



Bern, 8. Mai 2020

Civic Tech und Vereinfachung des Vernehmlassungsverfahrens: Entwicklungen und Massnahmen

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung der Postulate 17.3149 Hausammann
und 17.4017 Müller Damian

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Zu den Auswirkungen der Digitalisierung auf die Politik in der Schweiz	4
2.1	Eigenheiten des politischen Systems der Schweiz	4
2.2	Die Digitalisierung	7
2.3	Chancen der Digitalisierung	8
2.3.1	Anwendungsbeispiele	9
2.4	Risiken und Herausforderungen der Digitalisierung	13
2.4.1	Organisationsgrad und Organisationskosten.....	13
2.4.2	Neue Gouvernanzfragen – Ausübung der Kontrolle über Daten und digitale Plattformen.....	13
2.4.3	Grösste Änderungen bei den Beziehungen der Bürgerinnen und Bürger zu intermediären Institutionen.....	14
2.4.4	Förderung der Personalisierung der Politik	14
2.4.5	Zersplitterung der Öffentlichkeit.....	14
2.4.6	Sicherheit und Vertrauen	15
2.4.7	Breitere Einbindung von Expertise in den politischen Prozess	15
2.4.8	Veränderung der politischen Kultur aufgrund erhöhter Transparenz und Auswertbarkeit von Daten.....	15
2.4.9	Daten und Plattformen als neue öffentliche Güter?.....	15
2.4.10	Föderalismus als analoger Schutz gegen Manipulationen	16
3	Civic Tech – Bestandsaufnahme und Handlungsbedarf auf Bundesebene	17
3.1	Bestandsaufnahme	17
3.1.1	Zum Begriff Civic Tech.....	17
3.1.2	Strategie „Digitale Schweiz“.....	18
3.1.3	Tallinn Declaration on eGovernment	19
3.1.4	Die Schweiz im internationalen Vergleich.....	19
3.2	Handlungsbedarf	20
3.2.1	Integration von Daten.....	21
3.2.2	E-Voting	21
3.2.3	E-Collecting.....	22
3.2.4	Weiterentwicklung des Petitionsrechts	23
3.2.5	Einführung einer E-Volksmotion	25
3.2.6	Finanzielle Unterstützung neuer Anwendungen	25
4	Das Vernehmlassungsverfahren	27
4.1	Kurzfristig umsetzbare Massnahmen	28
4.1.1	Vermeidung von Medienbrüchen in- und ausserhalb der Bundesverwaltung	28
4.1.2	Verbesserte Auffindbarkeit der Dokumente an einem zentralen Ort.....	28
4.1.3	Synopse und einheitliches Rückmeldeformular.....	29
4.2	Längerfristig zu prüfende Massnahmen.....	30
4.2.1	Kommunikation über die Vernehmlassungsergebnisse	30
4.2.2	Digitale Öffnung des Vernehmlassungsverfahrens	30
4.2.3	Digitale Unterstützung der Auswertung von Vernehmlassungsverfahren	30
4.2.4	Vollständige elektronische Abwicklung.....	31
5	Fazit	32
5.1	Zugang zu Daten und Schaffung eines übergreifenden Datenmodells	33
5.2	Vernehmlassungsverfahren.....	34
5.3	Weiterentwicklung Petitionsrecht	36

1 Einleitung

Mit dem vorliegenden Bericht erfüllt der Bundesrat zwei überwiesene Postulate: Mit dem Postulat 17.3149 Hausammann «Vernehmlassungsverfahren vereinheitlichen und effizienter machen» wurde der Bundesrat beauftragt zu prüfen, «mit welchen Massnahmen die Effizienz der Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren gesteigert werden kann und die Verfahrensbeteiligten administrativ entlastet werden können.» Bei der Ausarbeitung allfälliger E-Lösungen sei dabei «den Ansprüchen der Vernehmlassungsadressaten an die Verfahren Rechnung zu tragen».

Mit dem Postulat 17.4017 Müller Damian «Die Chancen von Civic Tech nutzen» wurde der Bundesrat beauftragt, sich mit der Frage zu befassen, wie mit den Möglichkeiten von Civic Tech Bürgerinnen und Bürger besser am politischen Prozess in der Schweiz teilnehmen können. Er solle seine Überlegungen sowie konkrete zukünftige Anwendungs- und Handlungsmöglichkeiten ergänzend zur "Strategie des Bundesrats für eine digitale Schweiz" vorlegen. Der Fokus solle auf der „digitalen Weiterentwicklung von bestehenden Formen der politischen Partizipation liegen, wie etwa bei der Petition, der Vernehmlassung oder der Anhörung. Die Rechte und Prozesse um Abstimmungen und Wahlen sowie E-Government sollen hingegen nicht Teil des Berichtes sein.“

Im Fokus der beiden Prüfaufträge steht somit nur ein Teilbereich dessen, was gemeinhin unter dem Neologismus «Civic Tech» verstanden werden dürfte. Der kontrovers diskutierte elektronische Abstimmungskanal («E-Voting»), die digital unterstützte Sammlung von Unterschriften («E-Collecting») oder die Digitalisierung der Dienstleistungserbringung vom Staat an die Bürgerinnen und Bürger oder die Wirtschaft («E-Government») werden somit zwar ebenfalls thematisiert, stehen jedoch nicht im Zentrum des Berichtes. Die beiden Prüfaufträge zielen vielmehr darauf ab, durch die Digitalisierung ermöglichte Formen der Teilhabe der interessierten Öffentlichkeit an der Meinungsbildung zu erkennen und fruchtbar zu machen; im Fokus dieses Berichts stehen also im weiten Sinne Formen der «e-discussion»¹.

Die Digitalisierung erfasst die Politik jedoch als Ganzes. Die Auswirkungen lassen sich nicht auf Teilbereiche eingrenzen. Aus diesem Grund soll mit dem vorliegenden Bericht die Gelegenheit genutzt werden, das Thema «Civic Tech» und die Auswirkungen der Digitalisierung auf die Politik in einen etwas breiteren Rahmen zu stellen.

Der Bericht lässt sich dabei leiten von der Annahme, dass die Digitalisierung gerade in der Schweiz durchaus zu einer Stärkung der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am politischen Prozess führen kann. In Kapitel 2 wird diese Annahme erläutert, indem aufgezeigt wird, wie die Digitalisierung bestimmte Besonderheiten des politischen Systems der Schweiz verstärken und inwiefern dies die Schwellen für eine über die punktuelle Wahl- und Abstimmungstätigkeit hinausgehende Bürgerbeteiligung am politischen Meinungsbildungsprozess senken kann. Gleichzeitig werden jedoch auch mögliche Risiken beleuchtet. Kapitel 3 fasst den aktuellen politischen Diskussionsstand zu Civic Tech zusammen und diskutiert mögliche Anwendungsbeispiele; dies mit dem Ziel, den Handlungsbedarf besser einschätzen zu können. Das Kapitel 4 ist wieder enger gefasst: Im Fokus steht – entsprechend den überwiesenen Prüfaufträgen – insbesondere die (digitale) Weiterentwicklung des Vernehmlassungsverfahrens. Das Fazit in Kapitel 5 fasst die wichtigsten Aussagen des Berichtes zusammen und präsentiert drei Massnahmen zum weiteren Vorgehen.

¹ Der Begriff «e-discussion» wird beispielsweise genutzt in: *Matthias Ammann, Fabian Schnell: Digitale Demokratie. Schweizer Volksrechte stärken. Avenir Suisse, Zürich 2019, und dort schlicht definiert als «Meinungsbildungsprozess im digitalen Raum» (S. 7).*

2 Zu den Auswirkungen der Digitalisierung auf die Politik in der Schweiz

Verschiedene Merkmale des politischen Systems der Schweiz – wie die ausgeprägte politische Integration, Stabilität und Kontinuität sowie Legitimität – können durch die Digitalisierung gestärkt werden. Diese Grundthese des vorliegenden Berichtes stützt sich auf die Beobachtung, dass das politische System der Schweiz gewisse strukturelle Besonderheiten aufweist (Ziff. 2.1), die in der Logik und Dynamik der Digitalisierung eine Entsprechung finden (Ziff. 2.2). Es lassen sich aus dieser Erkenntnis, bei aller gebotenen Vorsicht, gewisse Annahmen zu möglichen Folgen der Digitalisierung auf den politischen Prozess in der Schweiz ableiten (Ziff. 2.3).

Die dem Bericht zugrundeliegende Annahme stützt sich auf die Beobachtung, dass politischer Einfluss in der Schweiz weniger als in anderen politischen Systemen an das Resultat von Wahlen oder Koalitionsverhandlungen gebunden und stärker von der Fähigkeit abhängig ist, Sachgeschäfte von deren Entstehung über den ganzen Entscheidungsprozess bis hin zur Umsetzung zu begleiten und nach Möglichkeiten zu beeinflussen. Diese Fähigkeit setzt einen gewissen Organisationsgrad bei der Beschaffung von Information und der Koordination von Akteuren in Raum und Zeit voraus.

Die Digitalisierung macht die Werkzeuge für eine solche Informationsbeschaffung und Koordination von Akteuren zugänglicher und ermöglicht neue Formen der politischen Teilnahme. Sie senkt somit die Hürden für die politische Organisation und für eine Beteiligung von interessierten Bürgerinnen und Bürgern am politischen Geschehen, die über die punktuellen und bekannten direktdemokratischen Instrumente sowie die Wahl- und Abstimmungstätigkeit hinausgeht.

Gerade diese stärkere und frühere Einbindung von breiteren sowie institutionell nicht klar definierten Kreisen kann jedoch auch verunsichern. Legitimität entsteht nicht nur durch die breite und möglichst permanente Einbindung möglichst vieler Bürgerinnen und Bürger. Legitimität entsteht auch durch repräsentative Institutionen, in denen Beschlüsse nach klaren Abläufen und Regeln getroffen werden.

Schlussendlich gilt es abzuwägen zwischen zwei Gütern: Eine möglichst breite und frühe Einbeziehung der Betroffenen einerseits; klaren Prozessen in geregelten Institutionen, die zu Entscheiden führen andererseits. Das ist keine leichte Aufgabe. Beides sind Werte mit langer Tradition im Politikverständnis der Schweiz. Zentral ist bei dieser Gratwanderung die Wahrung des Vertrauens. Die Digitalisierung der Politik ist kein rein technischer Prozess. Die Digitalisierung wird die politische Kultur verändern und kann rechtliche oder institutionelle Anpassungen notwendig machen. Ob die Gratwanderung gelingt, wird sich daran ablesen lassen, ob das Vertrauen in die Politik und die Institutionen dieses Landes gewahrt und gestärkt werden kann.

2.1 Eigenheiten des politischen Systems der Schweiz

Politik kann definiert werden als soziales Handeln, das auf Entscheidungen und Steuerungsmechanismen ausgerichtet ist, die allgemein verbindlich sind und das Zusammenleben von Menschen regeln. Dabei können drei Aspekte unterschieden werden, zu deren Bezeichnung sich in den Politikwissenschaften englische Begriffe eingebürgert haben.

Die Politik umfasst demnach Prozesse zur Machtverteilung, beispielsweise Wahlen oder die parlamentarischen Verhandlungen zur Koalitions- und Regierungsbildung. Dieser Aspekt der „Machtpolitik“ ist gemeint, wenn der Begriff „*politics*“ verwendet wird.

Mit dem Begriff „*policy*“ hingegen werden der Austausch von Argumenten zu sachpolitischen Entscheiden und die materiellen Regulierungsbeschlüsse in verschiedensten Bereichen des öffentlichen Lebens gemeint. Es ist die „Sachpolitik“.

Beides – sowohl die Verteilung von Macht an verschiedene Interessen- und Wertegruppen wie auch die sachpolitischen Entscheide – finden statt im Rahmen von übergeordneten staatspolitischen Institutionen, die die Spielregeln der Abläufe und der Entscheidungsfindung mehr oder weniger formell regeln (oder die „*polity*“).

Diese strukturellen Elemente der Politik erhalten in der föderalistischen Schweiz mit ihren direktdemokratischen Elementen und ihrer auf Konsens und Einbindung aller relevanten politischen Kräfte ausgerichteten politischen Kultur eine besondere Prägung. Die für Entscheidungen in sachpolitischen Bereichen relevanten Mehrheiten sind nicht, wie in rein parlamentarischen oder auch in präsidentialen Demokratien, von vornherein bekannt. Sie müssen im Gegenteil laufend und themenspezifisch neu geschaffen und gesichert werden.

Im Vordergrund steht somit in der Schweiz nicht in erster Linie „*politics*“ im Sinne von Wahlgewinnen und die Bildung von übergreifenden Koalitionen. Im Vordergrund steht das Ringen um sachpolitische Themen („*policy*“). Nicht Mehrheiten, die danach die Sachthemen der Politik vorgeben – beispielsweise in der Form eines Koalitionsvertrages –, sondern die Suche nach punktuellen Mehrheiten für sachpolitischen Lösungen bestimmt die Logik der Politik in der Schweiz: Die „*policy*“ bestimmt „*politics*“ mehr als dass „*politics*“ die „*policy*“ prägt. Es ist kein Zufall, dass in der Schweiz die Beteiligung an Wahlen niedriger ist als in anderen demokratischen Staaten. Als mögliche Ursache dafür sieht die Politikwissenschaft insbesondere den im Vergleich zu anderen Ländern geringeren Stellenwert der eidgenössischen Parlamentswahlen.²

Es besteht die Gefahr, sich in der Analyse des politischen Alltags jeweils auf einzelne Entscheidungsmomente zu fokussieren: Welche Fraktion hat bei welcher Abstimmung im Parlament mit wem abgestimmt? Welche Kantone haben sich in der Vernehmlassung wie geäußert? Diese auch medial geprägte Aufmerksamkeit auf das tagesaktuelle Geschehen vermag nicht darüber hinwegzutäuschen, dass im schweizerischen Politsystem sachpolitische Themen einen langen Lebenszyklus haben. Die politische Arbeit beginnt bei der Frage, welche Themen politisch überhaupt relevant sein sollen (das sog. „agenda-setting“) und geht weiter über die Problemanalyse, die Erarbeitung von Lösungsvarianten, die Erzielung von Mehrheiten bei den formellen Entscheidungsmomenten, die Mitbestimmung der Details in der Umsetzung bis hin zur Auswertung der getroffenen Entscheidungen. Dieser „Policy-Zyklus“ kann sich über mehrere Jahre erstrecken.

Im alltäglichen Politikbetrieb überlappen sind jeweils verschiedene Themen in unterschiedlichen Stadien des Prozesses. Es kommt darum zu Wechselwirkungen auf verschiedenen Ebenen, sei es wegen taktischen Allianzen über Themengebiete hinweg, wegen sachpolitischen Abhängigkeiten oder äusseren Einwirkungen. Der politische Alltag ist geprägt von einer permanenten und breit angelegten Vernetzung von Personen, Organisationen, Interessen, Themen, Meinungen und Informationen. Die verschiedenen Phasen spielen sich in unterschiedlichen Gremien und Foren ab: von der Zivilgesellschaft und den Parteien über die Medien, die Verwaltung, die Exekutive und das Parlament, die Kantone oder die Wirtschaft. Welche Akteure jeweils für ein Thema in welcher Phase wie stark relevant sind, ist nicht notwendigerweise im Voraus bekannt.

Die direktdemokratischen Instrumente – allen voran die Volksinitiative sowie das Referendum – sorgen dafür, dass nicht nur professionelle Akteure, sondern auch einzelne Bürgerinnen und Bürger oder

² «Politik: Panorama 2019», Publikation des Bundesamtes für Statistik (BFS Nr. do-d-00.01-pan-17).

Vertreterinnen und Vertreter von Minderheitsinteressen Themen auf die politische Agenda setzen können, Themen, die ansonsten von Regierung und Parlament allenfalls nicht beachtet würden. Dank diesen Instrumenten kommt dem Volk die Rolle einer „institutionalisierten Opposition“ zu. Die direktdemokratischen Instrumente haben somit auch eine strukturbildende Rolle: Sie tragen dazu bei, dass die politische Kultur der Schweiz von einer „Verhandlungspolitik der Konkordanz“ geprägt ist und nicht von einer parlamentarischen Mehrheitspolitik.³ Die direktdemokratischen Instrumente prägen somit nicht nur einzelne Sachentscheide, sondern auch das politische System als solches. Es sind diese Instrumente, die massgeblich dazu geführt haben, dass der Sachpolitik in der Schweiz im Vergleich zur Machtpolitik eine solch hohe Bedeutung zukommt.⁴ Die regelmässigen Abstimmungen und die damit einhergehenden, in der Öffentlichkeit geführten Kampagnen führen zudem dazu, dass die Bürgerinnen und Bürger sich stark in den Entscheidungsprozess zu sachpolitischen Themen integriert fühlen. Dies wird auch wahrgenommen: Die Volksrechte gelten nicht nur im Inland, sondern auch im Ausland gewissermassen als Inbegriff für die Schweiz und deren Politik.

Gerade dies kann jedoch dazu führen, dass die Frage der Beteiligung der Bürgerinnen und der Bürger am politischen Prozess allzu einseitig reduziert wird auf die Ausübung der Volksrechte. Rein volumemässig wird nur ein minimaler Teil der normativen Beschlüsse, die jedes Jahr vom politischen Betrieb verabschiedet werden, dem Volk zur Abstimmung unterbreitet. Auch in der Schweiz ist Politik in erster Linie Sache eines komplexen und spezialisierten Regierungs- und Parlamentsbetriebs. Die Frage, ob die Digitalisierung zu einer Stärkung der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürgern am politischen Geschehen beitragen kann, muss darum nicht zuletzt auch beantwortet werden mit Blick auf die Auswirkungen der Digitalisierung auf die Stärkung der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürgern an diesem Regierungs- und Parlamentsbetrieb.

Im erwähnten Regierungs- und Parlamentsbetrieb ergibt sich politischer Einfluss aus der Fähigkeit, ein Thema sowohl zeitlich wie räumlich über verschiedene Ebenen und Foren hinweg begleiten und nach Möglichkeit beeinflussen zu können. Politischer Einfluss ist somit nicht zuletzt eine Funktion des Organisationsgrades, also der Fähigkeit, über längere Zeit hinweg relevante Informationen über den Geschäftsstand zu sammeln und zu strukturieren, aufkommende Themen zu erkennen, Interessen zu bündeln, Agenden zu gestalten, Mehrheiten über den ganzen Beratungs- und Entscheidungsprozess zu sichern und die Umsetzung zu prägen.

Diese Tatsache erklärt, warum intermediäre Organisationen der Politik – allen voran die politischen Parteien, aber auch die nationalen Wirtschafts-, Sozial- oder Umweltverbände mit ihren jeweiligen kantonalen oder lokalen Sektionen sowie die Medien – im politischen System der Schweiz eine wichtige, wenn auch zuweilen unterschätzte Rolle spielen. Es sind diese intermediären Organisationen, die im politischen Alltag den Hauptteil der permanenten Vernetzungsarbeit zwischen Informationen, Personen, Organisationen, Interessen, Themen, Meinungen und Informationen leisten. Sie stellen das Bindeglied dar zwischen dem Staat (in seiner Abstraktheit) einerseits und den einzelnen Bürgerinnen und Bürgern mit ihren Anliegen, Interessen und Meinungen andererseits. Nur dank solchen intermediären Organisationen, die über Sekretariate mit Personal und Sachmittel verfügen, können zu einzelnen Themen kohärente Strategien verfolgt und politische Sachthemen über den ganzen Policy-Zyklus hinweg begleitet werden.

Diese Tatsache gilt es im Auge zu behalten, wenn es darum geht, Chancen und Risiken der Digitalisierung für die Politik in der Schweiz zu prüfen.

³ Siehe zum ganzen Abschnitt: Wolf Linder, *Direkte Demokratie*. In: Ulrich Klöti et al., *Handbuch der Schweizer Politik* (4., vollständig überarbeitete Auflage), Zürich 2006.

⁴ In der Literatur werden die Pole dieses Trade-offs auch beschrieben als «Wahldemokratie» auf der einen, «Abstimmungsdemokratie» auf der anderen Seite. Siehe beispielsweise: Wolf Linder, *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven* (2. Auflage), Bern 2005.

2.2 Die Digitalisierung

Der Begriff „Digitalisierung“ bezeichnete ursprünglich die Transformation von analogen Informationen in digitale Formate. So verstanden handelt es sich um ein rein technisches Vorgehen, mit dem gewisse Prozesse vereinfacht und effizienter gemacht wurden: Ein Brief kann neu als E-Mail versandt, das Foto statt auf einem Negativ als Folge von Bits auf der Festplatte gespeichert und Musik auf einem Daten-Stick gespeichert werden.

Durch die exponentielle Erweiterung der Kapazität der verwendeten technologischen Komponenten (Rechen-, Speicher- und Netzwerkkapazitäten) ergaben sich jedoch neue Nutzungsmöglichkeiten und Kombinationen solcher Nutzungsmöglichkeiten in verschiedensten Anwendungsgebieten. Dieser Prozess führte dazu, dass der Begriff „Digitalisierung“ ausgeweitet wurde. Er bezeichnet nicht mehr nur den technischen Vorgang einer Transformation des Analogen ins Digitale, sondern wird zu einem Begriff für die strukturellen und oft unerwarteten Veränderungen, die digitale Technologien in verschiedensten Bereichen der Gesellschaft, der Wirtschaft und der Kultur ausgelöst haben.

Auch in diesem Bereich haben sich zwei englische Begriffe eingebürgert, die diese zwei Formen der „Digitalisierung“ unterscheiden helfen. Mit „digitization“ wird die reine Transformation des Analogen in ein digitales Format beschrieben, also beispielsweise das Einscannen eines Briefes von Papier in ein pdf-Format. In Abgrenzung dazu wird der Begriff „digitalization“ verwendet, um diese oft unerwarteten und tiefgreifenden strukturellen Änderungen zu umschreiben, die die digitalen Instrumente ermöglichen und auslösen.

Diese strukturellen Veränderungen in sozialen, politischen oder wirtschaftlichen Systemen werden oft als disruptiv wahrgenommen. Sie lassen sich kaum antizipieren. Dies ist umso erstaunlicher angesichts der Beobachtung, dass die Digitalisierung im Kern auf wenige und für sich genommen vergleichsweise banale strukturelle Veränderungen in der Informationsverarbeitung im Vergleich zur analogen Welt zurückgeführt werden kann. Diese strukturellen Veränderungen in der Informationsverarbeitung im Vergleich zur analogen Welt können wie folgt beschrieben werden:

- Informationen können praktisch ohne Zeitverlust und Kosten vervielfältigt werden.
- Informationen können praktisch ohne Zeitverlust und Kosten an beliebig viele Empfänger verteilt werden.
- Informationen können praktisch ohne Kosten im „Pull-Verfahren“ (Empfänger entscheidet, ob er die Informationen möchte) statt „Push-Verfahren“ (Versender beschliesst, wer die Daten erhält) angeboten werden. Dies ermöglicht es, Daten zu verbreiten, auch wenn der intendierte Kreis der Empfänger nicht im Voraus bekannt ist.
- Informationen können neu in viel höherem Detailgrad als in der analogen Welt in strukturierter Art erfasst und in der Folge praktisch ohne Kosten nach beliebigen Kriterien durchsucht, ausgewertet, sortiert und neu kombiniert werden.

Diese Elemente – in Verbindung mit den erwähnten Fortschritten bei der Rechen- und der Netzwerkkapazität sowie beim Design der Schnittstellen zwischen menschlichen Akteuren und IKT-Systemen – reichen jedoch aus, um einzeln genommen oder in Kombination in verschiedensten Bereichen der Gesellschaft – von der Wirtschaft über die Gesundheit, die Forschung oder die Kultur bis hin auch zur Politik – neue Prozess- und Organisationsformen zu ermöglichen und neue Akteure entstehen zu lassen.

Kein besonderer Scharfblick ist notwendig, um zu erkennen, dass die durch die Digitalisierung beschriebenen Veränderungen in der Informationsverarbeitung im politischen System auf fruchtbaren Boden fallen, da die beiden Bereiche strukturell analog sind: Politische Prozesse können, wie oben aufgeführt, gerade in der Schweiz beschrieben werden als Prozesse der Informationsbeschaffung, der

Informationsweitergabe, der Vernetzung von Personen und der Koordination von Personen in Raum und Zeit. Parteien, Verbände oder Netzwerke werden erstellt und gepflegt, indem Personen, die sich für bestimmte Themen interessieren, die gleiche Werte vertreten oder die gemeinsamen Interessen haben, aufgespürt und organisiert werden; Meinungen werden eingeholt und Positionen konsolidiert; Informationen über die Entwicklung des Meinungsbildes (z. B. in der Form von Presseschauen) und über das politische Geschehen (z. B. Kommissionssitzungen, Bundesratsentscheide, Vernehmlassungsantworten) werden gesammelt und ausgewertet.

All diese politischen Tätigkeiten – das Auffinden und Verteilen von Informationen und Meinungen, die Vernetzung von Mandats-, Meinungs- und Interessensvertreterinnen und -vertretern, die Erarbeitung von gemeinsamen Positionen – entsprechen strukturell jenen Prozessen, die durch die Digitalisierung verändert werden.

Dies gilt analog auch für weitere, spezifischere Aktivitäten des schweizerischen Politikbetriebes, wie das Sammlung von Unterschriften für Referenden und Initiativen, die Finanzierung von politischen Aktivitäten oder die Kampagnenführung. Die Sammlung von Spenden gehorcht dank neuen Zahlungsmethoden und Techniken (z. B. Mikrozahlungen) neuen Regeln, und Unterschriftensammlungen sowie die Kampagnenführung können dank immer präziseren Daten zum Zielpublikum und den neuen digitalen Kanälen auf neue Grundlagen gestellt werden.

2.3 Chancen der Digitalisierung

Die Beobachtung, dass strukturelle Eigenschaften des politischen Systems in der Schweiz (Ziff. 2.1) in der Digitalisierung eine Entsprechung finden (Ziff. 2.2), muss konkretisiert werden. Die Aufgabe stösst jedoch auf Schwierigkeiten. Disruptive Änderungen – und die Digitalisierung gehört dazu – sind oft nicht voraussehbar. Ein Strukturmerkmal der Digitalisierung ist, dass sie weitgehend angebots- und nicht nachfragegetrieben abläuft. Es wäre ein Fehler, den Einsatz neuer digitaler Tools nur dort zu erwarten, wo gemäss heutiger Wahrnehmung die politischen Prozesse ein Defizit aufweisen⁵ oder ein klar artikuliertes Bedürfnis vorhanden ist. Innovative Angebote werden entstehen und sich ihre Nachfrage selbst schaffen oder wieder verschwinden. Die verschiedenen digitalen Instrumente werden auch unerwartete Auswirkungen haben auf die Abläufe, die Rollen und das Machtgefüge des politischen Betriebes. Diese Veränderungen wiederum ändern die Ausgangsbedingungen und die Anreizsysteme für den Einsatz weiterer digitaler Instrumente. Aussagen über Art und Umfang der durch die Digitalisierung bewirkten Veränderungen bezogen auf die Politik in der Schweiz haben darum immer einen etwas spekulativen Charakter.

Klar ist, dass die Digitalisierung erstens bestehende Prozesse vereinfachen und effizienter machen kann, im Sinne der Digitalisierung als „*digitization*“, also des Wechsels von einem analogen in ein digitales Format. Im Vordergrund der aktuellen öffentlichen Debatte steht zurzeit insbesondere der elektronische Stimmkanal (E-Voting): Das Abstimmen und Wählen über den elektronischen Kanal erleichtert zum Beispiel die Beteiligung von Auslandschweizerinnen und -schweizern an Abstimmungen und Wahlen, vor allem in Ländern mit unzuverlässigen Postdienstleistungen. Das E-Voting kann zudem Menschen mit einer Behinderung die selbstständige Stimmabgabe erleichtern. Behördenseitig vereinfacht und beschleunigt die elektronische Stimmabgabe den Prozess der Ergebnisermittlung.

Unter dem Titel der Effizienzsteigerung wird häufig auch die kontroverse Diskussion zur Digitalisierung der Unterschriftensammlung (E-Collecting) geführt. Das E-Collecting ist jedoch auch ein gutes Beispiel für eine vordergründig technische Effizienzsteigerung im Sinne der „*digitization*“, die jedoch auch zu

⁵ So beispielsweise *Ammann/Schnell* (Fn. 1) bezüglich der digitalen Öffnung des Vernehmlassungsverfahrens: Dies sei, so die Autoren, allenfalls schon von Interesse, sei jedoch im Kontext des Schweizer Politsystems zu relativieren, «da es kein grundlegendes Defizit zu beheben gilt.»

strukturellen Änderungen in der Funktionsweise – in diesem Fall der direktdemokratischen Instrumente – führen kann (digitalization). Diese Auswirkungen können erwünscht oder unerwünscht sein. So steht den Effizienzgewinnen bei der Sammlung von Unterschriften im virtuellen Raum die Befürchtung gegenüber, dass durch das E-Collecting die Hürden für die Unterschriftensammlung sowohl qualitativ (rascher Click statt Meinungsbildung beim Gespräch auf der Strasse) wie auch quantitativ (Quorum für das Gelingen von Initiativen oder Referenden) zu tief angesetzt sein könnten. Technische Effizienzsteigerungen können somit gewünschte oder ungewünschte Auswirkungen auf die politische Kultur haben und können, sofern man sie zulässt, kurz- oder mittelfristig neue Verfahrensregeln notwendig machen.⁶

2.3.1 Anwendungsbeispiele

Bei aller Vorsicht bei Aussagen über zukünftige strukturelle Auswirkungen der Digitalisierung: Die diesem Bericht zugrundeliegende Annahme, dass die Digitalisierung dazu beitragen kann, dass Bürgerinnen und Bürger ihre Interessen, Meinungen und Werte besser bündeln und einbringen können, kann konkretisiert werden, indem beispielhaft mögliche Anwendungsmöglichkeiten in verschiedenen Momenten des politischen Verfahrens aufgeführt werden.

Ein politisches Geschäft durchläuft in der Regel ein mehrstufiges Verfahren. Dieses kann idealtypisch als „Zyklus“ dargestellt werden, der damit beginnt, dass ein Problem oder eine Frage überhaupt erst als politisch relevantes Thema erkannt wird (Agenda Setting), und der mit der Umsetzung einer bestimmten Regulierung oder Massnahme sowie mit deren Auswertung endet. In der folgenden Tabelle sind die verschiedenen Momente dieses Policy-Zyklus in der linken Spalte beschrieben. In der rechten Spalte werden möglich digitale Anwendungen oder Auswirkungen der Digitalisierung in der entsprechenden Phase aufgeführt.

Policy-Zyklus	Digitalisierung
Agenda Setting: Ein bestimmtes Thema rückt aufgrund von bestimmten Vorkommnissen, gezielten entsprechenden Bemühungen („agenda setting“) oder neuen Erkenntnissen der zuständigen Behörden in die Wahrnehmung von politisch relevanten Akteuren. Welche Themen sich in dieser Phase befinden, lässt sich beispielsweise an der Medienberichterstattung, an den parlamentarischen Vorstössen oder – im direktdemokratischen System der Schweiz – auch an den in Vorbereitung befindlichen Volksinitiativen ablesen.	– Umgehung traditioneller Medien: Die neuen sozialen Medien erlauben das Generieren von Aufmerksamkeit an den traditionellen Medien vorbei; deren „gate-keeper“-Rolle wird relativiert. – Demokratisierung der Volksrechte: Digitale Werkzeuge senken die organisatorischen und finanziellen Schwellen für eine erfolgreiche Bildung von Ad-hoc-Komitees und die Unterschriftensammlung, auch an etablierten Akteuren vorbei. - Bildung themenspezifischer Allianzen und von Ad-hoc-Netzwerken: Die Digitalisierung ermöglicht die Bildung von themenspezifischen Netzwerken (zulasten von etablierten und thematisch breit aufgestellten Parteien oder Verbänden), auch zeitlich begrenzt in einem Ad-hoc-Format.
Problemanalyse: Ein Sachproblem wird in Berichten und Analysen aufgearbeitet. Zahlenmaterial wird erhoben oder zusammengestellt; die rechtliche Lage wird geklärt; mögliche Stakeholder oder betroffene Kreise werden identifiziert.	– Open Government Data (OGD): Eine wichtige Voraussetzung für eine stärkeren Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Problemanalyse ist, dass sie Zugang haben zu den

⁶ So schlagen beispielsweise *Ammann/Schnell* (Fn. 1) vor, das nötige Quorum bei der Unterschriftensammlung «für Initiativen und Referenden» auf «6 % der Stimmbewölkerung zu verdreifachen».

Ein Bericht des Bundesrates im Auftrag des Parlaments (Postulatsbericht) oder ein Aussprachepapier eines Departementes an den Bundesrat können Beispiele sein von Produkten dieser Phase des Prozesses.	Rohdaten, aufgrund derer die Analyse stattfindet.⁷ – Linked Data: Die Bereitstellung von Regierungsdaten in standardisierten und breit verständlichen Formaten, die auch eine maschinelle und dynamische Verknüpfung und Auswertung erlauben (im Sinne des sog. „semantischen Web“⁸), relativiert ein Alleinstellungsmerkmal von Expertinnen und Experten (bspw. in der Bundesverwaltung), namentlich die Kontrolle über den Zugang zu Daten und das Wissen über deren Strukturierung. Eine wichtige Voraussetzung für eine kompetente Problemanalyse wird somit breiter zugänglich. Expertise in einem Fachbereich kann einfacher entstehen, auch ausserhalb der dafür traditionellerweise vorgesehenen Institutionen wie der Verwaltung.
Lösungsvarianten: Die Problemanalyse lässt sich weder fachlich noch politisch eindeutig trennen von der Ausarbeitung von möglichen Lösungsvarianten. Spätestens in dieser Phase beginnt zumeist auch die Bildung von politischen Fronten und Allianzen. Lösungsvarianten entstehen zumeist innerhalb der Verwaltung, durch Eingaben von betroffenen Kreisen oder werden im Parlament erarbeitet (z. B. in der Form von parlamentarischen Initiativen). Formell findet dieser Prozessschritt Ausdruck im gesetzlich vorgeschriebenen Vernehmlassungsverfahren. Das Vernehmlassungsverfahren stellt dabei die Beteiligung der Kantone, der politischen Parteien und der interessierten Kreise an der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung des Bundes sicher und soll Aufschluss geben über die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz eines Vorhabens des Bundes.⁹	– E-Vernehmlassung / Forumfunktionen: Dank digitalen Instrumenten können die Daten der Vernehmlassungsteilnehmenden (sowohl die Metadaten wie die Eingaben) strukturiert werden, was den Wert des Vernehmlassungsprozesses sowohl für die Teilnehmenden wie für den Staat steigert, insbesondere in folgenden Formen: – Horizontale Koordination: Teilnehmende können sich im Vorfeld der Abgabe ihrer Stellungnahme absprechen und Positionen konsolidieren. Die Erfassung von strukturierten Stellungnahmen erleichtert die gegenseitige, themenspezifische Vernetzung im Hinblick auf den weiteren Entscheidungsprozess. – Effizienz- und Transparenzgewinne bei der Auswertung: Die Auswertung der Stellungnahmen durch die Bundesverwaltung kann vereinfacht und transparenter gemacht werden. – Aufbereitung der Materialien: Die Aufbereitung der Stellungnahmen zu strukturierten Daten und Metadaten machen diese Stellungnahmen such- und damit besser nutzbar in späteren Phasen des Entscheidungsprozesses; zu denken ist insbesondere an die Beratungen im Parlament, in denen es von Interesse sein kann, einfacher auf Stellungnahmen und Vorschläge aus der Vernehmlassungsphase zugreifen zu können.

⁷ Siehe dazu das Portal <https://opendata.swiss>, ein gemeinsames Projekt von Bund, Kantonen, Gemeinden und weiteren Organisationen mit einem staatlichen Auftrag. Es stellt der Allgemeinheit offene Behördendaten in einem zentralen Katalog zur Verfügung. Das Portal wird betrieben vom Bundesamt für Statistik.

⁸ Linked Data ist eine Technologie, mit deren Hilfe Daten leicht miteinander in Beziehung gebracht werden können. Das können Daten unterschiedlichster Themenbereiche und Herkunft sein. Die Technologie ist Teil des semantischen Webs. Siehe dazu Webseite «Linked Data Suite LINDAS» der Schweizerischen Eidgenossenschaft: <https://lindas-data.ch>.

⁹ Siehe Artikel 2 des Vernehmlassungsgesetzes (VIG; SR 172.061).

Formeller Entscheidungsprozess: Nach der Verabschiedung einer Vorlage folgt der formale und Entscheidungsprozess im Parlament. Das Gesetz sieht vor, dass ein Erlassentwurf begründet und die einzelnen Bestimmungen kommentiert werden. Das Parlamentsgesetz sieht eine Reihe von spezifischen Punkten vor, zu denen Erläuterungen vorgeschrieben sind.¹⁰ Die Entscheidungsphase ist jener Moment im Policy-Zyklus, in dem ein Geschäft typischerweise am stärksten von der Öffentlichkeit wahrgenommen wird, insbesondere natürlich bei Gegenständen, die dem Souverän nach dem Entscheid der Räte zur Abstimmung unterbreitet werden.	Volksrechte: Die Volksrechte sind der sichtbarste und direkteste Weg, um die Bürgerinnen und Bürger am formellen Entscheidungsprozess zu beteiligen. Die Diskussion darüber, ob und inwiefern Instrumente wie E-Voting oder E-Collecting tatsächlich zu einer nachhaltigen Stärkung der Beteiligung der Bürgerinnen und der Bürger am politischen Geschehen führen können, prägt zurzeit die Debatte zu Civic Tech. Materialien aus der parlamentarischen Debatte: Schon heute ist das Abstimmungsverhalten im Parlament auswertbar. Auch die Voten aus der Beratung sind unter Angabe der relevanten Metadaten (Geschäft, Datum, Autor der Voten, Fraktionszugehörigkeit usw.) digital abrufbar. Dies macht den Entscheidungsprozess zumindest in dieser Phase transparenter. Von der Zivilgesellschaft zur Verfügung gestellte Anwendungen wie das Parlamentarierrating¹¹ oder der Smartmonitor¹² nutzen diese Daten. Noch ausstehend ist eine detaillierte Verknüpfung der Materialien aus den Ratsdebatten mit den verabschiedeten Rechtstexten auf dem Bundesrechtsportal. Neue Entscheidungsverfahren: Die Digitalisierung kann die Einführung innovativer Entscheidungs- und Wahlverfahren vereinfachen, beispielsweise das «quadratic voting». Bei diesem handelt es sich um ein kollektives Entscheidungsverfahren, bei dem die Stimmen nicht nur ein formelle Präferenz ausdrücken, sondern auch deren Intensität. Diese Verfahren ermöglicht es somit, den «Wert» eines Entscheides in den Augen der am Entscheidungsverfahren Beteiligten zu maximieren.
Umsetzung: Der Föderalismus sowie das Subsidiaritätsprinzip führen dazu, dass die Umsetzung von Beschlüssen oft dezentral erfolgt, sei es durch die Kantone, durch eine Selbstregulierung einer Branche oder durch eine Delegation an eine spezialisierte Entität wie beispielsweise eine Fachkommission. Die Details der Umsetzung, beispielsweise in Verordnungen, können zudem grosse praktische Relevanz haben. Auch die Umsetzungsphase ist somit nicht als rein technisches Verfahren zu verstehen, sondern als Teil des Policy-Zyklus, bei dem auch politische Akteure mitwirken.	Die Umsetzung sichtbar machen: Die Digitalisierung erlaubt es grundsätzlich, strukturierte Daten der Vollzugsorgane mit dem auslösenden Geschäft zu verknüpfen. So kann sichergestellt werden, dass jene Kreise, die ein Geschäft in der Entscheidungsphase geprägt haben, auch die Umsetzung nachvollziehen und begleiten können. So kann in Bundesgesetzen auf kantonale Rechtssätze verwiesen werden, mit denen Bundesrecht umgesetzt wird, oder auf Gerichtsurteile, die entsprechende Artikel auslegen. Ausgaben in der Staatsrechnung (beispielsweise Subventionen) können den zugrundeliegenden

¹⁰ Siehe Artikel 141 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes (ParlG; SR 171.10).

¹¹ Beim Parlamentarierrating handelt es sich um eine Links-rechts-Positionierung im Nationalrat, die von der NZZ in Zusammenarbeit mit der Forschungsstelle Sotomo erstellt wird. Siehe: <https://www.nzz.ch/schweiz/parlamentarierrating> (abgerufen am 9. Dez. 2019).

¹² Siehe: <https://politools.net/projekte/smartmonitor/> (abgerufen am 9. Dez. 2019).

	Normen und Beschlüssen zugeordnet werden. Entwicklungen können anhand statistischer Indikatoren gemessen und verglichen werden mit früheren, beispielsweise in Botschaften gemachten Aussagen über erwartete Auswirkungen von Gesetzesrevisionen. Solche Vernetzungen setzen voraus, dass die zugrundeliegenden Daten strukturiert erfasst und so zur Verfügung gestellt werden, dass sie unabhängig von der Quelle integriert und verknüpft werden können, im Sinne des oben erwähnten semantischen Webs.
Evaluation: Ob ein bestimmter sachpolitischer Beschluss die intendierte Auswirkung zeitigt, wird je nach Thema und Sachgebiet unterschiedlich gemessen und ausgewertet. Oft wird die Regierung beauftragt, eine Neuregelung nach einer gewissen Zeit auszuwerten und dem Parlament Bericht zu erstatten. Die amtliche Statistik veröffentlicht laufend Zahlenmaterial. Neben diesen eher technischen Formen der Evaluation besteht zudem jederzeit die Möglichkeit, dass interessierte Kreise die in ihrer Wahrnehmung falsche oder ungenügende Auswirkung eines sachpolitischen Entscheides erneut auf die politische Agenda zu hieven versuchen – womit der Policy-Zyklus wieder beim „Agenda-Setting“ angelangt ist und der Kreis sich schliesst.	Big Data: Es ist zu erwarten, dass die Evaluation von sachpolitischen Beschlüssen (beispielsweise Gesetzen) immer mehr durch eine Vielzahl von Datensets bestimmt sein wird. Dank massiv tieferen Kosten für die Datenerhebung (Sensorik, Internet of Things, Soziale Medien), die Datenspeicherung und die Datenauswertung sowie dank Fortschritten bei der Standardisierung der Datenmodelle und von deren Integration dürfte der Staat bei den Daten in Zukunft kein Monopol mehr haben. Im Gegenteil: Schon heute dürfte der Staat über weniger Daten verfügen als die direkt betroffenen und interessierten Akteure. Die Digitalisierung hat somit das Potenzial, die Art und Weise, wie die Wirksamkeit von Gesetzen ausgewertet wird, auf den Kopf zu stellen.

Es handelt sich bei diesen beispielhaft skizzierten möglichen Auswirkungen der Digitalisierung auf den Policy-Zyklus aus den eingangs erwähnten Gründen in erster Linie um ein Analyseraster, nicht um eine Prognose. Das Analyseraster erlaubt es, Anwendungen und Entwicklungen im Bereich Civic Tech je nach Funktionalität bestimmten Aspekten des Polithandwerks zuzuordnen.

Das Raster soll jedoch auch dazu beitragen, den Blick von einzelnen Momenten des Policy-Prozesses und somit auch von einzelnen Anwendungen zu lösen. Die Erfahrung zeigt, dass politischer Einfluss gerade in der Schweiz in der Fähigkeit besteht, ein Geschäft über den ganzen Policy-Zyklus hinweg zu begleiten und zu gestalten. Die Bedeutung einzelner Civic-Tech-Anwendungen, die in einer bestimmten Phase des Policy-Zyklus zum Einsatz kommen, dürfte tendenziell überschätzt werden. Die Digitalisierung ist kein Selbstzweck. Es wäre zudem ein Missverständnis, das Handwerk der Politik zu verwechseln mit der Messung der politischen Tageslaune oder einer punktuellen Meinungsäusserung.¹³ Hingegen liegt ein grosses Potenzial der Digitalisierung darin, dass Daten und Wissen aus einer Phase des Prozesses in den nachfolgenden Phasen besser genutzt werden können. Dabei kann es sich um die Kontaktdaten interessierter Personen oder Akteure handeln, um Meinungsbilder und Erkenntnisse zu möglichen Mehrheiten, um Expertise, um sachpolitische Daten und Auswertungen oder um Lösungsvarianten und Auswertungen derselben. Die Digitalisierung senkt die Hürden organisatorischer und finanzieller Art, um ein politisches Geschäft über verschiedene Phasen des Zyklus begleiten zu können. Im Zusammenspiel verschiedener digitaler Anwendungen über den ganzen Policy-

¹³ Daran erinnert das vielzitierte Diktum des deutschen Soziologen Max Weber: «Die Politik bedeutet ein starkes langsames Bohren von harten Brettern mit Leidenschaft und Augenmass zugleich.» (aus: «Politik als Beruf», abgerufen am 14. Jan. 2020 auf der Seite: https://de.wikipedia.org/wiki/Max_Weber).

Zyklus hinweg dürfte die eigentliche Bedeutung der Digitalisierung für das politische System stecken. In diesem Sinne ist die Digitalisierung als Chance zu sehen, dank der die Fähigkeit von interessierten Kreisen der Bevölkerung, gezielt am politischen Prozess teilzunehmen, nachhaltig gestärkt werden kann.

2.4 Risiken und Herausforderungen der Digitalisierung

Die Auswirkungen der Digitalisierung auf das politische System in der Schweiz dürften kurzfristig eher überschätzt, auf mittlere und lange Frist jedoch tendenziell unterschätzt werden. Zu denken ist dabei nicht nur an die direkten und die intendierten Auswirkungen, sondern auch an die indirekten und nicht gewünschten oder zumindest nicht geplanten Auswirkungen. Diese Auswirkungen werden in allen Bereichen der Politik zum Tragen kommen: In der Art und Weise, wie Macht gesucht und zugeteilt wird („*politics*“), wie Sachpolitik gemacht wird („*policy*“), vor allem jedoch auf die „*polity*“, also den institutionellen Rahmen, die Erwartungshaltung und die Spielregeln, die das politische Leben regeln. Bei aller Vorsicht bezüglich Prognosen können zumindest punktuell Fragestellungen und Beobachtungen zusammengetragen werden, die heute die Debatte über und die Aussichten auf die strukturellen Auswirkungen der Digitalisierung auf die Politik prägen, wohlwissend, dass es sich nicht um eine abschliessende Liste handelt – und dass sowohl Begeisterung wie auch Befürchtungen gerade bei diesem Thema schnelllebig und – im Nachhinein betrachtet – selten treffsicher sind.

2.4.1 Organisationsgrad und Organisationskosten

Die Bedeutung einzelner Anwendungen zur Digitalisierung einzelner Schritte im Policy-Zyklus – beispielsweise das E-Collecting, das E-Voting oder die E-Vernehmlassung – wird zum Teil überbewertet. Die Fähigkeit, ein Geschäft über den ganzen Policy-Zyklus zu begleiten und so nachhaltig Einfluss ausüben zu können, dürfte hingegen eher unterschätzt werden. Für Letzteres – also die Fähigkeit, ein Geschäft über den ganzen Policy-Zyklus hinweg zu begleiten – ist ein gewisser Organisationsgrad notwendig. Es braucht die Fähigkeit, die an einem bestimmten politischen Geschäft interessierten Akteure zu identifizieren und zu vernetzen, ihnen Informationen zukommen zu lassen, Positionen zu koordinieren – und dies nicht nur punktuell, sondern nachhaltig in den verschiedenen Phasen des Policy-Zyklus. Die Digitalisierung trägt dazu bei, die Organisationsfähigkeit von einzelnen Akteuren bei gleichbleibenden Mitteln zu erhöhen und die Schwelle für eine effiziente und nachhaltige Teilnahme am politischen Geschehen somit zu senken: Waren für einen Massenversand noch hohe Papier- und Portokosten notwendig, reicht heute ein Abonnement bei einem E-Mail-Dienst; brauchte man früher ein gebührenpflichtiges Abonnement, um die amtlichen Veröffentlichungen lesen zu können, reicht heute ein Internetzugriff.

2.4.2 Neue Gouvernanzfragen – Ausübung der Kontrolle über Daten und digitale Plattformen

Die wachsende Bedeutung von digitalen Plattformen zur Vernetzung, Mobilisierung, Meinungsbildung und der Information von politischen Akteuren rückt Fragen zur Gouvernanz dieser Plattformen in den Vordergrund. So ist beispielsweise in Italien die vordergründig betont basisdemokratisch organisierte Bewegung und aktuelle Regierungspartei „Cinque Stelle“ für die parteiinternen Abstimmungen angewiesen auf eine proprietäre Plattform mit Namen „Rousseau“, die sich nicht im Besitz der Partei selbst, sondern eines privaten Vereins befindet.¹⁴ Ein Beispiel aus der Schweiz ist die politische Online-Plattform „We-Collect“: Sie unterstützt seit 2015 die Unterschriftensammlung, das Crowdfunding von politischen Kampagnen und die Kampagnenführung selbst. Die Gründer haben sich mittlerweile von der

¹⁴ Siehe: <https://www.panorama.it/economia/piattaforma-rousseau-voto-come-funziona-governo-movimento-5-stelle/> (Abgerufen am 12. Dez. 2019).

Plattform getrennt. Sie wurde im Herbst 2019 in eine Stiftung übergeführt, dies mit dem Ziel, die Führung der Plattform breiter abzustützen und deren Legitimation zu stärken. Die Erfahrungen mit dem Internet bis anhin zeigen, dass für verschiedenste Dienstleistungen ausgeklügelte Plattformen unabdingbar sind. Nur sie sind in der Lage, jene Mengen an Daten zu generieren, zu sammeln und auszuwerten, die für innovative Dienstleistungen notwendig sind. Umso mehr stellt sich die Frage danach, wie solche Plattformen reguliert werden können und sollen. Ziel und Zweck der Politik ist es nicht zuletzt, Legitimität für ihre Entscheide sicherzustellen. Diese Legitimität steht und fällt mit der Transparenz und der Glaubwürdigkeit der Institutionen und von deren Prozessen, über die Entscheide generiert werden – und somit auch der neuartigen Plattformen, über die Bürgerinnen und Bürger sich über politische Prozesse und Akteure informieren, sich engagieren, eine Meinung äussern und sich so am politischen Alltag betätigen.

2.4.3 Grösste Änderungen bei den Beziehungen der Bürgerinnen und Bürger zu intermediären Institutionen

Die Digitalisierung verändert im politischen Bereich die direkten Beziehungen der Bürgerinnen und der Bürger zum Staat und umgekehrt. Aber nicht nur – und vielleicht nicht in erster Linie. Die Digitalisierung erleichtert und verändert die Art und Weise, wie einzelne Bürgerinnen und Bürger mit gemeinsamen Interessen oder Werten sich finden, organisieren und sich in den politischen Prozess einbringen. Die Digitalisierung ist somit in erster Linie eine grosse Herausforderung für die auch in einer direkten Demokratie wie der Schweiz äusserst wichtigen intermediären Institutionen, in erster Linie für die politischen Parteien, aber auch für Akteure wie die Sozialpartner, nationale Umwelt-, Verkehrs- oder Wirtschaftsverbände. Zurecht wird deshalb ab und zu die These formuliert, dass traditionelle Formen der Bindung (Mitgliedschaft) und der Finanzierung (Jahresbeiträge) abnehmen, während lose Ad-hoc-Netzwerke und themenspezifische Projekte zunehmen. Insbesondere Parteien waren ihrer Natur nach immer schon als Netzwerke von Netzwerken von Netzwerken strukturiert, entweder räumlich (Ortspartei, Kantonalpartei, nationale Partei) oder thematisch (Wirtschaft, Frauenanliegen, Umwelt).

2.4.4 Förderung der Personalisierung der Politik

Die Digitalisierung senkt die Schwellen zur Erreichung eines für erfolgreiche Einflussnahme genügend hohen Organisationsgrades. Das macht den politischen Prozess insofern „demokratischer“, als etablierte institutionelle Akteure der Politik wie die Parteien oder grosse Verbände weniger Vetomacht haben. Eine solche Entwicklung kann jedoch auch einer gewissen „Personalisierung“ Vorschub leisten: Die Digitalisierung erleichtert den Aufbau von politischen Organisationen um Personen herum, anstatt dass, wie in der Vergangenheit, politische Persönlichkeiten in etablierten Institutionen wie Parteien oder Verbänden wachsen und aufgebaut werden. Institutionalisierte Formen der Kontrolle und der Kanalisierung von politischen Akteuren können einfacher umgangen werden sowohl bezüglich des Zugangs zur Öffentlichkeit als auch bezüglich des Zugangs zum politischen Betrieb. Dies kann je nach Umständen in Zukunft sowohl zu einer Stärkung der Glaubwürdigkeit und Legitimation von Personen und Anliegen wie auch zu einer Schwächung derselben führen.

2.4.5 Zersplitterung der Öffentlichkeit

Soziale Medien machen es möglich, Themen auch an den etablierten Medien vorbei einer Öffentlichkeit zu präsentieren und Aufmerksamkeit zu generieren. Soziale Netzwerke erlauben zudem den Aufbau von gezielten Ad-hoc-Netzwerken zu sehr spezifischen Themen. Knapp 100 Gesetzesvorhaben werden vom Parlament jährlich beraten. Die Berichterstattung und die Meinungsbildung dazu können dank den neuen digitalen Werkzeugen viel ausführlicher geschehen und einen breiteren Kreis von Interessierten einbeziehen. Andererseits besteht die Gefahr, dass Echokammern gebildet werden und dass ein Gesamtblick verloren geht.

2.4.6 Sicherheit und Vertrauen

Die Digitalisierung ermöglicht neue Formen der Partizipation, der Meinungsäußerung und der Vernetzung aufgrund gemeinsamer Interessen oder Werte. Sie ermöglicht jedoch auch eine mehr oder weniger subtile Auswertung dieses Verhaltens und allenfalls eine Beeinflussung desselben. Weiter besteht die Gefahr von Desinformation durch gezielte Überschwemmung des öffentlichen Raums mit widersprüchlichen Behauptungen, Stellungnahmen oder Meinungsäußerungen. Eine solche Überschwemmung durch elektronische Mittel sowie die laufend verfeinerten Möglichkeiten der automatischen Generierung von Texten, Inhalten und Meinungsäußerungen durch sogenannte «Bots» kann das Vertrauen in einen faktenbasierten Diskurs und in die Öffentlichkeit nachhaltig schädigen. Hinzu kommt die latente Unsicherheit vieler Bürgerinnen und Bürgern bezüglich der Stabilität und Sicherheit der technischen Instrumente und Plattformen, über die die Meinungsbildung, Vernetzung und allenfalls Entscheidungen abgewickelt werden. Diese Verunsicherung erfolgt vor dem Hintergrund einer zunehmenden Bereitschaft, grundlegende Pfeiler der gesellschaftlichen Ordnung in Frage zu stellen und Systemkritik zu äussern. Die technische Sicherheit der IKT-Systeme und das Vertrauen in diese prägt in einer stark von digitalen Instrumenten abhängigen Gesellschaft das Vertrauen in die gesellschaftliche Ordnung und deren Spielregeln – und ist umgekehrt von diesem geprägt.

2.4.7 Breitere Einbindung von Expertise in den politischen Prozess

Auf der fachtechnischen Ebene kann die Digitalisierung zu einer Demokratisierung von Expertise führen und somit den politischen Prozess weniger abhängig machen von der Expertise insbesondere der Verwaltung. Dazu kann namentlich die systematische Bereitstellung der im Besitz des Staates befindlichen Daten beitragen. Wichtig sind zudem Kanäle, über die externe Expertise und unabhängige Meinungen dem politischen Entscheidungsprozess zur Verfügung gestellt werden können. Eine zentrale Rolle kann dabei dem Vernehmlassungsprozess zukommen (vgl. Kap. 4). Die Digitalisierung kann somit dazu beitragen, dass fachspezifisches Policy-Wissen noch besser in alle Phasen des politischen Prozesses eingebunden wird, was zu einer Stärkung der Nachhaltigkeit und Legitimation von politischen Entscheiden beitragen kann. Umgekehrt kann diese Entwicklung die Bundesverwaltung vor neue Herausforderungen stellen und neue Prozesse zur Einbindung solcher Expertise nötig machen.

2.4.8 Veränderung der politischen Kultur aufgrund erhöhter Transparenz und Auswertbarkeit von Daten

Digitalisierung ermöglicht die systematische Erhebung und Auswertung von strukturierten Daten. Dies gilt auch für den politischen Entscheidungsprozess als solchen, wie beispielsweise die verschiedenen schon bestehenden Anwendungen zur Auswertung der Anwesenheit und des Stimmverhaltens von Parlamentarierinnen und Parlamentariern zeigen. Diese Tendenz dürfte zunehmen und somit immer mehr Aspekte des politischen Entscheidungsprozesses auswertbar machen. Diese Auswertungen mögen mehr oder weniger sinnvoll und aussagekräftig sein. In der Summe dürften sie jedoch die Transparenz des Prozesses erhöhen. Diese erhöhte Transparenz kann zur Legitimation und Glaubwürdigkeit des Prozesses beitragen. Sie kann jedoch auch das Verhalten der Akteure verändern. So wurde beispielsweise im Ständerat bewusst darauf verzichtet, das Abstimmungsverhalten strukturiert zu registrieren und zu publizieren, nicht zuletzt aufgrund der Befürchtung, dass die Bereitschaft und die Fähigkeit, Kompromisse zu schmieden, abnehmen könnte, wenn das Stimmverhalten der Ratsmitglieder systematisch erhoben und ausgewertet werden kann.

2.4.9 Daten und Plattformen als neue öffentliche Güter?

Die Digitalisierung lebt von Daten und deren Auswertung. Dies gilt auch im Bereich der Politik. Die Frage, nach welchen Regeln der Staat Daten über das politische Geschehen zugänglich macht, wie

diese genutzt, aufbereitet und allenfalls (kostenpflichtig) weiterverwertet werden, stellt sich wie in anderen Bereichen auch in diesem Bereich. Durch die Nutzung von Synergien (z. B. Mehrfachnutzung von Daten: statistische und administrative Nutzung) können neue Möglichkeiten für E-Government-Dienstleistungen entstehen. Dabei gilt es, Regelungen in Bezug auf Datenzugriffsrechte, Datenqualität, Datenbeschaffung und die Nutzung von Infrastrukturen zu definieren. Je mehr diese Daten für politische Prozesse relevant werden, je mehr wird sich die Frage stellen, wer mit welchem Mandat die Kontrolle über diese ausübt. Analog zu der unter Ziffer 2.4.2 erwähnten immer zentraleren Rolle von Plattformen wird diese Frage somit aller Wahrscheinlichkeit nach zu einer neuen Diskussion führen darüber, welche «digitalen Güter» öffentliche Güter sind, für deren Sicherstellung dem Staat eine wie auch immer im Detail ausgeartete Zuständigkeit zukommt, in Abgrenzung oder Ergänzung zu den Aufgaben von privaten Unternehmen und der Zivilgesellschaft.

2.4.10 Föderalismus als analoger Schutz gegen Manipulationen

Die politische Schweiz lebt in sehr kleinräumigen Strukturen: Kleine Wahlkreise, Föderalismus und Subsidiarität führen dazu, dass das politische Leben in der Schweiz räumlich nahe am Alltag vieler Menschen ist. Politik findet nicht nur in den Medien statt. Es gibt viele lokale Anlässe, und die nationalen Politikerinnen und Politiker sind lokal gut verwurzelt. Diese Struktur schützt die Schweiz bis zu einem gewissen Grad gegen manipulatorische Eingriffe in die demokratische Meinungsbildung, beispielsweise durch ausländische Akteure.

Die Digitalisierung, wie wir sie bis jetzt kennen, kennt diesen räumlichen Bezug nicht, im Gegenteil: Sie lebt davon, dass man sich jederzeit von irgendwoher auf eine Plattform oder einen Prozess «einklicken» kann. Somit kann die Digitalisierung zu einer Entkoppelung der politischen Meinungsbildung und des politischen Prozesses von einer lokalen Verwurzelung beitragen. Auch aus technischer Perspektive kann die Digitalisierung eine zentralisierende Wirkung haben, weil technische Lösungen mitunter die Kapazitäten einzelner Gemeinden oder Kantone übersteigen und weil Standardisierung eine wichtige Voraussetzung für das Ineinandergreifen verschiedener Systeme und deren Funktionieren im nationalen Kontext ist.

Koordination zwischen den Staatsebenen ist nötig und sinnvoll, um Ressourcen zu bündeln und Redundanzen zu vermeiden. Eine gemeinsame Organisationsstruktur von Bund und Kantonen im Bereich E-Government, in der auch Städte und Gemeinden mitwirken, besteht mit «E-Government Schweiz» seit Langem; bereits 2008 wurde eine entsprechende Rahmenvereinbarung zwischen dem Bund und den Kantonen abgeschlossen. Im Hinblick auf die Legislatur 2020–2023 verabschiedeten der Bundesrat und die Konferenz der Kantonsregierungen eine leicht angepasste Version der Rahmenvereinbarung.¹⁵

Weiter hat der Bundesrat am 24. Oktober 2019 den Schlussbericht «Digitale Verwaltung: Projekt zur Optimierung der bundesstaatlichen Steuerung und Koordination» veröffentlicht. Der Bericht will die Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden im Bereich der digitalen Transformation institutionell stärken und schlägt dazu drei Lösungsvarianten vor.¹⁶

¹⁵ www.egovernment.ch > E-Government-Strategie 2020–2023.

¹⁶ Siehe Mediendossier: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-76798.html>.

3 Civic Tech – Bestandsaufnahme und Handlungsbedarf auf Bundesebene

Dieses Kapitel erläutert zunächst den Begriff «Civic Tech» und zeigt auf, dass sich aufgrund des aktuellen Wissensstandes drei Teilbereiche von «Civic Tech» identifizieren lassen. Danach wird Bezug genommen auf die vom Bundesrat im September 2018 verabschiedete Strategie «Digitale Schweiz» sowie die «Tallinn Declaration on eGovernment», die vom Bundesrat im September 2017 genehmigt wurde. Es folgen Überlegungen zur Aufgabenteilung zwischen Staat und Gesellschaft im Bereich der demokratischen Beteiligungsrechte sowie der Integration von Daten. Die nachfolgenden Ziffern nehmen die Forderungen aus dem Postulat 17.4017 von Ständerat Damian Müller zum Bereich Civic Tech auf. Dazu wird auf die digitalen Beteiligungsmechanismen und deren Chancen und Risiken eingegangen. Schliesslich werden die Weiterentwicklung des Petitionsrechts und die Einführung einer E-Volksmotion im Kontext der Digitalisierung diskutiert. Es handelt sich dabei um jene zwei Forderungen, die in aktuellen Publikationen und auch im Postulat 17.4017 von Damian Müller im Zentrum stehen.

3.1 Bestandsaufnahme

3.1.1 Zum Begriff Civic Tech

Der Begriff „Civic Tech“ wird in der Begründung des Postulats 17.4017 Müller Damian wie folgt definiert: *«Civic Tech steht für technische Konzepte aus dem Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik (IKT), die das Engagement und die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern verbessern. Die verschiedenen Bereiche, die Civic Tech abdeckt, umfassen neben E-Government und E-Voting auch weitere Formen der politischen Partizipation unter Einbezug der IKT. Dabei spielt eine einfache Interaktion mit den Behörden und Politikern anstelle der schlichten Einwegkommunikation eine wichtige Rolle.»*

Für den Begriff *Civic Tech* gibt es keine präzise und allgemeingültige Definition. Aufgrund des aktuellen Wissensstands lassen sich aber drei (nicht scharf abgrenzbare) Teilbereiche identifizieren:¹⁷

1. In aktuellen Publikationen werden Technologien, die den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit geben, auf elektronischem Weg an den politischen Prozessen teilzuhaben, als Civic-Tech-Instrumente bezeichnet.¹⁸ Unter den Begriff Civic Tech kann letztlich jegliche *digitale* Teilnahme am politischen Entscheidungsprozess subsumiert werden. Gemäss dieser Definition lassen sich praktisch alle bekannten und breit diskutierten Formen der Partizipation, wie beispielsweise das E-Voting¹⁹, das E-Collecting²⁰, aber auch Online-Diskussionsforen und Websites zu politischen Fragestellungen einordnen. Digitale Instrumente könnten die politische Mitbestimmung erweitern und im Ergebnis – beispielsweise für nicht stimmberechtigte Personen, insbesondere Jugendliche – neue Partizipationsmöglichkeiten schaffen.
2. Die Möglichkeiten zur digitalen Interaktion und Kommunikation bei der Abwicklung administrativer Interaktionen mit Behörden. Dazu gehören beispielsweise Smartphone-Apps, die eine unbürokratische Meldung an Behörden betreffend defekter Infrastruktur ermöglichen oder die es ermöglichen,

¹⁷ Vgl. auch den folgenden Kategorisierungsansatz:

<https://www.staatslabor.ch/de/der-beteiligungs-spider-sieben-schweizer-partizipations-projekte-im-vergleich>.

¹⁸ Daniel Graf/Maximilian Stern, Agenda für eine digitale Demokratie, Zürich 2018, S. 15.

¹⁹ Elektronische Stimmabgabe.

²⁰ Elektronische Sammlung von Unterschriften.

Ideen und Inputs aller Art auf digitalem Weg einzubringen. Auch die Möglichkeit, behördliche Leistungen elektronisch zu erbringen oder zu beziehen (vgl. z. B. Guichet-unique-System²¹), ist hier einzuordnen. Voraussetzung hierfür ist auf Seite der Behörden eine möglichst durchgehende Digitalisierung ihrer Prozesse.

3. Mit der Hilfe von Civic Tech können der interessierten Öffentlichkeit Daten von Behörden verfügbar gemacht werden – Stichwort «Open Data». Die Anwendung entsprechender Civic-Tech-Lösungen fördert die Transparenz und ermöglicht der Zivilgesellschaft, Mehrwertdienste zu entwickeln. Für private Firmen ergeben sich interessante neue Geschäftsmodelle, was die Auswertung und Aufbereitung der Daten betrifft.

Im vorliegenden Bericht wird der Begriff «Civic Tech» bewusst breit und ohne Anspruch auf präzise Abgrenzungen gefasst. Die Auswirkungen der Digitalisierung auf die Politik entstehen, wie in Kapitel 2 ausgeführt, nicht alleine oder in erster Linie durch punktuelle Anwendungen, sondern durch das Zusammenspiel von spezifischen, auf Fragen der Politik spezialisierte digitale Werkzeuge mit weiteren digitalen Angeboten wie den sozialen Medien (Facebook, Twitter, Instagram u. Ä.) sowie sonstigen technischen und gesellschaftlichen Entwicklungen.

Civic-Tech-Anwendungen bestehen beispielweise bereits im Bereich von Beteiligungsplattformen (Züri wie Neu²², Stadtmelder²³), im Bereich der kollaborativen Mitspracheinstrumente (engage.ch, Inilab²⁴, Digitaler Dorfplatz²⁵) oder im Bereich Open Data (als kostenpflichtige Datenaufbereitung und -bereitstellung; politik.ch).

3.1.2 Strategie „Digitale Schweiz“

Die Strategie "Digitale Schweiz" 2018 gibt die anzustrebenden Ziele und Leitlinien im Zusammenhang mit der Digitalisierung in allen massgebenden Lebensbereichen vor.²⁶ Sie wurde in Weiterentwicklung der gleichnamigen Strategie aus dem Jahr 2016 erarbeitet. Die Erarbeitung fand in einem Multi-Stakeholder-Prozess statt, d. h. im Austausch mit Vertreterinnen und Vertretern der Wirtschaft, Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft. In seiner Strategie hält der Bundesrat fest, dass die technologischen Entwicklungen auch neue Formen der Teilnahme an politischen Prozessen möglich macht und die Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger verändert. Diesen Veränderungen ist aus Sicht des Bundesrates Rechnung zu tragen.

Die Schweiz sieht gemäss der Strategie "Digitale Schweiz" neue Technologien als Chance für die Demokratie. Auszuloten und zu fördern sind neue Formen der politischen Partizipation, die auf der Anwendung solcher Technologien beruhen. Dazu gehören neben Abstimmungen insbesondere Vernehmlassungen und Unterschriftensammlungen auf elektronischem Weg sowie projektbezogene Mitsprachemöglichkeiten, beispielsweise in der Quartiergestaltung. Diese neuen Anwendungen sollen die Bevölkerung motivieren, aktiv am gesellschaftlichen und politischen Leben teilzuhaben. Die Barrierefreiheit der zu verwendenden Technologien soll darüber hinaus den chancengleichen Zugang zur Ausübung politischer Rechte von Menschen mit Behinderungen ermöglichen.

Die Auswirkungen der neuen Partizipationskanäle auf die demokratische Entscheidungsfindung sind zu untersuchen, und Risiken, die das Vertrauen in die Mehrheitsentscheidung gefährden, sind frühzeitig anzugehen (s. dazu auch Ziff. 2.4).

²¹ www.guichetunique.ch/public/.

²² www.zueriwieneu.ch/.

²³ <https://stadt.winterthur.ch/themen/die-stadt/stadtmelder>.

²⁴ <https://inilab.ch/projects>.

²⁵ <https://2324.ch/>.

²⁶ www.bakom.admin.ch > Digitale Schweiz und Internet > Digitale Schweiz.

Die zielgerichteten Umsetzungsaktivitäten der Bundesverwaltung in Bezug auf die Strategie werden in einem Aktionsplan publiziert, der einmal pro Jahr aktualisiert wird.²⁷ Da die Strategie als Multi-Stakeholder-Strategie konzipiert ist, können neu auch national bedeutende Projekte von bundesexternen Akteuren (z. B. im Rahmen von Forschungsinitiativen, Technologie- und Digitalisierungsvorhaben) im Aktionsplan abgebildet werden.

3.1.3 Tallinn Declaration on eGovernment

Am 6. Oktober 2017 haben alle EU-Mitgliedsstaaten sowie die EFTA-Staaten die *Tallinn Declaration on eGovernment* unterzeichnet.²⁸ Mit Beschluss vom 22. September 2017 hat der Bundesrat diese zuvor genehmigt. Die Deklaration soll als Wegleitung der Digitalisierung der nationalen Verwaltungen sowie von deren internationaler Zusammenarbeit dienen. Sie ist das Resultat der EU- und EFTA-Arbeitsgruppe „E-Government Action Plan Steering Board“, in der auch die Schweiz vertreten ist. Die Deklaration wird vom „E-Government Action Plan 2016–2020“²⁹ abgeleitet. Die Deklaration hat keine rechtlich bindende Wirkung, sondern ist als Strategiepapier bzw. Leitlinie für die Umsetzung zu verstehen.

Die Deklaration enthält fünf zentrale Prinzipien für E-Government:

1. Prinzip der standardmässigen digitalen Prozesse, der Einschliesslichkeit und der Zugänglichkeit (principles of digital-by-default, inclusiveness and accessibility)
2. Prinzip der einmaligen Dateneingabe (principle of once only)
3. Prinzip der Vertrauenswürdigkeit und Sicherheit (principle of trustworthiness & security)
4. Prinzip der Offenheit und Transparenz (principle of openness and transparency)
5. Prinzip der standardmässigen Kompatibilität (principle of interoperability by default)

Verschiedene vom Bundesrat beschlossene Strategien nehmen die Ziele der Deklaration auf, so die im September 2018 verabschiedete und weiterentwickelte Strategie «Digitale Schweiz»³⁰ (s. Ziff. 3.1.2), die „Strategie E-Government Schweiz“³¹, die „IKT-Strategie Bund“³² sowie die „Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber Risiken“.³³

3.1.4 Die Schweiz im internationalen Vergleich

Ratings wie der *E-Government Survey* der Vereinten Nationen (UNO) geben einen Überblick zur Entwicklung der Staaten in den Bereichen E-Government und E-Partizipation. In der neusten Erhebung der UNO aus dem Jahr 2018 rangiert die Schweiz im Bereich der E-Partizipation (*E-Participation Index* [EPI]) auf Platz 41 aller 193 UNO-Mitgliedsländer.³⁴ Im Vergleich zum Überblick aus dem Jahr 2016 ist die Schweiz im EPI um 31 Plätze vorgerückt. Europäische Länder finden sich auf den Spitzenplätzen: Auf dem ersten Platz sind Dänemark und Finnland; ebenfalls ganz vorne rangieren die Niederlande, Spanien, das Vereinigte Königreich sowie Norwegen.

²⁷ www.bakom.admin.ch > Digitale Schweiz und Internet > Digitale Schweiz.

²⁸ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration>.

²⁹ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-eu-egovernment-action-plan-2016-2020-accelerating-digital-transformation>.

³⁰ BBl 2018 5961; www.bakom.admin.ch > Digitale Schweiz und Internet > Digitale Schweiz.

³¹ www.egovernment.ch > E-Government-Strategie 2020-2023 > Umsetzung.

³² www.isb.admin.ch > Themen > Strategie und Planung IKT Bund > IKT-Strategie Bund 2016-2019.

³³ www.isb.admin.ch > IKT-Vorgaben > Strategien und Teilstrategien > SN002 – Nationale Strategie zum Schutz der Schweiz vor Cyber-Risiken (NCS).

³⁴ <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/166-Switzerland>.

Der EPI zeigt die Möglichkeiten im Bereich der Nutzung von Online-Diensten auf, welche die Bereitstellung von Informationen für die Bürgerinnen und Bürger (sog. *e-information sharing*), die Interaktion mit Interessengruppen (sog. *e-consultation*) und die Beteiligung an Entscheidungsprozessen erleichtern (sog. *e-decision making*). Die Erhebung bewertet die Verfügbarkeit von E-Partizipations-Tools auf nationalen Regierungsportalen für die genannten drei Bereiche. Der EPI bildet damit die von einer Regierung bereitgestellten Möglichkeiten der E-Partizipation im Vergleich mit den restlichen Mitgliedsländern der UNO ab.

Am 22. November 2018 hat die Europäische Kommission den Bericht *eGovernment-Benchmark 2018* veröffentlicht.³⁵ Die Kommission untersucht im Rahmen dieser alle zwei Jahre durchgeführten Studien den Fortschritt in der Digitalisierung der Verwaltung. Über jeweils zwei Jahre lässt sie dafür in acht Ereignissen aus dem privaten und geschäftlichen Umfeld die Erfüllung der Hauptindikatoren Nutzerfreundlichkeit, Transparenz, grenzüberschreitende Mobilität für die Bevölkerung und die Unternehmen sowie Basisdienste überprüfen. An der genannten Studie nahmen die 28 EU-Mitgliedstaaten sowie sechs weitere Staaten, darunter die Schweiz, teil. Malta, Estland, Österreich, Lettland und Dänemark schneiden in der Gesamtbewertung der Erhebung am besten ab.

Die Schweiz konnte ihr E-Government-Angebot in den meisten untersuchten Hauptindikatoren im Vergleich zu den Vorjahren verbessern. Am stärksten zulegen konnten die hiesigen Behörden bei der grenzüberschreitenden Mobilität für Unternehmen (2014/2015: 56 Prozent, 2016/2017: 70 Prozent). Einen grossen Rückstand hat die Schweiz dagegen bei den Basisdiensten. Dies liegt daran, dass die staatliche «digitale Post», also der elektronische Versand von Informationen und Dokumenten zwischen Staat und Bevölkerung oder Unternehmen noch wenig etabliert ist. Zudem ist eine staatlich anerkannte elektronische Identität (E-ID) noch nicht verfügbar, und erst sehr wenige Behörden bieten den Service an, vorausgefüllte Formulare gestützt auf bereits vorliegende Daten zur Verfügung zu stellen. Gemäss Studie verfügen die im E-Government führenden Staaten über sehr gute Basisdienste. Der Aufbau von weiteren Basisdiensten soll in der E-Government-Strategie 2020–2023, die momentan in Arbeit ist, fortgesetzt werden.

3.2 Handlungsbedarf

Mit der fortschreitenden Digitalisierung stellen sich Grundsatzfragen der Aufgabenteilung zwischen Staat und Gesellschaft im Bereich der demokratischen Beteiligungsrechte neu. In aktuellen Expertentpositionen sind deutliche Unterschiede in Bezug auf die Rolle festzustellen, die den Behörden zugemessen wird.

Auf der einen Seite des Meinungsspektrums wird der Staat eher in der Rolle eines elektronischen Dienstleisters und weniger in derjenigen des Organisators digitaler Teilhabe gesehen. Da der Staat politisch neutral bleiben müsse, sollte er im Bereich Online-Partizipation nur die *Leitplanken* setzen.³⁶

Auf der anderen Seite wird dagegen argumentiert, dass Behörden davon absehen sollten, die Stimmbürger *nur* zu informieren. Um eine Diskussion zu fördern, seien nicht nur Inhalte, sondern auch entsprechende Plattformen notwendig, die den Austausch unter Einhaltung bestimmter Spielregeln ermöglichen.³⁷ Mithin wird vorgeschlagen, die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates (sog. «Abstimmungsbüchlein») im Rahmen eines Pilotprojekts so rasch wie möglich in ein *Online-Informationportal* umzuwandeln.³⁸

³⁵ www.isb.admin.ch/isb/de/home/dokumentation/medienmitteilungen/newslist.msg-id-72897.html.

³⁶ UweSerdült, Zur Verbesserung der direkten Demokratie. In: Schweizer Monat, Sonderdruck «Mut», 2/2018, S. 32–33.

³⁷ *Graf/Stern* (Fn. 18), S. 70–71.

³⁸ *Graf/Stern* (Fn. 18), S. 72.

Konkrete Entwicklungsmöglichkeiten durch eine Digitalisierung der Prozesse werden namentlich im Bereich der Petitionen und beim Vernehmlassungsverfahren (im Sinne eines neuen Online-Portals) gesehen.³⁹ Im Rahmen der digitalen Transformation wird zudem auch die Einführung eines neuen Volksrechts, nämlich der Volksmotion, gefordert.⁴⁰ Dieses Volksrecht steht den Stimmberechtigten derzeit nur auf kantonaler Ebene zur Verfügung.

Betreffend die Rolle des Bundes bei der Förderung von Instrumenten der digitalen Bürgerbeteiligung ist die Frage nach der Aufgabenteilung zwischen Staat und Zivilgesellschaft und nach der staatspolitischen Rolle des Bundes zu beantworten. In die Verantwortung des Bundesrates fällt es primär, die *Grundvoraussetzungen* für digitale Kollaborations-, Informations- und Ideenfindungsmechanismen zu schaffen, namentlich indem *Daten bereitgestellt* werden. Hingegen soll es den zivilgesellschaftlichen Akteuren überlassen sein, darauf aufbauend weitergehende Angebote zu entwickeln. Wo erhebliche Interessen an solchen Instrumenten bestehen, werden sie sich zweifellos durchsetzen.

Optimierungen im Verkehr mit den Behörden versprechen sodann dort am meisten Erfolg, wo der Rechtsvollzug institutionell angesiedelt ist. Vollzugsorgane sind in vielen Fällen die Gemeinden und Kantone, die demnach auch betreffend Digitalisierung solcher Verfahren in der Verantwortung stehen (so etwa das Projekt „in comune“ des Schweizerischen Gemeindeverbandes⁴¹). Der Bund nimmt indessen bereits heute eine Koordinationsrolle ein, namentlich mit der Digitalstrategie und im Bereich E-Government. Er stellt in verschiedenen Bereichen auch IT-Plattformen für die Vollzugsorgane des Bundes zur Verfügung oder ist daran, solche aufzubauen (Fiscal-IT; DazIT).

Der Bundesrat hat an seiner Sitzung vom 21. September 2018 im Weiteren ein neues Nationales Forschungsprogramm zum Thema „Digitale Transformation“ lanciert. Hauptziel des Programms ist es, Wissen über die Chancen und Risiken der Digitalisierung für die Gesellschaft und Wirtschaft zu erarbeiten. Das Programm umfasst unter anderem ein Modul «Ethik, Vertrauenswürdigkeit und Governance».⁴²

3.2.1 Integration von Daten

Daten zu politischen Geschäften müssen integriert werden: Die skizzenhafte Darstellung der Auswirkungen der Digitalisierung auf die einzelnen Schritte des Policy-Zyklus zeigen auf, welche Bedeutung der Strukturierung und der Verknüpfung von Daten zu politischen Geschäften zukommt (vgl. Ziff. 2.3.1). Es ist zum heutigen Zeitpunkt nicht möglich, ein Geschäft – beispielsweise eine Volksinitiative oder eine Botschaft des Bundesrates an das Parlament – über die verschiedenen Etappen des Policy-Zyklus aus einer einzigen Quelle zu verfolgen. Wer eine Übersicht haben möchte zu einem Geschäft, muss auf verschiedenen Webseiten nach den entsprechenden Informationen suchen, beispielsweise auf der Webseite des Parlaments, den Medienmitteilungen des Bundesrates, der Seite zu den laufenden Vernehmlassungen oder den Seiten der parlamentarischen Kommissionen – oder die Dienstleistung von Datenaggregatoren wie politik.ch in Anspruch nehmen. Die für eine materielle Beurteilung eines Geschäftes relevanten Daten und Informationen sind auch nur sehr begrenzt auf strukturierte Art und Weise vorhanden, sondern müssen ebenfalls in unterschiedlichen Dokumenten (z. B. der Botschaft) oder auf unterschiedlichen Webseiten (z. B. des zuständigen Bundesamtes oder des Bundesamtes für Statistik) zusammengesucht werden.

3.2.2 E-Voting

Im Rahmen des gemeinsamen Projekts „Vote électronique“ von Bund und Kantonen soll den Stimmberechtigten die barrierefreie, mobile und nachvollziehbare Stimmabgabe ermöglicht werden. Der

³⁹ Serdült (Fn. 36), S. 33, ebenso Graf/Stern (Fn. 18), S. 74.

⁴⁰ Graf/Stern (Fn. 18), S. 78.

⁴¹ www.chgemeinden.ch > kampagnen-projekte > in-comune.

⁴² www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-72264.html.

elektronische Stimmkanal verhindert die Abgabe von ungültigen Stimmen und führt behördenseitig zu einer effizienteren Ergebnisermittlung. Verspätungen wie bei der brieflichen Stimmabgabe können vermindert werden. Zielgruppen mit besonderen Bedürfnissen, wie Stimmberechtigte mit einer Beeinträchtigung, können durch E-Voting von ihren politischen Rechten autonom Gebrauch machen. Zurzeit steht allerdings in der Schweiz kein E-Voting-System zur Verfügung. Der Kanton Genf hat 2019 sein System zurückgezogen. Die Post hat Mitte 2019 kommuniziert, dass das individuell verifizierbare System den Kantonen nicht mehr angeboten wird. Stattdessen will die Post künftig ihr System mit vollständiger Verifizierbarkeit zur Verfügung stellen.⁴³

Der Bundesrat hat im Juni 2019 zudem entschieden, vorläufig auf die Überführung der elektronischen Stimmabgabe in den ordentlichen Betrieb zu verzichten. In der Vernehmlassung zur geplanten Änderung des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976⁴⁴ über die politischen Rechte (BPR) hat sich die Mehrheit der Teilnehmenden zwar grundsätzlich für E-Voting ausgesprochen. Den Übergang in den ordentlichen Betrieb erachten aber insbesondere die meisten Parteien als verfrüht. Der Bundesrat hat zudem der Bundeskanzlei den Auftrag erteilt, bis Ende 2020 mit den Kantonen eine Neuausrichtung des Versuchsbetriebs zu konzipieren.⁴⁵ Im Zentrum stehen dabei die wirksame Kontrolle und Aufsicht, der stärkere Einbezug der Wissenschaft und der Öffentlichkeit sowie die Schaffung von mehr Transparenz über die zum Einsatz gelangenden vollständig verifizierbaren Systeme.

3.2.3 E-Collecting

Der Begriff des E-Collecting ist heute nicht abschliessend und allgemein gültig definiert. Im Sinne einer Annäherung kann gesagt werden, dass E-Collecting vier Abläufe umfasst: das elektronische Unterschreiben durch die Stimmberechtigten, das elektronische Sammeln durch die Komitees, das elektronische Prüfen der Gültigkeit von Unterschriften durch die Bescheinigungsstellen und das elektronische Zählen von bescheinigten Unterschriften durch die Bundeskanzlei.

Die Einführung von E-Collecting könnte nicht ohne Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen erfolgen. In der aktuellen Ausgestaltung der politischen Rechte existieren gesetzliche Formvorschriften, die dem E-Collecting – zum Beispiel unter Beizug eines elektronischen Identifizierungsmittels (E-ID) – entgegenstehen. Zu denken ist beispielsweise an das Erfordernis der handschriftlichen Unterzeichnung eines Referendums- oder Initiativbogens (Art. 61 Abs. 1 und Art. 70 BPR). Diese und ähnliche Formvorschriften haben Gültigkeitsfunktion und entsprechen dem ausdrücklichen Willen des Parlaments. Vor nur wenigen Jahren hat das Parlament die Formvorschriften dahingehend verschärft, dass auch die Vornamen, und nicht nur der Familienname, handschriftlich auf der Unterschriftenliste eingetragen werden müssen.⁴⁶

E-Collecting würde zu einer Anpassung diverser Prozesse führen. Gegenwärtig sammeln die Referendums- und Initiativkomitees die Unterschriften auf Papier, reichen sie bei der politischen Gemeinde, in der die Unterzeichnenden stimmberechtigt sind, zur Bescheinigung ein, erhalten sie von den Gemeinden zurück und reichen sie dann bei Volksinitiativen und bei fakultativen Referenden in der Regel gesamthaft bei der Bundeskanzlei (BK) zur Auszählung ein. Die Auszählung erfolgt gemeindeweise.

Inwiefern die Komitees beim E-Collecting überhaupt noch eine Relaisfunktion für die Weiterleitung von Unterschriften bzw. Unterstützungsbekundungen an die Gemeinden und die BK einnehmen würden, kann derzeit offengelassen werden. Falls Komitees im Internet elektronisch Unterschriften sammeln können sollen, ergeben sich neue Herausforderungen, so zum Beispiel die Kontrolle der Websites der

⁴³ Zur individuellen und vollständigen Verifizierbarkeit: www.bk.admin.ch > Politische Rechte > Vote électronique > Glossar E-Voting.

⁴⁴ SR 161.1. Die Vernehmlassungsunterlagen sind zu finden unter www.bundesrecht.admin.ch > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen.

⁴⁵ Siehe: <https://www.bk.admin.ch/bk/de/home/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-75615.html>

⁴⁶ Änderung vom 26. September 2014 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1). In Kraft getreten per 1. November 2015 (AS 2015 543).

Komitees und möglicherweise weiterer assoziierter Gruppen, die auf diesen Unterschriften sammeln wollen, auf Korrektheit der Angaben (vgl. die im BPR verankerten Anforderungen an Unterschriftenlisten). Auch die (einmalige) Einreichung bei der BK wäre zu hinterfragen: Treffen die Unterschriftenlisten elektronisch bei den Gemeinden ein, so stellt sich die Frage nach einer direkten Übermittlung der bescheinigten Unterschriftenlisten von den Gemeinden an die BK.

Zudem würden neue Schnittstellen zwischen Gemeinden und Unterzeichnenden, Komitees oder der BK wahrscheinlich nach neuartigen, spezifischen Übermittlungskanälen verlangen, insbesondere da Daten über die Unterstützung eines Referendums oder einer Volksinitiative als Angaben zu politischen und weltanschaulichen Ansichten gemäss Datenschutzrecht einem höheren Schutzniveau unterstehen als vergleichbare Daten im gewerblich-kommerziellen Umfeld.⁴⁷ Da E-Collecting die analoge Unterschriftensammlung ergänzen, jedoch kaum ersetzen würde, müssten zumindest in einer längeren Übergangsphase elektronische und analoge Prozesse parallel bewirtschaftet werden. Schliesslich stellt sich auch die Frage, ob die Bereitstellung der technischen Infrastruktur für das E-Collecting eine behördliche Aufgabe wäre oder ob entsprechende Lösungen von privater Seite entwickelt werden müssten.

Der Bundesrat hat sich im Rahmen seiner Stellungnahme zur Motion 18.3062 Grüter bereits zu einer möglichen Einführung des sogenannten E-Collecting geäussert. Aus seiner Sicht bestehen diesbezüglich noch keine geeigneten Lösungen. Ein System für den Betrieb von E-Collecting muss die rechtskonforme Ausübung der Volksrechte sicherstellen und Gewähr dafür bieten, dass einzig rechtmässig zustande gekommene Volksbegehren zu Volksabstimmungen führen. Die möglichen Auswirkungen von E-Collecting auf das politische System der Schweiz sind schwer abzuschätzen, dies unter anderem mit Blick auf die verfassungsmässig festgelegten Quoren und Fristen. Denn es kann nicht vorausgesagt werden, ob, geschweige denn in welchem Ausmass, E-Collecting eine verstärkte Nutzung der entsprechenden Volksrechte bewirken würde. Nebst der Frage einer verstärkten Nutzung der entsprechenden Volksrechte muss eine gegenüber heute allenfalls veränderte Nutzung berücksichtigt werden. Namentlich ist nicht auszuschliessen, dass gewisse politische Interessengruppen dank E-Collecting mehr Volksbegehren zustande bringen würden, während andere kaum von E-Collecting profitieren könnten. Es erscheint auch deshalb angezeigt, zunächst auf kommunaler und kantonaler Ebene Erfahrungen mit E-Collecting zu sammeln, bevor eine Einführung auf Ebene Bund erwogen wird. Die Kantone Basel-Stadt und St.Gallen haben denn auch gesetzliche Grundlagen geschaffen, die Versuche mit E-Collecting ermöglichen.

Die Einführung von digitalen Identitätsnachweisen, wie es das E-ID-Gesetz vom 27. September 2019⁴⁸ vorsieht, könnte im Hinblick auf die Willensbekundung der Stimmberechtigten und die Feststellung von deren Identität durch die Behörden von Relevanz sein. Mit Blick auf die vorhergehenden Ausführungen gilt es aber festzuhalten, dass dies nur einen Teilprozess der Digitalisierung der (analogen) Unterschriftensammlung für eidgenössische Volksbegehren darstellt.

3.2.4 Weiterentwicklung des Petitionsrechts

Das Petitionsrecht ist in Artikel 33 der Bundesverfassung (BV)⁴⁹ verankert, und es beruht auf einer langen Verfassungstradition. Als formloses Instrument kann es Einzelnen und Gruppen sowie Personen ohne Stimmrecht dazu dienen, den Behörden konkrete Anliegen und Anregungen vorzutragen. Das Einreichen einer Petition ist unabhängig von Alter, Geschlecht oder Nationalität möglich. Das Petitionsrecht ist an keine bestimmte Form und auch an keine Fristen gebunden. In der Regel werden

⁴⁷ Vgl. den Leitfaden der Datenschutzbehörden von Bund und Kantonen zur Anwendung des Datenschutzrechts auf die digitale Bearbeitung von Personendaten im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen in der Schweiz, www.edoeb.admin.ch > Datenschutz > Dokumentation > Leitfäden > Wahlen und Abstimmungen.

⁴⁸ BBl 2019 6567. Gegen das E-ID-Gesetz wurde erfolgreich das Referendum ergriffen (BBl 2020 1285), womit es dem Volk zum Entscheid unterbreitet werden wird.

⁴⁹ SR 101.

Petitionen schriftlich eingereicht, es sind aber auch Eingaben auf elektronischem Weg zulässig. Petitionen können zudem grundsätzlich bei jeder Behörde eingereicht werden. Die mit der Petition adressierte Stelle muss von der Petition nur Kenntnis nehmen – in der Regel wird diese aber auch beantwortet. Für die an die Bundesversammlung adressierten Petitionen sehen die Artikel 126–128 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁵⁰ (ParlG) eine Behandlung der Petitionen durch die zuständigen Kommissionen vor. Wenn die Kommission einer Petition Folge gibt, nimmt sie das Anliegen der Petition auf, indem sie eine parlamentarische Initiative oder einen Vorstoss ausarbeitet (Art. 127 ParlG). Das Anliegen kann so in den parlamentarischen Prozess aufgenommen werden.

Beide Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte haben im Jahr 2013 ihren Räten beantragt, der Petition 12.2048 zur „Einführung eines elektronischen Systems zur Einreichung von Petitionen“⁵¹ keine Folge zu geben. Petitionen könnten bereits heute als Anhang zu einer E-Mail im pdf-Format mit gescannter Unterschrift eingereicht werden. Die Kommissionen beider Räte waren der Ansicht, dass damit den Anforderungen an eine unbürokratische Einreichungsweise von Petitionen Genüge getan sei. Aufgrund der geringen Formerfordernisse sei es zudem sehr einfach und für jedermann möglich, eine Petition einzureichen. Die Schaffung einer elektronischen Petitionsplattform, vergleichbar mit der Plattform des Deutschen Bundestags⁵², haben die Kommissionen ebenfalls abgelehnt. Die Kommissionen haben dies als unverhältnismässig erachtet. Die Schaffung eines solchen Einreichungs- und Diskussionsforums mache in einem System Sinn, in dem Petitionen ein rege genutztes Instrument zur Bürgerbeteiligung darstellen würden. Im schweizerischen politischen System, das ausgebaute direktdemokratische Mitwirkungsrechte kennt, hätten Petitionen nach Ansicht der Staatspolitischen Kommissionen jedoch nie eine grosse Bedeutung erlangt. Bei der Bundesversammlung würden pro Jahr 40–60 Petitionen eingereicht. Dabei stammen mehrere Petitionen von der gleichen Autorschaft (Jugendsession, Einzelpersonen). Dies rechtfertigt nach Ansicht der Kommissionen kaum die Einführung eines Systems, für dessen Betreuung bedeutende personelle Ressourcen notwendig wären.⁵³

Die Frage einer Stärkung des Petitionsrechts gewinnt möglicherweise mit der zunehmenden Digitalisierung an Bedeutung. Es gibt Stimmen, die vermuten, dass offizielle Online-Plattformen, verbunden mit einer obligatorischen Behandlung der Anliegen im Parlament, sofern eine bestimmte Zahl von Unterschriften erreicht wird, die Petition klar aufwerten würden.⁵⁴ Dem ist entgegenzuhalten, dass die Petition grundsätzlich als formloses Instrument konzipiert ist. Dies hat zur Folge, dass Petitionen in diversen Formen (Unterschriftenlisten, Plakate, Einzelpetitionen etc.) eingereicht werden. Sobald diese Formlosigkeit der Petition aufgegeben und neue Regelungen wie beispielsweise zwingende Unterschriftenquoten für eine Behandlung im Parlament oder eine Formularpflicht eingeführt werden, würde faktisch ein neues Volksrecht eingeführt.

Technisch umsetzbar und denkbar für die Schweiz wäre ein behördliches Online-Portal, auf dem die Petitionen an den Bundesrat und das Parlament veröffentlicht und zur Diskussion gestellt werden; dies entspräche dem Prinzip des Deutschen Bundestags. Das Parlament selbst sah bisher jedoch, wie oben ausgeführt, keine Notwendigkeit einer Online-Plattform für Petitionen. Auch aus der Sicht des Bundesrates hat sich die derzeitige Praxis im Bereich der Petitionen bewährt. Zu bedenken ist in Bezug auf eine allfällige Publikation der Petitionen, dass sich datenschutzrechtliche Fragen stellen können, wenn damit auch Personendaten, insb. Namen von Urhebern publiziert werden sollen. Zudem dürfen den Urhebern gemäss Bundesverfassung keine Nachteile erwachsen. Wie oben erwähnt, können Petitionen grundsätzlich bei jeder Behörde eingereicht werden. Dies erschwert die Publikation einer vollständigen Liste mit den auf Bundesebene eingereichten Petitionen erheblich. Schliesslich

⁵⁰ SR 171.10.

⁵¹ Petition 12.2048 Wäfler Urs, „Einführung eines elektronischen Systems zur Einreichung von Petitionen“.

⁵² <https://epetitionen.bundestag.de/>.

⁵³ Die Kommissionsberichte sind abrufbar unter: www.parlament.ch > 12.2048.

⁵⁴ *Graf/Stern* (Fn. 18), S. 78.

wäre die Frage, welche Petitionen an welche Adressaten überhaupt auf die Liste aufgenommen werden könnten und wer über die Publikation entscheidet, vertieft zu prüfen.

Ein bundeseigenes Online-Portal erscheint nicht dringlich, denn derzeit gibt es diverse Plattformen, die das digitale Signieren von Petitionen möglich machen.⁵⁵ Der Bundesrat ist aber bereit, die Frage zu prüfen, ob und in welcher Form die bei der Bundeskanzlei eingereichten Petitionen im Sinne der Transparenz auf einer zentralen Publikationsplattform aufgeschaltet werden könnten.

3.2.5 Einführung einer E-Volksmotion

Die Forderung nach einer Einführung der (digitalen) Volksmotion wird auch aktuell wieder erhoben, im Kontext einer möglichen Stärkung der politischen Partizipation und einhergehend mit der digitalen Transformation sowie den neuen Möglichkeiten im Bereich der elektronischen Unterschriftensammlung.⁵⁶

In seiner Stellungnahme zur Motion 12.3712 Minder⁵⁷, welche die Einführung einer eidgenössischen Volksmotion vorsah, hat der Bundesrat festgehalten, dass die politischen Rechte, insbesondere die Volksinitiative und das Referendum, die Grundpfeiler der direkten Demokratie darstellen. Diese tragen zum guten Funktionieren und zum Gleichgewicht des politischen Systems in der Schweiz bei und bereichern die politische Debatte. Nach Ansicht des Bundesrates muss die Schweiz mit ihrer reichen demokratischen Tradition weltweit zu den Vorreiterinnen zählen, wenn es darum geht, im Bereich der demokratischen Rechte innovativ zu sein und die Instrumente zur aktiven Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der politischen Willensbildung weiterzuentwickeln.

Bereits in seiner damaligen Stellungnahme hat der Bundesrat die Einführung einer Volksmotion kritisch gewürdigt, und er ist zusammenfassend zum Schluss gekommen, dass eine Einführung in Wirklichkeit die Gefahr einer Schwächung der Volksrechte bergen könnte. Seiner damaligen Ansicht nach bleiben bei diesem neuen Instrument noch zu viele Fragen offen, beispielsweise zu «technischen» Aspekten (Höhe des Quorums, allfällige Gültigkeitskontrolle, Möglichkeit eines direkten Gegenentwurfs bzw. eines indirekten Gegenvorschlags oder Möglichkeit, den Wortlaut der Motion abzuändern usw.).

Die grundsätzlichen Argumente des Bundesrates gegen die Einführung einer Volksmotion gelten nach wie vor. Die technischen Entwicklungen seit 2012 haben darauf keinen Einfluss. Eine (digital eingereichte) Volksmotion müsste verfahrensmässig schon aus Gründen der Kohärenz ähnlich ausgestaltet werden wie die bestehenden Initiativrechte. Soll der Zugang zu politischer Beteiligung verbessert werden, so sind eher niederschwelligere Instrumente und Möglichkeiten zu fördern, die einen besseren Austausch mit den Behörden ermöglichen.

3.2.6 Finanzielle Unterstützung neuer Anwendungen

Schliesslich stellen sich auch Fragen zur *Finanzierung* von Projekten. Für den Aufbau von internetbasierten *Communities* ist eine kritische Masse entscheidend. Bevor diese erreicht ist und damit eine nachhaltige Nutzung und Wirkung gesichert wird, sind Investitionen in Plattformen mit grossen Unsicherheiten behaftet, insbesondere, wenn diese nicht gewinnorientiert sind. Zivilgesellschaftliche Akteure wünschen sich daher eine Klärung der Frage, wer Entwicklungskosten tragen soll, sowie der Frage der Bereitstellung entsprechender Finanzierungsmodelle.

Eine finanzielle Unterstützung ist im Rahmen der bestehenden Gefässe des Bundes zur Förderung innovativer Projekte grundsätzlich möglich. Namentlich E-Government Schweiz (vgl. Ziff. 2.4.10) und

⁵⁵ Beispiele sind www.openpetition.eu/ch/region/petition/Schweiz oder www.petitionen24.com.

⁵⁶ Graf/Stern (Fn. 18), S. 78-79.

⁵⁷ Motion 12.3712 Minder Thomas, Einführung der eidgenössischen Volksmotion.

Regiosuisse⁵⁸ können der Förderung von Projekten eine hohe Priorität einräumen. Auch mit Inno-suisse besteht ein potenzielles Förderinstrument. Primär stehen aus der Sicht des Bundesrates aber immer private Akteure in der Verantwortung.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass private Entwickler unter gewissen Umständen in einer Konkurrenzsituation zum Staat stehen könnten. Diesbezüglich ist zu berücksichtigen, dass der *Investitionsschutz* gewährleistet sein muss. Auch dieses Argument spricht für ein zurückhaltendes Agieren des Bundes im Bereich der digitalen Partizipationsplattformen.

⁵⁸ <https://regiosuisse.ch/>.

4 Das Vernehmlassungsverfahren

In der öffentlichen Wahrnehmung steht das Vernehmlassungsverfahren etwas im Schatten der demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten. Die Bedeutung des Vernehmlassungsverfahrens für das gute Funktionieren des politischen Systems darf jedoch nicht unterschätzt werden. Das Vernehmlassungsverfahren dient dazu, Aufschluss zu geben „über die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz eines Vorhabens des Bundes“.⁵⁹ Es handelt sich somit um ein Instrument, das sowohl dazu dient, wertvolle technische Expertise einzuholen („sachliche Richtigkeit“, „Vollzugstauglichkeit“) wie auch die politische Mehrheitsfähigkeit eines Vorhabens auszuloten („Akzeptanz“). Das Instrument ist vergleichsweise früh im Policy-Prozess angesiedelt und somit nicht selten der Ausgangspunkt für die erste Meinungsbildung der relevanten politischen Akteure. In dieser Phase des politischen Prozesses werden wichtige Weichen gestellt, und Richtungsänderungen sind bis zu einem gewissen Grad noch möglich.

Die dem Vernehmlassungsprozess zugrundeliegenden Informationen sind mit Blick auf eine digitale Weiterverarbeitung der betreffenden Daten zurzeit sowohl auf Seiten der Verwaltung wie auf Seiten der Adressaten der Vernehmlassung weitgehend unstrukturiert. Die in die Vernehmlassung gegebenen Dokumente werden typischerweise im pdf-Format bereitgestellt.

Die Vernehmlassungsantworten erfolgen per Post oder über E-Mail. Es handelt sich dabei um punktuelle Ein-Weg-Eingaben. Eine allfällige Koordination von Vernehmlassungsantworten durch Gleichgesinnte findet, wenn überhaupt, ohne Unterstützung durch spezialisierte digitale Instrumente statt.

Auch der durch die Verwaltung zu erstellende Ergebnisbericht wird zurzeit in unstrukturierter Form (pdf) zur Verfügung gestellt. Der Bericht informiert über die eingereichten Stellungnahmen und fasst deren Inhalte übersichtlich und wertungsfrei zusammen.

Mittelfristig prüfenswert erscheint die Möglichkeit, dass über digitale Kanäle vermehrt ein direkter Austausch über die Stellungnahmen stattfinden kann und mit neuen digitalen Prozessen die verwaltungsinterne Gewichtung der Eingaben transparenter wird.

Artikel 7 Absatz 1 des Vernehmlassungsgesetzes (VIG) hält fest, dass der Bundesrat vorsehen kann, Vernehmlassungen *ausschliesslich elektronisch* durchzuführen, wenn die nötigen technischen Voraussetzungen gegeben sind. Gestützt auf Artikel 11 Buchstabe c VIG kann der Bundesrat auf dem Verordnungsweg die Einzelheiten zur Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens in elektronischer Form regeln. Die rechtlichen Grundlagen für eine elektronische Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens innerhalb der gegenwärtig festgelegten Prozesse sind mithin vorhanden.

Die nachfolgend vorgeschlagenen Massnahmen orientieren sich grundsätzlich am bestehenden Rechtsrahmen.

⁵⁹ Artikel 2 Absatz 2 des Vernehmlassungsgesetzes (VIG; SR 172.061).

4.1 Kurzfristig umsetzbare Massnahmen

4.1.1 Vermeidung von Medienbrüchen in- und ausserhalb der Bundesverwaltung

Das Vernehmlassungsverfahren wird bereits heute grundsätzlich elektronisch durchgeführt. Die Vernehmlassungsteilnehmenden werden per E-Mail zur Teilnahme eingeladen und gebeten, eine allfällige Stellungnahme ebenfalls elektronisch per E-Mail einzureichen. Die Orientierungsschreiben zur Vernehmlassung inklusive aller Begleitdokumente werden auf dem Vernehmlassungsportal⁶⁰ der Bundeskanzlei elektronisch publiziert. Da es sich bei diesen Dokumenten jedoch teilweise um eingescannte, zuerst physisch hergestellte Dokumente handelt, besteht zunächst innerhalb der Bundesverwaltung ein Medienbruch. Um auch innerhalb der Verwaltung den Aufwand zu verringern, ist ein Verzicht auf die physische Unterzeichnung der jeweiligen Departementsvorsteherinnen oder Departementsvorsteher anzustreben. Es ist verwaltungsintern zu klären, wie die Orientierungsschreiben zukünftig elektronisch signiert werden können. Eine anzustrebende Lösung ist die Einführung einer elektronischen Signatur im Rahmen des neuen IKT-Standards GEVER (Acta Nova). Dies würde eine durchgängig elektronische Abwicklung des Verfahrens bereits innerhalb der Verwaltung sicherstellen. Das Postulat 18.3502 Dobler, das die E-Signatur für verwaltungsinterne Dokumente fordert, wurde vom Nationalrat am 28. September 2018 angenommen. Die diesbezüglichen Abklärungen fliessen in die Lösungsfindung zur Verhinderung von Medienbrüchen ein.

Was die Verfahren ausserhalb der Bundesverwaltung betrifft, so ist festzuhalten, dass die Bedürfnisse der Vernehmlassungsadressaten sehr unterschiedlich gelagert sind. Dies haben die bisherigen Abklärungen gezeigt. Die Vernehmlassungsteilnehmenden müssen die auf der Vernehmlassungsplattform bereitgestellten Dokumente nicht zwingend physisch bearbeiten. Es ist den Teilnehmenden bereits heute freigestellt, die Dokumente organisationsintern elektronisch zu bearbeiten und entsprechend kommentiert oder mit Änderungsvorschlägen versehen an die federführende Stelle in elektronischer Form zu retournieren (z. B. Erlassentwürfe, erläuternder Bericht). Solange kein digitales Vernehmlassungssystem mit workflow-orientierten Funktionen zur Verfügung steht, erscheint die Publikation der Dokumente auf der Vernehmlassungsplattform im Hinblick auf eine elektronische Bearbeitung durch die Adressaten weiterhin als zweckdienliches Angebot.

Schliesslich können mit der Einführung neuer Geschäftsverwaltungssysteme die Verfahrensabläufe voraussichtlich weiter vereinfacht werden. Die dafür notwendigen Rechtsgrundlagen sollen mit einer Änderung des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997⁶¹ (RVOG) geschaffen werden, die im Parlament hängig ist.⁶² Damit sollte es für die Vernehmlassungsadressaten mittelfristig möglich werden, Dokumente auf den Systemen des Bundes zu bearbeiten, ohne sie per Mail versenden zu müssen.

4.1.2 Verbesserte Auffindbarkeit der Dokumente an einem zentralen Ort

Nach dem Entscheid über die Eröffnung einer Vernehmlassung durch den Bundesrat, ein Departement oder die Bundeskanzlei, eine zur Rechtsetzung befugte Einheit der Bundesverwaltung oder die zuständige parlamentarische Kommission werden die Unterlagen teilweise an zwei verschiedenen Orten aufgeschaltet: Einerseits werden diese als Bestandteil einer Medienmitteilung der federführenden

⁶⁰ www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen.

⁶¹ SR 172.010.

⁶² Vgl. die Botschaft des Bundesrates vom 15. September 2017 über die Totalrevision des Bundesgesetzes über den Datenschutz und die Änderung weiterer Erlasse zum Datenschutz (BB1 2017 6941) und die dort vorgeschlagenen Änderungen der Art. 57h ff. RVOG; www.parlament.ch > 17.059.

Stelle publiziert respektive die Unterlagen werden vorab auf der Webseite des Departements aufgeschaltet. Andererseits werden alle Unterlagen auf dem Vernehmlassungsportal der BK zu Verfügung gestellt. Nur bei den Unterlagen auf dem Vernehmlassungsportal handelt es sich um die abschliessend geprüften Unterlagen zur Vernehmlassung.

Das künftige Vernehmlassungsportal, das mit der zweiten Etappe der Modernisierung des elektronischen Publikationssystems der BK eingerichtet werden wird, wird eine benutzerfreundlichere und barrierefreie Übersicht über die Verfahren und die dazugehörigen Dokumente ermöglichen. Der geplante Einführungszeitpunkt des neuen Publikationssystems liegt jedoch nicht vor dem vierten Quartal 2020.

Es ist für alle Vernehmlassungsadressaten von Vorteil und die kundenfreundlichste Lösung, wenn alle Unterlagen einer Vernehmlassung zukünftig nur noch an *einem* zentralen Ort, nämlich auf dem von der BK betriebenen Vernehmlassungsportal, publiziert werden. Mittelfristig wird es das neue Publikationssystem des Kompetenzzentrums Amtliche Veröffentlichungen der BK den Departementen und Ämtern ermöglichen, ihre Vernehmlassungsunterlagen umgehend nach Beschluss des Bundesrates selbst zu publizieren. Auf die heutige Praxis von Mehrfachpublikationen kann dann verzichtet werden.

4.1.3 Synopse und einheitliches Rückmeldeformular

Die federführenden Stellen haben in Bezug auf die Ausgestaltung der Unterlagen, mit Ausnahme des Orientierungsschreibens und der Adressatenliste, einen grossen Gestaltungsspielraum. Für die beiden genannten Dokumente sind die Vorlagen der Bundeskanzlei zu benutzen. Zum erläuternden Bericht sind sowohl mit Artikel 6a VIG als auch mit Artikel 8 der Vernehmlassungsverordnung vom 17. August 2005⁶³ (VIV) inhaltliche Vorgaben festgelegt. Es gibt hingegen keine einheitlichen Fragebögen oder Antwortformulare und auch keine Vorschrift, wie die eigentliche Vernehmlassungsvorlage (d. h. in der Regel ein Gesetzes- oder Verordnungstext) auszugestalten ist. Hier knüpft das Postulat 17.3149 Hausammann an, das ein über alle Bundesämter vereinheitlichtes Rückmeldeformular und die Hervorhebung der vorgesehenen Änderungen in den Erlassen vorschlägt, um die Verfahren bei den Adressaten administrativ zu vereinfachen.

Vernehmlassungsverfahren betreffen die unterschiedlichsten Erlassformen sowie auch andere Gegenstände, z. B. Berichte des Bundesrates mit strategischem Charakter. Bisweilen umfassen Vernehmlassungsvorlagen auch Fragenkataloge. Es ist daher kaum absehbar, dass ein standardisiertes Formular in sinnvoller Art und Weise alle praktischen Bedürfnisse von Adressaten und Verwaltung abdecken könnte.

Hingegen scheint es sinnvoll, die Vorgaben für Vernehmlassungen zu Erlassentwürfen anzupassen. Eine synoptische Darstellung kann den Erlasstext und gegebenenfalls die vorgesehenen Änderungen enthalten. Die Änderungen sind in geeigneter und barrierefreier Form durch Hervorhebungen sichtbar zu machen. Schliesslich soll auch eine Möglichkeit für Änderungsanträge und deren Begründungen in das neue Antwortformular aufgenommen werden.

Die BK wird eine entsprechende Anpassung von Artikel 7 VIV sowie die Erstellung eines Standard-Antwortformulars im obigen Sinne, das von den Adressaten für alle Vernehmlassungen der Bundesverwaltung und der parlamentarischen Kommissionen für Erlassentwürfe eingesetzt werden kann, prüfen. Der barrierefreien Zugänglichkeit zu diesem Formular wird besondere Beachtung geschenkt werden.

⁶³ SR 172.061.1.

4.2 Längerfristig zu prüfende Massnahmen

4.2.1 Kommunikation über die Vernehmlassungsergebnisse

Optimierungspotenzial besteht möglicherweise auch bei der Kommunikation über die Vernehmlassungsergebnisse. Diesbezüglich wurden mit der Revision des Vernehmlassungsrechts von 2016 bereits Verbesserungen vorgenommen: Heute besteht bei allen Verfahren ausdrücklich die Verpflichtung zur Publikation der Stellungnahmen und der Ergebnisberichte (Art. 9 VIG; Art. 16 sowie Art. 21 Abs. 1 VIV).

Weiterhin sind aber den interessierten Kreisen relativ wenige Informationen über die Gewichtung, Bewertung und Berücksichtigung ihrer Stellungnahmen zugänglich. Die Bewertung der Eingaben findet primär in den öffentlich nicht zugänglichen Bundesratsanträgen statt. In den Botschaften ist die Informationsdichte betreffend den Umgang mit Vernehmlassungsergebnissen sehr unterschiedlich. Bei Erläuterungen zu Verordnungen fehlen diese Informationen heute sogar noch weitgehend. Hier wäre zu prüfen, wie ein Mehr an entsprechenden Informationen den stellungnehmenden Kreisen und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden könnte und wie digitale Instrumente eingesetzt werden könnten, um den Aufwand vertretbar zu gestalten. Allenfalls wäre es auch denkbar, dass über digitale Kanäle vermehrt ein direkter Austausch über die Stellungnahmen stattfindet, sei es mit deren Urhebern oder mit der Öffentlichkeit.

4.2.2 Digitale Öffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Die Möglichkeit, Vernehmlassungsverfahren punktuell zu «verbreitern» oder durch digitale Beteiligungsmechanismen zu ergänzen, ist rechtlich nicht ausgeschlossen. Die Behörden haben bei der Gestaltung der Verfahren zur Vorbereitung von Erlassen und anderen Vorhaben grossen Spielraum. Für diese Verfahren bestehen nur wenige rechtliche Regelungen. Neben den Grundzügen des verwaltungsinternen Verfahrens besteht die Verpflichtung zum frühzeitige Einbezug der Kantone (Art. 15a der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998⁶⁴, RVOV). Das schliesst nicht aus, dass einzelne Gruppen im Vorverfahren der Gesetzgebung gezielt angesprochen werden.⁶⁵ Oft werden neben den Kantonen Expertenverbände, Interessenverbände, Sozialpartner und andere sachkompetente Organisationen einbezogen. Für Themen, die breite Kreise der Bevölkerung unmittelbar betreffen, wäre es denkbar, breitere (digitale) Konsultationen durchzuführen.

Vorgeschlagen wurde auch, Vernehmlassungen zu Eckwertpapieren durchzuführen, statt zu ausgearbeiteten Erlassentwürfen. Eine diesbezügliche Praxis kennt insbesondere die EU mit der Konsultation zu «Grünbüchern».⁶⁶

Technische Lösungen, die dazu genutzt werden können, sind heute bereits auf dem privaten Markt verfügbar. Beispielsweise kann mit gängigen Umfrage-Tools eine Online-Umfrage zu einer Erlassvorlage individuell gestaltet werden.

4.2.3 Digitale Unterstützung der Auswertung von Vernehmlassungsverfahren

Bundesverwaltungsintern gibt es bereits seit einiger Zeit Ansätze, die eine digitale Unterstützung der Auswertung ermöglichen und die bisher vor allem für Vernehmlassungen mit einer sehr grossen Zahl von Rückmeldungen zur Anwendung kommen.⁶⁷ Verwaltungsintern wurden im Newsletter des Forums

⁶⁴ SR 172.010.1.

⁶⁵ Vgl. die Ausführungen in der Botschaft vom 6. Nov. 2013 zur Änderung des Vernehmlassungsgesetzes, BBl 2013 8875, 8893, 8898.

⁶⁶ https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/green_paper.html.

⁶⁷ Vgl. folgende Präsentation aus dem BAG anlässlich des Forums für Rechtsetzung vom 30. Juni 2016: <https://www.bj.admin.ch> > Staat & Bürger > Legistik > Forum für Rechtsetzung > Übersicht über die Themen der Veranstaltungen > 30. Juni 2016 – 27. Veranstaltung > Ziffer 6.

für Rechtsetzung vor einiger Zeit zudem Hinweise für «best practices» im Hinblick auf eine effizientere, digital gestützte Prozessabwicklung gemacht.⁶⁸

Verbesserungspotenzial ist zukunftsgerichtet insbesondere in einer datenbankgestützten Erfassung der Inhalte von Stellungnahmen zu sehen, die eine effizientere Automatisierung der Auswertung ermöglichen würde (diese Daten könnten zudem für eine Weiterverwendung durch Dritte zur Verfügung gestellt werden und so innovativen Anwendungen dienen). Die Verwendung eines standardisierten Antwortschemas sowie eines entsprechenden Datenmodells wird hierzu eine Voraussetzung sein. Solche Lösungen setzen indessen spezialisierte Systeme von einer gewissen Komplexität voraus.

4.2.4 Vollständige elektronische Abwicklung

Ein von der Bundeskanzlei durchgeführter Pilotversuch (Abschluss im Jahr 2017) hat ergeben, dass es schwierig sein dürfte, die Bedürfnisse aller Vernehmlassungsadressaten in einem digitalen Tool zu berücksichtigen. Falls im Zuge der Digitalisierung eine Anpassung des Vernehmlassungsprozesses und damit auch Gesetzes- und Verordnungsänderungen ins Auge gefasst würden, wären die Vernehmlassungsadressaten zudem in grosser Zahl gezwungen, ihre internen Prozesse den neuen Vorgaben anzupassen. Der Bundesrat geht davon aus, dass heute noch keine genügend grossen Effizienzgewinne absehbar sind, die in einem annehmbaren Verhältnis zu den voraussichtlich nötigen Investitionen stehen würden, und dass auch die Veränderungsbereitschaft der Vernehmlassungsadressaten (noch) nicht hoch genug ist, um das Verfahren neu zu definieren. Gewisse Erleichterungen bei der Abwicklung des bestehenden Prozesses sind zudem mit der Einführung neuer Geschäftsverwaltungssysteme absehbar.

Verschiedene Anbieter verfügen heute über Produkte, deren Funktionalitäten sich allenfalls künftig für eine durchgängige Digitalisierung des Vernehmlassungsverfahrens nutzen liessen. Sollten sich auf dem Markt Lösungen abzeichnen, die den Ansprüchen an das derzeitige Verfahren digital gerecht werden, wäre die Situation neu zu bewerten. Bei dieser Ausgangslage ist auch zu beachten, dass der Bund nicht durch Eigenentwicklungen private Anbieter vom Markt verdrängt. Auch das spricht für ein zurückhaltendes und damit ressourcenschonendes Vorgehen.

Bundesverwaltungsintern gibt es derzeit Bestrebungen, die Abwicklung von Vernehmlassungen zu digitalisieren. Die Erfahrungen mit diesem Projekt werden Hinweise geben, ob die zu schaffende Lösung für die gesamte Bundesverwaltung nutzbar gemacht werden könnte.

⁶⁸ Vgl. Newsletter vom 3. Aug. 2016; <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home.html> > Staat & Bürger > Legistik > Forum für Rechtsetzung > Archiv des Newsletters zum Forum für Rechtsetzung > Newsletter 2016 Nr. 22.

5 Fazit

Die Auswirkungen der Digitalisierung auf die Politik sind vielfältig und zum Teil widersprüchlich. Die Digitalisierung kann hinsichtlich der demokratischen Prozesse zu Verunsicherungen führen und das Vertrauen in die Institutionen schwächen. Die Digitalisierung kann jedoch, gerade in der Schweiz zu einer Erweiterung der politischen Teilhabe der Bevölkerung und zivilgesellschaftlicher Gruppierungen beitragen (vgl. Kap. 2). Die Digitalisierung kann die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger am politischen Geschehen vereinfachen und insbesondere den barrierefreien Zugang zu diesem fördern. Sie kann dazu beitragen, dass politische Akteure sich einfacher vernetzen können, um im Hinblick auf ein bestimmtes sachpolitisches Geschäft Einfluss zu nehmen. Eine Beteiligung an sachpolitischen Geschäften über die traditionellen direktdemokratischen Instrumente hinaus wird vereinfacht, da die Digitalisierung die organisatorischen und somit auch die finanziellen Kosten für Kernfunktionen der politischen Arbeit wie die Informationsbeschaffung und -auswertung, die Vernetzung und Mobilisierung, die Meinungsbildung, die Einflussnahme, das Fundraising und die öffentliche Kommunikation spürbar senkt. Die Digitalisierung erleichtert zudem die Erhebung von Daten aus einer Vielzahl von Quellen und somit deren Auswertung und Nutzung in verschiedenen Phasen des politischen Entscheidungsprozesses.

Die Strukturmerkmale, die das politische System der Schweiz schon heute auszeichnen – politische Integration breiter Kreise der Bevölkerung, sachpolitisch nachhaltige Lösungen, Stabilität, Kontinuität und Legitimität – können durch eine solche Entwicklung gestärkt werden. In diesem Sinn sieht der vorliegende Bericht in der Digitalisierung in erster Linie eine Chance für die Politik in der Schweiz.

Die bisherigen Erfahrungen mit der Digitalisierung zeigen auch, dass deren Verlauf kaum planbar ist und dass neue digitale Instrumente gerade in einem komplexen System wie der Politik unerwartete und ungewünschte Folgen haben können. Die Digitalisierung kann zu Verwerfungen führen, wenn neue Akteure auftreten und wenn etablierte Prozesse in Frage gestellt werden. Die Digitalisierung kann dazu führen, dass Plattformen mit Civic-Tech-Funktionalitäten plötzlich eine zentrale Rolle spielen, was Fragen aufwirft zu deren Legitimität und deren Gouvernanz. Die Rolle des Staats bei der Bereitstellung oder der Regulierung von solchen Plattformen und den damit einhergehenden Datensammlungen, in Abgrenzung zu privaten Unternehmen oder der Zivilgesellschaft, muss unter Umständen neu bestimmt werden. Die Digitalisierung kann Änderungen an den Verfahrensregeln und den Institutionen notwendig machen, die den politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess regeln. Die Digitalisierung kann die demokratischen Prozesse verunsichern und zum Vertrauensverlust in die Politik beitragen. Die Digitalisierung wird die politische Kultur in der Schweiz verändern, auf nur teilweise vorhersehbare und steuerbare Weise.

Das heisst, die Digitalisierung ist auch im Bereich der Politik nicht nur und nicht in erster Linie ein technischer Prozess, bei dem es darum geht, punktuell neue Anwendungen anzubieten. Es handelt sich um ein komplexes Zusammenspiel von technischen Innovationen, rechtlichen Rahmenbedingungen, staatlichen Institutionen und politischer Kultur. Vor diesem Hintergrund sollen die Chancen, die die Digitalisierung für die Demokratie in der Schweiz bietet, durch ein schrittweises Vorgehen genutzt werden. So kann das Zusammenspiel von Technik, rechtlichen Rahmenbedingungen und politischer Kultur besser begleitet und es können bei Bedarf Korrekturen vorgenommen werden.

Hauptaufgabe des Bundes ist es, die technischen und bei Bedarf auch regulatorischen und institutionellen Rahmenbedingungen sicherzustellen, damit die politischen Akteure, die Zivilgesellschaft oder auch private Unternehmen die Chancen der Digitalisierung im Bereich der Politik nutzen können und Fehlentwicklungen vorgebeugt oder solche korrigiert werden können. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt erkennt der Bundesrat in drei Bereichen Handlungsbedarf und schlägt entsprechende Massnahmen vor.

5.1 Zugang zu Daten und Schaffung eines übergreifenden Datenmodells

Der Bundesrat hat sich im Rahmen seiner Datenpolitik zu «Open Data» und zur Datenportabilität bekannt.⁶⁹ Diesbezügliche Umsetzungsarbeiten laufen. Eine wichtige Voraussetzung für CivicTech-Anwendungen, die über punktuelle Funktionalitäten hinausgehen, ist jedoch nur teilweise umgesetzt: Es fehlt zurzeit ein übergeordnetes und technologieunabhängiges Datenmodell für politische Geschäfte, politische Entscheide oder Ereignisse sowie für die aus politischen Prozessen hervorgehenden Resultate wie Gesetze, Verordnungen, Medienmitteilungen oder dazugehörige Materialien wie statistische Daten oder Berichte und Studien, kurz: Das «Wissen», das in den staatlichen Institutionen zu politischen Geschäften vorhanden ist. Weiter werden diese Daten nur teilweise öffentlich zur Verfügung gestellt. Wenn sie zur Verfügung gestellt werden, dann oft in einem Format, das nicht anschlussfähig ist für eine mehrere Datensets übergreifende Auswertung und Weiterverwendung.⁷⁰ Ein solches Datenmodell und entsprechend aufbereitete Daten sind eine Voraussetzung, um politische Geschäfte über den ganzen Policy-Zyklus hinweg – von den ersten Beschlüssen des Bundesrates und der Vernehmlassung über die parlamentarischen Beratungen und allfälligen Volksabstimmungen bis hin zur Umsetzung – systematisch zu verfolgen, mit diesen Geschäften zusammenhängende Daten aus weiteren Quellen (beispielsweise Rechtstexte, gerichtliche Entscheide, statistische Daten, Zahlen aus dem Finanzhaushalt und Ähnliches) zu verknüpfen und diese Daten auszuwerten. In diesem Sinne ist die Schaffung eines übergreifenden Datenmodells und die Bereitstellung der zurzeit auf unterschiedlichen Plattformen und in unterschiedlichen Formaten der Bundesverwaltung und der Parlamentsdienste vorhandenen Daten als eine Priorität zu betrachten.

Im Rahmen ihrer Arbeiten zur Erneuerung der Plattform zur Publikation des Bundesrechts⁷¹ erarbeitet die BK zurzeit die zur Schaffung eines solchen Datenmodells notwendigen technischen und konzeptuellen Grundlagen. In Absprache mit dem für IKT-Vorgaben zuständigen Informatiksteuerungsorgan des Bundes (ISB) des EFD, dem für Datenstandards sowie «Open Government Data (OGD)» zuständigen Bundesamt für Statistik (BFS) und dem Bundesarchiv (BAR) in seiner Funktion als Koordinatorin der auf «Linked Data»-Anwendungen spezialisierten LINDAS-Plattform sowie den Parlamentsdiensten wird die BK das Datenmodell für politische Geschäfte sukzessive erweitern und die dazugehörigen Daten aufbereiten. Die BK wird dazu auch einen Austausch mit den politischen Akteuren (Parteien, nationale Verbände) sowie den im Bereich Civic Tech aktiven Unternehmen und den Akteuren der Zivilgesellschaft pflegen. Anzustreben ist eine Publikation der Daten- und Schnittstellenstandards als frei zugängliche eCH Standards. Zudem sollen europäische Lösungen mitberücksichtigt werden.⁷²

Massnahme 1

Die BK wird beauftragt, in Absprache mit dem ISB, dem BFS und dem BAR sowie den Parlamentsdiensten ein Datenmodell für politische Geschäfte und die dazugehörigen Materialien zu entwickeln und im Rahmen der laufenden Arbeiten zur Erneuerung der Anwendungen die Daten entsprechend aufzubereiten und der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Ein entsprechender eCH Standard wird angestrebt.

⁶⁹ <http://www.bakom.admin.ch> > Digitale Schweiz und Internet > Datenpolitik.

⁷⁰ Anschlussfähig im Sinne der Prinzipien von «Linked Data», also insbesondere durch Nutzung von universell eindeutigen, permanenten und somit technologieunabhängigen Identifikatoren (URI), die im Web auffindbar sind, sowie von maschinell les- und auswertbaren Ontologien. Für die Nutzung von Linked Data in der Bundesverwaltung, siehe: www.geo.admin.ch > Dienstleistungen > Geodienste > Linked Data Dienst sowie <http://classifications.data.admin.ch> > Linked Data?

⁷¹ Siehe www.admin.ch/gov/de/start.html > Bundesrecht.

⁷² <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/newsroom-agenda/consultation/all>

5.2 Vernehmlassungsverfahren

Das Vernehmlassungsverfahren dient dazu, früh im politischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess «die sachliche Richtigkeit, die Vollzugstauglichkeit und die Akzeptanz eines Vorhabens des Bundes»⁷³ auszuloten. Das politische System in der Schweiz ist darauf ausgerichtet, einen möglichst breiten Konsens für sachpolitische Lösungen zu finden. Das Vernehmlassungsverfahren dient dazu, frühzeitig sowohl technisch wie politisch die Eckpfeiler der Lösungssuche abzustecken. Dem Vernehmlassungsverfahren kommt im politischen System der Schweiz somit eine wichtige Rolle zu.

Die Digitalisierung kann dazu beitragen, das Vernehmlassungsverfahren transparenter zu machen. Die Eingabe von Stellungnahmen durch die Vernehmlassungsadressaten kann administrativ vereinfacht werden. Die Digitalisierung kann weiter dazu beitragen, dass politische Akteure mit ähnlich gelagerten Interessen oder Werten in einem bestimmten Sachgeschäft sich einfacher früh im politischen Prozess finden und organisieren können. Schliesslich kann die Digitalisierung dazu beitragen, dass die im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens gesammelten Eingaben in strukturierter und somit einfacher auswertbarer und nutzbarer Form dem nachgelagerten Entscheidungsprozess zur Verfügung gestellt werden können (vgl. Kap. 4). Somit kann das Potenzial, das in der breiten und frühzeitigen Einbindung der Kantone und der politischen Akteure sowie von Expertinnen und Experten liegt, besser genutzt werden.

Die BK wird im Laufe des Jahres 2020 im Rahmen einer Projektinitialisierungsstudie prüfen, mit welchen Massnahmen das Vernehmlassungsverfahren unter Nutzung digitaler Werkzeuge im gewünschten Sinne weiterentwickelt werden kann. Nicht zuletzt in Folge des überwiesenen Postulats 17.3149 Hausammann „Vernehmlassungsverfahren vereinheitlichen und effizienter machen“ stehen dabei folgende Massnahmen im Vordergrund:

- Anreicherung des Metadatenmodells für Vernehmlassungen und Vernehmlassungsantworten: Die Bundeskanzlei veröffentlicht zurzeit alle geplanten, laufenden und abgeschlossenen Vernehmlassungen auf der Bundesrechtsplattform, geordnet nach Jahren und Departementen.⁷⁴ Es werden keine weiteren Metadaten strukturiert erfasst, die eine systematische Suche der vergangenen, der aktuellen sowie der geplanten Vernehmlassungen erlauben würden. Auch eine systematische Suche oder Auswertung der Daten aus der Vernehmlassungsdatenbank, beispielsweise in Verknüpfung mit den aus den Vernehmlassungen hervorgehenden Botschaften an das Parlament, den parlamentarischen Geschäften oder den Rechtstexten, ist zurzeit nicht möglich. Das Gleiche gilt für die Metadaten der im Rahmen einer Vernehmlassung eingehenden Stellungnahmen. Auch diese werden zurzeit nicht strukturiert erfasst. Es ist somit nicht oder nur über Umwege möglich, beispielsweise nach allen Vernehmlassungsantworten eines bestimmten Kantons in einem bestimmten Zeitraum oder zu einem bestimmten Thema zu suchen.
- Übersichtlichere Strukturierung der Vernehmlassungsunterlagen in der Form von synoptischen Tabellen: Die Vernehmlassungsunterlagen bestehen zurzeit typischerweise aus verschiedenen separaten Dokumenten, zumeist im pdf-Format. Eine Vernehmlassung besteht in der Regel aus einem Orientierungsschreiben und einer Liste der Adressaten, einem Erlasentwurf sowie den Erläuterungen zu diesem Erlass. Sofern es sich dabei um einen Änderungserlass handelt, müssen zudem in der Regel zwecks Vergleich mit der aktuell gültigen Version der Erlasse die relevanten Texte von der Bundesrechtsplattform heruntergeladen werden. Sofern der Vernehmlassung ein Antwortformular beigelegt wird, handelt es sich typischerweise um ein viertes, separates Dokument. Die Vernehmlassungsadressaten müssen somit drei bis vier Dokumente parallel bearbeiten, um sich eine Übersicht zu verschaffen und

⁷³ Artikel 2 Absatz 2 des Vernehmlassungsgesetzes (VIG; SR 172.061).

⁷⁴ Siehe www.admin.ch/gov/de/start.html > Bundesrecht > Vernehmlassungen.

ihre Stellungnahme zu schreiben. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass dadurch ein relativ hoher administrativer Aufwand entsteht. Dieser Aufwand könnte reduziert werden durch die Zusammenführung der verschiedenen Vernehmlassungsunterlagen in eine einzige, synoptische Darstellung, analog zu den aus dem Parlamentsbetrieb bekannten „Fahnen“.⁷⁵

- Aufbau einer Schnittstelle für die Eingabe von strukturierten Vernehmlassungsantworten: Zu prüfen ist, ob jenen Teilnehmenden am Vernehmlassungsprozess, die dies wünschen, die Möglichkeit angeboten werden soll, ihre Eingaben über ein Webformular strukturiert einzugeben. Dies kann beispielsweise über einen Web-Editor und unter Nutzung eines XML-Schemas geschehen. Im Idealfall kann dieses Webformular integriert werden in die oben erwähnte synoptische Tabelle: Durch die Hinzufügung weiterer Spalten kann parallel zum geltenden Recht, dem Erlassentwurf sowie den dazugehörigen Erläuterungen Raum geschaffen werden für den Eintrag von Änderungsvorschlägen sowie von deren Begründungen durch die Vernehmlassungsadressaten. Im Vergleich zu unstrukturierten Vernehmlassungsstellungnahmen, die bisher nur als gescannte pdf-Dateien vorliegen, können solche strukturierte Eingaben mittelfristig eine nachhaltigere Wirkung haben, da sie einfacher auszuwerten und somit auch im weiteren Verlauf des politischen Prozesses besser such- und auswertbar sind.
- Erstellung eines strukturierten Ergebnisberichtes: Der durch die Verwaltung zu erstellende Ergebnisbericht über jede Vernehmlassung wird zurzeit in unstrukturierter Form (pdf) zur Verfügung gestellt. Zu prüfen ist, ob nicht die in diesem Bericht enthaltenen Informationen und Daten in strukturierter Form aufzubereiten sind. Eine solche Entwicklung würde die Erstellung des Ergebnisberichts nachvollziehbarer und transparenter machen. Zudem würden dank einer solchen Erhebung der Ergebnisse in strukturierter Form wiederum neue Such- und Auswertungsmöglichkeiten geschaffen, was den Wert und den Nutzen des Vernehmlassungsprozesses für den weiteren politischen Entscheidungsprozess erhöhen dürfte.

Die Digitalisierung des Vernehmlassungsprozesses stellt ein konzeptuell und technisch anspruchsvolles Vorhaben dar. Die Komplexität ergibt sich nicht zuletzt aus der Vielzahl der am Vernehmlassungsverfahren beteiligten Akteure, mit ihren disparaten Technologien, Geschäftsprozessen und Anforderungen, sowohl verwaltungsintern wie verwaltungsextern. Die Voraussetzungen, um Schritte in die Richtung einer E-Vernehmlassung zu unternehmen, werden zurzeit von der Bundeskanzlei im Rahmen eines Projektes zur Erneuerung der Bundesrechtsplattform geschaffen. Dabei geht es insbesondere um ein entsprechendes Datenmodell und die dazugehörigen Technologien, um strukturierte Inhalte, die maschinell auswertbar sind, über verschiedene Sprachen hinweg bereitstellen zu können und entsprechende Rückmeldung entgegennehmen und verarbeiten zu können. Nach einem erfolgreichen Abschluss dieses Projektes sind die Voraussetzungen vorhanden, um eine Ausweitung und Anpassung in die beschriebene Richtung vertieft zu prüfen und gegebenenfalls im Rahmen von Pilotprojekten zu testen.

Massnahme 2

Die BK wird beauftragt, bis Ende 2020 im Rahmen einer Projektinitialisierungsstudie «E-Vernehmlassung» konkrete Massnahmen zur administrativen Vereinfachung des Vernehmlassungsverfahrens und zur Anreicherung der zu den Vernehmlassungen vorhandenen Metadaten zu prüfen und gegebenenfalls Umsetzungsprojekte in Auftrag zu geben. Allfällige Massnahmen und Umsetzungsprojekte sind eng mit laufenden Arbeiten in den Departementen im Bereich Vernehmlassungen zu koordinieren.

⁷⁵ Siehe www.parlament.ch > Ratsbetrieb > Fahnen lesen.

5.3 Weiterentwicklung Petitionsrecht

Nach Artikel 33 BV hat jede Person – unabhängig von Alter oder Nationalität – das Recht, eine schriftliche Petition an eine eidgenössische Behörde zu richten. Der Person dürfen daraus keine Nachteile erwachsen. Die Behörde muss von der Petition Kenntnis nehmen. Zurzeit werden die bei der Bundesverwaltung eingegangenen Petitionen von den Behörden nicht veröffentlicht. Es besteht somit keine Transparenz über die eingegangenen Petitionen und über deren Urheberinnen und Urheber (vgl. Ziff. 3.2.4). Die Bundesversammlung (Parlamentsdienste) publiziert elektronisch gewisse Informationen zu den bei ihr eingegangenen Petitionen. Die Digitalisierung ermöglicht es, Petitionen ohne hohen Aufwand zu veröffentlichen, sodass diese auch öffentlich einsehbar und bei Bedarf auswertbar werden. Die BK wird die Schaffung einer Publikationsplattform für bei ihr eingereichte Petitionen aus staatspolitisch-institutioneller, rechtlicher, organisatorischer sowie technischer Werte prüfen. Da auch die Bundesversammlung Adressatin von Petitionen ist, wird sie diese Arbeiten in enger Abstimmung mit den Parlamentsdiensten vornehmen.

Massnahme 3

Die BK wird beauftragt, bis im ersten Quartal 2021 die Schaffung einer Publikationsplattform für Petitionen aus staatspolitisch-institutioneller, rechtlicher sowie technischer Werte zu prüfen, dem Bundesrat Bericht zu erstatten und zum weiteren Vorgehen Antrag zu stellen.