

Sitzung vom 18. März 2009

423. Interpellation (Pilotprojekt e-collecting)

Die Kantonsrätinnen Andrea Sprecher, Regine Sauter und Nicole Barandun-Gross, Zürich, haben am 26. Januar 2009 folgende Interpellation eingereicht:

Das Internet ermöglicht die zeit- und ortsunabhängige Kommunikation. Dadurch haben sich neue Möglichkeiten eröffnet, sei dies beispielsweise beim Konsum von Gütern (e-shopping), dem Verkehr mit der Verwaltung (e-government) oder dem Zahlungsverkehr (e-banking). In all diesen Bereichen werden die Möglichkeiten des Internets rege genutzt. Dieser Entwicklung sollte auch bei den Volksrechten Rechnung getragen werden.

Der Kanton Zürich hat im Bereich e-democracy eine Pionierrolle übernommen und das e-voting in einem Pilotprojekt getestet. Die Auswertungen dieses Pilotprojekts sind positiv, nicht zuletzt durch Zunahmen der Abstimmungs- bzw. Wahlbeteiligung, die in e-voting-Wahlkreisen festgestellt werden konnten.

Durch ein weiteres Pilotprojekt im Bereich e-collecting (elektronische Unterschriftensammlung) können analog zum elektronischen Wählen und Abstimmen Vor- und Nachteile dieses Instruments der e-democracy ausgewertet werden. Es ist denkbar, dass durch e-collecting beispielsweise auch jene Personengruppen angesprochen werden, die sonst nur schwer zu erreichen sind und für die das Internet zum Alltag gehört. Andererseits können die finanziellen Hürden zur Unterschriftensammlung für Referenden und Initiativen gesenkt werden, sodass unsere direktdemokratischen Instrumente auch den kleineren, ressourcenschwächeren Gruppierungen zur Verfügung stehen.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Welchen Stellenwert misst der Kanton Zürich e-democracy bei?
2. Welche Erfahrungen konnten im Rahmen der bisherigen Pilotprojekte gemacht werden? Plant der Kanton Zürich weitere Pilotprojekte im Bereich e-democracy?
3. Sieht der Regierungsrat Möglichkeiten, e-democracy-Instrumente auszubauen und für alle Gemeinden einzuführen? Was ist der Spielraum des Kantonsrates? Gibt es Einschränkungen aufgrund von Bestimmungen auf Bundesebene?

4. Prüft der Kanton bereits Möglichkeiten für e-collecting?
5. Wie beurteilt der Regierungsrat Chancen und Risiken von e-collecting?
6. Was wären die Voraussetzungen für Pilotprojekte e-collecting im Kanton Zürich?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Andrea Sprecher, Regine Sauter und Nicole Barandun-Gross, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die Bereitstellung von elektronischen Leistungsangeboten ist grundsätzlich wichtig. Der Schwerpunkt liegt dabei in erster Linie auf den eigentlichen Verwaltungsleistungen und weniger auf dem Bereich der – unter dem Begriff E-Democracy verstandenen – demokratischen Informations-, Mitbestimmungs- und Gestaltungsmöglichkeiten. Dies wird mit der Massnahme 6.6. der Legislaturziele, wonach ein «umfassender elektronischer Amtsverkehr (E-Government) ermöglicht» werden soll, verdeutlicht. In der am 10. September 2008 festgesetzten «E-Government-Strategie des Kantons Zürich 2008–2012» hat er als einer der Handlungsschwerpunkte im Bereich des Amtsverkehrs mit der Bevölkerung auch die «Teilnahme an politischen Prozessen (z. B. E-Voting, Volkszählung u. a.)» gesetzt.

Im Bereich der elektronischen Abstimmungen («E-Voting») nimmt der Kanton Zürich mit seinem bestehenden System denn auch eine wichtige Rolle unter den Kantonen ein. Der Kanton Zürich will diese Aufgabe in Zukunft wahrnehmen. So hat er nach Abschluss des Pilotprojektes E-Voting im Frühling 2006 in den drei Pilotgemeinden erfolgreich weitere Testabstimmungen durchgeführt. Am 28. November 2007 beschloss deshalb der Regierungsrat, den vom Bund für die Legislaturperiode 2007–2011 gesetzten Rahmen zu nutzen und E-Voting auszubauen, unter gleichzeitigem Verzicht auf die Möglichkeit der Stimmabgabe mit SMS. Seit Ende 2008 haben somit rund 90 000 Stimmberechtigte in elf Gemeinden sowie in je einem Stadtkreis von Winterthur und Zürich die Möglichkeit, elektronisch abzustimmen, letztmals mit Bewilligung des Bundesrates und des Regierungsrates in der Volksabstimmung vom 8. Februar 2009.

Zu Frage 2:

Der Kanton Zürich hat gute Erfahrungen mit E-Voting gemacht. Für die Legislaturperiode 2007–2011 legte der Bundesrat fest, dass bei eidgenössischen Urnengängen höchstens 10% der eidgenössischen Stimm-

berechtigten und bei obligatorischen Referenden, bei denen auch das Ständemehr massgebend ist, höchstens 20% der Stimmberechtigten eines Kantons elektronisch abstimmen und wählen dürfen (Art. 27c Abs. 2 Verordnung über die politischen Rechte vom 24. Mai 1978, SR 161.11).

Der Regierungsrat hat diesen Rahmen genutzt und E-Voting im Kanton Zürich auf rund 100000 Stimmberechtigte ausgedehnt. Das Statistische Amt begann das Projekt «Ausbau E-Voting 2008–2011» im November 2007 in enger Zusammenarbeit mit den Gemeindeverbänden für die in den vorgesehenen Gemeinden wohnhaften Stimmberechtigten. Bei der Auswahl der Gemeinden mit möglichst unterschiedlichen Strukturen und Grössen wurde insbesondere darauf geachtet, dass jeder Bezirk über eine E-Voting-Gemeinde verfügt und alle gängigen Gemeindesoftware-Systeme einbezogen wurden.

Die rund 11000 Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer dieser 13 Gemeinden haben noch nicht die Möglichkeit, elektronisch abzustimmen. Dies ist für den nächsten Ausbauschritt vorgesehen. Später sollen auch die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer der übrigen 158 Gemeinden entsprechend einem Anliegen ihrer Organisationen möglichst rasch in E-Voting einbezogen werden.

Ausserdem laufen auch Vorbereitungen, damit die Stimmberechtigten der E-Voting-Gemeinden bei kommenden Wahlen auf Gemeinde-, Bezirks- und Kantonsebene sowie allenfalls auch bei den Nationalrats- und Ständeratswahlen ihre Stimme elektronisch abgeben können.

E-Democracy-Projekte bedürfen wegen ihres in vielen Bereichen kantonsübergreifenden Charakters auch einer Abstimmung mit den Bundesbehörden. Beim Projekt E-Voting arbeitet der Kanton Zürich deshalb eng mit der Bundeskanzlei zusammen. Dieses Projekt ist auch Teil der Strategie des Bundes, die eine schrittweise Einführung von E-Democracy vorsieht. Diese hat der Bundesrat in seiner Antwort auf die Motion 08.3908 von Nationalrätin Jacqueline Fehr unter Hinweis auf seine Berichte aus den Jahren 2002 und 2006 an die eidgenössischen Räte zu *Vote électronique* dargelegt. Diese Strategie sieht folgende Etappierung gemäss dem steigenden Komplexitätsgrad der zu lösenden Probleme vor:

1. Etappe: Elektronisches Abstimmen
2. Etappe: Elektronisches Wählen
3. Etappe: Elektronisches Unterschriftensammeln
4. Etappe: Elektronische Wahlvorschläge

Die eidgenössischen Räte haben von beiden Berichten ohne entsprechende Vorbehalte Kenntnis genommen. Mit dem Projekt E-Voting hat der Kanton Zürich begonnen, die ersten beiden Etappen umzusetzen.

Was den Einfluss des E-Votings auf die Stimmbeteiligung betrifft, konnte festgestellt werden, dass in den Zürcher Gemeinden, in denen eine elektronische Stimmabgabe bereits möglich war, die gesamte Stimmbeteiligung im Schnitt um bloss etwa 0,8% zunahm. Dabei ist das jeweilige abstimmungs- und gemeindespezifische Niveau der Stimmbeteiligung berücksichtigt. Dieser sehr niedrige Wert legt die Vermutung nahe, dass die rund 20% Stimmabgaben mittels E-Voting im Wesentlichen die bereits bestehenden Möglichkeiten der Stimmabgabe (insbesondere brieflich) ersetzen.

An weiteren Projekten werden im Rahmen des derzeit laufenden Projekts «Relaunch Zhweb» der Staatskanzlei, das eine vollständige Überarbeitung des Internet-Auftritts des Kantons Zürich zum Ziel hat, verstärkte Funktionalitäten im Bereich der elektronischen Mitbestimmung der Bevölkerung und Unternehmen geprüft. Denkbar wären dabei u.a. die Möglichkeit der Online-Eingabe von Stellungnahmen bzw. Bemerkungen zu veröffentlichten Berichten oder Beschlüssen des Regierungsrates. Im Weiteren hat die Staatskanzlei kürzlich ein Projekt abgeschlossen, das die elektronische Behandlung von Vernehmlassungen ermöglicht. Der Betrieb wird im April 2009 aufgenommen, weshalb dazu noch keine Erfahrungen wiedergegeben werden können. In einem anderen Projekt der Staatskanzlei ist die Inbetriebnahme einer Infrastruktur auf Mitte 2009 geplant, welche die elektronische Abwicklung verschiedenster Behördengänge (Bewilligungen, Bestellungen usw.) ermöglichen wird. Sie könnte aufgrund der zentralen Authentifizierungsfunktionalitäten zukünftig auch für Prozesse im Bereich E-Democracy genutzt werden. Allerdings sind hier noch keine konkreten Angebote geplant.

Zu Frage 3:

In vielen Bereichen von E-Democracy ist bei der Einführung der entsprechenden Instrumente ein koordiniertes Vorgehen in Abstimmung mit allen drei Staatsebenen notwendig bzw. zumindest sinnvoll. Dies trifft im Besonderen auch auf die Bereiche E-Voting und E-Collecting zu, in denen es Einschränkungen aufgrund von Bestimmungen des Bundes oder aus Sicherheitsüberlegungen gibt (siehe Beantwortung der Fragen 2 und 6).

Mit der öffentlich-rechtlichen Rahmenvereinbarung über die E-Government-Zusammenarbeit (<http://www.egovernment.ch/de/grundlagen/rahmenvereinbarung.php>) in der Schweiz (2007–2011) haben sich die Kantone zu einem koordinierten Vorgehen unter Verwendung von etablierten Standards im Bereich E-Government verpflichtet. Eine gleichartige Vereinbarung zwischen dem Kanton Zürich und seinen Gemeinden besteht derzeit nicht. Gegenwärtig wird im Rahmen eines Projekts

der Staatskanzlei in Zusammenarbeit mit den Gemeinden eine entsprechende Regelung der Zusammenarbeit geprüft. Dabei ist es möglich, auch Überlegungen zum Bereich E-Democracy anzustellen.

Mit seinem E-Voting-Projekt, mit dem vorerst die beiden ersten Etappen der Strategie des Bundes, nämlich das elektronische Abstimmen und das elektronische Wählen, verwirklicht werden sollen, leistet der Kanton Zürich Pionierarbeit für E-Democracy. Taktgeberin ist grundsätzlich der Bund, damit ist der Spielraum für den Kanton weitgehend beschränkt auf operative Entscheide. Der Kanton Zürich versucht hier, die vom Bund gesetzten Rahmenbedingungen (z.B. grösstmögliche Anzahl Stimmberechtigte, die elektronisch abstimmen dürfen) so weit wie möglich auszunutzen. In diesem Umfang bewegt sich auch der Spielraum des Kantonsrates.

Bezüglich der Strategie der Weiterentwicklung von E-Voting nach dem Jahr 2011 pflegt der Kanton Zürich regelmässig Kontakt zum Bund. Wie weit er die Ziele und Rahmenbedingungen des Bundes für E-Voting in der Legislaturperiode 2011–2015 beeinflussen kann, bleibt zumindest offen. Hier stellt sich auch die Frage, wie lange es möglich ist, ein Projekt wie E-Voting weiterzuführen und dabei zu akzeptieren, dass nur in einzelnen Gemeinden und Stadtquartieren die Stimmberechtigten elektronisch abstimmen und wählen können.

Zu Frage 4:

Am 5. Dezember 2008 hat der Bundesrat die weitere Umsetzung der Strategie Informationsgesellschaft Schweiz ab 2009 beschlossen und dabei unter anderem den Auftrag erteilt, bis Ende 2009 ein Konzept für ein interdisziplinäres Programm zur Erforschung, Analyse und Evaluierung unterschiedlicher Modelle im Rahmen des e-demokratischen Meinungsbildungsprozesses und der politischen E-Partizipation auf allen drei föderalen Ebenen zu erarbeiten. Dabei sollen auch die Prozesse bei Initiativen, Referenden und Petitionen berücksichtigt werden. Im Kanton Zürich besteht gegenwärtig kein konkreter Auftrag zur Prüfung von E-Collecting. Im Lichte des erwähnten Erfordernisses eines abgestimmten Verfahrens zwischen den drei Staatsebenen und aus Gründen der wirtschaftlichen Verwendung der Mittel ist es sinnvoll, die Ergebnisse dieses Bundesprogramms abzuwarten und gestützt darauf das weitere Vorgehen im Kanton Zürich festzulegen.

Falls sich der Bund für die Einleitung eines Pilotprojekts für E-Collecting entscheiden sollte, wird der Kanton Zürich eine Mitwirkung prüfen. Ein solches Projekt müsste aber unter Federführung des Bundes laufen und dürfte andere Pionierprojekte wie E-Voting nicht gefährden oder verlangsamen.

Zu Frage 5:

Das Thema E-Democracy ist zwar bereits in etlichen internationalen und nationalen Studien untersucht worden, aber die Chancen und Risiken von E-Collecting, insbesondere auch bezüglich dessen konkreten Umsetzung, sind noch zu wenig verdeutlicht worden. Es ist davon auszugehen, dass das erwähnte Programm des Bundes mehr Aufschluss dazu geben wird. Infolge der zunehmenden Bedeutung der Nutzung von elektronischen Mitteln in allen Lebensbereichen stellt auch das elektronische Sammeln von Unterschriften eine ernsthaft in Betracht zu ziehende Möglichkeit dar. Es gilt allerdings, wie dies auch im Vorfeld der Einführung von E-Voting geschehen ist, die Auswirkungen auf die Wahrnehmung der politischen Rechte durch die Einräumung einer solchen Möglichkeit genau zu hinterfragen (z.B. die Frage, ob die Unterschriftenzahl zu erhöhen sei). Es handelt sich bei der Einführung von E-Collecting aus Gründen der Sicherheit und wegen dem Erfordernis der staatsebenenübergreifenden Harmonisierung und Zusammenarbeit zudem um ein äusserst komplexes Vorhaben, das mit entsprechenden Risiken behaftet ist und grosse Mittel (Personal und Finanzen) binden dürfte. Zudem sind gegenwärtig einige Voraussetzungen noch nicht erfüllt (siehe Beantwortung der Frage 6).

Wenn für eine Initiative oder ein Referendum sowie später für Wahlvorschläge sowohl elektronisch wie auch auf Papier Unterschriften sollen gesammelt werden können, müssen parallel zwei Prozesse geführt werden, was mit einem erhöhten Verwaltungsaufwand verbunden ist (Erfahrung mit E-Voting). Zudem müssen die beiden Verfahren rechtlich und technisch aufeinander abgestimmt werden. Dabei gilt es auch zu bedenken, dass Bürgerinnen und Bürger, die mit dem Internet vertraut sind, es viel einfacher haben werden, die benötigten Unterschriften zu sammeln. Dementsprechend ist anzunehmen, dass Vorhaben, die bei einem interneterfahrenen Publikum Anklang finden, die benötigte Unterschriftenzahl leichter erreichen. Der damit verbundenen Gefahr eines digitalen Grabens wird besondere Beachtung zu schenken sein.

Zu Frage 6:

Die wichtigsten Voraussetzungen für die Einführung von E-Collecting sind die folgenden:

1. Die derzeitigen gesetzlichen Grundlagen erlauben die elektronische Unterschriftensammlung nicht und müssen demnach vor deren Einführung geschaffen werden.
2. Digitale Unterschriften sind sicherheitstechnisch kritisch und noch nicht breitflächig anerkannt. Zudem stellt die Archivierung der digitalen Unterschriften eine sehr komplexe Herausforderung dar. Um die rechtmässige Abwicklung sicherzustellen und einen möglichen

Missbrauch vermeiden zu können, muss ein starkes Authentifizierungsverfahren eingesetzt werden. Aus heutiger Sicht genügt dabei ausschliesslich ein Verfahren auf Grundlage von digitalen Zertifikaten. Diese sind heute jedoch praktisch nicht in Gebrauch, insbesondere nicht bei Privatpersonen. Vor der Einführung von E-Collecting muss eine genügend grosse Verbreitung der digitalen Zertifikate bei den Privatpersonen vorhanden sein. Diese ist gegenwärtig nicht in Sicht.

3. Die Verhinderung einer mehrfachen Unterzeichnung erfordert grundsätzlich eine bundesweite Harmonisierung und Vernetzung aller Stimmregister, da ein (mehrmaliger) Wohnungswechsel während der Sammeldauer möglich ist. Alle betroffenen Verwaltungsstellen und Gemeinden müssten auf das neue elektronische System geschult werden. Dies ist aufgrund der Erfahrungen mit E-Voting ein nicht zu unterschätzender Aufwand. Im Hinblick auf die elektronische Stimmabgabe arbeiten Kantone und Gemeinden derzeit an der Harmonisierung der Stimmregister; eine Vernetzung der Stimmregister ist jedoch noch gar nicht geplant.
4. Die Einführung von E-Collecting ist ein komplexes Vorhaben. Dazu müssen die entsprechenden Mittel (Personal, Finanzen) freigegeben und die organisatorischen Rahmenbedingungen geschaffen werden. Aus Sicherheitsgründen müsste die kantonale Verwaltung die komplette Wartung und den vollständigen Betrieb des E-Collecting-Systems vornehmen können. Dafür müsste eine Gruppe, bestehend aus erfahrenen Softwarespezialistinnen und -spezialisten, aufgebaut werden. Das Vorhaben müsste aufgrund der notwendigen bundesweiten Koordination auf die Liste der priorisierten Vorhaben der E-Government-Strategie Schweiz gesetzt werden.
5. Elektronische Unterschriftensammlungen erfordern den Aufbau eines entsprechenden Systems, das den sicherheitstechnischen und datenschutzrechtlichen Anforderungen genügt und für die Einwohnerinnen und Einwohner einfach zu benutzen ist. Aufgrund der in der erwähnten öffentlich-rechtlichen Rahmenvereinbarung über die E-Government-Zusammenarbeit in der Schweiz (2007–2011) postulierten Mehrfachnutzung von Daten und Leistungen kann abgeleitet werden, dass die Nutzung eines derartigen Systems von mehreren Kantonsverwaltungen möglich sein sollte, was eine entsprechende Zusammenarbeit bei dessen Aufbau erfordert. Zunächst müsste ein Pilotprojekt durchgeführt werden. Sollte dieses erfolgreich sein, dann müsste das E-Collecting auf Bundesebene ausgedehnt werden.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi