



**Motion von Tabea Zimmermann Gibson, Luzian Franzini und Anastas Odermatt
betreffend mehr Demokratie: Ermöglichung von elektronischen Unterschriftensammlungen (E-Collecting) für Volksbegehren auf kantonaler und kommunaler Ebene**
(Vorlage Nr. 3284.1 - 16686)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 13. September 2022

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Kantonsrätin Tabea Zimmermann Gibson, Zug, sowie die Kantonsräte Luzian Franzini, Zug, und Anastas Odermatt, Steinhausen, reichten am 23. August 2021 eine Motion betreffend mehr Demokratie: Ermöglichung von elektronischen Unterschriftensammlungen (E-Collecting) für Volksbegehren auf kantonaler und kommunaler Ebene (Vorlage Nr. 3284.1 – 16686) ein. Der Kantonsrat hat die Motion am 30. September 2021 stillschweigend an den Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen.

Wir unterbreiten Ihnen zur Motion Bericht und Antrag, den wir wie folgt begründen:

1. Ausgangslage

Unter E-Collecting versteht man auf Bundesebene die Unterzeichnung von Initiativen und Referenden auf elektronischem Wege (vgl. Art. 27q der Verordnung über die politischen Rechte vom 24. Mai 1978 [VPR; SR 161.11]). Im Kanton Zug ist die Unterzeichnung von kantonalen Initiativen und Referenden in § 34 f. der Verfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 (KV; BGS 111.1) geregelt. Gemäss den geltenden rechtlichen Grundlagen muss die Unterzeichnung von kantonalen Initiativen und Referenden handschriftlich erfolgen bzw. es gibt momentan keine gesetzliche Grundlage für die Abgabe der Unterschrift in elektronischer Form.

Auf kommunaler Ebene gibt es nur bei Gemeinden mit einem Grossen Gemeinderat die Möglichkeit von Unterschriftensammlungen für Initiativen und Referenden (§ 110 ff. des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 [Gemeindegesetz, GG; BGS 171.1]). E-Collecting im bundesrechtlichen Sinn käme auf kommunaler Ebene somit nur für die Stadt Zug und die Reformierte Kirche Zug in Frage. Alle anderen Gemeinden haben eine Gemeindeversammlung, bei welcher Initiativen und Referenden nicht vorgesehen sind.

Würde man das E-Collecting weiterfassen, könnte es auch in Gemeinden ohne Gemeindeversammlung zur Anwendung kommen: So kann ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten die Einberufung einer Gemeindeversammlung verlangen (§ 70 Abs. 1 Ziff. 2 Gemeindegesetz) oder ein Geschäft von der Gemeindeversammlung abtraktandieren und einer Urnenabstimmung zuzuführen lassen (§ 66 Abs. 2 Ziff. 1 GG).

2. Verfahrensstand beim Bund und anderen Kantonen

2.1. Bund

Im April 2017 hat der Bundesrat die bisherigen Bestrebungen im Bereich des E-Collecting auf Bundesebene sistiert, weil er andere Projekte im Bereich der Digitalisierung prioritär verfolgen will. Die Einführung von E-Collecting sieht der Bundesrat erst nach Einführung der elektronischen Stimmabgabe bei Abstimmungen und Wahlen (E-Voting) als dritte Etappe von «Vote électronique» vor (vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 16. Mai 2018 zur Motion 18.3062 «Stärkung der Volksrechte. Unterschriftensammlung für Initiativen und Referenden im Internet»).

Bundesrat und Parlament beabsichtigten auch, eine vom Bund anerkannte elektronische Identität zu schaffen: die E-ID. Mit der E-ID sollte es ermöglicht werden, Personen im Internet eindeutig zu identifizieren. Die E-ID wäre auch für das E-Collecting zur Identifizierung und Unterzeichnung einer Volksabstimmung oder eines Referendums geeignet gewesen. Gegen das in diesem Zusammenhang vom Parlament verabschiedete Bundesgesetz über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID-Gesetz) wurde das Referendum ergriffen. Die Stimmberechtigten lehnten die Vorlage in der Volksabstimmung vom 7. März 2021 mit 64 Prozent Nein-Stimmen ab. Momentan führt der Bund eine Vernehmlassung zu einem neuen E-ID-Gesetz durch. Es ist jedoch im Moment nicht absehbar, in welchem Zeitpunkt allenfalls diese E-ID erhältlich sein wird.

2.2. Andere Kantone

In wenigen anderen Kantonen sind politische Vorstösse betreffend E-Collecting hängig. Momentan kann jedoch noch in keinem einzigen Kanton eine Unterschrift für eine kantonale Initiative oder ein Referendum elektronisch abgeben. Der Kanton Basel-Stadt hat zwar gesetzliche Grundlagen geschaffen, welche den Regierungsrat ermächtigen, Versuche mit E-Collecting durchzuführen. Es wurde jedoch bisher kein solcher Versuch durchgeführt.

3. Würdigung des Vorstosses

Der Regierungsrat begrüsst die Digitalisierung von Prozessen. So hat er im März 2020 die Digitalstrategie sowie das Impulsprogramm Digital Zug für die Umsetzung der Digitalstrategie beschlossen.

Im Rahmen der Umsetzung eines E-Collectings würden sich folgende Frage stellen:

- Das Sammeln von elektronischen Unterschriften ist nur ein Teilaspekt von E-Collecting. Auch der Bescheinigungsprozess und die Auszählung der elektronisch gesammelten Unterschriften durch die Behörden sind wesentliche Bestandteile. Die Einführung von E-Collecting erfordert eine Gesamtbetrachtung des Prozesses unter Einbezug sämtlicher beteiligter Anspruchsgruppen. Überdies wäre eine vertiefte Abklärung der datenschutzrechtlichen Aspekte nötig, da es sich bei der Abgabe von Unterschriften für Initiativen und Referenden um politischen Ansichten und somit um besonders schützenswerte Personendaten gemäss § 2 Abs. 1 Bst. b des Datenschutzgesetzes vom 28. September 2000 (DSG; BGS 157.1) handelt.

- Des Weiteren müssen Systeme für E-Collecting die Stimmberechtigten davor schützen, dass ihre Identitätsmerkmale durch Schadsoftware unbemerkt und gegen ihren Willen verwendet werden. Für E-Collecting bestehen diesbezüglich noch keine geeigneten Lösungen. Sie müssen zunächst erforscht und entwickelt werden. Auch E-Collecting muss die rechtskonforme Ausübung der Volksrechte sicherstellen und Gewähr bieten, dass einzig rechtmässig zustande gekommene Volksbegehren zu Volksabstimmungen führen (Stellungnahme des Bundesrates vom 16. Mai 2018 zur Motion 18.3062 «Stärkung der Volksrechte. Unterschriftensammlung für Initiativen und Referenden im Internet»).
- Zudem würde ein Sammeln von Namen und Unterschriften für politische Volksbegehren faktisch auf das Erstellen einer Gesinnungsdatenbank hinauslaufen. Es könnte nachvollzogen werden, wer welches politische Anliegen unterstützt oder eben nicht. Auf Papier sind diese Daten vor fremden Zugriffen einigermaßen geschützt. In elektronischer Form sind aber Cyberangriffe möglich. Es müsste dementsprechend sehr viel in die Informationssicherheit investiert werden, was wiederum einen grossen Eingriff in die Organisationsfreiheit eines Komitees darstellen würde.
- Das zentrale Speichern von elektronischen Unterschriften, welches für ein E-Collecting notwendig wäre, würde ausserdem bedeuten, dass der Kanton die Datenhoheit über die Namen und Adressen auch derjenigen Stimmberechtigten hätte, die die Arbeit der Behörden kritisieren. Knapp gescheiterte Unterschriftensammlungen könnten dazu führen, dass die Schuld für das Scheitern dem Kanton zugewiesen werden könnte. Der Kanton hätte dann den schwer zu erbringenden Beweis zu liefern, dass keine Unterschriften unterdrückt wurden und die Plattform keinen technischen Störungen ausgesetzt war (Gastkommentar von Christian Folini in: NZZ vom 2. September 2022).

Damit die Abgabe einer elektronischen Unterschrift für die Stimmberechtigten möglichst einfach ist, sollten die Prozesse betreffend die Abgabe von elektronischen Unterschriften auf Bundes- und Kantonsebene möglichst ähnlich sein. Es ist daher abzuwarten, bis auf Bundesebene ein System für das E-Collecting entwickelt wird. Alsdann kann der Kanton Zug in Anlehnung an das Bundessystem sein eigenes System entwickeln. Im jetzigen Zeitpunkt sollte ein kleiner Kanton wie Zug keinen Alleingang starten, bei welchem unklar ist, wie genau die bundesrechtlichen Vorgaben für E-Collecting auf Bundesebene sein werden.

Zudem werden die meisten Unterschriften für Volksinitiativen und Referenden auf Bundesebene gesammelt. Auf kantonaler und kommunaler Ebene gibt es im Kanton Zug im Vergleich zur Bundesebene nur wenige Unterschriftensammlungen. Wegen wenigen kantonalen und kommunalen Unterschriftensammlungen Pilotprojekte durchzuführen, bei welchen nur ein kleiner Bruchteil der Unterschriften elektronisch eingereicht würde, ist angesichts der bedeutenden personellen und finanziellen Ressourcen, welche die Einführung von E-Collecting in Anspruch nehmen würden, derzeit nicht empfehlenswert.

Für den Regierungsrat sind zurzeit andere Digitalisierungsprojekte wie Online-Dienstleistungen im Bereich Einbürgerung, Mietzinszuschüsse, Genehmigung von Berufsbewilligungen und Dokumentenaustausch im Baumeldewesen prioritär, bei welchen der Nutzen für die Bevölkerung wesentlich grösser ist. Der Regierungsrat wird jedoch die Entwicklung von E-Collecting im Bund und in den anderen Kantonen verfolgen. Sobald gute Erfahrungen mit einem entsprechenden System vorliegen, wird der Regierungsrat die Einführung von E-Collecting im Kanton Zug erneut prüfen.

4. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen die Motion von Tabea Zimmermann Gibson, Luzian Franzini und Anastas Odermatt betreffend mehr Demokratie: Ermöglichung von elektronischen Unterschriftensammlungen (E-Collecting) für Volksbegehren auf kantonalen und kommunaler Ebene (Vorlage Nr. 3284.1 - 16686) sei nicht erheblich zu erklären.

Zug, 13. September 2022

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Martin Pfister

Der Landschreiber: Tobias Moser