

Sitzung vom 10. April 2019

**341. Motion (Einführung e-Collecting, elektronische Unterschriften-  
sammlung für Initiativen und Referenden im Internet oder auf  
mobilen Endgeräten)**

Die Kantonsräte Andrew Katumba, Zürich, Rafael Steiner, Winterthur, und Jörg Mäder, Opfikon, haben am 14. Januar 2019 folgende Motion eingereicht:

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.

*Begründung:*

Unterschriften für Initiativen und Referenden werden heute nach wie vor auf Papier gesammelt und sind mit einigen finanziellen und personellen Ressourcen für Komitees und Parteien verbunden. Aber auch die Prüfung der handgeschriebenen Unterschriften erfordert für die Verwaltung einen erheblichen Aufwand.

Im Frühjahr 2018 hat der Regierungsrat mit der Strategie «Digitale Verwaltung» die Weichen für die digitale Zukunft im Kanton Zürich festgesetzt. Darin zeigt er detailliert auf, wie er die digitale Entwicklung gestalten und die Chancen der Digitalisierung nutzen will. Teil der Strategie ist ein Impulsprogramm mit zahlreichen Digitalisierungsvorhaben.

Mit der elektronischen Unterschriftensammlung im Internet oder auf mobilen Endgeräten können breitere Bevölkerungsgruppen erreicht und somit die direkte Demokratie gestärkt werden. Zunehmend können Stimmberechtigte in ländlichen Agglomerationsgemeinden oder auch Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer für Initiativen und fakultative Referenden gewonnen werden. Die elektronisch gesammelten Unterschriften können ohne Portokosten effizienter und rascher der Verwaltung zur Beglaubigung übermittelt werden. Die Sicherheitsrisiken bei einer elektronischen Unterschriftensammlung sind überschaubar, da kein Stimmgeheimnis gewahrt werden muss und über die Vorlage nachträglich noch möglicherweise abgestimmt wird.

Mit der schweizweiten Einführung der SwissID (Digitale Identitätskarte im Netz) wird es ab 2019 möglich werden, digitale Unterschriften zu tätigen. Gemäss einem Gutachten des Zentrums für Demokratie Aarau (ZDA) braucht es für eine «eigenhändige Unterschrift» gemäss Artikel 61 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) auf einem Touchscreen auch nicht zwingend eine digitale Identität. Sollte eine elektronische Identität dennoch vorhanden sein, so sollte auch deren Benutzung möglich sein. Wie schnell sich die SwissID verbreiten wird, ist noch unklar. In der Zwischenzeit wäre die Nutzung der Plattform ZHservices denkbar. Ein beträchtlicher Teil der Bevölkerung nutzt die Plattform bereits, worüber heute Steuererklärungen oder Umzugsmeldungen elektronisch gemeldet werden.

Um e-Collecting zeitnah einzuführen, müssen die nötigen gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Andrew Katumba, Zürich, Rafael Steiner, Winterthur, und Jörg Mäder, Opfikon, wird wie folgt Stellung genommen:

Unter dem Begriff «E-Collecting» ist nicht nur die elektronische Unterschriftensammlung zu verstehen. Dazu gehören auch der Bescheinigungsprozess und die Auszählung der elektronisch gesammelten Unterschriften durch die Behörden. Die mit der Motion verlangte Einführung von E-Collecting erfordert deshalb eine Gesamtbetrachtung des Prozesses unter Einbezug sämtlicher beteiligter Anspruchsgruppen. Hierzu zählen insbesondere Stimmberechtigte, Bund, Kanton, Gemeinden, Parteien, Komitees und Softwareanbieter.

Eine wichtige Voraussetzung für eine sichere und wirtschaftliche Umsetzung von E-Collecting ist eine staatlich anerkannte elektronische Identität (E-ID), wie sie beispielsweise mit der sogenannten SwissID inskünftig vorgesehen ist. Die Einführung einer E-ID ist anspruchsvoll, weil sie bundesrechtliche Rahmenbedingungen, eine enge kantonsübergreifende Zusammenarbeit mit Koordination durch den Bund sowie untereinander kompatible und durch den Bund noch zu zertifizierende technische Identifikationslösungen voraussetzt, die von Privaten entwickelt werden. Die SwissID der SwissSign Group AG ist eine solche Identifikationslösung. Der Bundesrat verabschiedete seinen Entwurf für ein Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID-Gesetz; BBl 2018, 3989) im Sommer 2018 zuhanden der eidgenössischen Räte. Der

Nationalrat als erstberatende Kammer hat seine Beratung aber erst am 20. März 2019 aufgenommen, weshalb nicht davon auszugehen ist, dass das E-ID-Gesetz vor 2020 in Kraft treten wird. Für die Erarbeitung kantonaler Rechtsgrundlagen zur elektronischen Identifizierung sind die bundesrechtlichen Regelungen (insbesondere auch die Ausführungsbestimmungen zum E-ID-Gesetz) aber wegweisend. In technischer Hinsicht ist zudem noch keine umfassende Identifikationslösung auf dem Markt verfügbar.

Weiter hat der Bundesrat im April 2017 beschlossen, die Arbeiten im Bereich des E-Collecting aus Ressourcengründen vorerst nicht weiterzuführen. E-Collecting ist im Projekt «Vote électronique» des Bundes als dritte Etappe nach dem elektronischen Abstimmen und Wählen (E-Voting) geplant. Der Bund koordiniert die Vorarbeiten und den Austausch mit den Kantonen und Gemeinden sowie Anbietenden. Ohne fachliche und organisatorische Unterstützung durch den Bund sind Arbeiten zur Einführung einer vollständig elektronischen Geschäftsabwicklung der Unterzeichnung und Prüfung von Initiativen und Referenden, auch mit einer Beschränkung auf kantonale Initiativen und Referenden, kaum zielführend. Dies gilt umso mehr, als sich auch (sicherheits)technische und datenschutzrechtliche Fragen zum Betrieb von entsprechenden Unterschriftensammelportalen stellen.

Mit der Strategie «Digitale Verwaltung» (RRB Nr. 390/2018) strebt der Regierungsrat die Bereitstellung von einfach zugänglichen und durchgängig digitalen Dienstleistungsangeboten an, wozu grundsätzlich auch E-Collecting gehört. Mit der in der Motion verlangten Einführung der elektronischen Unterschriftensammlung über Internet oder mobile Endgeräte ohne Berücksichtigung der nachgelagerten Prozesse würde jedoch lediglich ein Teilschritt digitalisiert. Das Zusammentragen, Übermitteln und Bescheinigen der Unterschriften würde nach wie vor manuell und auf Papier erfolgen. Eine solche «Teildigitalisierung» der Unterschriftensammlung könnte aus Sicht des Regierungsrates lediglich eine Zwischenlösung darstellen. Sie sollte mit Rücksicht auf die ganzheitliche Strategie «Digitale Verwaltung» nicht weiterverfolgt werden, auch wenn sie politischen Parteien bzw. Komitees eine gewisse Erleichterung bei der Unterschriftensammlung bringen mag.

Der Regierungsrat verfolgt die Entwicklungen zum E-ID-Gesetz sowie die nachgelagerten Fragen zur Entwicklung und Beschaffung von technischen Identifikationslösungen mit grossem Interesse. Grundsätzlich begrüsst er das Anliegen der Motionäre und ist bereit, die notwendigen Abklärungen und gesetzgeberischen Arbeiten in Angriff zu nehmen. Dies ist aber erst dann sinnvoll, wenn die derzeit noch nicht erfüllten

bundesrechtlichen, organisatorischen und technischen Voraussetzungen für eine Einführung von E-Collecting im Kanton Zürich gegeben sind. Die Frist von zwei Jahren für die Unterbreitung einer Vorlage bei einer Überweisung der Motion (§ 16 Kantonsratsgesetz vom 5. April 1981, LS 171.1) ist vorliegend daher offensichtlich zu knapp. Die Motion könnte nicht innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Behandlungsfrist umgesetzt werden.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 5/2019 abzulehnen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat  
Die Staatsschreiberin:  
**Kathrin Arioli**