

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal



I. öffentlich-rechtliche Abteilung
Av. du Tribunal fédéral 29
CH-1000 Lausanne 14
Tel. +41 (0)21 318 91 11

Einschreiben (R) Uneingeschrieben zurück

Herr
Hanspeter TSCHANNEN
Kesswilerstrasse 17
8582 Dozwil

MITTEILUNG

Lausanne, 20. November 2025

1C_563/2025 /MPA

Anzeige der Vernehmlassungsantworten

Hanspeter Tschannen, Beschwerde gegen den Entscheid des Regierungsrats des Kantons Thurgau vom 23. September 2025 (Protokoll Nr. 516)

Es wird Ihnen eine Kopie folgender Schriftstücke zugestellt: act. 8, 15, 17.

Im Rahmen der Instruktion wird davon ausgegangen, dass sich die Verfahrensbeteiligten in dieser Sache hinreichend äussern konnten. Sollten Sie diese Auffassung nicht teilen, können Sie allfällige Bemerkungen während einer grundsätzlich nicht erstreckbaren Frist bis zum **5. Dezember 2025** einreichen. Stillschweigen wird als Verzicht auf diese Möglichkeit ausgelegt.

Im Auftrag des Präsidenten
der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung

Die Bundesgerichtskanzlei

Staatskanzlei, Rechtsdienst, 8510 Frauenfeld

Bundesgericht
I. öffentlich-rechtliche Abteilung
Av. du Tribunal fédérale 29
1000 Lausanne 14



patrick.odermatt@tg.ch
Frauenfeld, 3. Oktober 2025

1C_563/2025: Abstimmungsbeschwerde Hanspeter Tschannen gegen E-ID: Verzicht auf Stellungnahme und Einreichung Vorakten

Sehr geehrter Herr Präsident

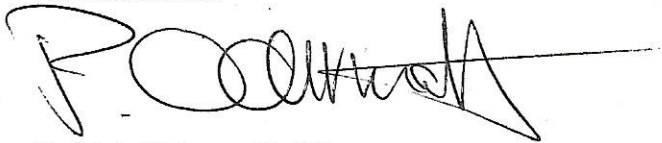
Wir verzichten auf eine Stellungnahme zur Eingabe des Beschwerdeführers, verweisen auf RRB Nr. 516 vom 23. September 2025 und ersuchen Sie, über die Sache zu entscheiden.

In der Beilage überlassen wir Ihnen ein Exemplar des angefochtenen Beschlusses RRB Nr. 516 vom 23. September 2025 und die beiden Beschwerden des Beschwerdeführers an den Regierungsrat. Weitere Akten gibt es nicht.

Vielen Dank für Ihre Bemühungen.

Mit freundlichen Grüssen

Staatskanzlei des Kantons Thurgau
Rechtsdienst



Patrick Odermatt, MLaw

Beilage

- Exemplar von RRB Nr. 516 vom 23. September 2025
- Beschwerden Hanspeter Tschannen



CH-3003 Bern

BK, bek

POST CH AG

BUNDESGERICHT

Eing. 17. NOV. 2025 *

Postaufgabe

EINSCHREIBEN

Schweizerisches Bundesgericht
I. öffentlich-rechtliche Abteilung
Av. du tribunal fédéral
1000 Lausanne 14



BUNDESGERICHT
TRIBUNAL FÉDÉRAL

1C_563 - ACT. 17

Aktenzeichen: BK-A-87013501/1
Bern, 14. November 2025

Vernehmlassung der Bundeskanzlei zu den Beschwerden 1C_563/2025, 1C_566/2025, 1C_570/2025, 1C_580/2025 und 1C/609/2025 betreffend die Volksabstimmung vom 28. September 2025 über das Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise (E-ID-Gesetz, BGEID)

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Herren Bundesrichter

Mit Verfügungen vom 2., 7., 13. und 21. Oktober 2025 haben Sie die Bundeskanzlei eingeladen, sich zu den Beschwerden 1C_563/2025, 1C_566/2025, 1C_570/2025, 1C_580/2025 und 1C_609/2025 betreffend die Volksabstimmung vom 28. September 2025 über das Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise (E-ID-Gesetz, BGEID) vernehmen zu lassen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Beschwerden weisen einen engen sachlichen Zusammenhang auf, richten sich allesamt gegen die gleiche Volksabstimmung und werfen im Wesentlichen die gleichen Fragen auf. Die Bundeskanzlei beantragt deshalb nachfolgend die Vereinigung der Verfahren und nimmt gesamthaft zu den Beschwerden Stellung.

I. Prozessualer Antrag

Das Gesuch um aufschiebende Wirkung im Verfahren 1C_570/2025 ist abzuweisen.

II. Begründung

1. Nach Artikel 103 Absatz 1 BGG kommt der Beschwerde im Verfahren vor Bundesgericht in der Regel keine aufschiebende Wirkung zu. Eine Ausnahme nach Artikel 103 Absatz 2 BGG liegt weder vor, noch





wird eine solche vom Beschwerdeführer geltend gemacht. Der Instruktionsrichter kann nach Artikel 103 Absatz 3 BGG von Amtes wegen oder auf Antrag einer Partei eine abweichende Anordnung treffen, wenn die konkreten materiellen und verfahrensrechtlichen Gegebenheiten des Einzelfalles dies erforderlich erscheinen lassen (BSK BGG-Dormann, Art. 103 Rz. 3).

2. Nach der ständigen Praxis des Bundesgerichts ist die aufschiebende Wirkung grundsätzlich nur dann anzuordnen, wenn dies nach den Umständen des Verfahrens gerechtfertigt erscheint. Die aufschiebende Wirkung ist dabei grundsätzlich auf das notwendigste Mass zu beschränken. Ein Entscheid über die aufschiebende Wirkung hat dazu die mögliche Verfahrensbeschleunigung, die voraussichtliche Verfahrensdauer, die Prozessaussichten sowie die Interessenabwägung zu berücksichtigen (BSK BGG-Dormann, Art. 103 Rz. 33 ff.).

3. Im vorliegenden Fall erübrigt sich die Anordnung einer aufschiebenden Wirkung während des bundesgerichtlichen Verfahrens bereits aus verfahrensrechtlichen Gegebenheiten: So stellt der Bundesrat gemäss Artikel 15 Absatz 1 BPR das Abstimmungsergebnis erst verbindlich fest (Erwahrung), wenn feststeht, dass beim Bundesgericht keine Abstimmungsbeschwerden eingegangen sind, oder sobald über diese entschieden worden ist. Dies bedeutet, dass der Bundesrat den Ausgang der vorliegenden Beschwerden beim Bundesgericht abwarten muss, bevor er die definitiven Ergebnisse der eidgenössischen Volksabstimmungen validiert. Der Bundesrat ist in dieser Hinsicht – was die Ordnungsmässigkeit der Abstimmung betrifft – an etwaige Entscheidungen des Bundesgerichts gebunden, die beispielsweise die Annullierung einer Abstimmung oder die Anordnung einer Neuauszählung der Stimmen betreffen (vgl. dazu OK-MAHON, Rz. 16 zu Art. 15 BPR). Eine provisorische Inkraftsetzung des E-ID-Gesetzes durch den Bundesrat war und ist nicht vorgesehen (Art. 15 Abs. 4 BPR *e contrario*). Die Bundesverwaltung kann infolgedessen bis zur Entscheidung des Bundesgerichts keine präjudizierenden Massnahmen gestützt auf das E-ID-Gesetz tätigen, da das E-ID-Gesetz schlichtweg noch nicht in Kraft getreten ist. Es sind keine drohenden, nicht wiedergutzumachenden Nachteile ersichtlich. Die im BPR getroffene Regelung (Art. 15 Abs. 1) ist ausreichend. Ein Abweichen von der allgemeinen Regelung nach Artikel 103 Absatz 1 BGG erfordern die konkreten verfahrensrechtlichen Gegebenheiten des Einzelfalles nicht.

4. Was die laufenden Arbeiten (Gesetzgebung, Verordnung, Projektarbeiten) betrifft, so stützen sich diese auf Beschlüsse des Parlaments zu Voranschlag und Rechnung im Zusammenhang mit der E-ID. Diese sind nicht Gegenstand der Abstimmungsbeschwerde und werden durch sie nicht in Frage gestellt. In diesem Zusammenhang ist insbesondere der Nachtragskredit I 2023 sowie der Ressourcenantrag für die Finanzierung der E-ID-Pilotprojekte und des Aufbaus der E-ID-Vertrauensinfrastruktur, inkl. Verpflichtungskredit 2024–2025 zu nennen. Diese wurden gestellt, damit es dem Bund möglich war, in Vorbereitung des geplanten Inkrafttretens des Gesetzes bereits Vorbereitungsarbeiten an die Hand zu nehmen und die dafür nötigen Ausgaben zu tätigen, damit der Betrieb beim Inkrafttreten des Gesetzes beginnen kann. Das Parlament hat im Rahmen des Nachtrags I zum Voranschlag 2023 und zum Voranschlag 2024 über das vorgeschlagene Vorgehen beraten und dieses genehmigt. Zudem hatte es bei der Beratung der Botschaft zum neuen E-ID-Gesetz nochmals Gelegenheit, über die insgesamt erforderlichen Ressourcen für die E-ID zu beraten und zu entscheiden. So hat das Parlament mit grossem Mehr dem Bundesbeschluss über die Verpflichtungskredite für den Aufbau und den Betrieb der E-ID (BBl 2023 2844) zugestimmt. Dieser Bundesbeschluss untersteht gemäss seinem Artikel 3 nicht dem Referendum, ist also ebenfalls nicht Gegenstand der Abstimmungsbeschwerde und kann auch nicht vor Gericht angefochten werden.



III. Rechtsbegehren

- A. Die Verfahren 1C_563/2025, 1C_566/2025, 1C_570/2025, 1C_580/2025 und 1C_609/2025 seien nach Artikel 71 des Bundesgerichtsgesetzes (BGG; SR 173.110) in Verbindung mit Artikel 24 des Bundesgesetzes über den Bundeszivilprozess (BZP; SR 273) zu vereinigen.
- B. Auf die Beschwerden in den Verfahren 1C_563/2025, 1C_566/2025, 1C_570/2025, 1C_580/2025 und 1C_609/2025 sei nicht einzutreten. Eventualiter seien sie abzuweisen.
- C. Die Verfahrenskosten seien den Beschwerdeführenden anzulasten.

IV. Zum Sachverhalt

Auf der Meldeplattform der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) sind verschiedene Zuwendungen an befürwortende Kampagnen zur Volksabstimmung vom 28. September 2025 über das Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise (E-ID-Gesetz, BGEID) veröffentlicht, die Gegenstand der vorliegenden Beschwerden bilden. Es handelt sich namentlich um die folgenden Zuwendungen:

- Monetäre Zuwendung der Swisscom AG in der Höhe von Fr. 30'000¹ an das «Wirtschaftskomitee Schweizer e-ID». Diese wurde am 10. Juli 2025 gewährt und am 26. August 2025 veröffentlicht. Die Zuwendung ist Gegenstand der Verfahren 1C_563/2025, 1C_566/2025, 1C_570/2025, 1C_580/2025 und 1C_609/2025.
- Monetäre Zuwendung in der Höhe von Fr. 150'000.- und nicht-monetäre Zuwendung in der Höhe von Fr. 28'800 von *digitalswitzerland* an die «Allianz Pro e-ID». Diese wurden am 24. Juni 2025 gewährt und am 26. August 2025 veröffentlicht. Die Zuwendung ist Gegenstand der Verfahren 1C_566/2025 und 1C_570/2025.
- Nicht-monetäre Zuwendungen der Ringier AG in der Höhe von Fr. 85'000 und der TX Group in der Höhe von Fr. 78'000 an die «Allianz Pro e-ID». Diese wurden am 24. September 2025 bzw. am 26. September 2025 gewährt und am 26. September 2025 veröffentlicht. Die Zuwendungen sind Gegenstand des Verfahrens 1C_566/2025.

Der Beschwerdeführer im Verfahren 1C_563/2025 erhob am 12. September 2025 Abstimmungsbeschwerde bei der Vorinstanz und rügt im Wesentlichen Äusserungen von Bundesrat Jans im Vorfeld der Volksabstimmung. Er ergänzte seine Beschwerde am 22. September 2025, indem er zusätzlich die genannte Zuwendung der Swisscom AG rügt.

Die Beschwerdeführenden im Verfahren 1C_566/2025 erhoben am 23. September 2025 Beschwerde bei der Vorinstanz und rügen die genannte Zuwendung der Swisscom AG und diejenigen von *digital-switzerland*. Sie ergänzten ihre Beschwerde mit einer Eingabe vom 1. Oktober 2025, welche die Vorinstanz aufgrund des gleichentags gefällten Beschwerdeentscheids aber nicht mehr berücksichtigte und

¹ Nach den mit der Schlussrechnung offengelegten Angaben waren es Fr. 32'430. Siehe dazu www.efk.admin.ch > Politikfinanzierung > Einsicht ins Melderegister > Kampagnenfinanzierung > 2025 > 28.09.2025 Bundesgesetz vom 20. Dezember 2024 über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise (E-ID-Gesetz, BGEID) > Wirtschaftskomitee Schweizer e-ID, Bern > Annahme der Abstimmungsvorlage > Offenlegung von Zuwendungen über 15 000 Franken (Schlussrechnung).



auch nicht als neue Abstimmungsbeschwerde behandelte. Mit der Ergänzung rügen die Beschwerdeführenden zusätzlich die erwähnten nicht-monetäre Zuwendungen der Ringier AG und der TX Group AG.

Der Beschwerdeführer im Verfahren 1C_570/2025 erhob am 22. September 2025 Abstimmungsbeschwerde bei der Vorinstanz und rügt die Zuwendungen der Swisscom AG sowie diejenigen von *digitalswitzerland*. Er macht ausserdem weitere Interventionen in den Abstimmungskampf geltend, die der Swisscom AG zuzurechnen seien.

Der Beschwerdeführer im Verfahren 1C_580/2025 erhob am 29. September 2025 und somit einen Tag nach der Volksabstimmung Abstimmungsbeschwerde bei der Vorinstanz und moniert die Zuwendung der Swisscom AG.

Der Beschwerdeführer im Verfahren 1C_609/2025 erhob am 1. Oktober 2025 Beschwerde bei der Vorinstanz und rügt im Wesentlichen die Zuwendung der Swisscom AG.

V. Formelles

1. Nach Artikel 77 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) sind Abstimmungsbeschwerden innert drei Tagen seit Entdeckung des Beschwerdegrundes, spätestens jedoch am dritten Tag nach Veröffentlichung der Ergebnisse im kantonalen Amtsblatt einzureichen. Die dreitägige Frist von Art. 77 Abs. 2 BPR ist zwingend einzuhalten (Urteil 1C_372/2014 und 1C_373/2014 des Bundesgerichts vom 4. September 2014, E. 3.2). Die Wahrung der Frist ist im bundesgerichtlichen Verfahren mit freier Kognition zu prüfen; soweit der vorinstanzliche Entscheid diesbezüglich keine verbindlichen Feststellungen enthält, kann das Bundesgericht den Sachverhalt selbst ergänzen (Urteil 1C_408/2025 des Bundesgerichts vom 11. September 2025, E. 3.1). Die kurze Beschwerdefrist hat den Zweck, dass allfällige Mängel möglichst noch vor der Wahl oder Abstimmung behoben werden können und der Urnengang nicht wiederholt zu werden braucht.

2. Die Vorschriften über die Transparenz der Politikfinanzierung wurden mit der Änderung vom 18. Juni 2021 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1) beschlossen und sind seit dem 23. Oktober 2023 in Kraft. Die Bestimmungen regeln, wie und wann die Finanzierung von Kampagnen zu eidgenössischen Volksabstimmungen offenzulegen ist. Nach Artikel 76d Absatz 1 Buchstabe b BPR müssen die budgetierten Einnahmen 45 Tage vor dem Abstimmungstermin gemeldet werden, wobei auch die Zuwendungen offenzulegen sind (vgl. Art. 5 Abs. 1 der Verordnung über die Transparenz bei der Politikfinanzierung; VPof; SR 161.18). Die Angaben müssen sodann nach Artikel 76f Absatz 2 Buchstabe b BPR spätestens nach 15 Tagen veröffentlicht werden. Die gesetzlich festgelegten Fristen tragen dem Umstand Rechnung, dass die Stimmberechtigten die Abstimmungsunterlagen nach Artikel 11 Absatz 3 BPR mindestens drei und frühestens vier Wochen vor dem Abstimmungstag zugestellt erhalten. Indem die Angaben innert 15 Tagen nach deren Eingang veröffentlicht werden (Art. 76f Abs. 2 Bst. b BPR), findet die Publikation zu einem Zeitpunkt statt, in dem die Stimm- und Wahlunterlagen in der Regel bei den Stimmberechtigten einzutreffen beginnen (BBl 2019 7875, hier: 7892). Gehen zwischen dem Ende der Einreichungsfrist und dem Abstimmungstermin weitere Zuwendungen von über Fr. 15'000.- ein, so müssen diese unverzüglich gemeldet (Art. 76d Abs. 2 BPR) und veröffentlicht (Art. 76f Abs. 3 BPR) werden. Die Regelungen der Offenlegung und Publikation der Finanzierung von Abstimmungskampagnen verfolgen das Ziel, die Stimmberechtigten möglichst noch vor der Willenskundgabe über die Kampagnenfinanzierung zu informieren.

3. Die in sämtlichen Beschwerden zur Hauptsache gerügte Zuwendung der Swisscom AG, aber auch diejenige von *digitalswitzerland*, waren seit dem 26. August 2025 öffentlich einsehbar. Sie wurden gemäss den gesetzlichen Vorschriften zu einem frühen Zeitpunkt veröffentlicht, und zwar bevor die Stimmunterlagen bei den Stimmberechtigten einzutreffen begannen und der Stimmabgabeprozess startete.



Die genannten Zuwendungen waren mit anderen Worten rund vier Wochen vor der Einreichung der ersten Beschwerden öffentlich bekannt und hätten problemlos gerügt werden können. Dies ist nicht geschehen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung darf die Anwendung der kurzen Beschwerdefrist den Stimmberechtigten die Beschwerdeerhebung nicht praktisch verunmöglichen: Die zeitgerechte Erkennbarkeit und Geltendmachung von Verfahrensmängeln oder Unregelmässigkeiten muss sichergestellt sein (vgl. dazu Urteil 1C_408/2025 des Bundesgerichts vom 11. September 2025, E. 3.2). Auf der anderen Seite dürfen die Anforderungen auch nicht zu tief angesetzt werden und damit die vom Gesetzgeber bewusst kurz bemessene Beschwerdefrist unterlaufen werden. Vorliegend geht es um eine Vorbereitungshandlung, die sofort gerügt werden muss (Vgl. Urteil 1C_467/2024 des Bundesgerichts vom 24. März 2025, E. 1.3.2). Die Beschwerden wurden erhoben, nachdem die NZZ am Sonntag am 21. September 2025 über die Zuwendung der Swisscom AG berichtet hatte. Aus Sicht der Bundeskanzlei kann dieser Zeitpunkt nicht als fristauslösendes Ereignis betrachtet werden, da die im Zeitungsbericht thematisierte Zuwendung eine bereits öffentlich bekannte Tatsache war. Anders wäre der Fall zu beurteilen, wenn die Zuwendung nicht deklariert worden wäre und der Journalist sie erst öffentlich gemacht hätte. Ferner ist wenig glaubwürdig, dass insbesondere die Beschwerdeführer im Verfahren 1C_566/2025, die selbst eine Kampagne führten und deren Finanzierung deklariert haben, nicht früher Kenntnis von der Finanzierung der Gegenkampagnen nahmen.

4. Im Verfahren 1C_570/2025 rügen die Beschwerdeführenden weitere angebliche Interventionen der Swisscom AG in den Abstimmungskampf. Im Fall der Beteiligung an der *Digital Identity unConference (Dice)* liegen die Vorkommnisse allerdings bereits mehr als ein Jahr zurück. Zu diesem Zeitpunkt war das E-ID-Gesetz noch nicht einmal beschlossen (vgl. dazu BBl 2025 20). Es ist daher nicht erkennbar, inwiefern eine Verletzung der Abstimmungsfreiheit vorliegen könnte (vgl. BGE 121 I 252, E. 2). Die damaligen Aktivitäten der Swisscom AG können nicht als Beeinflussung des Abstimmungskampfes interpretiert werden. Sie zeugen vielmehr von der Tatsache, dass die digitale Identität und die damit zusammenhängenden Dienstleistungen ein Bereich sind, in dem die Swisscom AG wirtschaftlich engagiert ist. Solche Aktivitäten zu untersagen würde bedeuten, die Swisscom AG im betreffenden Markt zu benachteiligen. Dies kann nicht der Zweck der Abstimmungsfreiheit nach Artikel 34 Absatz 2 BV sein.

5. Ähnliches lässt sich im Übrigen vom gerügten Webinar der Swisscom AG sagen. Da dieses gemäss den Beschwerdeunterlagen am 9. September 2025 stattgefunden haben soll, muss die am 22. September 2025 bei der Vorinstanz erhobene Beschwerde als verspätet betrachtet werden, zumal die Veranstaltung wohl einige Zeit vor dem 9. September 2025 beworben wurde. Gemäss den eingereichten Belegen ging es beim Webinar überdies darum, dass sich interessierte Personen und Organisationen auf den Fall eines Inkrafttretens des Gesetzes vorbereiten können. Inwiefern dies ein Verstoss gegen die Abstimmungsfreiheit nach Artikel 34 Absatz 2 BV darstellen soll, ist nicht erkennbar. Die Beschwerde im Verfahren 1C_570/2025 erweist sich damit auch in dieser Sicht als verspätet und unbegründet.

6. Im Verfahren 1C_566/2025 rügen die Beschwerdeführenden die nicht-monetäre Zuwendungen an das Komitee «Allianz Pro e-ID» der Ringier AG in der Höhe von Fr. 85'000 und der TX Group AG in der Höhe von Fr. 78'000. Diese Zuwendungen wurden nicht zusammen mit den budgetierten Einnahmen, sondern gestützt auf Artikel 76d Absatz 2 BPR kurz vor dem Abstimmungstermin veröffentlicht. Die Zuwendungen wurden gemäss Melderegister am 24. bzw. am 26. September 2025 gewährt und am 26. September 2025 veröffentlicht. Mit der Beschwerdeerhebung am 1. Oktober 2025 wurde die Beschwerde erst fünf Tage nach der Publikation der Zuwendungen erhoben. Ob die Beschwerdeführenden tatsächlich erst am Abstimmungstag selbst vom Beschwerdegrund Kenntnis genommen haben, erscheint eher fraglich. Die Frage braucht allerdings nicht näher geprüft zu werden, da ohnehin nicht nachvollziehbar ist, inwiefern die Ringier AG und die TX Group als private Medienunternehmen rechtswidrig gehandelt haben könnten, indem sie einer Abstimmungskampagne Werbefläche vergünstigt oder kostenlos zur Verfügung stellten. Die Unternehmen sind Träger der Medienfreiheit nach Artikel 17 BV und nicht an die Informationsgrundsätze gebunden, wie sie für Behörden gelten. Schliesslich ist noch darauf hinzuweisen, dass



die Rüge der Zuwendungen der Ringier AG und der TX Group AG nicht Gegenstand des vorinstanzlichen Entscheids waren.

7. Die Beschwerden in den Verfahren 1C_580/2025 und 1C_609/2025 wurden erst nach der Volksabstimmung bei der Vorinstanz eingereicht. Sie wurden damit offensichtlich zu spät erhoben, zumal andere Beschwerden zum gleichen Sachverhalt deutlich früher eingereicht wurden.

8. Zusammenfassend ergibt sich damit, dass auf die Beschwerden 1C_563/2025, 1C_566/2025, 1C_570/2025, 1C_580/2025 und 1C_609/2025 mangels Einhaltung der Beschwerdefristen nicht eingetreten werden kann.

VI. Materielles

1. Sollte das Bundesgericht die Beschwerde Voraussetzungen entgegen dem Antrag der Bundeskanzlei als gegeben erachten und auf die Beschwerden eintreten, so wären diese aus materiellen Erwägungen abzuweisen.

2. Im Verfahren 1C_563/2025 rügt der Beschwerdeführer Äusserungen von Bundesrat Jans im Vorfeld der Volksabstimmung. Bundesräte sind entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers nicht zur Neutralität verpflichtet, sondern vertreten die Auffassung von Bundesrat und Parlament (Art. 10a BPR; vgl. Hangartner/Kley/Braun Binder/Glaser, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 2. Auflage, Zürich 2023, Rz. 2507ff.). Dass sich Bundesrat Jans in einem Interview für ein Ja zur E-ID-Vorlage ausspricht und die Argumente für eine Annahme ausführt, ist entsprechend nicht zu beanstanden. Soweit sich seine Äusserungen überdies auf die Abstimmungserläuterungen abstützen lassen, sind sie wegen Artikel 189 Absatz 4 BV ohnehin nicht anfechtbar (BGE 145 I 1, E. 5).

3. Sämtliche Beschwerden rügen ferner Handlungen der Swisscom AG. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind öffentliche oder gemischtwirtschaftliche Unternehmen, die – unabhängig von ihrer Organisationsform – direkt oder indirekt unter bestimmendem staatlichen Einfluss stehen, grundsätzlich zur politischen Neutralität verpflichtet (BGE 145 I 1 E. 7.2; 140 I 338, E. 5.2; Urteil 1P.141/1994 des Bundesgerichts vom 26. Mai 1995, E. 3c und 4b, in: ZBI 97/1996, S. 233ff.). Die Beschwerdeführenden machen geltend, ein Unternehmen werde staatlich beherrscht, wenn der Staat die Mehrheit des Aktienkapitals oder die stimmenmässige Mehrheit besitzt. Da der Bund gemäss Artikel 6 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Organisation der Telekommunikationsunternehmung des Bundes (TUG; SR 784.11) verpflichtet ist, jederzeit die kapital- und stimmenmässige Mehrheit an der Swisscom AG zu halten, sei dieses Kriterium erfüllt und die Swisscom AG folglich zu politischer Neutralität verpflichtet.

4. Aus Sicht der Bundeskanzlei ist diese Auffassung zu schematisch. Während bei öffentlichen Unternehmen eine strikte politische Neutralitätspflicht einleuchtet, bedarf es bei gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen einer genaueren Analyse des staatlichen Einflusses, zumal auch Private am Unternehmen beteiligt sind und deren Interessen nicht gänzlich ausgeblendet werden dürfen (vgl. dazu allgemein REICH, Gemischtwirtschaftliche Unternehmen in der Rechtsform der Aktiengesellschaft als Satelliten im Verwaltungsortbit, ZBI 126/2025, S. 59ff.). WEDER spricht sich im Zusammenhang mit Volksabstimmungen dafür aus, die politischen Neutralitätspflichten mit abnehmendem staatlichen Einfluss zu lockern und im Falle einer Minderheitsbeteiligung ganz entfallen zu lassen (WEDER, Die innenpolitische Neutralität des Staates, Zürich 1981, S. 101, insb. Fussnote 25). Im Weiteren komme es darauf an, wie stark der Staat im jeweiligen Sachbereich den «Markt beherrscht». Er führt dazu konkret aus: *«Je weniger der Staat in einem Sachbereich den 'Markt' beherrscht, je weniger also eine gemischt-wirtschaftliche Unternehmung die spezifische Machtüberlegenheit des Staates über das Individuum zur Geltung bringt, desto mehr müsste eine solche Unternehmung befugt sein, im Vorfeld von Volksabstimmungen politisch einseitige Öffentlichkeitsarbeit und Propaganda zu betreiben»* (WEDER, a.a.O., S. 101). Aus der alleinigen



Tatsache, dass ein Gemeinwesen die kapital- und stimmenmässige Mehrheit an einem Unternehmen hält, kann deshalb nicht ohne Weiteres gefolgert werden, dass das Unternehmen einer strikten politischen Neutralität verpflichtet ist. Das Bundesgericht hat einen bestimmenden staatlichen Einfluss beispielsweise in einem Fall bejaht, bei dem das Gemeinwesen 70 Prozent des Aktienkapitals hält und fünf von mindestens 15 und höchstens 25 Mitgliedern des Verwaltungsrats bestimmen kann (Urteil 1P.141/1994 des Bundesgerichts vom 26. Mai 1995, E. 4c, in: ZBl 97/1996, S. 233ff.). Bei einer derart deutlichen Mehrheit mag ein bestimmender staatlicher Einfluss bejaht werden. Bei weniger deutlichen Mehrheitsverhältnissen wäre hingegen differenziert zu prüfen, ob und gegebenenfalls wie stark das Unternehmen tatsächlich unter dem Einfluss des Gemeinwesens steht. Je stärker dieser Einfluss sowie die staatliche Marktdominanz im betreffenden Sachbereich, desto strenger sollten auch allfällige Interventionen in einen Abstimmungskampf beurteilt werden.

5. Im vorliegenden Fall ist diesbezüglich zu berücksichtigen, dass der Bund mit 51 Prozent die kapital- und stimmenmässige Mehrheit an der Swisscom AG nur knapp hält. Als Mehrheitsaktionärin kann der Bund zweifellos einen gewissen Einfluss auf die Swisscom AG ausüben. Gleichzeitig bleibt die unternehmerische Autonomie der Swisscom gewahrt. Die operative Führung liegt wie bei Privatunternehmen beim Verwaltungsrat und dem Management. Und auch die strategischen Ziele, die der Bund gestützt auf Artikel 6 TUG jeweils auf vier Jahre festlegt, enthalten keine operativen Vorgaben. Im Rahmen einer Evaluation der Eignerstrategie wurde die Mehrheitsbeteiligung des Bundes an der Swisscom AG erst kürzlich geprüft. Die Studie kommt zum Schluss, dass für die Sicherstellung einer guten Telekommunikation und Grundversorgung in der Schweiz keine Bundesbeteiligung an der Swisscom AG erforderlich ist, weil das Fernmeldegesetz und der Wettbewerb auf dem liberalisierten Markt für eine gute Versorgung sorgen. Die Mehrheitsbeteiligung an der Swisscom AG ergebe vorab aus sicherheitspolitischen Gründen Sinn (vgl. zum Ganzen: Medienmitteilung vom 20.12.2024, «Swisscom: Evaluation der Eignerstrategie bestätigt Mehrheitsbeteiligung», verfügbar unter: www.news.admin.ch/de/nsb?id=103696). Das Vorliegen einer staatlichen Marktdominanz ist entsprechend zu relativieren. Hinzu kommt, dass die Swisscom AG in vielen Tätigkeitsfeldern aktiv ist, die nicht zum Grundversorgungsauftrag gehören und in denen sie mit anderen Anbieterinnen und Anbietern im freien Wettbewerb steht. Gerade Produkte und Dienstleistungen der Swisscom AG, die im Zusammenhang mit der E-ID stehen, dürften in einen eher privatwirtschaftlich geprägten Sachbereich fallen.

6. Die Beschwerdeführenden in den Verfahren 1C_566/2025 und 1C_570/2025 bringen im Weiteren vor, die Swisscom AG habe über *digitalswitzerland* verdeckt Einfluss auf die Abstimmung genommen. Dieser Verband gewährte dem Komitee «Allianz pro e-ID» monetäre Zuwendungen in der Höhe von Fr. 150'000 und nicht-monetäre Zuwendungen in der Höhe von Fr. 28'800.-. Die Beschwerdeführenden mutmassen, der Chief Executive Officer (CEO) der Swisscom AG, Christoph Aeschlimann, der auch Mitglied des Steering Committee von *digitalswitzerland* ist, habe möglicherweise aktiv die Einflussnahme im Abstimmungskampf mitbeschlossen. Sie vermuten ferner, die Swisscom AG habe die Volksabstimmung auch über diesen Kanal – zumindest indirekt über die Mitgliedschaftsgebühren – oder mit anderen Unterstützungshandlungen beeinflusst.

7. Im Allgemeinen ist anerkannt, dass sich öffentliche und gemischt-wirtschaftliche Unternehmen zwecks Interessenvertretung, Produkt- und Dienstleistungswerbung, Öffentlichkeitsarbeit (Image, Public Relations) oder aus ähnlichen Beweggründen Fachverbänden anschliessen dürfen. Soweit diese Verbände nicht als «mittelbar staatlich beherrscht» erscheinen, kann ihnen gemäss der Lehre überdies nicht untersagt werden, sich an einer Abstimmungsdebatte zu beteiligen (vgl. dazu MÜLLER, Die innenpolitische Neutralität der kantonalen öffentlichen Unternehmen, in: ZBl 88/1987, S. 436). Im Weiteren muss gemäss Lehre auch in Kauf genommen werden, dass gewisse Aktivitäten des Verbands im Abstimmungskampf aus Mitgliederbeiträgen oder dem Verbandsvermögen und damit mitunter auch durch öffentliche oder gemischtwirtschaftliche Unternehmen finanziert werden (siehe MÜLLER, a.a.O., S. 436).



8. Der Verband *digitalswitzerland* hat zum Ziel, die digitale Transformation der Schweiz voranzutreiben (vgl. <https://digitalswitzerland.com/de/was-ist-digitalswitzerland/>). Gemäss den Angaben auf der Website verfügt der Verband über 170 Mitglieder und Partner aus Wirtschaft, Politik, Wissenschaft, öffentlicher Verwaltung und Zivilgesellschaft und ist damit divers zusammengesetzt. Von einer «mittelbaren staatlichen Beherrschung» kann keine Rede sein. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass der CEO der Swisscom AG, Christoph Aeschlimann, im Steering Committee Einsitz nimmt, zumal dieses zahlreiche Mitglieder zählt und ebenfalls divers zusammengesetzt ist. Neben dem Grundversorgungsauftrag in der Telekommunikation bietet die Swisscom AG diverse Dienstleistungen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnik (ICT) an. Entsprechend hat sie ein Interesse an der digitalen Transformation. Da sich die Swisscom AG Verbänden wie *digitalswitzerland* anschliessen und deren Tätigkeit unterstützen darf, ist auch hinzunehmen, dass der Verband Zuwendungen an das Komitee «Allianz pro e-ID» aus Mitgliederbeiträgen oder dem Verbandsvermögen finanziert. Dass die Swisscom AG *digitalswitzerland* aktiv zweckgebundene Mittel zur Finanzierung der spezifischen Abstimmungskampagne zur Verfügung gestellt hat, ist nicht bekannt und es bestehen soweit ersichtlich auch keine diesbezüglichen Hinweise. Dass Mitgliederbeiträge an einen Verband nicht als Zuwendung für eine Kampagne zu qualifizieren sind, sofern sie nicht ausdrücklich im Hinblick auf eine bestimmte Kampagne geleistet werden, zeigt auch die Praxis beim Vollzug der Transparenzvorschriften. So müssen ordentlich und statutengemäss geschuldete Mitgliederbeiträge für einen Verband explizit nicht als Zuwendung offengelegt werden (siehe dazu Eidgenössische Finanzkontrolle, Transparenz in der Politikfinanzierung – Fragen und Antworten [Version 2.4 vom 15.1.2025], Ziff. 4.2.5, verfügbar unter: www.efk.admin.ch > Politikfinanzierung > Q&A und Handbuch > Q&A).

9. Ob und gegebenenfalls wie streng sich Zuwendungen und allfällige weitere Aktivitäten der Swisscom AG an der politischen Neutralitätspflicht respektive an den Grundsätzen über die Intervention von Behörden im Vorfeld von Abstimmungen messen und beurteilen lassen müssen, braucht an dieser Stelle allerdings nicht abschliessend geklärt zu werden, weil die Beschwerden aus anderen Gründen abzuweisen sind.

10. Das Bundesgericht hebt einen Urnengang gemäss konstanter Rechtsprechung nur auf, wenn die gerügten Unregelmässigkeiten erheblich sind und das Ergebnis beeinflussen haben können. Dabei ist insbesondere die Grösse des Stimmenunterschieds, die Schwere des festgestellten Mangels und dessen Bedeutung im Rahmen der Abstimmung mitzuberücksichtigen (BGE 145 I 207, E. 4.1; 145 I 1 E. 4.2; 143 I 78 E. 7.1).

11. Entgegen der Behauptungen stellt die Zuwendung von Fr. 30'000 kein übermässig grosser Beitrag dar. In kantonalen Angelegenheiten bezeichnete das Bundesgericht in einem rund zwanzig Jahre alten Entscheid beispielsweise eine Zuwendung an ein Abstimmungskomitee in der Höhe von Fr. 10'000 als bescheiden («modeste») (siehe BGE 132 I 104, E. 5.3). In Anbetracht der ungleich grösseren Dimensionen einer eidgenössischen Volksabstimmung kann davon ausgegangen werden, dass ein Betrag von Fr. 30'000 ebenfalls mindestens als bescheiden bezeichnet werden muss. Der in den Transparenzvorschriften nach Artikel 76b Absatz 2 Buchstabe b und Artikel 76c Absatz 2 Buchstabe b festgelegte Schwellenwert von Fr. 15'000 für die Offenlegung von Zuwendungen führt zu keinem anderen Schluss. Die Schwelle für die offenzulegenden Zuwendungen soll die Transparenz sicherstellen und allenfalls denkbare, durch die Zuwendung geschaffene Abhängigkeiten im Innenverhältnis aufzeigen. Der Schwellenwert sagt aber nichts darüber aus, wie bedeutend der Beitrag insgesamt für die Abstimmungsdebatte war. Für diese Frage kommt es eher darauf an, welchen Anteil die Zuwendung an der Kampagnenfinanzierung hat. Gemäss Melderegister haben die Kampagnenführenden für die Abstimmung über das E-ID-Gesetz insgesamt budgetierte Einnahmen von Fr. 1'289'800 deklariert. Die Zuwendung der Swisscom AG in der Höhe von Fr. 30'000.- entspricht rund 2,3 Prozent der gesamthaft budgetierten Einnahmen und 3,4 Prozent der insgesamt deklarierten Einnahmen der befürwortenden Kampagnen (insgesamt Fr. 884'800). Sollte die Zuwendung für rechtswidrig befunden werden, so wäre der Mangel damit insgesamt als nicht schwerwiegend zu betrachten. Keinesfalls kann aufgrund der Grössenordnung der Zuwendung von einer Dominanz im Abstimmungskampf die Rede sein. Entsprechend wäre es offensichtlich unverhältnismässig, die Volksabstimmung vom 28. September 2025 aus diesem Grund aufzuheben.



12. Angesichts der geringen Schwere des allfälligen Mangels und seiner Bedeutung im Rahmen der Abstimmung kann trotz des knappen Abstimmungsergebnisses nicht davon ausgegangen werden, dass die Volksabstimmung ohne diesen anders ausgegangen wäre. Im Übrigen war das Abstimmungsergebnis vom 28. September 2025 zwar knapp, aber nicht sehr bzw. äusserst knapp. Das Bundesgericht erachtete einen Stimmenunterschied von 5'504² Stimmen anlässlich der Volksabstimmung vom 17. Mai 2009 über eine Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands bloss als knapp und nicht als sehr knapp (BGE 136 II 132 E. 2.6). Hinzu kommt der Umstand, dass die Zuwendung der Swisscom AG öffentlich bekannt war und diskutiert wurde. Die Stimmberechtigten hatten auf diese Weise die Möglichkeit, das Vorkommnis bei der Willensbildung einzubeziehen. Aufgrund der Transparenz bezüglich des Engagements der Swisscom AG konnte der Mangel, sollte er denn als solcher qualifiziert werden, im Rahmen der öffentlichen Debatte behoben werden.

13. Aus den in den vorangehenden Ziffern dargelegten Gründen sind sämtliche Beschwerden abzuweisen, soweit auf sie eingetreten werden kann. Ausserdem ist das Gesuch um aufschiebende Wirkung im Verfahren 1C_570/2025 abzuweisen.

Freundliche Grüsse

Viktor Rossi
Bundeskanzler

² Das Bundesgericht urteilte gestützt auf das provisorische Abstimmungsergebnis. Im erwarteten Abstimmungsergebnis betrug der Unterschied 5'680 Stimmen (BBl 2009 7539).

Swisscom AG, Rechtsdienst, Hauptsitz, CH-3050 Bern

EINSCHREIBEN

1C_563/2025

Bundesgericht
I. öffentlich-rechtliche Abteilung
Avenue du Tribunal Fédéral 29
CH – 1000 Lausanne 14



Datum	28. Oktober 2025
Ihre Kontakte	Stefan Gilgen / +41 58 223 29 78 / stefan.gilgen@swisscom.com
Thema	Geschäfts-Nr. 1C_563/2025, Eidgenössische Volksabstimmung vom 28. September 2025 i.S. BGEID / Abstimmungsbeschwerde / Beschwerdeantwort Swisscom

Seite
1 von 7

Sehr geehrter Herr Präsident,
Sehr geehrte Damen und Herren Bundesrichtern und Bundesrichter,
Sehr geehrte Damen und Herren

In Sachen

Hanspeter Tschannen, Kesswilerstrasse 17, 8582 Dowil

- Beschwerdeführer -

gegen

Swisscom AG und/oder **Swisscom (Schweiz) AG**, Alte Tiefenastrasse 6, Worblaufen, 3050 Bern

handelnd / vertreten durch:

lic. iur. STEFAN GILGEN, Rechtsanwalt & Notar, Senior Counsel, Rechtsdienst

- Beschwerdegegnerin / Swisscom -

betreffend

Eidgenössische Volksabstimmung vom 28. September 2025 in Sachen Bundesgesetz vom 20. Dezember 2024 über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise (E-ID-Gesetz, BGEID).

Abstimmungs-/Stimmrechtsbeschwerde vom 1. Oktober 2025 gegen den Entscheid des Regierungsrates des Kantons Thurgau vom 23. September 2025 (Protokoll Nr. 516)

bin ich hiermit namens von Swisscom beauftragt, Ihnen die nachfolgende

Beschwerdeantwort

zukommen zu lassen mit folgenden **Anträgen/Rechtsbegehren**:

1. **Auf die Beschwerde sei (unter Kostenfolge) nicht einzutreten.**
2. **Eventualiter: Die Beschwerde sei (unter Kostenfolge) abzuweisen.**

Im Einzelnen erlaubt sich Swisscom zur **Begründung** die nachfolgenden Ausführungen:

Inhaltsverzeichnis

A.	FORMELLES.....	3
1	Fristwahrung.....	3
2	Parteibezeichnung / Verfahrensbeteiligung.....	3
3	Vertretung / Vollmacht.....	4
B.	Zum HAUPTANTRAG (NICHT EINTRETEN).....	4
1	Vorbemerkungen / Ausgangslage.....	4
2	Rechtsbegehren sowie Begründung der Abstimmungsbeschwerde (soweit Swisscom betreffend).....	5
3	Anforderungen an die Beschwerdebegründung.....	5
3.1	Ausgangslage: Strenges Rügeprinzip.....	5
3.2	Konkreter Fall: Nicht rechtsgenügende Begründung der Abstimmungsbeschwerde.....	6
C.	Zum EVENTUALITERANTRAG (BESCHWERDEABWEISUNG).....	6

A. FORMELLES

1 **Fristwahrung**

- 1 Gemäss verfahrensleitender Verfügung der Bundesgerichtskanzlei vom 7. Oktober 2025 im Auftrag des Präsidenten der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts wird Swisscom eingeladen, bis zum 28. Oktober 2025 eine Vernehmlassung zur Abstimmungs-/Stimmrechtsbeschwerde des Beschwerdeführers vom 1. Oktober 2025 (nachfolgend "*Abstimmungsbeschwerde*") einzureichen. Mit der vorliegenden Eingabe (nachfolgend "*Beschwerdeantwort*") ist die entsprechende Frist gewahrt.

2 **Parteibezeichnung / Verfahrensbeteiligung**

- 2 Die verfahrensleitende Verfügung der Kanzlei der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung des Bundesgerichts vom 7. Oktober 2025 ist an die **Swisscom (Schweiz) AG** adressiert
- 3 Im vorinstanzlichen Entscheid des Regierungsrates des Kantons Thurgau vom 23. September 2025 (Protokoll Nr. 516) wird die vom Beschwerdeführer beanstandete Intervention gemäss den Formulierungen der Entscheidungsbegründung ("*... In der NZZ am Sonntag vom 21. September 2025 sei berichtet worden, die Swisscom AG habe im Abstimmungskampf...*") demgegenüber offenbar der **Swisscom AG** zugeordnet bzw. zugerechnet.
- 4 In seiner Abstimmungsbeschwerde verwendet der Beschwerdeführer sodann allgemein und rechtsformneutral die Bezeichnung "Swisscom".
- 5 Unter Verweis auf das Telekommunikationsunternehmungsgesetz (TUG)¹ als für Swisscom primär massgeblicher Organisationserlass kann festgehalten werden, dass es sich bei der Swisscom AG (U-ID CHE-102.753.938) um die "**Telekommunikationsunternehmung des Bundes**" handelt, an welcher der Bund von Gesetzes wegen die kapital- und stimmenmässiger Mehrheit halten muss². Als spezialgesetzliche Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht ist die Swisscom AG die für die strategische und finanzielle Führung der Swisscom Gruppe verantwortliche Holdinggesellschaft. Die Swisscom (Schweiz) AG (U-ID CHE-101.654.423) ihrerseits stellt im Konzernverbund von Swisscom eine strategische Tochterunternehmung dar, deren Geschäftstätigkeit im Wesentlichen auf das Kerngeschäft von Swisscom (Erbringung von Kommunikations- und Informationsdienstleistungen) in der Schweiz fokussiert ist.
- 6 Die im Rahmen der Abstimmungsbeschwerde gerügten und angeblich mit der verfassungsrechtlich garantierten Abstimmungsfreiheit gemäss Art. 34 Abs. 2 BV³ nicht zu vereinbarenden Interventionen und Verhaltensweisen von Swisscom im Vorfeld zur E-ID-Abstimmung vom 28. September 2025 betreffen einerseits die Swisscom AG insofern, als sie zufolge der Beherrschung durch den Bund als öffentliches Unternehmen qualifiziert wird und sich die Frage stellt, ob bzw. inwiefern Swisscom in Bezug auf Interventionen bei Abstimmungsvorlagen Schranken zu beachten hat. Die konkret beanstandeten Verhaltensweisen sind andererseits insofern der Swisscom (Schweiz) AG (bzw. deren Organen und Repräsentanten) zuzurechnen, als Geschäftstätigkeiten in der Schweiz angesprochen werden und die (Bundes)Abstimmungsvorlage einen landesweiten Bezug hat.
- 7 Im Lichte dieser Ausgangslage sowie der vorliegenden Ausführungen wird das Bundesgericht um eine korrekte und gleichzeitig zweckmässige definitive Parteibezeichnung ersucht. Die vorliegende Eingabe erfolgt einstweilen sowohl namens der Swisscom AG als auch der Swisscom (Schweiz) AG, wobei

¹ Bundesgesetz über die Organisation der Telekommunikationsunternehmung des Bundes (Telekommunikationsunternehmungsgesetz, TUG) vom 30. April 1997, SR 784.11.

² Art. 2 i.V.m. Art. 6 Abs. 1 TUG.

³ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV), SR 101.

vorsichtshalber sowie zur Vermeidung von prozessualen Nachteilen bzw. (Rest)Risiken die Vertretungsberechtigung des Unterzeichnenden ebenfalls zweifach legitimiert und ausgewiesen wird⁴.

3 Vertretung / Vollmacht

8 Die Unterzeichnende ist gehörig bevollmächtigt.

Beweismittel:

- Handlungsvollmacht Swisscom AG vom 20. Oktober 2025
- Handlungsvollmacht Swisscom (Schweiz) AG vom 20. Oktober 2025

Beilage 1

Beilage 2

B. Zum HAUPTANTRAG (NICHT-EINTRETEN)

1 Ausgangslage / Vorbemerkungen

- 9 Im Rahmen des vorliegenden Beschwerdeverfahrens werden u.a. Interventionen von Swisscom im Vorfeld zur **eidgenössischen Volksabstimmung vom 28. September 2025** über das Bundesgesetz vom 20. Dezember 2024 über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise (**E-ID-Gesetz, BGEID**) beanstandet.
- 10 Formelles Anfechtungsobjekt bildet der **Entscheid des Regierungsrates des Kantons Thurgau vom 23. September 2025 (Protokoll Nr. 516)**, mit welchem dieser auf eine Abstimmungsbeschwerde des Beschwerdeführers zufolge kantonsübergreifender Auswirkungen der gerügten Unregelmässigkeiten nicht eingetreten ist.
- 11 Swisscom war im vorinstanzlichen Verfahren vor dem Regierungsrat des Kantons Thurgau nicht involviert. Da Swisscom zudem der regierungsrätliche Entscheid auch nicht eröffnet wurde, hat Swisscom erst mit der Korrespondenz der Bundeskanzlei vom 7. Oktober 2025 (Eingangsanzeige bzw. Fristansetzung zur Vernehmlassung) Kenntnis vom entsprechenden Beschwerdeverfahren erhalten. Folge davon ist, dass Swisscom bislang keine Mitwirkungsrechte ausüben oder Akteneinsichtsrechte hatte.
- 12 Das von der Vorinstanz gewählte Vorgehen dürfte auf die bei Behandlung von Abstimmungsbeschwerden zu berücksichtigenden kurzen Erledigungsfristen⁵ sowie die Tatsache zurückzuführen sein, dass bei beanstandeten Unregelmässigkeiten mit kantonsübergreifenden Auswirkungen rechtssprechungsgemäss ohnehin ein Nichteintretensentscheid zu ergehen hat. Wie das Bundesgericht bereits in anderem Zusammenhang darauf hingewiesen hat, ist bei Abstimmungsbeschwerden an das Bundesgericht im Nachgang zu einem kantonalen Nichteintretensentscheid aber ohnehin zu berücksichtigen,
- ... dass die Fristwahrung im bundesgerichtlichen Verfahren mit freier Kognition zu prüfen sei (Art. 106 Abs. 1 BGG⁶);
 - ... das Bundesgericht den Sachverhalt selbst ergänzen könne, soweit die vorinstanzlichen Entscheide keine verbindlichen Feststellungen enthalten (Art. 105 Abs. 2 BGG),

⁴ Vgl. dazu sogleich unten Rz. 8.

⁵ Vgl. Art. 79 Abs. 1 BPR (Bundesgesetz über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976, SR 161.1).

⁶ Bundesgesetz über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG) vom 17. Juni 2005, SR 173.110.

- ... und allfällige Verletzungen des rechtlichen Gehörs im bundesgerichtlichen Verfahren geheilt werden könn(t)en⁷.
- 13 Wie erwähnt fehlen der Beschwerdeführerin aktuell gewisse rechtserhebliche Informationen zum Sachverhalt (z.B. Eröffnungszeitpunkt des vorinstanzlichen Entscheides), insbesondere zur Frage, ob die Abstimmungsbeschwerde ans Bundesgericht vom 1. Oktober 2025 gegen den vorinstanzlichen Entscheid vom 23. September 2025 fristwährend gemäss Art. 100 Abs. 3 lit. b BGG erfolgte. Diese Frage ist im Lichte der obigen Ausführungen und zwecks Gewährleistung eines rechtsstaatlich korrekten Verfahrens deshalb vom Bundesgericht mit freier Kognition und von Amtes wegen zu prüfen.

2 Rechtsbegehren sowie Begründung der Abstimmungsbeschwerde (soweit Swisscom betreffend)

- 14 Der Beschwerdeführer fordert die Annullierung des Abstimmungsergebnisses⁸, wobei er einleitend unter der Überschrift "Beschwerdegründe" unter Bezugnahme auf die Eingaben an die Vorinstanz auf die beiden Aspekte "*nicht objektive Information*" sowie "*behördliche Propaganda*" verweist⁹.
- 15 Zur Begründung seiner Beschwerde in Bezug auf die in Bezug auf Swisscom beanstandeten Interventionen wird in der Abstimmungsbeschwerde lediglich Folgendes ausgeführt:

Bezüglich der Spende der Swisscom von CHF 30'000 an das E-ID Pro-Komitee wird Prof. Dr. Andreas Glaser in der 'NZZ am Sonntag' vom 21.09.2025 auf Seite 15 zitiert:

"Insgesamt halte ich die Kampagnenfinanzierung durch die Swisscom für ein privates Komitee für unzulässig." und

'Den Gegnern der E-ID rät Glaser, unverzüglich an das Bundesgericht zu gehen.'

Deutlicher als wie es Prof. Dr. Andreas Glaser formulierte, kann wohl kaum noch erklärt werden, dass die Vorgaben des Bundesstaatsrechts nicht eingehalten werden und welche Konsequenzen zu ziehen sind.

Das Abstimmungsergebnis über die E-ID ist durch das Schweizerische Bundesgericht zu annullieren und die Legislative mit dem weiteren Vorgehen zu beauftragen.

Abb. 1 Auszug Abstimmungsbeschwerde, S. 3

3 Anforderungen an die Beschwerdebegründung

3.1 Ausgangslage: Strenges Rügeprinzip

- 16 Nach Art. 42 BGG haben Rechtsschriften namentlich eine Begründung zu enthalten und ist darin in gedrängter Form darzulegen, inwiefern nach Auffassung des Beschwerdeführers Recht verletzt worden ist. Besondere Anforderungen gelten, wenn die Verletzung von Grundrechten – wie im vorliegenden Kontext beispielsweise die Abstimmungsfreiheit (Art. 34 Abs. 2 BV¹⁰) – geltend gemacht wird; in solchen Konstellationen gilt eine **qualifizierte Rügepflicht**. Das Bundesgericht prüft diesfalls entsprechende Rügen nur, wenn sie in der Beschwerde präzise vorgebracht und begründet worden sind (Art. 106 Abs. 2 BGG). Das Bundesgericht prüft nur klar und detailliert erhobene und - soweit möglich -

⁷ Vgl. Urteile BGer 1C_372/2014, 1C_373/2014 vom 4. September 2014, Erw. 3.2 (nicht publizierte Erwägung von BGE 140 I 338 ff.)

⁸ Abstimmungsbeschwerde, S. 3, C.1

⁹ Abstimmungsbeschwerde, S. 2 f. B.1

¹⁰ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101).

belegte Rügen. Genügt die Beschwerde den Begründungsanforderungen (strenges Rügeprinzip) nicht, ist auf sie nicht einzutreten¹¹.

3.2 Konkreter Fall: Nicht rechtsgenüglihe Begründung der Abstimmungsbeschwerde

- 17 Zur Begründung seines Rechtsbegehrens ("Annullierung des Abstimmungsergebnisses") verweist der Beschwerdeführer auf die Medienberichterstattung in der Sonntagspresse vom 21. September 2025, wobei eine professorale Einschätzung zur Rechtslage zitiert wird sowie dessen Empfehlung an die Gegner der E-ID-Abstimmungsvorlage, den Rechtsweg zu beschreiten. Gestützt darauf folgert der Beschwerdeführer, dass damit gemäss seiner Wahrnehmung offenbar ein klarer Fall vorliege, welcher keinen weiteren Erläuterungen bzw. Begründungen mehr bedürfe (*"Deutlicher als wie es Prof. Dr. Andreas Glaser formulierte, kann wohl kaum noch erklärt werden, dass die Vorgaben des Bundesstaatsrechts nicht eingehalten werden ..."*).
- 18 Damit werden die Anforderungen an das strenge Rügeprinzip nicht eingehalten. Die Beschwerdeschrift muss präzise und möglichst detailliert aufzeigen, welche konkrete Anwendung des Rechts oder welche konkrete Sachverhaltsfeststellung als verfassungswidrig erachtet wird und warum. Im vorliegenden konkreten Fall legt der Beschwerdeführer indessen nicht dar, inwiefern die beanstandeten, Swisscom zuzurechnenden angeblichen Unregelmässigkeiten im Vorfeld der Abstimmungsvorlage im Ergebnis rechts- bzw. verfassungswidrig sein sollen und eine Aufhebung des Abstimmungsergebnisses rechtfertigen. Aus den Ausführungen des Beschwerdeführers ergibt sich nicht, inwiefern eine Verletzung der politischen Rechte gegeben sein sollte. Damit wird der qualifizierten Rügepflicht bei Grundrechten nicht Genüge getan und sind die **Anforderungen an eine hinreichende Beschwerdebegründung nicht eingehalten**. Es fehlt bereits an einer rechtsgenüglih substantiierten Rüge, weshalb im vereinfachten Verfahren nach Art. 108 Abs. 1 lit. b BGG auf die **Abstimmungsbeschwerde nicht einzutreten** ist.

C. Zum EVENTUALITERANTRAG (BESCHWERDEABWEISUNG)

- 19 Ebenfalls mit heutigem Datum hat sich die Beschwerdegegnerin im Rahmen von zwei parallelen Beschwerdeverfahren (**1C_570/2025** sowie **1C_566/2025**), welche im Wesentlichen denselben Sachverhalt zum Gegenstand haben wie das vorliegende Verfahren, auch eingehend dazu geäußert, warum eine Abstimmungsbeschwerde, welche die Zuwendung (Spende) von Swisscom an das Wirtschaftskomitee Schweizer e-ID zum Gegenstand hat, auch in materieller Hinsicht abgewiesen werden müsste (soweit überhaupt darauf eingetreten werden kann).
- 20 Dabei hat Swisscom in den erwähnten Parallelverfahren im Einzelnen einlässlich begründet und aufgezeigt,
- ... dass entsprechende **Abstimmungsbeschwerden** bereits deshalb **abzuweisen** sind, weil Swisscom auf Grund seiner Rechts- und Marktstellung sowie weiter zu beachtender Charakteristiken, Wesensmerkmale sowie Besonderheiten¹² sowie trotz der Qualifikation als öffentliches Unternehmen (Beherrschungs-/Kontrollkriterium) **nicht grundrechtsgebunden** ist;

¹¹ BGE 147 I 194 ff. Erw. 3.4; BGE 140 I 338, Erw. 2.

¹² In Stichworten: *a)* Swisscom als börsenkotiertes Unternehmen, das nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführt wird und dessen Gewinnerorientierung insbesondere auch im Interesse der grossen Anzahl (Minderheits-)Aktionäre liegt; *b)* Keine Zurechnung der Interventionen von Swisscom im Rahmen der Abstimmungsvorlage zum Staat (Bund), zufolge Selbstbindung des Bundes und der anwendbaren Regelungen der (Public) Corporate Governance; *c)* Geschäftstätigkeiten auf privatrechtlicher Basis in einem seit bald drei Jahrzehnten liberalisierten und wettbewerbsorientierten (Fernmelde)Markt, ohne Subventionen zu erhalten und ohne besondere Rechte (z.B. Monopolstellungen) in Anspruch zu nehmen; *d)* Keine Wahrnehmung staatlicher Aufgaben durch Swisscom (mit Ausnahme der Grundversorgung, deren Sicherstellung in keinem Zusammenhang mit dem rechtlichen Status und den Eigentumsverhältnissen an Swisscom steht, welcher faktisch eine marginale Bedeutung zukommt und welche in der vorliegenden Konstellationen nicht von Relevanz ist).

- ... dass entsprechende **Abstimmungsbeschwerden** auch dann **abzuweisen** wären, falls die beanstandete Verhaltensweise von Swisscom (Spende bzw. monetäre Zuwendung an Pro-Abstimmungskomitee) im Lichte der **bundesrechtlichen Rechtsprechung zu Interventionen von staatsnahen Unternehmen** in Abstimmungen materiell zu beurteilen wären, da die entsprechenden Kriterien für eine Interventionsbefugnis (besondere Betroffenheit/qualifizierte Beziehungsnähe zum Abstimmungsgegenstand; Zurückhaltung, Sachlichkeit, Verhältnismässigkeit und Transparenz der Intervention) eingehalten sind und demnach **keine Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV** vorliegt;
 - ... und dass – sollte entgegen den Rechtstandpunkten von Swisscom eine Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV bejaht werden - es bei dieser Feststellung bleiben muss und auch in dieser Konstellation ein **Antrag auf Aufhebung des Urnenganges vom 28. September 2025 abzuweisen** ist.
- 21 Aus prozess- und aufwandökonomischen Überlegungen, zur Vermeidung von Wiederholungen und auf Grund der Tatsache, dass es sich vorliegend um die Begründung des Eventualiterbegehrens (Beschwerdeabweisung) handelt, erlaubt sich Swisscom hiermit, zur **Begründung der Beschwerdeabweisung** integral auf die **Beschwerdeantworten von Swisscom** in den erwähnten **Parallelverfahren** zu verweisen. Dies scheint auch vor dem Hintergrund angezeigt, dass zweckmässigerweise ohnehin eine **Verfahrensvereinigung** angezeigt erscheinen dürfte, sollte in Erwägung gezogen werden, wider Erwarten und entgegen dem (Haupt)Antrag von Swisscom auf die vorliegende Abstimmungsbeschwerde einzutreten.

Damit sind die eingangs gestellten Rechtsbegehren begründet und namens der Beschwerdegegnerin wird hiermit um Folgegebung ersucht.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Swisscom AG / Swisscom (Schweiz) AG
Rechtsabteilung

Stefan Gilgen

20.10.2025 | Qualified Electronic Signature (ZertES)

Sign | 



Stefan Gilgen
Lic. iur., Rechtsanwalt & Notar / Senior Counsel

- **In vierfacher Ausfertigung**
- **Beilagen:** Handlungsvollmachten Swisscom AG sowie Swisscom (Schweiz) AG vom 20. Oktober 2025 (Beilagen 1 und 2)