

Zürich, 22. Februar 2021

**Einschreiben**  
Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt  
Marktplatz 9  
**4001 Basel**

**Viktor Györfy**  
Rechtsanwalt  
Beethovenstrasse 47  
8002 Zürich  
Telefon 044 240 20 55  
Telefax 043 500 55 71  
gyoerffy@psg-law.ch  
www.psg-law.ch

Sehr geehrter Herr Regierungspräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren Regierungsrätinnen und Regierungsräte  
Sehr geehrte Damen und Herren

In Sachen

**Daniel Graf,**

...

**Beschwerdeführer 1**

**Philippe Kramer,**

...

**Beschwerdeführer 2**

gegen

**Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (EJPD),** Bundesrätin Karin  
Keller-Sutter,  
Bundeshaus West, 3003 Bern,

**Beschwerdegegner 1**

**Schweizerischer Gemeindeverband (SGV),** Ständerat Hannes Germann,  
Postfach, Laupenstrasse 35, 3001 Bern,

**Beschwerdegegner 2**

**Bundesrat,** Bundeskanzlei,  
Bundeshaus West, 3003 Bern,

**Beschwerdegegner 3**

betreffend

Mitglied der Demokratischen  
Juristinnen und Juristen Schweiz  
(DJJ).  
Eingetragen im Anwaltsregister

## Eidgenössische Abstimmung vom 7. März 2021 über das Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID-Gesetz)

erhebe ich hiermit fristgerecht

### Abstimmungsbeschwerde

mit folgenden

#### Anträgen:

1. Die Eidgenössische Volksabstimmung vom 7. März 2021 über das Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID-Gesetz) sei abzubrechen.
2. Die Eidgenössische Volksabstimmung vom 7. März 2021 über das Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID-Gesetz) bzw. das Ergebnis dieser Volksabstimmung seien für ungültig zu erklären und aufzuheben.
3. Für die Eidgenössische Volksabstimmung über das Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID-Gesetz) sei ein neuer Termin anzusetzen.
4. Eventualiter sei festzustellen, dass in der Eidgenössischen Volksabstimmung vom 7. März 2021 über das Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID-Gesetz) die politischen Rechte der Beschwerdeführer und der Stimmberechtigten (Abstimmungsfreiheit, Garantie der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe [Art. 34 Abs. 2 BV]) verletzt worden sind;

alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Staates oder der Eidgenossenschaft.

## I. Formelles

1. Der unterzeichnende Rechtsanwalt ist zur Vertretung der Beschwerdeführenden gehörig bevollmächtigt. Eine Kopie der entsprechenden Vollmachten sowie eine Substitutionsvollmacht liegt der Beschwerde bei (s. **Beilagen 1, 2 und 3**).
2. Gemäss Art. 77 Abs. 1 lit. b des Bundesgesetzes über politische Rechte (BPR) kann Beschwerde geführt werden wegen Unregelmässigkeiten bei Abstimmungen (Abstimmungsbeschwerde). Dies umfasst die Beschwerde wegen Unregelmässigkeiten im Vorfeld einer eidgenössischen Volksabstimmung, wie sie nachstehend geltend gemacht werden (Verletzung der Abstimmungsfreiheit). Gemäss Praxis des Bundesgerichts ist zur Geltendmachung solcher Unregelmässigkeiten Beschwerde an die Kantonsregierung zu erheben (vgl. Urteil 1C 163/2018 und 1C 239/2018 des Bundesgerichts vom 29. Oktober 2018 [BGE 145 I 1] m.w.H.).
3. Wie sich der nachstehenden Begründung entnehmen lässt, machen die Beschwerdeführenden geltend, dass die Stimmberechtigten durch die Äusserungen von Bundesrätin Karin Keller-Sutter, von Ständerat Hannes Germann und von Titus Fleck gegenüber den Medien, der Kanton Schaffhausen wolle sich als Identity-Provider (IdP) anerkennen lassen und es werde Wettbewerb geben, womit eine Wahlmöglichkeit zwischen privaten und staatlichen IdP bestünde, in Verletzung der Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit orientiert worden sind. Am 18. Februar 2021 publizierte die Schaffhauser AZ den Beitrag «Grosse Töne aus der Provinz» mitsamt Kommentar «Gross rauskommen» (**Beilage 4**, <https://www.shaz.ch/2021/02/18/grosse-toene-aus-der-provinz/> und **5**). Aus diesem Beitrag ergibt sich wie nachstehend dargelegt, dass der Kanton Schaffhausen in Tat und Wahrheit bislang nicht beschlossen hat, sich um die Anerkennung als IdP zu bewerben, und dass effektiv völlig offen ist, ob der Kanton Schaffhausen dereinst einen solchen Beschluss fällen würde. Ob es Wettbewerb geben und eine Wahlmöglichkeit zwischen privaten und staatlichen IdP bestehen würde, ist demnach ebenfalls völlig offen. Die an der Pressekonferenz vom 14. Januar von Ständerat Hannes Germann, Karin Keller-Sutter und Titus Fleck gemachten Äusserungen entsprechen damit nicht den Tatsachen. Die Stimmberechtigten sind dadurch nicht korrekt, nicht vollständig und nicht transparent orientiert worden. Die Beschwerdeführende haben durch den Beitrag Kenntnis davon erlangt, dass die seit der Pressekonferenz vom 14. Januar gemachten und danach ständig wiederholten und in diversen Medien veröffentlichten Äusserungen, dass der Kanton Schaffhausen sich als IdP anerkennen lassen möchte und es dadurch Wettbewerb und eine Wahlmöglichkeit zwischen privaten und staatlichen IdP geben würde, nicht korrekt sind und dass damit – wie nachstehend dargelegt – die Willensbildung der Stimmberechtigten in Verletzung der Abstimmungsfreiheit beeinflusst worden ist.

4. Nachdem die Beschwerdeführenden durch diesen Beitrag der Schaffhauser AZ am 18. Februar 2021 Kenntnis von den soeben dargelegten Umständen und der damit verbundenen Verletzung der Abstimmungsfreiheit Kenntnis erlangt haben, ist die Beschwerde – unter Berücksichtigung der Regelungen über den Fristenlauf an Samstagen und an Sonntagen (Art. 20 VwVG, Art. 1 des Bundesgesetzes über den Fristenlauf an Samstagen) – innert drei Tagen seit der Entdeckung des Beschwerdegrundes erhoben worden. Die Beschwerdefrist gemäss Art. 77 Abs. 2 BPR ist damit gewahrt.
5. Die nachstehend dargelegte Verletzung der Abstimmungsfreiheit nahm ihren Ausgang in Äusserungen von Bundesrätin Keller-Sutter, von Ständerat Hannes Germann und von Titus Fleck anlässlich der Medienkonferenz vom 14. Januar 2021. Gemeinsam verbreiteten sie in der Medienkonferenz und in den Hintergrundgesprächen dazu die Information, der Kanton Schaffhausen wolle sich als IdP für die Herausgabe und den Betrieb einer E-ID i.S.d. E-ID-Gesetzes bewerben und es werde dadurch Wettbewerb unter verschiedenen IdP herrschen. Gemäss Einladung zur Medienkonferenz nahm Bundesrätin Keller-Sutter als Vorsteherin des EJPD daran teil, Ständerat Germann als Präsident des SGV. An den der Medienkonferenz vorangehenden Hintergrundgesprächen nahm Titus Fleck gemäss Einladung zur Medienkonferenz als Experte teil, um Fragen zu juristischen und technischen Aspekten des neuen E-ID-Gesetzes sowie zu Einsatzmöglichkeiten der E-ID zu beantworten, wobei Titus Fleck der einzige teilnehmende Experte zu den technischen Aspekten der E-ID war.
6. In der Folge trug insbesondere Bundesrätin Keller-Sutter die unrichtigen, die Stimmberechtigten irreführenden Angaben in verschiedene Medien.
7. Wie nachstehend dargelegt erfolgten die Äusserungen an der Medienkonferenz, wonach der Kanton Schaffhausen sich als IdP für die Herausgabe und den Betrieb einer E-ID i.S.d. E-ID-Gesetzes bewerben wolle und dass dadurch Wettbewerb unter verschiedenen IdP herrschen werde, im Rahmen einer vom EJPD initiierten und koordinierten Informationsstrategie. Das EJPD hatte die Medienkonferenz organisiert und ausgerichtet und hat dabei u.a. Ständerat Hannes Germann und Titus Fleck als Redner bzw. als Experten für Hintergrundgespräche eingesetzt. Die Verantwortung für die Organisation der Medienkonferenz, für die inhaltliche Koordination und für die dabei getätigten Äusserungen von Bundesrätin Keller-Sutter, Ständerat Hannes Germann und Titus Fleck ist dem EJPD sowie dem Bundesrat zuzurechnen. Bundesrätin Keller-Sutter trat als Vorsteherin des EJPD auf. Ihre Äusserungen sind somit vom EJPD und vom Bundesrat zu verantworten. Ständerat Hannes Germann trat als Präsident des SGV auf, womit der SGV seine Äusserungen zu verantworten hat. Titus Fleck war vom EJPD als Experte zugezogen

worden. Seine Äusserungen sind somit der Verantwortung des EJPD sowie des Bundesrats zuzurechnen.

8. Das den Beschwerdeführern zustehende Recht, ihre Stimme zur zum E-ID-Gesetz abzugeben, ist beeinträchtigt. Die ihnen zustehende Abstimmungsfreiheit gebietet, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt.
9. Der Beschwerdeführer 1 ist an der eingangs angegebenen Adresse wohnhaft. Er ist im Kanton Basel-Stadt stimmberechtigt. Er macht eine Verletzung der Abstimmungsfreiheit geltend und ist damit zur Erhebung dieser Beschwerde legitimiert.
10. Der Beschwerdeführer 2 ist an der eingangs angegebenen Adresse wohnhaft. Er ist im Kanton Basel-Stadt stimmberechtigt. Er macht eine Verletzung der Abstimmungsfreiheit geltend und ist damit zur Erhebung dieser Beschwerde legitimiert.

## II. Begründung

1. An der Medienkonferenz vom 14. Januar 2021 im Medienzentrum Bundeshaus gaben u.a. Bundesrätin Karin Keller-Sutter als Vorsteherin des EJPD, Ständerat Hannes Germann als Präsident des SGV und Regierungspräsident Christian Rathgeb als Präsident der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) Informationen zur Volksabstimmung vom 7. März 2021 über das Bundesgesetz vom 27. September 2019 über elektronische Identifizierungsdienste (EID-Gesetz, BGEID) (abrufbar unter: <https://youtu.be/n8ioDkyO1KE>; die folgenden Zeitangaben beziehen sich auf diese Aufzeichnung).
2. Bundesrätin Keller-Sutter und Ständerat Germann äusserten sich dabei u.a. wie folgt:

*«Die technische Umsetzung hingegen, das können auch Private, Kantone und Gemeinde... diese Unternehmen oder auch die Kantone oder die Gemeinden...» (Bundesrätin Keller-Sutter ab 7:05)*

*«Es ist allgemein bekannt und bestätigt, dass der Kanton Schaffhausen im ordentlichen Verfahren seine Lösung anerkennen und somit als Anbieterin auftreten möchte. Wie der Kanton Schaffhausen können sich neben Privaten also auch Kantone, Städte und Gemeinden als Anbieter einer E-ID anerkennen lassen, sofern sie natürlich den Anforderungen genügen. Von einem Projekt ohne*

*staatliche Beteiligung oder einem Ausverkauf des Staates an die Privatwirtschaft kann also keine Rede sein.»*

*(Ständerat Germann ab 24:50)*

*«Ich glaube, diese Diskussion Privat/Staat, diese Trennung, die hier heraufbeschworen wird, ist etwas überholt. [...] Es ist jetzt letztlich die Frage der materiellen Umsetzung dieser E-ID. Muss jetzt der Staat selber eine Informatiklösung entwickeln. Oder müsste er eine solche beispielsweise ausschreiben in einer öffentlichen Ausschreibung, dann müsste er auch wieder einen Leistungsauftrag vergeben. Und auch dann haben sie dort private Entwickler. Deshalb sage ich, diese Privat-/Staat-Diskussion ist etwas gar starr. Es ist jetzt die Möglichkeit, dass wir in der Schweiz einen einheitlichen Rahmen über alle Kantone und Gemeinden schaffen für die elektronische Identität. Und man kann sich bei dem Provider (IdP) melden, wo man will. Das kann also der Kanton Schaffhausen sein. Das hat sich also etwas überholt die Diskussion. Damals im Parlament stand vor allem dieses SwissSign-Konsortium im Vordergrund. Jetzt interessiert sich der Kanton Schaffhausen und möchte sich anerkennen lassen. Es kann andere Kantone oder Gemeinden geben. Es wird der Wettbewerb kommen, den wir uns gewünscht haben.»*

*(Bundesrätin Keller-Sutter ab 30:33)*

3. Bundesrätin Keller-Sutter und Ständerat Germann gaben somit an dieser Medienkonferenz an, dass sich der Kanton Schaffhausen als Identity-Provider (IdP) anerkennen lassen will, und dass es einen Wettbewerb zwischen verschiedenen IdP geben wird, indem der Kanton Schaffhausen als IdP auftreten wird.
4. Das dem E-ID-Gesetz zu Grunde liegende Konzept geht davon aus, dass bei der Ausstellung und beim Betrieb der E-ID Staat und private Anbieter rollenteilig zusammenwirken: Gemäss der bundesrätlichen Vorlage soll der Staat die amtliche Überprüfung und Bestätigung der Identität einer Person vornehmen. Die Entwicklung und Ausstellung der konkreten technologischen Träger der digitalen Identität soll der Staat jedoch privaten Anbieterinnen, sogenannten Identity Providern (IdP), überlassen (so die Zusammenfassung in der Dokumentation der Vorlage der Parlamentsdienste, S. II [<https://www.parlament.ch/centers/documents/de/verhandlungen-18-049-2021-03-07.pdf>]).

5. In der bundesrätlichen Botschaft wird dazu einleitend Folgendes ausgeführt (BBl 2018 3915, 3916):

*«Das E-ID-Gesetz bezweckt die Förderung des sicheren elektronischen Geschäftsverkehrs unter Privaten und mit Behörden. Zur Erreichung dieses Ziels sollen die Aufgaben gemäss dem vorliegenden Gesetz zwischen Staat und Privatwirtschaft aufgeteilt werden. Der Staat wird weiterhin seine Hauptaufgabe erfüllen: die amtliche Überprüfung und Bestätigung der Identität einer Person. Angesichts der Dynamik des technologischen Wandels wäre er jedoch nicht in der Lage, die technischen Trägermittel für die Identifizierung selbst zu entwickeln und herzustellen. Die Privatwirtschaft ist näher an den Nutzerinnen und Nutzern und an den erforderlichen digitalen Technologien und kann diese Funktion besser erfüllen. Der Betrieb des E-ID-Systems sowie die Ausstellung der E-ID sind folglich Sache von privaten Anbieterinnen (Identity Provider, IdP). Der Staat wird jedoch auch in diesem Bereich eine wichtige Rolle übernehmen, denn er wird die Anbieterinnen und die von ihnen eingerichteten Systeme einem strengen Anerkennungsverfahren und sie und ihre Systeme regelmässigen Kontrollen unterziehen. So werden die Anforderungen an die Sicherheit und den Schutz der Daten überprüft und ständig an die neusten Entwicklungen angepasst werden. Die gemeinsame Nutzung der Fähigkeiten von Staat und Privatwirtschaft bietet die optimalen Voraussetzungen für die Einführung und den Einsatz der E-ID.»*

6. Der Vorlage, über welche am 7. März 2021 abgestimmt wird, liegt das vom Bundesrat formulierte Konzept zu Grunde: Dem Bund würde im Wesentlichen nur die staatliche Identifizierung der Inhaberinnen und Inhaber einer E-ID und die Lieferung von Personenidentifizierungsdaten an die IdP obliegen (vgl. Art. 1 Abs. 1 lit. c sowie Art. 23 ff. EID-Gesetz); ausserdem würde die Eidgenössische E-ID-Kommission (EIDCOM) geschaffen, welche für die Anerkennung und Aufsicht der IdP zuständig ist (vgl. Art. 1 Abs. 1 lit. b sowie Art. 13 ff. EID-Gesetz).
7. Die E-ID würde also nicht vom Staat herausgegeben und betrieben, sondern von den im E-ID-Gesetz vorgesehenen IdP. Der Bundesrat und die Mehrheit des Parlaments liessen sich dabei von der Überlegung leiten, dass der Staat nicht in der Lage wäre, die E-ID auszustellen und zu betreiben, dass der Staat damit angesichts der Dynamik und des technischen Wandels überfordert wäre. Der Bundesrat und die Mehrheit des Parlaments sahen

bei dieser Variante vor allen Dingen ein Kostenrisiko für den Staat und das Risiko, dass die Realisierung der E-ID so scheitern würde. Die Ausstellung und der Betrieb der E-ID sollen der Privatwirtschaft überlassen werden, welche näher an den Nutzerinnen und Nutzern sei und über die erforderlichen Technologien verfügt bzw. in der Lage ist, diese zu entwickeln und umzusetzen. Die Angst vor einer staatlichen Lösung speiste sich namentlich aus den Erfahrungen mit der SuisseID. Die SuisseID war die erste Version des standardisierten elektronischen Identitätsnachweises der Schweiz, mit dem eine rechtsgültige elektronische Signatur möglich ist. Sie wurde 2010 lanciert, vorangetrieben vom Staatssekretariat für Wirtschaft und vertrieben von vier Anbietern. Der Bund investierte über 20 Millionen CHF. Dennoch konnte sich die SuisseID nicht breit durchsetzen (<https://de.wikipedia.org/wiki/SuisseID>). Die Massgeblichkeit dieser Überlegungen für das vom Parlament verabschiedete Gesetz zeigt sich deutlich aus der Botschaft des Bundesrats und ebenso aus der parlamentarischen Debatte (vgl. etwa die Voten von NR Andrea Gmür-Schönenberger [für die Kommission] [AB 2019 N 480] sowie SR Beat Vonlanthen [für die Kommission] [AB 2019 N 507] sowie die Voten von Bundesrätin Keller-Sutter, insb. auch zu den Risiken einer staatlichen Herausgabe. Bundesrätin Keller-Sutter führte u.a. aus [AB 2019 S 274; weitere Voten von Bundesrätin Keller-Sutter in diese Richtung: AB 2019 N 488, AB 2019 N 489, AB 2019 S 274, AB 2019 S 275; ebenso u.a. die Voten SR Beat Vonlanthen für die Kommission, AB 2019 S 276, und von NR Reimann, AB 2019 N 486 und AB 2019 N 1412):

*«Zudem führen Eigenentwicklungen durch den Staat in der Regel zu hohen ungedeckten Informatikkosten. Es ist einfach nicht die Kernkompetenz des Staates, eine solche E-ID zu entwickeln. Wenn sie scheitert, dann liegt das Risiko voll beim Staat. Deshalb sieht das E-ID-Gesetz eine Aufgabenteilung zwischen Staat und Privaten vor. Dadurch haben wir die vertrauensbildende Kraft staatlicher Anerkennung und Aufsicht, die mit dem technologischen Know-how und der Flexibilität von privatwirtschaftlichen Akteurinnen und Akteuren verbunden werden soll.»*

8. Zur Frage, wer konkret als IdP in Erscheinung treten würde, wenn das Gesetz in Kraft wäre, steht bislang einzig fest, dass sich das Konsortium Swiss Sign Group als IdP für die Ausstellung der E-ID anerkennen lassen will (**Beilage 6**, <https://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/affront-vor-der-abstimmung-in-drei-kantonen-kann-man-sich-schon-heute-nur-uber-die-swissid-einloggen-ld.2087595>). Das Konsortium Swiss Sign Group ist gemäss Eigenbeschreibung ein Joint Venture aus staatsnahen Betrieben, Finanzunternehmen, Versicherungsgesellschaften und Krankenkassen (SBB, Schweizerische Post, Swisscom, Banque Cantonale de Genève, Credit Suisse, Entris Banking, Luzerner Kantonalbank, Raiffeisen, Six Group, UBS, Zürcher Kantonalbank, Axa, Baloise, CSS, Helvetia, Mobiliar, SWICA, Swiss

Life, Vaudoise und Zürich) (<https://www.swissign-group.com>). Die Annahme, Konsortium Swiss Sign Group würde sich als IdP anerkennen lassen, und zwar absehbar als einziger IdP oder zumindest mit marktbeherrschender Stellung, dominierte die parlamentarische Debatte.

9. Die dargelegte Rollenteilung zwischen Staat und privaten Anbieterinnen, mit der die Herausgabe und der Betrieb der E-ID den IdP überlassen werden soll, wobei absehbar der einzige oder zumindest der komplett dominierende IdP das Konsortium Swiss Sign Group sein würde, ist der Hauptkritikpunkt der Gegner der Vorlage im laufenden Referendum.
10. Dieser Punkt spielt offenkundig auch eine zentrale Rolle bei der Skepsis, mit der sehr viele Stimmberechtigte dem vorgeschlagenen Konzept begegnen: Während der Behandlung der Vorlage in den Eidgenössischen Räten hatten drei grossen Schweizer Konsumentenschutz-Organisationen, die Digitale Gesellschaft, der Verein PublicBeta und die Demokratie-Plattform WeCollect bei Demoscope eine repräsentative Umfrage in Auftrag gegeben. Diese Umfrage ergab, dass eine klare Mehrheit von 87% der Befragten befürwortet, dass der Staat ihr die E-ID ausstellt und nur gerade 2% dafür sind, die geplante E-ID von privaten Unternehmen ausgestellt zu erhalten (<https://www.digitale-gesellschaft.ch/2019/05/27/ueberwaeltigende-mehrheit-will-digitalen-pass-vom-staat-repraesentative-umfrage-zur-e-id/>; [https://www.digitale-gesellschaft.ch/uploads/2019/05/DemoSCOPE\\_BGEID.pdf](https://www.digitale-gesellschaft.ch/uploads/2019/05/DemoSCOPE_BGEID.pdf)).
11. Wie insbesondere den Worten von Bundesrätin Keller-Sutter in aller Deutlichkeit zu entnehmen ist, soll mit den vorstehend zitierten Äusserungen an der Medienkonferenz diesen Bedenken und diesem zentralen Kritikpunkt am E-ID-Gesetz entgegengetreten werden: Der von ihr angesprochenen «*Diskussion Privat/Staat*» und dem Konsortium Swiss Sign Group, welches «*damals im Parlament [...] im Vordergrund*» gestanden habe, wird entgegengesetzt, dass «*sich [jetzt] der Kanton Schaffhausen [...] anerkennen lassen [will]*». Damit soll die Relevanz des Konzepts (Herausgabe und Betrieb der E-ID durch IdP; lediglich Identifizierung der Inhaberinnen und Inhaber einer E-ID und Lieferung von Personenidentifizierungsdaten durch den Staat) relativiert und der zentrale Kritikpunkt stark entschärft werden: «*[D]iese Privat-/Staat-Diskussion ist etwas gar starr.*»; «*Das hat sich also etwas überholt die Diskussion.*». Ständerat Germann sagte: «*Ein wesentlicher Kritikpunkt an der Vorlage stellt dar, dass Private eine E-ID für staatliche Dienste anbieten können. Das ist aber nur die halbe Wahrheit wie das Beispiel Schaffhausen eben gerade zeigt.*». Diese Ausführungen von Bundesrätin Keller-Sutter und Ständerat Germann unterstreichen letztlich, dass die vorstehend erläuterte Rollenteilung zwischen Staat und privaten Anbieterinnen ein Hauptkritikpunkt der Gegner der Vorlage ist und bei der Skepsis, mit der sehr viele Stimmberechtigte dem vorgeschlagenen Konzept begegnen, eine zentrale Rolle spielt.

12. Die Behauptung, der Kanton Schaffhausen wolle sich als IdP anerkennen lassen, wurde in der Folge von Bundesrätin Keller-Sutter gegenüber den Medien immer und immer wieder vorgebracht und fand verbreitet Eingang in die Medienberichterstattung, einschliesslich vieler Grundlagenbeiträge, in denen die Vorlage beleuchtet wurde:

Am 14. Januar 2021 stand in der Aargauer Zeitung (**Beilage 7**, <https://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/sicher-einfach-und-praktisch-karin-keller-sutter-weibelt-fur-die-e-id-Id.2085634>):

*«Die technische Umsetzung liege dagegen bei den zugelassenen Anbietern, dies könnten neben Unternehmen auch Kantone und Gemeinden sein. «Dieses Modell ist flexibel und offen für neue Entwicklungen», so Keller-Sutter.»*

Am 14. Januar 2021 stand in der Nau.ch (**Beilage 8**, <https://www.nau.ch/news/schweiz/bundesrat-wirbt-fur-ja-zu-e-id-gesetz-am-7-marz-65852233>):

*«Der Bund übernehme bei der E-ID die Verantwortung, er führe die Register mit den Daten, die für die Identifizierung notwendig seien. Die technische Umsetzung überlässt der Bund aber Dritten – Unternehmen, Kantonen oder Gemeinden.»*

In einem Interview mit der NZZ vom 16. Januar 2021 beantwortete Karin Keller-Sutter folgende Frage (**Beilage 9**, <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/reden---interviews/interviews/2021/2021-01-16.html>):

***«Neben privaten Anbietern will auch der Kanton Schaffhausen als Identity-Provider auftreten und seine kantonale Lösung für die ganze Schweiz herausgeben. Sorgt dies für Entspannung in der politischen Diskussion?»***

*Ich bin froh, dass der Kanton Schaffhausen diesen Schritt machen will. Nicht in erster Linie, weil es eine Lösung aus staatlicher Hand ist, sondern weil es eine Wahlmöglichkeit gibt. In der parlamentarischen Debatte wurde jeweils gesagt, dass das Konsortium SwissSign wohl der einzige Anbieter bleiben werde. Inzwischen gibt es mehrere Interessenten. Ich hoffe auf einen echten Wettbewerb und auf Konkurrenz. Und Schaffhausen zeigt, dass auch Kantone und Gemeinden in Sachen E-Government innovativ sein können.»*

Am 16. Januar 2021 stand in einem Artikel vom Tages-Anzeiger (**Beilage 10**, <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/reden---interviews/interviews/2021/2021-01-16.html>):

*«Die Aufgabenteilung sieht so aus: Die E-ID werden von privaten Anbietern ausgestellt, das können Firmen, aber auch kantonale oder kommunale Behörden sein.»*

In der NZZ vom 18. Januar 2021 wurde in einem Überblick über das E-ID Gesetz folgendes geschrieben (**Beilage 11**, <https://www.nzz.ch/schweiz/das-e-id-gesetz-auf-einen-blick-ld.1594101?reduced=true>):

*«Interessierte können die E-ID bei einem staatlich zertifizierten Anbieter bestellen. Laut Gesetz können dies private Unternehmen, Kantone und Gemeinden sein.»*

Im Blick stand in einem Interview mit Karin Keller-Sutter am 19. Januar 2021 (**Beilage 12**, <https://www.blick.ch/politik/bundesraetin-karin-keller-sutter-im-grossen-interview-zur-e-id-das-was-die-gegner-wollen-ist-gescheitert-id16356617.html>):

*«Der Kanton Schaffhausen will seine Lösung anerkennen lassen.»*

Auch am 23. Januar 2021 wurde ein Interview mit dem Tages-Anzeiger veröffentlicht, indem Keller-Sutter wiederum bestätigte (**Beilage 13**, <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/reden---interviews/interviews/2021/2021-01-23.html>):

*«[...] Der Vergleich mit dem Pass und der ID ist aber auf einer anderen Ebene interessant.*

### ***Inwiefern?***

*Auch beim Pass ist es nicht der Staat, der ihn herstellt. Die Produktion erledigt eine private Firma. Der biometrische Chip im Pass kommt beispielsweise aus den Niederlanden. Die ID wird sogar von Privaten bedruckt. Das ist bei der E-ID nicht anders: Der Staat verantwortet die Register und bestätigt die Identität einer Person, technisch umgesetzt wird die E-ID dann aber von Unternehmen, Kantonen oder Gemeinden, die wiederum vom Staat anerkannt und beaufsichtigt werden.*

*[...]*

***Wie wollen Sie sicherstellen, dass es einen Wettbewerb von ID-Providern gibt?***

*Wettbewerb ist auf jeden Fall erwünscht. Und ich glaube, diese Frage hat sich inzwischen bereits erledigt. Neben dem Swiss-Sign-Konsortium haben verschiedene andere Akteure angekündigt, dass sie eine E-ID anbieten wollen: etwa der Kanton Schaffhausen oder die Cloud Trust AG. Und wir gehen von weiteren Interessenten aus. Das heisst: Es gibt einen Wettbewerb, und die Bürgerinnen und Bürger haben den Vorteil, dass sie entscheiden können, welche E-ID ihnen am besten passt.»*

Am 9. Februar 2021 bestätigte André Gollietz in einem Interview mit swissinfo.ch nochmals (**Beilage 14**, <https://www.swissinfo.ch/ger/e-id-abstimmung-7--maerz/46319164>):

***«Wie wickelt man das nun technisch ab, wenn man sich online bei einem Dienstleister oder Anbieter anmeldet?»***

*Das geht über Identitätsdienstleister, die Private sein können, oder auch öffentliche Anbieter wie Gemeinden, Städte oder Kantone.»*

Dass der Kanton Schaffhausen als IdP auftreten wolle und dass es Wettbewerb geben werde, wurde auch in Grundlagenbeiträgen erwähnt, welche verschiedene Medien zur Vorlage publiziert haben. So führen beispielsweise die zu CH Media gehörenden Medien (Luzerner Zeitung, St. Galler Tagblatt, Aargauer Zeitung, BZ Basel und weitere) in dem am 10. Februar 2021 publizierten Beitrag «Der Streit um die Rolle des Staates: Neun Fragen und Antworten zur elektronischen Identität (E-ID)» aus (als Antwort auf die Frage «**Wer bietet eine E-ID an?**») (**Beilage 15**, <https://www.luzernerzeitung.ch/schweiz/abstimmung-der-streit-um-die-rolle-des-staates-neun-fragen-und-antworten-zur-elektronischen-identitaet-e-id-ld.2099166>):

*«Das neue Gesetz besagt, dass private Unternehmen, Kantone oder Gemeinden eine E-ID anbieten können. Die Eidgenössische E-ID-Kommission (Eidcom) anerkennt und kontrolliert sie. Bis jetzt ist klar, dass sich die Swiss Sign Group, der Kanton Schaffhausen und die Cloud Trust AG als Anbieter bewerben wollen. Drei weitere Anbieter haben ihr Interesse bekundet. Die Swiss Sign Group, ein Konsortium aus staatsnahen Betrieben, Banken und Versicherungen, wird eine monopolartige Stellung*

*haben. Sie hat mit ihrer SwissID heute 1,75 Millionen Nutzer und neun Kantone als Kunden.»*

Im Blick stand am 14. Februar 2021 folgendes (**Beilage 16**, <https://www.blick.ch/politik/schritt-zur-digitalisierung-karin-keller-sutter-startet-abstimmungskampf-zur-e-id-id16292224.html>):

*«Zwar werden sich private Unternehmen, Kantone oder Gemeinden um die technische Umsetzung und den Betrieb der E-ID kümmern, der Bund soll aber die Hoheit über Sicherheit und Kontrolle der Identität der einzelnen Personen behalten.*

*[...]*

*Aber auch der Kanton Schaffhausen zeigt sich interessiert. Sie würden bei einem Ja zur E-ID dann von einer neu geschaffenen Kommission, der Eidcom, überwacht werden – um so den Datenschutz der Nutzer sicherzustellen.»*

Am 16. Februar 2021 gab Marcel Dobler ein Interview, worin er auf [moneycab](https://www.moneycab.com/interviews/marcel-dobler-vizepraesident-digitalswitzerland-im-interview/) folgendes sagte (**Beilage 17**, <https://www.moneycab.com/interviews/marcel-dobler-vizepraesident-digitalswitzerland-im-interview/>):

*«Weiter werden auch staatliche Institutionen wie der Kanton Schaffhausen als E-ID-Anbieter am Markt auftreten. Damit hat man bei der Wahl des «E-ID-Anbieters meines Vertrauens» mindestens auch eine staatliche Option.*

*[...]*

***Kantone wie Schaffhausen oder Zug, welche schon eine eigene Lösung haben, werden diese kaum anderen BürgerInnen zu Verfügung stellen können oder wollen. Wie realistisch ist in dieser Konstellation der von den Befürwortern gewünschte Wettbewerb, da ja alle relevanten möglichen Anbieter schon unter demselben Dach vereint sind?***

*Die Aussage mit dem Kanton Schaffhausen stimmt so nicht. Der Kanton Schaffhausen hat sich bereits dahingehend geäußert, dass er sich als E-ID-Anbieter zertifizieren lassen will, was dazu führt, dass die E-ID+ des Kantons Schaffhausen allen Einwohnern der Schweiz offenstehen würde.»*

13. Überdies sagte Bundesrätin Keller-Sutter in einem Interview vom 19. Februar 2021, welches auf der Website des EJPD veröffentlicht wurde

(**Beilage 18**, <https://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/reden---interviews/interviews/2021/2021-02-192.html>):

**«Welche Unternehmen kommen für die Herausgabe der E-ID in Frage?»**

*Wir wissen vom Kanton Schaffhausen und bereits von fünf Unternehmen, dass sie sich als Anbieterinnen anerkennen lassen wollen. Es wird also einen Wettbewerb geben. Die besten technologischen Lösungen werden sich durchsetzen. Das begrüsse ich. Wettbewerb verspricht moderne und zukunftsweisende Lösungen für die Kunden und die Unternehmen.»*

14. Auch von Seiten der Befürworter wurde der Hinweis platziert, dass sich der Kanton Schaffhausen als IdP anerkennen lassen wolle: In einem Gastbeitrag von Martin Candinas, welcher auch im Bündner Tagblatt erschienen ist, sagte er (**Beilage 19**, <https://e-id.info/de/ein-ja-zu-einer-modernen-und-wettbewerbsfaehigen-schweiz/>):

*«Der Bund ist jeweils für die amtliche Bestätigung einer Identität zuständig. Nur er kann die Identität einer Person garantieren. Das technische System soll von privaten Organisationen, Kantonen oder Gemeinden entwickelt und betrieben werden. Das Gesetz ermöglicht die Wahl zwischen verschiedenen Lösungen, statt eines Monopols.»*

15. Bis unmittelbar vor der erwähnten Medienkonferenz war nicht öffentlich bekannt, dass sich der Kanton Schaffhausen als IdP anerkennen lassen wolle. Der Kanton Schaffhausen hatte sich nicht dem entsprechend in der Öffentlichkeit verlauten lassen.
16. Die Möglichkeit, dass Kantone oder Gemeinden als IdP auftreten könnten, spielte in der parlamentarischen Debatte und im Abstimmungskampf vor der Medienkonferenz keine nennenswerte Rolle.
17. Im E-ID-Gesetz findet die Möglichkeit, dass Kantone oder Gemeinden als IdP auftreten, nur insoweit Erwähnung, als für Verwaltungseinheiten des Bundes, der Kantone und Gemeinden von der Voraussetzung eines Handelsregistereintrags, um als IdP anerkannt zu werden, eine Ausnahme gemacht wird: Gemäss Art. 13 Abs. 2 lit. a E-ID-Gesetz muss ein IdP im Handelsregister eingetragen sein; bei Verwaltungseinheiten des Bundes, der Kantone und Gemeinden ist ein Eintrag im Handelsregister hingegen nicht notwendig.

18. In der parlamentarischen Debatte finden sich nur spärliche Äusserungen zur Möglichkeit von Kantonen und Gemeinden, als IdP aufzutreten. Die zitierte Fassung von Art. 13 Abs. 2 lit. a E-ID-Gesetz wurde verabschiedet, ohne dass dies im Parlament debattiert worden wäre (vgl. etwa AB 2019 N 499). Ein Votum zum Thema von Ständerat Beat Vonlanthen (für die Kommission) befasst sich im Rahmen von Art. 16 E-ID-Gesetz (Datenweitergabe und Datennutzung) mit dem Beispiel, dass ein Kanton, eine E-ID anbieten möchte, und setzt damit die Variante, dass ein Kanton als IdP auftritt, voraus (AB 2019 S 675). Weiter fanden kantonale und kommunale Stellen in der Debatte Erwähnung im Zusammenhang mit der Frage, ob es möglich sein soll, ob die Passbüros und Gemeindekanzleien in den Prozess der Ausstellung der E-ID einbezogen werden sollen. Mehrere Votantinnen und Votanten äusserten sich dazu ablehnend, insb. aufgrund des damit verbundenen Aufwands für die betroffenen kantonalen und kommunalen Stellen. Bundesrätin Keller-Sutter wies in diesem Zusammenhang mehrfach darauf hin, dass die Kantone diesen Zusatzaufwand nicht wünschen (AB 2019 N 490, AB 2019 N 496). Sie sprach das Thema auch im Zusammenhang mit der Frage der Aufgabenteilung zwischen Staat und Privatwirtschaft an und betonte dabei noch einmal: *«Wenn die E-ID und also eben auch dieses Login voll beim Staat wären, hätte dies gewisse Nachteile. [...] In anderen Ländern haben die Erfahrungen gezeigt, dass rein staatliche Lösungen nicht optimal und nur wenig erfolgreich sind, weil sie von der Wirtschaft einfach nicht genutzt werden.»* In Bezug auf das Angebot des Kantons Schaffhausen ging Bundesrätin Keller-Sutter in dieser Debatte davon aus, dass dies eine Anwendung für den Kanton ist, mit der keine Geschäfte mit verschiedenen Anbietern im Internet erledigt werden könnten (AB 2019 S 274). Als Argument für oder wider das in der Vorlage enthaltene Konzept wird die Möglichkeit, dass Kantone oder Gemeinden als IdP im Sinne des Gesetzes auftreten, davon abgesehen nicht ins Feld geführt. Wie vorstehend dargelegt überwiegte im parlamentarischen Prozess jedenfalls insgesamt die Befürchtung, eine staatliche Herausgabe der E-ID wäre mit einem zu hohen Kostenrisiko verbunden und mit dem Risiko, dass die Realisierung der E-ID bei einer staatlichen Lösung scheitern würde. Diese Befürchtungen können gleichermaßen gegenüber Kantonen und Gemeinden als Herausgeber ins Feld geführt werden. Wer diese Befürchtungen hegt, wird damit der Möglichkeit, dass ein Kanton oder eine Gemeinde als IdP auftreten könnte, kaum eine nennenswerte Bedeutung zumessen.
19. In den Erläuterungen des Bundesrats zur Volksabstimmung vom 7. März 2021 findet sich zum E-ID-Gesetz die Darlegung: *«Die technische Umsetzung der E-ID überlässt der Bund den Anbieterinnen. Das können Unternehmen, Kantone und Gemeinden sein.»* Die Kampagnenleitung des E-ID-Referendums hatte sich darum bemüht, den finalen Text der Abstimmungserläuterungen zum E-ID-Gesetz vor dessen Publikation zur Einsicht zu erhalten. Dies wurde ihr verweigert. Die Erläuterungen wurden

vom Bund zeitgleich mit der Medienkonferenz am 14. Januar 2021 auf admin.ch aufgeschaltet.

20. Am 18. Februar 2021 publizierte die Schaffhauser AZ einen Artikel «Grosse Töne» aus der Provinz sowie einen Kommentar dazu (s. **Beilagen 4 und 5**), dass der Kanton Schaffhausen künftig die E-ID anbieten wolle. Dieser Artikel offenbart, dass die an der Pressekonferenz vom 14. Januar von Ständerat Germann und Bundesrätin Keller-Sutter gemachten Äusserungen die Sachlage nicht zutreffend erfasst haben. Ständerat Germann hatte an der Medienkonferenz erklärt: *«Es sei allgemein bekannt und bestätigt, dass der Kanton Schaffhausen [...] als Anbieterin auftreten möchte.»* Der Artikel der Schaffhauser AZ legt nun aber dar, dass dies keineswegs eine klare Sache sei, vielmehr seien es überraschende Neuigkeiten, die kurz vor der Pressekonferenz erstmals von Titus Fleck gegenüber den Journalisten publik gemacht worden seien. Für alle E-ID Befürworter sei diese Ankündigung ein willkommenes Geschenk und sei denn auch umgehend von Ständerat Germann und Bundesrätin Keller-Sutter an der Pressekonferenz als ausschlaggebendes Gegenargument eingesetzt worden. So sagte Ständerat Germann an der Medienkonferenz (Zitate gemäss Artikel der Schaffhauser AZ): *«Ein wesentlicher Kritikpunkt an der Vorlage stellt dar, dass Private eine E-ID für staatliche Dienste anbieten können. Das ist aber nur die halbe Wahrheit wie das Beispiel Schaffhausen eben gerade zeigt.»* Bundesrätin Keller-Sutter erklärte: *«Das Beispiel des Kantons Schaffhausen zeigt ja gerade, dass neben der Wirtschaft auch Gemeinwesen interessiert sind, als Anbieter aufzutreten.»* Der Artikel der Schaffhauser AZ wies auf einen Kommentar in der NZZ im Anschluss an die Medienkonferenz hin, wonach das Auftreten des Kantons Schaffhausen als künftiger IdP ein *«Paukenschlag»* sei; *«die Situation [habe sich] schon fast spektakulär geändert»*. Die NZZ habe im erwähnten Kommentar bilanziert: *«Der Weg scheint also geebnet für einen gesunden Konkurrenzkampf der Systeme.»* Mit der Schaffhauser Lösung komme, so die NZZ in ihrem Kommentar, *«aller Voraussicht nach eine Lösung auf den Markt, die den Anforderungen der Gegner des E-ID-Gesetzes zu genügen vermag»*. Wer seine Daten nicht in privater Hand sehen wolle, werde eine staatliche Alternative haben. Ob der Kanton Schaffhausen aber tatsächlich als E-ID Anbieterin auf den Markt treten würde, ist aber gemäss dem Artikel der Schaffhauser AZ alles andere als klar. Der für die KSD zuständige Regierungsrat Walter Vogelsanger sagte gegenüber der Schaffhauser AZ, der Regierungsrat habe noch keinen Beschluss gefasst, ob sich Schaffhausen um eine Anerkennung bewerben soll. Dass Schaffhausen ins Rennen steige, sei bisher lediglich *«eine Option»*, für die laut Regierungsrat Vogelsanger noch ein Beschluss des Regierungsrates notwendig wäre. Titus Fleck gab gegenüber der Schaffhauser AZ an: *«Wir gehen davon aus, dass unsere Lösung die technischen Anforderungen erfüllt, es gibt aber keine Gewissheit, weil wir die Verordnung zum E-ID-Gesetz noch nicht kennen.»* Ihm und Regierungsrat Vogelsanger schwebte vor, dass der Kanton Schaffhausen die digitale Identität nicht allein, sondern im Konkordat mit anderen Kantonen anbieten würde. Noch ist

aber kein Kanton als Partner gewonnen. Ausserdem gab Regierungsrat Vogelsanger an, dass Team von Bundesrätin Keller-Sutter habe den Kanton Schaffhausen angefragt, ob man die mögliche Bewerbung Schaffhausens als E-ID-Anbieter an der Pressekonferenz erwähnen dürfe. Im begleitenden Kommentar zum Artikel setzte die Schaffhauser AZ grosse Fragezeichen, ob der Kanton Schaffhausen dereinst wirklich E-ID-Anbieterin würde.

21. In einem online am 18. Februar 2021 und in Printform am 19. Februar 2021 publizierten Artikel befasste sich auch die NZZ mit den an der erwähnten Medienkonferenz getätigten Aussagen, der Kanton Schaffhausen wolle sich als IdP anerkennen lassen (**Beilage 20**, <https://www.nzz.ch/schweiz/gegner-des-e-id-gesetzes-legen-abstimmungsbeschwerde-ein-weil-die-rolle-von-schaffhausen-unklar-ist-ld.1602475?reduced=true>). Die NZZ bemerkte, dass der Bund immer wieder behauptete, dass der Kanton Schaffhausen als staatlicher Anbieter einer E-ID auftreten würde. Die kurze Bemerkung, die Titus Fleck im Vorfeld der Pressekonferenz vom 14. Januar vor den Medien gemacht hätte, hätte Neuigkeitswert gehabt, denn die Absicht des Kantons Schaffhausen eine schweizweite E-ID herauszugeben sei bis anhin noch nie so konkret zu hören gewesen. Ständerat Hannes Germann hätte an der Pressekonferenz bestätigt, dass es eine allgemein bekannte Tatsache sei, dass der Kanton Schaffhausen als Anbieterin auftreten wolle. Dieser Umstand sei aber gemäss der NZZ zu dieser Zeit ausser den an der Pressekonferenz teilnehmenden Journalisten, kaum jemandem bekannt gewesen. Indem Karin Keller-Sutter die in der Pressekonferenz vom 14. Januar gemachten Aussagen seither immer wieder öffentlich verbreitete, hätte sie den Kritikern den Wind aus den Segeln genommen. Regierungsrat Walter Vogelsanger bestätigte in jenem Artikel der NZZ, dass noch gar keine Diskussionen über den konkreten Eintritt in den Markt stattgefunden hätten und man den Urnengang am 7. März abwarten würde: «Dann werden wir die Bedingungen für die Akkreditierung als Identitäts-Provider erhalten. Erst gestützt auf die Informationen werden wir entscheiden, ob wir unsere Lösung schweizweit anbieten.»
22. Ein Artikel der Schaffhauser Nachrichten vom 21. Februar 2021 bestätigte die in der Schaffhauser AZ und in der NZZ dargelegte Sachlage zu den Schaffhauser Plänen, sich als IdP anerkennen zu lassen. Ausserdem ging aus dem Artikel hervor, dass die in dieser Beschwerde erwähnte Bestätigung des Departement des Innern des Kantons Schaffhausen 6. Januar 2021 ans BJ die Antwort auf eine informelle Umfrage des BJ im Dezember 2020 war (**Beilage 23**).
23. Weitere Medien, u.a. watson.ch, machten am 19. Februar 2021 und danach publik, dass Zweifel an der Korrektheit der gemachten Aussagen bestünden, dass sich Schaffhausen als IdP anmelden werde. watson.ch bildete in seinem Beitrag vom 19. Februar 2021 eine Bestätigung ab,

welche das Departement des Innern des Kantons Schaffhausen am 6. Januar 2021 gegenüber Urs Paul Holenstein, Leiter Fachbereich Rechtsinformatik, Bundesamt für Justiz BJ, abgegeben hatte. Darin bestätigte der Departementssekretär namens und im Auftrag des Departementvorstehers, Regierungsrat Vogelsanger, die Absicht, dass der Kanton Schaffhausen, seine eID+ Lösung bei Inkrafttreten des eidgenössischen E-ID-Gesetzes als Identity-Provider (IdP) anerkennen zu lassen (**Beilage 21, Beilage 22**).

24. Diese Bestätigung reichte das Departement des Innern des Kantons Schaffhausen nicht anlasslos und von sich aus ans BJ ein, sondern als Antwort auf die im Beitrag der Schaffhauser Nachrichten erwähnte informelle Umfrage des BJ im Dezember 2020. Von den Experten, welche die Hintergrundgespräche zur Medienkonferenz vom 14. Januar 2021 bestritten, ist der eine, Titus Fleck, als Projektleiter in die in der Bestätigung erwähnte eID+ Lösung des Kantons Schaffhausen involviert. Der andere, Urs Paul Holenstein, ist Adressat der Bestätigung.
25. Am 8. Januar 2021, also 2 Tage nachdem das Departement des Kanton Schaffhausen die erwähnte Bestätigung abgeschickt hatte, verschickte das EJPD die Einladung zur Medienkonferenz vom 14. Januar 2021. Die an der Medienkonferenz auftretenden Personen sind darin aufgeführt, einschliesslich der Experten für die Hintergrundgespräche.
26. Nebst Bundesrätin Keller-Sutter als Vorsteherin des EJPD nahmen an der Medienkonferenz u.a. der Schaffhauser Ständerat Germann, Titus Fleck, der als Projektleiter für die Schaffhauser eID+ Lösung verantwortlich ist, und Urs Paul Holenstein, Leiter Fachbereich Rechtsinformatik, Bundesamt für Justiz BJ, an der Medienkonferenz bzw. in Hintergrundgesprächen dazu teil.
27. In der Einladung weist das EJPD darauf hin, dass das BJ gleichentags vor der Medienkonferenz für akkreditierte Medienschaffende ein Hintergrundgespräch zur Vorlage organisiert:

*«Im Rahmen eines technischen Workshops stehen Experten von Bund und Kanton Schaffhausen zur Verfügung. Geplant sind kurze Inputreferate und eine anschliessende Fragerunde. Die Experten beantworten dabei Fragen zu juristischen und technischen Aspekten des neuen E-ID-Gesetzes sowie zu Einsatzmöglichkeiten der E-ID. Am Hintergrundgespräch nehmen teil:*

*· Urs Paul Holenstein, Leiter Fachbereich  
Rechtsinformatik, Bundesamt für Justiz BJ  
[...]*

*· Titus Fleck, Leiter Application & eGovernment Services bei KSD, Informatikunternehmen von Kanton und Stadt Schaffhausen*

*Die Veranstaltung dient der Hintergrundinformation. Zitate sind nur nach Rücksprache mit dem Infodienst BJ möglich.»*

28. All das zeigt, dass die Aussagen von Bundesrätin Keller-Sutter, Ständerat Germann und Titus Fleck Bestandteil einer bewusst aufgebauten Kommunikationsstrategie des EJPD sind:
- Vor der Medienkonferenz fragte das EJPD den Kanton Schaffhausen konkret an, ob man die mögliche Bewerbung Schaffhausens als E-ID-Anbieter an der Pressekonferenz erwähnen dürfe.
  - Das Departement des Innern des Kantons Schaffhausen beantwortete diese Anfrage am 6. Januar 2021 mit einer schriftlichen Bestätigung, dass der Kanton Schaffhausen beabsichtige, seine eID+ Lösung bei Inkrafttreten des E-ID-Gesetzes als IdP anerkennen zu lassen. Was dies konkret impliziert und worauf sich diese Absicht abstützt, ist nicht erwähnt.
  - Das EJPD bereitet in etwa zeitgleich die Medienkonferenz vor, an der nebst Bundesrätin Keller-Sutter u.a. der Schaffhauser Ständerat Germann als Präsident des SGV, Titus Fleck, der als Projektleiter für die Schaffhauser eID+ Lösung verantwortlich ist, und Urs Paul Hostenstein, der Adressat der vom Departement des Innern des Kantons Schaffhausen ausgestellten Bestätigung, auftreten, die beiden letzteren als Experten im Rahmen von Hintergrundgesprächen.
  - Vor der Medienkonferenz spielte die Möglichkeit, dass Kantone oder Gemeinden als IdP auftreten könnten, keine Rolle. Das E-ID-Gesetz lässt diese Möglichkeit zwar zu. Sie fand jedoch im Parlament kaum Erwähnung, und auch im Abstimmungskampf war sie praktisch kein Thema. An der Medienkonferenz wurde sie dann mehrfach erwähnt und ist seither fester Bestandteil der Kommunikation von Bundesrätin Keller-Sutter zur Vorlage. Sie wird auch in den Abstimmungserläuterungen des Bundesrats erwähnt. Diese Variante wurde vom EJPD mit der vorherigen Anfrage an den Kanton Schaffhausen und mit der koordinierten Erwähnung durch Bundesrätin Keller-Sutter, Ständerat Germann und Titus Fleck im Rahmen der Medienkonferenz bewusst aufgebaut.
  - Nicht nur Bundesrätin Keller-Sutter, sondern auch der Schaffhauser Ständerat Germann, welcher in seiner Eigenschaft als Präsident des SGV auftrat, erwähnte diese Bewerbung.

- Die Botschaft, dass der Kanton Schaffhausen als staatlicher Anbieter einer E-ID auftreten werde, wurde nicht nur an der Medienkonferenz selbst verbreitet. Um der Botschaft zu mehr Gewicht und medialer Aufmerksamkeit zu verhelfen, führte Titus Fleck, Projektleiter der Schaffhauser E-ID bei der KSD, dem Informatikunternehmen von Stadt und Kanton Schaffhausen, und Mitglied Arbeitsgruppe des Bundes, welche die technische und organisatorische Umsetzung des E-ID-Gesetzes vorbereitete, unmittelbar vor der Medienkonferenz Hintergrundgespräche mit Journalisten. In diesen streute er die Neuigkeit, dass sich der Kanton Schaffhausen als IdP anerkennen lassen wolle. Dabei erklärte er: *«Wenn das Gesetz angenommen wird, haben wir in Schaffhausen selbstverständlich die Absicht, unsere Lösung anerkennen zu lassen, sofern Kosten und Nutzen stimmen.»*
- Ungeachtet der persönlichen Motivation von Ständerat Germann und von Titus Fleck für ihre Aussagen ist aufgrund der vorherigen Anfrage von Seiten der Bundesrätin an den Kanton Schaffhausen, aufgrund der Tatsache, dass Ständerat Germann an der Medienkonferenz bzw. an den Hintergrundgesprächen dazu teilnahmen und aufgrund des Umstands, dass Ständerat Germann als auch Bundesrätin Keller-Sutter an der Medienkonferenz unter Bezugnahme auf die entsprechenden Aussagen der anderen erwähnten, dass sich der Kanton Schaffhausen als IdP bewerben wolle, klar, dass es in Bezug auf diese Aussagen eine Koordination zwischen Bundesrätin Keller-Sutter, Ständerat Germann und Titus Fleck gegeben hatte.
- Die Pläne des Kantons Schaffhausen werden auf Initiative des EJPD und an der Medienkonferenz vom EJPD zur Abstimmung über das E-ID-Gesetz publik gemacht. Angesichts dieses Ablaufs ist davon auszugehen, dass die Behörden des Kantons Schaffhausen nicht geplant hatten, sich von sich aus vor dem Abstimmungstermin zu ihren Plänen zu äussern, sich als IdP anerkennen zu lassen.
- Seit der Medienkonferenz hat Bundesrätin Keller-Sutter die Botschaft, dass sich der Kanton Schaffhausen als IdP anerkennen lassen wolle, gegenüber den Medien beständig wiederholt.
- Die Statements von Bundesrätin Keller-Sutter, Ständerat Germann und Titus Fleck beschränkten sich darauf, zu erwähnen, der Kanton Schaffhausen wolle sich als IdP anerkennen lassen und es werde Wettbewerb herrschen. Damit wurde bei den Medien und bei den Stimmberechtigten die Annahme geschaffen, es gebe einen Beschluss des Kantons Schaffhausen, sich nach Annahme des Gesetzes als IdP anerkennen zu lassen, dass es einen Wettbewerb zwischen mehreren IdP geben wird, weil nebst dem Konsortium

Swiss Sign Group ein Kanton als IdP auftreten werde, und dass es damit eine Wahlmöglichkeit zwischen privaten und staatlichen E-ID-Anbieterinnen geben werde.

- Nicht erwähnt wurde Bundesrätin Keller-Sutter, Ständerat Germann und Titus Fleck, dass
    - a. kein diesbezüglicher Beschluss des Regierungsrats vorlag;
    - b. dass sich lediglich das Departement des Innern und der zuständige Projektleiter dazu geäußert hatten;
    - c. dass der massgebliche Entscheid, sich nach Inkrafttreten des Gesetzes um die Anerkennung als IdP zu bemühen, wie nachstehend dargelegt von weiteren Faktoren abhängen wird;
    - d. dass es allenfalls (auch) eines parlamentarischen Beschlusses bedarf, damit der Kanton Schaffhausen sich als IdP anerkennen lassen kann;
    - e. dass Titus Fleck und der für die KSD zuständige Regierungsrat Walter Vogelsanger, dessen Departement am 6. Januar 2021 gegenüber dem EJPD die Absicht bestätigt hat, sich als IdP anerkennen zu lassen, vorschwebt, dass der Kanton Schaffhausen die digitale Identität nicht allein, sondern im Konkordat mit anderen Kantonen anbieten würde;
    - f. dass somit nicht nur formell kein entsprechender Regierungsratsbeschluss (und kein Parlamentsbeschluss) vorliegt, sondern effektiv völlig offen ist, wie sich der Regierungsrat tatsächlich entscheiden würde.
  - Es erweist sich somit, dass das EJPD gezielt darauf hingearbeitet hat, an der Medienkonferenz und in der anschliessenden Abstimmungsdebatte die Information verbreiten zu können, der Kanton Schaffhausen wolle sich als IdP anerkennen lassen und es werde Wettbewerb geben. Dabei hat es das EJPD unterlassen, dafür zu sorgen, dass wesentliche Tatsachen und Umstände im Zusammenhang mit einer allfälligen Anerkennung des Kantons Schaffhausen als IdP, welche an der Medienkonferenz nicht erwähnt wurden und welche die geweckten Erwartungen hinsichtlich des Auftritts eines Kantons als IdP und des dadurch gewährleisteten Wettbewerbs stark relativieren würden, der Öffentlichkeit und den Stimmberechtigten ebenso zur Kenntnis gebracht werden.
29. Die in Art. 34 Abs. 2 BV als Grundrecht verankerte Abstimmungsfreiheit gibt den Stimmberechtigten Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der

Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Es soll garantiert werden, dass jeder und jede Stimmberechtigte seinen Entscheid gestützt auf einen möglichst freien und umfassenden Prozess der Meinungsbildung treffen und entsprechend mit seiner Stimme zum Ausdruck bringen kann. Die Abstimmungsfreiheit gewährleistet die für den demokratischen Prozess und die Legitimität direktdemokratischer Entscheidungen erforderliche Offenheit der Auseinandersetzung. Das Ergebnis eines Urnengangs kann u.a. durch eine unzulässige behördliche Beeinflussung der Willensbildung der Stimmberechtigten im Vorfeld von Urnengängen verfälscht werden. Eine solche fällt namentlich in Bezug auf amtliche Abstimmungserläuterungen in Betracht sowie auf behördliche Aktivitäten im Zusammenhang mit einer Abstimmung wie Medienkonferenzen, Interviews mit Medien oder anderen Formen der Orientierung von Medienschaffenden und damit mittelbar der Stimmberechtigten. Behördliche Abstimmungserläuterungen oder Abstimmungsbotschaften, in denen eine Vorlage erklärt und zur Annahme oder Ablehnung empfohlen wird, sind unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit zulässig. Die Behörde ist dabei zwar nicht zur Neutralität verpflichtet – und darf eine Abstimmungsempfehlung abgeben –, wohl aber zur Sachlichkeit. Sie verletzt ihre Pflicht zu objektiver Information, wenn sie über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert. Dem Erfordernis der Objektivität genügen Abstimmungserläuterungen, wenn die Aussagen wohlabgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben und den Stimmberechtigten eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr und unsachlich bzw. lediglich ungenau und unvollständig sind. Die Behörde muss sich nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen, welche gegen eine Vorlage erhoben werden können, erwähnen. Im Sinne einer gewissen Vollständigkeit verbietet das Gebot der Sachlichkeit indessen, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid des Stimmbürgers und der Stimmbürgerin wichtige Elemente zu unterdrücken, für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten zu verschweigen oder Argumente von gegnerischen Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben. Der Bundesrat hat bei der Information der Stimmberechtigten über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit zu beachten. Diese vorstehend dargelegten Grundsätze sind verfassungsrechtlicher Natur. Sie sind vom Bundesrat bzw. Mitglieder des Bundesrats und von anderen Stellen des Bundes zu beachten, wenn sie die Stimmberechtigten über eine Abstimmungsvorlage orientieren (BGE 138 I 61, E 6 m.w.H.; 1C\_315/2018 des Bundesgerichts vom 10. April 2019, E 4.2).

30. Die Behörde hat bei ihrer Orientierung das Transparenzgebot zu beachten. Dem kommt insbesondere dann eine grosse Tragweite zu, wenn es um allfällige künftige Entwicklungen und Prognosen geht, welche sich aus der

zur Abstimmung stehenden Vorlage ergeben. Das Transparenzgebot erfordert, dass erhebliche Unsicherheiten bei der Einschätzung von Ausgangssituationen offengelegt werden (vgl. Urteil 1C\_315/2018 des Bundesgerichts vom 10. April 2019, E 4.2 m.w.H.; BGE 138 I 61 E 8.6).

31. Ständerat Germann äusserte sich in seiner Eigenschaft als Präsident des SGV an der Medienkonferenz. Als Repräsentant der Gemeinden hatte er die vorstehend dargelegten Grundsätze ebenfalls zu beachten.
32. Titus Fleck äusserte sich als vom EJPD beigezogener Experte an den Hintergrundgesprächen zur Vorlage. Er trat also im Rahmen der vom EJPD abgegebenen Informationen zur Vorlage auf. Damit hatte er die vorstehend dargelegten Grundsätze ebenfalls zu beachten.
33. Gegen diese Grundsätze haben der Bundesrat, Bundesrätin Keller-Sutter, Ständerat Germann und die weiteren Personen, welche in die vorstehende Orientierung durch Bundesrätin Keller-Sutter involviert gewesen sind, verstossen und haben damit die Abstimmungsfreiheit verletzt. Das vorstehend dargelegte Vorgehen und die vorstehend genannten Äusserungen insbesondere von Bundesrätin Keller-Sutter, Ständerat Germann und Titus Fleck stellen eine unzulässige behördliche Beeinflussung der Willensbildung der Stimmberechtigten im Vorfeld der Eidgenössische Volksabstimmung vom 7. März 2021 über das Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID-Gesetz) dar, welche das Ergebnis dieses Urnengangs verfälscht.
34. Wie vorstehend dargelegt liegt der Vorlage das Konzept zu Grunde, dass IdP die E-ID herausgeben und betreiben würden (wobei in der parlamentarischen Debatte und im beginnenden Abstimmungskampf vor der Medienkonferenz des EJPD davon ausgegangen wurde, dass nur private IdP bzw. ein einziger IdP auftreten werden) und dass der Bund im Wesentlichen nur die staatliche Identifizierung der Inhaberinnen und Inhaber einer E-ID und die Lieferung von Personenidentifizierungsdaten an die IdP obliegen würde. Dies ist wie dargelegt ein wesentlicher, sensibler Aspekt der Vorlage: Dies ist aus Sicht der Gegner der Vorlage ein Hauptkritikpunkt und spielt eine zentrale Rolle bei der Skepsis, mit der sehr viele Stimmberechtigte dem vorgeschlagenen Konzept begegnen. Die Einschätzung zur Wichtigkeit dieses Kritikpunkts teilen auch Bundesrätin Keller-Sutter und Ständerat Germann.
35. Wie dargelegt waren die parlamentarische Debatte und die Diskussion im anlaufenden Abstimmungskampf geprägt von der Annahme, dass private IdP die Herausgabe und den Betrieb der E-ID übernehmen würden bzw. dass aller Voraussicht nach der einzige IdP das Konsortium Swiss Sign Group wäre. Dies ist wie dargelegt ein wesentlicher, sensibler Aspekt der Vorlage: Dies ist aus Sicht der Gegner der Vorlage ein Hauptkritikpunkt und spielt eine zentrale Rolle bei der Skepsis, mit der sehr viele Stimmberechtigte dem vorgeschlagenen Konzept begegnen. Bundesrätin

Keller-Sutter hat sich auf diese Ausgangslage bezogen, als sie sich an der Medienkonferenz zur Diskussion Privat/Staat äusserte und zum Konsortium Swiss Sign Group, welches in der parlamentarischen Debatte im Vordergrund gestanden habe. Die Möglichkeit, dass Kantone oder Gemeinden als IdP auftreten würden, lässt das E-ID-Gesetz zwar zu. Sie spielte in der Debatte jedoch bis zur Medienkonferenz praktisch keine Rolle, weder im Parlament noch im aufkommenden Abstimmungskampf.

36. Für den Bundesrat und das Parlament war wie dargelegt die Logik ausschlaggebend, dass die Privatwirtschaft näher an den Nutzerinnen und Nutzern und an den erforderlichen digitalen Technologien sei und diese Funktion besser erfüllen könne. Bei einer Herausgabe der E-ID durch den Staat befürchtete man zu hohe Kosten und dass der Staat nicht in der Lage wäre, die E-ID zu realisieren.
37. Die Aussagen an der Medienkonferenz, dass der Kanton Schaffhausen sich als E-ID-Herausgeber anerkennen lassen wolle und dass es dadurch Wettbewerb geben werde, waren damit gänzlich neu, dies sowohl inhaltlich – es wurde erst unmittelbar vor der Medienkonferenz durch die erwähnten Hintergrundgespräche gestreut und an der Medienkonferenz selbst öffentlich gemacht – als auch von der Stossrichtung her – die Möglichkeit eines Kantons als IdP fand bis dahin kaum Erwähnung. Einem zentralen Kritikpunkt, welcher einen sensiblen Aspekt der Vorlage betrifft, wurde so an der Medienkonferenz und seither entgegengesetzt, dass die Stimmberechtigten davon ausgehen können, dass sich der Kanton Schaffhausen als E-ID-Herausgeber anerkennen lassen will, dass es Wettbewerb zwischen verschiedenen IdP geben wird und dass eine Wahlmöglichkeit zwischen privaten und staatlichen IdP bestehen wird.
38. Wie namentlich den Äusserungen von Bundesrätin Keller-Sutter zu entnehmen ist, zielten die diesbezüglichen Informationen explizit darauf ab, die Bedeutung der Rollenteilung Staat/Private und die von den Gegnern problematisierte Rolle von Privaten als Herausgeber und Betreiber der E-ID zu relativieren. Dies tangiert wie dargelegt einen sensiblen Aspekt und zentralen Kritikpunkt der Gegner der Vorlage. Es ist damit für die Willensbildung der Stimmberechtigten offenkundig von grosser Tragweite, ob der Kanton Schaffhausen effektiv entschieden hat, er wolle sich als IdP anerkennen lassen, ob es damit einen Wettbewerb zwischen verschiedenen Anbieterinnen – darunter ein staatlicher Akteur – geben wird und ob eine Wahlmöglichkeit zwischen privaten und staatlichen IdP bestehen wird, wie dies aus den Äusserungen zu schliessen war. Die Stimmberechtigten können davon ausgehen, dass Bundesrätin Keller-Sutter und Ständerat Germann hier vollständig, sachlich zutreffend und transparent orientiert haben. Effektiv war dies jedoch nicht der Fall. Die Diskrepanz zwischen der Sachlage, von der die Stimmberechtigten aufgrund der von Bundesrätin Keller-Sutter und Ständerat Germann gemachten, im Hintergrund von Titus Fleck sekundierten Aussagen ausgehen, und der effektiven Sachlage kann für den Ausgang der

Abstimmung entscheidend sein, insbesondere bei knappen Verhältnissen. Es ist davon auszugehen, dass viele Stimmberechtigte für die Kritik an der privaten Herausgabe der E-ID empfänglich sind. Das legt die erwähnte repräsentative Umfrage nahe. Es wird auch dadurch deutlich, dass dies aus Sicht der gegnerischen Seite ein Kernpunkt für die Ablehnung der Vorlage bildet, und dass das die Vorlage befürwortende EJPD die dargelegte Informationsstrategie aufgebaut und Medien und Stimmberechtigte wie dargelegt informiert hat, um den Gegnern den Wind aus den Segeln zu nehmen.

39. Indem Stimmberechtigte insoweit aufgrund der vom EJPD und dem SGV gegebenen Orientierung basierend auf einer unzutreffenden Sachlage davon ausgehen, der sensible Aspekt bzw. der Kritikpunkt, dass die E-ID von privaten Anbietern herausgegeben würde, seien stark relativiert und entschärft, weil es ja nun auch einen staatlichen Anbieter und damit eine Auswahlmöglichkeit geben werde, werden die Willensbildung und der Ausgang der Abstimmung entscheidend verfälscht.
40. In den Äusserungen wurde als Tatsache hingestellt, dass der Kanton Schaffhausen die Anerkennung als IdP wolle und dass es Wettbewerb geben werde. Dass ein Kanton – wie behauptet – die Anerkennung als IdP will, setzt einen entsprechenden Beschluss voraus. Ein Kanton kann nicht etwas wollen, ohne dies beschlossen zu haben. Dass es – wie behauptet Wettbewerb gibt bzw. Wettbewerb kommt, setzt notwendigerweise voraus, dass es mehrere IdP gibt. Gibt es nicht mindestens zwei IdP, gibt es keinen Wettbewerb.
41. Die an der Medienkonferenz vom 14. Januar 2021 und seither insbesondere von Ständerat Germann und von Bundesrätin Keller-Sutter verbreitete Informationen haben sich mit den Beiträgen in der Schaffhauser AZ vom 18. Februar 2021 und in der NZZ vom 19. Februar 2021 als objektiv falsch und irreführend erwiesen. Den Äusserungen von Ständerat Germann und von Bundesrätin Keller-Sutter ist zu entnehmen, der Kanton Schaffhausen wolle sich als IdP anerkennen lassen, und es werde Wettbewerb geben. Beides wurde als feststehende Tatsache hingestellt, ohne dass auf die Umstände hingewiesen wurde, welche deutlich machen, dass dies keineswegs feststeht. Die Stimmberechtigten hat man so über die Medien glauben machen wollen, es sei davon auszugehen, dass nicht nur das viel diskutierte private Konsortium Swiss Sign Group, sondern auch der Kanton Schaffhausen IdP werden wird, nachdem der Kanton Schaffhausen sich als IdP anerkennen lassen will. Damit würde, wenn das E-ID-Gesetz angenommen würde, auch ein staatlicher Anbieter bestehen. Es gäbe Wettbewerb. Es bestünde eine Wahlmöglichkeit zwischen privaten und staatlichen E-ID-Anbieterinnen.
42. Tatsächlich hat der Kanton Schaffhausen entgegen dem, was diese Behauptungen voraussetzen, nicht entschieden, sich als IdP anerkennen zu lassen, und es ist völlig offen, ob es den beschworenen Wettbewerb geben

wird oder ob es beim Konsortium Swiss Sign Group als einzigem, privatem IdP bleiben wird.

43. Wie der Berichterstattung in der Schaffhauser AZ und weiteren Medien zu entnehmen ist, besteht bislang kein Beschluss des Regierungsrats, dass der Kanton Schaffhausen die Anerkennung als IdP beantragen wird. Es wäre durchaus möglich, dass der Regierungsrat einen entsprechenden Beschluss gefällt hätte. Effektiv ist es – wie nun durch die Berichterstattung in der Schaffhauser AZ bekannt geworden ist – für den Kanton Schaffhausen aber lediglich eine Option, die Anerkennung als IdP zu beantragen und eine E-ID für die ganze Schweiz auf den Markt zu bringen. Der Regierungsrat hat noch nicht darüber entschieden. Lediglich ein Regierungsrat (nicht die Gesamtregierung) und ein Projektleiter bei der KSD haben angegeben, dass ihnen die Anerkennung des Kantons Schaffhausen als IdP vorschweben. Der Kanton Schaffhausen betreibt in Form der eID+ über eine elektronische Identität, welche sich behördliche Dienste im Kanton Schaffhausen nutzen lassen (<http://get.eid.sh.ch/>). Ob der Kanton Schaffhausen mit dieser Lösung die technischen Anforderungen für die Anerkennung als IdP erfüllt, liesse sich erst bestimmen, wenn die Verordnung zum E-ID-Gesetz festgelegt und bekannt gegeben worden wäre. Der erwähnte Projektleiter, Titus Fleck, und der für die KSD zuständige Regierungsrat Walter Vogelsanger, dessen Departement am 6. Januar 2021 gegenüber dem EJPD die Absicht bestätigt hat, sich als IdP anerkennen zu lassen, haben gegenüber der Schaffhauser AZ angegeben, ihnen schwebte vor, dass der Kanton Schaffhausen die digitale Identität nicht allein, sondern im Konkordat mit anderen Kantonen anbieten würde. Noch sei aber kein Kanton als Partner gewonnen. Mit welchen Kosten insgesamt zu rechnen wäre, um gesamtschweizerisch eine konkurrenzfähige E-ID herauszubringen, (zu rechnen ist u.a. mit Kosten für technisches Personal, Kundendienst, Marketing, Rechenzentren, Hardware und Software und Werbung), ist völlig offen. Der Schaffhauser Kantonsrat Marcel Montanari ist der Auffassung, bei einem solchen Projekt müsse das Parlament zumindest informiert werden und je nach Investitionsgrösse auch zustimmen; eigentlich bräuchte es eine Vorlage. Naturgemäss ist unter diesen Umständen offen, ob sich das Ganze rechnen würde. Der Kanton Schaffhausen wird erst dann einen konkreten Entscheid zu einem Gesuch um Anerkennung treffen können, wenn die technischen Details feststehen und die zu erwartenden Kosten abgeschätzt werden können. Mit ausschlaggebend wird sein, ob sich das angestrebte Konkordat realisieren lässt. Insofern hängt es auch von den Entscheiden weiterer Kantone ab, ob es je eine vom Kanton Schaffhausen angebotene E-ID geben wird. Bislang sind keinerlei Anzeichen zu erkennen, dass ein anderer Kanton einem solchen Konkordat beitreten würde. Bei alledem handelt es sich nicht um eine blosse Formalität; man könnte nicht sagen, bis dahin werde lediglich deshalb kein formeller Beschluss gefällt, weil Gesetz und Verordnung noch nicht in Kraft sind. Das Ergebnis eines solchen Beschlusses wird vielmehr absehbar von einer Reihe von Punkten abhängen, die derzeit noch offen

sind, insbesondere davon, wie die Verordnung ausgestaltet sein wird, mit welchen Kosten zu rechnen sein wird und ob andere Kantone sich dazu entschliessen werden, dem von Regierungsrat Vogelsanger angedachten Konkordat beizutreten. Je nachdem, wie sich die Sachlage in Bezug auf diese Punkte präsentieren wird und wie die Chancen und Risiken dann vom Regierungsrat und allenfalls vom Parlament des Kantons Schaffhausen eingeschätzt werden (die gleiche Frage wird sich in anderen Kantonen stellen, falls diese einen Beitritt zu einem entsprechenden Konkordat in Erwägung ziehen würden), wird sich der Kanton Schaffhausen für oder wider ein Gesuch um Anerkennung als IdP entscheiden. Trotz der Bekundungen eines Regierungsrats und des EDV-Projektleiters muss damit als völlig offen bezeichnet werden, zu welchem Ergebnis der massgebliche Willensbildungs- und Entscheidprozess führen würde.

44. Die Informationen betrafen nicht Tatsachen, welche sich unmittelbar aus der Vorlage selbst ergeben oder aus der Umsetzung der Vorlage durch den Bund, sondern bezogen sich auf das aus dem Erlass des Gesetzes resultierende Verhalten eines Kantons. Gleichzeitig war es so, dass die Initiative, an der Medienkonferenz Informationen über eine allfällige Betätigung des Kantons Schaffhausen als IdP bekannt geben zu können, vom EJPD ausging. Die Bekanntgabe der Information an der Medienkonferenz gingen Vorgespräche voraus. In diesen Vorgesprächen äusserte sich der zuständige Projektleiter, Titus Fleck zu den Plänen des Kantons Schaffhausen. Er war involviert, um sich als Experte Fragen zu juristischen und technischen Aspekten des neuen E-ID-Gesetzes sowie zu Einsatzmöglichkeiten der E-ID zu äussern. An der Medienkonferenz eingeführt wurde die Information vom Schaffhauser Ständerat Germann, welcher als SGV-Präsident auftrat. Beides verlieh der Information mehr Gewicht und mehr Glaubwürdigkeit. Zusätzlich verstärkt wurde dies durch den Umstand, dass beide aus dem Kanton Schaffhausen stammen und Titus Fleck als Projektleiter für die Schaffhauser E-ID zuständig ist. Bundesrätin Keller-Sutter hatte so die Möglichkeit, bei ihren Äusserungen an die von Ständerat Germann und Titus Fleck gegebenen Informationen anzuknüpfen, also an Informationen, welche von einem zuständigen Experten und vom Präsident des SGV gegeben wurden.
45. Bundesrätin Keller-Sutter, Ständerat Germann und Titus Fleck hatten im Rahmen der Medienkonferenz bestimmte Funktionen inne. Die Rolle von Bundesrätin Keller-Sutter als Vorsteherin des EJPD war ohne Weiteres klar. Die Funktionen von Ständerat German und von Titus Fleck wurden aus den Einladungen deutlich: Ständerat German nahm in seiner Eigenschaft als SGV-Präsident teil und Titus Fleck war einer der Experten von Bund und Kantonen. Gemäss Einladung zur Medienkonferenz bestritten die Experten die Hintergrundgespräche, um Fragen zu juristischen und technischen Aspekten des neuen E-ID-Gesetzes sowie zu Einsatzmöglichkeiten der E-ID zu beantworten. Die weiteren Experten neben Titus Fleck waren Urs Paul Holenstein, Leiter Fachbereich

Rechtswissenschaft, Bundesamt für Justiz BJ und Emre Ertan, Vizedirektor und Leiter Direktionsbereich Polizeisysteme & Identifikation, Bundesamt für Polizei fedpol. Urs Paul Holenstein ist Jurist, Emre Ertan war vor Antritt seiner Stelle im fedpol stellvertretender Kommandant der Neuenburger Polizei. Titus Fleck war damit der einzige teilnehmende Experte zu den technischen Aspekten der E-ID. Ständerat Germann und Titus Fleck waren in ihren jeweiligen Funktionen eingebunden in die vom EJPD durchgeführte Medienkonferenz. Sie hatten sich als in ihren jeweiligen, in der Einladung definierten Rollen an die Grundsätze zu halten, welche für den Bund gelten, wenn er sich zu anstehenden Urnengängen äussert.

46. Die Äusserungen zu den Plänen des Kantons Schaffhausen betrafen weder juristische noch technische Aspekte der Vorlage, sondern Fragen dazu, wie diese in der Praxis umgesetzt werden wird. Die Äusserungen betrafen dabei Aspekte, welche in der Diskussion im Abstimmungskampf zentral sind: die Rollenteilung zwischen Privaten und dem Staat, ob es Wettbewerb zwischen verschiedenen Anbietern geben wird, und die Änderungen, welche sich bei dieser Rollenteilung und die Wettbewerbssituation ergeben würden, wenn ein Kanton als IdP auftritt, namentlich die dann bestehende Möglichkeit, zwischen einem privaten und einem staatlichen IdP auszuwählen.
47. Vor der Medienkonferenz hatten die Öffentlichkeit und die Stimmberechtigten keine Kenntnis davon, dass der Kanton Schaffhausen sich als IdP anerkennen lassen wolle. Die Information, dass der Kanton Schaffhausen als IdP auftreten wolle und dass dies zu einem Wettbewerb und zur Wahlmöglichkeit zwischen privaten und staatlichen E-ID-Anbieterinnen führen würde, war neu. Die Bekanntgabe dieser Information war Bestandteil einer vom EJPD verfolgten Kommunikationsstrategie. Dass das EJPD diese Strategie aktiv verfolgte, ergibt sich insbesondere, dass das BJ im Dezember 2020, eine informelle Umfrage startete, dass diese neue Information unter Beteiligung eines Experten aus dem Kanton Schaffhausen und eines Schaffhauser Ständerats an der Medienkonferenz verbreitet wurde, und daraus, dass der Verweis darauf, dass der Kanton Schaffhausen als IdP auftreten wolle und dass dies zu einem Wettbewerb führen würde, fortan zum festen Repertoire der von Bundesrätin Keller-Sutter gegenüber den Medien vorgebrachten Argumente gehörte.
48. Die Darstellungen von Bundesrätin Keller-Sutter, Ständerat Germann und Titus Fleck haben so Eingang in die Medienberichterstattung gefunden, sowohl in einer Reihe von einzelnen Beiträgen zur Vorlage, insb. im Rahmen von Interviews, als auch in Grundlagenbeiträgen zur Vorlage. So führen beispielsweise die zu CH Media gehörenden Medien (Luzerner Zeitung, St. Galler Tagblatt, Aargauer Zeitung, BZ Basel und weitere) in im Beitrag «*Der Streit um die Rolle des Staates: Neun Fragen und Antworten zur elektronischen Identität (E-ID)*» aus, bis jetzt sei klar, dass sich die

Swiss Sign Group, der Kanton Schaffhausen und die Cloud Trust AG als Anbieter bewerben wollen.

49. Für die Stimmberechtigten war nicht erkennbar, dass der Entschluss des Kantons Schaffhausen, sich als IdP anerkennen zu lassen, noch keineswegs feststeht, sondern noch von einer Reihe von Umständen abhängt, welche noch offen sind, und welche für das Ergebnis des massgeblichen Entscheidprozesses ausschlaggebend sein werden.
50. Von Bedeutung ist in Bezug auf die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit überdies, dass die Kritiker der Vorlage keinen Zugang zu den in der Medienkonferenz und hernach abgegebenen Informationen hatten. Sie kannten die Pläne des Kantons Schaffhausen in Bezug auf die Anerkennung als IdP nicht. Insbesondere hatten sie im Zeitraum von der Medienkonferenz bis zur Publikation des Beitrags in der Schaffhauser AZ keine Kenntnis davon, dass bislang kein Beschluss des Regierungsrats vorliegt, die Anerkennung als IdP zu beantragen und eine E-ID für die ganze Schweiz auf den Markt zu bringen, dass lediglich ein Regierungsrat und der zuständige Projektleiter bei der KSD angegeben haben, dass ihnen die Anerkennung des Kantons Schaffhausen als IdP vorschweben, und dass der Kanton Schaffhausen die E-ID nach den Plänen der beiden nicht allein, sondern im Konkordat mit anderen Kantonen anbieten würde.
51. Mit dem Vorgehen des EJPD und mit den Äusserungen von Bundesrätin Keller-Sutter, Ständerat Germann und Titus Fleck haben der Bundesrat bzw. das EJPD damit nicht nur die Stimmberechtigten unvollständig, nicht sachlich und nicht transparent informiert, sondern ebenso auch alle, welche sich im Abstimmungskampf gegen die Vorlage engagieren. Die gegen die der Vorlage engagierten Personen und Organisationen hatten mangels Kenntnis der vorstehend dargelegten Tatsachen und Umstände bis vor Kurzem ihrerseits keine Möglichkeit, die Stimmberechtigten vollständig und transparent zu den Plänen des Kantons Schaffhausen zu orientieren und diesen ganzen Komplex auf Basis der vollständigen Informationen in ihre Argumentation aufzunehmen. Anders die Befürworter; diese konnten die Informationen Äusserungen von Bundesrätin Keller-Sutter, Ständerat Germann und Titus Fleck für ihre Kampagne aufnehmen. Durch dieses Handicap bzw. Ungleichgewicht konnte dazu bis vor Kurzem keine ausgewogene Debatte zu den Schaffhauser Plänen geführt werden. Wie dargelegt beschlägt dies zentrale Aspekte der Kritik an der Vorlage. Die Willensbildung bei den Stimmberechtigten ist dadurch massgeblich beeinträchtigt worden.
52. Dem Bundesrat bzw. dem EJPD ist es an sich unbenommen, Tatsachen zu einer zur Abstimmung stehenden Vorlage zu eruieren und Medien und Stimmberechtigte gezielt darüber zu informieren. Im Rahmen einer solchen gezielten Strategie haben Bundesrat und Departemente sich aber strikt an die vorstehend dargelegten Grundsätze zu halten. Sie haben damit

- vollständig, sachlich und transparent zu orientieren und das Gebot der Verhältnismässigkeit zu wahren.
53. Wie dargelegt hat das EJPD gezielt darauf hingearbeitet, an der Medienkonferenz und in der anschliessenden Abstimmungsdebatte die Information verbreiten zu können, der Kanton Schaffhausen wolle sich als IdP anerkennen lassen und es werde Wettbewerb geben, was bedeuten würde, dass es eine Wahlmöglichkeit zwischen privaten und staatlichen E-ID-Anbieterinnen gibt. Dabei hat es das EJPD unterlassen, dafür zu sorgen, dass wesentliche Tatsachen und Umstände im Zusammenhang mit einer allfälligen Anerkennung des Kantons Schaffhausen als IdP, welche an der Medienkonferenz nicht erwähnt wurden und welche die geweckten Erwartungen hinsichtlich des Auftrittes eines Kantons als IdP und des dadurch gewährleisteten Wettbewerbs stark relativieren würden, der Öffentlichkeit und den Stimmberechtigten ebenso zur Kenntnis gebracht werden. Ein solches Vorgehen des EJPD ist unzulässig und verletzt die Abstimmungsfreiheit. Es ist nicht verhältnismässig, wenn das EJPD auf diese Weise eine gezielte Kommunikationsstrategie fährt. Das gewählte Vorgehen kann nicht als vollständige, sachliche und transparente Orientierung der Stimmberechtigten bezeichnet werden. Es stellt eine unzulässige behördliche Beeinflussung der Willensbildung der Stimmberechtigten im Vorfeld eines Urnenganges dar, welches den Urnengang verfälscht.
54. Die Stimmberechtigten haben erst ab dem 18. Februar 2021 Kenntnis davon erlangen können, dass sie wie beschrieben unzutreffend orientiert worden sind. Die Stimmberechtigten hatten die Abstimmungsunterlagen ungefähr ab dem 8. Februar 2021 erhalten. Viele Stimmberechtigte haben seit dem Erhalt der Abstimmungsunterlagen bereits ihre Stimme abgegeben, bevor die hier dargelegte unzutreffende Orientierung öffentlich bekannt wurde. Im Übrigen werden bei Weitem nicht alle Stimmberechtigten, welche die Information, der Kanton Schaffhausen wolle sich als IdP anerkennen lassen und es werde Wettbewerb und eine Wahlmöglichkeit zwischen privaten und staatlichen E-ID-Anbieterinnen geben, aufgenommen haben und sich davon zu einem Ja haben leiten lassen, von den nun bekannt gewordenen Tatsachen Notiz nehmen, bevor sie abstimmen. Die Irreführung der Stimmberechtigten hat somit bereits eine nicht mehr rückgängig zu machende Wirkung entfaltet.
55. Die Information der Stimmberechtigten, der Abstimmungskampf und das Stimmverhalten sind so vom 14. Januar 2021 bis zum 18. Februar 2021, mithin also bis gut zwei Wochen vor dem Abstimmungstermin, durch eine Verletzung der dargelegten Grundsätze zur Abstimmungsfreiheit beeinträchtigt gewesen. Die Beeinträchtigung dauert über den 18. Februar 2021 hinaus, soweit die Stimmberechtigten bereits abgestimmt haben und soweit sie ihre Meinung trotz dem Bekanntwerden der nun bekannt gewordenen Tatsachen und Umstände zu den vorgeblichen Plänen des Kantons Schaffhausen, IdP zu werden, und dem damit verbundenen Wettbewerb nicht mehr ändern, sei es, weil sie keine Kenntnis von diesen

Tatsachen und Umstände nehmen werden, sei es, weil sie bei ihrer Meinungsbildung von den diesbezüglichen Vorbringen von Bundesrätin Keller-Sutter, Ständerat Germann und Titus Fleck beeinflusst worden waren, ihre Meinung nun aber trotz Kenntnis der neu gewordenen Tatsachen und Umstände nicht mehr ändern.

56. Unter diesen Umständen macht es die dargelegte Verletzung politischer Rechte der Beschwerdeführer und der Stimmberechtigten (Abstimmungsfreiheit, Garantie der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe [Art. 34 Abs. 2 BV]) notwendig, die Eidgenössische Volksabstimmung vom 7. März 2021 über das Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID-Gesetz) abzubrechen. Es ist nicht mehr möglich, an diesem Datum eine die Abstimmungsfreiheit wahrende Abstimmung über die Vorlage abzuhalten, nachdem die stattgehabte Verletzung wie dargelegt bis dahin nicht mehr rückgängig gemacht werden kann und andauert.
57. Sofern die Eidgenössische Volksabstimmung vom 7. März 2021 über das Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID-Gesetz) dennoch stattfindet, sei das Ergebnis dieser Volksabstimmung für ungültig zu erklären und aufzuheben, da die Volksabstimmung in diesem Fall aus den genannten Gründen in Verletzung der Abstimmungsfreiheit durchgeführt worden ist.
58. Es wird somit notwendig sein, für die Eidgenössische Volksabstimmung über das Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID-Gesetz) einen neuen Termin anzusetzen.
59. Ausserdem ist im Entscheid über die in dieser Beschwerde gerügte Verletzung der Abstimmungsfreiheit festzustellen, dass in der Eidgenössischen Volksabstimmung vom 7. März 2021 über das Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID-Gesetz) die politischen Rechte der Beschwerdeführer und der Stimmberechtigten (Abstimmungsfreiheit, Garantie der freien Willensbildung und der unverfälschten Stimmabgabe [Art. 34 Abs. 2 BV]) verletzt worden sind.

Abschliessend ersuche ich Sie um Gutheissung der eingangs gestellten Anträge.

Mit freundlichen Grüssen

Viktor Györfy

**Vierfach**

**Beilagen gemäss separatem Beilagenverzeichnis.**

## Beilagenverzeichnis

1. Vollmacht des Beschwerdeführers 1 in Kopie
2. Vollmacht des Beschwerdeführers 2 in Kopie
3. Substitutionsvollmacht in Kopie
4. «Grosse Töne aus der Provinz», Schaffhauser AZ vom 18. Februar 2021
5. «Gross rauskommen», Schaffhauser AZ vom 18. Februar 2021
6. «Affront vor der Abstimmung: In drei Kantonen kann man sich schon heute nur über die SwissID einloggen», Aargauer Zeitung vom 20. Januar 2021
7. «Sicher, einfach und Praktisch: Karin Keller-Sutter weibelt für die E-ID», Aargauer Zeitung vom 14. Januar 2021
8. «Bundesrat wirbt für Ja zu E-ID-Gesetz am 7. März», Nau.ch vom 14. Januar 2021
9. «Keller-Sutter zur E-ID: Bei einem Nein läge der Ball nicht beim Bundesrat.», NZZ vom 16. Januar 2021
10. «Macht mich die E-ID zum gläsernen Bürger?», Tages-Anzeiger vom 16. Januar 2021
11. «Das E-ID Gesetz auf einen Blick», NZZ vom 18. Januar 2021
12. «Das, was die Gegner wollen, ist gescheitert», Blick vom 19. Januar 2021
13. «Die E-ID ist keine Identitätskarte», Tages-Anzeiger vom 23. Januar 2021
14. «Das E-ID-Gesetz hat in Sachen Regulierung einen Vorbildcharakter», swissinfo.ch vom 9. Februar 2021
15. «Der Streit um die Rolle des Staates: Neun Fragen und Antworten zur elektronischen Identität (E-ID)», Luzerner Zeitung vom 10. Februar 2021
16. «Karin Keller-Sutter startet Abstimmungskampf zur E-ID», Blick vom 14. Februar 2021
17. «Marcel Dobler, Vizepräsident digitalswitzerland, im Interview», Moneycab vom 16. Februar 2021
18. «Datenschutz macht einen Schritt vorwärts», Interview auf Website des EJPD vom 19. Februar 2021
19. «Gastbeitrag – Ein JA zu einer modernen und wettbewerbsfähigen Schweiz», Gastbeitrag auf e-ID Schweiz
20. «Gegner des E-ID-Gesetzes legen Abstimmungsbeschwerde ein, weil die Rolle von Schaffhausen unklar ist», NZZ vom 18. Februar 2021 und «Beschwerde gegen E-ID-Abstimmung», NZZ vom 19. Februar 2021
21. «Keller-Sutters E-ID-Argument namens «Schaffhausen» wankt», watson vom 19. Februar 2021
22. Bestätigung des Departements des Kantons Schaffhausen ans Bundesamt für Justiz vom 6. Januar 2021
23. «Verwirrung rund um E-ID aus Schaffhausen», Schaffhauser Nachrichten vom 21. Februar 2021