

Entwurf Juni 2025

Verhaltenskodex

Unterschriftensammlungen
für Volksinitiativen und fakultative Referenden

Informationen zum vorliegenden Entwurf und zur Konsultation

Um die Integrität von Unterschriftensammlungen für Volksinitiativen und Referenden zu wahren, hat die Bundeskanzlei verschiedene Massnahmen ergriffen. Eine davon ist die Erarbeitung eines Verhaltenskodex für die Akteurinnen und Akteure von Unterschriftensammlungen.

Entstehung

Der vorliegende Entwurf des Verhaltenskodex stützt sich auf die Eingaben und Diskussionen am *Runden Tisch Integrität von Unterschriftensammlungen*, der von der Bundeskanzlei im Oktober 2024 einberufen wurde. Er entspricht jedoch nicht zwingend der Haltung aller Teilnehmenden. Die grundsätzlichen Haltungen zur Notwendigkeit und zum Inhalt des Verhaltenskodex divergieren stark, wie der bisherige Prozess gezeigt hat.

Empfehlung

Der Verhaltenskodex sieht keine Aufsichts- beziehungsweise Kontrollfunktion vor. Dazu müssten entsprechende Rechtsgrundlagen geschaffen werden. Im Rahmen einer Umfrage unter den Teilnehmenden des Runden Tisches hat sich die Mehrheit der Antwortenden für die Schaffung einer Kontrollfunktion ausgesprochen.

Die Konsultationsteilnehmenden werden darum gebeten, sich ebenfalls zur Frage zu äussern, ob auch eine Aufsichts- beziehungsweise Kontrollfunktion vorgesehen werden sollte.

Konsultation

Damit ein Verhaltenskodex Wirkung entfalten kann, muss er bei den betroffenen Akteurinnen und Akteuren über ausreichenden Rückhalt verfügen. Die Konsultation hat zum Ziel, die Einschätzungen aller betroffenen und interessierten Akteurinnen und Akteure im Bereich der Unterschriftensammlungen abzuholen und zu konsolidieren.

Die öffentliche Konsultation wird auf der Plattform *Consultations* durchgeführt und dauert bis am 5. September 2025:

[LINK auf Consultations](#) (unter «Laufende Vernehmlassungen» -> auf «teilnehmen» klicken)

Einleitung

Die Volksinitiative und das fakultative Referendum sind zentrale und identitätsstiftende Elemente des politischen Systems der Schweiz. Sie dienen der direktdemokratischen Entscheidungsfindung. Diese direktdemokratischen Entscheidungen werden nur akzeptiert, wenn sie auf klaren und vertrauenswürdigen Prozessen beruhen.

Unterschriftensammlungen für Volksinitiativen und Referenden finden im öffentlichen Raum statt. Das ehrenamtliche Engagement der Sammlerinnen und Sammler ist dabei wichtig. Der niederschwellige Zugang und einfache Gebrauch der Volksrechte stärkt das Verständnis für die direktdemokratischen Prozesse und schafft Vertrauen. Im Zentrum der Unterschriftensammlungen stehen die Initiativ- und Referendumskomitees. Sie organisieren die Unterschriftensammlungen, führen diese durch, verwalten die Unterschriftenlisten mit den Daten der Stimmberechtigten, sind Ansprechpersonen der Behörden und entscheiden über die Einreichung ihrer Volksbegehren.

Das Umfeld für Unterschriftensammlungen verändert sich. Die Mobilisierung über digitale Kanäle spielt heute eine grössere Rolle und nicht alle Komitees können in gleichem Masse auf das Engagement freiwilliger Sammlerinnen und Sammler zählen. In diesem Kontext bieten im Bereich der Unterschriftensammlung kommerzielle Anbieterinnen ihre Dienstleistungen an. Dazu gehört insbesondere das Sammeln von Unterschriften im öffentlichen Raum gegen Bezahlung. Im Zusammenhang mit dieser Sammelform kam es in letzter Zeit vermehrt zu Unregelmässigkeiten.

Gefälschte Unterschriften und andere Missbräuche im Zusammenhang mit Unterschriftensammlungen untergraben das Vertrauen der Bevölkerung in die direktdemokratischen Prozesse. Vor diesem Hintergrund wurde der vorliegende Verhaltenskodex erarbeitet. Er richtet sich an die Akteurinnen und Akteure der Unterschriftensammlungen (Komitees, politische Organisationen und Verbände, kommerzielle Anbieterinnen, Behörden). Diese sind jederzeit eingeladen, den Verhaltenskodex zu unterzeichnen und sich damit zu verpflichten, dessen Ziele zu verfolgen.

Ziele & Adressatinnen und Adressaten

Der Verhaltenskodex hat folgende Ziele:

- Klärung der Zuständigkeiten und Festlegung von Standards und guten Praktiken im Bereich der Unterschriftensammlungen.
- Stärkung der Kommunikation und des Informationsaustausches zwischen den Akteurinnen und Akteuren der Unterschriftensammlung.
- Senkung der Risiken für Missbräuche und Unregelmässigkeiten bei Unterschriftensammlungen und Förderung der Aufdeckung von rechtswidrigen und der Integrität von Unterschriftensammlungen abträglichen Praktiken.

Der Verhaltenskodex richtet sich an alle Akteurinnen und Akteure, die an der Organisation und Durchführung von Unterschriftensammlungen für eidgenössische Volksbegehren beteiligt sind. Dies sind:

- Initiativkomitees und Gruppierungen, die eine Unterschriftensammlung für ein fakultatives Referendum organisieren (nachfolgend: Komitees)
- politische Parteien, Verbände und Organisationen, die regelmässig Unterschriftensammlungen durchführen (nachfolgend: Organisationen)
- Anbieterinnen, die unabhängig von ihrer Rechtsform kommerzielle Dienstleistungen im Bereich der Unterschriftensammlungen erbringen (z. B. für das Organisieren der Sammelkampagne, die Sammlung der Unterschriften oder das Einholen der Stimmrechtsbescheinigungen) (nachfolgend: kommerzielle Anbieterinnen)
- Bundes-, Kantons- und Gemeindebehörden im Rahmen ihres gesetzlichen Auftrages (nachfolgend: Behörden)

Der Verhaltenskodex ist rechtlich nicht bindend, er entfaltet aber eine verpflichtende Wirkung für diejenigen, die ihm beitreten. Der Kodex berücksichtigt die Rechtsgrundlagen für Unterschriftensammlungen auf Bundesebene (Bundesgesetz über die politischen Rechte, Verordnung über die politischen Rechte, Datenschutzgesetz, Strafgesetzbuch) und ergänzt sie im Rahmen der Selbstregulierung mit freiwilligen Massnahmen. Indem die Akteurinnen und Akteure der Unterschriftensammlung dem Verhaltenskodex beitreten und die an sie adressierten Massnahmen beachten und umsetzen, leisten sie einen Beitrag zur Gewährleistung der Integrität von Unterschriftensammlungen.

Grundlegende Prinzipien der Unterschriftensammlung

Das Gebot der Integrität verlangt, dass die gesammelten Unterschriften echt sind und dem freien und unverfälschten Willen der unterschreibenden Personen entsprechen. Deshalb müssen die Unterschriften in einem transparenten Prozess gesammelt werden. Wer unterschreibt, soll ohne Weiteres erkennen können:

- wofür die Unterschriften gesammelt werden;
- von wem die Unterschriften gesammelt werden;
- unter welchen Rahmenbedingungen die Unterschriften gesammelt werden.

Wer für eine Unterschriftensammlung verantwortlich ist, verpflichtet sich, die Sammlung sorgfältig zu organisieren, Mitarbeitende angemessen zu schulen und alle erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, um Missbräuche zu verhindern.

Wer Unterschriften sammelt, achtet die Privatsphäre der Unterzeichnenden und stellt sicher, dass der Schutz der gesammelten, besonders schützenswerten Personendaten gewährleistet ist.

Der Zugang zu den direktdemokratischen Instrumenten muss einfach möglich sein. Damit dies gewährleistet bleibt, müssen die Anforderungen so ausgestaltet sein, dass Unterschriftensammlungen von allen Interessierten mit vertretbarem Aufwand durchgeführt werden können.

Integrität von Unterschriftensammlungen sicherstellen

Gemeinsame Massnahmen

3.1.1 DATENSCHUTZ

Die Akteurinnen und Akteure der Unterschriftensammlung beachten die datenschutzrechtlichen Bestimmungen. Sie kopieren oder speichern Unterschriftenlisten und die darin eingetragenen Daten nicht ohne ausdrückliche Einwilligung der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner.

3.1.2 FAIRNESS UND FAIRPLAY

Die Akteurinnen und Akteure der Unterschriftensammlung gehen respektvoll miteinander um und unterlassen Handlungen, die darauf abzielen, anderen zu schaden.

Sie wenden keine aggressiven und unlauteren Sammelmethoden an. Solche liegen beispielsweise vor, wenn die Entscheidung, ein Volksbegehren zu unterschreiben oder nicht, durch Drängen oder durch das Vorbringen sachfremder Argumente beeinflusst wird, oder wenn der Entscheid, ein Volksbegehren nicht unterzeichnen zu wollen, nicht respektiert wird.

Gut frequentierte Sammelorte dürfen von allen genutzt werden. Insbesondere dürfen ehrenamtliche Sammlerinnen und Sammler nicht von kommerziellen Anbieterinnen verdrängt werden.

3.1.3 ZUSAMMENARBEIT UND KOMMUNIKATION

Die Akteurinnen und Akteure der Unterschriftensammlung verpflichten sich zu einer aktiven Zusammenarbeit und Kommunikation. Die Bundeskanzlei lädt die Akteurinnen und Akteure periodisch zu einem Austausch über die Umsetzung der Massnahmen und die Erreichung der Ziele des Verhaltenskodex ein.

3.1.4 EINHOLUNG DER STIMMRECHTSBESCHEINIGUNGEN

Akteurinnen und Akteure der Unterschriftensammlung reichen die Unterschriften zur Stimmrechtsbescheinigung bei den zuständigen Behörden rasch und fortlaufend ein, damit den Behörden ausreichend Zeit für eine angemessene Kontrolle bleibt.

Sie unterstützen die Behörden bei der Kontrolle der Unterschriften. Namentlich stellen sie ihnen die erforderlichen Informationen zur Verfügung, wenn ein Verdacht auf Unregelmässigkeiten besteht.

Massnahmen für Komitees und Organisationen

3.2.1 VERANTWORTLICHKEITEN

Die Mitglieder der Komitees beziehungsweise der Organisationen sind die Ansprechpersonen der Behörden bei einem Verdacht auf Unregelmässigkeiten. Die Komitees und Organisationen sind für die von ihnen gesammelten Unterschriften verantwortlich.

Werden kommerzielle Anbieterinnen beigezogen, so sind diese für die im Rahmen des Mandates gesammelten Unterschriften verantwortlich.

3.2.2 VERGABE VON MANDATEN AN KOMMERZIELLE ANBIETERINNEN

Die Komitees und Organisationen vergeben Mandate für Unterschriftensammlungen nur an kommerzielle Anbieterinnen, die dem Verhaltenskodex beigetreten sind. Beauftragt das Komitee oder die Organisation eine kommerzielle Anbieterin mit der Unterschriftensammlung, so schliessen die Beteiligten einen Dienstleistungsvertrag ab. Dieser regelt insbesondere folgende Punkte:

- die Anzahl der zu sammelnden Unterschriften und der Zeitpunkt der Übergabe an das Komitee oder die Organisation;
- die Frage, ob es sich um bescheinigte oder unbescheinigte Unterschriften handelt und wer für das Einholen der Stimmrechtsbescheinigung zuständig ist;
- die Art der Entschädigung der Unterschriftensammlerinnen und Unterschriftensammler (vgl. Ziff. 3.3.5);
- die Schulung der Unterschriftensammlerinnen und Unterschriftensammler (vgl. Ziff. 3.3.4) und die Mitwirkung des Komitees oder der Organisation an dieser Schulung;
- die Rückverfolgbarkeit der Unterschriftenlisten (vgl. Ziff. 3.3.8);
- die Dokumentation der gesammelten Unterschriften (vgl. Ziff. 3.3.9);

3.2.3 VERÖFFENTLICHUNG DER MANDATIERTEN ANBIETERINNEN

Die Komitees und Organisationen veröffentlichen die Liste der von ihnen mandatierten kommerziellen Anbieterinnen.

3.2.4 BEZAHLTE SAMMELTÄTIGKEIT

Bezahlen Komitees oder Organisationen selbst direkt oder indirekt Unterschriftensammlerinnen und -sammler für ihre Tätigkeit, ohne ein Mandat an eine kommerzielle Anbieterin zu vergeben, so orientieren sie sich an den Massnahmen in Bezug auf die Schulung und die Entschädigung der Sammlerinnen und Sammler, die für die kommerziellen Anbieterinnen gelten (vgl. 3.3.4, 3.3.5).

Massnahmen für kommerzielle Anbieterinnen

3.3.1 GEWÄHRLEISTUNG EINER SORGFÄLTIGEN SAMMELTÄTIGKEIT

Kommerzielle Anbieterinnen stellen sicher, dass alle Personen, die in ihrem Namen Unterschriften sammeln, die fachlichen und persönlichen Anforderungen erfüllen, um ihre Aufgaben einwandfrei und im Interesse der sie beauftragenden Komitees und Organisationen zu erfüllen und diesen Verhaltenskodex einzuhalten.

3.3.2 SAMMLUNG NUR MIT MANDAT

Kommerzielle Anbieterinnen verpflichten sich, nur Unterschriften zu sammeln, wenn ein Mandat des Komitees oder der Organisation vorliegt.

3.3.3 GLEICHZEITIGE UNTERSCHRIFTENSAMMLUNG

Bezahlte Unterschriftensammlerinnen und -sammler dürfen für höchstens drei Volksinitiativen oder Referenden gleichzeitig Unterschriften sammeln. Dies gilt nicht bei thematisch verbundenen Volksbegehren. Es darf zwischen den Volksbegehren, für die gleichzeitig gesammelt wird, kein offensichtlicher Interessenkonflikt bestehen.

3.3.4 SCHULUNG

Die kommerziellen Anbieterinnen sorgen dafür, dass bezahlte Unterschriftensammlerinnen und -sammler vor ihrer ersten Sammlung an einer allgemeinen Schulung teilnehmen. Die allgemeine Schulung vermittelt den Sammlerinnen und Sammlern:

- die Bedeutung und Funktionsweise der direktdemokratischen Instrumente;
- die Prävention von Missbrauch und Fälschungen von Unterschriften;
- die Massnahmen aus dem Verhaltenskodex.

Die kommerziellen Anbieterinnen sorgen zudem dafür, dass bezahlte Sammlerinnen und Sammler für jede Volksinitiative und jedes Referendum, für das sie Unterschriften sammeln, jeweils vor Beginn der Unterschriftensammlung eine spezifische Schulung zum Inhalt des Volksbegehrens erhalten. Sie führen die Schulung in Absprache mit dem beauftragenden Komitee oder der beauftragenden Organisation durch.

3.3.5 ENTSCHÄDIGUNG UND SONSTIGE ANSTELLUNGSBEDINGUNGEN

Grundsätzlich beschäftigen die kommerziellen Anbieterinnen die bezahlten Unterschriftensammlerinnen und -sammler im Stunden-, Halbtage-, Tage- oder im Monatslohn. Der Arbeitsvertrag kann eine Mindestanzahl gültiger Unterschriften vorsehen, die gesammelt werden müssen. Für das Übertreffen der Mindestanzahl gültiger Unterschriften kann ein Bonus vorgesehen werden. Die kommerziellen Anbieterinnen sehen keine Modelle vor, bei denen sich die Entschädigung überwiegend nach der Anzahl der gesammelten Unterschriften richtet.

Die kommerziellen Anbieterinnen sind verantwortlich für die Einhaltung der (sozial-)versicherungsrechtlichen und arbeitsrechtlichen Vorgaben.

3.3.6 SUBUNTERNEHMEN

Die kommerziellen Anbieterinnen werden direkt von den Komitees und Organisationen mandatiert (vgl. Ziff. 3.2.2) und beauftragen keine Subunternehmen mit der Unterschriftensammlung.

3.3.7 ERKENNBARKEIT

Bezahlte Unterschriftensammlerinnen und -sammler müssen im öffentlichen Raum eindeutig als Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kommerziellen Anbieterin erkennbar sein (z.B. Badge mit Logo und Name der Anbieterin).

3.3.8 RÜCKVERFOLGBARKEIT

Auf der Unterschriftenliste müssen Logo und Name der kommerziellen Anbieterin abgebildet sein. Auf der ausgefüllten Unterschriftenliste muss zudem der Vor- und Nachname des bezahlten Sammlers oder der bezahlten Sammlerin enthalten sein, sowie das Datum und der Ort, an dem die Unterschriften gesammelt wurden.

3.3.9 DOKUMENTATION

Die kommerzielle Anbieterin dokumentiert gegenüber dem beauftragenden Komitee oder der beauftragenden Organisation die Anzahl der gesammelten Unterschriften und die Anzahl der von ihr als ungültig aussortierten Unterschriften. Ist die kommerzielle Anbieterin mit dem Einholen der Stimmrechtsbescheinigungen beauftragt, so dokumentiert sie auch die Zahl der als gültig bescheinigten und der ungültigen Unterschriften. Die Dokumentation weist die entsprechenden Zahlen aufgeschlüsselt nach Kantonen und auf Verlangen auch nach Gemeinden aus.

Massnahmen für Behörden

3.4.1 KONTROLLEN DURCH GEMEINDEN UND KANTONE

Die Gemeinden sorgen für eine hohe Qualität der Kontrolle der Angaben auf den Unterschriftenlisten und der Bescheinigung des Stimmrechts. Sie stellen durch eine angemessene Schulung sicher, dass das mit diesen Kontrollen befasste Personal über die notwendigen Kenntnisse (insbesondere auch bezüglich möglicher Unregelmässigkeiten) verfügt. Sie organisieren sich so, dass die eingereichten Unterschriften rasch kontrolliert und bescheinigt werden können. Sie informieren die Komitees über die Anzahl der gültigen und ungültigen Unterschriften und melden Auffälligkeiten, die auf eine wesentliche Unregelmässigkeit bei der Unterschriftensammlung hindeuten, unverzüglich der Bundeskanzlei.

Die Kantone unterstützen die Gemeinden bei Bedarf bei der Kontrolle und Bescheinigung der Unterschriften. Soweit die Kontrolle und Stimmrechtsbescheinigung dem Kanton obliegt, übernimmt er die Pflichten, wie sie für die Gemeinden gelten.

3.4.2 KONTROLLEN DURCH DIE BUNDESKANZLEI

Die Bundeskanzlei sorgt für eine hohe Qualität der Kontrolle und Auszählung der bei ihr eingereichten Unterschriften. Sie entwickelt ihre Prozesse und Kontrollmethoden auch unter Einbezug wissenschaftlicher Expertise stetig weiter.

3.4.3 ZENTRALE MELDEPLATTFORM

Die Bundeskanzlei richtet eine Plattform ein, die Meldungen über mögliche Unregelmässigkeiten bei Unterschriftensammlungen entgegennimmt. Meldungen können von kantonalen und kommunalen Behörden, von Komitees, Organisationen sowie von der Bevölkerung erstattet werden. Die Meldeplattform ist auf den Webseiten der Bundeskanzlei zu laufenden Volksinitiativen und Referenden verlinkt. Die Internetadresse der Meldeplattform kann auf die Unterschriftenlisten aufgedruckt werden.

Die Bundeskanzlei prüft die eingegangenen Meldungen und leitet die notwendigen Massnahmen ein. Sie bringt erhärtete Verdachtsfälle für Unterschriftenfälschung zur Anzeige.

3.4.4 BERATUNG UND INFORMATIONEN

Die Bundeskanzlei berät und informiert Komitees, Organisationen, Behörden und die Öffentlichkeit umfassend über die wesentlichen Aspekte von Unterschriftensammlungen. Sie macht neue Komitees auf die Möglichkeit des Beitritts zum Verhaltenskodex aufmerksam.

3.4.5 VERÖFFENTLICHUNG DES VERHALTENSKODEX

Die Bundeskanzlei veröffentlicht den Verhaltenskodex sowie begleitende Informationen dazu in elektronischer Form.

3.4.6 BEITRITT UND AUSTRITT

Der Beitritt zum Verhaltenskodex kann jederzeit gegenüber der Bundeskanzlei erklärt werden.

Der Austritt aus dem Verhaltenskodex kann jederzeit gegenüber der Bundeskanzlei erklärt werden. Komitees treten sechs Monate nach Abschluss der Sammelphase automatisch aus dem Verhaltenskodex aus.

3.4.7 ÖFFENTLICHES REGISTER DER BEIGETRETENEN AKTEURINNEN UND AKTEURE

Die Bundeskanzlei veröffentlicht in elektronischer Form eine aktuelle Liste der Akteurinnen und Akteure der Unterschriftensammlung, die dem Verhaltenskodex beigetreten sind.

3.4.8 BERICHTERSTATTUNG ZUR UMSETZUNG DES VERHALTENSKODEX

Die Bundeskanzlei veröffentlicht jährlich einen Bericht über die praktische Umsetzung der Massnahmen und die Erreichung der Ziele des Verhaltenskodex. Sie berücksichtigt die Einschätzungen und Erfahrungen der Unterzeichnenden des Kodex.