



An den Grossen Rat

24.5426.02

STK/P245426

Basel, 11. Dezember 2024

Regierungsratsbeschluss vom 10. Dezember 2024

Schriftliche Anfrage Anina Ineichen betreffend «gefälschte Unterschriftensammlungen»

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Anina Ineichen dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

«Die jüngsten Ereignisse rund um gefälschte Unterschriftensammlungen, die insbesondere im Zusammenhang mit den GRÜNEN und der Präsidentin der Staatspolitischen Kommission, Greta Gysin, nationale Aufmerksamkeit erlangt haben, zeigen auf, dass auch in der Schweiz Risiken für den demokratischen Prozess bestehen. Aktuelle Berichte aus dem Kanton Waadt und der Stadt Bern legen den Verdacht nahe, dass organisierte und teilweise bezahlte Unterschriftensammlungen eine Plattform für Fälschungen und Missbrauch darstellen könnten. Dies führt zu einem Vertrauensverlust in die politischen Instrumente und Rechte der Bürgerinnen und Bürger.

Um ähnliche Entwicklungen in Basel-Stadt zu verhindern und das Vertrauen in unsere Demokratie zu stärken, bitten wir den Regierungsrat folgende Fragen zu beantworten:

1. Organisiertes Unterschriftensammeln in Basel-Stadt:

Sind der Regierung Fälle bekannt, in denen in Basel-Stadt organisiertes Unterschriftensammeln durch bezahlte Dritte oder Firmen stattfindet? Wenn ja, in welcher Grössenordnung? Wenn nein, warum ist der Regierung darüber nichts bekannt?

2. Fälle von Wahlfälschung im Zusammenhang mit Unterschriftensammlungen

Sind der Regierung Fälle von Wahlfälschungen oder Unregelmässigkeiten im Zusammenhang mit Unterschriftensammlungen in Basel-Stadt bekannt? Falls ja, wie viele solcher Fälle wurden in den letzten Jahren gemeldet?

3. Überprüfung der Unterschriftenbögen

Wie werden die Unterschriftenbögen von nationalen oder kantonalen Initiativen und Referenden in Basel-Stadt auf Fälschungen oder Unregelmässigkeiten überprüft?

Gibt es dabei Unterschiede zwischen der Überprüfung von Unterschriften auf kantonaler und nationaler Ebene?

4. Prävention von gefälschten Unterschriftensammlungen

Welche konkreten Massnahmen setzt die Regierung aktuell ein, um gefälschte Unterschriftensammlungen in Basel-Stadt zu verhindern? Gibt es spezielle Prüfmechanismen oder Präventionsstrategien?

5. Verbot von bezahltem Unterschriftensammeln

Der Kanton Neuenburg verbietet auf kantonaler Ebene das professionelle Unterschriftensammeln. Welche rechtlichen Grundlagen müssten geschaffen oder angepasst werden, um ein Verbot von bezahltem Unterschriftensammeln in Basel-Stadt umzusetzen?

6. Vertrauen in politische Instrumente und Rechte

Welche Massnahmen ergreift der Regierungsrat, um sicherzustellen, dass das Vertrauen der Bevölkerung in die demokratischen Instrumente und Rechte, wie z.B. das Initiativ- und Referendumsrecht, bewahrt bleibt?

7. Stellungnahme zum E-Collecting

Wie steht der Regierungsrat zur Möglichkeit des E-Collecting (elektronische Unterschriftensammlung) als Alternative zur physischen Unterschriftensammlung?

Könnte das E-Collecting ein wirksames Mittel sein, um Betrug beim Unterschriftensammeln zu verhindern?

Welche rechtlichen, technischen oder organisatorischen Voraussetzungen müssten in Basel-Stadt geschaffen werden, damit der Kanton an der Entwicklung und Einführung des E-Collecting aktiv beteiligt werden kann?

Anina Ineichen»

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

1. *Organisiertes Unterschriftensammeln in Basel-Stadt: Sind der Regierung Fälle bekannt, in denen in Basel-Stadt organisiertes Unterschriftensammeln durch bezahlte Dritte oder Firmen stattfindet? Wenn ja, in welcher Grössenordnung? Wenn nein, warum ist der Regierung darüber nichts bekannt?*

Bei kantonalen Unterschriftensammlungen wurden in den letzten Jahren keine Unterschriften durch kommerzielle Sammelorganisationen eingereicht.

Bei Unterschriftensammlungen zu Initiativen und Referenden auf eidgenössischer Ebene haben in den letzten Jahren zwei Sammelorganisationen mehrfach Unterschriftenlisten zur Bescheinigung eingereicht. Es handelte sich um eine Stiftung sowie um eine Aktiengesellschaft. Es ist uns nicht bekannt, welche Dienstleistungen diese Organisationen im Einzelnen für die Komitees erbracht haben. Insbesondere ist nicht bekannt, ob das Unterschriftensammeln dazu gehörte.

2. *Fälle von Wahlfälschung im Zusammenhang mit Unterschriftensammlungen: Sind der Regierung Fälle von Wahlfälschungen oder Unregelmässigkeiten im Zusammenhang mit Unterschriftensammlungen in Basel-Stadt bekannt? Falls ja, wie viele solcher Fälle wurden in den letzten Jahren gemeldet?*

Es kommt vor, dass bei der Unterschriftenkontrolle mitunter zweifelhaft ist, ob auf demselben Bogen eingereichte Unterschriften tatsächlich von verschiedenen Personen stammen. Dabei handelte es sich bis anhin um Einzelfälle, die nicht vergleichbar sind mit den in jüngerer Zeit bekannt gewordenen Missbrauchsfällen.

3. *Überprüfung der Unterschriftenbögen: Wie werden die Unterschriftenbögen von nationalen oder kantonalen Initiativen und Referenden in Basel-Stadt auf Fälschungen oder Unregelmässigkeiten überprüft? Gibt es dabei Unterschiede zwischen der Überprüfung von Unterschriften auf kantonaler und nationaler Ebene?*

Die Unterschriftenkontrolle beinhaltet im Wesentlichen einen Abgleich der Personalien der Unterzeichnenden mit dem kantonalen Stimmregister. Somit handelt es sich primär um eine Prüfung der Stimmberechtigung der Unterzeichnenden mit dem Zweck, dass lediglich Unterschriften von stimmberechtigten Personen als gültig gezählt werden. Die Unterschriften im Speziellen werden jeweils einem Augenschein unterzogen (vgl. dazu die Antwort zu Ziffer 2 oben). Eine weitergehende Kontrolle der Echtheit bzw. der Authentizität der Unterschrift ist nicht möglich.

Es gibt keine Unterschiede bei der Überprüfung der Unterschriftenbögen von eidgenössischen und kantonalen Unterschriftensammlungen.

4. *Prävention von gefälschten Unterschriftensammlungen: Welche konkreten Massnahmen setzt die Regierung aktuell ein, um gefälschte Unterschriftensammlungen in Basel-Stadt zu verhindern? Gibt es spezielle Prüfmechanismen oder Präventionsstrategien?*

Aufgrund der im Anzug erwähnten gefälschten Unterschriftensammlungen hat die Bundeskanzlei eine Arbeitsgruppe «Monitoring» ins Leben gerufen, in welcher auch Kantonsvertretungen mitwirken. Die Arbeitsgruppe hat ein Meldesystem bei Verdachtsfällen auf Unregelmässigkeiten bei laufenden Unterschriftensammlungen für eidgenössische Volksbegehren erarbeitet, welches seit dem 18. November 2024 verfügbar ist. Damit kann sich die Bundeskanzlei ein schweizweites Gesamtbild verschaffen. Zudem informiert die Bundeskanzlei die Kantone monatlich über Meldungen aus den Gemeinden ihres Kantonsgebietes.

Als mögliche, beispielhafte meldepflichtige Szenarien nennt die Bundeskanzlei:

- Häufung von Einträgen mit gleicher oder einer sehr ähnlichen Schrift,
- viele Mehrfachunterschriften,
- häufig Unterschriften von Weggezogenen oder Verstorbenen,
- viele nicht identifizierbare Personen,
- Häufung von falschen Geburtsdaten
- Name, Vorname und Unterschrift sind wiederholt nicht eigenhändig,
- auffällige Rechtschreibfehler, z.B. beim Namen oder bei der Adresse.

Die Gemeinden von Basel-Stadt wirken bei diesem Meldesystem mit. Unter den drei Gemeinden wurde zudem vereinbart, dass auch bei kantonalen Volksbegehren umgehend eine Information über Auffälligkeiten oder Unregelmässigkeiten bei Unterschriftensammlungen stattfindet.

5. *Verbot von bezahltem Unterschriftensammeln: Der Kanton Neuenburg verbietet auf kantonaler Ebene die professionelle Unterschriftensammlung. Welche rechtlichen Grundlagen müssten geschaffen oder angepasst werden, um ein Verbot von bezahltem Unterschriftensammeln in Basel-Stadt umzusetzen?*

Der Kanton Neuenburg hat das Sammeln und Sammeln lassen von Unterschriften gegen Entgelt im kantonalen Gesetz über die politischen Rechte (Art. 138 Abs. 1 lit. d LDP, Loi sur les droits politiques, RSN 141) unter Strafe gestellt. Im Kanton Basel-Stadt könnte für Unterschriftensammlungen auf kantonaler Ebene eine analoge Strafbestimmung ins Gesetz betreffend Initiative und Referendum (IRG, SG 131.100) oder ins Übertretungsstrafgesetz (ÜstG, SG 253.100) aufgenommen werden.

6. *Vertrauen in politische Instrumente und Rechte: Welche Massnahmen ergreift der Regierungsrat, um sicherzustellen, dass das Vertrauen der Bevölkerung in die demokratischen Instrumente und Rechte, wie z.B. das Initiativ- und Referendumsrecht, bewahrt bleibt?*

Der Regierungsrat ist bestrebt, mit einer Vielzahl von Massnahmen das Vertrauen der Bevölkerung in die demokratischen Instrumente und Rechte zu bewahren. In Bezug auf das Initiativ- und Referendumsrecht bedeutet dies etwa, dass Komitees bezüglich der rechtlichen Rahmenbedingungen und Formalien zu diesen Instrumenten von der Verwaltung beraten werden. Auf der Webseite der Staatskanzlei sind dazu zahlreiche Informationen und Hilfsmittel zu finden¹. Hinsichtlich Verdachtsfälle bei Unterschriftensammlungen hat die Staatskanzlei die Gemeinden über das Monitoring-System der Bundeskanzlei bei eidgenössischen Unterschriftensammlungen informiert. Sollten bei kantonalen Unterschriftensammlungen Verdachtsfälle auftreten, so tauschen sich die Gemeinden dazu mit der Staatskanzlei aus.

¹ Politische Rechte | Kanton Basel-Stadt (bs.ch)

7. *Stellungnahme zum E-Collecting: Wie steht der Regierungsrat zur Möglichkeit des E-Collecting (elektronische Unterschriftensammlung) als Alternative zur physischen Unterschriftensammlung? Könnte das E-Collecting ein wirksames Mittel sein, um Betrug beim Unterschriftensammeln zu verhindern? Welche rechtlichen, technischen oder organisatorischen Voraussetzungen müssten in Basel-Stadt geschaffen werden, damit der Kanton an der Entwicklung und Einführung des E-Collecting aktiv beteiligt werden kann?*

Seit dem 1. Januar 2021 besteht im kantonalen Recht von Basel-Stadt eine Rechtsgrundlage für Versuche mit E-Collecting (§ 5a Gesetz betreffend Initiative und Referendum, IRG). Die Bestimmung wurde im Zuge der kantonalen Gesetzgebung zur Behindertengleichstellung geschaffen. Im gleichen Jahr wurde eine Motion Olivier Battaglia und Konsorten betreffend «Einführung eines e-Collecting (elektronische Unterschriftensammlung) für Initiativen und Referenden im Internet oder auf mobilen Endgeräten als zusätzliche Variante zur Sammlung mittels Unterschriftsbögen» eingereicht (21.5426). Der Regierungsrat war bereit, die Motion entgegenzunehmen, diese wurde jedoch nicht überwiesen. Es ist davon auszugehen, dass E-Collecting ein taugliches Mittel wäre, um Betrug beim Unterschriftensammeln zu verhindern. Ein soeben veröffentlichter Bericht des Bundesrats zeigt allerdings auf, dass mit E-Collecting neue Risiken zu adressieren sind und dass die Ausgestaltung von E-Collecting darüber entscheidet, ob eine solche Sammelweise sicher ist und das Vertrauen der Bevölkerung genießt².

Bezüglich technischer Voraussetzungen müsste insbesondere die Möglichkeit der elektronischen Identitätsprüfung implementiert werden. Wichtig sind ausserdem hohe Sicherheitsanforderungen sowie die Einhaltung des Stimmgeheimnisses und des Datenschutzes.

Zudem ist zu diskutieren, ob E-Collecting auf die bestehenden Unterschriftenquoten (3000 Unterschriften bei Initiativen, 2000 Unterschriften bei Referenden) Auswirkungen haben soll. Es ist zu prüfen, ob die Quoten anzuheben sind oder ob die Unterschriften beispielsweise nur zu 50 % elektronisch eingereicht werden dürfen.

Während somit die rechtlichen Voraussetzungen für Versuche mit E-Collecting bereits bestehen, müssten die für die Umsetzung erforderlichen technischen Voraussetzungen noch geschaffen sowie demokratiepolitische, konzeptionelle und organisatorische Fragestellungen vertieft geklärt werden. Mit diesen Fragestellungen befasst sich nun der Bund im Rahmen eines Vorprojekts unter Einbezug unter anderem der Kantone und der Gemeinden. Er will die Grundlagen für beschränkte, praktische Versuche mit E-Collecting ausarbeiten. Angestrebt wird eine technische Lösung, die idealerweise auch E-Collecting für Volksbegehren auf kantonaler und kommunaler Ebene ermöglicht (vgl. dazu Fussnote 2).

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

² Bundesrat lässt Grundlagen für praktische Versuche mit E-Collecting ausarbeiten (admin.ch)