

EUROPÄISCHE E-COLLECTING SYSTEME IN DER PRAXIS

Uwe Serdült und Maja Harris

Inhaltsverzeichnis

I.	E-Collecting in der Praxis	1
A.	E-Collecting im Rahmen der Europäischen Bürgerinitiative	1
B.	E-Collecting für die Bürgerinitiative in Finnland.....	2
C.	E-Collecting in Lettland.....	4
II.	Diffusion von E-Collecting in Sozialen Netzwerken	6
III.	E-Collecting in der Schweiz?	8
IV.	Weitere Beispiele aus der europäischen Praxis	10
A.	E-Collecting im Vereinigten Königreich von GB und Nordirland	10
B.	E-Collecting in Estland	10
C.	E-Collecting in Schweden	11
D.	E-Collecting in Deutschland.....	11

I. E-Collecting in der Praxis

E-Collecting ist in Europa abgesehen von politisch relativ unverbindlichen e-Petitions-Webseiten wie change.org noch nicht stark institutionalisiert, hat sich jedoch angetrieben von der Europäischen Bürgerinitiative als Katalysator in Europa in bisher zwei Ländern – Finnland und Lettland – relativ rasch entwickelt. Es ist anzunehmen, dass weitere europäische Länder folgen werden. Angesichts dieser sich noch entwickelnden Praxis im EU-Raum drängen sich betreffend E-Collecting aber auch Überlegungen auf, die spezifisch auf das politische System der Schweiz ausgerichtet sind.

Ausgehend von der Europäischen Bürgerinitiative (EBI) stellen wir in der Folge die beiden ausgereiftesten E-Collecting-Systeme in Europa vor und überlegen uns dann vor dem Hintergrund netzwerkanalytischer Überlegungen, welche Auswirkungen wir bezüglich E-Collecting in der Schweiz zu gegenwärtigen hätten.

A. E-Collecting im Rahmen der Europäischen Bürgerinitiative

Mit der Europäischen Bürgerinitiative (EBI) ist es 1 Million Unterzeichnenden aus mindestens sieben EU-Staaten möglich, ein Anliegen aus der Bevölkerung direkt an die EU-Kommission zu tragen. Die Unterzeichnenden müssen - ausser in Österreich, wo das Stimmrechtsalter 16 gilt - mindestens 18 Jahre alt sein. Bevor mit der Unterschriftensammlung begonnen werden kann, muss die Initiative von den Organisatoren bei der EU-Kommission registriert werden. Die EU-Kommission ist verpflichtet, auf das Begehr einzugehen, aber nicht gezwungen, es umzusetzen. Die EBI lässt sich deshalb am ehesten mit einer Petition¹ vergleichen.

Die Unterschriften können von den Organisatoren sowohl auf Papier als auch online gesammelt werden. Formal gesehen kommt es bei der EBI nicht zu einer elektronischen Unterschrift. Es handelt sich lediglich um eine elektronische Unterstützungserklärung. Verifiziert werden diese aber trotzdem und zwar von den einzelnen Mitgliedstaaten der EU, weshalb die Anforderungen an die anzugebenden Personendaten sich von Land zu Land unterscheiden können. Den Organisatoren wird nach der Zertifizierung von jedem EU-Mitgliedstaat die Anzahl gültiger Unterstützungsbekundungen mitgeteilt.

Momentan werden Unterstützungsbekundungen von den Organisatoren einer EBI online noch vorwiegend auf Webseiten gesammelt. Dabei sind in jedem Land auch die einschlägigen Datenschutzbestimmungen einzuhalten. Es ist aber zu erwarten, dass sich die Organisation und Administration von E-Collecting in den EU-Mitgliedstaaten weiter professionalisiert und ausdifferenziert. Die transnational tätige Nicht-Regierungsorganisation 'Mehr Demokratie' hat bereits eine Applikation veröffentlicht, die E-Collecting für die EBI auch auf Smartphones ermöglicht.² Angestossen durch die EBI steht folglich E-Collecting in vielen EU-Ländern kurz vor dem Durchbruch. Diese Entwicklung wird auch Auswirkungen auf die Schweiz haben. In EU-Ländern entwickelte E-Collecting Systeme auf Webseiten oder in der

¹ Bisaz, Corsin (2015) Elektronische Petitionen, Anonymität und Beantwortungspflicht, AJP 2: 293-302.

² Bisher nur auf Android: <https://play.google.com/store/apps/details?id=citizenhouse.eu.ecisupportcentre>

Form von Smartphone-Apps könnten in angepasster Form (unkontrolliert von den Behörden) schon sehr bald auch in der Schweiz zur Anwendung kommen.

B. E-Collecting für die Bürgerinitiative in Finnland

Eine konkrete Auswirkung der EBI in Richtung E-Collecting ist in Finnland zu beobachten, wo mit der Verabschiedung und Umsetzung des Citizens' Initiative Act vom 13. Januar 2012 ein nationales Volksrecht entstanden ist (in Kraft seit 1. März 2012). Dieses neue Gesetz umfasst zusätzlich zur EBI auf EU-Ebene auch im Inland das Recht auf die Lancierung einer 'Gesetzesinitiative', die an das Parlament gerichtet ist (§ 2,3). Finnische Staatsbürger müssen sich zu diesem Zweck mit Name, Geburtsdatum und Wohnort auf der Webseite 'Open Ministry' (siehe: <http://www.kansalaisaloite.fi>) eintragen.³ Die Webseite wird vom Justizministerium betrieben. Um vom Parlament berücksichtigt zu werden, muss eine Vorlage innerhalb von 6 Monaten 50'000 Unterschriften auf sich vereinen (§ 5). Es ist möglich ein neues Gesetz einzubringen, bestehende Gesetze zu ändern oder abzuschaffen.⁴ Des Weiteren können auch Vorschläge genereller Natur eingebbracht werden. Das Parlament ist nach Zustandekommen einer Initiative aber frei, einen Vorschlag nur teilweise oder auch gar nicht anzunehmen. Grundsätzlich werden Initiativen gleich behandelt wie reguläre Gesetzesvorlagen (inklusive Behandlung in Kommissionen, Anhörung von Experten, Behandlung im Plenum).

Die erste erfolgreich zustande gekommene Initiative verlangte ein Verbot von Pelz-Farmen (mit rund 70'0000 Unterschriften) und wurde vom finnischen Parlament im Juni 2013 deutlich abgelehnt (mit 146 von 200 Stimmen). Ähnlich wie in der Schweiz besteht ein Effekt von solchen Initiativen darin, dass ein Thema auf die politische Agenda kommt und somit eine öffentliche Debatte stattfindet, auch wenn die Vorlage am Ende des Prozesses abgelehnt wird. Insgesamt sind seit 2012 in Finnland rund 320 Initiativen gestartet worden, neun erreichten bisher die verlangte Anzahl Unterschriften und sechs davon waren bereits im Parlament. Eine Initiative wurde Gesetz und drei weitere werden im nächsten Parlament behandelt werden. Die erfolgreichste Initiative betrifft die gleichgeschlechtliche Ehe. Sie wurde mit 167'000 Unterschriften eingereicht und mit 105 versus 92 Stimmen vom Parlament unterstützt. Weitere prominente Beispiele: Schwedisch nicht mehr obligatorisch in den Schulen (62'000 Unterschriften, wovon 30'000 auf Papier; das Parlament war mit 48 zu 134 Stimmen dagegen).

Zusätzlich zur E-Collecting Webseite des Justizministeriums ist es auch möglich, eine sogenannte 'crowdsourcing legislation'-Plattform zu verwenden, auf der über die vorgeschlagenen Initiativen auch in Online-Foren debattiert werden kann (siehe: Avoin Ministeriö (www.avoinministerio.fi)). Auch weitere Plattformen mit demselben Zweck wären erlaubt, so lange sie gewisse formale Kriterien erfüllen und von der zuständigen finnischen Behörde zertifiziert worden sind (Finnish Communications Regulatory Authority FICORA, oder Viestintävirasto auf finn.). Avoin Ministeriö wird von einer auf Freiwilligenarbeit

³ Christensen, H. Serup; Maija Karjalainen and Laura Nurminen (2015) Does Crowdsourcing Legislation Increase Political Legitimacy? The Case of Avoin Ministeriö in Finland, Policy and Internet 7 (1), 25-45.

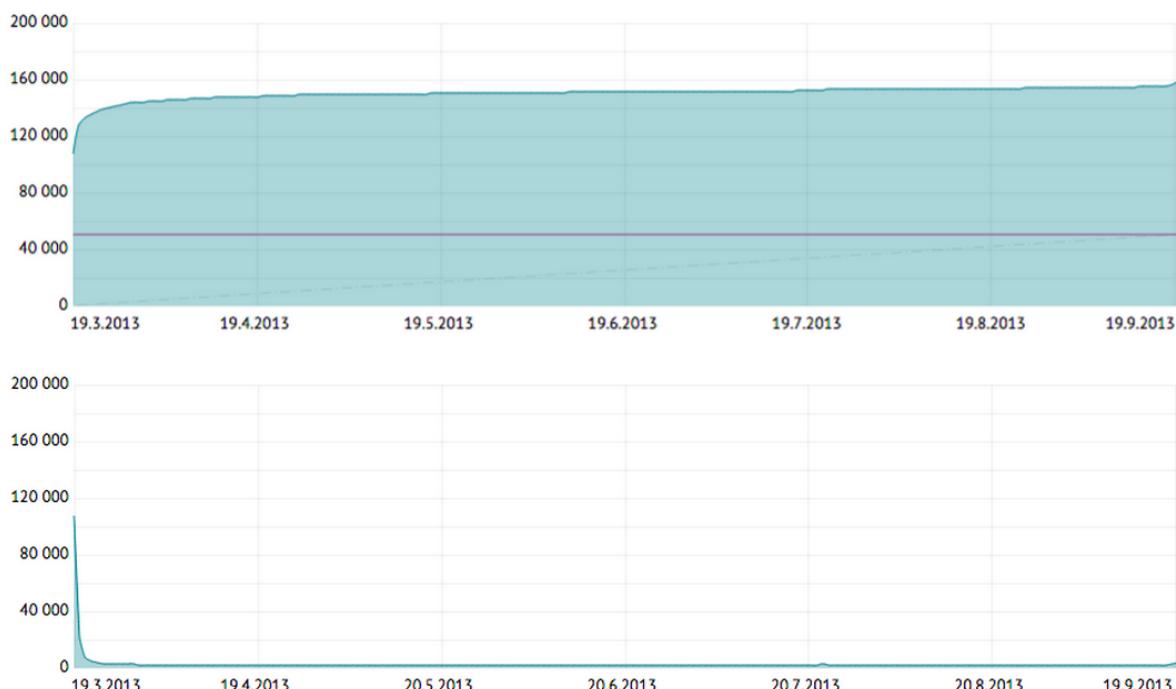
⁴ Ausgenommen sind jedoch internationale Verträge und direkt budgetrelevante Vorlagen.

basierenden Nicht-Regierungsorganisation ohne Parteibindung geführt. Avoin Ministeriö war bei sechs von den bisher neun erfolgreichen Initiativen massgeblich involviert.

Um eine Vorlage auf der Plattform zu initialisieren, bedarf es der Unterstützung von mindestens zwei wahlberechtigten Bürgern. Die Organisatoren einer Initiative identifizieren sich auf dem Portal mit Hilfe einer Online-Bank ID. Weitere Benutzer organisieren sich danach selbst, ohne sich persönlich zu kennen. Die Initianten einer Vorlage nutzen zwecks Zusammenarbeit oft gratis Online-Werkzeuge wie GoogleDocs und Facebook zur weiteren Diffusion ihrer Anliegen.

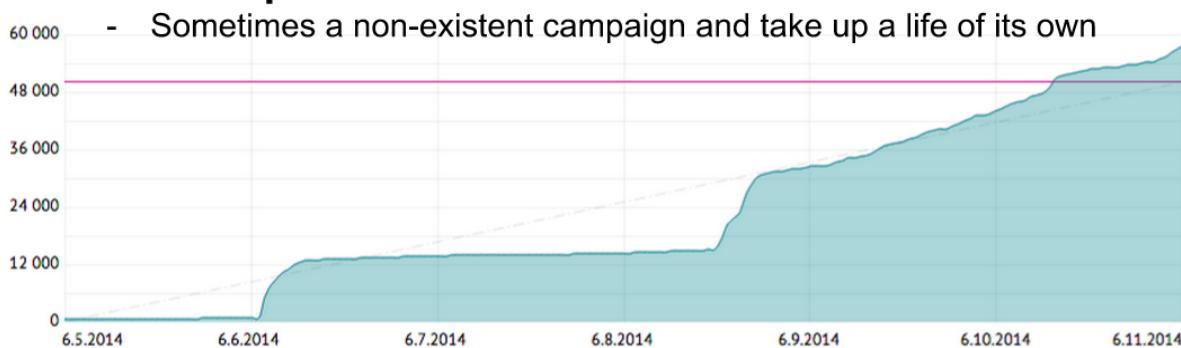
Die Unterschriftensammlung muss Formvorschriften gemäss dem Personal Data Act erfüllen. Nachdem die nötigen Unterschriften vorliegen, werden sie von den Initianten (oder einem eingesetzten Stellvertreter) dem Einwohnermeldeamt zur Zertifizierung vorgelegt. Bevor die Unterschriften übergeben werden, müssen sich Initianten und Einwohnermeldeamt darüber verstündigen, wie die elektronischen Unterschriften übermittelt werden sollen. Elektronisch gesammelte Unterschriften dürfen aus Sicherheitsgründen nicht als Email-Anhang versandt werden und sie dürfen keiner weiteren Stelle zugänglich gemacht werden. Unterschriften auf Papier werden interessanterweise nur stichprobenartig überprüft. Eine erfolgreiche Zertifikation wird dann zusammen mit der Initiative dem finnischen Parlament zugestellt. Wie in der Schweiz wird den Initianten empfohlen, mehr Unterschriften einzureichen als das Minimum. Falls weniger als 50'000 Unterschriften zusammenkommen, können die Organisatoren der Initiative aber weitere, neue Unterschriften nachreichen. Der Zertifikationsentscheid kann in einem verwaltungsrechtlichen Verfahren angefochten werden. Innerhalb von sechs Monaten nach der Zertifizierung muss die Initiative beim Parlament eingereicht werden.

Case: Allowing Same-sex Marriages



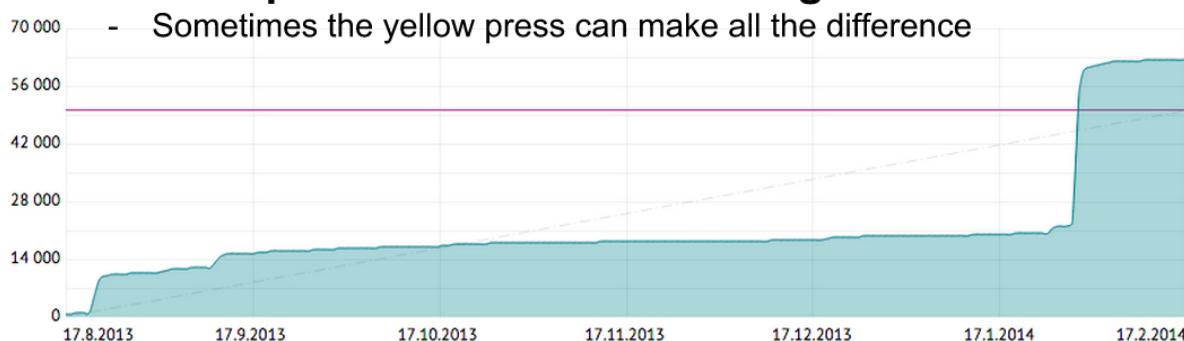
Das Beispiel der Initiative betreffend gleichgeschlechtlicher Ehe (siehe oben) zeigt auf, wie rasch man unter Umständen mit E-Collecting auf 50'000 Unterschriften kommen kann.

Harsher penalties for child molesters



Die Initiative für härtere Strafen gegen Kinderschänder (siehe oben) ist hingegen ein Beispiel dafür, wie eine Vorlage ohne grössere Kampagne über einige Monate hinweg wächst und via Diffusion in sozialen Medien zum Schluss die Grenze von 50'000 nötigen Unterschriften doch noch übersteigt.

Harsher penalties for drunk driving



Die Initiative für härtere Strafen im Fall von alkoholisierten Autofahrern (siehe oben) zeigt exemplarisch auf, wie rasch die Unterschriftenzahl von 50'000 zusammenkommen kann, wenn die Sensationspresse oder ein einschlägiges Online-Newsportal über das Thema berichten.⁵

C. E-Collecting in Lettland

E-Collecting ist in Lettland gleich wie in Finnland sowohl auf einem staatlichen Portal (www.latvija.lv) als auch auf Plattformen von externen Anbietern möglich, sofern sie technische Anforderungen einhalten und von staatlicher Stelle zertifiziert sind.⁶ Die bekannteste dieser externen Initiativen-Plattformen wurde 2011 von der Nichtregierungs-Organisation untere der Adresse www.manabalss.lv eröffnet.⁷ Bevor eine Initiative zur Unterschriftensammlung freigegeben wird, muss sie von 100 Personen vorläufig unterstützt werden. Freiwillige Experten erteilen zudem Ratschläge, wie das Anliegen in eine adäquate

5 Quelle: Präsentation von Joonas Pekkanen, Mitbegründer von Avoin Ministeriö (Email, 15. April 2015).

6 Informationen auf Englisch nur spärlich, aber siehe hier:
http://www.saeima.lv/faktulapas/Kolektiva_iesnieguma_iesniegsana_ENG_SCREEN.pdf

7 Weitere Portale sind: gudrasgalvas.lv; musuvalsts.lv

Form gebracht werden kann. Wenn 10‘000 Unterschriften von Stimmberechtigten (16 Jahre und älter) zusammenkommen, muss das Parlament die Vorlage behandeln. Die elektronischen Unterschriften können via Online-Bankkonto geleistet werden. Für das Erstellen sowie für die Unterzeichnung von Initiativen gibt es keine Fristen. Hingegen muss das Parlament nach Zustandekommen einer Initiative innert 20 Tagen eine formale Prüfung vornehmen. Nicht später als einen Monat nach der Einreichung an den Saeima wird die Initiative von der zuständigen parlamentarischen Kommission evaluiert. Die Initianten werden eingeladen an der Kommissionssitzung teilzunehmen und ihr Anliegen zu begründen. Die Initiative muss den gesetzlichen Anforderungen des Parlaments (Saeima) entsprechen, eine Lösung vorschlagen und einen Aktionsplan beinhalten. Innert drei Monaten nach dem Einreichen der Initiative verfasst die zuständige Kommission einen Antrag an das Parlament darüber, wie mit der Vorlage zu verfahren sei. Das Parlament kann dann die Initiative verwerfen, eine Vorlage ausarbeiten, ein Hearing durchführen oder die Angelegenheit auf andere Weise angehen.

Ein paar Kennzahlen belegen die Popularität der Initiativen-Plattform Manabalss: bereits 14 Initiativen haben seit 2011 die Hürde von 10‘000 Unterschriften überschritten; über 8 Initiativen wurde im Parlament abgestimmt; 106‘469 Personen haben mindestens eine Initiative unterstützt; total wurden 316‘469 Unterschriften gesammelt; eine Person unterzeichnet auf dieser Plattform durchschnittlich 3 Initiativen; eine Person hat 172 Initiativen unterstützt.

Hier eine Auswahl der populärsten Initiativen auf manabalss.lv:

1. Sanktionen bei Verstößen gegen den parlamentarischen Eid (15‘252 Unterschriften)
2. Regeln bezüglich Offshore-Konten (11‘664)
3. Höhere Toleranzgrenze bei Radarfallen (11‘573)
4. Deliberation von Initiativen im Parlament obligatorisch (11‘394)
5. Stop ACTA (copyrights agreement) (10‘351)
6. Einführung von Internet voting (9‘208)
7. Tiefer Mehrwertsteuer auf Nahrungsmitteln (8‘964)
8. Keine Renten für abgewählte Parlamente (7‘338)
9. Mehr Hilfestellung für Hepatitis C Patienten C (5‘568)
10. Wiederaufbau des Siegesplatzes (5‘094)
11. Entkriminalisierung von Marihuana (4‘716) (seit dem 25.03.2015 sind die 10,000 Unterschriften beisammen)
12. Wälder sollen im Staatsbesitz bleiben (4‘385)

Zwei Ideen, die auf der Plattform ManaBalss gestartet wurden, sind bisher vom Parlament als Gesetze verabschiedet worden: die Akzeptanz von Online-Unterschriften wie sie auf Manabalss gesammelt werden sowie die Offenlegung von Offshore-Konten gegenüber dem Staat. Zwei weitere Anliegen kommen demnächst ins Parlament: Vorlagen

betreffend Verkehrsgesetz (Radarfallen) sowie Gesundheitswesen (Kostenbeteiligung bei Hepatitis C Behandlungen).

Generell scheint es so zu sein, dass sich die Konjunktur von Vorschlägen auf Manaballss an der Tagesaktualität orientiert. Es gibt aber auch Fälle, bei denen die Initiativen auf Manaballss es in die Nachrichten schaffen (bspw. Wechsel der Nationalhymne), auch wenn sie nur wenige Unterschriften auf sich ziehen können. Rein lokalen Bezug haben nur die wenigsten Initiativen.

II. E-Collecting und Soziale Medien

Um zu verstehen, warum aus netzwerkanalytischer Perspektive eine Unterschriftensammlung mit einem E-Collecting System via soziale Netzwerke wie Facebook und Twitter so wie im Beispiel von Finnland eruptiv ablaufen kann, ist es nötig, die Eigenschaften von sogenannten Small World-Netzwerken zu kennen. Seitdem ein Experiment aus den 1960er-Jahren in den USA mit Briefpost aufgezeigt hat, dass eine x -beliebige Person im Land mit Hilfe von relativ wenigen Verbindungspersonen erreicht werden kann, ist dieses Phänomen auch einem breiteren Publikum bekannt - beispielsweise durch den Spielfilm 'Six Degrees', als Anspielung darauf, dass nach sechs Schritten oder weniger die unbekannte Person erreicht war. Empirische Studien aus den USA legen nahe, dass sich durch die Verbreitung von Facebook die durchschnittliche Pfadlänge, um eine beliebige, unbekannte Person zu erreichen, auf vier Schritte verkürzt hat.

Small-World-Netzwerke zeichnen sich durch die Charakteristik aus, dass die Einheiten im Netzwerk zwar weitum gestreut sind, sich aber lokal stark verdichten und somit fast jeden anderen Punkt im Netzwerk über relativ kurze Wege erreichen können (die durchschnittliche Pfadlänge ist klein). Diese Eigenschaft des Gesamtnetzwerkes lässt sich erzeugen, indem ein paar wenige, weitreichende Verbindungen zwischen lokal dichteren Clustern platziert werden. Diese 'Abkürzungen' sind entscheidend. Es braucht nur einige wenige davon, um die Erreichbarkeit im Gesamtnetzwerk massiv zu erhöhen. Mit ihren Arbeiten und einem Artikel in *Nature* haben Watts und Strogatz es als Erste geschafft, sogenannte 'Small-World'-Netzwerke in einem formalen Modell zu beschreiben.⁸

Lokal - von einem einzelnen Knotenpunkt aus gesehen - ist der Übergang von einem zufälligen zu einem Netzwerk mit 'Small World'-Eigenschaften kaum ersichtlich und erscheint intuitiv als unwahrscheinlich. Watts und Strogatz haben diese Netzwerkeigenschaften deshalb für ganz unterschiedliche Kontexte überprüft: anhand der Zusammenarbeit von Schauspielern in Hollywood-Filmen, anhand des Stromnetzwerks in den USA oder des neuronalen Netzwerks eines genetisch vollständig entschlüsselten Wurmes. In allen drei sehr unterschiedlich gelagerten Fällen ist die durchschnittliche Pfadlänge höher als sie es in einem zufällig erzeugten Netzwerk wäre - es handelt sich also um Netzwerke mit 'Small World'-Eigenschaften. Um die dynamischen Eigenschaften - also deren Entwicklung über die Zeit - zu testen, wenden die Autoren ihr Netzwerkmodell in einer Simulation auf die Verbreitung einer ansteckenden Krankheit an. Zum Startzeitpunkt $t=0$ wird ein einziges krankes Individuum in ein sonst aus

⁸ Watts, Duncan J. and Steven H. Strogatz (1998) Collective dynamics of 'small-world' networks, *Letters to Nature*, vol. 393, 4 June 1998, 440-442.

lauter gesunden Personen zusammengesetztes Netzwerk eingefügt. Infizierte Individuen werden nach einer Inkubationszeit entfernt, können aber in dieser Zeitspanne gesunde Nachbarn mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit anstecken. Als ein wichtiges Resultat dieser Simulationen zeigen Watts und Strogatz auf, dass ansteckende Krankheiten in Netzwerken mit 'Small World'-Eigenschaften viel rascher die Hälfte der ganzen Population und mehr erreichen können. Es braucht nur sehr wenige Verbindungen zu etwas weiter weg gelegenen Clustern, um zu diesem Resultat zu kommen. Nach dieser Entdeckung durch Watts und Strogatz konnten viele weitere derartige Netzwerke identifiziert werden. Sowohl Facebook-Gruppen als auch Facebook insgesamt zeigen die beschriebenen 'Small-World'-Eigenschaften ebenfalls (Wohlgemuth 2012).⁹

Bezüglich der Verbreitung von Informationen im Internet ist man konzentriert der Frage nachgegangen, wie sich gewisse Nachrichten fast explosionsartig verbreiten können und andere nicht. In diesem Zusammenhang spielen Kaskaden-Effekte eine wichtige Rolle.¹⁰ Um erfolgreich zu sein, also um grosse Kaskadeneffekte zu erzeugen, müssen die Inhalte via soziale Medien möglichst rasch und an ein breites Publikum weitergeleitet werden. Wie Cheng et al. in ihrem Artikel aufzeigen, lässt sich die kaskadenartige Diffusion von Information in sozialen Netzwerken wie Facebook und Twitter bis zu einem gewissen Grad sogar voraussagen. Gross angelegte Diffusionsstudien verstehen es immer besser, die Verbreitung von Information im Internet zu modellieren und auch empirisch zu testen.¹¹ Das täuscht aber nicht darüber hinweg, dass es sich bei den meisten dieser Studien erstens nicht um politische Information handelt und zweitens unterscheidet sich die Handlung des Weiterempfehlens eines ‚Katzenvideos‘ wesentlich von einer aufwändigeren sozialen Aktion wie dem Ausfüllen eines Unterschriftenbogens in einem E-Collecting-System.

Bereits viel näher an unserem Kontext zeigen Bond et al. (2012) in ihrem Artikel in Nature¹² anhand eines randomisierten Experimentes anlässlich der US-Kongresswahlen 2010, dass politische Mobilisierung via Facebook durchaus auch zu Konsequenzen in der realen Welt führen kann. Während der Wahlkampagne von 2010 haben 61 Millionen Facebook-User Aufforderungen erhalten, an den Wahlen teilzunehmen. Die Resultate des Experimentes zeigen, dass nicht nur die Millionen Direktangesprochenen beeinflusst worden sind, sondern ebenfalls deren Freunde und die Freunde von diesen Freunden. Der Netzwerk-Effekt war also weitaus grösser als der direkte Effekt. Die Kaskadeneffekte waren aber weitaus weniger gross als bei der reinen Diffusion von Informationen. Die zitierte Studie zeigt auf, dass Mobilisierung via

⁹ Wohlgemuth, Jason (2012) Small World Properties of Facebook Group Networks, MA Thesis, University of Nebraska.

¹⁰ Cheng, Justin; Adamic, Lada A.; Dow, Alex P.; Kleinberg, Jon; Leskovec, Jure (2014) Can Cascades be Predicted? arXiv:1403.4608v1 [cs.SI] 18 Mar 2014.

¹¹ Gomez Rodriguez, Manuel; Leskovec, Jure; Balduzzi, David; Schölkopf, Bernhard (2014) Uncovering the structure and temporal dynamics of information propagation, *Network Science*, 2, 26-65.

¹² Robert M. Bond, Christopher J. Fariss, Jason J. Jones, Adam D. I. Kramer, Cameron Marlow, Jaime E. Settle & James H. Fowler (2012) A 61-million-person experiment in social influence and political mobilization, *Letters to Nature*, vol. 489, 13 Sept 2012, 295-298.

Facebook zwar funktioniert und dass sie sozial ansteckend ist, aber in erster Linie unter Facebook-Freunden, die sich auch im realen Leben kennen und öfter begegnen.

Einen Schritt weiter in Richtung E-Collecting führt uns die Analogie zu Wahlhilfen (Voting Advice Applications, VAAs), wie wir sie auch im edc-Projekt untersuchen.¹³ Genau wie bei VAAs muss bei E-Collecting-Anwendungen vom Nutzer eine etwas anspruchsvollere, gezielte Handlung vorgenommen werden, die etwas mehr Zeitaufwand beinhaltet als ein Klicken auf einen Link oder einen Button der Zustimmung. Falls es sich mit E-Collecting im Internet ähnlich verhält wie mit VAAs und wir es gleichzeitig mit Small-World-Netzwerken zu tun haben, können wir davon ausgehen, dass sich mit einem kleinen Bruchteil aller Facebook-Nutzer in der Schweiz (noch ohne Twitter) auf elektronischem Weg 100'000 Unterschriften innerhalb von wenigen Wochen sammeln lassen. Der empirische Nachweis ist jedoch aufgrund des eingeschränkten Zugangs zu Facebook-Daten nicht so einfach zu erbringen. Mit unserer VAA-Anwendung lassen sich geschätzt nur etwa ein Drittel der via Soziale Medien geteilten Inhalte erfassen. Wir gehen aber davon aus, dass die benötigte Gruppe der Kampagnen-Starter für eine E-Collecting Aktion in der Schweiz unter Einbezug von Twitter und einer längeren Sammelfrist niedriger liegt. Eine Skandalisierungs-Kampagne in den Medien würde unter Ausnutzung der Small-World-Eigenschaften der Facebook-Nutzer in der Schweiz die Mächtigkeit von Kaskaden-Effekten noch erhöhen.

III. E-Collecting in der Schweiz?

Zum Schluss seien basierend auf den vorangehenden Ausführungen Denkanstösse formuliert, die als Basis für die schweizerische Debatte zum Thema E-Collecting nützlich sein könnten:

1. Die Problematik von E-Collecting in der Schweiz lässt sich zu einem gewissen Grad, wie von Braun Binder¹⁴ vorgeschlagen, mit Hilfe einer Korrektur der Unterschriftenhürden und Sammelfristen angehen. Grundsätzlich lässt sich das Problem jedoch so nicht lösen. E-Collecting Kampagnen würden bei höheren Hürden und kürzeren Fristen professionalisiert und würden es notfalls auch schaffen, 250'000 Unterschriften für eine Volksinitiative in 6 oder 12 Monaten zu sammeln.
2. Das Potential von E-Collecting via Soziale Netzwerke wie Facebook und Twitter innert kurzer Frist auf 50'000 respektive 100'000 Unterschriften zu kommen wird unterschätzt. Falls die politisch Interessierten und potentiellen Unterzeichner von Initiativen in der Schweiz in Netzwerken mit 'Small-World'-Eigenschaften verbunden sind - und davon ist aufgrund der Literatur zum Thema auszugehen - ist nach der Einführung von E-Collecting Systemen in der Schweiz mit einem starken Anstieg an Volksbegehren zu rechnen.

13 Manavopoulos, Vasilis; Mendez, Fernando and Serdült, Uwe (2015) Homophily Among VAA Users: the case of Ecuador, in: Terán, Luis and Andreas Meier, ICEDEG 2015: Second International Conference on eDemocracy & eGovernance, Quito, Ecuador, 8-10 April 2015, IEEE Xplore CFP1527Y-PRT, 61-66.

14 Braun Binder, Nadja (2014) Quoren und Fristen bei der elektronischen Unterschriftensammlung (e-Collecting), Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Band 133, Heft 5: 539-557.

3. Welche Begehren erfolgreich sind, hängt auch davon ab, bei welchen Personen eine Initiative startet oder von wem sie in Sozialen Medien weiterempfohlen wird. Aus der Sicht von Initianten ist deshalb eine Skandalisierung via Massenmedien erstrebenswert, um so an möglichst viele Personen heranzukommen, welche die Verbindung zu entfernteren Clustern im Netzwerk herstellen können. Aufgrund der Erfahrungen in Finnland scheinen rund 1'000 Personen als Startpunkte zu genügen, um an 100'000 Unterschriften für eine Vorlage zu kommen.
4. Die Stimmbevölkerung als Adressat einer Initiative ist im Gegensatz zur EU-Kommission bei der EBI oder dem Parlament wie in Finnland und Lettland, nicht arbeitsteilig organisiert. Parlamente oder Regierungen weisen als Institutionen im Gegensatz zur Gesamtgesellschaft einen hohen Organisationsgrad auf. Sie können auf ein Kommissionssystem oder eine nach Fachgebieten ausdifferenzierte Verwaltung zurückgreifen und so auch eine relativ hohe Anzahl an Begehren abarbeiten. In einer direkten Demokratie wie in der Schweiz besteht die Gefahr, dass die Anzahl an Referenden und Volksinitiativen wegen der Unterstützung durch ein E-Collecting System die Öffentlichkeit an die Grenze des Zumutbaren bringt.
5. Auf der anderen Seite ist es schwer vorstellbar, die elektronische Variante der Unterschriftensammlung gar nie anzubieten, wenn bereits jetzt im Internet Surrogate in der Form von herunterladbaren Formularen zirkulieren. Des Weiteren werden auch die Entwicklungen betreffend E-Collecting im EU-Raum auf die Schweiz abfärben. Der Verzicht oder das Hinausschieben eines offiziellen Sammelbeckens für E-Collecting könnte dazu führen, dass sich mehrere 'wilde' Systeme ohne staatliches Dazutun entwickeln. Die Beispiele EU, Finnland und Lettland zeigen auf, dass sich nicht-staatliche Online-Plattformen haben etablieren können. Sie geniessen als nicht-staatliche Plattformen unter Umständen bei Unterzeichnenden sogar ein höheres Vertrauen als eine rein staatliche Lösung.
6. In letzter Konsequenz wäre es für das politische System der Schweiz besser, vorläufig auf E-Collecting zu verzichten oder die Anzahl der auf diesem Weg zustande kommenden Referenden und Initiativen zu begrenzen. Eine weitere, allerdings für die Schweiz systemfremde Variante, würde darin bestehen, dem Vorbild europäischer Länder zu folgen und E-Collecting nur für eine elektronisch unterstützte ‚Bürger-Motion‘ – eine eMotion – zuzulassen.
7. Paradocherweise und zum Teil im Gegensatz zur aktuellen Diskussion stellt der Vote électronique als zusätzlicher Stimmkanal kein systemrelevantes Risiko für die direkte Demokratie der Schweiz dar, E-Collecting hingegen schon.

IV. Anhang: weitere Beispiele aus der europäischen Praxis

Die Praxis des E-Collecting in Europa ist vielfältig. In der Folge werden Beispiele aus vier Staaten angeführt, welche die unterschiedliche Handhabung exemplarisch aufzeigen sollen.

A. E-Collecting im Vereinigten Königreich von GB und Nordirland

Welche Instrumente können durch E-Collecting ausgelöst werden? Seit 2011 besteht in Grossbritannien die Möglichkeit zur Einreichung einer (nicht-bindenden) Online-Petition. Bei der Einführung dieses Systems stellte die damalige britische Regierung in Aussicht, dass Petitionen mit über 100'000 Unterzeichnenden eine entsprechende Debatte im Unterhaus (House of Commons) auslösen könnten, sollte das in dieser Angelegenheit entscheidungsbefugte Legislativkomitee (Backbench Business Committee) die Petition als diskussionswürdig erachten. Dazu ist es in etwa der Hälfte aller Fälle (47%) nicht gekommen, was sowohl in den Medien wie auch bei den Parlamentsangehörigen selbst zu heftiger Kritik am System im Generellen und der Rolle der Backbench Business Committee im Speziellen führte. Aktuell werden im britischen Unterhaus Änderungen am System der Online-Petitionen diskutiert, um diese und andere bekannte Schwächen (vgl. etwa die Jux-Petitionen zum Bau eines "Death Star" oder zur Abschiebung von Justin Bieber in den USA) beseitigen zu können.

Wie sieht die Praxis des E-Collecting aus? Die Unterschriften für Petitionen können auf einer entsprechenden Regierungsseite gesammelt und eingereicht werden. Dies ist allerdings keine rechtliche Voraussetzung für das erfolgreiche Einreichen einer Petition, denn private Petitions-Server sind ebenfalls zugelassen. Seit 2011 haben 36 Petitionen den zuvor genannten "Schwellenwert" von 100'000 Unterschriften erreicht. Die Sammelzeit variiert zwischen den Petitionen, ist aber auf jeden Fall deutlich kürzer als die 18 Monate, die für die Einreichung einer Volksinitiative auf Bundesebene vorgegeben sind. Eine Petition vereinigte beispielsweise 100'000 Unterschriften in weniger als zwanzig Stunden und bei der von der britischen Boulevardzeitung Daily Mail initiierten "Migration Watch e-petition" kam diese Zahl innerhalb von nur einer Woche zustande.

Wie funktioniert die Unterzeichnung über das Internet? Der Prozess der Unterzeichnung einer Online-Petition ist denkbar einfach. Er nimmt für den Unterzeichnenden gerade einmal zwei Minuten in Anspruch und kann auch von einem Mobilgerät aus erfolgen. In der Tat stammen rund 70 Prozent aller Unterschriften von Mobilgerätnutzern und 60 Prozent der Unterschriften wurden über soziale Medien generiert.

B. E-Collecting in Estland

Welche Instrumente können durch E-Collecting ausgelöst werden? Eine Vielzahl von politikgestaltenden Instrumenten können in Estland über das Internet verwendet werden, einige von ihnen sind gar ausschliesslich online anwendbar. Hier nur einige Beispiele: Estnische Bürger und Bürgerinnen können beispielsweise seit 2005 elektronisch wählen - und zwar auf lokaler, nationaler wie auch auf europäischer Ebene. Nicht-bindende Petitionen können zudem online eingereicht und Vernehmlassungen (osale.ee) über das Internet organisiert werden. Kürzlich wurde eine weitere (Online-)Institution - Rahvakogu - ins Leben gerufen, in welcher Bürger und Bürgerinnen politische Massnahmen und Reformen vorschlagen können, von denen schliesslich ein Teil dem Parlament zur Diskussion vorgelegt wird.

Wie sieht die Praxis des E-Collecting aus? Aufgrund dessen, dass Estland früh und bewusst auf die Entwicklung des E-Votings gesetzt hat, ist auch die entsprechende Praxis weit fortgeschritten. Über 100'000 Esten haben in der Zwischenzeit schon Online-Petitionen mitunterzeichnet (bei einer Wohnbevölkerung von rund 1,3 Millionen). Einzelne E-Petitionen wurden dabei von mehr als 30'000 Bürgern unterzeichnet.

Wie funktioniert die Unterzeichnung über das Internet? Zwecks Einführung des E-Votings wurde bereits 2005 ein modernes Identifizierungssystem entwickelt. Über dieses System wird auch die Authentizität von Unterschriften für E-Petitionen (teils) gewährleistet, wobei der Login auch über eine (identifizierbare) Email-Adresse oder Facebook möglich ist.

C. E-Collecting in Schweden

Welche Instrumente können durch E-Collecting ausgelöst werden? Auf kommunaler Ebene ist das Einreichen von Online-Petitionen zwar grundsätzlich möglich, bislang aber nur in sechs (von insgesamt 290) Kommunen implementiert. Dazu gehört auch die südschwedische Stadt Malmö, welche Online-Petitionen als erste schwedische Kommune überhaupt ermöglichte. Die Voraussetzungen für das Einreichen einer Petition sind von geringerer formaler Natur als etwa in vergleichbaren britischen Städten. Indes, die lokalen Behörden sind nicht zu einer formalen Beantwortung dieser Petitionen verpflichtet und tun dies offenbar nur selten.

Wie sieht die Praxis des E-Collecting aus? Unmittelbar nach der Einführung des Instruments der E-Petition in Malmö, für welche die verlässlichsten Nutzungszahlen vorliegen, wurde eine Vielzahl solcher Petitionen eingereicht. Innerhalb von 16 Monaten nach der Einführung kam eine Zahl von 210 eingereichten Petitionen zustande. Diese Zahl sank in den darauffolgenden Jahren auf eine Rate von etwa 10 Petitionen pro Monat mit einer durchschnittlichen Unterschriftenzahl von rund 5'500.

Wie funktioniert die Unterzeichnung über das Internet? Das Malmöer System ist denkbar einfach, was mit ein Grund dafür ist, dass so viele Petitionen zustande kommen. Die Einfachheit ist jedoch Fluch und Segen zugleich: Einerseits fällt es nicht sonderlich schwer, eine Petition aufzusetzen, doch die damit verbundene "Petitionenflut" überfordert offenbar das politische System (eine angemessene Reaktion auf diese Bürgerbegehren bleibt oft aus), was wiederum geringe Anreize für die Unterzeichnung einer (offensichtlich wenig erfolgsversprechenden) Petition setzt.

D. E-Collecting in Deutschland

Welche Instrumente können durch E-Collecting ausgelöst werden? Am stärksten formalisiert ist der E-Petitionsprozess in Deutschland, wo die Möglichkeit der Onlinepetition seit 2005 besteht (das "Offline"-Petitionsrecht besteht schon viel länger und ist im Grundrecht in Art. 17 festgelegt). Zu unterscheiden sind dabei Einzelpetitionen und öffentliche Petitionen, die beide ausschliesslich über ein entsprechendes Formular auf der parlamentseigenen Website eingereicht werden können. Jede Petition wird von der zuständigen Parlamentskommission ("Petitionsausschuss") auf ihre formale Richtigkeit und inhaltliche Verhältnismässigkeit geprüft. Jede Petitionsanfrage wird zudem von den Behörden beantwortet und allenfalls - 50'000 Unterschriften innerhalb von vier Monaten nach Eingang der Petition gelten als

(informelle) Faustregel - dem Petitionsausschuss des Bundestages zur Beratung vorgelegt, in welcher der Petent persönlich angehört wird.

Wie sieht die Praxis des E-Collecting aus? Das Online-Petitionssystem wird rege genutzt - insbesondere von der digitalen Generation bzw. ihren politischen Ablegern (etwa die Piratenpartei). Ein Beispiel ist die "Zensursula-Petition" mit 130'000 gesammelten Unterschriften (eine Petition gegen ein Gesetz zur Kindernetzsperrre von der damaligen Familienministerin Ursula von der Leyen). 2009 wurden täglich etwa sieben Online-Petitionen (zu denen auch Einzelpetitionen zählen) eingereicht. Der Anteil der Online-Petitionen am Total aller (Off- und Online-)Petitionen betrug 2009 rund 10 Prozent, im Folgejahr jedoch bereits 25 Prozent.

Wie funktioniert die Unterzeichnung über das Internet? Petitionen können unter Einhaltung bestimmter formaler Regel relativ einfach auf der entsprechenden Behördenseite eingestellt werden. Weitere, vorab registrierte Nutzer des Petitionssystems können diese sodann mitunterzeichnen. Anfänglich war der Petitionsserver, der ganz zu Beginn (2005) in Schottland stand, chronisch überlastet, mittlerweile haben sich die Ausfälle verringert. Die Unterzeichnung ist, wie gesagt, nur auf dem behördeneigenen Server möglich, was eine strenge Kontrolle der formalen Voraussetzungen ermöglicht.