

9. Einführung e-Collecting, elektronische Unterschriftensammlung für Initiativen und Referenden im Internet oder auf mobilen Endgeräten

Motion Andrew Katumba (SP, Zürich), Rafael Steiner (SP, Winterthur) und Jörg Mäder (GLP, Opfikon) vom 14. Januar 2019

KR-Nr. 5/2019, RRB-Nr. 341/10.4.2019 (Stellungnahme)

Ratspräsident Benno Scherrer: Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat beantragt, die Motion nicht zu überweisen. Er hat das am 10. April 2019 bekannt gegeben. Der Rat hat zu entscheiden.

Andrew Katumba (SP, Zürich): Zum Abschluss noch ein Bettmümpfeli aus der Welt der Digitalisierung. Zuletzt wurde der Regierungsrat in Sachen E-Voting vom Kantonsrat jäh ausgebremst: 2019 hat die Mehrheit dieses Kantonsrates die Mittel aus dem Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan, kurz KEF, rausgestrichen und somit das geplanten E-Voting-Pilot frühzeitig gegroundet.

Die Kritikerinnen und Kritiker einer raschen E-Voting-Einführung befürchten, dass die Systeme für eine elektronische Stimmabgabe angegriffen werden könnten, und somit die direkte Demokratie als Ganzes Schaden nimmt. Vor zwei Jahren kam es dann auch zum Crash für das E-Voting-Prestigeprojekt des Bundes. Nachdem Experteninnen und Experten 2019 bei Tests im E-Voting-System der Post gravierende Sicherheitsmängel entdeckt hatten, wurden die noch laufenden Versuche in den Kantonen sofort sistiert. Seither können keine elektronischen Stimmen mehr abgegeben werden, und die forschen Digitalisierungsvorhaben in Sachen E-Voting wurden vorübergehend eingestellt.

Gemäss Planung der Bundeskanzlei hätten 2019 zwei Drittel der Kantone bei den eidgenössischen Wahlen im Herbst den elektronischen Stimmkanal anbieten sollen. Nun, kaum zwei Jahre nach dem Rückschlag macht sich der Bund wieder daran, eine Neuauflage der elektronischen Stimmabgabe mit veränderten Rahmenbedingungen zu starten. Auf Bundesebene gilt nach wie vor die Devise: zuerst E-Voting, erst danach E-Collecting. Dieser Haltung hat sich auch der Zürcher Regierungsrat angeschlossen. Dies ist insofern irritierend, da nach diesem ersten Fehlversuch die Prioritäten falsch gesetzt werden – meiner Meinung nach.

Die über die Jahrhunderte elaborierte analoge Stimmabgabe hat sich über all die Zeit hinweg als robuste Form der demokratischen Willensäusserung verankert und hält auch polarisierenden Abstimmungen wie am letzten Wochenende stand. Diese Errungenschaften dürfen wir nicht leichtfertig aus der Hand geben. Eine allfällige Digitalisierung unserer Demokratie soll vordringlich von unten nach oben und in kleinen, kontrollierten Schritten erfolgen. Einer jener zaghaften und ungefährlichen Schritte in Richtung Digitalisierung unserer Demokratie bildet die Einführung einer digitalen Unterschrift für Initiativen und Referenden. Mittels Unterschriftensammlung auf Tablets oder im Internet, können – wie bereits heute bei Petitionen üblich – breitere Bevölkerungsgruppen erreicht werden. Denn seit

einigen Jahren ist bekannt, dass sich nicht alle vor einem Detailhändler für Volksinitiativen und Referenden gewinnen lassen. Die Meinungsbildung hat sich zunehmend in den digitalen Raum verlagert, mit all seinen positiven wie auch negativen Auswirkungen. Aber genau darum kann der Kanton erste Erfahrungen sammeln, ohne unsere demokratischen Errungenschaften zu schädigen oder zu bedrohen. Die gesammelten Unterschriften können gebührenfrei rascher dem Kanton oder den Gemeinden zur Beglaubigung übermittelt werden. Auch kann man die Verwaltung beim mühseligen und zeitintensiven Entziffern der krackseligen Handschriften entlasten. Da auch das Stimmgeheimnis beim E-Collecting im Gegensatz zum E-Voting keine Rolle spielt, sind die Sicherheitsrisiken bedeutend kleiner. Gemäss Artikel 61 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte braucht es auf einem Touchscreen auch nicht zwingend eine digitale Identität.

Unsere Regierungspräsidentin und heutige Justizdirektorin Jacqueline Fehr hat 2008 als Nationalrätin eine gleichlautende Motion eingereicht. Darin begründet Sie Ihren Vorstoss wie folgt; ich zitiere aus der Begründung: «Der nächste Schritt muss sein, dass auch Unterschriften für Initiativen und Referenden auf elektronischem Weg gesammelt werden können. Dies stärkt die Demokratie, weil einerseits andere Kreise in der Bevölkerung angesprochen werden und andererseits die Unterschriftensammlung weniger finanzielle und personelle Ressourcen braucht. Um Erfahrungen mit dem Instrument des E-Collecting sammeln zu können, müssen entsprechende Pilotprojekte durchgeführt werden. Dazu müssen die nötigen gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden.» P.S. Besagter Vorstoss wurde damals auch von Mario Fehr und Natalie Rickli mitunterzeichnet. Daher gehe ich davon aus, dass die Motion über einen gewissen Rückhalt in der Regierung verfügt.

Nun haben Sie die Möglichkeit, diese gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, damit die politischen Parteien und Organisation elektronische Unterschriften sammeln können und der Kanton Zürich erste Erfahrungen sammeln kann. Ich danke Ihnen für Ihre Unterstützung.

Diego Bonato (SVP, Aesch): Erika Zahler hat zu dieser Motion eine SVP-Stellungnahme schriftlich vorbereitet; sie musste vorzeitig gehen, weshalb ich diese verlese.

Mit der Motion 5/2019 wollen die Initianten den Regierungsrat beauftragen, dem Kantonsrat eine gesetzliche Grundlage zu unterbreiten, die es künftig ermöglicht, Unterschriften für Volksinitiativen und fakultative Referenden elektronisch zu sammeln. Auch sollen über das Internet oder mobile Endgeräte das Sammeln von Unterschriften oder elektronischen Signaturen miteinbezogen werden. Was sind die Argumente der Initianten für ein E-Collecting? Was erhoffen sie sich von diesem?

Wie wir bereits gehört haben, ist das aufwendige Sammeln von Unterschriften in alter Manie, das heisst auf Papier, mit personellen und finanziellen Ressourcen verbunden. Mit E-Collecting versprechen sich die Vorstösser eine Erleichterung und indirekt eine grössere Beteiligung der Wähler. Sie versprechen sich auch eine

Stärkung der Demokratie. Ob sich dies allerdings mit elektronischer Variante bewährt und eine stärkere Beteiligung eintrifft, steht in den Sternen.

Auch wenn es mit gewissem Aufwand verbunden ist, so ersetzt die elektronische Version das traditionelle, bekannte Sammeln auf der Strasse, welches notabene mit gewissem Aufwand verbunden ist, trotzdem nicht. Das Sammeln von Unterschriften auf der Strasse hat durchaus auch grosse Vorteile. Oft entstehen interessante Gespräche der Sammler mit dem Bürger, Argumente werden ausgetauscht. So kann eine Meinungsbildung bei den Passanten stattfinden. Elektronisch ist schnell mal abgestimmt. Ist es dann aber auch glaubwürdig, wenn mit wenig Aufwand ein Kreuzchen gesetzt werden kann?

Auch wenn wir aktuell zum Beispiel mit Projekten wie dem Impulsprogramm, welches x Teilprojekte beinhaltet, mit grossen Schritten betreffend Digitalisierung und Transformation vorangehen und in die Zukunft investieren, so macht es kaum Sinn, dass dies im Kanton Zürich zu einem Alleingang führt. Auch fehlen immer noch wichtige Voraussetzungen wie die E-ID, die zuerst noch realisiert werden müssen – und dies wohlverstanden auf eidgenössischer Ebene.

Angenommen, die Unterschriftensammlung könnte über Internet und mobile Geräte ausgeübt werden, so stellt sich betreffend Zusammentragen, Übermitteln und Beglaubigung der Unterschriften das nächste Problem. Diese würde nach traditioneller Art manuell auf Papier erfolgen, was im ganzen Prozess einer Teil-Digitalisierung entsprechen würde, was wiederum keinen Sinn macht und auch nicht zukunftsgerichtet ist.

Auf eidgenössischer Ebene tut sich diesbezüglich übrigens doch schon einiges. So ist von SVP-Nationalrat Franz Grüter ein gleichnamiger Vorstoss in Bern bereits eingereicht worden, der sich diesem Thema annimmt.

Wie aus der Stellungnahme des Regierungsrates zu entnehmen ist, lehnt er zurzeit diese Motion ab. Die SVP-EDU-Fraktion lehnt diese Motion ebenfalls ab und bittet Sie aufgrund der erwähnten Argumente es ihr gleichzutun.

Fabian Müller (FDP, Rüschlikon): Die Motion greift ein Anliegen auf, das auch wir teilen. Die Digitalisierung soll auch mit Bezug auf die Instrumente der direkten Demokratie vorangetrieben werden. Nicht nur die kantonale Verwaltung im Allgemeinen, sondern auch die Instrumente der direkten Demokratie ganz im Speziellen sollen also digital fit werden und wenigstens einigermaßen in den unverfänglichsten Punkten wie eben beim E-Collecting endlich im 21. Jahrhundert ankommen. Das ist heute nicht unbedingt der Fall.

Das wird klar, wenn wir uns die Abläufe einer Unterschriftensammlung zu Gemüte führen. Wir kennen es: Die Unterschriftenbögen müssen den Stimmberechtigten in Papierform vorgelegt werden; diese müssen handschriftlich unterzeichnen. Das Komitee muss jeden einzelnen Bogen in die entsprechenden Wohngemeinden schicken. Die Gemeinden ihrerseits müssen jede einzelne Unterschrift beglaubigen. Und schlussendlich muss auch noch die Bundeskanzlei respektive die Staatskanzlei die Bescheinigungen der Gemeinden auch noch manuell prüfen. Sie sehen es: Dieser Prozess ist derart aus der Zeit gefallen oder man könnte auch

sagen, derart vintage, dass er schon fast wieder charmant wirkt. Mit digitaler Fitness hat dies jedoch nichts zu tun. Und nur schon der Umstand, dass ein derart antiquierter Prozess schadlos und vor allem alternativlos bis ins 2021 geschafft hat, ist Grund genug, diese Sache jetzt halt ein bisschen offensiver anzugehen, als sich dies der Regierungsrat wünschen mag.

Die regierungsrätliche Antwort hat uns denn auch nicht restlos überzeugen können, auch wenn wir durchaus Verständnis für einzelne Punkte haben. Klar, elektronische Identitäten spielen eine Rolle; klar, diese werden im Projekt «vote électronique» des Bundes behandelt und fliessen ins Bundesgesetz über die elektronischen Identifikationsdienste ein; klar, die staatspolitische Kommission des Nationalrates brütet ebenfalls über dieser Angelegenheit. Es ist aber auch klar, dass es immer hundert Gründe gibt, weshalb zuerst die anderen einmal liefern sollen, bevor man selbst aktiv wird. Und natürlich, die Sache ist anspruchsvoll. Wenn die Instrumente der direkten Demokratie digitalisiert werden, hat dies auch mit Vertrauen in die Technik zu tun. Das kann sehr sensibel sein, wie die Debatten zum E-Voting und der E-ID gezeigt haben. Wir sind aber der Meinung, dass das Sammeln der Unterschriften nicht ganz so heikel ist wie das Wählen oder das Abstimmen selbst. Und auch der Status Quo trägt Risiken in sich, wenn man etwa an den sehr rudimentären Datenschutz auf den physischen Unterschriftenbögen denkt, die ja, wie gesehen, von der einen zur anderen Stelle x-Mal hin- und hergereicht werden.

Zum Schluss lässt sich festhalten, dass die Motion angesichts all der Bestrebungen auf Bundesebene vielleicht tatsächlich ein bisschen früh kommt. Deshalb haben wir auch abgewogen, ob dies jetzt der richtige Moment ist oder nicht; auch die Timeline ist sportlich. Wir sind aber schlussendlich zur Überzeugung gekommen, dass es ein bisschen Sport braucht, um eben digital fit zu werden. Diesen Prozess müssen wir nun halt auch bei uns im Kanton Zürich anstossen, mit der Erwartung, dass das Sammeln der Unterschriften bald auch auf elektronischem Weg möglich ist und dereinst auch das Zusammentragen, Übermitteln und Bescheinigen der Unterschriften im durchgehend digitalisierten Prozess abgewickelt werden kann. Wir sind überzeugt, ein E-Collecting kommt der Vitalität der direkten Demokratie zugute. Die digitalen Kanäle mindern die Würde der Institutionen nicht, sondern machen sie stärker.

Wir bitten Sie deshalb, diese Motion zu unterstützen

Gabriel Mäder (GLP, Adliswil): Sie haben es bereits von Andrew Katumba gehört: Im Dezember 2008 haben unsere Regierungsratsvertreter Jacqueline Fehr, Mario Fehr und Natalie Rickli bereits eine analoge Motion im Nationalrat zum E-Collecting eingereicht.

Bedauerlicherweise sind die Aussagen auch heute noch aktuell, denn die Motion wurde abgeschrieben, weil sie nicht innert zwei Jahren abschliessend im Rat behandelt wurde. Weitere Projekte wurden vom Bund mangels Ressourcen sistiert. Und so stehen wir heute mit den gleich leeren Händen da, wie vor 13 Jahren, während rund um uns herum die Digitalisierung mit grossen Sprüngen jeden Aspekt des privaten und beruflichen Lebens verändert hat. Deshalb nein; nein zu

einer weiteren Verzögerung. Die GLP will nicht länger auf Bern warten, schon gar nicht wenn der Bundesrat im CIVIC-Tech-Bericht vom Mai 2020 schreibt, dass es angezeigt sei, zunächst auf kommunaler und kantonaler Ebene Erfahrungen mit E-Collecting zu sammeln, bevor eine Einführung auf Ebene Bund erwogen wird. Der Kanton Schaffhausen hat den Ball bereits aufgenommen. Daher ist es für uns unverständlich, wenn wir es als selbsternannter führender Innovationsstandort in der Schweiz nicht fertigbringen würden, eine technische Lösung für E-Collecting auf die Beine zu stellen. Knowhow gibt es dazu mehr als genug im Kanton. Dass aktuell die DigiLex – die rechtlichen Grundlagen für elektronischen Geschäftsverkehr – in der Vernehmlassung sind, passt da bestens. Mit dem geplanten Gesetz werden die in der Regierungsantwort zu unserer Motion erwähnten nachgelagerten Prozesse des E-Collectings in der Verwaltung bereits entsprechend angepasst werden müssen. Somit besteht auch nicht die Gefahr einer Teil-Digitalisierung der elektronischen Unterschriftensammlung, wie dies in der Antwort von 2019 noch befürchtet wurde.

Wie wir in der Motion festgehalten haben, bedarf es aus unserer Sicht für E-Collecting auch nicht einer vorgängigen Einführung einer E-ID. Es gibt bereits andere elektronische Mittel, die eine Signatur ersetzen. Selbst die Kantonspolizei setzt ja bereits auf digitale Unterschriften bei Tablets bei ihren Protokollen. Das primäre Ziel unserer Motion ist ja nicht die Effizienzsteigerung und Kostenreduktion auf Seiten der Verwaltung, sondern auf Seite der Initianten, um so eine höhere Partizipation der Wählerschaft am politischen Prozess zu bewirken. Besonders in einer direkten Demokratie wie der unseren, sollten Hürden zur aktiven Mitbestimmung reduziert und nicht künstlich aufrechterhalten werden. Wenn die Bevölkerung respektive ein Teil davon, auch wenn sie eine Minderheit darstellt, die Notwendigkeit verspürt, in den politischen Betrieb einwirken zu müssen, muss sie dazu die Möglichkeit haben, auch wenn die Mehrheit dies als Bemühend empfinden mag. Denn die Schweiz ist nicht nur eine Demokratie der Mehrheit, sondern auch ein Rechtsstaat, der seinen Minderheiten mit Respekt begegnet. Was von Rechts wegen zugesichert ist, hat sich in der Praxis aber oft an den Kosten der Unterschriftensammlung als nicht realisierbar erwiesen. Mit E-Collecting schaffen wir Abhilfe. Initiantinnen werden nicht länger auf das Wohlwollen von reichen Gönnerinnen oder bestehenden Netzwerken angewiesen sein. Und genau darum geht es hier: Dass alle Ideen die gleiche Chance haben, Gehör zu finden, auch wenn sie nicht in das etablierte System passen. Die Haltung, dass es durch die höhere Partizipation zu unnötigen und unangebrachten Initiativen kommen könnte, vor denen wir das Stimmvolk beschützen müssen, lässt auf wenig Vertrauen in unsere Bevölkerung schliessen. Dabei hat das vergangene Abstimmungswochenende doch gezeigt, dass die Bevölkerung sehr wohl zwischen der Lautstärke und Penetranz von Argumenten und deren Qualität unterscheiden kann.

Sollte E-Collecting tatsächlich auf so grosses Interesse in der Bevölkerung stossen, stehen uns mit der Anpassung der Höhe von Quoten und der Länge von Sammelfristen immer noch ausreichend Mittel zur Verfügung, um dem Deliberationsprozess ausreichend Platz einzuräumen und sicherzustellen, dass Behörden, Par-

lamente und das Stimmvolk nicht überlastet werden. Einer Unterscheidung zwischen digitalen und herkömmlichen Unterschriften stehen wir aber kritisch gegenüber. Es gilt gut zu prüfen, welche sachlichen Kriterien eine solche Ungleichbehandlung rechtfertigen sollen, ohne dabei mit der Bundesverfassung in Konflikt zu geraten und Tür und Tor für weiter Differenzierungen der Wertigkeit einer Stimme zu öffnen. (*Die Redezeit ist abgelaufen.*)

Urs Dietschi (Grüne, Lindau): Die grosse Mehrheit der grünen Fraktion sieht es wie die Grüne Schweiz: Sie befürwortet das E-Collecting. Die Mehrheit sieht es als Stärkung der Demokratie. Das E-Collecting ist eine Chance, weitere grössere Kreise zur Teilhabe am politischen Leben zu animieren. Die Diskussion, ob das Unterschriftensammeln auf der Strasse entwertet wird, wurde kontrovers beurteilt. Eine Mehrheit der Grünen ist der Meinung, dass auch mit E-Collecting-Stand-Aktionen noch nötig sind, um sicherbar zu sein und sichtbar zu bleiben. Eine Minderheit befürchtet, dass der Kontakt mit der Bevölkerung, die Sicherbarkeit der Partei verloren gehen würde oder könnte. Dass mit einer weiteren Digitalisierung die Gefahr steige, dass einzelne Themen zu viel Gewicht erhielten. Wir Grünen haben Stimmfreigabe beschlossen.

Jean-Philippe Pinto (Die Mitte, Volketswil): Das grundsätzliche Anliegen der Motionäre wird auch von der Mitte unterstützt. Nur kommt die Motion wahrscheinlich etwas zu früh. Solange das E-Voting und die E-ID auf Eis gelegt sind, ist auch die Einführung von E-Collecting in weiter Ferne. Die Regierung ist bereits mit der Strategie «digitale Verwaltung» in den Startlöchern. Sobald die noch nicht erfüllten bundesrechtlichen, organisatorischen und technischen Voraussetzungen endlich gegeben sind, wird das Anliegen der Motionäre sicherlich weiterbearbeitet werden. Zurzeit ist dieser Zeitpunkt nicht absehbar. Die Motion könnte daher nicht innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Antragsfrist umgesetzt werden.

Aus diesen Gründen unterstützen Die Mitte die Überweisung der Motion nicht. Das Anliegen wird aber von der Mitte weiterhin unterstützt.

Manuel Sahli (AL, Winterthur): Ich kann bereits vorwegnehmen: Die AL wird dieses Anliegen in dieser Form nicht unterstützen auf kantonaler Ebene. Dies aus mehreren grundsätzlichen Überlegungen.

Einerseits einfach mal auf die Gesamtsituation geschaut, dass nämlich im Moment die nationale E-Voting-Projekte beziehungsweise auch jene vom Kanton Zürich gestoppt beziehungsweise pausiert sind. Es macht aus unserer Sicht wenig Sinn, dass wir hier nun im Kanton Zürich einen alleinigen Zug fahren. Weiter stellen sich auch technische Fragestellungen wie zum Beispiel die nach der elektronischen Identität beziehungsweise der Authentifizierung der entsprechenden Personen, die zuerst geklärt werden muss, bevor wir ein E-Collecting starten. Dies sollte unserer Meinung nach auch koordiniert sein; ein kantonaler Alleingang macht hier wenig Sinn. Zudem wird diese ganze Sache ja auch noch diskutiert

werden; ein entsprechender Vorstoss (*KR-Nr. 348/2021*) wurde auch bereits bei uns im Kantonsrat eingereicht.

Weiter möchte ich auch noch beim Thema IT-Sicherheit beziehungsweise auf ein Argument von Andrew Katumba eingehen. Er hat gemeint, das Stimmgeheimnis spiele eine weniger grosse Rolle im Vergleich zum E-Voting. Ich finde, das ist eine gefährliche Aussage, denn grundsätzlich ist es durchaus auch geheim, welche Initiativen, Referenden und so weiter ich unterschreibe. Auch wenn es so ist, dass es durchaus geschehen kann wie zum Beispiel am Samstag mir, als ich für das Frontex-Referendum sammeln gegangen bin, dass jemand plötzlich auf der Unterschriftenliste seinen Schwager zwei Zeilen weiter oben erkennt. Aber ich weiss nicht, inwiefern gewisse Leute Freude hätten, wenn im Rahmen eines Data-Breach plötzlich bekannt würde, was sie alles unterschrieben haben. Auch dies gehört für mich in den Bereich Stimmgeheimnis beziehungsweise unter dem Aspekt der IT-Sicherheit, die hier auch beachtet werden muss. Für uns machte es auch Sinn, dass dies auch auf nationaler Ebene gleich geregelt ist ohne einen kantonalen Alleingang.

Ich fasse zusammen: Bei diesem Thema bitte nichts überstürzen. Ich denke, wir sind hier auf einem Weg, der aber national koordiniert sein soll. Wenn jeder Kanton selbst was macht, kommt es nicht besser heraus, bei aller Motivation für die Digitalisierung, einer Digitalisierung, bei der ich auch selbst beruflich dabei bin, aber bitte mit Verstand und nicht einfach mit Judihui hinein. Das kommt so nicht besser. Oder besser: Kommt Zeit, kommt Rat. Besten Dank.

Regierungspräsidentin Jacqueline Fehr: Ich versuche noch etwas Zeit zu überbrücken, sodass alle zum Abstimmen kommen können, die noch nicht hier sind. Im Ernst, es ist ein wichtiges Anliegen. Nur diese Bemerkungen: Hätten wir 2019, als wir gesagt haben, wir nehmen die Motion deshalb nicht entgegen, weil die Zeit nicht reicht – in dieser Frist von zwei Jahren –, sie umzusetzen, hätten wir das damals anders gemacht, hätten wir es tatsächlich nicht umsetzen können, weil, die DigiLex ist erst jetzt in der Vernehmlassung, E-ID ist noch nicht da; viele andere Grundlagen sind noch nicht da. Diese Zeit war tatsächlich unrealistisch. Wenn Sie die Motion jetzt überweisen, wird es immer noch sehr sportlich. Und wir werden diese Umsetzung nicht ganz allein auf E-Collecting ausrichten können, sondern mit diesen ganz verschiedenen Abhängigkeiten der ganzen Geschäftsarchitektur vorantreiben müssen; das führt dann vielleicht mal zu einem Antrag der Fristverlängerung, vielleicht auch nicht. Aber es ist klar, das ist ein wichtiges, künftiges Projekt, das wir, wenn Sie das jetzt bestimmen wollen, jetzt auf die Projektliste nehmen – oder sonst einfach später. Es wird ein anderes Projekt vielleicht verdrängen, oder wir brauchen zusätzliche Mittel. So ist das bei diesen Projekten.

Abstimmung

Der Kantonsrat beschliesst mit 68 : 54 Stimmen (bei 0 Enthaltungen), die Motion KR-Nr. 5/2019 zu überweisen.

Ratspräsident Benno Scherrer: Das Geschäft geht an den Regierungsrat zur Ausarbeitung einer Vorlage mit Bericht und Antrag innert zwei Jahren.

Das Geschäft ist erledigt.