



Einschreiben

Regierungsrat des Kantons Zürich
Neumühlequai 10
8090 Zürich

AAK Anwälte und Konsulenten AG

Prof. Dr. iur. Andreas Abegg, Rechtsanwalt
Prof. Dr. iur. Goran Seferovic, Rechtsanwalt
Dr. iur. Patrice Martin Zumsteg, Rechtsanwalt
Dr. iur. Christian Meyer, Rechtsanwalt
lic. iur. Karin Sigrist, Rechtsanwältin
Prof. Dr. iur., dipl. Arch. ETH Oliver Streiff *
Dr. iur. Meinrad Huser *

* nicht als Rechtsanwalt zugelassen

Seestrasse 329
8038 Zürich
Tel. +41 44 523 14 70
www.aa-k.ch
info@aa-k.ch

Zürich, 22. September 2025

Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise (E-ID-Gesetz, BGEID) vom 20. Dezember 2024

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

In Sachen



Beschwerdeführer

vertreten durch
Prof. Dr. iur. Goran Seferovic, Rechtsanwalt,
AAK Anwälte und Konsulenten AG, Seestrasse 329, 8038 Zürich

gegen

Swisscom AG,
Alte Tiefenaustrasse 6, 3050 Bern

Beschwerdegegnerin

reiche ich hiermit namens und im Auftrag des Beschwerdeführers

ABSTIMMUNGSBESCHWERDE (Art. 77 Abs. 1 lit. b BPR)

gegen die Handlungen der Beschwerdegegnerin im Zusammenhang mit der Volksabstimmung vom 28. September 2025 über das Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise (E-ID-Gesetz, BGEID) vom 20. Dezember 2024 (Beilage A) ein mit folgenden

ANTRÄGEN:

1. Die Volksabstimmung vom 28. September 2025 über das E-ID-Gesetz sei vorsorglich zu verschieben.
2. Die Beschwerdegegnerin sei zu verpflichten, unzulässige Interventionen in den Abstimmungskampf zu beenden, zukünftige Interventionen zu unterlassen und über die bereits durchgeführten Interventionen öffentlich zu informieren.
3. Eventualiter sei der inzwischen ergangene Urnengang aufzuheben.
4. Unter Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdegegnerin (zzgl. MwSt.).

Zudem stellen wir folgenden

FORMELLEN ANTRAG:

- 5 Die Beschwerdegegnerin sei zu verpflichten, Auskunft zu erteilen und Nachweise vorzulegen über ihre Interventionen in den Abstimmungskampf.

I. Übersicht

- 1 Der Beschwerdeführer erhebt Abstimmungsbeschwerde gegen die Swisscom AG wegen unzulässiger Eingriffe in die Volksabstimmung vom 28. September 2025 über das E-ID-Gesetz.
- 2 Als staatlich beherrschtes Unternehmen unterliegt die Swisscom AG einer strikten Neutralitätspflicht. Diese hat sie mehrfach verletzt:
- 3 Die Swisscom AG hat nicht nur einseitig Fr. 30'000 an das «Wirtschaftskomitee Schweizer e-ID» gespendet, sondern auch im Komitee «Allianz Pro e-ID» aktiv mitgewirkt, indem ein Kadermitarbeiter öffentlich für die Vorlage warb. Sie nahm damit parteiisch Stellung. Hinzu kommt eine verdeckte Einflussnahme über den Verein Digitalswitzerland, in dessen Leitung der CEO Einsitz nimmt. Digitalswitzerland hat das Ja-Komitee mit Fr. 150'000 unterstützt. Auf diese Weise wurde der finanzielle und organisatorische Beitrag der Swisscom AG verschleiert, was das Transparenzgebot verletzt. Darüber hinaus bot die Swisscom eigene Webinare an, in denen die Einführung der e-ID als bereits beschlossene Tatsache dargestellt wurde. Diese Form der Kommunikation ist nicht sachlich, sondern suggestiv. Sie nimmt dem Publikum die Möglichkeit, die Vorlage kritisch zu hinterfragen, und unterläuft so die freie Willensbildung. Mit diesen Aktivitäten hat die Swisscom AG ihre staatlich geprägte Stellung missbraucht, indem sie gleichzeitig finanzielle Mittel, personelle Autorität und unternehmens-eigene Kommunikationskanäle für eine einseitige Kampagne eingesetzt hat.
- 4 Diese Aktivitäten sind weder transparent noch sachlich begründet und verletzen das in Art. 34 Abs. 2 BV garantierte Recht auf unverfälschte Stimmabgabe. Sie überschreiten zudem das Gebot der Verhältnismässigkeit, da die Swisscom AG auf mehreren Ebenen parallel in den Abstimmungskampf eingegriffen hat. Da angesichts knapper Umfragewerte eine erhebliche Beeinflussung des Abstimmungsergebnisses möglich ist, ist die vorsorgliche Verschiebung der Abstimmung erforderlich. Eventualiter ist die Abstimmung aufzuheben, um die demokratischen Rechte der Stimmberechtigten wirksam zu schützen.

II. Formelles

A. Vollmacht und Frist

5 Der unterzeichnete Rechtsanwalt ist mit Vollmacht vom 21. September 2025 gehörig bevollmächtigt (Beilage B).

6 Der Beschwerdeführer erhielt mit dem Bericht in der NZZ am Sonntag vom 21. September 2025 Kenntnis von der unzulässigen finanziellen Unterstützung des Abstimmungskomitees. Mittels Suche im Internet stellte er zudem fest, dass die Beschwerdegegnerin auch ein anderes Abstimmungskomitee unterstützt.

BO: NZZ am Sonntag vom 21. September 2025, «Kontroverse Spende»

Beilage 1

BO: Auszug Homepage «Wirtschaftskomitee Schweizer e-ID», Bern

Beilage 2

BO: Auszug Homepage «Allianz Pro e-ID», Bern

Beilage 3

7 Die Frist wurde mit dieser Kenntnisnahme ausgelöst und beträgt gemäss Art. 77 Abs. 2 Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1, BPR) drei Tage. Mit der heutigen Eingabe ist die Frist gewahrt.

B. Legitimation

1. Zuständigkeit des Regierungsrats

8 Gemäss Art. 77 Abs. 1 lit. b BPR ist bei der Kantonsregierung am Wohnort Beschwerde zu führen wegen Unregelmässigkeiten bei Abstimmungen (Abstimmungsbeschwerde); dies gilt auch für eidgenössische Abstimmungen (vgl. auch Gerold Steinmann/ Adrian Mattle, Kommentar zu Art. 88 BGG, in: Niggli et al. (Hrsg.), Basler Kommentar Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl., Basel 2018, N 7d).

2. Beschwerderecht

9 Der Beschwerdeführer ist im Kanton Zürich wohnhaft und in eidgenössischen Angelegenheiten stimmberechtigt. Ihm kommt daher vorliegend das Beschwerderecht gemäss Art. 89 Abs. 3 Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (SR 173.110, BGG) zu.

10 Das Interesse des Beschwerdeführers ist aktuell und praktisch, da er die Abstimmungsvorlage ablehnt und die Interventionen der Beschwerdegegnerin die Willensbildung der Stimmberechtigten in unzulässiger Weise beeinflusst. Mit der

Gutheissung der Beschwerde werden die erfolgten Auswirkungen beseitigt und zukünftige verhindert.

3. Anfechtungsobjekt und Beschwerdegrund

- 11 Formelles Anfechtungsobjekt der Beschwerde bilden die Handlungen und damit Realakte der Beschwerdegegnerin. Im Gegensatz zur allgemeinen Beschwerde knüpft die Abstimmungsbeschwerde nicht an eine bestimmte Form des Anfechtungsobjekts an, sondern an die Wahl- und Abstimmungsfreiheit nach Art. 34 Abs. 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101.1, BV). Anfechtungsobjekt bilden auch Handlungen oder Unterlassungen von öffentlichen oder gemischtwirtschaftlichen Unternehmen im Rahmen von Wahl- oder Abstimmungskämpfen (vgl. BGE 140 I 338 E. 5.2 m. w. H.).
- 12 Beschwerdegrund bildet vorliegend die in Art. 34 Abs. 2 BV garantierte Abstimmungsfreiheit. Diese schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe. Geschützt wird das Recht, weder bei der Willensbildung noch bei der Äusserung des politischen Willens in unzulässiger Weise beeinflusst zu werden (BGE 130 I 290 E. 3.1; 129 I 185 E. 5). Die Beschwerdegegnerin hat diese Willensbildung der Stimmberechtigten durch ihre Interventionen in unzulässiger Art und Weise beeinflusst und damit Art. 34 Abs. 2 BV verletzt.

III. Materielles

A. Sachverhalt

- 13 Die Swisscom AG ist die Telekommunikationsunternehmung des Bundes gemäss Art. 1 Bundesgesetz über die Organisation der Telekommunikationsunternehmung des Bundes vom 30. April 1997 (SR 784.11, TUG). An der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft (Art. 2 Abs. 1 TUG) muss der Bund die kapital- und stimmenmässige Mehrheit halten (Art. 6 Abs. 1 TUG).
- 14 Diese gemischt-wirtschaftliche Unternehmung des Bundes hat sich im laufenden Abstimmungskampf zur e-ID-Vorlage in verschiedenster Weise aktiv positioniert:
- 15 Sie hat erstens eine Spende von Fr. 30'000 an eines der Ja-Komitees geleistet (Wirtschaftskomitee Schweizer e-ID, Bern).

- 16 Zweitens tritt die Swisscom AG auch im Komitee «Allianz Pro e-ID» als Unterstützerin auf, wie aus Beilage 3 hervorgeht. Auf der Homepage erscheint Andreas Tölke in seiner Funktion als «Head Fintech & Digital Trust / Swisscom» mit der Aussage: «Die Schweizer E-ID stärkt unsere digitale Souveränität: Wir entscheiden über unsere Daten – nicht ausländische Tech-Giganten. Ein Nein bedeutet digitalen Kontrollverlust für die Schweizer Bevölkerung.» Es ist zu vermuten, dass die Beschwerdegegnerin dieses Komitee neben dieser einseitigen Stellungnahme auch finanziell (auch wenn möglicherweise unterhalb der Meldeschwelle von Fr. 15'000) oder mit anderen Leistungen unterstützt.
- 17 Des Weiteren greift die Beschwerdegegnerin drittens in den Abstimmungskampf ein, indem sie im Zusammenhang mit der Einführung der e-ID – über welche formell noch nicht beschlossen worden ist – Online-Seminare anbietet, welche die Einführung der e-ID als nicht hinterfragbare Tatsache darstellen und auf eine Zustimmung vorbereiten wollen.

BO: Auszug Homepage Webinar Swisscom

Beilage 4

- 18 Viertens: Digitalswitzerland ist ein im Handelsregister eingetragener Verein, welcher «die Positionierung der Schweiz als international führenden Standort für Digitalisierung und Innovation» bezweckt. Diesen Verein hat das Komitee «Allianz Pro e-ID» mit Fr. 150'000 unterstützt. Die Swisscom AG ist Mitglied dieses Vereins; Christoph Aeschlimann, CEO der Swisscom AG, ist Mitglied des «Steering Committee» des Vereins. Es ist zu vermuten, dass die Unterstützung über die blossе Einsitznahme hinausgeht und die Swisscom AG die Abstimmung auch über diesen Kanal finanziell oder mit anderen Handlungen beeinflusst.

BO: Auszug Homepage Digitalswitzerland

Beilage 5

B. Rechtliches

1. Unzulässige Intervention der Swisscom AG in den Abstimmungskampf
 - a) Grundsätzliches Interventionsverbot

- 19 Öffentliche und gemischt-wirtschaftliche Unternehmen sind wie staatliche Behörden zur innenpolitischen Neutralität verpflichtet (BGE 145 I 1 E. 7.2; 140 I 338 E. 5.2; Yvo Hangartner/ Andreas Kley/ Nadja Braun Binder/ Andreas Glaser, Die

demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2023, N 2538). Bei gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen ist relevant, dass es staatlich beherrscht wird. Dies ist der Fall, wenn der Staat die Mehrheit des Aktienkapitals oder die stimmenmässige Mehrheit besitzt (Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N 2538 m. w. H.). Beides ist im Falle der Swisscom AG erfüllt, denn Art. 6 Abs. 1 TUG verpflichtet den Bund, jederzeit die kapital- und stimmenmässige Mehrheit an der Swisscom AG zu halten. Die Swisscom AG darf sich damit grundsätzlich nicht in einen Abstimmungskampf einmischen.

b) Zurückhaltende Stellungnahme nur bei besonderer Betroffenheit

- 20 Von diesem Verbot macht das Bundesgericht eine Ausnahme bei Stellungnahmen von Unternehmen, wenn diese durch eine Abstimmungsvorlage besonders betroffen sind. Dies ist der Fall, wenn sie in der Umsetzung ihres gesetzlichen oder statutarischen Auftrags betroffen sind, doch sind diese Unternehmen gleichwohl zur Zurückhaltung verpflichtet (BGE 140 I 338 E. 5.2). Dabei ist die Praxis des Bundesgerichts in Bezug auf Gemeinden analog anzuwenden, welche sich zu einer kantonalen Vorlage äussern, welche sie besonders betrifft (BGE 140 I 338 E. 5.2 m. w. H.).
- 21 Die Swisscom AG ist zwar in der digitalen Branche tätig, doch erscheint zweifelhaft, dass die e-ID das Geschäftsfeld der Swisscom AG besonders betrifft im Vergleich zu anderen Unternehmen. Die e-ID betrifft das Geschäft aller Anbieter, welche auf Identitätsnachweise angewiesen sind. Die Swisscom AG ist da kein besonderer Fall und darf sich daher auch nicht in den Abstimmungskampf einmischen. Die Praxis des Bundesgerichts zu Interventionen der Gemeinwesen in Abstimmungskämpfe um übergeordnete Vorlagen ist hier analog heranzuziehen. Das Bundesgericht verlangt eine besondere Betroffenheit. Wenn alle oder eine grosse Zahl von Gemeinden von einer Regelung betroffen sind, dürfen sich Gemeinden gerade nicht in den Abstimmungskampf einmischen (vgl. BGE 119 Ia 271 E. 6). Allein die breite Teilnehmerschaft in den beiden Abstimmungskomitees (u. a. Gewerbeverbände, Versicherungsverband, Handelskammern, Hotellerie Suisse, Swiss Cigarette) zeigt, dass die Swisscom nicht besonders betroffen ist. Die Intervention ist damit unzulässig.

2. Voraussetzung einer ausnahmsweise zulässigen Intervention

- 22 Selbst wenn man eine besondere Betroffenheit der Swisscom AG annehmen wollte – was wie oben ausgeführt abzulehnen ist – so hat eine solche Intervention nach den Voraussetzungen der Sachlichkeit, Transparenz und Verhältnismässigkeit sowie generell in zurückhaltender Weise zu erfolgen (vgl. Art. 10a Abs. 2 BPR).
- 23 Eine sachliche Information muss in zutreffender Art und Weise erfolgen und damit die Meinungsbildung unterstützen. Falsche Informationen oder das Unterdrücken von Gegenargumenten verletzen dieses Gebot. Da die Swisscom AG zwei Komitees unterstützt, welche sich ausschliesslich für die Vorlage aussprechen, ist eine ausgewogene Information von vornherein nicht gewährleistet. Komitees haben die Funktion, grundsätzlich parteiisch zu informieren. Den Stimmberechtigten ist es nach der Praxis des Bundesgerichts zuzumuten, allfällige Übertreibungen – welche durchaus zulässig sind – als solche zu erkennen und ihren Willen gleichwohl frei bilden zu können (vgl. bereits BGE 98 Ia 73 E. 3b). Gerade aus diesem Grund verlangt die Praxis des Bundesgerichts, dass eine Stellungnahme eines öffentlichen Unternehmens selbständig zu erfolgen hat und dieses nicht ein Abstimmungskomitee unterstützen darf (Urteil des Bundesgerichts vom 20. Dezember 1991, 1P.52/1991, E. 6c; vgl. auch BGE 119 Ia 271 E. 6, Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N 2546).
- 24 Selbst wenn die Finanzierung im Umfang von Fr. 30'000 online ausgewiesen ist, so ist keineswegs transparent, welche Art von Intervention damit finanziert wurde. Die Zahlung erfolgte, wenngleich publiziert, eben doch «verdeckt». Damit verletzt die Swisscom AG das Transparenzprinzip, welches verlangt, dass die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger erkennen können, von wem die Stellungnahme stammt. Nur so kann die freie Willensbildung garantiert werden und die Intervention vom Stimmvolk der Swisscom AG zugeordnet werden.
- 25 Es ist zudem davon auszugehen, dass die Swisscom AG den Abstimmungskampf auch durch weitere Handlungen oder finanzielle Beiträge unterstützt. Neben dem ausgewiesenen finanziellen Betrag unterstützt die Swisscom AG auch das zweite Komitee zumindest durch die Stellungnahme eines massgebenden

Mitarbeiters. Dies begründet eine Vermutung, dass die Swisscom AG auch das zweite Komitee womöglich finanziell oder durch weitere Unterstützung verdeckt fördert.

- 26 Zudem nimmt die Swisscom AG verdeckt über den Verband Digitalswitzerland und damit in intransparenter Weise Einfluss auf die Volksabstimmung. Der Verband unterstützt das Komitee «Allianz Pro e-ID» mit dem hohen Betrag von Fr. 150'000. Es ist zu vermuten, dass die Swisscom AG hierzu ebenfalls einen finanziellen Beitrag geleistet hat. Womöglich unterstützt sie den Verein auch mit weiteren Leistungen. Es ist damit zu rechnen, dass zumindest indirekt finanzielle Mittel von der Swisscom AG zu diesem Verein flossen. Womöglich beteiligte sich die Swisscom AG über den Verein aber auch an dessen Zuwendung an das Referendumskomitee. Erstellt ist, dass der CEO der Swisscom AG im «Steering Committee» dieses Vereins amtiert. Als Mitglied eines 'steuernden' Gremiums des Vereins wird der CEO die vereinseigenen Einflussnahmen in den Abstimmungskampf aktiv mitbeschlossen oder mitgetragen haben, mindestens aber davon gewusst haben. Es besteht daher eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass die Swisscom AG den Verein über diese personelle Unterstützung – welche für sich allein schon eine Intervention in den Abstimmungskampf darstellt – hinaus weiter unterstützt.
- 27 Doch damit nicht genug: Die Swisscom AG beeinflusst den Abstimmungskampf auch mit ihren eigenen Online-Seminaren, welche bereits vor der Abstimmung angeboten werden und davon ausgehen, dass die Vorlage angenommen wird und die Einführung der e-ID entschieden sei. Auch hier erfolgt die Information zumindest implizit völlig einseitig, wonach die Einführung beschlossene Sache sei und es nun nur noch darum gehe, sich darauf vorzubereiten. Ein vom Staat beherrschtes Unternehmen hat sich an die demokratischen Prozesse zu halten und darf nicht suggestiv werbende Kurse für eine Technik anbieten, deren gesetzliche Grundlage noch nicht vom Souverän beschlossen wurde.
- 28 Die allfällig zulässige Intervention eines gemischt-wirtschaftlichen Unternehmens hat zudem verhältnismässig zu erfolgen, wobei zu berücksichtigen ist, dass das staatlich beherrschte Unternehmen generell zurückhaltend und ausgewogen

informieren muss. Zu berücksichtigen ist der Umfang der Intervention, insbesondere die Höhe der finanziellen Beträge, welche eingesetzt werden.

- 29 Die Höhe der eingesetzten Beträge und der Wert der tatsächlichen Unterstützung ist vorliegend nicht klar. Bekannt ist lediglich, dass die Swisscom AG das Wirtschaftskomitee Schweizer e-ID mit Fr. 30'000 unterstützt. Zusätzlich unterstützt der Verein Digitalswitzerland dieses Komitee mit dem hohen Betrag von Fr. 150'000. Die Swisscom AG scheint Mitglied dieses Vereins zu sein, weswegen die Swisscom AG ihre finanziellen und organisatorischen Verflechtungen mit diesem Verein offenzulegen hat.
- 30 Unklar ist, ob dieses Komitee auch weitere Unterstützung durch die Swisscom AG erhält. Klar ist jedoch, dass die Swisscom AG auch das andere Komitee «Allianz Pro e-ID» unterstützt. Dies zeigt sich offensichtlich darin, dass ein Mitarbeiter der Swisscom AG dort mit einem Statement aufgeführt wird. Ob auch hier Geld geflossen ist, ist ebenfalls offenzulegen.
- 31 Neben dem Umstand der finanziellen und nicht-monetären Unterstützung, welche den Betrag von Fr. 30'000 offensichtlich übersteigt, ist unter Verhältnismässigkeitsgesichtspunkten zu berücksichtigen, dass die Swisscom AG massiv und über verschiedene Kanäle Einfluss nimmt. Sie unterstützt beide Pro-Abstimmungskomitees, sie ist Mitglied in einem massgeblichen Verein, welcher zur Unterstützung der e-ID-Vorlage aufruft und eines der Komitees mit dem hohen Betrag von Fr. 150'000 unterstützt und sie bietet selbst Kurse an, welche die Annahme der Vorlage als gegeben darstellen. Diese verschiedenen Kanäle und Arten der Unterstützung der Vorlage sind klarerweise unverhältnismässig. Ein öffentlich beherrschtes Unternehmen, welches sich in einem Abstimmungskampf grundsätzlich neutral verhalten muss und nur bei besonderer Betroffenheit überhaupt informieren darf, muss sich dabei in jedem Fall eine besondere Zurückhaltung auferlegen. Diese Voraussetzungen hat die Swisscom AG vorliegend bei weitem nicht eingehalten.
- 32 Hinzu kommt der gravierende Umstand, wonach diese Interventionen verdeckt erfolgten. Selbst wenn die Unterstützung von Fr. 30'000 deklariert wurde, so ist eine finanzielle Unterstützung eines Abstimmungskomitees per se unzulässig.

Eine solche Spende verhindert die Nachvollziehbarkeit, welche Art der Kommunikation mit den Mitteln der Swisscom AG finanziert wurde. Es ist umso stossender, dass die Swisscom AG auf diese Weise in den Abstimmungskampf um die e-ID eingreift, als bei der letzten Vorlage zum E-ID-Gesetz 2021 die Post AG bereits einseitig in den Abstimmungskampf eingriff und dies verbreitet kritisiert wurde (David Vonplon, E-ID-Gegner werfen der Post unzulässige Einmischung in den Abstimmungskampf vor, NZZ vom 14. Januar 2021, S. 11; vgl. zur Kritik auch Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, N 2552).

- 33 Diese Mittel stammen zudem auch aus Tätigkeiten in staatlich monopolisierten Sachbereichen, womit sie öffentlichen Mitteln nahe stehen. Da die Gelder an ein einseitiges Komitee flossen, kann damit gar keine ausgewogene Informationstätigkeit finanziert worden sein. Abstimmungskomitees finanzieren parteiische und damit einseitige Kommunikation. Dafür sind Abstimmungskomitees da, dies ist ihre Rolle in einer freiheitlichen Demokratie. Einem öffentlich beherrschten Unternehmen kommt diese Freiheit aber eben nicht zu; dieses hat in jedem Fall ausgewogen zu informieren. Die Swisscom AG hätte die Gelder daher – wenn überhaupt – für die Informationstätigkeit im eigenen Namen einsetzen und damit die freie Willensbildung unterstützen müssen. Einseitige Propaganda ist einem gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen untersagt.

IV. Anträge

A. *Antrag auf vorsorgliche Verschiebung*

- 34 Die Beschwerde fordert eine Verschiebung der Volksabstimmung, da zuerst zu klären ist, wie umfangreich die verdeckten Interventionen der Swisscom AG erfolgten. Dem Beschwerdeführer fehlen dazu Informationen und die Swisscom AG ist von der Rechtmittelinanz dazu zu verpflichten, für Transparenz zu sorgen. Je nach Umfang der Propaganda, ist eine definitive Verschiebung der Abstimmung nötig, um einen rechtkonformen Abstimmungskampf zu ermöglichen, in welchem das Stimmvolk seinen Willen frei und unbeeinflusst bilden kann. Da dies aber innerhalb der sehr kurzen Frist bis zur Volksabstimmung nicht möglich sein wird, ist diese einstweilen vorsorglich zu verschieben. An-

dernfalls droht ein nicht leicht wiedergutzumachender Nachteil, da das Stimmvolk sonst zwei Mal zur Urne gerufen werden muss, sollte die Abstimmung aufgrund dieser unzulässigen Interventionen erheblich beeinflusst werden.

- 35 Die letzte Meinungsumfrage vom Zeitraum 3. bis 11. September 2025 zeigte einen Vorsprung der Ja-Stimmen und eher Ja-Stimmen von 9%.¹ Eine relevante Beeinflussung des Abstimmungsergebnisses durch die verbotene Propaganda liegt damit im Bereich des Möglichen. Somit ist möglich, dass die erfolgte Abstimmung aufgrund der verbotenen Propaganda der Swisscom AG aufgehoben werden muss. Da eine solche Aufhebung einen massiven (negativen) Einfluss auf eine zweite Abstimmung haben wird, ist die Abstimmung vorsorglich zu verschieben. Aus Verhältnismässigkeitsüberlegungen handelt es sich dabei um das mildere Mittel, welches die freie Willensbildung weniger stark beeinflussen wird.

B. *Antrag auf öffentliche Information über die Interventionen der Swisscom AG*

- 36 Die Willensbildung der Stimmberechtigten hat nach Art. 34 Abs. 2 BV ohne unzulässige Einflussnahme zu erfolgen. In der Beschwerdeschrift wurde dargelegt, dass die Interventionen der Beschwerdegegnerin unzulässig waren, soweit diese überhaupt bekannt sind. Die Beschwerdegegnerin ist daher zu verpflichten, in diesem Verfahren alle Interventionen offenzulegen. Darüber hinaus ist sie zu verpflichten, unzulässige Interventionen sofort zu beenden und zukünftig zu unterlassen. Die freie Willensbildung wurde durch die bereits erfolgten Interventionen bereits in unzulässiger Weise beeinflusst. Diese unzulässige Beeinflussung ist so weit wie möglich zu beheben. Da ein wesentliches Element der unzulässigen Beeinflussung durch den Umstand resultierte, dass die Interventionen verdeckt erfolgten, ist die Beschwerdegegnerin dazu zu verpflichten, über die erfolgten konkreten Interventionen umfassend öffentlich zu informieren. Diese Information kann die erfolgte unzulässige Einflussnahme auf die Willensbildung der Stimmberechtigten zwar nicht ungeschehen machen, aber sie versetzt diese immerhin in die Lage, die Intervention im Nachhinein besser als das beurteilen zu können,

¹ https://www.gfsbern.ch/de/news/srg-trendumfrage-w2-sept_25.

was sie ist: Parteiische und einseitige Beeinflussung des demokratischen Willensbildungsprozesses.

C. *Eventualantrag auf Aufhebung der Abstimmung*

- 37 Sollte der Antrag auf vorsorgliche Verschiebung der Abstimmung nicht gutgeheissen oder nicht innerhalb der erforderlichen Zeitspanne behandelt werden, so beantragt der Beschwerdeführer eventualiter die Aufhebung der in der Zwischenzeit erfolgten Volksabstimmung. Das Bundesgericht nimmt eine Beschwerde in einem solchen Fall als auch gegen die Abstimmung gerichtet an (BGE 143 I 92 E. 1.3, nicht publiziert; vgl. dazu auch Gerold Steinmann/Adrian Mattle, Kommentar zu Art. 89 BGG, in: Niggli et al. (Hrsg.), Basler Kommentar Bundesgerichtsgesetz, 3. Aufl., Basel 2018, N 74 m. w. H.). Der Beschwerdeführer behält sich vor, seine Beschwerdeschrift in dieser Hinsicht beim Weiterzug an das Bundesgericht anzupassen und zu ergänzen.

D. *Formeller Antrag auf Auskunft und Offenlegung der Interventionen*

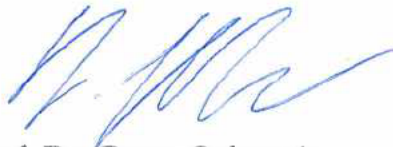
- 38 Wie oben ausgeführt (vgl. insb. Rz. 29 ff.), fehlen dem Beschwerdeführer gegenwärtig Informationen über die Gesamtheit der Interventionen der Beschwerdegegnerin in den Abstimmungskampf. Erst mit einer solchen vollständigen Übersicht können die Interventionen der Beschwerdegegnerin klar beurteilt werden im Hinblick auf die Voraussetzungen der Sachlichkeit, der Transparenz und insbesondere der Verhältnismässigkeit. Die Swisscom AG ist daher zu verpflichten, im Rahmen dieses Verfahrens über die erfolgten Interventionen Auskunft zu erteilen und Nachweise einzureichen. Neben den finanziellen Interventionen umfasst dies auch die organisatorischen Verbindungen zu den beiden Abstimmungskomitees «Wirtschaftskomitee Schweizer e-ID» und «Allianz Pro e-ID», sowie zum Verein Digitalswitzerland. Offenzulegen sind auch nicht-monetäre Zuwendungen, wie organisatorische Unterstützung oder Stellungnahmen zugunsten der Abstimmungsvorlage.
- 39 In Bezug auf die monetären Zuwendungen hat die Swisscom zudem nachzuweisen, welche konkreten Interventionen durch ihre Beiträge finanziert wurden, und sie hat den Beitrag dieser Interventionen zu einer ausgewogenen Willensbildung der Stimmberechtigten zu belegen.

E. Kosten und Entschädigung

- 40 Das vorliegende Verfahren vor dem Regierungsrat ist kostenlos (Art. 86 Abs. 1 BPR). Die Beschwerdegegnerin ist zu verpflichten, den Beschwerdeführer für das vorliegende Verfahren zu entschädigen.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren Regierungsrätinnen und Regierungsräte, sehr geehrte Damen und Herren, um antragsgemässe Entscheidung.

Hochachtungsvoll



Prof. Dr. Goran Seferovic

- Im Doppel
- Beilagen gemäss separatem Verzeichnis

Beilagenverzeichnis

Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise (E-ID-Gesetz, BGEID) vom 20. Dezember 2024	Beilage A
Vollmacht vom 21. September 2025	Beilage B
NZZ am Sonntag vom 21. September 2025, «Kontroverse Spende»	Beilage 1
Auszug Homepage «Wirtschaftskomitee Schweizer e-ID», Bern	Beilage 2
Auszug Homepage «Allianz Pro e-ID», Bern	Beilage 3
Auszug Homepage Webinar Swisscom	Beilage 4
Auszug Homepage Digitalswitzerland	Beilage 5