

RA MLaw Artur Terekhov, Terekhov Law, Dorfstrasse 53, 8105 Regensdorf-Watt
+41 77 253 74 71 / at@terekhov-law.ch / www.terekhov-law.ch
Inhaber des Zürcher Rechtsanwaltspatents / eingetragen im Anwaltsregister des Kantons Zürich

EINSCHREIBEN

Regierungsrat Zürich
Neumühlequai 10
Postfach
8090 Zürich

Regensdorf-Watt, den 23. September 2025

STIMMRECHTSBESCHWERDE

Sehr geehrte Damen und Herren Regierungsräte

In Sachen

1. Nicolas Rimoldi, xyz

2. Verein MASS-VOLL!, Postfach, 8021 Zürich

Beschwerdeführende

vertreten durch Rechtsanwalt MLaw Artur Terekhov, Terekhov Law, Dorfstrasse 53, 8105
Regensdorf-Watt

gegen

Swisscom AG, Alte Tiefenaustrasse 6, 3050 Bern (Worblaufen)

Beschwerdegegnerin

betreffend eidgenössische E-ID-Abstimmung / Spende eines bundesnahen Betriebs an Ja-Komitee / Abstimmungsfreiheit / etc.

stelle ich namens und im Auftrag meiner Klientschaft die nachfolgenden

RECHTSBEGEHREN:

1. *Es sei die eidgenössische Referendumsabstimmung über das E-ID-Gesetz vom 28. September 2025 auszusetzen bzw. auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben.*
2. *Eventualiter sei – sofern die vorliegende Beschwerde (naheliegenderweise) nicht mehr vor dem Abstimmungssonntag behandelt werden könnte und das E-ID-Gesetz an der Urne angenommen werden sollte – die eidgenössische Referendumsabstimmung über das E-ID-Gesetz vom 28. September 2025 bzw. deren Resultat aufzuheben.*
3. *Subeventualiter sei – sofern die vorliegende Beschwerde aus irgendeinem Grund gegenstandslos werden sollte – festzustellen, dass die Intervention der Beschwerdegegnerin in Form einer Spende in der Höhe von CHF 30'000.00 zuhanden eines (das E-ID-Gesetz befürwortenden) Ja-Komitees die Abstimmungsfreiheit gemäss Art. 34 Abs. 2 BV verletzt hat.*
4. *Unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (zzgl. MWST) zulasten der Beschwerdegegnerin.*

BEGRÜNDUNG

I. Formelles

- 1 Der unterzeichnete Anwalt ist gehörig bevollmächtigt. Die Handlungsfähigkeit des Beschwerdeführers 1 als natürliche Person steht ausser Frage. Der Beschwerdeführer 2, ein Verein, wird sodann gemäss Art. 18 Abs. 2 Statuten MASS-VOLL! durch die Kollektivunterschrift des Präsidenten und einer weiteren Person aus dem Vorstand verpflichtet. Dessen Vollmacht wird dabei vom Beschwerdeführer 1, dem Vereinspräsidenten, wie auch Markus Zollinger, Aktuar,

der bekanntlich in der Arena vom 5. September 2025 öffentlich als Gegner des E-ID-Gesetzes in Erscheinung getreten ist, unterzeichnet, womit eine gültige Vertretung vorliegt.

BO: Vollmachten vom 22. September 2025

Beilage 1a/b

Statuten Verein-MASS-VOLL! vom 7. September 2024

Beilage 2

Screenshot Vorstand MASS-VOLL! vom 23. September 2025 **Beilage 3**

- ² Der adressierte Regierungsrat ist zur Behandlung der vorliegenden Stimmrechtsbeschwerde zuständig (Art. 77 Abs. 1 lit. b BPR), wobei von diesem reichlich unsinnigen Instanzenzug mit Blick auf den klaren Gesetzeswortlaut nicht abgewichen werden kann (BGE 137 II 177, E. 1.3), was auch dann gilt, wenn – wie vorliegend und im Regelfall – eine Unregelmässigkeit gerügt wird, die sich nicht auf den (Wohn-)Sitzkanton der Beschwerdeführenden beschränkt.
- ³ Der Beschwerdeführer 1 hat seinen Wohnsitz im Kanton Zürich, wo er zweifellos aktiv und passiv stimmberechtigt ist; bei den Nationalratswahlen 2023 hat er auf der Liste des Beschwerdeführers 2 kandidiert, was allgemeinnotorisch ist, wobei für den Bestreitungsfall gleichwohl sorgfaltshalber die Nachreichung einer kommunalen Stimmrechtsbescheinigung offeriert wird. Der Beschwerdeführer 2 ist ein Verein mit Rechtspersönlichkeit (Art. 60 ff. ZGB) und statutarischem Sitz in Zürich (Art. 1 Abs. 2 Statuten) sowie eines von zwei im bundesrätlichen Abstimmungsbüchlein – auf Seite 29 – auftretenden Referendumskomitees gegen das E-ID-Gesetz. Folglich ist mit Blick auf die bundesgerichtliche Judikatur (auch) seine Legitimation zur Erhebung der vorliegenden Beschwerde zu bejahen (BGer 1C_415/2015, E. 1.2).
- ⁴ Am Sonntag, 21. September 2025, berichteten mehrere Medien erstmals über eine Spende der Beschwerdegegnerin in der Höhe von CHF 30'000.00 zuhanden der Ja-Kampagne für das E-ID-Gesetz. Damit ist mit der heutigen Postaufgabe der vorliegenden Rechtsschrift die dreitägige Beschwerdefrist gemäss Art. 77 Abs. 2 BPR unstreitig gewahrt. Dies gälte im Übrigen selbst dann, wenn man (unzutreffenderweise) davon ausgehen sollte, die Beschwerdeführenden hätten bereits am Samstag, 20. September 2025, zwischen 21:45 (Zeitpunkt Aufschaltung) und 23:59 von jenem NZZ-Artikel – hinter der Abo-Schranke – Kenntnis genommen, worauf sich in der Folge die verschiedenen Medien der Sonntagspresse bezogen.

- 5 Auch die übrigen Rechtsmittelvoraussetzungen sind erfüllt, weshalb auf die Beschwerde einzutreten ist und sich weitere formelle Vorbemerkungen einstweilen erübrigen.

II. Zur Sache

- 6 Wie bereits erwähnt, spendete die Beschwerdegegnerin im Rahmen des Abstimmungskampfs für die E-ID-Referendumsabstimmung vom 28. September 2025 einen Betrag in der Höhe von CHF 30'000.00 an ein Ja-Komitee, wie der breiten Öffentlichkeit und auch den Beschwerdeführenden erst letzten Sonntag bekannt wurde. Der äussere Sachverhalt ist insoweit unbestritten, als die Beschwerdegegnerin sich selbst dahingehend verteidigt, *«bei der E-ID handle es sich um eine sichere digitale Dienstleistung, die gemäss Vorgaben des Bundesrates zum Kerngeschäft der Swisscom gehöre»* (Beilage 5). In rechtlicher Hinsicht bezeichnet Prof. Dr. iur. Andreas Glaser von der Universität Zürich dieses Verhalten als *«insgesamt unzulässig»* (Beilage 4) und auch SVP-Nationalrat Franz Grüter, seinerseits zwar Gegner von E-Voting, jedoch Befürworter des E-ID-Gesetzes, findet dies politisch fragwürdig, umso mehr, als die Beschwerdegegnerin zu 51% dem Bund gehöre und damit überwiegend staatlich beherrscht sei (Beilage 5).
- 7 Vorab fällt in Betracht, dass die vorliegend streitige finanzielle Zuwendung der Beschwerdegegnerin doppelt so hoch ist wie der Schwellenwert von CHF 15'000.00, ab welchem seit dem 23. Oktober 2022 monetäre Zuwendungen im Rahmen einer Wahl- oder Abstimmungskampagne auf Bundesebene offengelegt werden müssen (Art. 76c Abs. 2 lit. b BPR). Mit dieser Begründung bezeichnet auch Prof. Glaser die Swisscom-Spende als erheblich (Beilage 4).
- 8 Ausser Frage steht ebenso, dass es dem Gemeinwesen grundsätzlich untersagt ist, private Komitees gezielt finanziell zu unterstützen – dies jedenfalls, soweit keine eigene besondere Betroffenheit besteht (OFK BV-BIAGGINI, Art. 34 N 18). Unbestritten dürfte ebenso die Grundrechtsbindung – nicht anders wie jene der gebührenfinanzierten SRG (BGE 149 I 2, E. 2.2) – der Beschwerdegegnerin als mehrheitlich staatlich beherrschtes Unternehmen sein.

- 9 Fraglich hingegen ist, ob die Beschwerdegegnerin berechtigt ist, aufgrund eigener besonderer Betroffenheit in den Abstimmungskampf einzugreifen. Diesbezüglich ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Anforderungen an eine entsprechende Betroffenheit praxisgemäss hoch sind und das Bundesgericht diese etwa bei der Ostschweizer Justiz- und Polizeidirektorenkonferenz (OJPD) im Zusammenhang mit der Abstimmung über das Nachrichtendienstgesetz (NDG) verneint hat (BGE 143 I 78, E. 5). Und auch wenn die Beschwerdegegnerin eine solche Betroffenheit geltend macht, ist diese mit Blick auf deren gesamte Geschäftstätigkeit im Bereich Telekommunikation, Internet und – seit geraumer Zeit – insbesondere auch Ausbau des Glasfasernetzes kaum als besonders ausgeprägt im Sinne der bundesgerichtlichen Judikatur zu bezeichnen. So wurde eine besondere Betroffenheit zwar bejaht bei privaten Krankenversicherern, als es um die Volksinitiative zur Einführung einer Einheitskasse ging, doch auch in jenem Zusammenhang wurde deutlich darauf hingewiesen, dass für jene dieselben Regeln in Bezug auf Sachlichkeit, Verhältnismässigkeit und Transparenz gelten wie für Behörden (BGE 140 I 338, E. 7). In jenem Fall standen jedoch krankenkasseneigene Publikationen in deren Kundenmagazinen in Frage – und damit Texte, auf welche die Krankenversicherer direkt Einfluss nehmen konnten, was bei der Spende eines Pauschalbetrags von CHF 30'000.00 naturgemäss nicht möglich ist und schon gar nicht, wenn jene Spende an ein privates Ja-Komitee geht, dessen Aufgabe denn gerade eine subjektive Interessenvertretung und keine möglichst objektive und sachliche Information der Öffentlichkeit ist. Nachdem vorliegend mithin keine öffentliche Stellungnahme der Beschwerdegegnerin, sondern deren Unterstützung eines privaten Ja-Komitees mit einem Pauschalbetrag zur Debatte steht, verliert das Kriterium der besonderen Betroffenheit angesichts der vorstehenden Ausführungen ohnehin an Relevanz.
- 10 Damit erweist sich, Prof. Andreas Glaser folgend, die Spende der Beschwerdegegnerin an ein privates Ja-Komitee zum E-ID-Gesetz als gesamthaft unzulässig; sie stellt eine Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV dar, die zugleich geeignet ist, einen entscheidenden Einfluss auf das Resultat der Referendumsabstimmung auszuüben, nachdem sich gerade kürzlich der Ja-Trend verstärkt hat und es jedenfalls im Bereich des Möglichen liegt (vgl. hierzu: BGE 145 I 1, E. 9.2), dass dies auf die infolge der beschwerdegegnerischen Spende erst ermöglichten zusätzlichen

Werbemassnahmen bzw. Kampagnentätigkeiten zurückzuführen ist. Jedenfalls bei einem relativ knappen Abstimmungsresultat zugunsten des E-ID-Gesetzes müsste dies zu dessen Aufhebung führen, nachdem mit Blick auf den Umstand, dass die Abstimmung bereits in fünf Tagen stattfindet, kaum davon auszugehen ist, dass eine – wenngleich formaliter beantragte – Aussetzung der Abstimmung realistischerweise noch möglich ist.

Besten Dank im Voraus für Ihre geschätzten Bemühungen.

Mit freundlichen Grüßen

RA MLaw Artur Terekhov

Im Doppel