen hätte eine Einführung von E-Collecting auf diese drei zentralen Faktoren?

Kaum davon beeinflusst werden dürfte die Medienaufmerksamkeit. Weiterhin werden es starke Akteur:innen und/oder der Medienlogik entsprechende Anliegen leichter haben, von den Medien auch bei der Nutzung direktdemokratischer Instrumente begleitet zu werden, als Bürger:innenkomitees und medial schwerer verwertbare Themen.

Verändern dürfte sich hingegen die Bedeutung der Organisationsstärke. Wenn die Sammlung von Unterschriften durch E-Collecting vereinfacht wird und sich von der Strasse ins Internet verlagert, könnte einerseits die Bedeutung freiwilliger Sammler:innen eher abnehmen. Dies eröffnet organisationsschwächeren Akteur:innen, die nicht über zahlreiche Mitglieder verfügen, potenziell mehr Chancen (vgl. dazu auch Abschnitt 5). Weil eine Online-Sammlung potenziell zentralisierter organisiert werden kann, könnten allenfalls auch Koalitionen weniger wichtig werden. Auf der anderen Seite dürfte bei einem Wegfall von Strassensammlungen Direct Mailing und damit die Verfügbarkeit von (E-Mail)-Adressen an Bedeutung gewinnen – ein Element, über das organisationsstarke Akteur:innen eher verfügen dürften.

Dies weist auf die ambivalente Rolle finanzieller Ressourcen hin. Zwar sinken die Kosten für Unterschriftensammlungen bei einer Einführung von E-Collecting (vgl. Abschnitt 3), was die Chancen finanzschwacher Akteur:innen auf eine erfolgreiche Unterschriftensammlung verbessern dürfte und Möglichkeiten eröffnet, auch mit wenig Geld Chancen auf Sammelerfolg zu haben. Es ist aber davon auszugehen, dass Geld auch weiterhin sehr hilfreich sein wird, vor allem um erfolgreich auf ein Anliegen aufmerksam zu machen (z.B. mit Onlinewerbung). Auch finanzkräftige Akteur:innen dürften also von sinkenden Kosten durch E-Collecting profitieren, wenn sie die dadurch freigewordenen Ressourcen in einen vermehrten und geziel-

teren Einfluss auf potenzielle Unterzeichnungswillige investieren können (z.B. Direct-Mailing, Werbung, Medienpräsenz). Mit E-Collecting dürfte es auch billiger werden, sich eine Initiative oder ein Referendum «zu kaufen».

4.2.2.4 Sozialer Kontakt oder digitale Aufforderung – was verspricht mehr Aufmerksamkeit?

Die obenstehenden Überlegungen zu den Auswirkungen von E-Collecting auf die Erfolgsfaktoren gehen davon aus, dass Strassensammlungen und Postsendungen durch digitale Kontakte substituiert werden könnten, womit sich die Sammlung also sozusagen von der Strasse und vom Briefkasten ins Internet verschiebt. Wie plausibel ist diese Annahme überhaupt und welche Rolle spielt sie für die Frage nach dem Erfolg von Unterschriftensammlungen?

Heute bestehen grundsätzlich drei Möglichkeiten, um an Unterschriften zu kommen. (1) Mit der klassischen Strassensammlung werden dank sozialem Kontakt und Dialog Leute zu einer Unterschrift motiviert. (2) Mittels Postwurfsendungen (Beilagen von Zeitschriften oder Anschreiben) oder Direct-Mailings können Unterschriftenbogen gestreut werden. Dabei kann die Zielgruppe mehr oder weniger spezifisch sein (Mitglieder/Leser:innen oder im Extremfall jeder Haushalt). Angeschriebene füllen einen Bogen aus und retournieren ihn unterschrieben an das Komitee. (3) Unterschriftenbogen werden digital angeboten (z.B. auf Internetseiten oder via Social Media von Komitees oder unterstützenden Organisationen, auf der offiziellen Seite der Bundeskanzlei oder auf Sammelplattformen wie z.B. WeCollect). Hier muss der Bogen heruntergeladen, ausgedruckt, ausgefüllt, unterschrieben und per Post ans Komitee geschickt werden.

Bedeutung des sozialen Kontakts

Bei den von uns untersuchten nicht zustande gekommenen Volksinitiativen und Referenden, bei denen in den Medien über das Scheitern berichtet wurde, wird dieses oft auch mit erschwertem sozialem Kontakt begründet: Zum Beispiel habe Corona habe Messen und Märkte verunmöglicht²⁷ oder «mehrwöchig anhaltende Regenfälle» hätten die Unterschriftensammlung für das Referendum gegen das BÜPF²⁸ erschwert.

Aussagekräftiger und detaillierter sind die Rückmeldungen der von uns interviewten Praktiker:innen. Mehrere interviewte Personen relativierten die Vorteile von E-Collecting für ihre Organisation auch deshalb, weil die Strassensammlungen für sie von hohem Wert und gut eingespielt seien. Denn die Bedeutung der Strassensammlungen scheint über das reine Ziel

²⁷ Komitee gegen das Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose; Sammelbeginn 19.6.2020; vgl. auch Volksinitiative «Ja zu mehr Mitbestimmung der Bevölkerung bei der Kranken- und Unfallversicherung (Heidelberger 2023).

²⁸ Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs; Sammelbeginn 29.3.2016.

von möglichst vielen Unterschriften hinauszugehen. Insbesondere die Kampagnenverantwortlichen der Parteien hoben hervor, dass das Sammeln von Unterschriften eine ideale Gelegenheit sei, als Partei sichtbar zu werden, mit Bürger:innen Kontakt aufzunehmen,²⁹ mitzubekommen, wo der Schuh drückt und sich auch zu profilieren. Nicht selten würden neue Parteimitglieder mittels Unterschriftenaktionen gefunden. Darüber hinaus würden bereits bestehende Mitglieder mittels Sammelaktionen mobilisiert und für Parteiarbeit motiviert. Deren Engagement führe einerseits zu stärkerer Bindung an die Partei und könne andererseits auch als Test für eine mögliche Übernahme eines Amtes betrachtet werden. Der Kontakt auf der Strasse könne aber auch zur Einschätzung dienen, wie gut ein neues Thema ankomme und welche Argumente sich für eine allfällige Abstimmungskampagne eignen.³⁰

Insgesamt betrachten die Interviewpartner:innen Face-to-Face-Kontakte nach wie vor als wirksam, um an Unterschriften zu gelangen. Das Gegenüber könne auf der Strasse mit spezifischen Argumenten überzeugt werden. Informationen per Post, per Mail oder via Internet müssten hingegen trotz Bemühungen um zielgruppenspezifische Kommunikation (direct messaging) breiter und gleichzeitig doch möglichst einfach sein. Auf der Strasse könnten Argumente hingegen viel schneller situativ und individuell angepasst werden.³¹

Versand von Unterschriftenbogen

Der postalische bzw. digitale E-Mail-Versand von Unterschriftenbogen an Mitglieder scheint heute – so zeigen unsere Analysen der gescheiterten Referenden und Initiativen – kein Selbstläufer zu sein. Verschiedene Unterschriftensammlungen, die primär auf diesen Kanal setzten, sind in den letzten Jahren gescheitert.³²

Die interviewten Akteur:innen schätzen die Wirkung des Versands von Unterschriftenbogen unterschiedlich ein. Während eine befragte Person davon ausgeht, dass bis zu 50 Prozent aller benötigten Unterschriften auf Bogen getätigt werden, die vorher per Mail oder Post versandt wurden, gehen andere von wesentlich weniger Rücklauf aus. Via eigene Parteizeitung betrage dieser maximal 10 Prozent – so eine von uns interviewte Person, die eine Partei

²⁹ Eine interviewte Person gab an, dank Unterschriftensammlungen auch besseren Kontakt zu nicht stimmberechtigten Personen (v.a. Jungen) aufnehmen zu können.

³⁰ Zwei interviewte Personen gaben an, dass die Unterschriftensammlung die Essenz der direkten Demokratie darstelle, weil hier Argumente diskursiv ausgetauscht würden (vgl. dazu auch Ellis 2003).

³¹ Eine interviewte Person gab zu Protokoll, dass bei Sammlungen auf der Strasse wenige Worte reichen würden. 90% der Menschen, die man in ein Gespräch verwickeln könne, würden dann auch unterschreiben.

³² So gab etwa Willi Vollenweider von der Gruppe Giardino, die zusammen mit anderen Gruppierungen das Referendum gegen die Weiterentwicklung der Armee (Sammelbeginn 29.3.2016) ergriffen hatte, wenige Wochen vor Ablauf der Frist gegenüber den Medien an, dass man bisher nur per Post Unterschriften gesammelt und Unterschriftenbogen den Zeitschriften von Gewerbeverband und AUNS beigelegt habe (St. Galler Tagblatt vom 16.6.16, S. 5). Das Referendum scheiterte schliesslich mit 44'603 eingereichten Unterschriften. Auch beim Referendum gegen den Finanzausgleich (Sammelbeginn 30.6.15) reichte der Versand von 80'000 Unterschriftenbogen an alle Haushalte des Kantons Schwyz und die Beilage von Bogen im «Zürcher Boten» nicht aus: Insgesamt kamen laut Medien lediglich knapp 10'000 Unterschriften zurück.

vertritt. Eine weitere Person rechnete vor, dass beim Postversand per Parteimitgliederzeit-schrift gar lediglich 1 Prozent der Bogen ausgefüllt zurückgekommen seien.

Unterschriftenbogen von Internetseite herunterladen

Seit einigen Jahren werden Unterschriftenbogen auch per Internet zu verbreiten versucht. Diese können teilweise am Computer ausgefüllt, heruntergeladen, handschriftlich ergänzt und unterschrieben und dann per Post an die verantwortlichen Komitees zurückgeschickt werden. Dabei müssen Personen zuerst zu einem Besuch der entsprechenden Internetseite motiviert werden.

Auch hier haben die Interviewten unterschiedliche Erfahrungen gemacht. Wer diesen Punkt im Interview erwähnte, gab in der Regel an, dass der Rücklauf wesentlich kleiner gewesen sei als erwartet oder erhofft (maximal 8% auf eigener Webseite). Als vernachlässigbar wird zudem der Anteil retournierter Unterschriftenbogen bezeichnet, der via Webseite der Bundeskanzlei generiert wird.³³

Allerdings geben einige Interviewte zu Protokoll, dass sich hier – auch dank Plattformen wie WeCollect – Veränderungen feststellen liessen. Personen, die sich auf solchen Plattformen registrieren,³⁴ seien heute auf digitalem Wege einfacher zu einer Unterschrift zu bewegen als früher. Auch die Befragten, die Beratungsfirmen vertreten, versprechen sich von solchen Lösungen in Zukunft Unterstützungsbekundungen in höherer Zahl. Wenn es gelinge, Communities aufzubauen, deren Mitglieder sich bereit erklärten, auch künftige Begehren oder Referenden zu unterstützen und im Sinne eines Schneeballsystems selber für diese Anliegen zu werben und sie in ihre persönlichen Netzwerke zu tragen, könnten Referenden und Initiativen in der Tat einfacher zustandekommen.

Adressdaten als «neues Gold» für Komitees

Eine Frage, die sich für Versand und Internetverbreitung von Unterschriftsbogen stellt, und die auch einige der befragten Interviewpartner:innen umtrieb, ist jene nach der Verfügbarkeit von Adressdaten für Direct Mailing. Einigkeit herrschte nicht nur darüber, dass der Besitz von Mailadressen das «neue Gold der Parteien» werde, sondern auch darüber, dass grössere und etablierte politische Organisationen (Parteien, Verbände) mit gut organisierten Mitgliederstrukturen und E-Mail-Adresskarteien gegenüber anderen Akteur:innen im Vorteil seien. Wenn kleinere Gruppen, die nicht über starke Netzwerke verfügen, den Kanal des E-

³³ Zwei interviewte Personen würden sich wünschen, dass diese Möglichkeit auch vom Bund stärker beworben würde.

³⁴ Bei WeCollect besteht nicht nur die Möglichkeit, Unterschriftenbogen herunterzuladen, sondern auch für ein Anliegen Geld zu spenden oder sich für weitere Unterschriftensammlungen in einem Opt-In-Verfahren zu registrieren (Graf und Stern 2018).

Collecting nutzen möchten, müssten sie entweder organisationsstarke Partner:innen suchen, eigene Strukturen aufbauen – was bei Bürger:innenkomitees, die in der Regel nicht regelmässig Volksinitiativen lancieren oder Referenden ergreifen, einen grossen Initialaufwand bedeutet (vgl. dazu Abschnitt 5) – oder sich solche Adressdaten anderweitig beschaffen.

Vermutlich wird die Verfügung über elektronische Adressdaten bei Einführung von E-Collecting noch bedeutender werden, ist eine der Vorteile von E-Collecting doch, dass der Medienbruch wegfällt: Wer persönlich von einer nahestehenden Organisation angeschrieben wird, kann also seine Unterstützungsbekundung digital abgeben, ohne dass er:sie das elektronische Medium (Computer, Natel, etc.) wechseln muss.³⁵

In diesem Zusammenhang wurden bei den Interviews zwei Befürchtungen geäussert:

Erstens sei es für den politischen Diskurs nicht wünschenswert, dass es ausreiche, nur noch die eigene Anhänger:innenschaft zum Unterschreiben zu mobilisieren. Zwar dürfte es manchen organisationsstarken Akteur:innen heute schon relativ leicht fallen, namentlich bei Referenden vorwiegend auf die Mobilisierung der eigenen Mitglieder zu setzen (vgl. auch Schaub und Frick 2022: 52, 64); dieses Phänomen könnte aber häufiger werden, wenn sich die eigene Mitgliederbasis durch E-Collecting noch effizienter ausschöpfen liesse.

Zweitens könnten Beratungsfirmen zunehmend als Broker auftreten und Adressen von unterschriftswilligen Personen verkaufen. Allerdings führte eine interviewte Person aus, dass die individuelle kostenfreie Zurverfügungstellung von Mailadressen auch für künftige Anliegen (z.B. via Opt-in auf WeCollect) dem demokratischen Diskurs dann dienlich sein könnte, wenn diese Personen ihrerseits die Anliegen in ihrem Umfeld digital weiterverbreiten.

Insgesamt legen die Ausführungen nahe, dass die Einführung von E-Collecting nicht zu einem vollständigen Verzicht auf Strassensammlungen führen wird. Insbesondere etablierte und organisationsstarke Akteur:innen werden E-Collecting wohl einfach als zusätzlichen Kanal nutzen.

Für organisationsschwächere Akteur:innen dürfte die Nutzung des zusätzlichen digitalen Kanals hingegen von grösserem Nutzen sein, insbesondere im Falle des Szenario 1 (sämtliche Unterschriften können digital gesammelt werden). Weil diese Akteur:innen potentiell auf-

³⁵ Einige interviewte Personen gaben zu Protokoll, dass der elektronische Versand von Unterschriftenbogen oder die Möglichkeit, diese herunterzuladen, auch deshalb einen vergleichsweise geringen Rücklauf zeitigten, weil viele Menschen über keinen Drucker verfügten. Mit E-Collecting wäre das Ausdrucken eines Unterschriftenbogens nicht mehr nötig.

grund fehlender oder wenig ausgebauter Mitgliedstrukturen aber kaum über Adressen verfügen,³⁶ mit denen unterschriftswillige Bürger:innen direkt angeschrieben werden können, sind sie darauf angewiesen, dass eine eher unpersönliche Mobilisierung von Unterstützungsbekundungen mittels (Online-)Werbung oder Social Media-Posts gelingt.

Diese Art von Werbung und Mobilisierung wird freilich heute schon betrieben. Es stellen sich deshalb zwei Fragen, auf die wir nachfolgend näher eingehen. Erstens steht zur Diskussion, ob zunehmende Digitalisierung (z.B. stärkere Nutzung von Internet und Social Media in der Politik, Bedeutung von Online-Werbung) bereits heute, also vor Einführung von E-Collecting, zu einem höheren Sammelerfolg beiträgt (vgl. nachfolgend). Und zweitens stellt sich die Frage, ob die vor allem dank Wegfallen des Medienbruchs sinkenden Kosten genügend Anreiz bieten, damit ein:e interessierte:r Stimmberechtigte:r von E-Mail-Aufforderungen, Online-Werbung oder Posts via soziale Medien zu einer digitalen Unterschrift bewegt wird (vgl. Abschnitt 4.2.2.7).

4.2.2.5 Einfachere Sammelerfolge dank Digitalisierung der Demokratie?

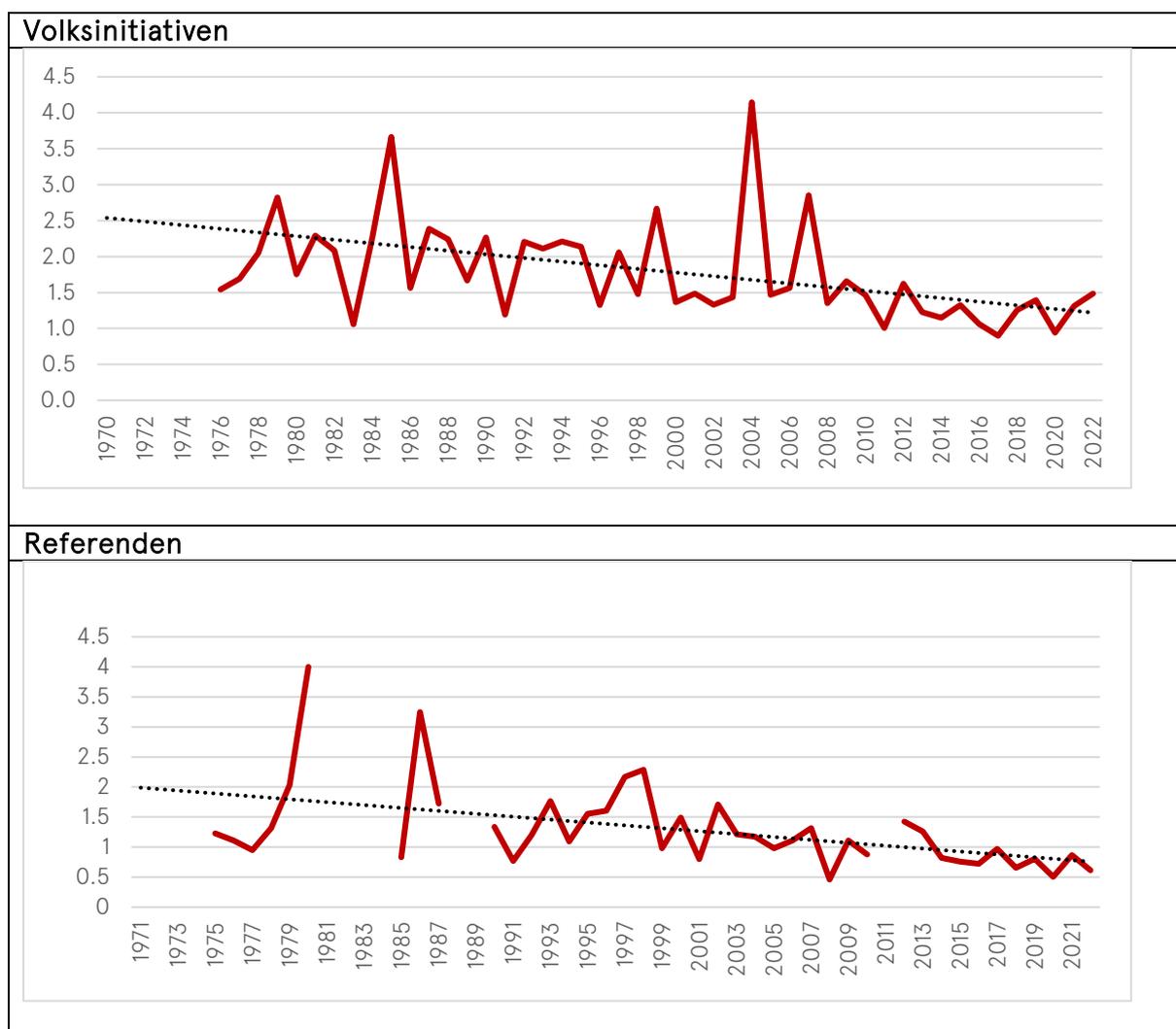
Wie stark führt die «digitale Transformation der Demokratie» (Gilardi et al. 2020a) heute bereits dazu, dass Unterstützungsbekundungen seltener analog und häufiger digital abgegeben werden?

Es kann argumentiert werden, dass der in den letzten Jahren zunehmende Gebrauch von E-Mailings, sozialen Medien und internetbasierter Informationsverbreitung im Prinzip auch die Sammlung von Unterschriften beeinflusst haben müsste, weil er die Kommunikation zwischen Komitees und Stimmberechtigten vereinfacht oder verbilligt hat. In der Tat zeigen die Ausführungen in den Interviews oben, dass Downloads und Mailversand wichtiger zu werden scheinen.

Unsere Makroanalysen sprechen aber eher nicht für einen grossen bisherigen Einfluss: Zwar zeigt eine Analyse der Unterschriftenverteilung nach Kantonen, dass es zunehmend besser gelingt, relativ gleichmässig in allen Kantonen Unterstützung in Form von Unterschriften zu mobilisieren (Abbildung 1). Dies könnte durchaus auch mit der zunehmend internetbasierten bzw. per E-Mail-Versand aktivierten Bewerbung der Volksbegehren und Referenden zu tun haben (Bieri et al. 2021: 104), weil eine physische Präsenz damit weniger wichtig wird.

³⁶ Hier werden wohl Plattformen wie WeCollect, welche solche Adressen gratis zur Verfügung stellen, eine grosse Bedeutung erhalten.

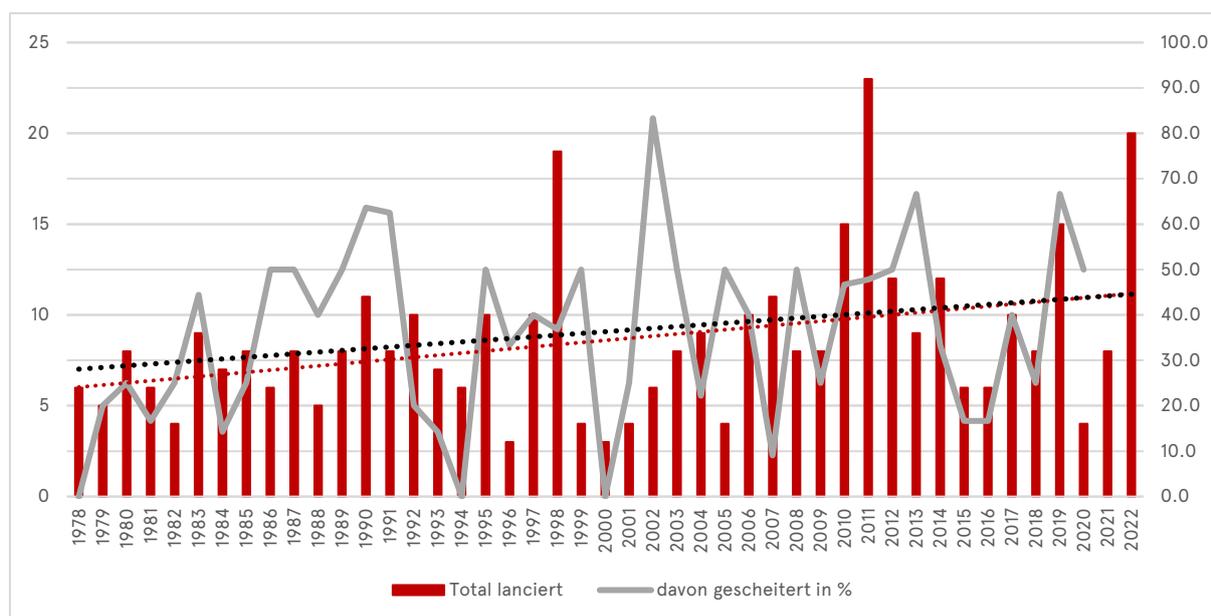
Abbildung 1: Zunehmende Gleichverteilung der Unterschriftenherkunft zwischen den Kantonen (seit 1970)



Abgetragen ist die mittlere Standardabweichung der 26 (bzw. 25) prozentualen Anteile der gesammelten Unterschriften pro kantonalen Stimmberechtigten pro Jahr. Je geringer der Wert ist, desto eher stammen aus allen Kantonen gleich viele Unterschriften pro stimmberechtigte Person; kämen aus jedem Kanton für ein Referendum / ein Initiativbegehren genau gleich viele Unterschriften pro Stimmberechtigte zusammen, ergäbe sich eine Standardabweichung von 0. Quelle: Eigene Berechnungen anhand von Daten der Bundeskanzlei.

Dennoch nimmt der Anteil gescheiterter Volksinitiativen über die Zeit nicht ab, sondern bleibt zwischen 1978 und 2022 leicht zunehmend bei etwa einem Drittel (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Lancierte Volksinitiativen und Anteil gescheiterte pro Jahr (1978–2022)



Lesebeispiel: 1978 wurden sechs Volksinitiativen lanciert (roter Balken, linke Skalenachse); davon scheiterte keine (0%; graue Linie, rechte Skalenachse); 2021 und 2022: noch im Sammelstadium. Rote Trendlinie: zunehmende Zahl lancierter Volksinitiativen; schwarze Trendlinie: zunehmender Anteil gescheiterter Volksinitiativen.

Im Schnitt scheiterten zwischen 1978 und 2022 35.9 Prozent aller lancierten Initiativen, wobei dieser Anteil von Jahr zu Jahr stark schwankt: In den Jahren 1978, 1994, und 2000 kamen alle lancierten Initiativen zustande, während von den sechs im Jahr 2002 lancierten nur gerade ein Volksbegehren das Quorum schaffte. Die Zahlen zeigen, dass zwar über die Zeit – freilich mit grossen jährlichen Schwankungen – eher mehr Initiativen lanciert wurden (vgl. rote Trendlinie lancierte Initiativen in Abbildung 2), das Sammeln der Unterschriften aber trotz (oder wegen) der heutigen Nutzung von digitalen Bewerbungs- und Verbreitungskanälen insgesamt über die Zeit nicht einfacher, im Trend gar eher schwieriger geworden ist.

In der Literatur findet sich eine Analyse zur selben Frage bei Braun Binder (2014), die davon ausgeht, dass die «Nutzung des Internets als unterstützendes Medium für Initiativkomitees» die Sammlung von Unterschriften in den letzten Jahrzehnten eigentlich hätte vereinfachen müssen.³⁷ Dies müsste sich – neben einer steigenden Zahl von Initiativen – daran zeigen, wie «komfortabel» (innerhalb von 12 Monaten und/oder mehr als 150'000 Unterschriften) oder «knapp» (Sammelfrist von mehr als 17 Monate und weniger als 110'000 Unterschriften) Volksinitiativen zustandekommen. Entgegen der Erwartung der Autorin nahm die Zahl «komfortabel» zustandegemessener Volksbegehren seit 1980 aber deutlich ab, während die Zahl

³⁷ Bereits bei der Erhöhung der Unterschriftenquoten im Nachgang der Einführung des Frauenstimm- und -wahlrechts wurde in den Ratsdebatten argumentiert, dass die «verbesserten Transport- und Kommunikationsmöglichkeiten» die Unterschriftensammlung zunehmend vereinfachten und auch deshalb eine Erhöhung des Quorums angezeigt sei (Amtl. Bull. NR, 1976, S. 1671 ff.).

«knapp» zustandegekommener Initiativen leicht zunahm. Neue Daten bei Schaub und Frick (2022: 46 ff.) bestätigen diese Tendenzen. Auch wenn diese Zahlen keine kausalen Aussagen zulassen, so deuten sie doch nicht darauf hin, dass die zunehmende Nutzung sozialer Medien und digitaler Mobilisierungs- und Werbemöglichkeiten die Unterschriftensammlung erleichtert hätte.

Beide Befunde legen nahe, dass es trotz zunehmender Nutzung sozialer Medien und Internetwerbung in der Politik (Balsiger 2011; Bieri et al. 2021; Moreira et al. 2010) nicht einfacher geworden ist, erfolgreich Unterschriften zu sammeln. In den letzten Jahren gab es nur wenige Beispiele, bei denen ein Grossteil an Unterschriften dank sozialen Medien gesammelt wurden. Diesbezüglich erstmals für Aufsehen hatte das fakultative Referendum gegen den biometrischen Pass (2009) gesorgt, bei dem vom «ersten Internet-Referendum der Schweiz» die Rede war, weil erstmals Unterschriftenbogen von einer Abstimmungsseite heruntergeladen werden konnten (Hirter 2017).³⁸ Auch das erfolgreich zustande gekommene Referendum gegen die «Sozialdetektive» (Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG); Sammelbeginn 27.3.2018) wurde zuerst von drei Privatpersonen via soziale Medien lanciert und brachte via WeCollect und später auch unterstützt von verschiedenen Parteien und Verbänden rasch die notwendigen Unterschriften zustande (Graf und Stern 2018).

Bei zwei der zehn von uns untersuchten nicht zustande gekommenen Referenden war in den Medien explizit die Erwartung geäussert worden, dass die Sammlung mit Hilfe elektronischer Medien einfacher gelingen würde: Beim Referendum gegen die Stiefkindadoption (Sammelbeginn am 28.6.2016) bezeichnete Lukas Golder (gfs.bern) die Hürde von 50'000 Unterschriften für die federführende EDU, die auf «ein motiviertes Milieu [zählen] und gut mobilisieren» könne, als «tief [;] vor allem heute, wo man die potenzielle Zielgruppe mit elektronischen Medien direkt ansprechen kann» (Tages-Anzeiger vom 1. Juni 2016; S. 5). Auch beim Referendum gegen das Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF, Sammelbeginn, am 29.3.2016) war erwartet worden, dass die Jungparteien von links bis rechts zusammen mit dem IT-Branchenverband, der Operation Libero und

³⁸ Die seit 2016 aktive Plattform WeCollect systematisierte dieses Vorgehen und hat laut eigenen Angaben für 75 Initiativen und Referenden (davon ca. $\frac{3}{4}$ auf nationaler Ebene) rund 750'000 Unterschriften gesammelt (vgl. <https://wecollect.ch>; abgerufen am 29.12.2022). Schätzungen gehen davon aus, dass bei bestimmten Vorlagen 10 bis 40% der Unterschriften von WeCollect stammen (Angaben aus qualitativen Interviews). 22 der von uns untersuchten Vorlagen finden sich im Archiv von WeCollect, 18 davon kamen zustande. Laut den Angaben auf der Plattform erhielten die 18 Volksinitiativen im Schnitt 13'860 Unterschriften via Plattform und die 4 Referenden im Schnitt 7'207 Unterschriften.

dem Chaos Computer Club dank digitalen Medien die Unterschriftenhürde leicht überspringen würden. Beide Komitees scheiterten allerdings.³⁹

Dass die Digitalisierung bisher keinen deutlichen Effekt auf die Unterschriftensammlungen hatte, dürfte auch daran liegen, dass die Digitalisierung der Demokratie in der Schweiz generell noch in den Kinderschuhen steckt, wobei es durchaus vorstellbar ist, dass sich dies mittel- oder langfristig ändern wird (Bieri et al. 2021; Gilardi et al. 2020a; Graf und Stern 2018). In diesem Fall könnte sich allenfalls auch der Effekt auf die Unterschriftensammlung verstärken. Inwieweit eine Einführung von E-Collecting selbst zur Treiberin einer solchen Veränderung werden könnte, ist indessen sehr schwierig vorherzusagen.⁴⁰

4.2.2.6 Verlust an Monitoringmöglichkeiten für die Komitees

In diesem Abschnitt soll zudem ein weiteres Element diskutiert werden, das sich bei den Interviews als wichtig erwiesen hat. Um nachvollziehen zu können, wie und ob die von den Urheber:innen von Volksbegehren und Referenden vorgesehene Organisation der Sammlung überhaupt funktioniert und woher die einzelnen Unterschriften stammen, brauchen die Komitees und Organisationen Informationen. Heute kann aufgrund der eingehenden Unterschriftenbogen nachvollzogen werden, mit welchen Kampagnenmitteln, wo und von wem Unterschriften gesammelt wurden. Diese Information geht unter Umständen mit E-Collecting verloren, wenn die Unterschriften auf einer Behördenplattform abgegeben und von dort direkt bescheinigt werden, ohne noch einen Umweg über die Komitees zu machen, und wenn die Behörden den Komitees keine Daten dazu liefern, auf welchem Weg die Unterzeichnenden auf die Behördenplattform gelangt sind (siehe Abschnitt 1.2.2). Dies spart zwar Kosten, könnte aber negative Auswirkungen auf die Organisationsmassnahmen und Sammelstrategien von Komitees haben.

In der Tat zeigen die Rückmeldungen aus den Interviews, dass heute eine Mehrheit der Komitees aus den gesammelten Unterschriftenbogen Informationen darüber gewinnt, an wel-

³⁹ Ein anderes Beispiel findet sich bei Ammann und Schnell (2019: 23). Nachdem ein Studierender via Facebook innert kürzester Zeit über 100'000 Likes für sein Anliegen erhalten hatte, die Höchstgeschwindigkeit auf Autobahnen auf 140 km/h zu erhöhen, lancierte er eine Volksinitiative, die allerdings die notwendige Unterschriftenzahl deutlich verpasste.

⁴⁰ In den Medien beklagen sich aktuell einige Komitees darüber, dass das Sammeln von Unterschriften nicht nur schwieriger geworden sei, sondern man auch mit zunehmenden Ungültigkeitsquoten zu kämpfen habe (vgl. SRF vom 17. Januar 2023). Einige Komitees scheinen nicht mehr mit einer Marge von zusätzlichen 10 Prozent an Unterschriften, sondern gar 20 bis 30 Prozent zu rechnen. Gründe für dieses neue Phänomen könnten sein, dass die herkömmliche Strassensammlung durch intrinsisch motivierte Sammelnde eines Komitees immer mehr durch bezahlte Sammler:innen ersetzt wird, die unter Umständen weniger darauf schauen, ob eine Unterschrift auch wirklich gültig ist, oder aber durch internetbasierte Sammlungen (also dem Download von Unterschriftenbogen), die ebenfalls fehleranfälliger sein dürften bzw. dazu führen, dass doppelt unterschrieben wird. Mit E-Collecting (und einer entsprechend automatisierten Beglaubigung) dürften diese Schwierigkeiten eher abnehmen.

chen geographischen Orten und mit welchen Kampagnenmitteln (z.B. Social-Media-Kampagnen, Medienberichterstattung oder Postversände) es sich am meisten lohnt, die Sammlung zu intensivieren oder – im Falle von Allianzpartnerschaften oder Mitgliederstrukturen – welche Partner:innen oder Sektionen und Mandatsträger:innen ihre Quoten erfüllen und welche weiter motiviert und vom Trittbrettfahren abgehalten werden müssen. Ein gutes Monitoring sei zwar aufwändig, zahle sich aber längstens aus, weil es den Urheber:innen erst eine gezielte Planung und Steuerung der Sammelaktivitäten und damit letztlich einen effizienten Ressourceneinsatz erlaube.

Die interviewten Personen, die Beratungsunternehmen angehören, bezeichnen das Monitoring gar als «absolut zentral», da ein «Blindflug» nicht nur die Logistik verunmöglichen, sondern die Sammlung auch stark verteuern würde. Würde mit E-Collecting die Möglichkeit solcher Auswertungen wegfallen, weil Informationen zur Quelle der digitalen Unterschriften durch die zentralisierte Zählung nicht mehr an die Komitees gelangen, beurteilen dies vier Interviewte sogar als derart grossen Nachteil, dass die Vorteile von E-Collecting damit obsolet würden. Unter Umständen dürften also Akteur:innen, die auf dieses Monitoring setzen, gar eher auf E-Collecting verzichten oder diesen neuen Kanal lediglich sporadisch nutzen.

4.2.2.7 Vermehrt spontane Referenden gegen unpopuläre Parlamentsbeschlüsse?

Erwartet wird von einigen von uns interviewten Akteur:innen, dass sich nach einer Einführung von E-Collecting häufiger Einzelpersonen oder kleine Bürger:innengruppen ermuntert fühlen würden, ein Referendum zu ergreifen oder eine Initiative zu lancieren, weil sie sich dadurch bessere Chancen auf ein Zustandekommen ausrechneten. Wie wir gleich zu zeigen versuchen, scheint ein solcher Effekt besonders bei Referenden ein Stück weit plausibel, und könnten sich auch die Chancen für ein Zustandekommen solcher spontaner Referenden etwas verbessern – allerdings vermutlich in begrenztem Umfang.

Drei der zwölf interviewten Personen argumentieren, dass Unterschriftensammlungen für Referenden generell stärker von E-Collecting profitieren würden als jene für Initiativen. Unterschriftensammlungen seien bei Referenden schon heute einfacher, weil die kurze Frist dazu führe, dass die Sammelnden von Beginn weg leichter zu motivieren seien. Weil E-Collecting eine raschere Sammlung verspreche – abhängig auch hier von Netzwerken und Adressdaten –, würde es bei Referenden wohl grössere Bedeutung entfalten als bei Volksinitiativen. Neben der Frist wurde auch das Argument der «Empörung» bemüht. Bei Referenden brauche es oft weniger Aufklärung für Unterschriften, da viele Menschen bereits aufgrund eines in den Medien bekanntgemachten Parlamentsbeschlusses «verärgert seien» und deshalb sehr bereitwillig ihre Unterstützung für ein Referendum bekunden würden.

Eine Person sprach in diesem Zusammenhang von «Pop-Up-Referenden», die aufgrund solcher Unzufriedenheit mit Parlamentsbeschlüssen dank E-Collecting häufiger zustandekommen könnten. Gemeint sind damit Referenden, bei denen sich zu einer spezifischen Frage ohne grössere vorbestehende Strukturen eine lose Koalition aus der Zivilgesellschaft heraus bildet, die sich nach der entsprechenden Abstimmung in der Regel wieder auflöst. Ein Beispiel aus der Vergangenheit ist das Referendum gegen die «Versicherungsspione»⁴¹, das von einer losen Allianz von Einzelpersonen ins Leben gerufen wurde, bevor im weiteren Verlauf der Sammelphase auch organisierte Akteur:innen dazukamen. Wären Unterstützungsbekundungen für Referenden digital möglich, würde solche relativ spontane Unzufriedenheit wohl rascher organisierbar und «Pop-up-Referenden» möglicherweise etwas häufiger. Je etablierter die Nutzung von E-Collecting in der breiten Bevölkerung mit der Zeit wird, desto einfacher dürfte dies fallen – natürlich auch abhängig davon, ob alle (Szenario 1) oder nur ein Teil der Unterschriften digital abgegeben werden dürfen (Szenario 2).

Unsere Analysen zu den Faktoren des Zustandekommens von Volksinitiativen und Referenden zeigen, dass die Medienaufmerksamkeit bei Referenden – egal ob gescheitert oder erfolgreich zustandegekommen – höher ist als bei Initiativen. Vor allem umstrittene Parlamentsgeschäfte werden in der Regel medial stärker begleitet. Dies dürfte «Pop-Up-Referenden» zugutekommen.

Auch wenn eine gewisse Zunahme solcher spontan organisierten, aufgrund von Unzufriedenheit in der Zivilgesellschaft zustandekommenden «Pop-Up-Referenden» aus den genannten Gründen plausibel scheint, gehen wir davon aus, dass diese Zunahme nicht sehr stark sein wird. Drei Überlegungen sind dafür ausschlaggebend:

Aufgrund der kurzen Sammelfrist ist für ein erfolgreiches Zustandekommen eines fakultativen Referendums heute in der Regel eine Planung bereits während des parlamentarischen Entscheidungsprozesses nötig, wie mehrere von uns interviewte Akteur:innen betonen. Auch wenn Unterschriften mit E-Collecting potenziell rascher gesammelt werden können, dürfte dies eine Herausforderung bleiben. Für spontane Zusammenschlüsse, die ein «Pop-Up-Referendum» ergreifen, dürfte eine solche frühzeitige Planung, bevor der definitive Parlamentsbeschluss überhaupt feststeht, oft schwer zu erreichen sein.

Wie oben ausgeführt (vgl. Abschnitt 4.2.2.4), hängt der Erfolg von E-Collecting auch davon ab, wie gut – und im Falle eines Referendums wie rasch – aufgrund ihrer Unzufriedenheit mit einer Parlamentsentscheidung unterschriftsbereite Bürger:innen mobilisiert werden können. Zumindest kurz- bis mittelfristig, also bis E-Collecting breit genutzt wird, dürfte dies

⁴¹ Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (Gesetzliche Grundlage für die Überwachung von Versicherten); Sammelbeginn 27.3.2018.

eher jenen Komitees gelingen, die über die notwendigen Strukturen, Adressen oder finanziellen Ressourcen verfügen – auch dies spricht nicht für eine starke Zunahme zustandekommender «Pop-up-Referenden» von solchen spontan entstehenden Gruppierungen.

Schliesslich müsste es theoretisch bereits heute (ohne E-Collecting) möglich sein, die eigene Unzufriedenheit rasch in eine Unterschrift umzuwandeln, sind doch Unterschriftenbogen über eine Onlinesuche in aller Regel einfach aufzufinden und können seit Anfang 2000 gar direkt bei der Bundeskanzlei heruntergeladen werden (vgl. dazu auch Braun-Binder 2014: 18).⁴² Dass die Bewirtschaftung gesellschaftlicher Unzufriedenheit bisher nicht öfter gelingt,⁴³ ist deshalb ein Indiz dafür, dass dies auch mit E-Collecting eine Herausforderung bleiben würde, die wohl nur in besonderen Konstellationen zu meistern wäre.

4.2.2.8 Höhere individuelle Unterzeichnungsbereitschaft bei geringeren Kosten dank Medienbruchfreiheit?

Die Einführung von E-Collecting wird nicht nur mit einer Verringerung der Kosten für die Urheber:innen von Referenden und Volksinitiativen gleichgesetzt, sondern es wird auch erwartet, dass der wegfallende Medienbruch die Kosten für die einzelnen Stimmberechtigten senkt, die ihre Unterstützungsbekundung abgeben möchten. Im Prinzip können organisationsschwache Akteur:innen ohne Mitgliederstrukturen vor allem dann Profit aus einer Einführung von E-Collecting ziehen, wenn es ihnen gelingt, unterschriftsbereite Bürger:innen in einem höheren Mass als heute zu einer Unterschrift zu motivieren. Die Hoffnung, dass dies mit der Einführung von E-Collecting der Fall sein könnte, wird damit begründet, dass der Medienbruch wegfällt, die Kosten für eine Unterschrift also sinken: Es müssen keine Bogen mehr heruntergeladen, ausgedruckt, unterschrieben und zurückgesandt werden, sondern das Login per E-ID und ein Klick reichen, um zu unterschreiben. Aus einer ökonomischen Perspektive (Downs 1968) müssten solche sinkenden Kosten eigentlich zu einer grösseren Partizipationswahrscheinlichkeit führen.

Um die Plausibilität einer solchen Entwicklung zu diskutieren, präsentieren wir hier politikwissenschaftliche Studien, welche die Auswirkungen des Abbaus von Beteiligungshürden auf die individuelle Partizipationsbereitschaft in anderen Kontexten untersucht haben: bei der

⁴² In seiner Antwort auf die Motion Jacqueline Fehr (Mo. 08.3908) weist der Bundesrat darauf hin, dass diese Möglichkeit zwar bestehe, «die Nutzung dieses Angebotes (...) sich bisher in engsten Grenzen» halte. Dies dürfte sich auch in den letzten rund 15 Jahren kaum merklich verändert haben.

⁴³ Als beredtes Beispiel kann hier das gescheiterte Referendum gegen die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative angeführt werden: Mehrere Komitees von einzelnen Bürger:innen bildeten sich, die mediale Aufmerksamkeit für die Vorlage und auch für die Referendumsbemühungen war sehr gross und zumindest in der SVP-Basis dürfte auch erhebliche Unzufriedenheit mit dem Parlamentsbeschluss vorhanden gewesen sein. Auch einige unserer Interviewpartner:innen erwähnten, dass dies eigentlich ideale Bedingungen für ein Bürger:innen-Referendum gewesen wären. Dennoch kam dieses Referendum, das eben von keiner etablierten Organisation unterstützt wurde, nicht zustande.

Einführung der brieflichen Stimmabgabe und von E-Voting (zu den praktisch nicht vorhandenen Auswirkungen auf die Beteiligung bei E-Petitionen vgl. oben).

Lüchinger et al. (2007) stützen sich auf Daten zur kantonal unterschiedlichen Einführung der brieflichen Stimmabgabe. Sie kommen zum Schluss, dass diese Vereinfachung der Partizipation die Beteiligungsrate in der Schweiz effektiv um rund 4 Prozentpunkte erhöht habe. Auch Schelker und Schneiter (2017) konnten zeigen, dass geringere individuelle Kosten die Partizipation fördern können: In jenen Gemeinden des Kantons Bern, in denen die Stimm- und Wahlcouverts für die Rücksendung vorfrankiert sind, liegt die Stimmbeteiligung rund 2 Prozentpunkte höher als in den Gemeinden, in denen das Porto von den Stimmbürger:innen selbst bezahlt werden muss. Würden alle Gemeinden die Frankatur übernehmen, könnte die Beteiligung – so schätzen die Autoren – um rund 4 Prozent erhöht werden.

Ähnlich wie Lüchinger et al. (2007) findet auch Funk (2010) in ihrer Analyse von Gemeindedaten heraus, dass die Einführung der Briefwahl einen insgesamt positiven Effekt auf die Stimm- und Wahlbeteiligung hatte. Allerdings gilt dies nur für grössere Gemeinden, während bei kleinen Gemeinden die Einführung der Briefwahl sogar einen negativen Effekt auf die Beteiligungshöhe hatte. Die Autorin erklärt dies damit, dass nebst Kosten auch soziale Anreize eine wichtige Rolle spielen, ob jemand partizipiert oder nicht: Mit dem Gang zur Urne könne man öffentlich zeigen, dass man seinen Pflichten als gute:r Bürger:in nachkomme. Mit der Möglichkeit, brieflich zu wählen, sei dies weniger der Fall. Bei Personen, die die Idee der «Bürgerpflicht (good citizen)» hochhalten, werde politische Beteiligung dadurch sogar weniger attraktiv (ähnlich auch Solomon 2009).

Studien zu den Auswirkungen des E-Voting-Testbetriebs in der Schweiz wiederum zeigen, dass sich die Erwartung einer höheren Stimmbeteiligung dank möglicher Partizipation per Internet bisher nicht erfüllt hat (Germann und Serdült, 2017; Petitpas et al. 2021). Sciarini et al. (2016) erklären dies damit, dass E-Voting lediglich ein zusätzlicher Kanal sei; ob man sich an Abstimmungen beteilige oder nicht, hänge vielmehr von der Vorlage ab und nicht von den Beteiligungsmöglichkeiten (vgl. auch Linder 2022: 72 ff.). Gerlach und Gasser (2009: 10) kommen in einer Meta-Analyse verschiedener Studien zu E-Voting unter anderem zum Schluss, dass sich E-Voting – ähnlich wie die Briefwahl, die heute von mehr als 90 Prozent der Stimmdenden genutzt wird – wohl längerfristig einspielen müsse, bis es einen Effekt auf die Partizipation zeige. Sie sprechen von einer «perfectly typical Swiss attitude for many individuals to take a wait-and-see approach rather than immediately jump on the bandwagon».

Was kann auf der Basis dieser Studien für den Fall einer Einführung von E-Collecting erwartet werden? Zunächst ist einzuschränken, dass die erwähnten Studien mit dem Abstimmen ein Partizipationsinstrument zum Gegenstand hatten, das sich vom Unterschreiben deutlich

unterscheidet; inwieweit ihre Ergebnisse auf E-Collecting übertragbar sind, ist deshalb nicht klar. Sie lassen aber eher vermuten, dass mittel- und längerfristig – wenn der Umgang mit digitalen Instrumenten und die Nutzung der E-ID alltäglicher werden wird – die Senkung von Partizipationskosten zu einer geringfügigen Erhöhung der politischen Partizipation durch die einzelnen Stimmberechtigten führen dürfte. Mit Information, Login und digitaler Unterschrift wird für sie auch weiterhin ein – wenn auch reduzierter – Aufwand bestehen. Ob jemand diesen auf sich nimmt, dürfte auch mit E-Collecting primär davon abhängen, ob man das dahinterstehende Anliegen teilt und eine gewisse persönliche oder moralische Betroffenheit verspürt.

Interessant sind hier auch die Rückmeldungen aus unseren Interviews, bei denen sich einige Interviewte skeptisch zeigen, ob E-Collecting für die Stimmberechtigten wirklich eine Kostenersparnis bedeute: Eine Unterschrift auf der Strasse nehme aus Sicht der Unterschreibenden nur wenige Sekunden in Anspruch⁴⁴, während der Gebrauch der E-ID zumindest zu Beginn wohl aufwändiger sei und den zur Unterstützung aufgeforderten Personen zuerst erklärt werden müsse. Es sei nicht sicher, ob Personen, die von einem Anliegen nicht sehr stark überzeugt seien, diesen im Vergleich zu einer Unterschrift bei Strassensammlungen wohl sogar grösseren Zeitaufwand auf sich nehmen würden.

4.3 Zwischenfazit: Kaum starker Anstieg der Anzahl lancierter und zustandekommender Initiativen und Referenden aufgrund von E-Collecting

4.3.1 Lancierung: Keine starke Zunahme zu erwarten

Die Einführung von E-Collecting hat zwar eine kostensenkende Wirkung und erhöht damit potenziell den Anreiz, Initiativen zu lancieren oder Referenden zu ergreifen. Basierend auf unseren Erörterungen gehen wir aber nicht davon aus, dass die Zahl an lancierten Volksbegehren oder ergriffenen Referenden aufgrund von E-Collecting kurz- und mittelfristig stark zunehmen wird. Massgebend dafür sind drei Gründe:

Erstens scheinen bei vielen Bürger:innenkomitees Kostenüberlegungen schon heute nicht die entscheidende Rolle zu spielen für die Lancierung eines Volksbegehrens. Es geht vor allem im Fall der Initiative vielmehr darum, ein für diese Komitees wichtiges Thema, das vom

⁴⁴ Einige Gesprächspartner:innen gab an, dass die meisten Personen, die bei einer Strassensammlung zum Stehenbleiben bewegt werden können, schon nach wenigen Worten unterschreiben; längere Diskussionen seien selten (vgl. Abschnitt 8.2.1).

Parlament zu wenig beachtet wird, in die politische Arena zu bringen und einer gesellschaftlichen Diskussion zuzutragen. Eine Verringerung der Sammelkosten dürfte deshalb nur begrenzte Auswirkungen auf diese Kategorie von Urheber:innen haben.

Kostenüberlegungen spielen *zweitens* bei Parteien und etablierten Organisationen zwar eine bedeutendere Rolle beim Entscheid (vor allem mögliche Image-Verluste beim Scheitern dürften hier höher gewichtet werden), ein Volksbegehren zu lancieren bzw. ein Referendum zu ergreifen. Sinkende Sammelkosten dürften dennoch auch für diese Kategorie von Akteur:innen nicht zu einer wesentlichen Zunahme lancierter Volksinitiativen und ergriffener Referenden führen, weil ein erfolgreiches Zustandekommen kostenintensive Abstimmungskampagnen nach sich zieht. Diese Kampagnenkosten fallen stärker ins Gewicht als jene für die Unterschriftensammlung und werden durch die Einführung von E-Collecting nicht betroffen.

Drittens zeigt ein Blick auf die E-Petitionen, dass die Möglichkeit, Unterschriften digital einzureichen, dort nicht zu einer stärkeren Nutzung geführt hat. Es kann vermutet werden, dass dies auch bei E-Collecting der Fall wäre – zumindest so lange, bis die digitale Unterschrift Usus wird. Auch hier dürften es primär Inhalte in Form gesellschaftlicher Anliegen sein, die zur Durchführung von Unterschriftensammlungen führen und weniger die Überlegung, wie schwierig es ist, Unterstützungsbekundungen zu erhalten.

4.3.2 Zustandekommen: Ein gewisser Anstieg erfolgreicher Unterschriftensammlungen ist plausibel, aber nicht in grossem Umfang

Wir haben festgestellt, dass E-Collecting Kosten für Unterschriftensammlungen senken dürfte. Ob nach einer Einführung von E-Collecting mehr lancierte Initiativen und ergriffene Referenden auch zustandekommen, ist nicht zuletzt eine Frage, ob und wie stark diese Kostensenkung bei den Komitees und den Stimmberechtigten Verhaltensänderungen bewirkt.

Zweifellos gibt es heute Unterschriftensammlungen, die aus Ressourcenmangel scheitern. Ein Teil von ihnen könnte es dank den Möglichkeiten von E-Collecting künftig über die Zielinie schaffen. Unsere Ausführungen legen aber aus verschiedenen Gründen nahe, dass der zu erwartende Effekt jedenfalls kurz- und mittelfristig nicht sehr stark sein dürfte:

So zeigen etwa Analysen zur Kantonsebene, dass die kantonal stark unterschiedlichen Quoren die Zahl an kantonalen Volksinitiativen und Referenden nicht zu erklären vermögen. Es sind also zumindest auf kantonaler Ebene nicht so sehr geringere Kosten (in Form tiefer Hürden), die für die Anzahl zustandekommender direktdemokratischer Vorlagen massgebend sind. Entscheidender sind vielmehr die breite Einbindung politischer Strömungen in

der Regierung sowie die gesellschaftliche und politische Heterogenität einer Gesellschaft (Trechsel 2000; Vatter 2002).

Soweit E-Collecting mit einer automatisierten Bescheinigung der Unterstützungsbekundungen einhergeht, wird dies bei allen Unterschriftensammlungen zu einer etwas höheren Zahl gültiger Unterschriften führen, weil es eine etwas längere effektive Sammeldauer erlaubt und die Probleme von umzugsbedingt ungültigen Unterschriften sowie von verlorenen Unterschriftenbogen beheben würde. Der Umfang dieser Effekte wäre aber gering und würde nur in seltenen Fällen einer Initiative oder einem Referendum über das Quorum verhelfen, das diese sonst (ganz knapp) verpasst hätten.

Auch scheinen geringere Kosten für die einzelnen Stimmberechtigten bei Abstimmungen (Briefwahl, Porto) zwar zu mehr Partizipation zu führen, aber im relativ bescheidenen Ausmass von wenigen Prozentpunkten. Für digitale Partizipationskanäle (E-Voting, Online-Petitionen) wurden bisher überhaupt keine generell partizipationssteigernden Wirkungen festgestellt. Auch hier dürfte der Wegfall der Kosten des Medienbruchs kurz- und mittelfristig nicht zu einem sehr starken Wachstum an digitalen Unterschriften führen.

Auch auf Seiten der Urheber:innen sind es nach der uns vorliegenden Evidenz heute nur – aber immerhin – teilweise die Kosten, die über den Erfolg von Unterschriftensammlungen entscheiden. So hat etwa die durch die Digitalisierung vergünstigte, vereinfachte und intensivierte Kommunikation bisher nicht dazu geführt, dass Initiativen und Referenden heute generell einfacher zustande kommen würden als im vordigitalen Zeitalter. Auch gehören zu den zentralen Erfolgsfaktoren bei Unterschriftensammlungen bisher neben Geld und Organisationsstärke auch Medienaufmerksamkeit und Themenrelevanz, welche durch eine Einführung von E-Collecting nicht beeinflusst würden.

Kommt hinzu, dass die Auswirkungen von E-Collecting auch deshalb begrenzt sein könnten, weil es für viele Komitees auch gewisse Nachteile mit sich brächte. Nicht zu unterschätzen ist dabei die Bedeutung des Monitorings bei Unterschriftensammlungen für die Urheber:innen. Die Möglichkeit zu einem solchen Monitoring – die Verwaltung der ausgefüllten Unterschriftenbogen, um zu eruieren, welche Verbreitungskanäle und welche Partner:innen wie viele Unterschriften beisteuern – ginge verloren, wenn die Einführung von E-Collecting zu einem bei den Behörden zentralisierten Unterschriftenmanagement führen würde. Unter Umständen würden für Akteur:innen, die für die Planung und Steuerung ihrer Sammelaktivitäten auf ein solches Monitoring bauen, die Kostenvorteile von E-Collecting zunichtegemacht, was sie vom Einsatz von E-Collecting abhalten könnte. Zudem scheinen insbesondere Komitees, die Parteiinteressen vertreten, gar kein ausgeprägtes Interesse daran zu haben, analoge Sammlungen, die soziale Kontakte ermöglichen, komplett durch digital dominierte

Sammelkampagnen zu ersetzen. Denn analoge Sammlungen bieten für die Partei- (und wahrscheinlich auch Verbands-)arbeit auch wichtige Vorteile.

Die Kostenvorteile von E-Collecting dürften deshalb insbesondere für eher organisationschwächere Bürger:innenkomitees von Bedeutung sein. Allerdings sind diese aufgrund ihrer strukturellen Schwäche darauf angewiesen, dass sie Personen mobilisieren können, die bereit sind, digital zu unterschreiben. Ausser bei sehr zugkräftigen Themen, die viral gehen könnten – etwa im Rahmen von sogenannten «Pop-up-Referenden», die aus der Zivilgesellschaft heraus gegen unpopuläre Parlamentsentscheide ergriffen würden –, dürfte aber auch eine solche Mobilisierung nach wie vor ein nicht zu vernachlässigendes Mass an Ressourcen erfordern (für Werbung, Adressdatenbanken und/oder den Aufbau von Communities). Auch deshalb erscheint eine explosionsartige Zunahme von erfolgreichen Unterschriftensammlungen durch E-Collecting aus heutiger Sicht wenig wahrscheinlich.

Wie schon in Abschnitt 1.4 erwähnt, gelten diese Einschätzungen vor allem für eine kurz- bis mittelfristige Entwicklung. Ein Blick auf die Geschichte zeigt, dass institutionelle Reformen in der Schweiz in der Regel keine sehr raschen Handlungsanpassungen – vor allem nicht von etablierten Akteur:innen – nach sich ziehen. So legt etwa auch die Untersuchung von Lüchinger et al. (2007) zur Briefwahl nahe, dass sich Veränderungen eher langsam vollziehen. Dies dürfte auch für die Nutzung von E-Collecting durch Stimmberechtigte gelten. Allerdings kann davon ausgegangen werden, dass mit fortschreitender Digitalisierung die Nutzung digitaler Instrumente zum Standard wird.⁴⁵ Weil für uns heute kaum abzuschätzen ist, wie und ob sich Digitalisierung in der langen Frist auf soziales und politisches Verhalten auswirken wird, kann nicht vorausgesagt werden, ob E-Collecting auch längerfristig lediglich einen neuen Sammelkanal darstellt, der bisherige Kanäle ersetzt, oder ob mit E-Collecting völlig neue Handlungsweisen entstünden, die zu wesentlich mehr und rascher zu sammelnden Unterschriften führen würden. Ebenso schwierig scheint eine Aussage dazu, ob der digitale Wandel so weit gehen wird, dass analoges Unterschreiben oder Postversände in einigen Jahrzehnten so selten werden, dass analoge Unterschriftensammlungen völlig an den neuen Lebensrealitäten vorbeigehen und kaum mehr Rücklauf erzielen würden; in diesem Szenario würde E-Collecting schlicht eine Notwendigkeit, wenn ein ähnliches Mass an politischer Partizipation wie heute aufrechterhalten werden soll.

⁴⁵ In der Tat zeigen Lüchinger et al. (2007) auch auf, dass sich die modellierte Zunahme der Partizipation in jenen Kantonen rascher vollzieht, in denen die Briefwahl später eingeführt wurde. Das weist auf einen Nachahmereffekt hin: Hat sich ein Instrument etabliert, so stösst seine erstmalige Nutzung je länger je weniger auf Widerstand.

5 Führt E-Collecting zu neuen politischen Akteur:innen bzw. wie wirkt es sich auf bestehende politische Akteur:innen aus?

Die zweite übergeordnete Teilfrage, der sich vorliegender Bericht annimmt, interessiert sich für die Auswirkungen von E-Collecting auf die politischen Akteur:innen. Darunter werden in diesem Bericht die Urheber:innen verstanden, die ein Referendum oder eine Volksinitiative lancieren (Partei, Verband, Interessenorganisation, Verein, Bürger:innen-Komitee). Es ist denkbar, dass eine mögliche Vereinfachung des Sammelprozesses v.a. aufgrund geringerer Kosten (vgl. Abschnitt 3) bewirkt, dass sich neue, bisher nicht auffallend aktive politische Akteur:innen des direktdemokratischen Instrumentariums bedienen, oder dass bis anhin aktive Akteur:innen Volksinitiative und Referenden noch stärker für ihre Anliegen nutzen werden.

Erneut werden diese Vermutungen vor dem Hintergrund der Hoffnungen und Befürchtungen der beiden demokratietheoretischen Positionen diskutiert und in Form von Thesen formuliert (Abschnitt 5.1). Abschnitt 5.2 ist der empirisch fundierten Diskussion dieser Thesen gewidmet, die Erkenntnisse werden erneut in einem Zwischenfazit (Abschnitt 5.3) resümiert.

5.1 Hoffnungen und Befürchtungen

Die Frage, ob und wie sich E-Collecting auf politische Akteur:innen auswirkt, treibt insbesondere die partizipatorische Demokratietheorie um. Unter der Annahme, dass dank E-Collecting geringere Kosten für die Sammlung von Unterschriften anfallen (vgl. zu dieser Annahme Abschnitt 3), scheint es plausibel, dass insbesondere ressourcenarme Akteur:innen – also lose Gruppierungen, spontan gebildete Bürger:innenkomitees oder Interessenorganisationen mit geringen finanziellen Mitteln – stärker ermutigt werden, eine Volksinitiative zu lancieren oder ein Referendum zu ergreifen, weil sie sich dies bisher vor allem aus Ressourcenründen nicht zutrauten oder leisten konnten (vgl. dazu auch Schaub und Frick 2022). Aus einer partizipatorischen Perspektive wäre ein solcher Effekt zu begrüßen, weil eine grössere Vielfalt von Akteur:innen sich der direktdemokratischen Instrumente bedienen würde, was einer Stärkung demokratischer Einbindung gleichkäme.

These 5.1: E-Collecting erhöht für ressourcenarme Akteur:innen den Anreiz, Referenden zu ergreifen und Volksinitiativen zu lancieren.

Es ist auf der anderen Seite zu erwarten, dass die potenzielle Kostensenkung nicht nur für ressourcenarme, sondern auch für ressourcenstarke Akteur:innen einen Anreiz darstellt.

Auch grosse Parteien und mächtige Verbände dürften Initiative und Referendum stärker nutzen, wenn die Kosten für das Sammeln von Unterschriften überschaubarer werden. Möglicherweise werden es sogar *vor allem* solche Akteur:innen, die über viele finanzielle Mittel, grosse Adressdatenbanken und/oder eine starke Vernetzung verfügen, sein, die durch die gesenkten Kosten noch häufiger Unterschriftensammlungen starten.

Vor diesem Hintergrund ist denkbar, dass ressourcenstarke Komitees wegen E-Collecting gestärkt werden, während sich für ressourcenarme Komitees nicht viel verändert. Insgesamt nähme somit die Referendumsfähigkeit der ressourcenstarken gegenüber den ressourcenschwachen Komitees noch stärker zu. Denn auch wenn eine Unterschriftensammlung auf digitalem Weg abgewickelt werden kann, müssen potenzielle Unterschriftswillige darauf aufmerksam gemacht werden. Dies könnte – entgegen der These 5.1 – bedeuten, dass organisationsmächtige Interessengruppen gegenüber schlecht vernetzten Gruppierungen noch stärker bevorteilt würden. Wenn organisationsmächtige Akteure ihre Anhänger:innen rasch zu einer E-Unterschrift mobilisieren können, die weniger Kosten verursacht als die bisherige mit Medienbrüchen verbundene analoge Sammlung, dann ist mit einer (noch stärkeren) Bevorteilung organisationsmächtiger Interessen zu rechnen. Dies entspräche aber der Befürchtung der partizipatorischen Demokratietheorie, dass E-Collecting die Ungleichheit zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Akteur:innen noch erhöht.

Es ist zudem vorstellbar, dass mit der Einführung von E-Collecting auch private Anbieter entstehen, die die Bewerbung eines Anliegens und die Mobilisierung von digitalen Unterschriften für Komitees gegen Bezahlung übernehmen.⁴⁶ Auch in diesem Fall würden vor allem finanzstarke Akteur:innen profitieren.

These 5.2: E-Collecting erhöht für ohnehin ressourcenstarke Akteur:innen den Anreiz, Referenden zu ergreifen und Volksinitiativen zu lancieren; stärker als für ressourcenschwache Akteur:innen.

Die von der partizipatorischen Demokratietheorie befürchtete ungleiche Wirkung der Einführung von E-Collecting auf unterschiedliche Akteure muss sich nicht bloss auf die Ressourcenstärke der Komitees beziehen, die ein Volksbegehren lancieren oder ein Referendum einreichen möchten. Ungleiche Wirkungen lassen sich auch bezüglich Merkmale oder

⁴⁶ Das von Bisaz und Serdült (2017: 535–536) beschriebene Beispiel aus den Niederlanden könnte ein Indiz für das Eintreffen dieser Vermutung sein. Dort haben die Urheber:innen eines Referendums gegen ein Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine eigens eine Open-Source-Applikation kreiert und diese via stark frequentierte News-Seiten verbreitet. Auch in der Schweiz gibt es private Anbieter, die Unterschriftensammlungen gegen Entgelt durchführen (z.B. incop oder Vox-Communication) oder die das Internet nutzen, um Unterschriftenbogen zu verbreiten (z.B. WeCollect oder Politplattform).

der inhaltlichen Ausrichtung dieser Komitees vermuten. Zu denken ist dabei insbesondere an das Alter und die politische Ausrichtung.

Die junge Generation, die sogenannten «Digital Natives», nutzen digitale Kanäle (noch) stärker als die ältere Generation bzw. nutzen analoge Mittel eher seltener (Räss et al. 2021). Die Vermutung liegt deshalb nahe, dass insbesondere Akteur:innen, die stärker die junge Generation vertreten – beispielsweise die Jungparteien – eher von einem digitalen Sammelkanal profitieren würden.

These 5.3: E-Collecting erhöht insbesondere für Vertreter:innen der jüngeren Generation den Anreiz, Referenden zu ergreifen und Volksinitiativen zu lancieren, sowie die Aussichten, diese zustande zu bringen.

Studien zu digitaler Partizipation (z.B. Ammann 2018; Gianola et al. 2021) zeigen in der Regel einen recht prononcierten Links-Rechts-Bias. Stimmbürger:innen, die sich eher links einschätzen, sind gegenüber digitalen Beteiligungskanälen offener als Stimmbürger:innen, die sich auf einer Links-Rechts-Skala eher rechts verorten. Es kann entsprechend zu These 5.3 also auch vermutet werden, dass E-Collecting je nach Verortung eines Komitees im politischen Spektrum unterschiedliche Wirkungen entfaltet.

These 5.4: Es sind vor allem Vertreter:innen bestimmter Richtungen des politischen Spektrums, für welche E-Collecting den Anreiz zur Lancierung sowie die Aussichten auf ein Zustandebringen von Referenden und Volksinitiativen erhöht.

5.2 Wie plausibel ist das Eintreffen der Hoffnungen und Befürchtungen? Empirische Einschätzungen

Auch bei der Frage nach den Auswirkungen von E-Collecting auf politische Akteur:innen stehen sich also widersprüchliche Hoffnungen und Befürchtungen gegenüber. Verschafft E-Collecting ressourcenschwachen Akteur:innen höhere Anreize, Volksbegehren und Referenden zu lancieren, oder werden im Gegenteil eher ressourcenstarke oder nur spezifische Akteur:innen noch mehr bevorteilt?

5.2.1 Die Bedeutung der Ressourcenstärke (Thesen 5.1 und 5.2)

Die Analyse von Erklärungsgrössen für das Zustandekommen von Initiativen und Referenden (vgl. oben, Tabelle 1), aber auch die Antworten der interviewten Akteur:innen zeigen ein-

drücklich, wie bedeutend Organisationsstärke, finanzielle Ressourcen und Adressdatenbanken heute sind. Auch eine quantitative Analyse von Schaub und Frick (2022) bringt Indizien vor, dass es ressourcenärmeren Akteur:innen insbesondere bei Referenden aufgrund der kurzen Sammelfrist heute in der Regel sehr schwerfallen dürfte, ein Referendum zustande zu bringen.

Aus heutiger Sicht sind keine Anhaltspunkte zu erkennen, dass diese Ressourcen nach Einführung von E-Collecting keine wichtige Grösse mehr sein werden. Folgt man den Erkenntnissen aus den Interviews, scheint es indessen plausibel, dass sich die Bedeutung der ungleichen Ressourcen bei einer Einführung von E-Collecting etwas abmildern würde. So gibt es Anhaltspunkte dafür, dass ressourcenstarke Akteur:innen die durch E-Collecting ermöglichten Vorteile eher zurückhaltend nutzen würden. Dies einerseits deshalb, weil sie diesen neuen Kanal gar nicht unbedingt benötigen, um erfolgreich Unterschriften zu sammeln, und er im Falle einer Substituierung die oben diskutierten Vorteile der Strassensammlung zu nichtemachen würde; und andererseits deshalb, weil die etablierten Akteur:innen auch Risiken eingehen, wenn sie die direktdemokratischen Instrumente allzu stark nutzen, indem sie sowohl ihre Basis als auch die Stimmbürger:innen ermüden und ihre Rolle als «staatstragende Akteur:innen» in Mitleidenschaft ziehen könnten (siehe auch Abschnitt 4.2).⁴⁷ Nicht zuletzt würde ein Mehr an eigenen, erfolgreich zustandekommenen Referenden oder Volksinitiativen ja auch bedeuten, dass zusätzliche Ressourcen für Abstimmungskampagnen frei gemacht werden müssten – diese dürften mit allfälligen Einsparungen durch E-Collecting kaum zu kompensieren sein.

Darüber hinaus muss die Nutzung direktdemokratischer Instrumente vor allem von etablierten Parteien und Verbänden auch untereinander koordiniert werden. Unsere Analyse der Determinanten des erfolgreichen Zustandekommens von Volksinitiativen und Referenden (vgl. Abschnitt 1.3.3) legt nahe, dass Konkurrenz den Sammelerfolg schmälert: Werden gleichzeitig mehrere Begehren oder Referenden zu einem ähnlichen Thema lanciert, wird ein ähnliche Forderung bereits im Parlament behandelt, läuft dazu gar eine Abstimmungskampagne oder liegt eine Abstimmung zu einer ähnlichen Forderung erst kurz zurück, so scheint es schwieriger zu sein, dafür Unterschriften zu erhalten (vgl. dazu Abschnitt 6). Das Bestreben nach einem koordinierten Agendasetting dürfte der Lancierung zusätzlicher Initiativen und Referenden gewisse Grenzen setzen.

⁴⁷ Eine interviewte Person geht gar explizit davon aus, dass Parteien an Vertrauen verlieren würden, wenn sie zu häufig Initiativen lancieren oder Referenden ergreifen würden. Eine andere sieht den Gebrauch von Volksinitiativen als «inflationär» an und deshalb nicht mehr sehr geeignet als Wahlkampfvehikel für Parteien.

Diese vermutete Zurückhaltung etablierter und eher ressourcenstarker Akteur:innen im Falle einer Einführung von E-Collecting könnte dazu führen, dass ressourcenschwächere Akteur:innen dank E-Collecting aufholen. Vorausgesetzt kleinere Gruppierungen schaffen es, genügend Aufmerksamkeit für ihre Anliegen zu generieren, könnte E-Collecting die Bedeutung der Ressourcenstärke reduzieren und damit zu einer gewissen Angleichung der Erfolgchancen von ressourcenstarken und ressourcenschwachen politischen Akteuren führen. Die meisten Interviewpartner:innen gehen davon aus, dass genau dies eintreten wird: E-Collecting werde Unterschriftensammlungen sowohl für ressourcenstarke als auch für ressourcenärmere Akteur:innen günstiger machen; für Letztere würden diese Erleichterungen aber etwas stärker ins Gewicht fallen, weil die Ressourcen für sie bisher ein stärker limitierender Faktor darstellten.

Gleichzeitig geben einige Interviewte zu bedenken, dass es auch mit E-Collecting eine zwar reduzierte, aber im Normalfall wohl immer noch eine beträchtliche Summe an finanziellen Ressourcen brauchen werde, um Unterschriften zu sammeln – nicht nur, aber besonders dann, wenn lediglich ein Teil der Unterschriften digital gesammelt werden darf (Szenario 2). Sie weisen dabei insbesondere auf das Erfordernis hin, dass Urheber:innen für ihre Anliegen Aufmerksamkeit generieren müssen. Ohne ein Minimum an finanziellen Ressourcen etwa für Werbung oder Social-Media-Kommunikation wird dies wohl auch mit E-Collecting nur in Ausnahmefällen gelingen.

E-Collecting wird starke Strukturen und finanzielle Ressourcen also nicht obsolet machen. Ressourcenarme Akteur:innen werden bei Unterschriftensammlungen auch weiterhin nicht gleich lange Spiesse haben wie ressourcenstarke. Es scheint aber plausibel, dass die Spiesse immerhin etwas weniger ungleich werden, womit sich die Unterschiede bei den Erfolgsaussichten also ein Stück weit reduzieren.

5.2.2 Bevorteilt E-Collecting Akteur:innen mit bestimmter Klientel oder mit bestimmten politischen Ausrichtungen? (Thesen 5.3 und 5.4)

Auch wenn die meisten von uns interviewten Akteur:innen für ihre eigene Organisation nicht von grossen Auswirkungen durch eine Einführung von E-Collecting ausgehen, argumentieren einige für einen positiven Effekt auf Akteur:innen mit spezifischen Eigenschaften. Vorteile werden dabei insbesondere Organisationen zugeschrieben, die bereits heute über eine gute (digitale) Vernetzung verfügen. Mitglieder von technikaffinen Organisationen sind es sich eher gewohnt, digital statt analog zu kommunizieren, Informationen digital zu verarbeiten

und sie haben keine Scheu vor der Anwendung neuer digitaler Hilfsmittel. Diese digitale Affinität sehen einige Interviewte eher bei der Basis der Jungparteien und bei der Basis von eher progressiven statt konservativen Kräften.

Letztere Einschätzung könnte auch auf der Beobachtung beruhen, dass die bisher mit Abstand am stärksten genutzte Onlineplattform für die Propagierung von Unterschriftensammlungen (WeCollect) lediglich Anliegen unterstützt, die eher dem linksgrünen und/oder liberalen Spektrum zuzuordnen sind.⁴⁸ Allerdings sind alle unsere Interviewpartner:innen, die sich zu dieser Frage äusserten, der Auffassung, dass eine Plattform wie WeCollect grundsätzlich ebenso gut für Anliegen aus dem rechten politischen Spektrum funktionieren könnte. Dass sich bisher keine grössere entsprechende rechte Plattform etablieren konnte, sei eher ein Zufall.

Eine Analyse der Nutzung von sozialen Medien (lediglich Facebook und Twitter) auf der Basis der Selects-Nachbefragung zeigt, dass die Kandidierenden aller damals sieben grössten Parteien (BDP, CVP, FDP, GLP, GP, SP, SVP) diese Plattformen ähnlich stark nutzten – also unabhängig von der politischen Ausrichtung ihrer Partei (Gilardi et al 202b: 28). Auch wenn keine Daten zur Rezeption der Posts durch die jeweiligen Wähler:innenbasen der verschiedenen Parteien vorliegen, ist dies doch ein Indiz dafür, dass auch die Nutzung von E-Collecting bzw. dessen Erfolg beim Unterschriftensammeln nicht von der ideologischen Ausrichtung der Komitees oder der Unterschriftswilligen abhängen dürfte.

Dieselbe Untersuchung zeigt freilich, dass die Kandidierenden der kleineren Parteien auf den beiden sozialen Plattformen weniger aktiv waren. Dies legt wiederum nahe, dass wohl auch die Nutzung neuer digitaler Instrumente eine Frage der Organisationsmacht sein dürfte. Darauf deutet auch unsere Analyse der Erfolgsfaktoren bei Unterschriftensammlungen für Initiativen und Referenden (vgl. Abschnitt 1.3.3) hin: Nicht die ideologische Ausrichtung, sondern die Ressourcenstärke und die Zusammenarbeit in Koalitionen sind zentrale Faktoren für das Zustandekommen von Volksinitiativen und Referenden.

5.2.3 Neue Akteur:innen aufgrund von E-Collecting?

Wie in Abschnitt 4.2.2.6 ausgeführt, könnte E-Collecting dazu führen, dass bei besonders virulenten Themen direktdemokratische Instrumente (v.a. Referenden) etwas häufiger durch spontan gebildete vorlagenspezifische Gruppierungen von Bürger:innen oder nur schwach

⁴⁸ Von den 61 hier untersuchten Vorlagen finden sich 22 im Archiv von WeCollect wieder; 4 sind parteipolitisch nicht zuzuordnen [davon 2 zustandegekommen], 7 stammen von links-grünen Kreisen [7 zustandegekommen], 11 lassen sich eher Mitte-Kräften zuordnen [9 zustandegekommen] und keines stammt von rechts-bürgerlichen Kreisen.

organisierten Akteur:innen genutzt werden. Allerdings kann kaum davon ausgegangen werden, dass sich dank E-Collecting aus solchen spontanen Gruppen zahlreiche neue Bewegungen oder gar parteiähnliche Organisationen etablieren könnten. Diese Annahme wäre zwar nicht grundsätzlich abwegig, gilt doch die direkte Demokratie durchaus als Geburtshelferin von Parteien und neuen sozialen Bewegungen in der Schweiz (Gruner 1964; Kriesi 1986). Allerdings reicht es nicht aus, ein Referendum zu ergreifen oder eine Volksinitiative zu lancieren, um sich in der Parteien- und Bewegungslandschaft zu verankern. Dafür wäre der Aufbau von Strukturen nötig, die wahrscheinlich auch in Zukunft auf mehr als nur digitalen Instrumenten aufgebaut werden müssen (vgl. auch Linder 2022: 79).⁴⁹ In vielen Fällen von sogenannten «Pop-up-Referenden» dürfte eine solche Etablierung auch gar kein (anfängliches) Ziel der involvierten Personen darstellen. Insofern scheint es plausibel, dass in gewissem Mass neue *Aktionsformen* – etwa vorlagenspezifische, vorübergehende Zusammenschlüsse von Bürger:innen oder kleiner zivilgesellschaftlicher Gruppierungen häufiger werden könnten, dass sich diese aber nicht in dauerhaften neuen *politischen Akteur:innen* niederschlagen würden.

Verschiedene interviewte Personen erwähnten die Bedeutung von Beratung und Erfahrung für den Erfolg von Sammelaktionen. Es ist gut möglich, dass sich bestehende Beratungsfirmen stärker auf das Management digitaler Unterschriftensammlungen fokussieren oder dass gar neue Unternehmen entstehen, die sich darauf spezialisieren. Eine interviewte Person sieht eine Gefahr in der Entstehung von Unternehmen, die Mailadressen von unterschrittswilligen Personen verkaufen könnten, die sich wiederum nur finanziell schlagkräftige Organisationen und Parteien leisten könnten.

Darüber hinaus erkennen wir keine Anhaltspunkte für das Entstehen neuer Akteur:innen aufgrund von E-Collecting.

5.3 Zwischenfazit: E-Collecting könnte eine leichte Stärkung ressourcenschwacher Akteur:innen bringen, dürfte ansonsten aber kaum Auswirkungen auf die Akteur:innenlandschaft haben

Die Einführung von E-Collecting wird die Akteur:innenlandschaft kaum strukturell verändern. Es ist nicht davon auszugehen, dass dank der Zulassung digitaler Unterschriften und einer entsprechend aktiveren Nutzung direktdemokratischer Instrumente neue Akteur:in-

⁴⁹ Interessant ist die Beobachtung, dass die Protestbewegungen, die zu einem wesentlichen Teil im Zusammenhang mit Referenden gegen die Covid-19-Massnahmen gross geworden sind und in diesem Sinne als Beispiel für solche «Pop-Up-Referendums»-Akteur:innen gelten könnten, bisher grosse Mühe bekunden, sich als politische Organisationen zu etablieren (Schaub 2023).

nen entstehen. Die Diskussion der Plausibilität der oben aufgestellten Thesen weist eher darauf hin, dass Ressourcen in Form von Geld und ausgebauten Organisationsstrukturen auch nach einer Einführung von E-Collecting wichtig bleiben.

Da aber insbesondere die etablierten und ressourcenstarken Akteur:innen E-Collecting vermutlich eher mit Zurückhaltung nutzen werden (vgl. auch Abschnitt 4), könnte es zu einem Wandel der Bedeutung der Ressourcenstärke kommen. Wenn es ressourcenschwächeren Akteur:innen also gelingt, die Vorteile digitalen Unterschriftensammelns zu nutzen, so könnte E-Collecting zu einer Verringerung des Abstands zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Akteur:innen beitragen. Letztere dürften zudem vor allem dann profitieren, wenn sie ein digitalaffines Thema aufgreifen oder wenn es ihnen gelingt, Strukturen aufzubauen, mit denen sie eine grosse Zahl unterschriftsbereiter Bürger:innen mobilisieren können. Denkbar ist auch, dass etwas häufiger als bisher spontane Zusammenschlüsse von Bürger:innen eine erfolgreiche Unterschriftensammlung führen könnten, insbesondere bei Referenden; dauerhafte politische Akteur:innen dürften daraus aber kaum entstehen.

6 Welche Auswirkungen hat E-Collecting auf die politische Themensetzung?

E-Collecting könnte nicht nur Einfluss haben auf die Zahl und Art der Akteur:innen, welche die direktdemokratischen Instrumente nutzen (vgl. Abschnitte 4 und 5), sondern damit verknüpft auch auf die politische Themensetzung. Auf der einen Seite kann vermutet werden, dass mit der Zahl unterschiedlicher Akteur:innen auch die Vielfalt der von diesen vor allem mittels Volksinitiativen lancierten Themen wächst. Auf der anderen Seite könnte die Einführung von E-Collecting aber auch dazu führen, dass die Wahrscheinlichkeit zur Lancierung ganz spezifischer politischer Themen steigt und diese dank E-Collecting die Unterschriftenhürde einfacher überspringen.

Beides entspricht erneut Befürchtungen und Hoffnungen der partizipatorischen und elitistischen Demokratietheorie (Abschnitt 6.1) und kann in überprüfbare Thesen übersetzt und untersucht (Abschnitt 6.2) bzw. resümiert werden (Abschnitt 6.3).

6.1 Hoffnungen und Befürchtungen

Eine der ursprünglichen Ideen der direkten Demokratie ist die Erweiterung der politischen Arena um Themen, die im parlamentarischen Repräsentativsystem keinen oder zu wenig Platz finden (Linder und Mueller 2017: 308). Sollte es dank E-Collecting vor allem auch für eher «exotische» Anliegen einfacher sein, mittels Volksbegehren in die politische Diskussion einzufließen und damit die Themenpalette zu verbreitern, so wäre dies aus der partizipatorisch-demokratiethoretischen Perspektive zu begrüßen, weil dadurch die Wahrscheinlichkeit steigt, dass mehr unterschiedliche Präferenzen von Bürger:innen in den politischen Prozess eingebunden werden.

These 6.1: E-Collecting führt zu einer grösseren Vielfalt an Themen, die mittels Initiativen und Referenden in die direktdemokratische Arena getragen werden.

Aus einer elitistischen Perspektive stellt dies hingegen ein Problem dar. Die elitistische Demokratietheorie betrachtet die vorhandenen Hürden durchaus auch als Garant dafür, dass lediglich über wichtige Themen abgestimmt wird. Aus elitistischer Perspektive werden durch eine Einführung von E-Collecting – also einer potenziellen Senkung dieser Hürden – Befürchtungen geweckt, wie sie schon bei der «Einführung der Volksinitiative für Teilrevisionen der Verfassung» (obligatorisches Referendum; abgestimmt am 5.7.1891) geäussert worden waren, dass nämlich «vor allem hirnwütige und überspannte Projekte zu erwarten» seien (Linder et al. 2010: 71). Geringere Kosten für die Unterschriftensammlung werden den Anreiz und

die Möglichkeit erhöhen, auch sehr radikale Ideen in Volksbegehren zu übersetzen oder aus einer momentanen Empörungsbetroffenheit Referenden zu ergreifen – so die elitistische Warnung.

These 6.2: E-Collecting erleichtert die Unterschriftensammlung vor allem für Initiativen, die radikale Vorschläge machen, und für Referenden, die von kurzfristiger Empörung befeuert werden.

Ähnlich wie bei den Akteur:innen (vgl. Abschnitt 5) kann auch hier vermutet werden, dass E-Collecting nur oder insbesondere bei sehr spezifischen und ausgewählten Themen eine Auswirkung auf den Erfolg einer Unterschriftensammlung haben könnte. Unter Umständen erreicht ein neuer, digitalisierter Kanal wie E-Collecting vor allem jene Stimmberechtigten, die bereits eine gewisse digitale Affinität aufweisen. Volksbegehren oder Referenden zu digitalpolitischen Themen dürften in diesem Fall besonders von E-Collecting profitieren.

These 6.3: E-Collecting erleichtert die Unterschriftensammlung vor allem für Initiativen und Referenden, die digitalpolitische Themen aufgreifen.

6.2 Wie plausibel ist das Eintreffen der Hoffnungen und Befürchtungen? Empirische Einschätzungen

6.2.1 Die Bedeutung des Themas

Die politikwissenschaftliche Forschung beschäftigte sich bisher eher wenig mit der Wirkung spezifischer Themen auf politisches Verhalten. Allerdings wird davon ausgegangen, dass sich Bürger:innen für verschiedene Themen unterschiedlich stark interessieren (Converse 1964) und sich entsprechend unterschiedlich mobilisieren lassen (Becker et al. 2010). Dies zeigt sich etwa in Form empirisch gut nachweisbarer selektiver Beteiligung bei Abstimmungen (Sciarini et al. 2016).

In den Interviews wird von der grossen Mehrheit der Befragten darauf hingewiesen, dass das inhaltliche Thema einer Volksinitiative oder schlicht der Titel, mit dem bei einem Referendum gegen einen Parlamentsbeschluss gekämpft wird, wesentliche Faktoren für den Erfolg einer Unterschriftensammlung darstellen. Ein zugkräftiges Thema sei dabei in der Regel eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für das Zustandekommen von Volksinitiativen: Mit einem Initiativbegehren, das nicht einfach und schnell zu verstehen und zu erklä-

ren sei, hätten es auch motivierte und ressourcenstarke Urheber:innen sehr schwer, genügend Unterstützung zu finden. Fehle es an Ressourcen oder an einer guten Organisation, werde eine erfolgreiche Unterschriftensammlung hingegen auch mit einer eigentlich populären und einfachen Forderung schwierig.⁵⁰ Darüber hinaus würden provokante und Empörung bewirtschaftende Themen wichtige Medienaufmerksamkeit generieren. Für Parteien ist zudem wichtig, dass eine lancierte Idee mit ihren Werten und zentralen Issues übereinstimmt bzw. entsprechend wahrgenommen wird.

6.2.2 Unwichtigkeit des Politikbereichs?

Bei unserer Analyse möglicher Erklärungsfaktoren für Sammelerfolg (vgl. Abschnitt 1.3.3) haben wir nicht das spezifische Thema, sondern den übergeordneten Politikbereich betrachtet, dem eine Vorlage zugeordnet werden kann. Bei den von uns betrachteten Volksinitiativen und Referenden zeigt sich, dass es keinen Politikbereich gibt, der derart mobilisieren würde, dass ein Sammelerfolg praktisch garantiert wäre. Vielmehr finden sich in praktisch allen Politikbereichen sowohl erfolgreiche wie auch gescheiterte Sammlungen für Volksbegehren und Referenden (vgl. Tabelle 2; einzige Ausnahme ist die Familienpolitik mit bloss zwei Fällen).

Im mit Abstand am häufigsten mobilisierenden Politikbereich «Sozialversicherungen / Gesundheitswesen» - die geringen Fallzahlen lassen eigentlich nur hier eine gehaltvolle Interpretation zu - halten sich Erfolg und Misserfolg die Waage.

⁵⁰ Einen Kontrapunkt setzte hier eine interviewte Person, die berichtete, dass bei manchen Ideen, die ein gesellschaftlich brennendes Thema aufgreifen, «die Unterschriften fast von alleine zufliegen» würden - egal welcher Kanal (Strasse, Mailings) bedient werde.

Tabelle 2: Sammelerfolg nach Politikbereich

Politikbereich ^{a)}	Erfolg				Quote ^{b)}
	Zustandegekommen		Nicht zustandegekommen		
	Volksinitia- tive	Fakultatives Referen- dum	Volksinitia- tive	Fakultatives Referen- dum	
Energie / Umwelt / Land- wirtschaft	5	1	1	1	0.75 (6/8)
Staatsordnung	2	0	1	0	0.67 (2/3)
Armee / Sicherheit	2	1	0	2	0.6 (3/5)
Sozialversicherungen / Gesundheitswesen	7	4	8	1	0.55 (11/20)
Migrationspolitik	2	1	2	1	0.50 (3/6)
Finanzwesen/Steuern	1	2	2	3	0.38 (3/8)
Infrastruktur / Verkehr / Medien	1	2	5	1	0.33 (3/9)
Familienpolitik	0	0	1	1	0 (0/2)
Total	20	11	20	10	0.51 (31/61)

a) in Anlehnung an *Swissvotes 2022*; b) Anteil Zustandegekommene an allen Begehren/Referenden eines Bereichs

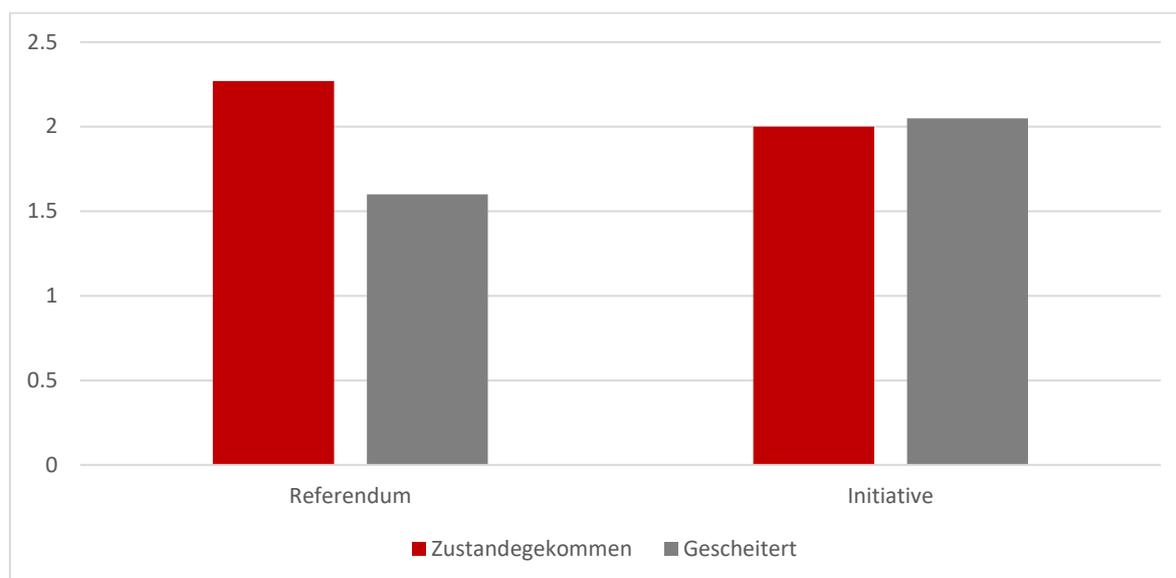
Derselbe Befund gilt im Übrigen auch für die Stimmbeteiligung an der Urne; Flick Witzig und Vatter (2022) zeigen, dass sich die variierende Beteiligungsrate auf Makroebene kaum mit dem Politikbereich erklären lässt, den eine Vorlage betrifft. Mit anderen Worten: Wie viele Stimmberechtigte an einer Abstimmung teilnehmen, hängt nicht vom Politikbereich ab, sondern vom konkreten Thema einer Vorlage.

6.2.3 Virulenz von Themen

Die Analyse muss also verfeinert werden, sagt die Zuordnung zu Politikbereichen doch noch nichts darüber aus, welche Bedeutung den Themen der einzelnen Begehren und Referenden zugemessen wird (vgl. dazu Abbildung 3).

In der Tat scheint für den Sammelerfolg bei Referenden nicht ganz unerheblich zu sein, ob ein bekämpfter Parlamentsbeschluss ein Thema behandelt, das gemäss dem Sorgenbarometer des betreffenden Jahres und unserer qualitativen Einschätzung der Bevölkerung unter den Nägeln brennt oder nicht. Als bedeutender erachtete Themen scheinen im Mittel eher Unterstützung zu mobilisieren als Themen, die als weniger bedeutend eingeschätzt werden.

Abbildung 3: Mittlere Themenbedeutung und Zustandekommen



Dem Thema eines Begehrens oder eines Parlamentsbeschlusses werden auf der Basis der APS-Zeitungsdocumentation und des Sorgenbarometers Werte von 1 bis 3 zugeordnet: 1 = Thema ist eher komplex, liegt im unteren Bereich des Sorgenbarometers; 2 = mittel; 3 = Thema ist einfach und rangiert im oberen Bereich des Sorgenbarometers (Quellen: APS-Zeitungsdocumentation, Sorgenbarometer; Golder et al. 2020).

Anders sieht dies bei den Volksinitiativen aus. Hier scheint die Bedeutung eines Themas den Sammelerfolg eher nicht zu erklären. Mit anderen Worten: Eine provozierende oder brennende Idee alleine scheint bei Volksinitiativen den Sammelerfolg nicht so stark zu erhöhen. Vielmehr braucht es wohl eine überzeugende und gut organisierte Vermittlerin einer solchen Idee oder wenigstens die offizielle Unterstützung einer Partei oder eines Verbandes (vgl. dazu die Ausführungen in Abschnitt 5).⁵¹

Schaub und Frick (2022) schliessen aus ihrer Langzeitanalyse allerdings, dass sowohl für Referenden als auch für Volksinitiativen gilt: Jene Vorlagen, für die mehr Unterschriften ge-

⁵¹ Als konkrete Beispiele seien hier die vier Volksbegehren mit Reformvorschlägen zur AHV aufgeführt – ein Thema, das seit 2003 stets unter den wichtigsten drei Sorgen im Sorgenbarometer (Golder et al. 2020) rangiert. Während aber die Initiative «Ja zu steuerfreien AHV- und IV-Renten» (Sammelbeginn am 24.9.19) und die Volksinitiative «Vorsorge Ja – aber fair» (Sammelbeginn am 2.4.19) scheiterten, kamen die «Renteninitiative» (Sammelbeginn am 5.11.19) und die «Initiative für eine 13. AHV-Rente» (Sammelbeginn am 3.3.20) praktisch im gleichen Zeitraum zustande. Zu erstaunen vermag zudem, dass die «Vorsorge Ja – aber fair» und die «Renteninitiative» in ihrer zentralen Forderung praktisch deckungsgleich sind (Koppelung des Rentenalters mit der Lebenserwartung) und von ähnlichen Kreisen lanciert wurden – einmal allerdings mit Unterstützung einer Partei und einmal ohne. Auch das Thema «Krankenkassen» rangiert im Sorgenbarometer stets weit oben und auch hier finden sich im von uns untersuchten Zeitraum vier gescheiterte («Pflegefiananzierungsinitiative»; Sammelbeginn am 27.8.19; «Ja zu mehr Mitbestimmung der Bevölkerung bei der Kranken- und Unfallversicherung»; Sammelbeginn am 2.7.19; «Für ein von den Krankenkassen unabhängiges Parlament»; Sammelbeginn am 3.10.17; «Krankenversicherung. Für die Organisationsfreiheit der Kantone»; Sammelbeginn am 3.10.17) und zwei zustandegekommene Begehren («Kostenbremse-Initiative»; Sammelbeginn am 16.10.18; und «Prämien-Entlastungs-Initiative»; Sammelbeginn am 26.2.19). Hier sind die inhaltlichen Forderungen zwar recht unterschiedlich, erneut fällt aber auf, dass hinter den gescheiterten Begehren keine Parteien oder Verbände standen.

sammelt werden konnten, sorgten in der Folge auch an der Abstimmungsurne für eine höhere Beteiligung. Dies weist darauf hin, dass die Unterschriftensammlung bei Themen, die die breite Bevölkerung stärker umtreiben, unabhängig von der Rechtsform leichter fällt.

Zu beachten ist dabei, dass die Bedeutung eines Themas auch einer gewissen Konjunktur unterliegen kann, was vor allem bei relativ lange dauernden Unterschriftensammlungen für Volksinitiativen ein Problem darstellen kann, weil ein anfänglicher Enthusiasmus rasch verfliegt und die Sammlung schwieriger wird, wenn ein Thema nicht mehr die Virulenz aufweist, die es zu Beginn hatte.⁵² Auch die Konkurrenz mit anderen Begehren, die gleichzeitig oder kurz nacheinander lanciert werden, kann den Sammelerfolg selbst für brennende Themen schmälern.⁵³

6.2.4 Spezifische Themen im Aufwind dank E-Collecting? (Thesen 6.1 und 6.3)

Wir haben die Praktiker:innen in den Interviews auch gefragt, ob sie bei der Einführung von E-Collecting Auswirkungen auf die Themensetzung erwarten. Die Antworten sind ziemlich kongruent mit den erwarteten Auswirkungen auf Akteur:innen (siehe dazu Abschnitt 5.2): Wer erwartet, dass E-Collecting eher nicht-etablierten, ressourcenschwachen Akteur:innen Vorteile verschaffen könnte, erwartet auch, dass sich das Themenspektrum erweitert, das Eingang in die direktdemokratische Arena findet. Dabei werden vor allem jenen Themen Vorteile vorausgesagt, die eine gewisse Dringlichkeit und Aktualität aufweisen und die einfach zu vermitteln sind. Der Einfachheit der Vermittlung wird bei E-Collecting dabei eine noch

⁵² Die Volksinitiative für ein «E-Voting-Moratorium» (Sammelbeginn am 12.3.19) scheiterte wohl auch daran, dass die Entwicklung – der Bundesrat entschied, E-Voting nicht mehr zu forcieren, weil die aktuellen Systeme die Sicherheitsbedingungen nicht erfüllen konnten – das zu Beginn auch medial stark begleitete Begehren ein Stück weit obsolet machte.

⁵³ Auch hier seien Beispiele aus der Untersuchung der gescheiterten und erfolgreich zustande gekommenen Volksinitiativen und Referenden erwähnt: Die CVP und die SP lancierten je eine Initiative, um den steigenden Krankenkassenkosten zu begegnen (CVP: «Kostenbremseinitiative»; Sammelbeginn am 16.10.18; SP: «Prämien-Entlastungs-Initiative»; Sammelbeginn am 26.2.19). Während die SP die Unterschriften in weniger als einem Jahr zusammenbrachte, begründete die CVP die eher harzige Sammlung mit der Konkurrenz durch das SP-Begehren (Blick, 25.9.19). Die CVP engagierte gemäss Medienberichten zusätzlich bezahlte Sammler:innen und übersprang die Unterschriftenhürde dann ebenfalls.

Die Volksinitiative «Atomkraftwerke abschalten» (Sammelbeginn am 16.5.17) scheiterte wohl auch deshalb im Unterschriftenstadium, weil kurz zuvor die «Atomausstiegsinitiative» an der Urne abgelehnt worden war (Abstimmung am 27.11.16; 45.8% Ja) und das erneute Begehren entsprechend als Zwängerei aufgefasst wurde. Aber nicht nur die Selbstregulierungskräfte des Systems – die Unterschriftenhürde scheint zu helfen, dass abgelehnte Vorlagen nicht gleich wieder neu lanciert werden können –, sondern auch die fehlende Unterstützung rot-grüner Kreise, die sich mit der gewonnenen Referendumsabstimmung zur Energiestrategie 2050 (abgestimmt am 21.5.17; 58.2% Ja) laut Medienberichten für eine Weile zufriedengeben wollten, führten dazu, dass das Komitee lediglich ein paar tausend Unterschriften sammeln konnte.

Ein ähnliches Beispiel auf der anderen Seite des politischen Spektrums stellt die Volksinitiative «Zuerst Arbeit für Inländer» (Sammelbeginn am 13.6.17) dar. Ein Komitee mit einem kantonalen SVP-Parteisekretär, unterstützt von Vertretern der «Gruppe Giardino», lancierte aufgrund der aus seiner Perspektive nicht adäquaten Umsetzung der «Masseneinwanderungsinitiative» (abgestimmt am 9.2.14; 50.3% Ja) und des Scheiterns des Referendums gegen die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative (Sammelbeginn am 28.12.16) ein Begehren, mit dem ein rigoroser Inländervorrang und die Kündigung der Personenfreizügigkeit gefordert wurden. Weil die SVP die «Begrenzungsinitiative» (Sammelbeginn am 16.1.18) plante, wertete sie das Begehren als Konkurrenz und entsagte ihr ihre Unterstützung.

stärkere Bedeutung als bisher zugemessen, weil im Gegensatz zu analogen Gesprächen die digitale Information nicht zu komplex sein dürfe, um jemanden zu einer digitalen Unterschrift zu bringen.

Auch bei den Themen wird von einigen befragten Praktiker:innen erwartet, dass spezifisch digitalpolitische Projekte Aufwind erhalten dürften, weil damit eine technikaffine Klientel angesprochen wird, die weniger Berührungängste mit E-Collecting haben könnte.

6.2.5 Mehr «extreme» Begehren wegen E-Collecting? (These 6.2)

Insgesamt lassen die Praktiker:innenrückmeldungen nicht erwarten, dass E-Collecting im Vergleich zur heutigen Situation etwas Wesentliches daran ändern wird, welche Arten von Ideen auf mehr Unterstützung stossen als andere.

Sollte es dank E-Collecting jedoch einfacher werden, vor allem das eigene Lager zu mobilisieren – wegen sinkenden Kommunikationskosten und dem bei der Anhänger:innenschaft wegfallenden Medienbruch –, so erwarten einige Akteur:innen auch häufiger die Lancierung von «extremen» Volksinitiativen und «Empörung bewirtschaftenden» Referenden (vgl. auch die Abschnitte 4.2.2.7 und 5.2.3 zu den «Pop-up-Referenden»), die eben nur noch ein bestimmtes politisches Segment zu bedienen und zu mobilisieren brauchen, um zustandekommen.

Eine weitere Grundlage für die Furcht vor mehr «extremen» Begehren ist die Annahme, dass die Kommunikation im digitalen Raum stärker auf Konflikt und Empörung setze und sich Nutzer:innen von Social Media in «Filterblasen» nur noch einseitig und auch mittels «Fake News, Hassreden, Denunzierungen, Verschwörungstheorien» informierten (Linder 2022: 83). Vor allem digital affine Bürger:innen orientierten sich vorwiegend an solchen konfliktiven und eben nicht mehr an eher konsensuellen Informationen und seien schneller bereit, ihrer Unzufriedenheit auf digitalem Weg durch eine Unterstützungsbekundung einer «extremen» Vorlage Luft zu machen – so die Angst. In ähnlicher Weise befürchtet eine von uns interviewte Person bei einer Einführung von E-Collecting die vermehrte Lancierung von «Bullshit-Vorlagen»⁵⁴ durch Einzelpersonen und auch deren vermehrtes Zustandekommen. Neueste Befunde für die Schweiz weisen indessen darauf hin, dass diese Befürchtungen übertrieben scheinen (Ackermann und Stadelmann-Steffen 2022; Zumofen 2022, 2023; Zumofen et al. 2023): Ein grosser Teil der Bürger:innen, die sich vorwiegend im Internet informieren,

⁵⁴ Mit «bullshitting» wird in der Literatur die Art von Kommunikation bezeichnet, die auf mehr oder weniger faktenfreien Behauptungen beruht (Stevenson 2021; Frankfurt 2005).

ist sehr wohl in der Lage, diese Informationen selektiv und kritisch zu verarbeiten. Insbesondere politisch interessierte Stimmberechtigte nutzen unterschiedliche digitale Informationskanäle für ihre Meinungsbildung (vgl. auch Abschnitt 8).⁵⁵

Fraglich ist hier aber vor allem ganz grundsätzlich, was als «extrem» oder als «Bullshit» betrachtet werden soll. Dass dieselben Vorhaben von unterschiedlichen politischen Seiten als ganz unterschiedlich «wichtig» oder als unterschiedlich «extrem» betrachtet werden, ist seit jeher Bestandteil der direktdemokratischen Auseinandersetzung. Es gibt zahlreiche Beispiele von einst als «extrem» erachteten Vorlagen, die mitgeholfen haben, den politischen Diskurs zu verändern, und rückblickend überhaupt nicht mehr als «extrem» gelten. Das direktdemokratische System der Schweiz zeichnet sich gerade dadurch aus, dass nicht eine Elite darüber entscheidet, welche Fragen genügend «wichtig» – oder politisch opportun – sind, um sie der Stimmbevölkerung vorzulegen, sondern dass diese Frage aus guten Gründen den Stimmberechtigten selbst überlassen wird: Die Aufgabe, zwischen «relevanten» und «irrelevanten» Vorlagen zu filtern, wird der Unterschriftensammlung zugewiesen. Erhält eine Initiative die Unterstützung von 100'000 bzw. ein Referendum von 50'000 Stimmberechtigten, so erübrigt sich die Frage nach ihrer ausreichenden «Wichtigkeit» (Bühlmann und Schaub 2022: 245 ff.). Eine Langzeitanalyse (Schaub und Frick 2022) legt nahe, dass die Unterschriftensammlung zumindest bei Volksinitiativen ihrer Filteraufgabe auch ziemlich gut nachkommt: Jene Initiativen, für die besonders viele Unterschriften gesammelt werden konnten, sind auch jene, welche sich im Abstimmungskampf und an der Urne schliesslich tatsächlich als politisch besonders relevant herausstellten.⁵⁶

Sollten dank E-Collecting also in der Tat mehr Volksinitiativen lanciert und mehr Referenden ergriffen werden, dann dürfte es zu einer breiteren Palette an Themen kommen, die von etablierten politischen Kräften eher nicht vertreten werden. Dies kann aus partizipatorischer Perspektive durchaus als wünschenswert erachtet werden und ist im eigentlichen Sinne der direktdemokratischen Instrumente als «Gegengewicht zu den im Parlament tonangebenden Gruppierungen» (Rochat et al. 2022: 23) einzustufen.⁵⁷

⁵⁵ Erwähnt sei hier auch das Beispiel des Studierenden, der via Facebook innert kürzester Zeit über 100'000 Likes für sein Anliegen erhalten hatte, die Höchstgeschwindigkeit auf Autobahnen auf 140 km/h zu erhöhen, aber sehr viel weniger Unterschriften zusammenbrachte, als er seine Forderung danach in eine «echte» Volksinitiative verpackte (Ammann und Schnell 2019: 23). Dies legt nahe, dass Internet-Nutzer:innen ihre Unterstützungsbekundungen durchaus differenziert einsetzen.

⁵⁶ Anders ist es bei fakultativen Referenden, wo kein statistisch signifikanter Zusammenhang zwischen erzielter Unterschriftenzahl und politischer Relevanz der Vorlagen festzustellen ist. Dies ist in mancher Hinsicht durchaus problematisch, doch für die Sorge um extreme Vorlagen haben Referenden auch aus elitistischer Sicht von vornherein weniger «Gefahrenpotenzial», da es sich dabei ja nur um Vorlagen handelt, die bereits von einer Parlamentsmehrheit einer gesetzlichen Regelung für würdig befunden worden sind.

⁵⁷ Die elitistische Skepsis lässt sich hier allenfalls dadurch besänftigen, dass wir davon ausgehen, dass die Zahl an zusätzlichen Initiativen und Referenden wohl nicht sehr stark wachsen wird (siehe Abschnitt 4).

6.3 Zwischenfazit: Unveränderte Vorteile für einfache und dem Zeitgeist entsprechende Forderungen, möglicherweise leicht steigende Themenvielfalt

Ob die Themenvielfalt von Volksinitiativen und Referenden bei einer Einführung von E-Collecting grösser wird, hängt entscheidend davon ab, wie stark ressourcenschwächere, nicht-etablierte Akteur:innen die Vorteile von E-Collecting zu nutzen vermögen. Sollte dies der Fall sein – wovon wir grundsätzlich ausgehen, aber in bloss geringfügigem Mass (vgl. dazu Abschnitte 4 und 5) –, kann mit einer stärkeren Inklusion verschiedenster Präferenzen ins politische System gerechnet werden. Hingegen sehen wir keine Anhaltspunkte dafür, dass die etablierten Akteur:innen über ihre eigenen für sie wichtigen und in der Regel in der politischen Arena schon gut vertretenen Themen hinaus mit E-Collecting völlig neuartige Inhalte lancieren würden.

Ob mit oder ohne E-Collecting werden es aber nach wie vor primär solche thematischen Forderungen einfacher haben, genügend Unterstützungsbekundungen zu erhalten, die einfach zu erklären und zu verstehen sind und einen Nerv der Zeit treffen. Dies dürften nach wie vor auch Themen sein, die von etablierten politischen Akteur:innen als «unwichtig» oder als «extrem» erachtet werden, mit dem – allenfalls dank E-Collecting etwas leichter fallenden – Überspringen der Unterschriftenquoren aber belegen, dass sie von genügend Unterschriftswilligen als bedeutend angesehen werden. Die Furcht, dass sich Stimmberechtigte bei einer Verlagerung in den digitalen Raum per se von radikalen oder extremen Anliegen aus ihrer «Filterblase» unterzeichnen würden, wird durch neuere politikwissenschaftliche Forschung eher entkräftet.

7 Wie inklusiv ist die Unterschriftensammlung heute geographisch, thematisch und gesellschaftlich? Sind Unterschiede erkennbar und lassen sich daraus Rückschlüsse ziehen für die Digitalisierung der Unterschriftensammlung?

Mit der Untersuchung dieser nächsten Frage wenden wir uns sozusagen der Nachfrageseite zu. In der Politikwissenschaft ist umstritten, ob institutionalisierte Partizipationskanäle, die neben der klassischen Beteiligung bei Wahlen zusätzlich zur Verfügung gestellt werden, zu mehr und breiterer, also gleichmässigerer Beteiligung führt, oder aber ob neue Beteiligungsmöglichkeiten nicht vielmehr die sowieso bereits politisch Interessierten und Aktiven bevorzugen. Die Frage ist also, ob E-Collecting hinsichtlich sozialer Einbindung eher inklusiv oder gar exklusiv wirkt. Aus einer elitistisch-politökonomischen Perspektive (z.B. Downs 1968) kann erwartet werden, dass die Wahrscheinlichkeit, sich an Unterschriftensammlungen zu beteiligen, wächst, weil sich die Beteiligungskoten durch E-Collecting verringern.

E-Collecting sollte aber im besten Fall nicht nur für eine gleichmässigerere Inklusion sorgen, sondern auch eine breitere geographische Einbindung von potenziell unterschriftswilligen Bürger:innen schaffen, die ihre Unterstützung von jedem WLAN-tauglichen Ort abgeben können. Dies ermöglicht nicht zuletzt auch Auslandschweizer:innen, Initiativen und Referenden zu unterstützen.

Nachfolgend fundieren wir diese Vermutungen theoretisch (Abschnitt 7.1) und stellen drei Thesen auf, deren Eintretenswahrscheinlichkeiten wir in Abschnitt 7.2 diskutieren und in Abschnitt 7.3 zusammenfassen.

7.1 Hoffnungen und Befürchtungen

Unterschriftensammeln kann aus partizipatorischer Perspektive als ein Vehikel politischer Einbindung betrachtet werden (Bühlmann 2006). Wenn Stimmbürger:innen um eine Unterschrift angefragt werden, kommen sie mit Politik in Kontakt und werden schon in einer frühen Phase niederschwellig zu einem (kleinen) Teilchen des politischen Entscheidungsprozesses. Befördert nun die Einführung von E-Collecting diese politische Einbindung, wie dies von der partizipatorischen Demokratietheorie erhofft wird?

E-Collecting erweitert potenziell den Kreis an Stimmberechtigten, die in die Lage versetzt werden, mittels Unterschrift ihre Unterstützung für ein Volksbegehren oder gegen einen Parlamentsbeschluss zu bekunden: Die Wahrscheinlichkeit steigt also, dass nicht mehr vorwiegend Personen, die mehr oder weniger zufällig an stark frequentierten Orten von Unter-

schriftensammler:innen angesprochen werden oder im Adressverzeichnis einer lancierenden Organisation stehen, die Möglichkeit haben, ein Volksbegehren oder ein Referendum zu unterstützen, sondern potenziell alle Bürgerinnen und Bürger, die mindestens einen digitalen Zugang auf eine (zentral von öffentlicher Hand organisierte, leicht zugängliche) E-Collecting-Plattform haben.

Darüber hinaus dürfte E-Collecting die Unterstützung eines Volksbegehrens oder eines fakultativen Referendums mittels Unterschrift dank fehlendem Medienbruch vereinfachen. Bürger:innen, die via digitale Medien (z.B. Internet, Mailings, soziale Medien) auf politische Anliegen aufmerksam gemacht wurden, müssen nicht wie bisher Unterschriftenbogen ausdrucken, unterschreiben und einsenden, sondern sie können ihre Unterschrift mit demselben internetfähigen digitalen Medium (Computer, Tablet, Smartphone) abgeben.

These 7.1a: Weil mit E-Collecting potenziell mehr Menschen zur Unterschrift mobilisiert und Unterschriften einfacher abgegeben werden können, ist eine breitere und gleichmässige Beteiligung an Unterschriftensammlungen zu erwarten.

Zwar versetzt E-Collecting also theoretisch einen grösseren Kreis von Stimmberechtigten in die Lage, ein Anliegen mit geringem Aufwand mit ihrer Unterschrift zu unterstützen, diese müssen aber z.B. mittels Werbung oder Aktivierung von Netzwerken zur Unterschrift mobilisiert werden. Dies wiederum kann aber im schlimmsten Fall gar zu einer selektiven partizipatorischen Einbindung führen, weil lediglich stark an Politik interessierte Stimmberechtigte ihre Unterschrift abgeben, die sich entsprechend informieren, deshalb die entsprechenden Werbungsbemühungen von Komitees überhaupt erst wahrnehmen und also dank Ihres Interesses erst auf die E-Collecting-Plattform gelangen. Auch politisch bereits eingebundene und vernetzte Personen, die beispielsweise in Datenbanken von Organisationen hinterlegt sind, würden möglicherweise noch verstärkt kontaktiert und mobilisiert. Dies würde allerdings eine verstärkt selektive Partizipation nach sich ziehen.

Dabei wird kritisiert, dass vor allem so genannte «Haves» neue Beteiligungsmöglichkeiten rasch nutzen, weil sie über die notwendigen politischen Skills (v.a. sozioökonomischer Status, politisches Interesse und politisches Wissen) verfügen. Weil ihre Präferenzen im Vergleich zu den «Have-nots» bereits wesentlich besser im politischen System vertreten sind, würden neue Partizipationskanäle die ungleiche Abbildung der Präferenzen von «Haves» und «Have-nots» gar noch verstärken und nicht – wie von der partizipatorischen Demokratietheorie eigentlich erhofft – abschwächen (z.B. Linder und Mueller 2017).

Wenn Komitees wegen E-Collecting weniger auf Strassensammlungen setzen, könnte dies den Graben zwischen «Haves» und «Have-nots» auch aus einem weiteren Grund erweitern: Menschen, die sich weniger für Politik interessieren und/oder weniger stark in diese eingebunden sind, kommen, wenn sie in Strassensammlungen angesprochen werden, mit Politik in Berührung. Diese wenn auch nur niederschwellige politische Mobilisierung nicht an Politik interessierter Bürger:innen fällt jedoch weg, wenn vorwiegend digital gesammelt wird. Auch deshalb hätte die Einführung von E-Collecting also nicht inklusiv Wirkung, sondern im Gegenteil gar einen exklusiven Effekt.

These 7.1b: E-Collecting führt zu einer selektiveren Unterschriftensammlung. Lediglich politisch stark interessierte oder in politischen Netzwerken eingebundene Stimmbürger:innen werden noch zum Unterzeichnen aufgefordert.

Auch die Ermöglichung *geographisch ausgeglichenerer* Beteiligung an Unterstützungsbekundungen für Referenden und Volksinitiativen verstärkt demokratische Inklusion (z.B. Graf und Stern 2018). Etwas plakativ ausgedrückt werden bei der bisherigen analogen Sammlung lediglich Menschen auf Volksbegehren und Referenden aufmerksam gemacht, die zufällig an belebten Plätzen in grossen Städten wohnen. Für Komitees ist an solchen Orten die Sammlung von Unterschriften besonders lohnenswert, was dazu führt, dass Menschen, die solche Orte nicht aufsuchen, weil sie etwa auf dem Land wohnen, aktuell von dieser Art der politischen Beteiligung praktisch ausgeschlossen sind.⁵⁸ Dies kann aus partizipatorischer Perspektive als Partizipations- wenn nicht sogar als Demokratiedefizit kritisiert werden. Weil E-Collecting sozusagen eine ortsunabhängige Unterstützungsbekundung ermöglicht, führt die Ermöglichung digitaler Unterschriften in diesem Sinne zu einer Stärkung der Partizipation.

These 7.2: E-Collecting führt zu geographisch gleichmässiger verteilten Unterstützungsbekundungen und erhöht die Chance, dass alle Stimmbürger:innen unterschreiben können.

⁵⁸ Häufig ist von Komitees auch die Klage zu hören, dass die Einführung der brieflichen Stimmgabe die früher erfolversprechende Unterschriftensammlung vor Abstimmungslokalen obsolet mache und dazu führe, dass sich die Sammlung heute fast ausschliesslich auf Orte begrenze, die stark frequentiert werden (Ammann und Schnell 2019: 27).

7.2 Wie plausibel ist das Eintreffen der Hoffnungen und Befürchtungen? Empirische Einschätzungen

7.2.1 E-Collecting als Chance für breitere soziale politische Inklusion? (Thesen 7.1a und 7.1b)

Die in der Partizipationsforschung gängigen Erklärungsgrößen für politisches Engagement – soziostrukturelle Merkmale (z.B. Geschlecht, Alter), sozioökonomischer Status (z.B. Bildung, Einkommen), Skills (z.B. politisches Interesse, politisches Wissen), Sozialkapital (z.B. Vereinsmitgliedschaft, Ortsverbundenheit) und Systemunterstützung (z.B. Zufriedenheit mit Demokratie, politisches Vertrauen) (vgl. dazu z.B. Bühlmann 2006; Verba et al. 1995) – dürften bisher auch für das Unterzeichnen von Volksbegehren und Referenden bedeutsam sein.

Freilich gibt es kaum politikwissenschaftliche Literatur, mit der das Unterschreiben von Volksbegehren untersucht wird. Zwar gibt es zahlreiche Studien zur Unterstützung von (Online-)Petitionen (z.B. Boulianne 2020; Bright et al. 2020), diese lassen sich aber nur bedingt mit direktdemokratischen Unterstützungsbekundungen vergleichen. Bühlmann (2006: 98) untersucht die Bereitschaft, Initiativen oder Referenden auf lokaler Ebene zu unterschreiben. Ein hoher sozioökonomischer Status, hohe politische Skills, die Einbindung in organisierte Netzwerke und eine gewisse Skepsis gegenüber Amtsträger:innen scheinen die Bereitschaft zu erhöhen, mit der eigenen Unterschrift direktdemokratisch organisierte Anliegen zu unterstützen.

Dass diese Eigenschaften wohl auch bei einer Einführung von E-Collecting für die Bereitschaft einer digitalen Unterschrift bedeutungsvoll bleiben, legen verschiedene Studien nahe, die hinsichtlich sozialer Ungleichheit der Partizipation keine Unterschiede zwischen Online- und Offline-Partizipation ausmachen (Boulianne 2009; Lehman Schlozman et al. 2010; Ritzi und Wagner 2016; Vissers und Stolle 2013): Zwar scheinen im Internet Alters- und Geschlechterunterschiede tendenziell eher abzunehmen (Mossberger et al. 2008; Neblo et al. 2010; Oser et al. 2022; Ritzi und Wagner 2016). Sowohl bei Online- als auch bei Offline-Partizipation sind aber Personen mit höherer formaler Bildung, höherem Einkommen und ausgeprägteren politischen Skills deutlich übervertreten gegenüber weniger gebildeten, weniger verdienenden und politisch weniger informierten Stimmberechtigten.

Individuen mit hohem politischem Wissen und hohem Interesse engagieren sich zudem eher online und verbringen vergleichsweise mehr Zeit auf Online-Plattformen wohingegen ältere und vollzeitbeschäftigte Personen kaum Online-Engagement zeigen (Baek et al. 2012; Price und Capella 2002; Rottinghaus und Escher 2020). Auch Studien zu E-Petitionen legen nahe,

dass vor allem «Super-User:innen», also politisch interessierte und gut informierte Individuen, häufiger digital unterschreiben (Jungherr und Jürgens 2010; Ulo et al. 2019) bzw. sich die Bedeutung politischer Skills zwischen Online- und Offline-Unterzeichnung von Petitionen kaum unterscheidet (Oser et al. 2013, 2022).

Einige von uns interviewte Akteur:innen geben zu Protokoll, dass bei Strassensammlungen häufig auch nicht an Politik interessierte Personen in ein Gespräch verwickelt werden könnten. In der Tat dürfte die Wahrscheinlichkeit bei Strassensammlungen grösser sein als bei E-Collecting, dass auch Individuen, die über weniger ausgeprägte politische Skills verfügen, mit Volksbegehren und Referenden in Kontakt kommen, da bei Strassensammlungen eine weniger gezielte («targeted») Kommunikation möglich ist (vgl. dazu auch Abschnitt 8). Dabei gilt es allerdings in Erinnerung zu behalten, dass auch heute nicht nur auf der Strasse gesammelt wird; bereits mit den heutigen Post- und E-Mail-Versänden dürften sich Urheber:innen um möglichst gezielte Kommunikation bemühen – dies würde mit E-Collecting allenfalls verstärkt. Zudem gehen wir, wie wir in Abschnitt 4.2.2.4 dargelegt haben, davon aus, dass zumindest etablierte Parteien auch bei einer Einführung von E-Collecting weiterhin nicht auf Strassensammlungen verzichten würden. Eine interviewte Person aus dem Beratungsbereich wies darauf hin, dass via Internet mehr Menschen angesprochen werden können, weil eine Weiterverbreitung über persönliche Kontakte erleichtert werde. Diese Person habe schon viele Rückmeldungen erhalten, dass via Plattformen auch Bürger:innen Vorlagen unterzeichnen, die auf anderem Weg noch nie für eine Unterschrift angefragt worden seien.

Eine von uns interviewte Person wies in dem Zusammenhang auf einen weiteren Aspekt hin: Um die soziale Verzerrung bei der Partizipation zumindest nicht zusätzlich anzuheizen, müsse bei der Umsetzung der E-Collecting-Plattform darauf geachtet werden, dass diese auch mit einem Smartphone problemlos und angenehm zu bedienen sei; denn der Besitz von bzw. der Zugang zu Laptops und Desktop-PCs sei sozial stark ungleich verteilt und hänge stark von Beruf, Bildungsgrad und Einkommen einer Person ab – dies im Gegensatz zum Besitz von Smartphones (vgl. dazu die Diskussionen zum sogenannten «digital divide», also zu den z.B. sozioökonomisch bedingten Unterschieden beim Zugang zu Kommunikationstechnologie: Norris 2001; für die Schweiz: Serdült und Milic 2017).

Insgesamt legen die zitierten Befunde nahe, dass E-Collecting – also eine potenzielle Verschiebung von analoger zu digitaler Unterschriftensammlung – wohl nicht zu gleichmässiger sozialer Inklusion führt. Es ist zu erwarten, dass auch auf digitalem Weg vor allem Individuen mit ausgeprägteren politischen Skills und höherem sozioökonomischem Status Volksbegehren oder Referenden unterzeichnen werden. In dem Mass, in dem gezielte digitale

Mailings an die Stelle von vergleichsweise ungezielten Strassensammlungen treten, wäre im Gegenteil eher eine noch ungleichere Einbindung zu erwarten.

7.2.2 E-Collecting als Chance für grössere geographische Inklusion? (These 7.2)

Die Frage, ob E-Collecting zu einer besseren geographischen Inklusion beitragen könnte, ob also plakativ ausgedrückt nicht nur Menschen, die häufig an vielfrequentierten städtischen Plätzen, Einkaufszentren, Messen oder Veranstaltungen anzutreffen sind, ihre Unterschrift unter Volksbegehren und Referenden geben könnten, sondern potenziell alle Stimmberechtigten, ist nicht einfach zu beantworten. Klar dürfte aber sein, dass mit E-Collecting die Auslandschweizer:innen – die immerhin rund einen Zehntel der Schweizer Staatsangehörigen stellen – eine bessere Chance erhalten würden, Initiativen und Referenden zu unterstützen. Dies insbesondere deshalb, weil im Ausland der Medienbruch ein grösseres Problem darstellen dürfte als in der Schweiz (höhere Kosten, grössere Unsicherheit und mehr Zeitbedarf beim postalischen Versand).

Mit Blick auf die in der Schweiz wohnhaften Stimmberechtigte scheint die Annahme einer steigenden geographischen Inklusion theoretisch zunächst ebenfalls plausibel, und in der Tat lassen einige Antworten von interviewten Personen den Schluss zu, dass es unterschiedliche Sammelstrategien gibt. Einige Organisationen überlassen es den freiwilligen Sammler:innen zu entscheiden, wo sie die meisten Unterschriften erhalten. Das sind nicht immer stark frequentierte Orte, sondern können auch Landgemeinden sein, in denen vor allem konservativere Organisationen stärker verankert sind. Unsere Analyse der Faktoren für erfolgreiches Zustandekommen von Initiativen und Referenden (vgl. Abschnitt 1.3.3) legt zudem nahe, dass auch an Anlässen wie Messen oder Konzerten viele Unterschriften gesammelt werden können.⁵⁹ Gerade bei kleineren Organisationen und Bürger:innenkomitees, die sich auf eine schmalere Basis aktiver Sammler:innen stützen, scheint für die Orte der Strassensammlungen oft ausschlaggebend zu sein, wo diese selbst wohnen – und diese Wohnorte sind oft nicht gleichmässig über die Schweiz verteilt.

Doch wie stark ist die geographische Ungleichverteilung bisher überhaupt? Schliesslich besteht mit der heute üblichen Möglichkeit des Downloads von Unterschriftenbogen bereits jetzt für alle interessierten Bürger:innen unabhängig vom Wohnort die Möglichkeit, ihre Unterschrift abzugeben. Es gibt keine systematischen Auswertungen, wie stark dieses Angebot genutzt wird und die Schätzungen der interviewten Praktiker:innen dazu gehen stark auseinander; bereits seit Längerem stützen sich Unterschriftensammlungen zudem in der Regel

⁵⁹ Für einige Medienaufmerksamkeit sorgte ein Luzerner Rentner, der für die «Burkainitiative» (Sammelbeginn am 15.3.16) alleine fast 10'000 Unterschriften gesammelt haben soll. Als Geheimtipp gab der Mann «Töffrennen» an: «Dort hat es viele Leute, die zur SVP stehen» (Blick 26.8.17).

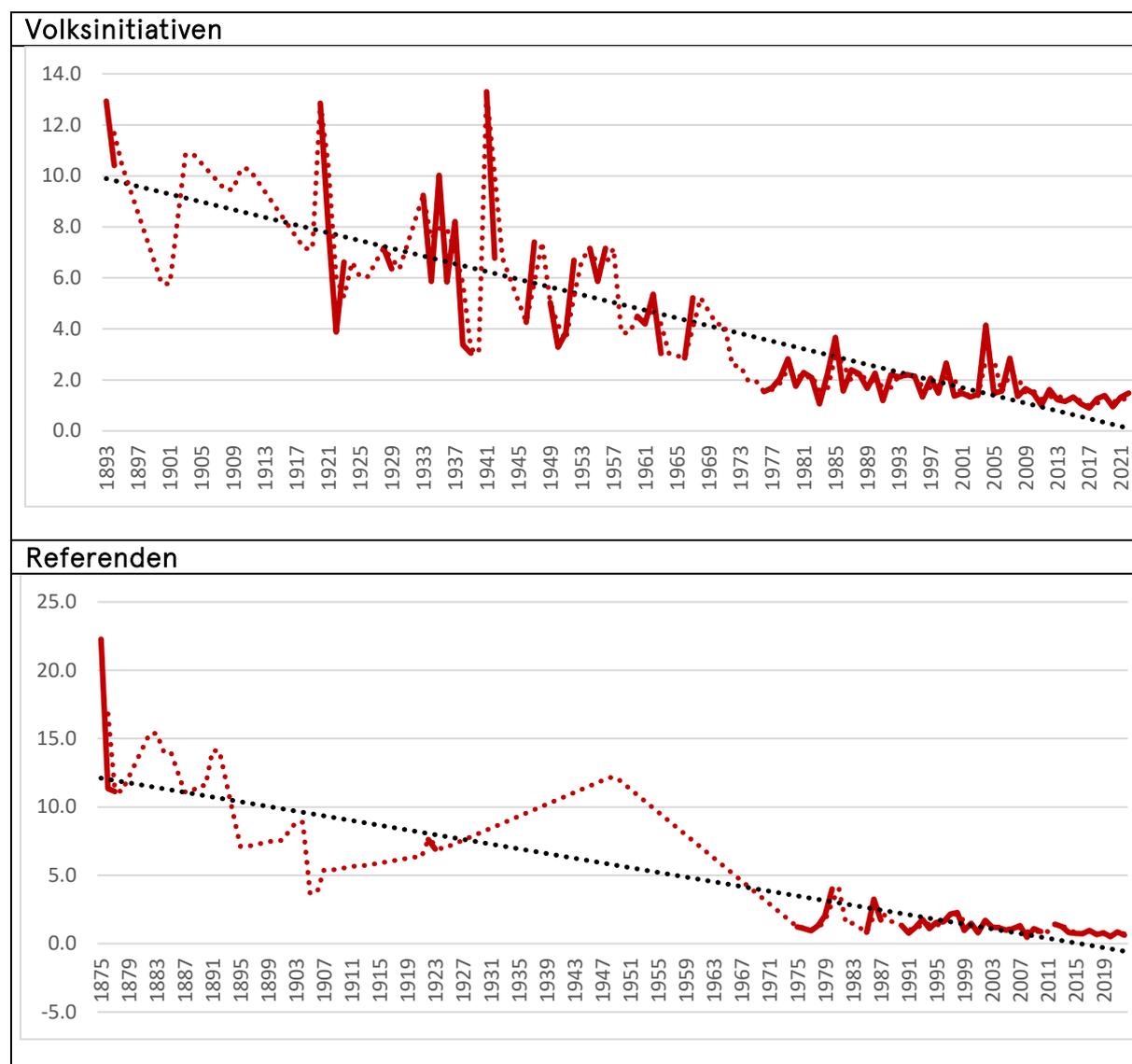
nicht ausschliesslich auf Strassensammlungen, sondern auch etwa auf Postversände, bei denen es keinen Grund für eine geographische Konzentration gibt (vgl. Abschnitt 4.2.2.4).

Unsere Analyse der Herkunft von Unterschriften nach Kantonen zeigt in der Tat, dass die geographische Einbindung bei Unterschriftensammlungen schon seit einiger Zeit gleichmässiger wird. Wie Abbildung 4 zu entnehmen ist (vgl. auch Abschnitt 4), hat die Konzentration der Unterschriftensammlungen auf einzelne Kantone seit der Einführung von Volksinitiative und Referendum stark abgenommen. Bei den 299 untersuchten Volksinitiativen zeigt sich ein mittlerer Ungleichheitswert von 2.73 – ein Wert von 0 würde bedeuten, dass aus jedem Kanton genau gleich viele Unterschriften pro Stimmberechtigten stammen würden. Bei den 161 Referenden, für die Unterschriftendaten zur Verfügung standen, liegt die mittlere Ungleichheit bei 2.92 Punkten.

Weitere im Anhang 3 abgebildete Auswertungen zeigen, dass sowohl bei den Volksinitiativen als auch bei den Referenden die geographischen Ungleichheiten je nach Politikbereich unterschiedlich gross sind. In den letzten 30 Jahren lassen sich die höchsten (wenn auch ebenfalls sinkenden) Ungleichheitswerte in den Bereichen «Verkehr und Infrastruktur» sowie «Umwelt und Lebensraum» feststellen. Vermutlich ist dies dem Umstand geschuldet, dass Abstimmungsvorlagen zu diesen Themen bestimmte Kantone stärker betrafen und dort deshalb auch mehr Unterschriften gesammelt werden konnten. Die grösste Gleichverteilung findet sich sowohl bei den Referenden als auch bei den Volksinitiativen im Politikbereich «Finanzen». Hier dürfte es sich um eher zentralisierte Vorlagen mit flächendeckend ähnlicher Betroffenheit handeln, die in allen Kantonen ähnlich gut Unterstützung generieren.⁶⁰

⁶⁰ Zu beachten sind auch hier die teilweise geringen Fallzahlen in den Zeitspannen und den Politikbereichen, deren Bedeutung für die direkte Demokratie sich zudem über die Zeit wandelt (Vatter 2016).

Abbildung 4: Zunehmende Gleichverteilung der Unterschriftenherkunft zwischen den Kantonen (seit 1874/1891)



Abgetragen ist die mittlere Standardabweichung der 26 (bzw. 25) prozentualen Anteile der gesammelten Unterschriften pro kantonalen Stimmberechtigten pro Jahr. Je geringer der Wert ist, desto eher stammen aus allen Kantonen in etwa gleich viele Unterschriften pro Stimmberechtigte; kämen aus jedem Kanton für ein Referendum / ein Initiativbegehren genau gleich viele Unterschriften pro Stimmberechtigte, ergäbe sich eine Standardabweichung von 0. Gestrichelte schwarze Linie: linearer Trend; gestrichelte rote Linie: gleitender Mittelwert, um fehlende Jahre anzuzeigen (für die Entwicklung seit 1970 vgl. Abbildung 1); Quelle: Eigene Berechnungen mit Daten der Bundeskanzlei.

Zwei weitere Beobachtungen sind hier von Interesse (für die Zahlen vgl. Anhang 3):

Erstens zeigen Vergleiche einer groben Kategorisierung der Urheber:innen von Volksbegehren, dass Unterschriftensammlungen durch Bürger:innenkomitees in den letzten 30 Jahren den höchsten mittleren Ungleichheitswert aufweisen (1.86). Deutlich gleichmässigere Verteilungen finden sich bei den Sammelkampagnen von Verbänden (1.39) und Parteien (1.18). Dies kann so gedeutet werden, dass Parteien und Verbände über bessere dezentrale Strukturen verfügen, um in allen Kantonen gleichmässiger unterschriftswillige Bürger:innen zu

mobilisieren, oder aber dass Bürger:innenkomitees ihre Ressourcen in dem Sinne strategischer einsetzen, dass sie sich auf einzelne Hotspots konzentrieren. Es fällt allerdings auf, dass sich dieses Muster bei den Referenden nicht wiederholt. Hier sind es die Verbände, die im Schnitt der letzten 30 Jahre den höchsten Ungleichheitswert aufweisen (1.41), während die Parteien (0.96) und die Bürger:innenkomitees (0.94) geringere Werte aufweisen. Parteien und Verbände weisen dabei bei Initiativen und Referenden ähnliche Werte auf, scheinen also wohl für beide Instrumente ähnliche Sammelstrategien zu verfolgen. Die Komitees müssen aber anscheinend, um erfolgreich Referenden zustandebringen zu können, im Gegensatz zu Initiativen ebenfalls möglichst in allen Kantonen Unterschriften sammeln. Hinsichtlich der ideologischen Positionierung (links / rechts) der Urheber:innen lassen sich weder bei den Referenden noch bei den Volksinitiativen Unterschiede ausmachen.

Zweitens zeigen sich interessante Muster, wenn die mittleren Unterschriftenzahlen pro Stimmberechtigte und pro Kanton betrachtet werden. Auch hier zeigt sich über die Jahrzehnte eine Angleichung. Es lassen sich aber auch interessante historische Entwicklungen aufzeigen. So ist die Unterschriftenzahl pro Stimmberechtigte für Referenden im 19. Jahrhundert vor allem in den Sonderbundskantonen hoch. In den letzten 20 Jahren sind es vor allem die «Stadtkantone» (BE, ZH, BS, GE), die besonders bei Volksinitiativen, aber auch bei Referenden leicht höhere Zahlen aufweisen. Die Unterschiede zwischen den Kantonen sind aber nur noch gering. Eine interessante Entwicklung zeigt sich für den Kanton Schaffhausen. Dieser gehörte bis Anfang des 21. Jahrhunderts zu den Kantonen mit den höchsten mittleren Unterschriftszahlen. Dies könnte damit zu tun haben, dass es sich im Kanton mit Stimmpflicht besonders gelohnt hat, vor Abstimmungslokalen für Unterschriften zu werben. Seit die Möglichkeit besteht und immer stärker genutzt wird, brieflich abzustimmen, fällt aber auch der Kanton Schaffhausen nicht mehr aus der Reihe.

Auch wenn es sich hier lediglich um Vergleiche auf der eher groben kantonalen Ebene handelt, legen diese Befunde doch nahe, dass die Ungleichheit hinsichtlich gesammelter Unterschriften nicht (mehr) so gross ist wie früher. Dies – und die bereits heute bestehende Online-Verfügbarkeit von Unterschriftenbogen für alle Sammelkampagnen – reduziert das Potenzial von E-Collecting, zu einer weiteren geographischen Gleichverteilung beizutragen. Eine Quantifizierung ist indessen kaum möglich.

7.3 Zwischenfazit: Eher weniger geographische, aber mehr soziale Ungleichheit durch E-Collecting

Damit Menschen ihre digitale Unterschrift als Unterstützung unter ein Begehren oder ein Referendum setzen, müssen sie zuerst darauf aufmerksam gemacht werden. Es ist zu erwarten, dass politisch Interessierte, also «Haves» mit höherem sozioökonomischen Status und in der Regel auch bereits stärkerem politischen Engagement, stärker auf Aufforderungen reagieren und häufiger direkt aufgefordert werden. Eher wenig interessierte Personen («Have-nots») werden entsprechende Werbung entweder schon gar nicht erhalten, weil sie als weniger lohnende Zielgruppe von Urheber:innen ignoriert werden oder sich in keinem entsprechenden Adresskatalog befinden, oder sie werden entsprechende Werbung nicht wahrnehmen oder Aufforderungen eher ignorieren, wenn sie ein Thema nicht interessiert.

In Strassensammlungen kommen «Have-nots» potenziell eher mit Politik in Berührung und es kann sein, dass sie trotz zunächst mangelndem Interesse in ein Gespräch verwickelt werden und allenfalls ihre Unterschrift unter ein Begehren setzen. Sollte E-Collecting zu einer Verringerung von Strassensammlungen führen, ist deshalb eher davon auszugehen, dass sich die Schere zwischen «Haves» und «Have-nots» hinsichtlich Partizipation und hinsichtlich Inklusion ihrer Präferenzen – zumindest bezüglich der Unterstützung von Initiativen und Referenden – eher noch weiter öffnet als schliesst. E-Collecting dürfte also eher zu einer selektiveren Unterschriftensammlung führen.

Allerdings kann E-Collecting zu einer gleichmässigeren geographischen Inklusion führen, wenn die Bedeutung von Strassensammlungen abnimmt, die sich tendenziell auf stark frequentierte Orte und auf Orte mit bereits starker Verankerung der Urheber:innen konzentrieren. Steigt die Bedeutung digitaler Verbreitungskanäle, so könnten noch vermehrt auch Menschen angesprochen werden, die sich selten oder nie an solchen Orten aufhalten – nicht zuletzt auch Auslandschweizer:innen. Allerdings dürfte der Effekt insgesamt begrenzt sein, weil bereits heute eine recht starke mittlere Gleichverteilung zwischen Kantonen festzustellen ist. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass auch heute zahlreiche Unterschriften nicht auf der Strasse gesammelt werden und Komitees auch bei Strassensammlungen nicht nur auf belebte städtische Plätze fokussieren, sondern dort sammeln, wo sie ihre Klientel vermuten.

8 Wie wirkt sich E-Collecting auf die Qualität der politischen Meinungsbildung aus mit Blick auf den Entscheid, ein Volksbegehren zu unterschreiben?

Auch bei dieser Frage konzentrieren wir uns auf die Nachfrageseite bzw. auf die Unterzeichnenden. Allerdings geht es hier nicht mehr um die potenzielle, sondern um die tatsächliche Unterstützungsbekundung. Konkret interessiert der Prozess, der zur Entscheidung führt, ein Volksbegehren oder ein Referendum mit der eigenen Unterschrift zu unterstützen. Die Frage ist, ob dieser Prozess bzw. die Meinungsbildung von höherer oder geringerer Qualität ist, wenn er einer analogen oder einer digitalen Unterschrift vorausgeht, wenn er also eher dialogisch im Rahmen einer Strassensammlung stattfindet (analoge Unterschrift) oder aber digital und eher monologisch im Internet (digitale Unterschrift).

Die einschlägige Literatur ist sich auch in dieser Frage uneinig und es lassen sich deshalb zwei konkurrierende Thesen herleiten (Abschnitt 8.1), die unterschiedlich plausibel sind (Abschnitt 8.2). Auch hier diskutieren wir in einem Zwischenfazit unsere Beobachtungen (Abschnitt 8.3).

8.1 Hoffnungen und Befürchtungen

Man stelle sich die ideale Situation einer aktuellen Unterschriftensammlung vor: Eine stimmberechtigte Person wird bei einer Strassensammlung angesprochen, ob sie bereit wäre, Begehren X zu unterschreiben. Sie nimmt sich kurz Zeit, wird sich über die Stossrichtung der Initiative oder des Referendums informieren wollen, stellt vielleicht die eine oder andere Frage und unterschreibt, wenn sie mit den Antworten zufrieden und/oder mit dem Inhalt des Anliegens einverstanden ist und/oder die Urheber:innen des Anliegens nicht grundsätzlich unsympathisch findet (Caroni 2021; Gfeller et al. 2021).

Wie sähe dieser Prozess aus, wenn die stimmberechtigte Person die Möglichkeit für E-Collecting hätte? Zuerst müsste sie überhaupt darauf aufmerksam werden, dass für ein Volksbegehren oder ein Referendum Unterschriften gesammelt werden. Sie müsste sich sodann bemühen, das Ziel eines Begehrens oder im Falle des Referendums den Inhalt des Parlamentsbeschlusses selbständig kennen zu lernen oder Antworten auf ihre allfälligen Fragen zur Vorlage zu finden. Weil dies alles Zeit kostet, gibt diese Person wohl vor allem dann ihre E-Unterschrift, wenn sie von einer ihr sympathischen Urheber:innenschaft dazu aufgefordert wird (z.B. via Direct Mailing oder Posts auf Social Media). Mit anderen Worten: Sie unterstützt vor allem, was in ihrer «Echo-Kammer» aufpoppt (Garimella et al. 2018; Terren and Borge-Bravo 2021) – ohne sich weiter über den Inhalt zu informieren.

These 8.1a: E-Collecting führt dazu, dass sich Personen weniger vertieft mit einem Anliegen auseinandersetzen, bevor sie unterschreiben.

Würde diese doch recht idealisierte und etwas nostalgisch anmutende Beschreibung der Skeptiker:innen von E-Collecting zutreffen, fiel die Entscheidung gegen eine Einführung wegen potenziell sinkender Qualität der Meinungsbildung wohl eher leicht. So einfach, wie die Beschreibungen dies nahelegen, läuft der Meinungsbildungsprozess jedoch kaum ab. Einerseits dürften viele auf der Strasse angesprochenen Personen ebenfalls nicht aufgrund des Inhalts einer Vorlage unterschreiben, sondern weil sie der für sie unangenehmen Situation möglichst rasch entkommen wollen oder die sammelnde Person sympathisch finden (vgl. oben Abschnitt 4 und Bisaz 2020: 311–312). Es ist gar denkbar, dass die Person falsch informiert wurde, weil die Unterschriftensammler:innen pro Signatur bezahlt werden und es ihnen deshalb gar nicht so sehr um den Inhalt der Vorlage, sondern um eine möglichst rasche Unterschrift geht.⁶¹ In beiden Fällen kann nicht von einem qualitativ hochstehenden Meinungsbildungsprozess vor einer Unterschrift gesprochen werden.

Befürworter:innen einer Einführung von E-Collecting zeichnen denn auch ein anderes Bild der Online-Meinungsbildung: Eine Person, die durch Werbung zu einem sie betreffen machenden Thema oder aufgrund einer persönlichen Mail-Aufforderung von einer nahestehenden Organisation auf eine Vorlage aufmerksam gemacht wird, nimmt sich (freie) Zeit, um sich online zu informieren. Vielfach bieten Komitees Argumentarien an, die über Stossrichtung und wichtigste Ziele informieren. Das Internet bietet eine Reihe weiterer Informationsmöglichkeiten. So dürften in entsprechenden Foren verschiedene Meinungen zu einem Begehren aufzufinden sein und nicht zuletzt können sich interessierte Stimmbürger:innen im Falle eines Referendums auf offiziellen Seiten auch über die parlamentarischen Debatten informieren.⁶² Im Vergleich zur Person, die auf der Strasse hastig eine Unterschrift hinschreibt, obwohl sie ungenügend oder möglicherweise gar falsch informiert wurde, dürfte die Unterschrift der Person, die ihre E-ID benutzt, gemäss Befürworter:innen von E-Collecting auf einer qualitativ wesentlich besseren Meinungsbildung beruhen.

These 8.1b: E-Collecting führt dazu, dass sich Personen intensiver mit einem Anliegen auseinandersetzen, bevor sie unterschreiben.

⁶¹ In den Medien wurden die «fragwürdigen Methoden» bei der Unterschriftensammlung im Rahmen des Referendums gegen den «Vaterschaftsurlaub» angeprangert. Bezahlte Sammler:innen sollen Unterschriftswillige mit «falschen, halbwayahren oder ungenauen Angaben» zur Unterstützung gebracht haben (z.B. NZZ vom 8.2.20).

⁶² Es ist durchaus denkbar, dass die staatliche Betreiberin der E-Collecting-Plattform selber offizielle Informationen oder Links zur Verfügung stellt und damit zur Steigerung der Qualität des Meinungsbildungsprozesses beitragen kann.

Freilich dürfte die Qualität des Meinungsbildungsprozesses von zahlreichen individuellen Eigenschaften der oben beschriebenen Personen abhängen. An Politik interessierte Personen dürften zum Beispiel sowohl auf der Strasse als auch im Internet mehr Zeit aufwenden, um sich zu informieren.

Aus partizipatorischer Perspektive ist freilich auch weniger informierte Partizipation von Wert: Nur schon, dass jemand überhaupt mit Politik in Kontakt kommt, ist aus dieser Perspektive wichtig, da dies – im Sinne von Aktivierung (Bühlmann 2014) – zu mehr politischem Interesse und mehr politischem Engagement führen kann. Dies ist aus elitistischer Perspektive hingegen stark zu hinterfragen. Nicht-informierte Partizipation entspricht nicht den hohen Ansprüchen, die diese Sichtweise an politisch Partizipierende stellt.⁶³

8.2 Wie plausibel ist das Eintreffen der Hoffnungen und Befürchtungen? Empirische Einschätzungen

8.2.1 Meinungsbildungsqualität unter den bisherigen Bedingungen

In dem Mass, in dem E-Collecting nach seiner Einführung auch genutzt würde, dürfte sich die Informationstätigkeit der Urheber:innen und die Informationsbeschaffung der potenziellen Unterzeichnenden stärker in den digitalen Raum verlagern. Welche Auswirkungen diese Verschiebung auf die Qualität hätte, mit der sich Unterzeichnende vor der Unterschrift über das Anliegen informieren, ist aus heutiger Sicht äusserst schwierig einzuschätzen. Entsprechende empirische Studien sind uns nicht bekannt. Mehr noch: Auch dazu, wie gut Unterzeichnende von Initiativen und Referenden im bisherigen System über die entsprechenden Anliegen informiert sind, ist nur sehr wenig bekannt. Die wenigen Informationen, über die wir verfügen, legen aber nahe, dass die bisherige Qualität der Meinungsbildungsqualität der Unterzeichnenden nicht überschätzt werden sollte:

So berichteten mehrere unserer Interviewpartner:innen, dass es bei Strassensammlungen nur selten zu längeren Gesprächen komme; wer überhaupt stehen bleibe, unterschreibe oft schon nach wenigen Worten. Politisch weniger informierte Personen seien im Dialog oft rasch von einem Anliegen zu überzeugen, wenn sie denn in ein Gespräch verwickelt werden könnten. Politisch interessierte Bürger:innen wiederum hätten oft entweder schon eine vorgefasste Meinung zum Thema und entschieden sich entsprechend schnell – oder aber sie

⁶³ Grundsätzlich geht eine Extremform des Elitismus davon aus, dass die «einfache Bevölkerung» diesen Standards nicht entsprechen kann, weshalb Politik in den Händen von Expert:innen belassen werden soll (z.B. Schumpeter 2005).

verlangten ein schriftliches Argumentarium, um dieses zuhause in Ruhe studieren zu können. Gerade letztere Beobachtung weist darauf hin, dass ein Strassengespräch mit einer einzelnen, fremden Person von vielen wohl nicht als geeigneter Kontext gesehen wird, um sich eine fundierte Meinung zu bilden.

In eine ähnliche Richtung weist auch die Beschreibung von Strassensammlungen bei Bisaz (2020, 311–312): «Häufig besteht ein frappantes Informationsgefälle zwischen gut vorbereiteten, manipulativ vorgehenden [...] Unterschriftensammlern und den von ihnen angesprochenen Personen, die sich möglicherweise noch nicht weitergehend mit dem betreffenden Thema [...] auseinandergesetzt haben und in erster Linie aus der ihnen unangenehmen Situation herauskommen möchten. Im Wissen darum, dass mit der Unterzeichnung noch kein Beschluss gefällt wird und in einer allfälligen Volksabstimmung immer noch anders entschieden werden kann, ist schnell unterzeichnet.» Gerade politisch Interessierten dürfte bewusst sein, dass sie – sollte das unterschriebene Begehren dann tatsächlich an die Urne kommen – ihre Meinung noch ändern können.⁶⁴

Bereits vor einiger Zeit haben zudem Erhebungen in den USA gemäss Möckli (1994: 201) gezeigt, dass sich nur gerade die Hälfte jener, die eine Initiative oder ein Referendum unterschreiben, am Abstimmungstag dann tatsächlich zugunsten dieses Anliegens entscheiden. Dies deutet darauf hin, dass bei einem grossen Teil der Unterschreibenden die Meinungsbildung zum Zeitpunkt der Unterschrift noch sehr wenig gefestigt war. Inwieweit sich diese Befunde aber auf die heutige Zeit und die Schweiz übertragen lassen, ist offen.⁶⁵

8.2.2 Politisches Interesse als Vorbedingung

In der Politikwissenschaft wird zur Erklärung der Meinungsbildung in der Regel auf das RAS-Modell von Zaller (1992) zurückgegriffen (für einen Überblick vgl. Milic et al. 2014): Das Receive-Accept-Sample-Modell geht davon aus, dass unterschiedliche Individuen variierende Kapazitäten haben, Informationen überhaupt aufzunehmen. Individuen mit eher niedrigen politischen Skills (v.a. politisches Interesse) nehmen die entsprechenden Informationen in der Regel gar nicht wahr. Individuen mit hohen politischen Skills vergleichen erhaltene Informationen mit ihren eigenen Werthaltungen. Die Chance, dass diese Informationen weiter beachtet werden, steigt dann, wenn sie mit den eigenen Prädispositionen übereinstimmen.

⁶⁴ Zwei unserer Interviewpartner:innen wiesen auf das Phänomen hin, dass auch Gegner:innen eines Begehrens im Wissen um ihre inhaltliche Ablehnung unterschreiben, da sie möchten, dass eine Idee bei einer Volksabstimmung beurteilt wird; und dass es Personen gibt, die generell alle direktdemokratischen Anliegen unterschreiben, weil sie eine möglichst hohe Zahl von Volksentscheiden als Ausdruck einer besseren Demokratie erachten.

⁶⁵ Zudem muss ein Stimmentscheid entgegen der ursprünglichen Unterschrift nicht in allen Fällen einen Meinungswandel bedeuten, wie vorherige Fussnote nahelegt.

Allerdings werden Informationen auch in Anbetracht knapper Zeit nicht mit dem ganzen eigenen Wertesystem verglichen, sondern vor allem mit Erwägungen, die im Moment kognitiv verfügbar sind.

Politisch interessierte Bürger:innen sind gemäss diesem Modell gegenüber potenziell neuen Informationen, wie sie bei Unterschriftensammlungen verbreitet werden, also am empfänglichsten. Damit sie Informationen beachten, müssen sie aber mit Argumenten versorgt werden, die möglichst ihr aktuell verfügbares Wertesystem aktivieren. Weniger politisch interessierte Bürger:innen sind zwar – gemäss dem Modell von Zaller – weniger kritisch gegenüber neuen politischen Informationen, aber auch weniger empfänglich dafür.

Was bedeutet dies nun für analoge bzw. durch E-Collecting ermöglichte digitale Unterschriftensammlungen? Politisch wenig interessierte Bürger:innen dürften sich auf der Grundlage des Modells von Zaller (1992) mit elektronisch vermittelten Anfragen (z.B. via Mailing, Social-Media-Posts) oder Online-Werbung kaum für eine digitale Unterschrift mobilisieren lassen, weil sie diese Informationen in der Regel gar nicht erst wahrnehmen, bzw. nicht in einer Strassensammlung darauf aufmerksam gemacht werden. Anders sieht dies aus für Menschen mit hohem politischem Interesse: Diese dürften laut dem RAS-Modell (1992) auch digital auf unterschriftsbereite Begehren und Referenden aufmerksam werden, sich informieren und gegebenenfalls ihre Unterstützung durch eine digitale Unterschrift abgeben.

8.2.3 Fundiertere Meinungsbildung dank E-Collecting?

Ob und gegebenenfalls in welche Richtung sich die Situation mit E-Collecting verändern könnte, ist nicht klar. Empirische Studien, die konkrete Anhaltspunkte für deutliche Veränderungen gäben, sind uns nicht bekannt.

Die Einschätzungen unserer Interviewpartner:innen, die sich zu der Frage äusserten, sind gemischt mit einer gewissen Tendenz zur Vermutung, dass die Meinungsbildung vor einer digitalen Unterschrift im Durchschnitt eher fundierter wäre als bei einer Unterschrift auf der Strasse. Auf der skeptischen Seite äusserten einzelne Interviewte gewisse Befürchtungen vor einer «Klick-Demokratie», wenn es eine digitale Lösung allzu einfach machen sollte, mit ganz wenigen Klicks von einer Kampagnenseite zur gültigen Unterschriftsabgabe zu gelangen; dabei wurde befürchtet, dass dies Bauchentscheiden Vorschub leisten könnte. Auch die meisten dieser Skeptiker:innen gaben aber zu bedenken, dass auch das heutige System keineswegs vor Bauchentscheiden schütze.

Mehrere Interviewte wiesen demgegenüber darauf hin, dass Personen bei der Abgabe einer digitalen Unterschrift den Zeitpunkt frei wählen und sich so viel Zeit für die Beschaffung von Informationen nehmen könnten, wie sie wollten. Da sie zu dem Zeitpunkt mit dem Internet

verbunden wären, hätten sie zudem unmittelbar Zugang zu einer Fülle an Informationen über das Thema des Anliegens und könnten auch über dessen Urheber:innen recherchieren. All dies stelle gegenüber Strassensammlungen einen potenziellen Mehrwert für die Qualität der Meinungsbildung dar.

Gegenüber den anderen Sammelkanälen, die bereits heute verbreitet sind – Postversände, Direct Mailing und Offline- sowie Online-Werbung –, ist derweil keine Veränderung zu erwarten. Auch die oft geäußerte Befürchtung, dass sich Personen auf Online-Kanälen einseitiger, oberflächlicher und mit höheren Anteilen von Fake-News informieren, wird durch neue politikwissenschaftliche Befunde für die Schweiz eher entkräftet: Ein grosser Teil der Bürger:innen, die sich vorwiegend im Internet informieren, ist sehr wohl in der Lage, diese Informationen selektiv und kritisch zu verarbeiten. Insbesondere politisch interessierte Stimmberechtigte nutzen unterschiedliche digitale Informationskanäle für ihre Meinungsbildung (Zumofen 2022, 2023; Zumofen et al. 2023).

8.3 Zwischenfazit: Keine Erwartung für Auswirkung von E-Collecting auf die Qualität der Meinungsbildung formulierbar

Es ist äusserst schwierig abzuschätzen, wie gut die Meinungsbildung vor einer Unterstützungsbezeugung für Initiativen und Referenden heute ist und welche Auswirkungen E-Collecting darauf hätte. Einige Indizien deuten auf eine bisher eher wenig fundierte und gefestigte Meinungsbildung hin. Dies kann durchaus rational sein, da gerade politisch Interessierten bewusst sein dürfte, dass sie – sollte das unterschriebene Begehren dann tatsächlich an die Urne kommen – sich ihre definitive Meinung dann im Lichte der Informationen aus der Abstimmungskampagne bilden können. Die Hoffnung, dass sich die Qualität der Meinungsbildung dank E-Collecting verbessern würde, weil Stimmberechtigte im Internet mehr Zeit haben, sich ihre Unterstützung zu überlegen, dürfte wohl höchstens bei politisch relativ stark Interessierten und/oder von einer Vorlage Betroffenen realistisch sein. Umgekehrt deuten politikwissenschaftliche Forschungsergebnisse aber auch nicht darauf hin, dass Bürger:innen politische Informationen im Internet generell oberflächlicher verarbeiten würden.

Da wir keine belastbaren Anhaltspunkte für eine Verschlechterung der Meinungsbildungsqualität gegenüber heute haben, andererseits aber auch die Erwartungen für eine Verbesserung im Wesentlichen hypothetisch sind, sehen wir von einer Aussage zu möglichen Veränderungen in der Meinungsbildungsqualität ab.

9 Könnte E-Collecting zu einer Überlastung des politischen Systems führen?

Die letzte Frage, die wir in diesem Bericht diskutieren möchten, verschiebt die Perspektive auf eine Meta-Ebene und konzentriert sich auf mögliche Auswirkungen der Einführung von E-Collecting auf das politische System als Ganzes. Dabei gehen wir von einer aus einer elitistischen Perspektive als «worst-case-Szenario» zu bezeichnenden Situation aus: E-Collecting führe zu deutlich mehr lancierten sowie zustandekommenen Volksinitiativen und Referenden (Abschnitt 4), bringe eine Vielzahl neuer Akteur:innen hervor (Abschnitt 5) und erschwere die politische Diskussion durch zahlreiche radikale Themen (Abschnitt 6).

Wir haben zwar in den verschiedenen Abschnitten dargelegt, dass die Wahrscheinlichkeit des Eintretens dieser Befürchtungen eher gering sein dürfte, gehen aber abschliessend von einer solchen extremen Situation aus, um deren möglichen Folgen dazulegen. Was könnte ein solches Szenario für Folgen haben? Führt in diesem Fall E-Collecting zu einer Überladung der politischen Agenda und zu einer Überlastung der politischen Institutionen (Abschnitte 9.1.1 sowie 9.2.1)? Oder hat E-Collecting auch das Potenzial für eine Effizienzsteigerung im Bescheinigungsmanagement und somit für Kosteneinsparungen für die öffentliche Hand (Abschnitte 9.1.2 sowie 9.2.2)? Führen zahlreichere Urnengänge bzw. Abstimmungen über mehrere Vorlagen am gleichen Abstimmungssonntag, die aufgrund der dank E-Collecting höheren Zahl erfolgreich zustandekommender Volksbegehren und Referenden nötig werden, zu einer Überforderung der Stimmberechtigten führen (Abschnitte 9.1.3 sowie 9.2.3)?

Wir betten diese Fragen auch hier zuerst in eine demokratietheoretische Grundlage ein und leiten Thesen ab (Abschnitt 9.1), die wir dann auf ihre Plausibilität hin prüfen (Abschnitt 9.2) und abschliessend bewerten (Abschnitt 9.3).

9.1 Hoffnungen und Befürchtungen

9.1.1 Überladung der politischen Agenda und Überlastung der politischen Institutionen?

Sollten durch eine vereinfachte Sammlung von Unterschriften mehr Volksbegehren und mehr Referenden zustande kommen (Abschnitt 4), befürchten Vertreter:innen einer elitistischen Sichtweise zumindest eine Verlangsamung der Entscheidungsfindung, unter Umständen aber gar eine kritische Überlastung des Systems. Drei Folgen sind denkbar.

Erstens bedeuten mehr Volksinitiativen Mehrarbeit für Regierung, Verwaltung und Parlament. Diese Mehrbelastung könnte etwa dazu führen, dass die Qualität der Beratung über Volksinitiativen abnimmt. Nicht selten werden heute Ideen von Volksbegehren vom Parlament aufgenommen und in Form von direkten Gegenentwürfen bzw. indirekten Gegenvorschlägen aus- oder umgearbeitet. Diese im halbdirekt-demokratischen System angelegte, institutionalisierte Kooperation zwischen Repräsentierten und Repräsentierenden (Bühlmann 2018, 2022) könnte allerdings an Bedeutung verlieren, wenn Volksinitiativen aufgrund ihrer hohen Zahl im Parlament nur noch sehr kurz behandelt werden könnten und damit auch ihre Wirkung als Verhandlungspfand verlören (Caroni und Vatter 2016; Linder und Mueller 2017). Möglich ist auch, dass eine stark erhöhte Zahl von Volksinitiativen einen Verdrängungseffekt hätte, wenn sie bei Bundesrat und Parlament so viele Ressourcen binden, dass diese nicht mehr Zeit finden würden, um sich ausreichend mit anderen Themen zu beschäftigen.

Gestützt auf aktuelle Beobachtungen, die zeigen, dass Volksinitiativen im Parlament häufig zu ausgedehnten Ratsdebatten führen (vgl. dazu Lüthi 2019) oder zunehmend auch die Möglichkeit direkter Gegenentwürfe oder indirekter Gegenvorschläge diskutiert wird, die ihrerseits wiederum Beratungen auslösen, kann auch vermutet werden, dass eine steigende Zahl erfolgreich zustandekommender Volksinitiativen den politischen Prozess verlangsamen könnten.

These 9.1: Führt E-Collecting zu deutlich mehr Volksinitiativen, so beeinträchtigt dies die Qualität der parlamentarischen Arbeit und führt zu einer Überlastung der parlamentarischen Agenda sowie einer Verlangsamung des politischen Prozesses.

Auch wenn aufgrund von E-Collecting deutlich mehr fakultative Referenden zustandekommen sollten (Abschnitt 4), führt dies – so die zweite Befürchtung der elitistischen Demokratietheorie – zu einer Verlangsamung des Entscheidungsprozesses (insbesondere wenn die Referenden zu einer Ablehnung der Parlamentsvorlage an der Urne führen). Eine grössere Wahrscheinlichkeit des Zustandekommens eines Referendums beeinflusst zudem die parlamentarische Entscheidungsfindung. Dem Referendum wird in der Politikwissenschaft ein inkludierender Effekt zugeschrieben (Neidhart 1970; Vatter 2016): Referendumsfähige Kräfte werden – um einen Scherbenhaufen am Ende eines parlamentarischen Entscheidungsprozesses zu vermeiden – von vornherein in die Entscheidungsfindung miteinbezogen. E-Collecting könnte auch bisher weniger gut organisierten Akteur:innen zu mehr Referendums-macht verhelfen (Abschnitt 5). Dies würde bedeuten, dass Verwaltung, Bundesrat und Parlament noch breitere Kreise in eine Entscheidung einbinden müssten als bisher. Während dies

aus partizipatorischer Warte zu begrüßen wäre, weil es mehr politische Inklusion verspräche, können aus einer elitistischen Perspektive auch hier negative Auswirkungen auf Effizienz und Qualität der parlamentarischen Entscheidungsfindung befürchtet werden, denn breitere Einbindung bedeutet tendenziell höheren Zeitbedarf und inhaltlich mehr Kompromisse.

Drittens könnten mehr Vetos gegen Bundesbeschlüsse in Form von fakultativen Referenden die Kompromissfindung im Parlament auf eine weitere Weise erschweren. Referendumsdrohungen, die auch von wenig oder gar nicht dauerhaft organisierten Kräften wahr gemacht werden, können weniger gut antizipiert und in einem breit abgestützten Beschluss vorgängig berücksichtigt werden. Auch dies könnte potenziell die Qualität der Entscheidungsfindung beeinflussen, weil es sich unter Umständen gar nicht mehr lohnt, Kompromisse zu suchen, wenn die Wahrscheinlichkeit aufgrund tieferer Kosten durch E-Collecting immer höher wird, dass irgendeine Interessengruppe gegen einen Parlamentsbeschluss das Referendum ergreifen wird.

These 9.2: Führt E-Collecting zu mehr Referenden, so verlangsamt und verringert dies die konsensuelle Entscheidungsfindung im Parlament.

9.1.2 Effizienzsteigerung beim Bescheinigungsmanagement?

E-Collecting hat aber auch aus elitistischer Perspektive nicht bloss negative Auswirkungen auf das politische System. Je nach Ausgestaltung des digitalisierten Sammelprozesses (vgl. Abschnitt 1.2) kann E-Collecting aus zwei Gründen zu einer Entlastung des Systems führen. Erstens verschwindet bei einer automatisierten Bescheinigung von Unterschriften der Aufwand der Gemeinden für die Kontrolle der Unterschriftenbogen dank zentralen kantonalen (oder nationalen) Stimmregistern gänzlich. Und auch die Schlusskontrolle durch die Bundeskanzlei entfällt, wenn digital eingereichte Unterstützungsbelegungen laufend und automatisch geprüft und gezählt werden. Für Mehraufwand dürfte diesbezüglich einzig sorgen, dass im Falle eines Mischsystems im Sinne des Szenarios 2 (nur ein Teil der benötigten Unterschriften dürfen digital sein) Mehrfachunterschriften der gleichen Person in den beiden Sammelkanälen ausgeschlossen werden müssen.

These 9.3: E-Collecting führt zu einem effizienteren und günstigeren Bescheinigungsprozess.

9.1.3 Überforderung der Stimmberechtigten?

Ausgehend von der Annahme, dass E-Collecting in der Tat zu mehr zustandekommenden Volksbegehren und fakultativen Referenden führt, würde die Zahl an Abstimmungsvorlagen, über die an einem Abstimmungstermin befunden werden müsste, also sogenannte «Multi-pack-Abstimmungen» (Milic 2022: 97), zunehmen oder aber es müssten mehr als die bisher vier jährlichen Abstimmungstermine mit entsprechend kürzeren, für den politischen Diskurs und die Meinungsbildung wichtigen Zeitabständen geschaffen werden

Aus einer elitistischen Perspektive würde dies zu einer Überforderung der Stimmberechtigten führen. Befürchtet wird dabei einerseits eine zunehmende «Stimmüdigkeit» (voter fatigue; vgl. Milic et al. 2014: 283), also eine abnehmende Beteiligungsbereitschaft aufgrund der zu hohen Zahl von Abstimmungen und Abstimmungsvorlagen. Andererseits gehen Vertreter:innen der elitistischen Demokratietheorie auch davon aus, dass die sowieso bereits stark geforderten Stimmberechtigten bei zu vielen Abstimmungsthemen nicht in der Lage sind, ihre eigenen Präferenzen für jede Vorlage umzusetzen (Bowler und Donovan 1998). Mit anderen Worten: Die Meinungsbildung würde nur sehr oberflächlich erfolgen, Stimmende würden verstärkt auf kognitive Abkürzungen vertrauen (so genannte «Cues», wie etwa Regierungs-, oder Parteiparolen; vgl. Kriesi 2005) und ihre «Entscheidungsqualität» (Milic 2022: 97) würde leiden. Sie würden somit mithin häufiger gegen ihre eigenen Präferenzen abstimmen, weil sie nicht in der Lage wären, zu erkennen, welcher Stimmentscheid ihren eigenen Werthaltungen entspräche.

These 9.4a: Führt E-Collecting zu deutlich mehr Abstimmungen, so nimmt die «Stimmüdigkeit» zu und die «Entscheidungsqualität» ab.

Anders sehen dies Anhänger:innen einer partizipatorischen Demokratietheorie. Aus dieser Perspektive kann es ein Zuviel an Partizipation gar nicht geben. Mehr Urnenentscheide und angefochtene Parlamentsbeschlüsse würden aus dieser Sicht die demokratische Diskussion beleben und auf mittlere Frist sogar zu mehr politischem Interesse und stärkerer Beteiligung führen (Barber 2003, Warren 1992). Auf kognitive Abkürzungen zu vertrauen, sei in einer arbeitsteiligen Gesellschaft gang und gäbe und auch in der Politik nicht per se negativ, insbesondere, wenn sich Stimmende dabei auf Argumente politischer Akteur:innen beziehen, die einen Abstimmungsgegenstand vereinfachen (Kriesi 2005). Selektive Partizipation – also Beteiligung insbesondere bei Themen, die eine starke individuelle Betroffenheit auslösen, und Abstinenz bei anderen Fragen – sei zudem Bestandteil eines politischen Partizipationsrechts.

These 9.4b: Führt E-Collecting zu deutlich mehr Abstimmungen, so nehmen das politische Interesse und die (selektive) Stimmbeteiligung zu.

9.2 Wie plausibel ist das Eintreffen der Hoffnungen und Befürchtungen? Empirische Einschätzungen

9.2.1 Überlastung des Systems und seiner Akteur:innen? (Thesen 9.1 und 9.2)

Die Klage über eine Überforderung des politischen Systems und die Befürchtung einer daraus folgenden Krise gehören seit der Einführung des direktdemokratischen Instrumentariums im 19. Jahrhundert zur immer wiederkehrenden Standardkritik an Volksinitiative und Referendum (Bühlmann 2015 a, b; Rühli und Adler 2015). Die wachsenden Ansprüche an die Bürger:innen, die sich auch in einer medial als «Initiativenflut» (Lehmann 2015) bezeichneten Zunahme von Volksinitiativen bemerkbar macht,⁶⁶ führe nicht nur zu einer Überlastung des Parlaments (Koller 2014) und zu einer bremsenden Konkurrenzierung des Repräsentativsystems (Vatter 2016), sondern auch zu einer Überforderung der Stimmbevölkerung.

Diese Kritik hält einer empirischen Analyse jedoch eher nicht stand. So macht das direktdemokratische Element (nach wie vor) einen sehr geringen Anteil am gesamten Gesetzgebungsapparat aus. Von sämtlichen referendumspflichtigen Bundesbeschlüssen seit 1874 wurden maximal 6 Prozent durch Referenden bekämpft, von denen wiederum nicht einmal die Hälfte erfolgreich war. Auch der (direkte) Einfluss von Volksinitiativen ist gering. Werden nicht nur abgestimmte, sondern alle lancierten, also auch die nicht zustande gekommenen oder zurückgezogenen Initiativen mitgezählt, dann liegt die Erfolgsquote seit 1891 bei nur gerade 4 Prozent (Bühlmann 2022a).⁶⁷ Diese 25 bisher angenommenen durch Volksbegehren angestossenen Verfassungsänderungen stehen 199 obligatorischen Referenden (davon 149 erfolgreich) gegenüber.

Selbst bei einem Anstieg der Anzahl Initiativen und fakultativer Referenden muss berücksichtigt werden, dass sich auch innerhalb des repräsentativen Systems seit einigen Jahren

⁶⁶ Der Begriff «Initiativenflut» wird schon ziemlich lange verwendet. So wurde etwa in der Parlamentsdebatte im Rahmen der Erhöhung der Zahl der benötigten Unterschriften Mitte der 1970er Jahre davor gewarnt, die «Initiativenflut habe zu einer Anarchie geführt» oder sie sei «beängstigend, der Apparat des Staates überfordert, das Parlament nicht mehr in der Lage, alles zu behandeln» (Amtliches Bulletin Nationalrat 3. März 1976: 71-72). Dies, obwohl zwischen 1891 und 1980 gerade mal über 75 (bzw. zwischen 1970 und 1980 über 24) Volksbegehren abgestimmt worden war – also über weniger als eine (bzw. 2,4) Initiative pro Jahr.

⁶⁷ Freilich darf nicht vergessen werden, dass auch abgelehnte Volksinitiativen wichtige Wirkungen entfalten können, «indem sie den Weg für eine zu einem späteren Zeitpunkt erfolgende Reform bereiten (... und) Wirkung namentlich auch in steinigem Problemfeldern, in denen es Bundesrat und Parlament an Entschlusskraft gebracht», entfalten können (Rausch 2008: 444; zu den indirekten Wirkungen von Volksinitiativen vgl. auch Vatter 2016 und Bühlmann 2022a).

eine zunehmende Nutzung von Instrumenten, mit denen politische Entscheidungen herbeigeführt oder beeinflusst werden, feststellen lässt. So nutzen Parlamentarier:innen Vorstösse und parlamentarische Initiativen eher noch inflationärer als Parteien, Verbände und Komitees Initiativen und Referenden (Brüscheiler und Vatter 2018).⁶⁸

Beides dürfte der Zunahme von politischen Interessengegensätzen aufgrund gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Veränderung, aber auch aufgrund einer starken Ausdifferenzierung der Organisation dieser Konflikte geschuldet sein. Dies muss aber nicht als Überlastung interpretiert, sondern kann als Zeichen für eine funktionierende demokratisch organisierte politische Auseinandersetzung verstanden werden (Bühlmann 2018). Dem politischen System der Schweiz ist dabei dank (und nicht trotz) direktdemokratischer Instrumente ein «institutionalisierter Zwang zum Dialog» inhärent (Bühlmann 2022a), der zu einem Austarieren von parlamentarischen und ausserparlamentarischen Interessen führt. Der vermehrte Gebrauch direktdemokratischer Instrumente führt langfristig nicht zu einer immer grösseren Entfremdung zwischen «Volk» und «Elite», wie eher populistische Strömungen befürchten, sondern genau umgekehrt sogar zu einer Verbesserung substantzieller Repräsentation. Mit anderen Worten: Je häufiger sich Stimmbürger:innen und Parlamentarier:innen über unterschiedliche Anliegen äussern müssen, desto stärker nähern sie sich in ihren Präferenzen an (Bühlmann 2018).

Dass direktdemokratisch organisierte Opposition für das politische System und die Gesellschaft gewinnbringend sein kann, zeigt das Phänomen der zurückgezogenen Volksinitiativen, bei denen Parlament und Regierung mit direkten Gegenentwürfen oder indirekten Gegenvorschlägen Kompromisse zu Themen schmieden, die – so legt das Zustandekommen nahe (Schaub und Frick 2022) – in der Gesellschaft als wichtig betrachtet werden.⁶⁹ Auch dies kann Grundlage für eine besseres Austarieren der Präferenzen von Bevölkerung und Parlament und letztlich auch vertrauensfördernde Massnahme sein.

Würden aufgrund der Einführung von E-Collecting mehr Referenden oder Volksinitiativen zustandekommen (vgl. Abschnitt 4), so könnte dies also durchaus auch eine weitere Belebung des politischen Systems bedeuten. Es gelangten vermehrt vor allem Themen in die politische Arena, die auf der parlamentarischen Agenda ansonsten keinen Platz fänden, wobei

⁶⁸ In den letzten Jahren scheiterten einige Vorstösse, die der «Vorstossflut» (Po. Abate 16.3143) Herr werden wollten, im Parlament. Der Überlastung – sollte diese tatsächlich als solche wahrgenommen werden – scheint vor allem mit einer grösseren werdenden Zahl an Abschreibungen von Vorstössen, die mehr als zwei Jahre lang nicht behandelt werden, begegnet zu werden.

⁶⁹ Die Bundeskanzlei (www.bk.admin.ch) weist insgesamt 106 zurückgezogene Volksinitiativen aus. Seit 1988 (1987 wurde das Abstimmungsverfahren bei Volksinitiativen mit Gegenentwurf neu geregelt) waren es 52, seit der Jahrtausendwende 39.

es nachgerade die Idee ist, dass Initiativen und Referenden «kompensatorische `power-sharing`-Instrumente für ungenügend integrierte, aber organisations- und konfliktfähige Gruppen» darstellen (Vatter 2016: 365).

Verlöre diese kompensatorische Kraft wie auch die Möglichkeit des Austarierens zwischen Repräsentierenden und Repräsentierten aufgrund einer sehr stark ansteigenden Zahl an lancierten und auch zustandekommenden Volksbegehren und Referenden an Wirkung, so ist durchaus vorstellbar, dass eine Selbstregulierung des Systems einsetzt. Auf der einen Seite verlören Volksinitiativen, die vom Parlament unbeachtet bleiben und so sozusagen aus dem Balancespiel zwischen Parlament und Bevölkerung (Bühlmann 2015a, b) von vornherein ausgeschlossen würden, an Bedeutung und Attraktivität. Es ist gut vorstellbar, dass solche Begehren auch an der Urne potentiell weniger Unterstützung finden würden. Dies könnte auf der anderen Seite dazu führen, dass insbesondere etablierte Kräfte von direktdemokratischen Instrumenten eher die Finger lassen, wenn sie inflationär gebraucht werden, wodurch ihnen diese höchstens noch sporadisch Kampagnenkosten verursachen.

Wenn die Zahl lancierter und zustandekommender Volksbegehren und Referenden steigt, hat dies nämlich auch Auswirkungen auf die Parteien, denen als Bindeglied zwischen Politik und Gesellschaft die Rolle von Orientierungshilfen zukommt. Die interviewten Expert:innen erachten die Gefahr einer Überlastung zwar wie oben ausgeführt als gering. Gäbe es aufgrund von E-Collecting mehr Abstimmungen, so würden die Parteien aber laut ihren Vertreter:innen wohl stärker priorisieren und – mehr als teilweise heute schon – neben eigenen direktdemokratischen Projekten lediglich ausgewählte und den Parteiwerten entsprechende andere Vorlagen unterstützen – sowohl während der Sammel- wie auch während der Kampagnenphase. Dies dürfte im Extremfall dem politischen Diskurs nicht förderlich sein.

Die Regulierung des Systems könnte aber durchaus auch künstlich, also mittels weiterer institutioneller Reformen vorgenommen werden. Sechs von uns interviewte Personen sprachen von sich aus die Möglichkeit einer Erhöhung der Unterschriftenquoten an, sollte die Zahl an zustandekommenden Referenden und Volksinitiativen aufgrund von E-Collecting (zu) stark zunehmen (vgl. dazu auch Ammann und Schnell 2019: 30-31). Insbesondere die Vertreter:innen der Parteien stehen einer solchen Erhöhung aber eher skeptisch gegenüber und erwarten starken politischen Widerstand.⁷⁰ Trotzdem stünden – sollte die Zahl an Volksbegehren und Referenden wirklich so stark wachsen, wie dies von der elitistischen Position befürchtet wird – wohl Möglichkeiten zur Verfügung, das System neu auszutarieren.

⁷⁰ Franz Grüter (svp, LU) begründete den Rückzug seiner Motion (18.3062), mit der er unter anderem E-Collecting einführen wollte, unter anderem mit der Befürchtung, dass mit einer Einführung von E-Collecting wohl auch eine Erhöhung der Unterschriftenzahlen gefordert würde; er wolle aber Demokratie stärken und nicht schwächen (Bühlmann 2022b: 1).

9.2.2 Mehr Effizienz dank Vereinfachung des Bescheinigungsmanagements (These 9.3)

Die Einführung von E-Collecting in der unter Abschnitt 1.2 definierten Form würde gemäss der Einschätzung der interviewten Expert:innen zu einer Effizienzsteigerung führen. Auf der einen Seite entfielen – bei ausschliesslichem E-Collecting – für die Komitees die aufwändige und mitunter teure Sortierung der Unterschriftenbogen, deren Versand an die Gemeinden und das Bange – und bisweilen lange – Warten auf die Bescheinigung durch diese. Dies würde von den meisten von uns befragten Praktiker:innen als Erleichterung betrachtet.

Auch der Umstand, dass durch die unmittelbare Bescheinigung der E-ID-basierten Unterschrift mittels zentralisierter Stimmregister die aufgrund möglicher ungültiger Signaturen notwendige Reserve an Unterschriften nicht mehr gebraucht wird, begrüssen die Interviewten (siehe auch Abschnitt 4.2.2.2). Wie unter Abschnitt 4.2.2.6 ausgeführt, müsste laut den Befragten aber ein Informationsverlust verhindert bzw. weiterhin ein Monitoring über die Herkunft der eingehenden Unterschriften ermöglicht werden. Für einige wäre die Erhaltung der Monitoringmöglichkeiten gar wichtiger als die Einführung von E-Collecting. Eine hybride Form (bei der nur ein Teil der Unterschriften auf digitalem Weg gesammelt werden dürfte) würde zudem laut den interviewten Praktiker:innen wohl nur zu geringen Effizienzgewinnen führen.

Auf der anderen Seite würde auch die staatliche Seite von E-Collecting profitieren. Auch hier ist das Bescheinigungsmanagement mit einigem Aufwand verbunden – sowohl in den Gemeinden als auch in der Bundeskanzlei. Es ist allerdings fraglich, ob der Aufbau zentraler Stimmregister, die Betreuung sicherer E-Collecting-Plattformen und – im Falle hybrider Systeme – die Kontrolle doppelter Unterschriften diese Einsparungen mindestens in der Anfangsphase nicht wieder wettmachen würden.

9.2.3 Überforderung der Stimmbürger:innen? (Thesen 9.4a und 9.4b)

9.2.3.1 Selektive Partizipation

Sollte E-Collecting zu mehr lancierten und zustandekommenden Volksinitiativen und Referenden und somit auch zu mehr Volksabstimmungen führen (vgl. Abschnitt 4), so hätte dies auch Auswirkungen auf das Verhalten der Stimmbürger:innen – insbesondere auf Meinungsbildung und Beteiligung.

In der politikwissenschaftlichen Literatur gibt es zwar zahlreiche Untersuchungen zu politischer Beteiligung, ob aber eine zunehmende Zahl an Abstimmungen zu einer sinkenden Beteiligung oder gar einer schlechteren Meinungsqualität führt, war nur selten Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen. Für die Diskussion unserer Frage wichtig scheinen zunächst die neueren Befunde zur Abstimmungspartizipation in der Schweiz, die nahelegen, dass an Urnengängen selektiv, aber doch ziemlich breit auf die Bevölkerung verteilt partizipiert wird. Zwar liegt der Durchschnitt der Partizipation an nationalen Abstimmungen zwischen 1990 und 2022 bei 44.4 Prozent (BFS 2022), es nehmen aber über längere Frist fast doppelt so viele Stimmberechtigte selektiv an Abstimmungen teil. Dermont (2016) zeigt etwa auf der Basis von Stimmregisterdaten der Stadt St. Gallen auf, dass lediglich knapp 20 Prozent der Stimmberechtigten über 15 Abstimmungs- und Wahltermine hinweg gar nie teilnahmen. Mit anderen Worten: Während rund ein Viertel der St. Galler Stimmberechtigten an jedem Urnengang teilnimmt, beteiligen sich etwa 55 Prozent selektiv. Dies korrigiert das verbreitete Bild einer schweigenden und uninteressierten Mehrheit in der Schweizer Stimmbekölkerung. Auf ähnliche Befunde kommen Serdült 2013 ebenfalls für St. Gallen und Sciarini et al. (2016) für den Kanton Genf: Weniger als 10% der Genfer Stimmberechtigten nahmen an keiner einzigen der total 58 Abstimmungen zwischen 1996 und 2013 teil.

Bei einer Einführung von E-Collecting – und der dadurch hier hypothetisch angenommenen starken Zunahme der Zahl von Abstimmungen – kann vermutet werden, dass diese selektive Partizipation zunehmen dürfte, da die Zeitressourcen von selektiv partizipierenden Stimmbürger:innen nicht grösser, die Vorlagen aber zahlreicher werden. Dies kann aus einer demokratiethoretischen Perspektive, die für eine funktionierende Demokratie stets hohe Beteiligung fordert (Teorell 2006), bedauert werden. Wenn Menschen aber vor allem dann an Abstimmungen teilnehmen, wenn sie sich z.B. von einem Gegenstand besonders betroffen fühlen, sich für ein Thema stark interessieren und sich entsprechend eine Meinung bilden, dürfte dies – falls ein dauerhafter (Selbst-)Ausschluss bestimmter Gruppen und dadurch eine strukturell ungleiche Beteiligung ausgeschlossen werden kann⁷¹ – wohl eher einer Normalisierung als einer Krise nahekommen (Renz, 1997; Roth 1992). Sciarini et al. (2016: 89) argumentieren, dass das politische System der Schweiz mit den zahlreichen Abstimmungen einer grossen Zahl von Personen die Möglichkeit bietet, wenigstens vereinzelt zu partizipieren: «Political characteristics fostering abstention actually lead to complete exclusion from direct democratic votes to a lesser extent than suggested by studies evaluating the equality

⁷¹ Dermont (2016) kann bei einzelnen Abstimmungen zeigen, dass sich die selektiv Partizipierenden kaum vom Durchschnitt der Abstimmenden unterscheiden, dass sich die sehr häufig und nie Partizipierenden hingegen mit den bekannten Partizipationsressourcen beschreiben lassen: geringer Bildungsgrad, niedriges Einkommen, geringes Alter, geringes politisches Interesse, geringes politisches Wissen, geringes soziales Kapital. Dies zeigt sich freilich bei Sciarini et al. 2016 weniger deutlich (vgl. auch Tawfik et al. 2012).

of participation based on a single ballot». Je mehr Vorlagen zur Abstimmung stehen, desto grösser ist also gar die Wahrscheinlichkeit, dass über längere Zeit hinweg praktisch alle Stimmbürger:innen (selektiv) teilnehmen. Selektive (Nicht-)Beteiligung dürfte also grossmehrheitlich ein bewusster individueller Entscheid sein. Auf eine Teilnahme verzichten dürfte eine Person schlicht dann, wenn keine an dem Termin anstehende Vorlage bei ihr auf Interesse oder Betroffenheit stösst.

9.2.3.2 Entscheidungsqualität bei Multipackabstimmungen

Sollten durch E-Collecting Referenden und Volksinitiativen in grösserer Zahl zustandekommen, so dürften sich die Anzahl Vorlagen pro Abstimmungssonntag erhöhen.⁷² In diesem Fall muss die Frage der selektiven Partizipation aus einer zusätzlichen Perspektive betrachtet werden: Gefährden sogenannte «Multipackabstimmungen» (Milic 2022: 97) die Meinungsbildung, weil Stimmbürger:innen sich für einzelne Vorlagen zwar interessieren, bei anderen, gleichzeitig stattfindenden aber ohne qualifizierte Meinungsbildung entscheiden? In diesem Fall würden also stark mobilisierende «Lokomotiv-Vorlagen» dazu führen, dass selektiv partizipierende Personen sich auch zu gleichzeitig anstehenden Sachfragen äussern, die sie in der Regel weder betreffen noch interessieren.

Diese Frage wurde bisher lediglich von Selb (2008) und Milic (2022) untersucht. Milic misst die «Entscheidungsqualität» einer Vorlage anhand von Abstimmungsnachbefragungen (VOX, Voto). Hohe Entscheidungsqualität weist eine Vorlage dann auf, wenn nur wenige Interviewte die Frage nach dem Inhalt der Vorlage mit «weiss nicht» beantworten; wenn möglichst viele Interviewte den eigenen Abstimmungsentscheid inhaltlich begründen können; wenn der Anteil an Interviewten hoch ist, deren Antworten auf Argumente für eine Annahme oder eine Ablehnung einer Vorlage mit dem letztlich gefällten Entscheid konsistent sind und wenn es bei einer Vorlage möglichst wenige Leerstimmen gibt. Milic zeigt, dass die so gemessene Entscheidungsqualität bei jenen Vorlagen höher ist, die jeweils (gemessen anhand der Stimmbeteiligung) am stärksten mobilisierten, also bei den Lokomotiv-Vorlagen. Hoch ist die Entscheidungsqualität auch, wenn die Kampagne im Vorfeld einer Abstimmung intensiv war. Bei sehr komplexen Vorlagen ist die Entscheidungsqualität hingegen geringer.

Wenn nun zahlreiche Vorlagen an einem Abstimmungssonntag gleichzeitig zur Entscheidung anstehen, stellt Milic wie erwartet fest, dass die Entscheidungsqualität bei Nebenvorlagen

⁷² Heute finden in der Regel an vier Terminen pro Jahr Urnengänge zu nationalen Vorlagen statt (darüber hinaus können gleichzeitig oder zusätzlich auch noch kantonale oder lokale Abstimmungen durchgeführt werden; für eine Analyse der Auswirkungen gleichzeitig stattfindender Abstimmungen vgl. Flick Witzig und Vatter 2022). Denkbar wäre freilich auch ein höherer Rhythmus an Urnengängen, also z.B. Abstimmungstermine alle zwei statt alle drei Monate.

geringer ist. Allerdings sind die Unterschiede zur Lokomotiv-Vorlage nicht sehr gross und die Entscheidungsqualität nimmt mit der Zahl der Vorlagen auch nicht linear ab. Milic (2022: 113-114) schliesst: «Eines der verblüffenden Resultate dieser Untersuchung besteht darin, dass viele Stimmberechtigte selbst bei ungünstigen Bedingungen (viele, zum Teil komplexe und unvertraute Sachfragen an einem Urnengang) nach wie vor einen zumindest halbwegs informierten und interessengeleiteten Stimmentscheid zu fällen imstande sind.»

Die Befunde von Selb (2008) stimmen skeptischer. Auch er stützt sich auf Abstimmungsnachbefragungen und untersucht, ob eine zunehmende Zahl von gleichzeitig zur Abstimmung stehenden Vorlagen zu «Status Quo»-Verhalten führt (Nein stimmen) und ob eine Entscheidung zu einer Vorlage der Verortung einer befragten Person auf der Links-Rechts-Achse entspricht. Selb findet keinen statistisch signifikanten Zusammenhang zwischen der Anzahl Vorlagen und dem «Status-Quo»-Verhalten, aber zunehmende ideologisch inkonsistente Entscheidungen. Mit anderen Worten: Je mehr Vorlagen gleichzeitig zur Abstimmung kommen, desto weniger stimmte der individuelle Abstimmungsentscheid mit den vermuteten Präferenzen einer Person überein. Selb (2008: 333) simuliert allerdings auch den Abstimmungsausgang, wenn die Vorlagen je einzeln zur Abstimmung gelangt wären, und findet heraus, dass das Abstimmungsergebnis nur bei einer Handvoll Vorlagen knapp genug war, dass es bei vermutetem präferenzgemäsem Abstimmen hätte kippen können. Auch bei Selb zeigen sich zudem positive Effekte der Kampagnenintensität: Je grösser diese ist, desto konsistenter sind die Entscheidungen.

Die beiden Untersuchungen legen insgesamt nahe, dass eine zunehmende Zahl an Vorlagen am gleichen Abstimmungstermin die Qualität von Meinungsbildung und Entscheidung eher negativ beeinflussen. Allerdings scheint das Ausmass überraschend gering zu sein. Darüber hinaus zeigen die beiden Studien auch, wie wichtig das Verhalten der politischen Meinungsführer:innen für die Meinungsbildung zu sein scheint (vgl. auch Kriesi 2005): Werden Vorlagen stark beworben, gibt es also intensive Abstimmungskämpfe, so dient das der Qualität der Meinungsbildung. Die von den interviewten Expert:innen prognostizierte Zurückhaltung und stärkere Priorisierung einzelner Vorlagen durch Parteien im Falle einer starken Zunahme von Abstimmungsvorlagen (vgl. oben) verhiesse in diesem Zusammenhang also in der Tat nichts Gutes.

9.3 Zwischenfazit: Mehr Volksinitiativen und Referenden können auch eine Belebung der Politik bedeuten, gewisse Risiken bestünden aber für die Meinungsbildung

Wie viele Volksinitiativen, Referenden und Abstimmungsvorlagen sind zu viel? Die in den Abschnitten 4 bis 8 diskutierten Thesen lassen nicht vermuten, dass E-Collecting zu einer starken Zunahme führen wird. Aber auch wenn sich die Zahl an Abstimmungen und gleichzeitig anstehenden Vorlagen erhöhen würde, wäre die Befürchtung einer Überlastung des Systems oder einer Überforderung der Stimmbürger:innenschaft kaum angezeigt.

Stimmrecht ist ein «politisches Recht (...), das auch die Freiheit einschliesst, es nicht zu gebrauchen» (Linder und Mueller 2017: 348) bzw. es selektiv vor allem dann zu nutzen, wenn individuelle Betroffenheit und Interesse hoch sind. Diese Selektion würde bei einer wachsenden Zahl an Vorlagen zwar zunehmen, die Meinungs- und Entscheidungsqualität aber nicht entscheidend verringern – es sei denn, die Zahl der Abstimmungsprojekte nähme so stark zu, dass sich die Parteien als Kampagnenleaderinnen verstärkt zurückziehen (müssen) und damit die für die Meinungsbildung bedeutende Aufgabe möglichst vielseitiger und vereinfachender Information nicht mehr wahrnehmen würden.

Auch auf die Arbeit des Parlaments hätte eine durch E-Collecting bedingte Zunahme an zustandekommenden Volksinitiativen und Referenden wohl Auswirkungen. In der Tat müssten sich Regierung und Parlament häufiger mit ausserparlamentarischer Einmischung auseinandersetzen. Im Verhältnis zu allen anderen Parlamentsgeschäften bliebe der Anteil der durch direktdemokratische Instrumente direkt beeinflussten Parlamentsbeschlüsse indessen auch bei einer deutlichen Zunahme immer noch gering. Aufgrund der besonderen Bedeutung, die die Parlamentsmitglieder den direktdemokratischen Geschäften zuschreiben dürften, würden sie dennoch für eine gewisse Mehrarbeit im Parlament, aber auch zu einer Belebung des demokratischen Systems und potenziell auch zu einer Zunahme substanzieller Repräsentation führen.

Schliesslich dürfte die Einführung von E-Collecting das Bescheinigungsmanagement wenn nicht obsolet machen, so doch stark vereinfachen. Dies dürfte mit einer Effizienzsteigerung und Kosteneinsparungen bei Behörden und Urheber:innen einhergehen, im Falle eines Verlustes von Kontrolle und Monitoringmöglichkeiten bei Parteien und Verbänden aber auf Widerstand stossen.

10 Staatspolitische Auswirkungen einer Einführung von E-Collecting – ein vorsichtiges Fazit

Mit grosser Sicherheit wird die Ermöglichung digitaler Unterstützungsbekundungen Auswirkungen auf die Kosten des Prozesses der Unterschriftensammlung haben. Vor allem deshalb weckt die Idee einer Einführung von E-Collecting Erwartungen, die sich teils als Hoffnungen und teils als Ängste äussern.

Auf der einen Seite weckt dies Befürchtungen, weil davon ausgegangen wird, dass die abnehmenden Kosten zu einem stark zunehmendem Gebrauch direktdemokratischer Instrumente führen werden. Allzu zahlreichen Akteur:innen werde dadurch ermöglicht, auch als unwichtig erachtete oder lediglich Empörung bewirtschaftende Themen in die politische Arena zu tragen, was letztlich zu einer Überlastung des politischen Systems führe.

Auf der anderen Seite weckt dies Hoffnungen, weil davon ausgegangen wird, dass sinkende Kosten auch organisationsschwachen, politisch weniger etablierten Akteur:innen ermöglichen, die direkte Demokratie zu nutzen. Weil dadurch auch Themen dieser weniger stark im repräsentativen System verankerten Gruppierungen Beachtung fänden, führe dies zu mehr direktdemokratischer Inklusion.

Wir haben diese Befürchtungen und Hoffnungen in den vorstehenden Berichtsteilen näher analysiert. Dabei möchten wir hier nochmals daran erinnern, dass unseren Analysen in verschiedener Hinsicht Grenzen gesetzt waren und wir Plausibilitätseinschätzungen vornehmen, aber keine harte empirische Überprüfung der Thesen durchführen konnten (siehe Abschnitt 1.4). Unsere nachstehenden Schlussfolgerungen sind mit der entsprechenden Vorsicht zu interpretieren.

Gestützt auf die Ausführungen im vorliegenden Bericht kann wohl davon ausgegangen werden, dass weder die Befürchtungen noch die Hoffnungen in ihren Extremformen berechtigt sind. Folgende Argumente sollen diese Schlussfolgerung stützen:

Eine Einführung von E-Collecting mit den unter Abschnitt 1.2 beschriebenen Rahmenbedingungen wird die Kosten senken. Auf der einen Seite können für die Unterschriften sammelnden Komitees finanzielle Auslagen für die Sammlung selber und für das Bescheinigungsmanagement entfallen. Nicht zu vernachlässigen sind hier auch die Kosteneinsparungen beim Staat. Auf der anderen Seite können für unterschriftswillige Stimmberechtigte dank dem Wegfall des Medienbruchs Kosten in Form von zeitlichem Aufwand und gegebenenfalls Porto- und Druckkosten entfallen.

E-Collecting senkt die Kosten für die Unterschriftensammlung, für das Bescheinigungsmanagement (für Komitees und Behörden) und für die Unterstützungsbekundung (durch Unterzeichnende).

Die in diesem Bericht diskutierten Beobachtungen legen nahe, dass diese Senkung der Kosten kurz- bis mittelfristig keinen genügenden Anreiz darstellt, dass deutlich mehr Volksinitiativen lanciert oder mehr Referenden ergriffen werden. Kosten spielen oft nicht die entscheidende Rolle für die Motivation, direktdemokratische Instrumente zu nutzen – bei etablierten Akteur:innen, weil sie Prioritäten setzen, bei Bürger:innenkomitees, weil sie sich oft mehr von ihren Anliegen und weniger von Kostenüberlegungen leiten lassen.

E-Collecting führt nicht zu einem starken Anstieg der Zahl lancierter Volksinitiativen oder ergriffener Referenden.

Die sinkenden Kosten bzw. die Einführung eines medienbruchfreien Kanals für Unterstützungsbekundungen dürften den Erfolg von Unterschriftensammlungen ein Stück weit erhöhen, aber nicht sehr stark: Erfolgreiches Zustandekommen scheint zwar auch, aber nicht nur von Kosten abzuhängen. Geld und Organisationsstärke sind wichtig, aber mit der Medienaufmerksamkeit und der Themenrelevanz spielen daneben weitere zentrale Erfolgsfaktoren mit, die von einer Einführung von E-Collecting kaum tangiert würden.

Zudem ist es nicht sicher, ob etablierte Akteur:innen den neuen Kanal überhaupt extensiv nutzen würden, denn sie dürften nicht in erster Linie die Kosten der Unterschriftensammlung, sondern diejenigen einer Abstimmungskampagne scheuen, die eine erfolgreiche Unterschriftensammlung nach sich ziehen würde. Zudem bieten analoge Sammlungen für sie auch Vorteile gegenüber einer digitalen Sammlung.

Für organisationsschwächere Komitees dürfte der digitale Sammelkanal hingegen attraktiver sein. Voraussetzungen sind hier freilich erstens, dass es diesen Komitees gelingt, ihre Organisationsschwäche so zu kompensieren, dass sie möglichst viele potenziell unterschrittsbereite Bürger:innen erreichen, und zweitens, dass der dank E-Collecting wegfallende Medienbruch für interessierte Stimmberechtigte genügend Anreiz darstellt, ihre Unterstützung digital abzugeben. Gegen beides spricht der Umstand, dass die bisherige digitale Transformation kaum zu grösseren Veränderungen geführt hat – weder was den Sammelerfolg noch was die individuelle Partizipationsbereitschaft betrifft.

Eine gewisse Zunahme zustandekommender Volksinitiativen und fakultativer Referenden aufgrund von E-Collecting ist plausibel, der Anstieg dürfte aber gering sein.

Diese zentralen Befunde – kaum stärkere Nutzung direktdemokratischer Instrumente und nur bedingt mehr Sammelerfolg – legen im Prinzip bereits nahe, dass eine Einführung von E-Collecting keine grossen Auswirkungen auf die politische Akteur:innenlandschaft oder die Themensetzung hat. Wir vermuten allerdings, dass sich mit E-Collecting die Bedeutung der Ressourcenstärke verändert. E-Collecting dürfte eher nicht dazu führen, dass etablierte und ressourcenstarke Akteur:innen direktdemokratische Instrumente stärker nutzen als bisher. Für ressourcenschwache Akteur:innen dürften die Erleichterungen durch den digitalen Kanal potenziell stärker ins Gewicht fallen. Dies wiederum dürfte zwar nicht dazu führen, dass die Spiesse zwischen ressourcenschwachen und ressourcenstarken Akteur:innen gleich lang werden, aber immerhin etwas gleicher. Nach wie vor wird Ressourcen- und Organisationsstärke aber von Bedeutung bleiben. Dies legt nahe, dass es E-Collecting spontanen Zusammenschlüssen von Bürger:innen nur – aber immerhin – in begrenztem Mass erleichtern wird, vermehrt «Pop-Up-Referenden» gegen Parlamentsbeschlüsse zu ergreifen. Zur Entstehung neuer dauerhafter Akteur:innen dürfte ein digitaler Unterschriftenkanal kaum beitragen.

E-Collecting verkleinert den Graben zwischen ressourcenstarken und ressourcenschwachen Akteur:innen und könnte etwas häufiger spontane Bürger:innengruppen auf den Plan treten lassen. Andere Auswirkungen auf die Akteur:innenlandschaft sind nicht zu erwarten.

Verknüpft mit den hier vermuteten Auswirkungen auf die Akteur:innen sind unsere Erwartungen hinsichtlich möglicher Effekte von E-Collecting auf die politischen Themen. Grundsätzlich ist das Thema – nicht so sehr der Politikbereich – einer Volksinitiative oder das Kampagnenschlagwort, das für ein Referendum gegen einen Parlamentsbeschluss gewählt wird, von einiger Bedeutung. Die möglichst einfache Erklärbarkeit des Inhalts eines Volksbegehrens oder eines Referendums, eine knackige Betitelung und ein auf Interesse stossendes Thema sind notwendige, aber kaum hinreichende Bedingungen für Sammelerfolg. Dies wird aller Voraussicht nach auch mit E-Collecting so bleiben.

Der Angst, dass mit E-Collecting «extremen» oder «unwichtigen» Themen Vorschub geleistet würde, kann entgegnet werden, dass es letztlich eine Frage der politischen Einschätzung

ist, was als «wichtig» oder «extrem» betrachtet wird. Den Zeitgeist treffende und vom Parlament vernachlässigte Themen dürften es voraussichtlich mit E-Collecting etwas einfacher haben, was bestenfalls zu einer zunehmenden Themenvielfalt führt, wohl aber auch spezifischen Themen Schub verleiht, die eine digital bereits versierte Klientel besonders ansprechen.

E-Collecting dürfte keine Auswirkungen auf die Bedeutung einfacher, dem Zeitgeist entsprechender Forderungen für das Zustandekommen direktdemokratischer Vorhaben haben. Möglicherweise nimmt die Themenvielfalt leicht zu.

Die partizipatorisch-demokratiethoretisch fundierte Hoffnung, dass mit der Einführung von E-Collecting die demokratische Inklusion gestärkt werden könnte, dürfte sich nur teilweise erfüllen.

Auf der einen Seite nimmt die Bedeutung geographisch-lokaler Standorte ab, wenn Unterschriftensammlungen nicht mehr analog, sondern sozusagen an jedem Endgerät inner- und ausserhalb der Schweiz digital durchgeführt werden können. Bereits heute ist die geographische Herkunft von Unterschriften wesentlich gleichmässiger als früher. Dieser Trend dürfte sich mit E-Collecting fortsetzen.

Nicht erfüllen dürfte sich auf der anderen Seite hingegen der Wunsch nach einer gleichmässigeren sozialen Inklusion. Es ist sogar eher davon auszugehen, dass es vor allem Personen mit politischen Skills und höherem sozioökonomischen Status sein werden, die für digitales Unterschreiben gewonnen werden können. In Strassensammlungen zufällig angesprochene Stimmberechtigte mit geringem politischen Interesse, die mit der Bitte nach einer Unterschrift wenigstens niederschwellig politisch eingebunden werden, dürften hingegen digital seltener kontaktiert werden und schwieriger zu mobilisieren sein. E-Collecting könnte insofern also gar zu einer Zunahme ungleicher Partizipation bezüglich politischen Skills führen.

E-Collecting dürfte in geographischer Hinsicht zu etwas gleichmässigerer, in sozialer Hinsicht aber eher zu weniger gleichmässiger Inklusion führen.

Es ist äusserst schwierig abzuschätzen, wie gut die Meinungsbildung vor einer Unterstützungsbezeugung für Initiativen und Referenden heute ist und welche Auswirkungen E-Collecting darauf hätte. Einige Indizien deuten auf eine bisher eher wenig fundierte und gefestigte Meinungsbildung hin. Dies kann durchaus rational sein, da gerade politisch Interessierten bewusst sein dürfte, dass sie – sollte das unterschriebene Begehren dann tatsächlich an

die Urne kommen – sich ihre definitive Meinung dann im Lichte der Informationen aus der Abstimmungskampagne bilden können. Die Hoffnung, dass sich die Qualität der Meinungsbildung dank E-Collecting verbessern würde, weil Stimmberechtigte im Internet mehr Zeit haben, sich ihre Unterstützung zu überlegen, dürfte wohl höchstens bei politisch relativ stark Interessierten und/oder von einer Vorlage Betroffenen realistisch sein. Umgekehrt deuten politikwissenschaftliche Forschungsergebnisse aber auch nicht darauf hin, dass Bürger:innen politische Informationen im Internet generell oberflächlicher verarbeiten würden. Da wir keine belastbaren Anhaltspunkte für eine Verschlechterung der Meinungsbildungsqualität gegenüber heute haben, andererseits aber auch die Erwartungen für eine Verbesserung im Wesentlichen hypothetisch sind, sehen wir von einer Aussage zu möglichen Veränderungen in der Meinungsbildungsqualität ab.

Es kann keine Erwartung zu den Auswirkungen von E-Collecting auf die Qualität der Meinungsbildung formuliert werden.

Insgesamt erwarten wir also, dass E-Collecting zumindest kurz- und mittelfristig nicht zu starken Veränderungen führen dürfte. Aber selbst unter der Annahme, dass mit E-Collecting die Zahl zustandekommender Volksinitiativen und Referenden stärker zunähme als erwartet, muss kaum mit einer Überlastung des politischen Systems gerechnet werden – auch weil die direktdemokratischen Elemente zahlenmässig nur einen geringen Anteil am Entscheidungsprozess haben. Ganz im Gegenteil dürfte eine stärkere Nutzung direktdemokratischer Instrumente durchaus auch als zusätzliche Belegung des politischen Systems betrachtet werden. Die Idee des partizipatorischen Elements des schweizerischen politischen Systems ist es ja, das repräsentative Element anzureichern und durchaus auch herauszufordern. Dies dürfte zwar zu etwas höherer Belastung im Parlament führen, aber letztlich etwa auch zu einer grösseren Kongruenz der Präferenzen von Repräsentierten und Repräsentierenden beitragen.

Würde E-Collecting zu einer stärkeren Nutzung direktdemokratischer Instrumente führen, kann dies auch als Belegung des politischen Systems und Stärkung des demokratischen Dialogs betrachtet werden.

Schliesslich dürfte E-Collecting – je nach Ausgestaltung – mit Effizienzsteigerung und Kosteneinsparungen beim Bescheinigungsmanagement einhergehen. Der Aufwand für die Bescheinigung der Unterschriften durch die öffentliche Hand (Gemeinden, Bundeskanzlei)

würde deutlich sinken, wenn digitale Unterschriften automatisch mit dem Stimmrechtsregister abgeglichen werden.

Auch die Unterschriften sammelnden Komitees sparen dadurch Kosten. Einerseits können Ausgaben für das Bescheinigungsmanagement selber gespart werden, weil weniger (im Extremfall gar keine) Unterschriftenbogen sortiert und den Gemeinden geschickt werden müssen. Andererseits verkleinert sich die Zahl ungültiger Unterschriften und es kann mit kleineren Margen an Unterschriften gerechnet werden, die derweil zur Sicherheit zusätzlich gesammelt werden müssen. Allerdings verlieren die Komitees dadurch an Kontrolle über den Sammelprozess. Informationen, die für ein Monitoring und eine zielgerichtete Steuerung der Sammlung wichtig sind, sind mit E-Collecting je nach Ausgestaltung des Bescheinigungsprozesses nicht mehr erhältlich. Dies könnte dazu führen, dass Akteur:innen auf E-Collecting verzichten oder Zugang zu solchen Informationen fordern.

E-Collecting spart Kosten für das Bescheinigungsmanagement, verunmöglicht unter Umständen aber die für viele Urheber:innen wichtige Möglichkeit eines Monitorings von Unterschriftensammlungen.

Literatur

- Ackermann Kathrin und Isabelle Stadelmann-Steffen (2022). Voting in the Echo Chamber? Patterns of Political Online Activities and Voting Behavior in Switzerland. *Swiss Political Science Review* 28(2): 377-400.
- Ammann, Catherine (2018). Wer klickt sich zum passenden Politiker? Blogbeitrag, <https://blog.smartvote.ch/wer-klickt-sich-zum-passenden-politiker/> (06.10.201).
- Ammann, Matthias und Fabian Schnell (2019). *Digitale Direkte Demokratie*. Zürich: Avenir Suisse.
- Baek, Young Min, Magdalena Wojcieszak and Michael Delli Carpini (2012). Online versus Face-to-Face Deliberation: Who? Why? What? With What Effects? *New Media & Society* 14, 363-383.
- Balsiger, Mark (2011). *Wahlkampf – aber richtig. Was erfolgreiche Kampagnen ausmacht*, Bern 2011.
- Barber, Benjamin (2003 [1984]). *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Becker, Amy, Kajsa Dalrymple, Dominique Brossard, Dietram Scheufele, & Albert Gunther. 2010. Getting Citizens Involved: How Controversial Policy Debates Stimulate Issue Participation during a Political Campaign. *International Journal of Public Opinion Research* 22(2): 181-203.
- Behnke, Joachim (1999). Die politische Theorie des Rational Choice: Anthony Downs. In: André Brodocz und Gary S. Schaal (Hg.). *Politische Theorien der Gegenwart*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden; S. 467-498.
- BFS (2022). *Stimmbeteiligung*. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/politik/abstimmungen/stimmbeteiligung.html> (abgerufen am 26.12.22).
- Bieri, Urs, Edward Weber, Nadja Braun Binder, Sébastien Salerno, Tobias Keller, und Manuela Kälin (2021): *Digitalisierung der Schweizer Demokratie. Technologische Revolution trifft auf traditionelles Meinungsbildungssystem*. TA-SWISS Publikationsreihe (Hrsg.): TA 75/2021. Zürich: vdf.
- Bisaz, Corsin (2020). *Direktdemokratische Instrumente als «Anträge aus dem Volk an das Volk»: Eine Systematik des direktdemokratischen Verfahrensrechts in der Schweiz*. Zürich: Dike.
- Bisaz, Corsin und Uwe Serdült (2017). E-Collecting als Herausforderung für die direkte Demokratie der Schweiz. *LeGes* (3): 531-45.
- Boulianne, Shelley (2020). Twenty years of digital media effects on civic and political participation. *Communication Research*, 47(7), 947-966.

- Boulianne, Shelley (2009). Does Internet Use Affect Engagement? A Meta-Analysis of Research. *Political Communication* 26(2): 193-211.
- Bowler, Shaun und Todd Donovan (1998). *Demanding Choices: Opinion, Voting, and Direct Democracy*, Ann Arbor: Universität of Michigan Press.
- Braun Binder, Nadja (2014). *Anpassung der Quoren bei E-Collecting*. Gutachten im Auftrag des Zentrums für Demokratie Aarau. Aarau: ZDA.
- Bright, Jonathan, Sandra Bermudez, Jean-Benoit Pilet und Thomas Soubiran (2020). Power users in online democracy: their origins and impact. *Information, Communication and Society* 23: 1838-1853.
- Brüschweiler, Jonas und Adrian Vatter (2018). Viele Vorstösse, wenig Wirkung? Nutzung und Erfolg parlamentarischer Instrumente in der Bundesversammlung. In: Adrian Vatter (Hg.): *Macht und Ohnmacht des Parlaments*. Zürich: NZZ; S. 69-100.
- Bühlmann, Marc (2006). *Politische Partizipation im kommunalen Kontext*. Bern: Haupt.
- Bühlmann, Marc (2011). *Institutionen und demokratische Bürgertugenden. Empirische Beiträge zur Überwindung des Mikro-Makro-Dualismus*. Kumulative Habilitation in Politikwissenschaft. Bern: Institut für Politikwissenschaft.
- Bühlmann, Marc (2014). Zwischen Anspruch und Wirklichkeit – Beteiligungskultur in der Schweiz. In: Stock, Marion (Hg.). *Teilhaben und Mitgestalten. Beteiligungskulturen in Deutschland, Österreich und der Schweiz*. Bonn: Stiftung Mitarbeit; S. 61-81.
- Bühlmann, Marc (2015a). Reformbedarf in der direkten Demokratie? Elitistische Einsprüche, partizipatorische Ansprüche und prozedurale Gelassenheit. *Leges* 2015(3): 571-583.
- Bühlmann, Marc (2015b). Semidirekte Demokratie als Spiel. Zum Verhältnis zwischen Bürgerschaft und Parlament. *Parlament. Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen* 18(1): 4-15.
- Bühlmann, Marc (2018). Elite gegen Basis. Das spannungsreiche Verhältnis zwischen Parlament und Stimmbürgerschaft. In: Adrian Vatter (Hg.): *Macht und Ohnmacht des Parlaments*. Zürich: NZZ; S. 131-164.
- Bühlmann, Marc (2022a). Institutionalisierte Zwang zum Dialog. Politikwissenschaftliche Betrachtungen zum Funktionieren der direkten Demokratie in der Schweiz; in: Juliane Schröter (Hg.). *Politisches Argumentieren in der Schweiz*. Hamburg: Buske; S. 15-36.
- Bühlmann, Marc (2022b). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: E-Collecting, 2019*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 27.12.2022.
- Bühlmann, Marc und Hans Hirter (2022). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Dossier: Vote électronique, 2006 - 2021*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 26.12.2022.

- Bühlmann, Marc und Hans-Peter Schaub (2022). Synthese: Neue Erkenntnisse zum Funktionieren der direkten Demokratie in der Schweiz. In: Schaub, Hans-Peter, und Marc Bühlmann (Hg.): Direkte Demokratie in der Schweiz: Neue Erkenntnisse aus der Abstimmungsforschung. Zürich: Seismo. S. 235–248.
- Caroni, Flavia (2021). Click, print, sign: The slowly growing use of digital instruments in Switzerland's bottom-up direct democracy. Zürich: IPZ (working paper).
- Caroni, Flavia und Adrian Vatter (2016). Vom Ventil um Wahlkampfinstrument? Eine empirische Analyse zum Funktionswandel der Volksinitiative. *Leges* 27(2): 189–210.
- Converse, Philip E. 1964. The Nature of Belief Systems in Mass Publics. In David A. Apter (Ed.), *Ideology and Discontent* (S. 206–261). New York: Free Press.
- Dermont, Clau. 2016. Taking turns at the ballot box: selective participation as a new perspective on low turnout. *Swiss Political Science Review* 22(2): 213–31.
- Downs, Anthony (1968). *Ökonomische Theorie der Demokratie*. Tübingen. Mohr.
- Eder, Christina (2010). *Direkte Demokratie auf subnationaler Ebene*, Baden-Baden 2010.
- Ellis, Richard J. (2003). Signature Gathering in the Initiative Process: How Democratic Is It? *Montana Law Review* 64(1): 35–97.
- Flick Witzig, Martina und Adrian Vatter (2022). Mobilisierung durch Themen? Eine Analyse der Stimmbeteiligung an nationalen und kommunalen Abstimmungen. In: Hans-Peter Schaub und Marc Bühlmann (Hg.). *Direkte Demokratie in der Schweiz. Neue Erkenntnisse aus der Abstimmungsforschung*. Zürich: Seismo; S. 117–136.
- Frankfurt, Harry (2005). *On bullshit*. Princeton University Press.
- Funk, Patricia (2010). Social incentives and voter turnout: Evidence from the Swiss mail ballot system. *Journal of the European Economic Association* 8(5): 1077–103.
- Garimella, Kiran, Aristides Gionis, Gianmarco De Francisci Morales und Michael Mathioudakis (2018). Political Discourse on Social Media: Echo Chambers, Gatekeepers, and the Price of Bipartisanship. *Web and Society 2018 – The Web Conference*.
- Gerlach, Jan und Urs Gasser (2009). *Three Case Studies from Switzerland: E-Voting*. St. Gallen: Berkman Center Research Publication No. 2009-03.1.
- Germann Micha & Uwe Serdült. 2017. Internet Voting and Turnout. Evidence from Switzerland. *Electoral Studies* 47: 1–12.
- Gerny, Daniel (2013). Wer im Aargau unterschreibt, bewirkt mehr. *NZZ* vom 29.10.2013.
- Gfeller, Katja, Andreas Glaser und Irina Lehner (2021). E-Collecting: Umsetzungsvarianten und Rechtsetzungsbedarf. *LeGes* 32(1): Werkstattberichte.
- Gianola, Giada, Marlène Gerber, Dominik Wyss und André Bächtiger (2021). Asynchronous deliberation online: Wisdom of the crowd or dictate of a privileged few? Paper presented at the ECPR General Conference 30.8–3.9.2021 (Virtual Event).

- Gilardi, Fabrizio, Clau Dermont und Maël Kubli (2020a). Die digitale Transformation der Demokratie, in: Braun-Binder, Nadja (Hg.), Jahrbuch für direkte Demokratie 2019, Baden-Baden.
- Gilardi, Fabrizio, Clau Dermont, Maël Kubli und Lucien Baumgartner (2020b). Der Wahlkampf 2019 in traditionellen und digitalen Medien. Selects Medienstudie 2019. Zürich: Digital Democracy Lab.
- Golder Lukas, Cloé Jans, Thomas Burgunder, Valentina Rötheli, Daniel Bohn und Roland Rey (2020). Sorgenbarometer 2020. Zürich: Crédit Suisse.
- Graf, Daniel und Maximilian Stern (2018). Agenda für eine digitale Demokratie. Chancen, Gefahren, Szenarien. Zürich. NZZ.
- Gruner, Erich (1964). Eigentümlichkeiten der Schweizerischen Parteienstruktur. Politische Vierteljahresschrift 5(2): 203–217.
- Habermas, Jürgen (1969). Über den Begriff der politischen Beteiligung. In Jürgen Habermas, Ludwig von Friedeburg, Christoph Oehler und Friedrich Weltz. Student und Politik. Eine soziologische Untersuchung zum politischen Bewusstsein Frankfurter Studenten. Neuwied: Luchterhand, S. 11–55.
- Hall, Peter A. and Rosemary CR Taylor (1996). Political Science and the Three 'New Institutionalisms'. *Political Studies* 44(5): 936–957.
- Heidelberger, Anja (2023). Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Eidgenössische Volksinitiative «Ja zu mehr Mitbestimmung der Bevölkerung bei der Kranken- und Unfallversicherung» Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 4.1.2023.
- Hirter, Hans (2017). Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Volksabstimmung zum Bundesbeschluss über den biometrischen Pass, 2003–2009. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 21.12.2022.
- Hooghe, Marc (1999) The Rebuke of Thersites: Deliberative Democracy under Conditions of Inequality. *Acta Politica* 34 (4): 287–301.
- Jungherr, Andreas und Pascal Jürgens (2010). The Political Click: Political Participation through E-Petitions in Germany *Policy & Internet* 2 (4).
- Koller, Arnold (2014). Aus der Werkstatt eines Bundesrates. Bern: Stämpfli.
- Kriesi, Hanspeter (1986). Perspektiven neuer Politik: Parteien und neue soziale Bewegungen, *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 26: 333 – 350.
- Kriesi, Hanspeter (2005). *Direct democratic choice: The Swiss experience*. Lanham: MD: Lexington Books.
- Lehman Schlozman, Kay, Sidney Verba und Henry E. Brady (2010). *Weapon of the Strong?*

- Participatory Inequality and the Internet, in: *Perspectives on Politics* 8(2): 487–509.
- Lijphart, Arend (1997). *Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma*. *American Political Science Review* 91: 1–14.
- Linder, Wolf (2022). Zur Ambivalenz der Digitalisierung direkter Demokratie. In: Hans-Peter Schaub und Marc Bühlmann (Hg.). *Direkte Demokratie in der Schweiz. Neue Erkenntnisse aus der Abstimmungsforschung*. Zürich: Seismo; S. 69–96.
- Linder, Wolf und Sean Mueller (2017). *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern: Haupt.
- Linder, Wolf, Christian Bolliger und Yvan Rielle (2010). *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848–2007*. Bern: Haupt.
- Lindner, Ralf und Ulrich Riehm (2011). Broadening Participation Through E-Petitions? An Empirical Study of Petitions to the German Parliament. In: *Policy & Internet*, 3, 1, 1–23.
- Lüchinger, Simon, Myra Rosinger und Alois Stutzer (2007). The Impact of Postal Voting on Participation: Evidence for Switzerland. *Swiss Political Science Review*, 13: 167–202.
- Lüthi, Ruth (2019). Debattieren in der Bundesversammlung im Spannungsfeld zwischen Redefreiheit und effizienter Entscheidungsfindung. In: Marc Bühlmann, Anja Heidelberger und Hans-Peter Schaub (Hg.). *Konkordanz im Parlament*. Zürich: NZZ Libro; S. 213–232.
- Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf (1995). ‚Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus‘. In: Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf (Hg.). *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt: Campus; S. 39–72.
- Milic, Thomas (2022). Der Einfluss von «Multipack-Abstimmungen» auf die Entscheidungsqualität. In: Hans-Peter Schaub und Marc Bühlmann (Hg.). *Direkte Demokratie in der Schweiz. Neue Erkenntnisse aus der Abstimmungsforschung*. Zürich: Seismo; S. 97–116.
- Milic, Thomas, Bianca Rousselot und Adrian Vatter (2014). *Handbuch der Abstimmungsforschung*. Zürich: NZZ.
- Möckli, Silvano (1994). *Direkte Demokratie. Ein Vergleich der Einrichtungen und Verfahren in der Schweiz und Kalifornien unter Berücksichtigung von Frankreich, Italien, Dänemark, Irland Österreich, Liechtenstein und Australien*. Bern: Haupt.
- Moreira, Ana Maria, Gregory Gerhardt, Mathias Möller und Andreas Ladner (2010). *Swiss Democracy on the Web 2010*, Cahier de l'IDHEAP 259, Chavannes-Lausanne.
- Moser, Christian (1985). *Institutionen und Verfahren der Rechtsetzung in den Kantonen / Institutions et procédures de la législation dans les cantons*. Bern, Institut für Politikwissenschaft.

- Moser, Christian (1987). Erfolge kantonaler Volksinitiativen nach formalen und inhaltlichen Gesichtspunkten. *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 27: 159–188.
- Mossberger, Karen, Caroline J. Tolbert, und Ramona S. McNeal (2008). *Digital Citizenship: The Internet, Society and Participation*. Cambridge, MA: MIT Press
- Neblo, Michael A., Kevin M. Esterling, Ryan P. Kennedy, David M. J. Iazer and Anand E. Sokhey (2010). Who Wants To Deliberate–And Why? *American Political Science Review* 104(3): 566–583.
- Neidhart, Leonhard (1970). *Plebiszit und pluralitäre Demokratie: Eine Analyse der Funktion des schweizerischen Gesetzesreferendums*. Bern: Francke.
- Norris Pippa (2001): *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge University Press, 2001.
- Oser, Jennifer, Amit Grinson, Shelley Boulianne und Eran Halperin (2022). How Political Efficacy Relates to Online and Offline Political Participation: A Multilevel Meta-analysis. *Political Communication* 39 (5): 607–633.
- Oser, Jennifer, Marc Hooghe und Sofie Marien (2013). Is Online Participation Distinct from Offline Participation? A Latent Class Analysis of Participation Types and Their Stratification. *Political Research Quarterly* 66 (1): 91–101.
- Petitpas, Adrien, Julien Jaquet & Pascal Sciarini (2021). Does E-Voting Matter for Turnout, and to Whom? *Electoral Studies* 71. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2020.102245>
- Popper, Karl R. (1997). Die Anfänge des Rationalismus (1958, Auszug). In David Miller (Hrsg.). Karl R. Popper. *Lesebuch. Ausgewählte Texte zu Erkenntnistheorie, Philosophie der Naturwissenschaften, Metaphysik, Sozialphilosophie*. Tübingen: Mohr Siebeck; S. 5 bis 11.
- Price, Vincent and Joseph N. Cappella (2002). Online Deliberation and Its Influence: The Electronic Dialogue Project in Campaign 2000. *IT&Society* 1(1): 303–329.
- Räss, Nora, Ira Differding und Jasmin Odermatt. 2021. *Jugend, politische Partizipation und Digitalisierung. Eine Analyse der digitalen politischen Partizipation junger Menschen in der Schweiz*. TA-SWISS Publikationsreihe (TA 76/2021). Zürich: vdf Hochschulverlag AG.
- Rausch, Heribert (2008). Volksinitiativen als Motor der Gesetzgebung. *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 127 (I, 4): 425–445.
- Riehm, Ulrich, Christopher Coenen, Ralf Lindner, Ralf und Clemens Blümel (2008). *Öffentliche elektronische Petitionen und bürgerschaftliche Teilhabe*. Berlin.
- Riehm, Ulrich, Knud Böhle und Ralf Lindner (2013). *Elektronische Petitionssysteme – Analysen zur Modernisierung des parlamentarischen Petitionswesens in Deutschland und*

- Europa. Berlin.
- Ritzi, Claudia and Aiko Wagner (2016). Symbolisch oder echt? Die politische Beteiligung junger Erwachsener in Deutschland online und offline. *Zeitschrift Für Parlamentsfragen* 47(2):304–326.
- Rochat, Philippe E., Thomas Milic und Nadja Braun Binder (2022). Die Volksinitiative: Nur ein weiteres parlamentarisches Instrument? In: Hans-Peter Schaub und Marc Bühlmann (Hg.). *Direkte Demokratie in der Schweiz. Neue Erkenntnisse aus der Abstimmungsforschung*. Zürich: Seismo; S. 23–42.
- Roth, Dieter (1992). Sinkende Wahlbeteiligung – eher Normalisierung als Krisensymptom. In Karl Starzacher, Konrad Schacht, Bernd Friedrich and Thomas Leif (Hg.), *Protestwähler und Wahlverweigerer. Krise der Demokratie?*(pp. 58–68). Köln: Bund; S. 58–68.
- Rottinghaus, Bastian and Tobias Escher (2020). Mechanisms for inclusion and exclusion through digital political participation: Evidence from a comparative study of online consultations in three German cities. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 30 (261–298).
- Rühli, Lukas und Tibère Adler (2015). *Die Volksinitiative. Durch Fokussierung zu mehr Demokratie*. Zürich: Avenir Suisse.
- Sartori, Giovanni (2006). *Demokratiethorie*. Darmstadt: WBG.
- Scalco, Sandro und Rolf Rauschenbach (2022). Vom Unterschriften sammeln auf Papier zum E-Collecting: Digitale Transformation der Auslösung von Volksbegehren. In: Lyn E. Pleger und Alexander Mertes (Hg.). *Digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz. Stand, Entwicklungslinien und Praxisbeispiele*. Wiesbaden: Springer; S. 119–149.
- Schaub, Hans-Peter (2023). *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Organisationen der Covid-Protestbewegung, 2021–2022*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 2.1.2023.
- Schaub, Hans-Peter und Karin Frick (2022). Die Unterschriftensammlung: Ein geeigneter Prüfstein für die Relevanz von Initiativen und Referenden? In: Hans-Peter Schaub und Marc Bühlmann (Hg.). *Direkte Demokratie in der Schweiz. Neue Erkenntnisse aus der Abstimmungsforschung*. Zürich: Seismo; S. 43–68.
- Schelker Mark und Marco Schneiter (2017). The elasticity of voter turnout: Investing 85 cents per voter to increase voter turnout by 4 percent. *Electoral Studies* 49: 65–74.
- Schmidt, Manfred G. (2010). *Demokratiethorien. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS.
- Schumpeter, Joseph Alois (2005 [1942]). *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*. 8., unveränderte Auflage; Tübingen: Francke.

- Sciarini, Pascal, Fabio Cappelletti, Andreas C. Goldberg & Simon Lanz. 2016. The Underexplored Species: Selective Participation in Direct Democratic Votes. *Swiss Political Science Review* 22(1): 75–94.
- Selb, Peter (2008). Supersized Votes: Ballot Length, Uncertainty and Choice in Direct Legislation Elections. *Public Choice* 135 (3/4): 319–336.
- Serdült, Uwe (2013). Partizipation als Norm und Artefakt in der schweizerische Abstimmungs-demokratie–Entmystifizierung der durchschnittlichen Stimmbeteiligung anhand von Stimmregisterdaten aus der Stadt St. Gallen. In Andrea Good und Bettina Platipodis (Hg.). *Direkte Demokratie: Herausforderungen zwischen Politik und Recht. Festschrift für Andreas Auer zum 65. Geburtstag*. Bern: Stämpfli; S. 41–50.
- Serdült, Uwe und Thomas Milic (2017). Disentangling Digital Divide and Trust. Internet Voting Affinity in Switzerland. In Peter Parycek, Yannis Charalabidis, Andrei V. Chugunov, Panos Panagiotopoulos, Theresa A. Pardo, Øystein Sæbø und Efthimios Tambouris (Hg.). *Electronic Participation*. Springer; S. 37–52.
- Swissvotes (2022): Codebuch für Swissvotes – die Datenbank der eidgenössischen Volksabstimmungen. *Année Politique Suisse*, Universität Bern. Online: www.swissvotes.ch. Abgerufen am 20.12.2022.
- Solomon, D. (2009), Voter Turnout with Postal Voting. *Oxonomics*, 4: 42–49.
- Stegmüller, Céline, Jonas Glatthard und Ester Unterfinger (2021). Petitionen: scheinbar zahnlos und doch fundamental. <https://www.swissinfo.ch/ger/politik/petitionen--scheinbar-zahnlos-und-doch-fundamental/46635078> (abgerufen am 21.12.2022).
- Stevenson, Haley (2021). Reforming global climate governance in an age of bullshit, *Globalizations*, 18 (1), 86–102.
- Tawfik, Amal, Pascal Sciarini und Eugène Horber (2012). Putting voter turnout in a longitudinal and contextual perspective: An analysis of actual participation data. *International Political Science Review* 33(3): 352–371.
- Teorell, Jan (2006). Political participation and three theories of democracy: A research inventory and agenda. *European Journal of Political Research* 45(5): 787–810.
- Teorell, Jan, Paul Sum und Mette Tobiasen (2007). Participation and Political Equality: An Assessment of Large-Scale Democracy'. In: Jan W. van Deth, José R. Montero und Anders Westholm (Hg.). *Citizenship and Involvement in European Democracies: A Comparative Analysis*. New York: Routledge; S. 384–414.
- Terren, Ludovic und Rosa Borge-Bravo (2021). Echo Chambers on Social Media: A Systematic Review of the Literature. *Review of Communication Research*. 9: 99–118.
- Trechsel, Alexander (2000). *Feuerwerk Volksrechte. Die Volksabstimmungen in den schweizerischen Kantonen 1970–1996*. Basel, Genf & München, Helbing & Lichtenhahn.

- Trechsel, Alexander und Uwe Serdült (1999). *Kaleidoskop Volksrechte. Die Institutionen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen 1970–1996*. Basel, Genf & München, Helbing & Lichtenhahn.
- Ulo, Karina L.M., Achmad N. Hidayanto, Pupa I. Sandhyaduhita, Widia R. Fitriani und Zaenal Abidin (2019). Factors influencing internet users' intention to sign e-petitions, *Transforming Government: People, Process and Policy* 13 (3/4): 257–275.
- Vatter, Adrian (1997). Die Wechselbeziehungen von Konkordanz- und Direktdemokratie. *Politische Vierteljahresschrift* 38(4): 743–70.
- Vatter, Adrian (2002). *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in der Schweiz*. Opladen, Leske & Budrich.
- Vatter, Adrian (2016). *Das politische System der Schweiz*. Baden-Baden: Nomos.
- Vatter, Adrian; Arnold, Tobias; Arens, Alexander; Vogel, Laura-Rosa; Bühlmann, Marc; Schaub, Hans-Peter; Dlabac, Oliver; Wirz, Rolf (2020). *Patterns of Democracy in the Swiss Cantons, 1979–2018 (dataset)*. University of Bern, Institute of Political Science.
- Verba Sidney, Schlozman Kay L. und Henry E. Brady (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics* Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Vissers Sara und Dietlind Stolle (2013). The Internet and New Modes of Political Participation: Online versus Offline Participation. *Information, Communication & Society* 17 (8): 937–955.
- Voss, Kathrin (2021) *Engagiert, politisch, digital? Online-Petitionen als Partizipationsform der digitalen Zivilgesellschaft*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Warren, Mark (1992). Democratic Theory and Self-Transformation. *American Political Science Review* 86(1): 8–23.
- Zaller, John R. (1992). *The Nature and Origins of Mass Opinion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zumofen, Guillaume. (2022). What Drives the Selection of Political Information on Google? Tension Between Ideal Democracy and the Influence of Ranking. *Swiss Political Science Review*. <https://doi.org/10.1111/spsr.12545>.
- Zumofen, Guillaume (2023). *Generic or Motivated Search Terms: What Do Citizens Type in the Google Search Bar to Obtain Political Information* (eingereichtes Forschungsmanuskript).
- Zumofen, Guillaume, Isabelle Stadelmann-Steffen und Marc Bühlmann (2023). *No, It Is Not All About Selective Exposure: Information Selection Strategy in Referendums*. (eingereichtes Forschungsmanuskript).

Anhang 1: Qualitative Interviews

Interviewte Akteur:innen (in alphabetischer Reihenfolge)

Organisation	Name	Funktion
Komitee	Alder Martin	Mitglied Kampagnenteam der Vollgeldinitiative, Gründer eines Referendumskomitees zur Änderung des Ausländergesetzes vom 16.12.2016 (Umsetzung Masseneinwanderungsinitiative).
FDP	Aecherli Lukas Flütsch Ursina	Ehemaliger Co-Geschäftsführer der Renteninitiative und Geschäftsführer des Referendums gegen das Filmgesetz; persönlicher Mitarbeiter von Nationalrat Andri Silberschmidt, davor Kampagnenmitarbeiter im Generalsekretariat der FDP.Die Liberalen Schweiz. Projektleiterin der Individualbesteuerungsinitiative; Geschäftsführerin der FDP.Die Liberalen Frauen Schweiz.
GLP	Cavalli Virginie	Als Co-Präsidentin der JGLP Schweiz u.a. in die Unterschriftensammlungen zum PMT-Referendum und zum Referendum gegen das Filmgesetz involviert; Mitglied Initiativkomitee für einen Service Citoyen; ehemalige Mitarbeiterin im Generalsekretariat der GLP Schweiz.
Agentur	Frey Tim	Geschäftsleitungsmitglied der Agentur CRK. Davor auch schon als Generalsekretär der CVP Schweiz (2009-2012) und in leitender Funktion bei den Kommunikationsagenturen Burson-Marsteller und Farner in Unterschriftensammlungen und Abstimmungskampagnen involviert.
Agentur	Graf Daniel Kottmann, Mirjam	Campaigner bei Public Beta, Mitgründer von WeCollect, Stiftungsrat der Stiftung für direkte Demokratie, Mitinitiant mehrerer Initiativen und Referenden. Campaignerin bei Public Beta und stv. Geschäftsleiterin der Stiftung für direkte Demokratie.
GRÜNE	Haus Maja	Leiterin Initiativprojekte bei den Grünen Schweiz; in strategischen und/oder operativen Funktionen bei diversen Unterschriftensammlungen aus dem Umfeld der Grünen und der Jungen Grünen involviert.
MITTE	Hofstetter Thomas	Co-Leiter Team Kommunikation & Kampagnen im Generalsekretariat der Mitte Schweiz. In strategischen und/oder operativen Funktionen bisher bei vier Volksinitiativen der Mitte bzw. der CVP in die Unterschriftensammlung involviert.
SP	Marti Claudio	In strategischen und/oder operativen Funktionen bei diversen SP-nahen Unterschriftensammlungen involviert; Mitarbeiter im Zentralsekretariat der SP Schweiz.

SVP	Panayides Alik	Seit rund 25 Jahren auf verschiedenen Stufen in die Planung, Organisation und Durchführung zahlreicher Unterschriftensammlungen involviert (u.a. als Geschäftsführerin der SVP Kanton Bern, ehemalige stv. Generalsekretärin der SVP Schweiz und ehemalige Sektionspräsidentin der SVP Ostermundigen).
Komitee	Roten Noémie	Kampagnenleiterin der Service-Citoyen-Initiative, Co-Präsidentin des Schweizer Vereins zur Förderung des Milizengagements; selbstständige PR-Beraterin.
Komitee	Sigg Oswald	Mitinitiant von drei neueren Volksinitiativen (zwei Initiativen für ein Grundeinkommen, Mikrosteuer-Initiative) und bereits in früheren Jahren in verschiedene Unterschriftensammlungen involviert; ehemaliger Vizekanzler der Eidgenossenschaft.
Agentur	Wilmes Marc	Inhaber der Politikberatungsagentur M.R. Wilmes Kampagnen GmbH (vormals E.R.M.&P. AG). Hat seit 2015 bei rund 30 Volksinitiativen und fakultativen Referenden verschiedener Kund:innen die Unterschriftensammlung geplant, organisiert und/oder das Bescheinigungsmanagement übernommen.

Anhang 2: Erfolgsfaktoren bei Unterschriftensammlungen

Untersuchte Initiativen und Referenden

Gescheiterte Initiativen

Vorlage / Begehren	Sammelbeginn	Medienaufmerksamkeit ^{a)}	Urheber:in ^{b)}	Koalition ^{c)}	Organisationsstärke ^{d)}	Bedeutung Thema ^{e)}
«7500 Franken an jede Person mit Schweizer Bürgerrecht (Helikoptergeld-Initiative)»	20.10.2020	0.00	Komitee ohne P.	Nein	1	1
«Mikrosteuer auf dem bargeldlosen Zahlungsverkehr»	25.02.2020	6.67	Komitee mit alt-P.	Nein	1	1
«Mobilfunkhaftungs-Initiative»	22.10.2019	6.25	Komitee ohne P.	Nein	1	2
«Für einen gesundheitsverträglichen und stromsparenden Mobilfunk»	15.10.2019	7.98	Komitee ohne P.	Nein	1	2
«Hilfe vor Ort im Asylbereich»	18.10.2019	0.49	Komitee (mit SVP)	Nein	2	2
«Ja zu steuerfreien AHV- und IV-Renten»	24.09.2019	0.38	Komitee (mit SVP)	Alpenparlament	2	3
«Neufinanzierung der Pflege – Krankenkassenprämien senken! (Pflegefinanzierungs-Initiative)»	27.08.2019	0.24	EDU	Nein	2	3
«Ja zu mehr Mitbestimmung der Bevölkerung bei der Kranken- und Unfallversicherung»	02.07.2019	0.51	Komitee (mit SVP)	Nein	2	3
«Ja zur Abschaffung der Zeitumstellung»	09.04.2019	4.62	Komitee (mit SVP)	Alpenparlament; E. Capaul	2	2
«Für eine generationengerechte Altersvorsorge (Vorsorge Ja – aber fair)»	02.04.2019	0.96	Komitee (mit FDP, SVP, GLP)	Nein	2	3
«Für eine sichere und vertrauenswürdige Demokratie (E-Voting-Moratorium)»	12.03.2019	7.50	Komitee mit (GP, Pir., SP, SVP)	Nein	2	2

Vorlage / Begehren	Sammelbeginn	Medienaufmerksamkeit ^{a)}	Urheber:in ^{b)}	Koalition ^{c)}	Organisationsstärke ^{d)}	Bedeutung Thema ^{e)}
«Integration des Landeskennzeichens in das Kontrollschild (Kontrollschildinitiative)»	05.03.2019	0.79	Komitee ohne P.	Nein	1	1
«Berufliche Vorsorge – Arbeit statt Armut»	10.07.2018	2.14	Komitee ohne P.	Nein	1	2
«Eigenständiges Handeln in Familien und Unternehmen (Kindes- und Erwachsenen-schutz-Initiative)»	15.05.2018	1.59	Komitee (mit SVP)	Nein	2	2
«Für ein von den Krankenkassen unabhängiges Parlament»	03.10.2017	0.50	Komitee (mit SP)	Nein	2	2
«Krankenversicherung. Für die Organisationsfreiheit der Kantone»	03.10.2017	2.06	Komitee (mit SP)	Nein	2	2
«Zuerst Arbeit für Inländer»	13.06.2017	0.62	Komitee ohne P.	Nein	1	3
«Atomkraftwerke abschalten – Verantwortung für die Umwelt übernehmen»	16.05.2017	1.60	Komitee ohne P.	Nein	1	2
«Stopp den Auswüchsen von Via sicura (Für ein gerechtes und verhältnismässiges Sanktionensystem)»	03.05.2016	1.81	Komitee (mit CVP, SVP)	Nein	2	2
«Ja zur Bewegungsmedizin»	22.12.2015	-	Komitee ohne P.	Fitnessverband	1	1

a) Anteil Artikel zur Vorlage gemessen an allen Presseartikeln zum entsprechenden politischen Thema gemäss APS-Klassierung; b) Urheber:in: Komitee ohne Parlamentarier:innen; Komitee mit Parlamentarier:innen aus welchen Parteien / Parteien / Verbände c) Koalition mit / offizielle Sammelunterstützung von anderen Organisationen (ja, wer / nein) d) Organisationsstärke 1 = gering; 2 = mittel; 3 = hoch; e) 1 = Thema ist komplex, bewegt kaum, nicht sehr brennend; 2 = mittel; 3 = Thema ist einfach, bewegt stark, ist auch in gesellschaftlicher Debatte brennend (Quellen: APS-Zeitungsdokumentation, Sorgenbarometer; Golder et al. 2020)

Erfolgreich zustandgekommene Initiativen

Vorlage / Begehren	Sammelbeginn	Medienaufmerksamkeit ^{a)}	Urheber:in ^{b)}	Koalition ^{c)}	Organisationsstärke ^{d)}	Bedeutung Thema ^{e)}
'Für eine sichere und nachhaltige Altersvorsorge (Renteninitiative)'	05.11.2019	3.7	JFDP	FDP, Jungparteien	2	3
'Für ein besseres Leben im Alter (Initiative für eine 13. AHV-Rente)'	03.03.2020	4.8	SGB	Nein	3	3
'Gegen die Verbauung unserer Landschaft (Landschaftsinitiative)'	26.03.2019	5.8	GP (mit FDP, GLP, SP)	Umweltverbände	3	2
'Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative)'	26.03.2019	6.7	GP (mit FDP, GLP, SP)	Umweltverbände	3	2
'Für tiefere Prämien – Kostenbremse im Gesundheitswesen (Kostenbremse-Initiative)'	16.10.2018	1.2	CVP	Nein	2	3
'Maximal 10 % des Einkommens für die Krankenkassenprämien (Prämien-Entlastungs-Initiative)'	26.02.2019	7.8	SP	Nein	3	3
'Für ein gesundes Klima (Gletscher-Initiative)'	30.04.2019	2.3	Komitee (mit CVP, FDP, GP, Mitte, SP)	Umweltverbände	2	3
'Keine Massentierhaltung in der Schweiz (Massentierhaltungsinitiative)'	12.06.2018	2.6	Komitee (mit GP)	Tier- und Umweltschutzorganisationen	2	2
'Ja zum Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Tabakwerbung (Kinder und Jugendliche ohne Tabakwerbung)'	20.03.2018	7.9	Komitee ohne P.	Ärzte, Apotheker, Drogisten, Krebsliga	2	2
'Bestimmung der Bundesrichterrinnen und Bundesrichter im Losverfahren (Justiz-Initiative)'	15.05.2018	4.9	Komitee ohne P.	Nein	1*	1
'Gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer (Korrektur-Initiative)'	11.12.2018	18.7	BDP, EVP, GLP, GP, SP; GSoA	Ja	3	1
'Löhne entlasten, Kapital gerecht besteuern (99%-Initiative)'	03.10.2017	1.6	Juso	SP	3	1
'Organspende fördern - Leben retten'	17.10.2017	3.1	Komitee (mit SP)	Swisstransplant, Ärzteverband, FMH	3	1

Vorlage / Begehren	Sammelbeginn	Medienaufmerksamkeit ^{a)}	Urheber:in ^{b)}	Koalition ^{c)}	Organisationsstärke ^{d)}	Bedeutung Thema ^{e)}
'Für eine massvolle Zuwanderung (Begrenzungsinitiative)'	16.01.2018	4.6	SVP, Auns	Ja	3	3
'Für ein Verbot der Finanzierung von Kriegsmaterialproduzenten'	11.04.2017	16.9	GSoA, Junge GP	SP, GP	3	1
'Für sauberes Trinkwasser und gesunde Nahrung – Keine Subventionen für den Pestizid- und den prophylaktischen Antibiotika-Einsatz'	21.03.2017	17.5	Komitee ohne P.	Greenpeace, ProNature (erst nach ein paar Monaten)	1.5	2
'Für eine starke Pflege (Pflegeinitiative)'	17.01.2017	8.3	Berufsverband Pflege / Komitee (mit CVP, SP, GP, BDP, SVP)	Nein	2	2
'Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenz-Initiative)'	26.04.2016	10.0	BDP, EVP, GP, SP, Pir., Jungparteien, Transp. Int., Jugendsession, opendata.ch	Ja	3	2
'Ja zum Verhüllungsverbot'	15.03.2016	18.3	Egerkinger Komitee	Nein	3	2
'Mehr bezahlbare Wohnungen'	01.09.2015	4.0	Mieterverband, SGB, SP, GP	Ja	3	1

a) Anteil Artikel zur Vorlage gemessen an allen Presseartikeln zum entsprechenden politischen Thema gemäss APS-Klassierung; b) Urheber:in: Komitee ohne Parlamentarier:innen; Komitee mit Parlamentarier:innen aus welchen Parteien / Parteien / Verbände c) Koalition mit / offizielle Sammelunterstützung von anderen Organisationen (ja, wer / nein) d) Organisationsstärke 1 = gering; 2 = mittel; 3 = hoch; e) 1 = Thema ist komplex, bewegt kaum, nicht sehr brennend; 2 = mittel; 3 = Thema ist einfach, bewegt stark, ist auch in gesellschaftlicher Debatte brennend (Quellen: APS-Zeitungsdokumentation, Sorgenbarometer; Golder et al. 2020); * Adrian Gasser finanziert die Unterschriftensammlung praktisch integral.

Gescheiterte Referenden

Vorlage / Begehren	Sammelbeginn	Medienaufmerksamkeit ^{a)}	Urheber:in ^{b)}	Koalition ^{c)}	Organisationsstärke ^{d)}	Bedeutung Thema ^{e)}
Bundesgesetz über Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose (ÜLG)	19.06.2020	11.3	Komitee (mit SVP)	nein	2	2
Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) (Steuerung der Zuwanderung und Vollzugsverbesserungen bei den Freizügigkeitsabkommen)	28.12.2016	7.8	Komitee	nein	1	3
Schweizerisches Zivilgesetzbuch (Adoption)	28.06.2016	14.9	EDU (mit P aus CVP, SVP)	Nein	2	1
Bundesgesetz über die Armee und die Militärverwaltung (Militärgesetz, MG)	29.03.2016	10.2	Gruppe Giardino	Nein	2	2
Bundesgesetz betreffend die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs (BÜPF)	29.03.2016	38.8	Jungparteien, IT-Branchenverband, Operation Libero, Chaos Computer Club	Ja	3	2
Bundesbeschluss über die Festlegung der Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs für die Beitragsperiode 2016-2019	30.06.2015	0.7	Komitee (mit SVP und Kantonen)	Nein	1	1
Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG)	07.10.2014	2.9	Komitee	Nein	1	1
Bundesbeschluss über die Genehmigung des FATCA-Abkommens zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten	08.10.2013	0.0	Komitee, League Vaudois (mit SVP, Lega, Auns)	Nein	2	1
Bundesgesetz über die Umsetzung des FATCA-Abkommens zwischen der Schweiz und den Vereinigten Staaten (FATCA-Gesetz)	08.10.2013	4.4	Komitee, League Vaudois (mit SVP, Lega, Auns)	Nein	2	1
Bundesgesetz über die Landwirtschaft (Landwirtschaftsgesetz, LwG)	04.04.2013	14.0	Uniterre Genf (mit SVP)	Nein	1	2

a) Anteil Artikel zur Vorlage gemessen an allen Presseartikeln zum entsprechenden politischen Thema gemäss APS-Klassierung; b) Urheber:in: Komitee ohne Parlamentarier:innen; Komitee mit Parlamentarier:innen aus welchen Parteien / Parteien / Verbände c) Koalition mit / offizielle Sammelunterstützung von anderen Organisationen (ja, wer / nein) d) Organisationsstärke 1 = gering; 2 = mittel; 3 = hoch; e) 1 = Thema ist komplex, bewegt kaum, nicht sehr brennend; 2 = mittel; 3 = Thema ist einfach, bewegt stark, ist auch in gesellschaftlicher Debatte brennend (Quellen: APS-Zeitungsdokumentation, Sorgenbarometer; Golder et al. 2020)

Erfolgreich zustandegewordene Referenden

Vorlage / Begehren	Sammelbeginn	Medienaufmerksamkeit ^{a)}	Urheber:in ^{b)}	Koalition ^{c)}	Organisationsstärke ^{d)}	Bedeutung Thema ^{e)}
Bundesgesetz über die Steuerreform und die AHV-Finanzierung (STAF)	09.10.2018	10.6	SP, GP, JSVP, JFDP, Gewerbe, Gewerkschaften	Ja	3	1
Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG) (Gesetzliche Grundlage für die Überwachung von Versicherten)	27.03.2018	12.9	Komitee (mit SP)	Später: JFDP, GP, SP, SGB	2.5	2
Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS)	10.10.2017	58.7	JFDP, JGLP, JGP, JSVP, Pir.	Ja	2	1
Bundesgesetz über die Reform der Altersvorsorge 2020	28.03.2017	10.9	Westschweizer Gewerkschaften. Juso, PdA, Solidarités	Ja	2	3
Energiegesetz (EnG)	11.10.2016	8.7	SVP	Ja (Verbände)	3	3
Bundesgesetz über steuerliche Massnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmensstandorts Schweiz (Unternehmenssteuerreformgesetz III)	28.06.2016	23.7	GP, SP, Gewerkschaften, JGP, Juso	Ja	3	2
Bundesgesetz über den Nachrichtendienst (Nachrichtendienstgesetz, NDG)	06.10.2015	5.8	GP, SP, Pir., Juso, GSoA	Ja	3	2
Asylgesetz (AsylG)	06.10.2015	1.7	SVP	Nein	3	3
Bundesgesetz über die medizinisch unterstützte Fortpflanzung (Fortpflanzungsmedizinengesetz, FMedG)	01.09.2015	1.9	EVP, Behindertenverbände, Abtreibungsgegner (mit	Ja	3	2

Vorlage / Begehren	Sammelbeginn	Medienaufmerksamkeit ^{a)}	Urheber:in ^{b)}	Koalition ^{c)}	Organisationsstärke ^{d)}	Bedeutung Thema ^{e)}
			CVP, GP, SP, SVP)			
Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG)	07.10.2014	29.9	SGV	Nein	3	3
Bundesgesetz über den Strassentransitverkehr im Alpengebiet (STVG) (Sanierung Gotthard-Strassentunnel)	07.10.2014	26.0	GLP, GP, SP; VCS, WWF; Umweltorganisationen	Ja	3	3

a) Anteil Artikel zur Vorlage gemessen an allen Presseartikeln zum entsprechenden politischen Thema gemäss APS-Klassierung; b) Urheber:in: Komitee ohne Parlamentarier:innen; Komitee mit Parlamentarier:innen aus welchen Parteien / Parteien / Verbände c) Koalition mit / offizielle Sammelunterstützung von anderen Organisationen (ja, wer / nein) d) Organisationsstärke 1 = gering; 2 = mittel; 3 = hoch; e) 1 = Thema ist komplex, bewegt kaum, nicht sehr brennend; 2 = mittel; 3 = Thema ist einfach, bewegt stark, ist auch in gesellschaftlicher Debatte brennend (Quellen: APS-Zeitungsdokumentation, Sorgenbarometer; Golder et al. 2020).

Anhang 3: Analyse der Unterschriftenverteilung

Unterschriften bei Volksinitiativen

Mittlere Standardabweichung pro Politikbereich (N=299)

	N	Alle Jahre	1891-1945	1946-1969	1970-1990	1991-2022
Alle	299	2.73	7.49	5.02	2.20	1.47
Staatsordnung	33	4.07	7.08	4.61	3.98	1.56
Aussenpolitik	11	2.32	10.26			1.52
Sicherheitspolitik	25	2.51	4.61	5.03	2.17	1.42
Wirtschaft	32	3.76	8.86	4.85	2.22	1.40
Landwirtschaft	13	2.64	9.22		2.33	1.25
Finanzen	23	3.61	8.20	5.85	1.84	1.06
Energie	13	2.77		7.16	2.93	1.17
Verkehr / Infrastruktur	28	2.12	6.45		1.52	1.66
Umwelt / Lebensraum	32	1.99		4.25	2.59	1.65
Sozialpolitik	76	2.36	7.75	3.68	2.32	1.55
Bildung/Forschung	8	1.69			2.38	1.46
Kultur/ Religion/Medien	5	1.14			1.20	1.11

Kategorien gemäss Swissvotes 2022; Datenquelle: Bundeskanzlei.

Mittlere Standardabweichung nach Urheber:in und ideologischer Position (N = 228)

	N	Alle Jahre	1891-1945	1946-1969	1970-1990	1991-2022
Parteien	92	3.02	6.81	4.57	2.03	1.18
Verbände	61	2.83	8.44	5.99	2.16	1.39
Komitees / anderes	66	2.43	6.85	5.36	2.49	1.86
Parteien UND Verbände	9	1.96		5.23	1.62	1.54
Total	228	2.76	7.21	4.96	2.20	1.50
Anliegen eher links	156	2.72	7.33	5.17	2.18	1.49
Anliegen eher rechts	72	2.85	7.05	4.25	2.27	1.51

Nur Vorlagen, bei denen eruierbar ist, wer Urheber:in war.

Mittlere Anteile an Unterschriften pro Stimmberechtigte und pro Kanton in % (N = 299)

	Alle Jahre	1870-1900	1901-1925	1926-1945	1946-1969	1970-1990	1991-2000	2001-2022
ZH	5.23	10.5	14.1	13.6	10.9	3.8	3.8	2.8
BE	4.46	11.4	10.8	12.9	7.5	3.3	3.2	2.5
LU	3.66	9.0	9.5	10.0	4.7	2.9	2.9	2.2
UR	3.40	11.8	13.6	9.8	4.8	2.0	2.3	1.7
SZ	3.10	14.8	7.8	9.7	2.3	2.5	2.3	1.7
OW	2.39	14.0	5.4	5.9	0.9	2.0	1.9	1.6
NW	2.57	8.1	6.4	7.2	1.9	1.9	2.1	1.8
GL	3.78	12.9	18.2	12.0	4.8	1.8	2.1	1.7
ZG	3.93	8.8	10.2	12.9	5.7	3.3	2.7	2.0
FR	2.71	4.5	7.5	6.8	1.8	2.5	2.2	1.8
SO	3.99	13.5	12.4	11.3	6.3	2.9	2.6	2.1
BS	5.85	11.4	13.3	12.1	9.2	5.5	4.2	3.8
BL	4.23	4.6	11.2	11.6	5.8	3.7	3.1	2.5
SH	5.33	8.0	14.0	14.8	13.7	3.4	4.1	2.5
AR	3.03	2.3	7.4	9.2	3.6	1.8	2.7	2.2
AI	1.82	6.9	6.0	3.8	0.7	1.3	1.4	1.4
SG	3.69	9.0	10.4	11.7	5.3	2.4	2.8	2.0
GR	2.84	11.5	6.1	9.1	3.1	1.8	2.3	1.8
AG	4.31	17.0	13.8	13.6	8.5	2.5	2.6	1.9
TG	3.41	10.3	10.4	9.5	5.7	2.1	2.5	1.9
TI	3.31	9.4	5.5	8.8	5.4	2.7	3.0	1.9
VD	3.68	3.6	13.1	10.0	4.7	2.5	2.1	2.5
VS	2.62	8.7	6.3	8.2	1.9	1.8	2.1	1.8
NE	5.05	7.0	16.2	13.8	10.3	4.1	2.9	2.5
GE	3.44	3.6	7.5	8.6	5.7	3.1	2.3	2.2
JU	2.95					4.6	3.0	2.5
N	299	5	15	21	23	67	44	124

Unterschriften bei Referenden

Mittlere Standardabweichung pro Politikbereich (N=161)

	N	Alle Jahre	1874-1945	1945-1969	1970-1990	1991-2022
Alle	161	2.92	11.17	12.16	1.49	1.08
Staatsordnung	21	5.80	15.21		1.02	1.11
Aussenpolitik	17	4.15	11.73		0.86	1.01
Sicherheitspolitik	15	2.34	7.75		1.88	0.81
Wirtschaft	11	4.66	8.83		0.70	1.28
Landwirtschaft	10	2.60	3.72	12.16	1.56	0.98
Finanzen	12	0.79			1.28	0.62
Energie	3	1.39			2.03	1.07
Verkehr / Infrastruktur	10	2.86	10.14		2.64	1.58
Umwelt / Lebensraum	8	1.27			1.34	1.26
Sozialpolitik	46	1.94	9.43		1.34	1.21
Bildung/Forschung	4	5.03	17.42		0.94	0.84
Kultur/ Religion/Medien	4	0.74				0.74

Kategorien gemäss Swissvotes 2022; Datenquelle: Bundeskanzlei.

Mittlere Standardabweichung pro Urheber:in und ideologischer Position (N = 154)

	N	Alle Jahre	1891-1945	1946-1969	1970-1990	1991-2022
Parteien	49	3.81	11.50		1.27	0.96
Verbände	39	2.32	9.95		1.58	1.41
Komitees / anderes	29	4.39	12.97	12.16	1.52	0.94
Parteien UND Verbände	37	1.30	12.50			0.99
Total	154	2.94	11.70	12.16	1.46	1.08
Referendum von links	65	1.86	7.35		1.39	1.16
Referendum von rechts	89	3.73	13.39	12.16	1.50	1.01

Nur Vorlagen, bei denen eruierbar ist, wer Urheber:in war.

Mittlere Anteile an Unterschriften pro Stimmberechtigte und pro Kanton in % (N = 161)

	Alle	1870-1900	1901-1925	1926-1945	1946-1969	1970-1990	1991-2000	2001-2022
ZH	2.8	5.6	12.3		3.8	2.0	1.9	1.6
BE	2.9	9.8	7.2		3.8	2.2	1.6	1.5
LU	3.9	21.9	6.4		1.3	1.6	1.3	1.3
UR	4.2	24.7	5.4		0.1	0.9	1.8	1.3
SZ	3.5	16.8	6.0		0.4	1.4	1.7	1.6
OW	4.2	26.0	3.6		0.4	1.1	1.8	1.3
NW	3.3	18.8	4.3		0.8	1.1	1.3	1.2
GL	3.1	10.3	15.1		0.6	1.2	1.5	1.3
ZG	3.3	14.8	8.4		1.5	1.7	1.6	1.3
FR	5.4	36.9	5.2		7.9	1.2	1.4	1.0
SO	2.7	9.9	8.4		0.9	1.8	1.3	1.1
BS	4.2	11.8	14.2		2.2	3.6	2.4	2.0
BL	2.8	9.3	7.8		0.3	2.2	1.5	1.4
SH	3.1	10.3	8.1		2.8	2.1	1.8	1.7
AR	2.5	6.5	6.6		3.2	2.0	1.8	1.5
AI	2.7	14.4	2.6		0.1	0.8	1.3	1.2
SG	3.3	13.9	8.3		1.0	1.7	1.7	1.4
GR	3.1	16.5	5.4		2.5	1.1	1.2	1.1
AG	2.7	9.6	8.8		0.8	1.5	1.5	1.3
TG	2.3	4.3	9.2		0.9	1.6	1.5	1.5
TI	3.0	11.2	6.5		20.9	1.4	1.9	1.4
VD	3.1	9.0	12.1		9.1	2.1	1.7	1.4
VS	4.1	23.8	5.6		3.5	1.5	1.5	1.2
NE	3.8	10.4	16.1		14.1	2.4	2.3	1.6
GE	4.1	12.9	11.8		59.2	2.0	2.3	1.7
JU	1.7					1.1	2.5	1.4
N	161	18	9	0	1	29	36	68