

**Beschluss des Kantonsrates
über die Erledigung der Motion KR-Nr. 5/2019
betreffend Einführung e-Collecting, elektronische
Unterschriftensammlung für Initiativen
und Referenden im Internet oder auf mobilen Endgeräten**

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 22. November 2023,

beschliesst:

I. Die Motion KR-Nr. 5/2019 betreffend Einführung e-Collecting, elektronische Unterschriftensammlung für Initiativen und Referenden im Internet oder auf mobilen Endgeräten wird infolge Nichterfüllbarkeit innert der gesetzlichen Frist abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 29. November 2021 folgende von den Kantonsräten Andrew Katumba, Zürich, Rafael Steiner, Winterthur, und Jörg Mäder, Opfikon, am 14. Januar 2019 eingereichte Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, dem Kantonsrat eine gesetzliche Grundlage zu unterbreiten, die es künftig ermöglicht, Unterschriften für Volksinitiativen und fakultative Referenden elektronisch zu sammeln. Dazu zählt auch die Sammlung von elektronischen Unterschriften oder elektronischen Signaturen über das Internet oder auf mobilen Endgeräten.

Bericht des Regierungsrates:

A. Ausgangslage

Die Motion verlangt vom Regierungsrat, dem Kantonsrat eine gesetzliche Grundlage zu unterbreiten, um Unterschriften für Volksinitiativen und fakultative Referenden inskünftig elektronisch sammeln zu können, d. h. über das Internet und mobile Endgeräte. Der Regierungsrat nahm am 10. April 2019 Stellung zur Motion und beantragte deren Ablehnung (RRB Nr. 341/2019). In dieser Stellungnahme unterstützte er das Anliegen der Motion grundsätzlich, beantragte aber deren Ablehnung, da die Motion wegen fehlender Rahmenbedingungen innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Behandlungsfrist nicht umgesetzt werden könne. Aus seiner Sicht waren die bundesrechtlichen, organisatorischen und technischen Voraussetzungen zur Umsetzung einer durchgängigen und medienbruchfreien E-Collecting-Lösung im Kanton Zürich nicht gegeben. Dennoch überwies der Kantonsrat dem Regierungsrat die Motion am 29. November 2021 zur Berichterstattung und Antragstellung.

Die Direktion der Justiz und des Innern (JI) prüfte in der Folge verschiedene Varianten zur Umsetzung der Motion. Sie stand in diesem Zusammenhang im engen Austausch mit der Bundeskanzlei und verschiedenen Kantonen und stellte der Kommission für Staat und Gemeinden des Kantonsrates (STGK) in den Jahren 2022 und 2023 die Zwischenergebnisse ihrer Arbeiten vor. Dabei zeigte sich, dass das Anliegen der Motion angesichts der in den Grundzügen unveränderten rechtlichen, organisatorischen und technischen Rahmenbedingungen nach wie vor nicht im Rahmen der vorliegenden Motion umsetzbar ist. An der in der Stellungnahme zur Motion geäusserten Haltung des Regierungsrates hat sich deshalb nichts geändert. Die mit der Motion verlangte Einführung von E-Collecting erfordert eine Gesamtbetrachtung des Prozesses. Dazu gehört u. a. auch die Frage der erforderlichen Anzahl Unterschriften. Zudem soll das Projekt unter Einbezug sämtlicher beteiligter Anspruchsgruppen umgesetzt werden. Hierzu zählen insbesondere Stimmberechtigte, Bund, Kanton, Gemeinden, politische Parteien, Komitees und Softwareanbieter. Diese Gesamtbetrachtung kann nicht im Rahmen der Umsetzung der vorliegenden Motion, sondern muss vielmehr mit einem eigenständigen Gesetzgebungsprojekt vorgenommen werden. Das Gesetzgebungsprojekt sollte dabei in enger Abstimmung mit den rechtlichen und technischen Entwicklungen auf den Ebenen von Bund und Kanton erfolgen.

Im Sinne einer Auslegeordnung sollen nachfolgend die eingehend geprüften, aber letztlich verworfenen Umsetzungsvarianten und deren Abhängigkeiten zu laufenden und geplanten Vorhaben auf Bundes- und Kantonebene aufgezeigt werden.

B. Prüfung von Varianten zur Umsetzung der Motion

1. Überblick

Ab Februar 2022 führte die JI bzw. das ihr zugehörige Statistische Amt (STAT) verschiedene Abklärungen zu möglichen technischen Varianten zur Umsetzung der Motion durch. Das STAT wirkte in diesem Zusammenhang als Vertreter des Kantons Zürich zusammen mit anderen Kantonen (BE, BL, GE, SG, SH) in einer Arbeitsgruppe des Bundes mit, die zur Erstellung des Berichts gemäss dem von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates am 27. Mai 2021 eingereichten Postulat 21.3607 Elektronisches Sammeln von Unterschriften für Initiativen und Referenden von der Bundeskanzlei einberufen wurde.

Gestützt auf die Vorgaben der Motion prüfte die JI deren Umsetzung anhand von zwei Varianten:

- «Voll-Variante»: Dieser Ansatz sieht einen durchgängig digitalen Prozess zur Leistung, Übermittlung und Prüfung von Unterzeichnungen eines kantonalen Initiativ- oder Referendumsbegehrens vor. Neben verschiedenen Anpassungen an kantonalen Gesetzen setzt er eine bestehende staatliche E-ID, eine digitale Basisinfrastruktur und Dienste, eine neue Fachapplikation sowie ein dauerhaftes Stimmregister voraus.
- «Light-Variante»: Bei diesem Ansatz wird die Unterzeichnung eines kantonalen Initiativ- oder Referendumsbegehrens entweder über einen Touchscreen geleistet oder eingescannt. Die elektronische Übermittlung der Unterzeichnungen erfolgt als PDF-Dokument. Als befristete Übergangsvariante wären für diesen Ansatz voraussichtlich nur minimale Rechtsanpassungen und keine staatliche E-ID oder zusätzliche technische Mittel erforderlich.

Diese beiden Varianten wurden der STGK im Rahmen einer Präsentation am 26. August 2022 vorgestellt. Von September bis November 2022 stellten zudem Vertretende des STAT die Varianten den interessierten Fraktionen des Kantonsrates vor. Am 24. März 2023 fand eine weitere Präsentation in der STGK mit einem Zwischenstand zu E-Collecting statt, um die bisherigen Erkenntnisse vorzustellen. Die der STGK und den interessierten Fraktionen vorgestellten bisherigen Arbeiten der JI zeigten, dass die Motion aufgrund der engen zeitlichen Vorgaben das falsche

Instrument zur Umsetzung von E-Collecting ist. Wie nachfolgend zu zeigen ist, können beide geprüften Varianten innert der vorgegebenen Motionsfrist aus unterschiedlichen Gründen nicht umgesetzt werden.

2. «Voll-Variante»

Zur Umsetzung der «Voll-Variante» bestehen verschiedene rechtliche und technische Abhängigkeiten zu laufenden und geplanten Vorhaben auf Bundesebene und im Kanton Zürich.

Auf Bundesebene sind die folgenden Vorhaben zu nennen:

- Mit dem Postulat 21.3607 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates wurde der Bundesrat beauftragt, einen Bericht zu E-Collecting zu erstellen. Darin sollen die staatspolitischen Auswirkungen von E-Collecting und die möglichen Folgen auf das politische System der Schweiz aufgezeigt werden. Zur Vorbereitung der Berichterstattung hat die Bundeskanzlei auf fachlicher Ebene bereits Kontakt zu den Kantonen St. Gallen, Schaffhausen, Basel-Stadt, Bern und Zürich aufgenommen. Diese Kantone befassen sich aufgrund parlamentarischer Vorstösse ebenfalls mit E-Collecting bzw. sind teilweise bereits mit konkreten Umsetzungen beauftragt. Der Bericht zur Erfüllung des Postulats soll voraussichtlich im ersten Halbjahr 2024 veröffentlicht werden.
- Für eine nutzendenfreundliche, sichere und effiziente Umsetzung von E-Collecting in Übereinstimmung mit der Strategie Digitale Verwaltung des Regierungsrates (RRB Nr. 390/2018) ist ein staatlicher elektronischer Identitätsnachweis erforderlich. Die Entwicklungen im Zusammenhang mit der elektronischen Identität (Rechtsetzungsprojekt des Bundes für ein Bundesgesetz über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise) sind in diesem Zusammenhang mitzuberücksichtigen. Die im Vernehmlassungsentwurf des Bundesrates vom Juni 2022 ausgearbeitete Lösung eines elektronischen Identitätsnachweises (E-ID) beruht auf einer staatlich betriebenen Infrastruktur und stellt den Datenschutz unter anderem durch dezentrale Datenspeicherung sicher. Zurzeit und noch bis Ende März 2024 laufen Testungen (sogenannte «Public Sandbox Trust Infrastructure»). Der Bundesrat wird die Botschaft und die Vorlage zum neuen E-ID-Gesetz voraussichtlich Ende 2023 verabschieden. Die Einführung der staatlichen E-ID des Bundes ist frühestens auf Anfang 2026 geplant.
- Zur Ausgestaltung von E-Collecting als dereinstige digitale staatliche Dienstleistung ist eine Authentifizierung für den Zugang zu diesem Angebot und für die Nutzung einer entsprechenden Applikation nötig. Das auf Bundesebene derzeit laufende Vorhaben «Authentifizierungsdienst der Schweizer Behörden» (AGOV) ist hierfür von grosser Bedeutung. Mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über den Einsatz

elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben vom 17. März 2023 (BBl 2023 787) steht dieser Dienst ab 1. Januar 2024 den Behörden, auch dem Kanton Zürich als Pilotkanton, zur Verfügung.

Im Kanton Zürich bestehen weitere Vorhaben, die bei einer Umsetzung von E-Collecting zu berücksichtigen sind:

- Der Regierungsrat hat am 25. Oktober 2023 dem Normkonzept zu den Digitalen Basisdiensten («DigiBasis») zugestimmt und damit ein neues Rechtsetzungsvorhaben beschlossen (RRB Nr. 1230/2023). Die digitalen Basisdienste z. B. in Form eines Behördenportals oder einer Identitätslösung («Login») bilden wichtige Komponenten der digitalen Verwaltung. Mit DigiBasis soll im Zuge des weiteren Ausbaus des staatlichen digitalen Angebots auch der Rechtsrahmen sachgemäss weiterentwickelt werden, um einen rechtssicheren Einsatz der digitalen Basisdienste zu gewährleisten. Die Ausübung der politischen Rechte über digitale Kanäle – und somit auch E-Collecting – sind jedoch ausdrücklich nicht Gegenstand von DigiBasis. Dieses Vorhaben legt die rechtlichen Rahmenbedingungen für die digitalen Basisdienste fest, die sowohl technisch als auch prozedural dereinst auch die Grundlage für eine sichere und effiziente Nutzung einer E-Collecting-Applikation bilden.
- Der Regierungsrat wurde mit der Motion KR-Nr. 348/2021 betreffend Schaffung einer kantonalen E-ID für natürliche Personen im Februar 2022 damit beauftragt, eine gesetzliche Grundlage für Inhalt, Ausstellung, Verwendung, Sperrung und Widerruf von anerkannten elektronischen Einheiten zu schaffen, die zur Identifizierung natürlicher Personen verwendet werden kann. Die Motion schreibt ausdrücklich vor, dass die kantonale E-ID vom Kanton selber, zusammen mit anderen Kantonen oder zusammen mit dem Bund angeboten werden soll und dabei bestehende Technologien berücksichtigt und in Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft weiterentwickelt werden sollen. Die Entwicklungen rund um eine kantonale elektronische Identität sind bei einer Umsetzung von E-Collecting im Kanton Zürich zu berücksichtigen.

Weiter sind die interkantonalen technischen Entwicklungen, insbesondere diejenigen im Kanton St. Gallen, zu berücksichtigen. Der Kanton St. Gallen hat im Juni 2023 als schweizweit erster Kanton die Beschaffung einer E-Collecting-Plattform ausgeschrieben. Die technische Ausgestaltung einer E-Collecting-Fachlösung sowie erste praktische Erfahrungen bei der elektronischen Unterzeichnung von kantonalen Initiativen und Begehren sind auch für den Kanton Zürich wertvoll und von ihm zu berücksichtigen.

3. «Light-Variante»

Die Umsetzung der «Light-Variante» wirft Fragen zur Rechtssicherheit auf, da die rechtliche Zulässigkeit der Unterschrift per Touchscreen bei der Ausübung der politischen Rechte unklar ist (vgl. Katja Gfeller/ Andreas Glaser/ Irina Lehner, E-Collecting: Umsetzungsvarianten und Rechtssetzungsbedarf, in: LeGes 32 [2021] 1). In keinem der Kantone, die sich mit der Einführung von E-Collecting auseinandersetzen, wird eine mögliche Umsetzung mit einer auf einem Touchscreen geleisteten Unterschrift diskutiert. Der Aufwand für die Schaffung der rechtlichen Grundlagen für eine rechtssichere Zulassung einer Touchscreen-Unterschrift für eine wenig zukunftssträchtige Variante ist unverhältnismässig hoch und verwaltungsökonomisch nicht zu rechtfertigen.

Zudem könnte die «Light-Variante» als technisch überholte Übergangsvariante zu einem Sicherheitsrisiko bei Unterschriftensammlungen und insgesamt zu einem Reputationsschaden für die Digitalisierungskompetenz des Kantons Zürich führen. Die Rückmeldungen von verschiedenen Fraktionen des Kantonsrates anlässlich der Präsentation der beiden Varianten von September bis November 2022 zeigten zudem, dass die «Light-Variante» politisch nicht mehrheitsfähig erscheint.

C. Verzicht auf eine Vorlage zur Umsetzung der Motion

Der Regierungsrat unterstützt das Anliegen der Motion nach wie vor. Aus seiner Sicht ist zur Umsetzung der Motion die «Voll-Variante» als zukunftsgerichtete Lösung anzustreben. In rechtlicher und technischer Hinsicht ist die «Voll-Variante» aus den vorn ausgeführten Gründen jedoch in der gesetzlich vorgesehenen Frist für die Umsetzung von Motionen nicht umsetzbar. Es sind rechtliche und technische Grundvoraussetzungen erforderlich, die nicht im Rahmen einer einzelnen fachspezifischen digitalen staatlichen Dienstleistung mitumgesetzt werden können. Aus Sicht des Regierungsrates ist die Motion somit das falsche Instrument zur Umsetzung von E-Collecting. Der Regierungsrat verzichtet deshalb aus verwaltungsökonomischen Gründen auf die Ausarbeitung einer Umsetzungsvorlage. Die «Voll-Variante» kann wegen Abhängigkeiten zu anderen Vorhaben rechtlich, technisch und operativ in den Fristen der Motion nicht umgesetzt werden. Gegenüber der «Light-Variante» bestehen grosse Bedenken in Bezug auf die rechtliche Zulässigkeit und die Sicherheit, zumal diese Variante technisch veraltet und politisch nicht mehrheitsfähig ist.

D. Antrag auf Abschreibung der Motion

Aus den vorgenannten Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat die Abschreibung der Motion infolge Nichterfüllbarkeit innert der für Motionen vorgesehenen gesetzlichen Frist. Auch ein Antrag auf Verlängerung der Frist um ein Jahr (vgl. § 45 Abs. 2 Kantonsratsgesetz [LS 171.1]) würde aufgrund der zahlreichen gegenseitigen rechtlichen, technischen und operativen Abhängigkeiten daran nichts ändern.

Sobald die technischen Voraussetzungen gegeben sind, prüft der Regierungsrat, auf welche Art und Weise das mit der vorliegenden Motion geforderte E-Collecting umgesetzt werden kann.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Mario Fehr	Kathrin Arioli