



Protokoll

Sitzung	Vorberatende Kommission 22.25.01 «IX. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative»	Leandra Cozzio Geschäftsführerin Parlamentsdienste Regierungsgebäude 9001 St.Gallen T +41 58 229 49 33 leandra.cozzio@sg.ch
Termin	Freitag, 9. Mai 2025 08.30 bis 12.25 Uhr	
Ort	St.Gallen, Regierungsgebäude, Kantonsratssaal	

St.Gallen, 16. Mai 2025

Kommissionspräsident

Philipp Egger-Jonschwil

Teilnehmende

Kommissionsmitglieder

SVP	Lukas Huber-Wildhaus-Alt St.Johann, Student Rechtswissenschaften, Sekretär SVP SG
SVP	Philipp Köppel-Gaiserwald, Unternehmer, Pilot
SVP	Donat Kuratli-St.Gallen, Bereichsleiter Dienste
SVP	Ivan Louis-Nesslau, Unternehmer
SVP	Christian Vogel-Bütschwil-Ganterschwil, Kaufmann EFZ, Jurist
SP-GRÜNE-GLP	Meinrad Gschwend-Altstätten, freier Journalist
SP-GRÜNE-GLP	Karin Hasler-Balgach, Wissenschaftscoach, Politologin
SP-GRÜNE-GLP	Peter Hüppi-Gommiswald, Gemeindepräsident
SP-GRÜNE-GLP	Sonja Lüthi-St.Gallen, Stadträtin
Die Mitte-EVP	Cornel Aerne-Eschenbach, Gemeindepräsident
Die Mitte-EVP	Patrick Dürr-Widnau, Vizedirektor
Die Mitte-EVP	Philipp Egger-Jonschwil, Gemeindepräsident, <i>Kommissionspräsident</i>
Die Mitte-EVP	Michael Schöbi-Altstätten, Rechtsanwalt
FDP	Peter Nüesch-Diepoldsau, Meisterlandwirt
FDP	Ruben Schuler-Mosnang, Jurist

Von Seiten der Staatskanzlei

- Staatssekretär Benedikt van Spyk, Leiter der Staatskanzlei
- Vizestaatssekretär, Jan Scheffler, Leiter Recht und Legistik
- Thomas De Rocchi, Leiter Dienst für politische Rechte

Geschäftsführung / Protokoll

- Leandra Cozzio, Geschäftsführerin, Parlamentsdienste
- Livia Osterwalder, Stv. Geschäftsführerin, Parlamentsdienste

Bemerkungen

- Die Kommissionsmitglieder finden die Sitzungsunterlagen in der Sitzungsapp¹.
- Erlasse sind in elektronischer Form der Gesetzessammlung des Kantons St.Gallen² sowie der systematischen Rechtssammlung des Bundes³ zu entnehmen.

Traktanden

1	Begrüssung und Information	3
1.1	Einführung	3
1.2	Interessenbindungen	3
2	Einführung und Vorstellung der Vorlage	4
2.1	Inhalt gemäss Botschaft (einschl. Demonstration)	4
2.2	Demonstration des Prototypen	4
2.3	Fragerunde	4
3	Allgemeine Diskussion	8
4	Spezialdiskussion	11
4.1	Beratung Botschaft (ausschl. Abschnitt 4)	11
4.2	Beratung Anhänge 1-3	15
4.3	Beratung Entwurf	16
4.4	Aufträge	28
4.5	Rückkommen	29
5	Gesamtabstimmung	30
6	Abschluss der Sitzung	30
6.1	Bestimmung der Berichterstatterin/des Berichterstatters	30
6.2	Medienorientierung	30
6.3	Verschiedenes	31

¹ <https://sitzungen.sg.ch/kr/committees/2>

² <https://www.gesetzessammlung.sg.ch>

³ <https://www.admin.ch>

1 Begrüssung und Information

1.1 Einführung

Egger-Jonschwil, Präsident der vorberatenden Kommission, begrüssst die Mitglieder der vorberatenden Kommission und folgende Personen:

- Staatssekretär Benedikt van Spyk, Leiter der Staatskanzlei;
- Vizestaatssekretär Jan Scheffler, Leiter Recht und Legistik;
- Thomas De Rocchi, Leiter Dienst für politische Rechte;
- Leandra Cozzio, Geschäftsführerin, Parlamentsdienste;
- Livia Osterwalder, Stv. Geschäftsführerin, Parlamentsdienste.

Seit der Kommissionsbestellung in der Wintersession nahm die Kantonsratspräsidentin keine Ersatzwahlen in die vorberatende Kommission vor.

Für die heutige Sitzung hat sich niemand entschuldigt. Ich stelle fest, dass die vorberatende Kommission beratungsfähig ist.

Wir behandeln Botschaft und Entwurf der Regierung 22.25.01 «IX. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative» vom 21. Januar 2025. Der vorberatenden Kommission wurden nach der Zustellung der Einladung zusätzliche Unterlagen verteilt bzw. zugestellt: Präsentation SK.

Ich weise darauf hin, dass die Beratung elektronisch aufgezeichnet wird, was der Geschäftsführung die Fertigstellung des Protokolls erleichtert. Deshalb bitte ich Sie, nur zu sprechen, wenn ich Ihnen das Wort erteile. Die Geschäftsführung dankt für die Abgabe der Manuskripte insbesondere zur allgemeinen Diskussion. Für das Protokoll gilt das gesprochene Wort. Eine weitere Information, vor allem als Hinweis für die Mitglieder, die zum ersten Mal in einer vorberatenden Kommission mitwirken: Sowohl die Kommissionsberatungen nach Art. 59 des Geschäftsreglements des Kantonsrates (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR) als auch das Kommissionsprotokoll nach Art. 67 GeschKR sind vertraulich. Erst mit der Rechtsgültigkeit rechtsetzender Erlassen, nach Ablauf der Referendumsfrist, entfällt die Vertraulichkeit.

Zu Beginn wird die vorberatende Kommission von Staatssekretär Benedikt van Spyk, Vizestaatssekretär Jan Scheffler und Thomas De Rocchi eine Einführung in die Vorlage erhalten, einschliesslich einer Demonstration des Prototyps «E-Collecting». Danach führt sie eine allgemeine Diskussion anstelle einer Eintretendensdiskussion, bevor sie die Spezialdiskussion sowie die Gesamtabstimmung durchführt.

Der Kommissionspräsident schliesst die Einführung mit einigen administrativen Hinweisen.

1.2 Interessenbindungen

Ich gehe als Kommissionspräsident mit gutem Beispiel voran und lege meine Interessenbindungen offen: Ich habe keine relevanten Interessenbindungen.

Ich bitte die Kommissionsmitglieder, ihre eigenen Interessenbindungen, soweit sie einen Zusammenhang zum Geschäft haben, ebenfalls offenzulegen.

2 Einführung und Vorstellung der Vorlage

2.1 Inhalt gemäss Botschaft (einschl. Demonstration)

Staatssekretär van Spyk: Ausführungen gemäss Präsentation, Folien 1 – 9 (Beilage Präsentation SK).

Jan Scheffler: Ausführungen gemäss Präsentation, Folien 10 – 14 (Beilage Präsentation SK).

Thomas De Rocchi: Ausführungen gemäss Präsentation, Folien 15 – 20 (Beilage Präsentation SK).

2.2 Demonstration des Prototypen

Im Rahmen der Sitzung wurde durch einen Prototyp die neue E-Collecting Plattform zur digitalen Erfassung und Sammlung von Unterschriften für Referenden und Initiativen vorgestellt. Die Demonstration zeigte die zentralen Funktionen und den geplanten Ablauf der digitalen Prozesse.

Die Erfassung eines referendumsfähigen Erlasses erfolgt über eine entsprechende Maske, welche durch die Staatskanzlei nach jeder Sitzung aktualisiert wird. In dieser Maske können alle relevanten Daten eingetragen werden, etwa die Zahl der benötigten gültigen Unterschriften. Sobald ein referendumsfähiger Erlass erfasst ist, kann er von interessierten Personen eingesehen werden und es ist nun möglich, das Referendum gegen diesen Erlass zu ergreifen.

Im öffentlichen Bereich der Plattform – zugänglich ohne Login – befindet sich eine Einstiegsseite mit erläuternden Informationen und Erklärvideos. Dort findet sich auch der Überblick über alle aktuell laufenden Sammlungen. Zudem ist sichtbar, wie viele Unterschriften bereits eingegangen sind.

Will eine Person ein Referendum ergreifen, so loggt sie sich auf der Plattform ein. Falls nötig, ist zunächst ein Benutzerkonto zu erstellen. Danach können über eine Eingabemaske die benötigten Angaben für die Unterschriftensammlung (Begründung, Mitglieder des Komitees usw.) erfasst werden. Ergänzend ist es möglich, einen Unterschriftenbogen zum Ausdrucken hochzuladen. Dieser kann benutzt werden, wenn das Maximum der Unterschriften, die elektronisch gesammelt werden dürfen, erreicht ist. Es besteht jederzeit die Möglichkeit einer informellen Vorprüfung, z. B. zur Überprüfung des Sammelbogens. Dazu kann über einen Button ein Chat mit der Staatskanzlei gestartet werden. Diese kann im Chat Rückmeldungen geben sowie Fragen stellen und beantworten.

Wer eine Sammlung unterstützen möchte, muss sich ebenfalls einloggen und wird dann in den internen Bereich der Plattform weitergeleitet, wo alle laufenden Sammlungen mit den entsprechenden Begründungen usw. aufgelistet sind. Im Zuge der Abgabe der elektronischen Unterschrift wird automatisch geprüft, ob die unterzeichnende Person stimmberechtigt ist und ob die betreffende Sammlung bereits unterstützt hat. Alternativ besteht hier nun die Möglichkeit, eine Unterschriftenliste herunterzuladen, um Unterschriften analog (z. B. auf der Strasse) zu sammeln.

Im Bereich für die Gemeinden werden alle physisch eingegangenen Unterschriftenlisten erfasst und die darauf aufgeführten Unterschriften geprüft. Ist eine Unterschrift gültig, so wird ein entsprechendes Kontrollzeichen gesetzt. Ab diesem Moment kann die betreffende Person keine elektronische Unterschrift für diese Sammlung mehr abgeben. Zusätzlich können die Gemeinden für alle erfassten Unterschriftenlisten eine Bescheinigung ausdrucken, die dann dem Komitee zusammen mit den Unterschriftenlisten zugestellt wird.

2.3 Fragerunde

Ivan Louis-Nesslau: Die Präsentation war sehr spannend und machte nachvollziehbar, was im Text teilweise schwer zu verstehen war. In der Botschaft und auch in der Präsentation fiel mir besonders die Offenlegung des Quellcodes bzw. der gesamten Plattform auf. Ich kann das

nachvollziehen – dennoch stellt sich die Frage, ob uns das nicht in gewisser Weise einschränkt? Allenfalls hätte man diese Plattform auch an andere Kantone verkaufen können. Wie sieht die technische Grundlage aus? Was ist die Programmiersprache? Wo stehen die Server, und werden diese von der Abraxas gehandhabt?

Staatssekretär van Spyk: Die Offenlegung ist ein Standard, der sich im Bereich Wahlen und Abstimmungen immer mehr etabliert. Auch beim Ergebnisermittelungssystem, das wir am Wahl- und Abstimmungswochenende zur Ergebniseingabe verwenden, wurde das so gehandhabt. Der Grundsatz lautet dabei: Sicherheit durch Transparenz. Der Quellcode ist offen zugänglich, zudem besteht ein Bug-Bounty-Programm – das bedeutet, man erhält je nach Schweregrad eines gefundenen Fehlers eine finanzielle Belohnung. Das ist aber nicht mit einer Open-Source-Lösung gleichzusetzen, bei der dieser Code verwendet werden könnte. Es ist klar lizenziert und vorgegeben, in welchem Setting diese Offenlegung erfolgt. Unter bestimmten Vorgaben besteht jedoch die Möglichkeit, die Plattform zu testen und gezielt nach Fehlern zu suchen. Dieses Vorgehen hat sich etabliert; auch Unternehmen wie Google arbeiten nach diesem Prinzip. Die Bug-Bounty-Programme sind bei uns noch nicht so bekannt, aber für Bereiche, in denen hohe Sicherheit verlangt wird, wird dies künftig der Weg sein. Es macht auch Sinn, wenn man mit diesem Fokus schnell Schwachstellen entdecken kann. Das hat aber keinen Zusammenhang mit einer möglichen Vermarktung. Diese Lösung (Code) gehört nicht dem Kanton, sondern weiterhin der Abraxas. Sie wird sich bei weiteren Ausschreibungen auch darum bemühen müssen, diese Software an andere Kunden weiterzuverkaufen. Das wird aber durch diese Offenlegung nicht eingeschränkt. Die gesamte Infrastruktur befindet sich innerhalb der Abraxas und ist damit auch Teil unseres KOMSG-Systems. Das bietet im Gesamtpaket eine gute Sicherheit.

Thomas De Rocchi: Meines Wissens basiert das Programm auf der Programmiersprache «Angular».

Vogel-Bütschwil-Ganterschwil: Können in diesem Portal auch zwei Personen gleichzeitig das Referendum ergreifen? Sieht man die Totalzahl?

Thomas De Rocchi: Es kann vorkommen, dass gegen denselben Erlass mehrere Sammlungen eingereicht werden – typischerweise eine von der linken und eine von der rechten Seite, jeweils mit unterschiedlicher Argumentation. Diese Sammlungen werden auf der Plattform nebeneinander dargestellt. Die Stimmberechtigten können auswählen, welche Sammlung sie unterstützen möchten. Die elektronischen Unterschriften werden im Gesamten zusammengeführt, da sich alle Sammlungen auf dasselbe Referendum gegen den Erlass beziehen. Gleichzeitig ist separat ersichtlich, wie viele Unterschriften jeweils für die unterschiedlichen Argumentationen eingegangen sind.

Schuler-Mosnang: Es wurde erwähnt, dass das Kontrollzeichen gesperrt wird, wenn man bereits im E-Collecting unterschrieben hat. Wie geht man mit der Situation um, wenn eine Person per E-Collecting unterschrieben hat, gesperrt wird und die 50 Prozent Quorum an E-Collecting-Unterschriften bereits erreicht sind? Besteht die Möglichkeit, diese Person darauf hinzuweisen, dass sie besser handschriftlich unterschreiben würde?

Thomas De Rocchi: Auf der öffentlichen Übersichtsseite ist ersichtlich, welche Sammlungen aktuell laufen. Zudem kann jederzeit eingesehen werden, wie viele elektronische Unterschriften bereits abgegeben wurden und wie viele maximal möglich sind. Sobald das Quorum von 2'000 elektronischen Unterschriften für ein fakultatives Referendum erreicht ist, wird dies auf der Plattform entsprechend angezeigt. Zu diesem Zeitpunkt besteht die Möglichkeit, den physischen Sammelbogen, der in Form eines PDF hinterlegt ist, herunterzuladen und auszudrucken, um die Sammlung auf diesem Weg weiterhin unterstützen zu können.

Hasler-Balgach: Kann man sich nur via Handy oder auch via Laptop einloggen?

Thomas De Rocchi: AGOV verlangt ein elektronisches Gerät, um die App zu installieren. Dass muss nicht zwingend ein Handy sein, es kann auch ein iPad sein. Es muss die Möglichkeit bestehen, den QR-Code einzuscannen.

Hasler-Balgach: Beim Postfinancing lässt sich der QR-Code bspw. direkt vom Laptop einlesen – auch ohne Verwendung einer Kamera.

Staatssekretär van Spyk: Für den zweiten Faktor (z. B. Face ID) wird ein zusätzliches elektronisches Gerät benötigt. Dies ist Teil des Sicherheitssystems und dient der persönlichen Authentifizierung. Das ist Teil der Bundeslösung «Authentifizierungsdienst der Schweizer Behörden» (AGOV). Das ist bei vielen Kantonen bereits so vorhanden. Es wird ohne ein zweites technisches Gerät keine Identifikationslösung geben. Das wird auch bei der e-ID eine Voraussetzung sein.

Hasler-Balgach: Könnte sich das noch entwickeln? Es ist nicht ideal, wenn zwei High-End-Geräte nötig sind, um digital eine Unterschrift abgeben zu können. Nur schon aus ökonomischen Gründen.

Staatssekretär van Spyk: Die Identifikationslösung erfordert ein zweites Gerät. Bei der Unterschriftensammlung auf der Strasse kann auch ein QR-Code vorgezeigt werden, über den eine elektronische Unterschrift möglich ist – vorausgesetzt, das Quorum ist noch nicht erreicht. Der zentrale Bestandteil der elektronischen Identität ist das persönliche Gerät, auf dem die Sicherheitsinfrastruktur für den zweiten Faktor basiert.

Dürr-Widnau: Sieht jede Bürgerin bzw. jeder Bürger die Anzahl der gesammelten Unterschriften?

Thomas De Rocchi: Auf der öffentlich zugänglichen Plattform sieht man jederzeit die elektronisch eingegangenen, gültigen Unterschriften für jede Sammlung. Die physisch eingegangenen Unterschriften werden nicht auf der Plattform angezeigt, da sie gesetzlich von der Staatskanzlei nochmals überprüft werden müssen. Dabei fallen möglicherweise auch Korrekturen an, falls die Gemeinde irgendjemanden fälschlicherweise erfasst hat.

Huber-Wildhaus-Alt St.Johann: Die Information darüber, wie viele Unterschriften bereits gesammelt wurden, ist derzeit nicht öffentlich zugänglich. Aus welchem Grund wurde entschieden, diese Angabe künftig öffentlich sichtbar zu machen – bspw. auch für die Medien? Werden die physisch beglaubigten Unterschriften, die bei den Gemeinden eingegangen sind, im Gesamttotal nicht berücksichtigt, obwohl sie im gleichen Stimmregister vermerkt sind?

Thomas De Rocchi: Die Überlegung, die elektronisch eingereichten Unterschriften transparent zu machen, beruht darauf, dass diese bereits beglaubigt und somit gültig sind. Zudem handelt es sich um eine Massnahme zur Transparenz gegenüber dem Komitee. Das Komitee muss darauf vertrauen, dass das E-Collecting-System richtig zählt. Sie haben keine Möglichkeit ins System Einblick zu nehmen. Damit erhalten sie immer einen aktuellen Stand. Sie können so Tag für Tag verfolgen, wie sich die Zahl der Unterschriften entwickelt. Die Idee ist, hier Transparenz zu schaffen, v.a. auch für das Komitee.

Die physischen Unterschriften werden von den Gemeinden zwar im System erfasst, aber das Gesetz verlangt, dass die Staatskanzlei das anschliessend stichprobenmässig überprüft. Dadurch können sich die Zahlen nochmals ändern, indem ungültige Unterschriften gestrichen werden. Die Transparenz ist auch deshalb relevant, falls bspw. eine Gemeinde eine Person gestrichen hat und die Staatskanzlei bei der Prüfung feststellt, dass dies nicht korrekt war. Diese

Zahl kann sich deshalb nochmals verändern. Damit keine falschen Erwartungen geschaffen werden, haben wir uns dafür entschieden, dass wir diese Zahlen nicht publik machen. Auch im aktuellen Verfahren werden die Unterschriftenzahlen nicht veröffentlicht; sie sind Teil des offiziellen Ergebnisses, das im Amtsblatt festgehalten wird, sobald die elektronisch und physisch gesammelten Unterschriften zusammengeführt wurden. Das zusammen ist Grundlage für die Entscheidung, ob die Unterschriftensammlung bzw. das Referendum zu Stande gekommen ist oder nicht.

Staatssekretär van Spyk zur Frage von Hasler-Balgach und Huber-Wildhaus-Alt St. Johann: Man kann AGOV auch ohne Handy nutzen, es sind dazu aber ein USB-Key oder eine Smartcard nötig. Man sieht auch den Unterschied des elektronischen und physischen Prozesses. Im physischen Verfahren erfolgt nach der Abgabe der Unterschrift zunächst die Prüfung, ob es sich um eine gültige Unterschrift handelt. Im elektronischen Verfahren hingegen geschieht dieser Abgleich unmittelbar, da die Überprüfung direkt mit dem Stimmregister erfolgt. Die Unterschrift ist somit gültig, sobald die Person im Stimmregister eingetragen ist – die Bestätigung ist damit abgeschlossen. Aus diesem Grund wurde entschieden, die Anzahl elektronischer Unterschriften öffentlich sichtbar zu machen, auch mit Blick darauf, dass die Entwicklung in Richtung Quorum transparent nachvollziehbar sein soll.

Köppel-Gaiserwald: Als Unternehmer im Kantonsrat stelle ich mir stets die Frage nach dem Verhältnis von Kosten und Nutzen. Im Bericht ist von jährlich wiederkehrenden Betriebskosten in der Höhe von 90'000 Franken die Rede. Anschliessend heisst es jedoch: «Anpassung der jährlichen Betriebskosten auf 170'000 Franken». Wie lässt sich dieser Anstieg rechtfertigen?

Staatssekretär van Spyk: Wir haben die Plattform über eine Ausschreibung beschafft, bei der man die Gesamtkosten angeben musste. Die beschaffte Lösung war halb so teuer wie das zweitgünstigste eingegangene Angebot. Darin enthalten sind auch die Weiterentwicklung und Wartung dieser Software. Wenn man in diesem Bereich mit etwas Neuem startet, sind mehrere Aspekte zentral: Zum einen sind die Sicherheitsanforderungen sehr hoch. Das bedeutet, dass im Rahmen eines Bug-Bounty-Programms entdeckte Schwachstellen möglichst rasch behoben werden können – die Möglichkeit zur Weiterentwicklung muss also gewährleistet sein. Uns war wichtig, dass wir nicht einfach Zusatzkosten einfordern, sondern es soll auch ein Weiterentwicklungsanteil darin enthalten sein. Wir hoffen, dass die Plattform von weiteren Kantonen und im besten Fall auch vom Bund genutzt wird. Wir haben auch berücksichtigt, dass eine breitere Nutzung durch weitere Kantone oder den Bund zu einer Senkung der Kosten führen würde. Es handelt sich jedoch um eine Beschaffung, in der diese potenziellen Einsparungen bereits einkalkuliert sind. Unser Ziel bleibt, die Kosten mittelfristig weiter zu reduzieren.

Vogel-Bütschwil-Ganterschwil: Die Rolle des Bundes in diesem Pionierprojekt ist für mich nach wie vor nicht ganz klar. Entweder müsste unsere Lösung zuerst alle 26 Kantone überzeugen, damit der Bund seine Unterschriftensammlungen künftig über diese gemeinsame Plattform abwickeln kann. In allen 26 Kantonen funktionieren Bundesreferenden. Was ich jedoch nur schwer nachvollziehen kann: Bis alle 26 Kantone unsere Lösung übernommen haben, dürfte der Bund längst eine eigene Plattform entwickelt haben – womit unsere Lösung überflüssig würde. Oder der Bund verfügt ohnehin bereits über eine eigene Plattform, wodurch sich die Notwendigkeit einer kantonalen Lösung ebenfalls erübrigen könnte.

Staatssekretär van Spyk: Der Bund vertrat lange den Standpunkt, dass für ihn E-Collecting kein Thema sei. Aufgrund des politischen Drucks im Parlament muss er nun etwas unternehmen. Wir befinden uns jetzt in einem engen Austausch. Unser Ziel ist es, dass wir unsere Plattform für Pilotversuche des Bundes nutzen können. Der Bund wird unsere Plattform aber nicht in anderen Kantonen zur Anwendung bringen können. Wir möchten mit unserer Plattform gemein-

sam mit dem Bund Erfahrungen sammeln und die Plattform – sofern der Bund diesen Weg mitgeht – so weiterentwickeln, dass man im besten Fall sagen kann: Das ist die Bundeslösung. Der Bund kann jedoch ebenso entscheiden, dass es den Kantonen freisteht, eigene Plattformen zu beschaffen. Für den Bund ist entscheidend, dass er in dieses Thema einsteigen kann. In diesem Zusammenhang ist er aktiv auf uns zugekommen und hat angefragt, wie man ein gemeinsames Vorgehen aufsetzen könnte.

Sollte der Bund zu dem Schluss kommen, dass unsere Lösung nicht überzeugt, und sich dazu entscheiden, eine eigene Plattform zu entwickeln, steht ihm das selbstverständlich frei. Ich glaube jedoch nicht, dass ein solches Vorgehen politisch überzeugen würde – denn in diesem Fall hätte der Bund in den nächsten drei bis vier Jahren voraussichtlich keine einsatzfähige Plattform, bis er ein System dieser Qualität selbst aufgebaut hat. Ich habe die Hoffnung und auch die Erwartung, dass wir mit dem Bund zu einer Übereinkunft kommen und unsere Plattform für die erste Phase der Pilotversuche, die der Bund plant, eingesetzt wird. Diese Phase wird einige Jahre dauern. Danach braucht es eine Standortbestimmung, um zu entscheiden, wie man mit dem gesamten Thema weiter verfährt. Dabei wird sich auch ein Weiterentwicklungsbedarf der Software ergeben. Welcher Weg langfristig der richtige ist, wird man in fünf bis sieben Jahren beurteilen müssen. Unser Ziel ist klar: Der Bund soll jetzt mit unserer Lösung in die Pilotphase einsteigen. Wenn sein Ziel ist, bis 2027 konkrete Erfahrungen zu sammeln, bleibt ihm realistisch betrachtet kaum eine andere Option.

Der Kanton Genf arbeitet an einem Projekt, hat aber ganz andere Voraussetzungen. Insbesondere bezüglich der Register ist die Situation dort einfacher. Unser System wurde mit Blick auf E-Collecting und unter kritischer Prüfung insbesondere hinsichtlich der Datenhaltung entwickelt. Entsprechend hoch ist die Qualität, sodass es sich auch für eine breit angelegte Umsetzung eignet. Es handelt sich nicht um eine pragmatisch rasch realisierte Lösung, sondern um ein technisch anspruchsvolles, umfassendes System. Ich bin überzeugt, dass es geeignet ist, um in den Pilotversuchen des Bundes zum Einsatz zu kommen.

3 Allgemeine Diskussion

SVP-Delegation

Ivan Louis-Nesslau (im Namen der SVP-Delegation): Auf die Vorlage ist einzutreten.

Wir befinden uns hier aufgrund der eingereichten Motion von Schmid-Buchs und mir bzw. aus der SVP-Fraktion. Der Grundgedanke hinter der Motion war, dass auch die Demokratie letztlich digitalisiert werden muss – denn alles in unserem Leben wird zunehmend digital. Aus unserer Sicht sollte man im Bereich der direkten Demokratie dort beginnen, wo die Prozesse weniger sensibel sind. Für uns war klar: E-Collecting eignet sich dafür deutlich besser als E-Voting.

Zum E-Voting gab es auch aus den eigenen Reihen viele kritische Stimmen. Dennoch ist es schwer vorstellbar, dass die heutigen Verfahren in 20 Jahren noch in derselben Form bestehen – weder beim E-Voting noch beim E-Collecting. Immerhin haben wir die Motion bereits im Jahr 2018 eingereicht. Damals kam im Rahmen der Diskussion auch das Thema E-ID auf. Ich war der Meinung, der Kanton solle selbst eine Lösung entwickeln – dieser Vorschlag wurde jedoch als wenig zielführend zurückgewiesen. Rückblickend wäre es allerdings gut gewesen, wenn der Kanton damals eine Vorreiterrolle übernommen hätte. Dann wäre er auch bei diesem Thema ein Pionier gewesen. Die Entwicklung verlief bekanntlich anders, insbesondere aufgrund der Ablehnung der nationalen Lösung.

Wir haben die nun vorliegende Vorlage kritisch geprüft und kommen zum Schluss, dass die Ausgestaltung sinnvoll und zukunftsfähig gewählt wurde. Natürlich gibt es kritische Stimmen – auch innerhalb der SVP-Fraktion –, aber man muss auch das Potenzial dieser Vorlage erkennen. Sie bietet die Möglichkeit, neue gesellschaftliche Gruppen in die politische Mitwirkung einzubeziehen. Wir stehen allgemein vor dem Problem, dass gewisse Kreise politisch kaum noch erreicht werden – auch nicht durch klassische Komitees. Dabei ist uns wichtig, dass die Vorlage keinen Einfluss auf bestehende Hürden wie die notwendige Stimmenzahl nimmt. Es geht nicht

um eine Senkung der Anforderungen, sondern darum, über neue Kanäle Zugang zu ermöglichen. Wer digital unterschreibt, setzt sich bewusst mit der Vorlage auseinander, nimmt sich Zeit am Computer, informiert sich – möglicherweise sogar gründlicher als jemand, der auf der Strasse spontan unterschreibt, weil er gerade angesprochen wurde.

Insgesamt sehen wir in diesem Ansatz eine Chance, unsere Demokratie zu stärken – gerade auch die direkte Demokratie als wichtiges Korrektiv für uns als Politikerinnen und Politiker. Zusammen mit der FDP-Delegation stellen wir später einen Antrag in Bezug auf das Quorum von 75 Prozent, das die Regierung erhöhen kann. Wir stellen zur Diskussion, ob es richtig ist, wenn allein die Regierung darüber entscheidet. Gegebenenfalls bringen wir auch einen Antrag auf eine Sunset-Klausel ein.

Die Mitte-EVP-Delegation

Schöbi-Altstätten (im Namen der Die Mitte-EVP-Delegation): Auf die Vorlage ist einzutreten. Wir erachten die gewählte Lösung als zeitgemäß. Sie ermöglicht es, potenziell unlauteren Unterschriftensammlern mit mehr technischen Kontrollmechanismen und gleichzeitig geringem Aufwand für das Gemeinwesen zu begegnen. Der Zugang – sei es auf herkömmlichem Weg oder elektronisch – bleibt allen Bürgerinnen und Bürgern im Rahmen der festgelegten Maximalanzahl offen. Wichtig ist dabei: Es besteht kein Anspruch darauf, ein Referendumsbegehren elektronisch unterzeichnen zu können. Dennoch gibt es im Anschluss die Möglichkeit, ohne grosse Hürden einen physischen Unterschriftenbogen herunterzuladen. Es ist entscheidend, dass der Bevölkerung verschiedene Zugänge offenstehen – und damit auch die Möglichkeit, sich bereits im Vorfeld vertieft mit der Vorlage auseinanderzusetzen, was an einem Stand auf der Strasse oft nur in sehr kurzer Zeit möglich ist.

Für den Pilotversuch ist eine Begrenzung der elektronisch abgegebenen Unterschriften sinnvoll. Nach der Einführung ist unbedingt eine Auswertung vorzunehmen, ob sich die teilweise elektronische Unterschriftensammlung bewährt hat. Dafür muss ein ausreichend langer Zeitraum gewählt werden – wir erachten eine Dauer von sieben Jahren als angemessen. Anschliessend soll ein Marschhalt erfolgen, um zu evaluieren, ob und in welcher Form das System weitergeführt werden kann.

Es ist zudem zeitgemäß, sinnvoll und notwendig, die elektronische Authentifizierung in einen grösseren gesetzlichen Rahmen zu stellen – insbesondere im Gesetz über E-Government. Entscheidend ist dabei auch, dass die Anwendung auf Ebene der politischen Gemeinden autonom durch den jeweiligen Gemeinderat beschlossen werden kann, sofern die Regierung die Anwendbarkeit nicht selbst festlegt.

Zudem stellt sich für uns die Frage, wie sich die Anpassung der zulässigen Höchstzahl durch die Regierung gestaltet – insbesondere, ob dabei ein gewisser Spielraum und Handlungsmöglichkeiten bestehen bleiben. Wir sehen durchaus, dass das zulässig ist.

FDP-Delegation

Nüesch-Diepoldsau (im Namen der FDP-Delegation): Auf die Vorlage ist einzutreten.

Wir begrüssen das Anstreben eines Pilotversuchs, bei dem man konkret erproben kann, was in der Praxis geschieht. Gleichzeitig vertreten wir klar die Auffassung, dass wir mit diesem Schritt einen sensiblen Bereich unseres demokratischen Systems berühren. Die Unterschriftensammlungen, wie sie heute auf der Strasse stattfinden, sind ein gelebter demokratischer Akt und Teil unserer politischen Kultur. Es darf nicht dazu kommen, dass dieser Prozess künftig stillschweigend ausschliesslich im digitalen Raum erfolgt – hier tragen wir eine Verantwortung. Es handelt sich um einen wegweisenden Entscheid mit möglicher nationaler Ausstrahlung. Ziel ist es nicht, eine Lösung nur für unseren Kanton zu schaffen.

Ich hatte mir die technische Umsetzung zunächst deutlich komplexer vorgestellt, aber nach den heutigen Informationen scheint die Lösung letztlich zu einer Vereinfachung der Unterschriftensammlung zu führen. Dabei ist jedoch zentral, dass der Prozess vertrauenswürdig, sicher und nachvollziehbar bleibt.

Wichtig sind auch die Auswirkungen nach Abschluss des Projekts. Deshalb stellen wir einen Antrag dazu, was im Anschluss geschehen soll – unabhängig davon, ob dieser Zeitpunkt nach fünf oder sieben Jahren liegt. Für uns ist zentral, dass danach eine erneute Grundsatzdiskussion darüber geführt wird, wie man weiterverfahren will. Dies darf nicht einfach in Form eines Berichts geschehen. Wir begrüssen deshalb ausdrücklich die Einführung einer Sunset-Klausel, damit das Gesetz befristet ist und eine breite politische Diskussion anschliesst.

SP-GRÜNE-GLP-Delegation

Hüppi-Gommiswald (im Namen der SP-GRÜNE-GLP-Delegation): Auf die Vorlage ist einzutreten.

Mit dieser Botschaft kommt die Regierung dem Auftrag des Parlaments aus dem Jahr 2018 nach, einen Vorschlag zur Einführung der elektronischen Unterzeichnung von Referenden und Initiativen auf kantonaler Ebene zu erarbeiten. Wir erachten die Einführung in Form eines Pilotversuchs als richtig – einerseits, um praktische Erfahrungen zu sammeln, andererseits, um das Vertrauen der Bevölkerung in den neuen Prozess zu stärken. Datenschutzrechtliche Aspekte und eine zweifelsfreie Authentifizierung sind dabei von zentraler Bedeutung. Mit der Nutzung des E-Logins, des Programms «Strategische E-Government-Basiservices» (STREBAS) sowie der künftigen E-ID des Bundes werden die Weichen in die richtige Richtung gestellt. Das Zusammenspiel der verschiedenen Staatsebenen bis hin zu den Gemeinden wird damit auch im Hinblick auf die künftige IT-Nutzung sinnvoll abgestimmt und optimiert.

Den Ansatz, das E-Collecting-System möglichst nutzerfreundlich für die Bevölkerung und zugleich effizient für die zuständigen Kontrollbehörden auszugestalten, unterstützen wir ausdrücklich. Aus unserer Sicht ist es zudem sinnvoll, vorerst eine Fixanteillösung von 50 Prozent für die elektronische Unterschriftensammlung festzulegen und die Möglichkeit vorzusehen, diesen Anteil später per Verordnung auf maximal 75 Prozent zu erhöhen.

Ebenso erachten wir die Vorbereitung für eine spätere Einführung auf Gemeindeebene – etwa bei fakultativen Referenden und Initiativen – durch die entsprechende Änderung im Gemeindegesetz als richtig und zielführend. Damit wird ein klarer Weg für die Einführung bei den Gemeinden geschaffen. Ob zu einem späteren Zeitpunkt auch die elektronische Unterstützung von Volksmotionen oder Volksvorschlägen auf Gemeindeebene möglich oder sinnvoll ist, wird jede Gemeinde für sich selbst prüfen müssen, insbesondere dann, wenn es technisch umsetzbar ist.

Staatssekretär van Spyk: Wir bedanken uns für die grundsätzlich positive Aufnahme dieser Vorlage. Ich kann die Voten gut nachvollziehen, die eine Möglichkeit schaffen wollen, auf mögliche Auswirkungen auf das politische System zu reagieren, falls sich dieses durch die Einführung von E-Collecting verändert. Wir betreten hier Neuland – das bringt zwangsläufig offene Fragen mit sich. Für mich stellt sich in diesem Zusammenhang noch die Frage: Was genau ist unter der vorgeschlagenen Sunset-Klausel zu verstehen? Diese Klausel müssen wir konkret ausgestalten. In der Umsetzung wird das anspruchsvoll sein, weil es auch Übergangsbestimmungen brauchen wird. Wie sieht es konkret aus, wenn die Sunset-Klausel greift, und in welcher zeitlichen Abfolge ist der entsprechende Bericht vorgesehen?

Ich werde in der Spezialdiskussion Folgendes einbringen: Jetzt ist die Regelung enthalten, dass die Regierung diese Versuche beenden kann, wenn sie findet, dass diese aus dem Ruder laufen, das politische System überlastet wird oder das Instrument von einzelnen Kreisen missbraucht wird. Wäre es nicht auch eine Möglichkeit, dieses Recht dem Kantonsrat einzuräumen? Der Kantonsrat könnte in diesem Fall jederzeit per einfachem Beschluss die Pilotversuche beenden. Das würde zu einer grösseren zeitlichen Flexibilität führen, da sich dadurch besser einschätzen lässt, wo man im Prozess steht. Möglicherweise besteht schon früher als nach sieben Jahren Handlungsbedarf. Aus unserer Sicht wäre es auch kompetenzrechtlich richtig, wenn der Kantonsrat hier eine Mitsprachemöglichkeit hätte. Legistisch handelt es sich um einen einfachen Eingriff – der aber eine sehr gezielte Wirkung entfalten könnte.

Ivan Louis-Nesslau hat einen wichtigen Punkt angesprochen, der auch mir sehr am Herzen liegt: die bessere Information der Bürgerinnen und Bürger, die eine Unterschrift leisten. Ich bin absolut überzeugt, dass der Informationsstand der Personen, die elektronisch unterschreiben, höher ist. Was ich bei Unterschriftensammlungen auf der Strasse an Aussagen zu Vorlagen höre, ist teilweise erschreckend. Die Personen, die Unterschriften sammeln, wissen in der Regel kaum, wofür sie eigentlich sammeln.

Dürr-Widnau: Ich habe es so verstanden, dass es ein Erklärvideo gibt, das zeigt, wie die elektronische Stimmabgabe funktioniert. Gibt es darüber hinaus auch ein Erklärvideo zum Inhalt der Vorlage selbst? Und falls ja: Wer ist für die Erstellung eines solchen Videos zuständig?

Staatssekretär van Spyk: Die Verwaltung wird keine Werbevideos produzieren. Es wird jedoch ein Link zur Website des jeweiligen Komitees zur Verfügung gestellt. Das Komitee kann auf dieser Website seine Informationen zur Vorlage bereitstellen. Dadurch besteht die Chance, dass alle dieselben Argumente sehen und eine gewisse Nachvollziehbarkeit sowie Sachlichkeit gewährleistet ist. Das Erstellen des Videos ist Sache des Komitees.

4 Spezialdiskussion

4.1 Beratung Botschaft (ausschl. Abschnitt 4)

Abschnitt 1 (Ausgangslage)

Huber-Wildhaus-Alt St.Johann: In diesem Abschnitt werden mehrere Ausführungen zum Thema E-ID gemacht, auch bezüglich der Bundeslösung, die auf sich warten lässt. Auch zur neuen Vorlage wurde erneut das Referendum ergriffen. Für mich stellt sich die Frage, worin genau der technische Unterschied zwischen der E-ID und dem E-Login besteht. Das E-Login übernimmt ja ebenfalls gewisse Identifizierungsfunktionen – daher ist für mich nicht klar, wie sich die beiden Systeme technisch voneinander abgrenzen.

Staatssekretär van Spyk: Das E-Login basiert auf der Bundeslösung AGOV, einer Login-Lösung, die bereits im Einsatz ist. Man muss sich registrieren, wobei es verschiedene Stufen gibt. Man kann lediglich eine E-Mail-Adresse registrieren, zu einem späteren Zeitpunkt die Wohnadresse hinzufügen, biometrische Daten hinterlegen oder sich sogar per Video identifizieren. Für unterschiedliche Anwendungen sind unterschiedliche Stufen notwendig. Für das Ausfüllen einer Steuerdeklaration online sind die Anforderungen an die Identitätssicherheit gering – unter anderem deshalb, weil bestimmte Informationen vorab per Post zugestellt werden. In diesem Fall besteht der Schutzgedanke primär darin zu wissen, wer die Person ist. Das erforderliche Schutzniveau ist daher tiefer angesetzt als beim E-Collecting, wo deutlich höhere Anforderungen gelten. AGOV bietet Sicherheiten auf verschiedenen Levels an. Es bietet die Möglichkeit der Verwendung der AHV-Nummer, was gesetzlich so vorgesehen ist. Die E-ID ist eine eigene technische Lösung und von der Authentifizierung her auf dem höchsten Level 5. Bei diesem Verfahren erhält man die grösstmögliche Sicherheit, dass es sich tatsächlich um die betreffende Person handelt. Die Eröffnung erfolgt über eine Poststelle oder die Gemeinde – man muss seine Identität also an einem Ort bestätigen. Technisch ist es jedoch so ausgestaltet, dass man AGOV auch weiterhin nutzen kann, selbst wenn später die E-ID eingeführt wird. Dann steht einfach die höchste Sicherheitsstufe zur Verfügung. Wenn wir AGOV anbinden und anschliessend die E-ID verfügbar ist, bedeutet das für uns eine Erleichterung, da sich alle Personen mit einer E-ID eindeutig identifizieren können.

AGOV stellt eine Vorstufe zur E-ID dar, allerdings ohne deren zusätzliche Funktionen – etwa die geplante Wallet-Funktion. Wichtig ist: Wir sind nicht direkt von der Volksabstimmung über die E-ID abhängig, da die AGOV-Identifizierung bereits ein ausreichend hohes Sicherheitsni-

veau aufweist. Es wäre zwar wünschenswert gewesen, wenn beide Lösungen zeitgleich gestartet wären, aber durch das zustande gekommene Referendum wird das terminlich nun eher knapp.

Abschnitt 2.3.2c (Sicherheitsanforderungen)

Huber-Wildhaus-Alt St.Johann: Die Initiativ- wie auch die Referendumskomitees nutzen regelmässig die statistischen Auswertungen, v.a. die Anzahl Unterschriften pro Gemeinde. Gemäss diesem Absatz stehen diese Daten nicht zur Verfügung, es liegt lediglich die Gesamtunterschriftenzahl vor. Habe ich das richtig verstanden oder haben die Komitees die Möglichkeit zu erfahren, wie viele Unterschriften pro Gemeinde elektronisch eingegangen sind?

Thomas De Rocchi: Bei den Statistikdaten, die nach dem Löschen der Kontrollzeichen verbleiben – also den Daten, die nicht mehr einzelnen Personen zugeordnet werden können – ist die Gemeinde eine der enthaltenen Variablen. Es ist somit möglich, nachträglich nachzuvollziehen, wie viele Unterschriften in welchen Gemeinden zustande gekommen sind. Diese Informationen sind auch Teil der Veröffentlichung im Amtsblatt, wo die Daten nach Gemeinden geordnet publiziert werden. Sie stehen zur Verfügung und können den Komitees bei Bedarf bereitgestellt werden.

Huber-Wildhaus-Alt St.Johann: Meine Frage bezieht sich nicht auf die Auswertung nach Abschluss der Unterschriftensammlung, sondern auf den laufenden Prozess. Für die Komitees wäre es eine wichtige Datenbasis, bereits während der Sammlung eine Übersicht zu erhalten, in welchen Gemeinden wie viele Unterschriften eingegangen sind – um so eine gewisse Kontrolle und Steuerungsmöglichkeit zu haben. Aktuell wird das sichergestellt, weil die Komitees diese Unterschriftenbogen physisch den Gemeinden zustellen müssen und somit auch die Kontrolle darüber haben, wie viele Unterschriften pro Gemeinde eingereicht wurden. Stehen diese Daten auch weiterhin im laufenden Unterschriftenprozess zur Verfügung? Oder lediglich die Gesamtzahl über den ganzen Kanton hinweg?

Staatssekretär van Spyk: Die Daten sind vorhanden, aber öffentlich wird lediglich die Gesamtzahl publiziert. Bei den Referenden gibt es unterschiedliche Komitees, die unterschiedlich gesammelt haben. Vermutlich möchte jedes Komitee seinen Teil an gesammelten Unterschriften einsehen. Man müsste noch darüber diskutieren, wie die Datenverfügbarkeit während der Sammelfrist geregelt werden soll. Tagesaktuell wird man diese Zahlen eher nicht liefern können. Es handelt sich aber nicht um einen Datensatz, welcher der Geheimhaltung unterliegt. Man müsste den Prozess prüfen, wie man diese Daten einem Komitee allenfalls periodisch bei Bedarf zur Verfügung stellen kann.

Huber-Wildhaus-Alt St.Johann: Mein Anliegen ist, dass man sich bei dieser neuen digitalen Lösung daran orientiert, welche Informationen ein Komitee aktuell erhält. Das Komitee kann heute auswerten, wie viele Unterschriften pro Gemeinde eingereicht wurden. In diesem Abschnitt finden sich sehr viele Ausführungen zur hohen Geheimhaltung. Wir dürfen dabei nicht vergessen, dass diese Geheimhaltung heute nicht sichergestellt ist. Da es derzeit eigentlich keine eigene Plattform für Komitees gibt, ist es mir ein Anliegen, dass sie dennoch die gleiche Transparenz behalten wie im heutigen physischen Verfahren.

Dürr-Widnau: Huber-Wildhaus-Alt St.Johann hat erwähnt, dass die Komitees die Unterschriftenbogen auszählen und gegebenenfalls auch eine Auswertung nach Gemeinden vornehmen. Ist das tatsächlich so? Oder handelt es sich dabei um eine Aufgabe, die von den Gemeinden an die Komitees übergeben wurde?

Staatssekretär van Spyk: Nach meinem Kenntnisstand haben die Komitees die Auszählung der Unterschriftenbogen jeweils selbst vorgenommen. Dabei handelt es sich lediglich um die gesammelten Unterschriften, ob diese aber gültig sind, wusste man nicht. Die elektronisch eingereichten Unterschriften sind bereits geprüft, wodurch es sich um einen anderen Prozess handelt. Wir werden uns Gedanken dazu machen, wie wir diese Zahlen künftig zur Verfügung stellen können.

Abschnitt 2.4.3 (Stehendes Stimmregister)

Gschwend-Altstätten: Es wird erkannt, ob die Person, die unterschreibt, im Moment der Unterschrift als stimmberechtigt aufgeführt ist. Entscheidend ist, wann eine Unterschriftensammlung eingereicht wird. Ist es denkbar, das System weiterzuentwickeln und dass nochmals festgestellt wird, ob jemand wirklich stimmberechtigt ist, wenn das Referendum als gültig erklärt wird? Es ist denkbar, dass eine Person nach ihrer Unterschrift nicht mehr im Kanton wohnhaft oder verstorben ist. Bei vergangenen Vorlagen waren teils wenige Unterschriften für den Entscheid massgebend.

Jan Scheffler: Für die Möglichkeit, ein Referendum oder eine Initiative zu unterzeichnen, ist der Zeitpunkt der Unterzeichnung massgebend. Wenn eine Person nach der elektronischen Unterschrift in einen anderen Kanton umzieht und das Referendum erst danach zustande kommt, wird ihre Stimme dennoch gezählt. Das System stellt durch die technische Prüfung des Stimmregisters zum Zeitpunkt der Unterschrift sicher, dass die Person zum entsprechenden Zeitpunkt stimmberechtigt war.

Gschwend-Altstätten: Bei einer nationalen Unterschriftensammlung wäre es theoretisch möglich, dass eine Person während der Sammelphase zunächst im Kanton St.Gallen unterschreibt und einen Monat später in einem anderen Kanton nochmals. Wir dürfen keinesfalls denselben Effekt erhalten wie früher bei den Nationalratswahlen, als bspw. Gottlieb Duttweiler in mehreren Kantonen gewählt wurde.

Staatssekretär van Spyk: Man kann jetzt im Kanton St.Gallen Wahl- und Abstimmungsunterlagen erhalten und abstimmen, anschliessend in einen anderen Kanton ziehen und behaupten, man hätte die Unterlagen noch nicht erhalten und erneut abstimmen. Das lässt sich nicht ausschliessen, ist aber strafbar und unzulässig. Es lässt sich technisch nicht alles verhindern.

Schöbi-Altstätten: Es gibt eine Karezfrist, wenn man in einen anderen Kanton zieht. Ist auf den Papierbögen ein Datum der Unterschrift enthalten? Oder ist der Zeitpunkt unbestimmt? Ist das Datum der Einreichung des Unterschriftenbogens für die Gemeinden massgebend?

Hüppi-Gommiswald: Zum Zeitpunkt der Kontrolle muss es stimmen. Die Bögen werden nicht alle am letzten Tag der Gemeinde zur Kontrolle eingereicht, sondern fortlaufend.

Abschnitt 2.5 (Auswirkung auf die Gemeinden)

Huber-Wildhaus-Alt St.Johann: Hier wird auf die Entlastung des Beglaubigungsprozesses in den politischen Gemeinden hingewiesen. Gibt es Schätzungen, in welchem Umfang das möglich ist? Steht das in einem angemessenen Verhältnis zu den Gesamtkosten des Projekts E-Collecting?

Staatssekretär van Spyk: Diese Frage kann im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung aufgenommen werden – insbesondere, wie gross die tatsächliche Entlastung für die Gemeinden sein wird. Bei den elektronisch abgegebenen Unterschriften liegt die Entlastung für die Gemeinden bei 100 Prozent. Die grössten Belastungen entstehen jedoch bei Unterschriftensammlungen auf Bundesebene. Gelingt es, dort einen Teil des Prozesses elektronisch abzuwickeln, würde dies zu einer spürbaren Entlastung führen. Bei einer kantonalen Unterschriftensammlung pro Jahr liegt die Belastung für die Gemeinden hingegen im eher marginalen Bereich. Ich nehme diese Frage gerne mit – insbesondere im Hinblick darauf, welche Auswirkungen die Einführung des E-Collecting auf kommunaler, kantonaler und allenfalls auch auf Bundesebene für die Gemeinden haben wird.

Kommissionspräsident: Die Gemeinde Jonschwil ist eine Pilotgemeinde. Unsere Leiterin des Einwohneramtes war bei der Erstellung des Prototyps wie auch bei der Ausarbeitung des Prozesses dabei. Sie erwartet mit der Einführung von E-Collecting einen substanziellem Rückgang der Belastung von 50-75 Prozent.

Dürr-Widnau: Ein Pilot ist wichtig. Es stellt sich die Frage, ob das E-Collecting dazu führt, dass mehr Initiativen und Referenden gestartet werden. Ich kann mir vorstellen, dass es in diese Richtung einen deutlichen Schub auslösen wird.

4.2 Beratung Anhänge 1-3

Anhang 1 (III. Sammlung elektronischer Unterschriften)

Ivan Louis-Nesslau zu Art. 7 «Datenbearbeitung»: Ist die dortige Aufzählung der zu bearbeitenden Daten abschliessend? In der technischen Umsetzung werden normalerweise auch weitere Informationen rein technischer Natur erfasst – etwa Angaben zum verwendeten Gerät, IP-Adresse usw. Es stellt sich die Frage, ob durch die abschliessende Formulierung verhindert wird, dass solche technisch notwendigen Daten erhoben werden können.

Zu Art. 5 «Sammlung elektronischer Unterschriften»: Es ist wichtig festzuhalten, dass auch weiterhin ein Referendumsbegehrung eingereicht werden kann, ohne die elektronische Plattform zu nutzen.

Jan Scheffler zu Art. 7: Der Ingress bei der Aufzählung enthält eine «insbesondere»-Formulierung. Dadurch ist sie nicht abschliessend. Ziel dieser Bestimmung ist es, die wesentlichen Daten, insbesondere Personendaten, aufzulisten, um möglichst viel Rechtssicherheit zu schaffen und diese möglichst einzuschränken. Es können aber weitere technische Daten erfasst werden. Zu Art. 5: Hier handelt es sich um die Verordnung über die gemischte Unterschriftensammlung (Abschnitt 2: Sammlung handschriftlicher Unterschriften, Abschnitt 3: Sammlung elektronische Unterschriften). Es kann weiterhin das bisherige Verfahren genutzt werden, das nach wie vor im Gesetz über Referendum und Initiative vorgesehen ist, d.h. diese Verordnung kommt nur dann zur Anwendung, wenn man den Weg der gemischten Unterschriftensammlung gehen will. Alles Bisherige ist weiterhin uneingeschränkt möglich.

Anhang 2: II Elektronische Authentifizierung

Vogel-Bütschwil-Ganterschwil: Für mich ist weder klar noch nachvollziehbar, weshalb überhaupt eine Korrespondenzsprache festgelegt werden soll. Wer mit den Behörden des Kantons St. Gallen kommuniziert, tut dies grundsätzlich auf Deutsch. Wer politische Rechte wahrnehmen will, ist hoffentlich so weit eingebürgert, dass er oder sie die deutsche Sprache beherrscht. Aus meiner Sicht besteht kein Anlass dafür, dass bei staatlichen Angeboten zwischen Sprachen wie Spanisch, Ukrainisch usw. gewählt werden kann.

Staatssekretär van Spyk: Ich habe erwähnt, dass es sich um eine Bundeslösung handelt. Wir sind ein Staat mit vier Landessprachen. Bei einer Bundeslösung hat man den Anspruch, dass auch in einer anderen Sprache mit einem kommuniziert wird. Es ist wichtig und naheliegend, die Korrespondenzsprache bei dieser Bundeslösung mitanzubieten.

Vogel-Bütschwil-Ganterschwil: Das bezieht sich nur auf die Landessprachen?

Staatssekretär van Spyk: Wir haben keinen Zugriff auf die Bundeslösung, aber es ist wichtig, dass man bei der Bundeslösung die Korrespondenzsprache abfragt. Unsere Amtssprache ist Deutsch. Wir werden – unabhängig davon, welche Sprache eine Person wählt – von unserer Seite aus auf Deutsch korrespondieren.

Schöbi-Altstätten: Mit einer AVH- oder IV-Stelle kann jeder, der im Kanton St.Gallen wohnt, auch auf Italienisch korrespondieren, weil es sich um eine Landessprache handelt. Das wird vom Bund geregelt. Ich kann mir nicht vorstellen, dass es über die offiziellen Landessprachen hinaus gehen wird.

4.3 Beratung Entwurf

Art. 26 (Behebung von Mängeln)

Huber-Wildhaus-Alt St. Johann: Für mich ist nicht ganz klar, wie im Vergleich zum heutigen System die Nachvollziehbarkeit für Komitees sichergestellt wird. Wenn die Komitees den Gemeinden die Unterschriftenbogen senden, erhalten sie Rückmeldung und sehen, aus welchen Gründen eine Unterschrift für ungültig erklärt wurde. Wie wird das im digitalen System sichergestellt?

Thomas De Rocchi: An diesem Prozess ändert sich nichts. Die physisch eingereichten Unterschriftenbogen werden weiterhin durch die Gemeinden geprüft und mit den gewohnten Vermerken an die Komitees zurückgesendet. Zusätzlich führt die Staatskanzlei im Nachgang eine Stichprobenprüfung durch. Stellt sich dabei heraus, dass eine Unterschrift zu Unrecht gestrichen wurde, wird sie wieder zur Gesamtzahl hinzugezählt. Diese Korrekturen wurden auch bisher nicht direkt an die Komitees zurückgemeldet, sondern flossen in die im Amtsblatt publizierte endgültige Unterschriftenzahl ein. An diesem bewährten Verfahren ändert sich nichts.

Huber-Wildhaus-Alt St.Johann: Der grosse Unterschied ist, dass dieser Austausch mit den Gemeinden nicht mehr stattfindet. Bei den elektronischen Unterschriften erfolgt die Prüfung direkt im Moment der Eingabe – es handelt sich dabei nicht mehr um eine zweite Kontrolle, sondern um die erste und entscheidende Prüfung. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass die Komitees darüber informiert werden, wie hoch die Fehlerquote war und welche Gründe zu fehlerhaften Eingaben geführt haben.

Thomas De Rocchi: Elektronisch können nur gültige Unterschriften abgegeben werden. Alle anderen können im System nicht erfasst und vom System damit auch nicht aufgezeichnet werden. Diese Daten liegen nicht vor.

Art 27a (neu) (Elektronische Unterzeichnung)

Schuler-Mosnang beantragt, Art. 27a Abs. 1 Bst. d (neu) wie folgt zu formulieren:

«Die Unterschrift kann abweichend von Art. 20 ff. dieses Gesetzes elektronisch über eine vom Kanton bereitgestellte Plattform (E-Collecting-Plattform) abgegeben werden, wenn:

d) der Kantonsrat den Einsatz der E-Collecting-Plattform nicht aussetzt.»

Art. 27a Abs. 1 Bst. c regelt, dass die Regierung den Einsatz der E-Collecting-Plattform genehmigt und diese Genehmigung in begründeten Fällen widerrufen kann. Ich beantrage, dass diese Kompetenz dem Kantonsrat übertragen wird. Es handelt sich hierbei um ein Element der Volksrechte – deshalb sollte die Legislative die Möglichkeit haben, eine Genehmigung zu widerufen. Dies gilt unabhängig davon, ob im Rahmen der weiteren Beratung über eine allfällige Sunset-Klausel diskutiert wird und die betreffende Bestimmung später ohnehin ausser Kraft tritt.

Hasler-Balgach: Was könnte ein solcher Grund sein?

Schuler-Mosnang: Letztlich muss man feststellen, dass dies zu einer Überstrapazierung der Volksrechte führen würde. So hätten wir die Möglichkeit, als kantonale Legislative darüber zu entscheiden. Wir müssen nicht zwangsläufig nur an die Regierung delegieren.

Hasler-Balgach: Es geht mir nicht primär darum, wer den Entscheid fällt, sondern darum, die Angemessenheit dieses Entscheidungsprozesses beurteilen zu können. Konkret stellt sich für mich die Frage, ob es sinnvoll ist, dass im Fall eines technischen Problems das Parlament einberufen werden müsste. Können Sie mir in diesem Zusammenhang eine realistische Situation schildern, in der ein solcher parlamentarischer Entscheid erforderlich wäre?

Jan Scheffler: Die Erweiterung um die Möglichkeit, dass auch der Kantonsrat über den Einsatz der E-Collecting-Plattform befinden kann, setzt voraus, dass zwischen Regierung und Parlament unterschiedliche Einschätzungen bestehen. Wenn sich beide Seiten in der Beurteilung einer Situation einig sind, würde in einem Problemszenario die Regierung den entsprechenden Entscheid treffen. Sollte die Regierung jedoch – aus welchen Gründen auch immer – eine notwendige Massnahme nicht ergreifen wollen, während der Kantonsrat der Meinung ist, dass ein Eingreifen dringend erforderlich ist, bspw. aufgrund unterschiedlicher Einschätzungen der Auswirkungen auf das politische System, dann könnte der Kantonsrat gemäss dem Antrag von Schuler-Mosnang die Genehmigung widerrufen. Voraussetzung dafür wäre, dass eine entsprechende Vorlage vorliegt – es handelt sich also nicht um einen kurzfristigen oder ad-hoc-Entscheid. Wenn das Vertrauen nicht ausreicht, dass die Regierung in kritischen Fällen selbst handelt, bietet diese Regelung dem Kantonsrat zusätzlichen Handlungsspielraum, um den Einsatz von E-Collecting zu unterbrechen und die Genehmigung für den Betrieb der Plattform zu entziehen.

Schöbi-Altstätten: Ich sehe die Problematik eher in den sich überschneidenden bzw. konkurrierenden Kompetenzen. Wer hat am Ende das letzte Wort? Wird der Kantonsrat allein entscheiden können? Wieso soll die Regierung darüber entscheiden? Kann ein solcher Entscheid des Kantonsrates in begründeten Fällen durch die Justiz überprüft werden? Es könnte sich dabei ja um einen politischen Entscheid handeln. Gemäss der Sunset-Klausel braucht es zur Weiterführung nach sieben Jahren einen positiven Bericht. Wenn jedoch bereits vor Ablauf dieser Frist ein Widerruf zur Debatte steht, erscheint es mir sachlich nachvollziehbar, dass die Regierung als Exekutive besser geeignet ist, einen solchen Entscheid zu fällen. Aus diesem Grund wäre es aus meiner Sicht sinnvoll, an der bisherigen Regelung festzuhalten.

Dürr-Widnau: Die Frage von Hasler-Balgach ist berechtigt. Der Entscheid über den Widerruf ist sehr operativ und der Kantonsrat hat letztlich keinen direkten Einblick in die Hintergründe eines solchen Entscheids. Es stellt sich aber die Frage, ob wir eine Notbremse ziehen können. Will man klar festhalten, wer diese Notbremse z.B. auf Antrag der Regierung zieht? Wenn ich den Antrag richtig interpretiere, kann die Regierung die Genehmigung widerrufen. Doch kann der Kantonsrat diesen Widerruf wiederum aufheben oder nicht? Hier braucht es aus meiner Sicht Klarheit – insbesondere, ob der Kantonsrat den Entscheid der Regierung korrigieren kann. Die Formulierung «in begründeten Fällen» ist in diesem Zusammenhang heikel. Letztlich sollte der Kantonsrat einfach mit *Ja* oder *Nein* entscheiden können.

Kuratli-St.Gallen: Wenn die Regierung widerruft und der Kantonsrat zu einer anderen Einschätzung gelangt, ist derzeit nicht geregelt, welche Meinung am Ende ausschlaggebend ist. Es muss klar ausgeführt werden, welche Instanz schlussendlich das letzte Wort hat. Aktuell sind Kantonsrat und Regierung gleichgestellt. Es wäre aber wichtig, dass der Kantonsrat die Möglichkeit besitzt, eine Reissleine zu ziehen. Am Ende darf es jedoch nicht zu einem Widerspruch oder einer gegenseitigen Blockade kommen.

Staatssekretär van Spyk: Bst. c bezieht sich darauf, dass die Regierung die Genehmigung erteilen kann. Dabei geht es primär um den Zeitpunkt, zu dem das System technisch einsatzbereit ist – die Regierung kann somit den Startschuss für den operativen Betrieb geben. Gemäss dem Entwurf liegt es ebenfalls bei der Regierung, die Genehmigung kurzfristig zu widerrufen.

Mit dem Schaffen eines Bst. d könnte man dem Kantonsrat die Möglichkeit geben, die Pilotversuche auch rein politisch, ohne weitere technische Gründe, zu stoppen.

Eine Wiederaufnahme oder Übersteuerung eines Widerrufs der Regierung erscheint hingegen nicht sinnvoll, da es sich dabei in der Regel um technische Fragestellungen handelt. Man gibt dem Kantonsrat die Möglichkeit, die Notbremse zu ziehen, beispielsweise dann, wenn man den Eindruck hat, dass der Prozess politisch aus dem Ruder läuft. Dabei müsste klar ersichtlich sein, dass es sich nicht um technische, sondern um politische Aspekte handelt. Diese Möglichkeit könnte z.B. in Form eines Auftrags des Kantonsrates ausgelöst und dann etwa im Rahmen einer Rechnungsbotschaft umgesetzt werden. Eine solche Notbremse halte ich für sinnvoll.

Schuler-Mosnang: Bei technischen Problemen soll der Regierung die Kompetenz nicht entzogen werden. Unabhängig von den begründeten Fällen soll der Kantonsrat das Projekt aber stoppen können. Ich bin Ihnen dankbar für die entsprechende Ausformulierung von Bst. d. Andererseits müsste man das zu einem späteren Zeitpunkt nachholen.

Schöbi-Altstätten: Es könnte heißen: «Der Kantonsrat kann den Einsatz aussetzen.» Im Kontext des fakultativen Volksreferendums würde dies bedeuten, dass der Kantonsrat die Kompetenz hätte, die Anwendung auszusetzen. Eventuell gibt es aber noch eine bessere legistische Sprachregelung dafür.

Jan Scheffler: Aus Sicht der Legistik lässt sich das vermutlich mit einem Bst. d machen. Das ist alles abhängig vom Ingress, der sagt: Kann elektronisch abgegeben werden, wenn [...]. Dann müsste es heißen: [...] der Kantonsrat den Einsatz von E-Collecting nicht aussetzt. Darin sind aber viele Verneinungen enthalten. Vielleicht könnten wir uns überlegen, einen eigenen Absatz zu machen und dies nicht in dieser Aufzählung zu integrieren. Das wäre vielleicht verständlicher. Die inhaltliche Absicht ist klar.

Hasler-Balgach: So wie ich es verstehe, wäre das E-Collecting eigentlich ausgeschlossen, außer die Regierung setzt es nicht aus?

Jan Scheffler: Jetzt heisst es: [...] kann elektronisch abgegeben werden, wenn der Kantonsrat die elektronische Abgabe nicht aussetzt. Das heisst im Umkehrschluss, dass wenn der Kantonsrat das aussetzt, kann die Stimme nicht mehr elektronisch abgegeben werden. Inhaltlich stimmt das so, aber die Verständlichkeit dieser Formulierung kann noch verbessert werden. Vielleicht kann man einen zusätzlichen Abs. 1^{bis} einfügen: «Der Kantonsrat kann den Einsatz der E-Collecting-Plattform aussetzen.»

Schuler-Mosnang: beantragt Art. 27a Abs. 1^{bis} (neu) wie folgt zu formulieren:
«Der Kantonsrat kann den Einsatz der E-Collecting-Plattform aussetzen.»

Ich ersetze meinen Antrag zu Art. 27a Abs. 1 Bst. d (neu) mit der Formulierung von Jan Scheffler. Als Urheber dieser Überlegung schlage ich vor, dass wir im Grundsatz darüber abstimmen. Den genauen Wortlaut könnte man – Variante 1 – im Nachgang unter den Sprechenden bereinigen oder – Variante 2 – bei einem allfälligen Rückkommen im Rahmen dieser Spezialdiskussion festlegen, sofern bis dahin ein entsprechender Absatz formuliert worden ist.

Hüppi-Gommiswald: Würde das bedeuten, dass der Kantonsrat die Möglichkeit hat, das auch für ein einzige Sammlung auszusetzen?

Staatssekretär van Spyk: Das wäre zeitlich nicht möglich. Dieser Aussetzungsbeschluss würde sich nicht nur auf eine Sammlung bei einer konkreten Vorlage, sondern auf das System der elektronischen Sammlung beziehen.

Schöbi-Altstätten: Wir machen hier generell abstrakte Regelungen, die künftig gelten sollen. Eine Aussetzung darf nur dann erfolgen, wenn allgemein die Einschätzung besteht, dass es aus technischen Gründen nicht funktioniert – nicht aber, um ein bestimmtes Sachgeschäft gezielt zu fördern oder zu verhindern.

Kommissionspräsident: Dann stimmen wir nun über den Antrag von Schuler-Mosnang im Grundsatz ab – in der aktuell formulierten Fassung, also als Art. 27a Abs. 1^{bis} (neu). Über die detaillierte Formulierung entscheiden wir zu einem späteren Zeitpunkt.

Grundsatzabstimmung über Antrag Schuler-Mosnang mit Ausblick, in Traktandum 4.5 (Rückkommen) auf die Formulierung zurückzukommen:

Antrag

Schuler-Mosnang beantragt Art. 27a Abs. 1^{bis} (neu) wie folgt zu formulieren:
«Der Kantonsrat kann den Einsatz der E-Collecting-Plattform aussetzen.»

Beschluss

Die vorberatende Kommission stimmt dem Antrag von Schuler-Mosnang mit 11:4 Stimmen zu.

Vogel-Bütschwil-Ganterschwil: Ich beantrage im Namen der SVP-Delegation, Art. 27a Abs. 4 wie folgt anzupassen:

«Der Anteil elektronisch abgegebener Unterschriften ist auf die Hälfte der für das Zustandekommen des Referendumsbegehrrens notwendigen Zahl gültiger Unterschriften beschränkt. ~~Die Regierung kann den Höchstanteil elektronisch abgegebener Unterschriften durch Verordnung auf höchstens 75 Prozent erhöhen.~~

Aktuell heisst es: «Die Regierung kann den Höchstanteil elektronisch abgegebener Unterschriften durch Verordnung auf höchstens 75 Prozent erhöhen.» Neu soll die elektronische Unterschriftensammlung zu Beginn hälftig ausgestaltet sein; die Regierung erhält die Kompetenz, diesen Anteil zu einem späteren Zeitpunkt zu erhöhen. Dieser Satz bereitet uns grosse Sorgen. Die Demokratie lebt von Vertrauen. Und Vertrauen entsteht, wenn die Spielregeln für alle klar sind und auch bestehen bleiben. In unserem Staat zeigt sich deutlich, dass die zentralen Spielregeln für Abstimmungen sogar Verfassungsrang besitzen – etwa die Zahl der benötigten Unterschriften, Fristen usw. Auf Bundesebene ist sogar festgelegt, wer abstimmen darf, und es braucht die Zustimmung der Mehrheit der Kantone. Solche grundlegenden Regeln – wie das Verhältnis zwischen physischer und elektronischer Unterschriftensammlung – dürfen nicht der Regierung überlassen werden. Diese Fragen sollten nicht einmal durch uns Kantonsräte eigenständig verändert werden können. Wichtige Spielregeln müssen klar definiert und verbindlich festgelegt sein. Mir ist bewusst, dass es sich um ein Probeprojekt handelt. Doch auch bei einem Probeprojekt darf es nicht vorkommen, dass das Referendumskomitee im ersten Jahr eine andere Prozentzahl benötigt als im dritten Jahr. Es besteht die Gefahr, dass die Regierung je nach Sympathie für das Komitee oder den Inhalt der Vorlage unterschiedliche Prozentzahlen festlegt. Die Regierung ist in diesem Punkt nicht eingeschränkt – sie kann in der Februarabstimmung 75 Prozent und in der Maiabstimmung 25 Prozent verlangen. Sie hat hier keine Einschränkungen. Diese Delegation geht aus unserer Sicht zu weit. Belassen wir einfach den ersten Teil mit 50/50. Wenn wir nach zwei oder fünf Jahren feststellen, dass sich das nicht bewährt, kann man einen ordentlichen Nachtrag machen. Dann soll es eine Motion geben oder die Regierung soll von sich aushandeln – dann kann man die 50 auf 60 Prozent erhöhen. Ich bitte Sie, diesem Antrag zuzustimmen. Es geht mir auch darum, dass die Regierung nicht die linke Seite unter Druck setzen kann, wenn ihr eine Abstimmung nicht passt. Die Regierung soll niemanden unter Druck setzen können. Es sollen demokratische Spielregeln gelten, die unabhängig von der politischen Zusammensetzung eines Gremiums sind.

Schöbi-Altstätten (im Namen der Die Mitte-EVP-Delegation): Der Antrag der SVP-Delegation ist abzulehnen.

Wir messen der Möglichkeit, die Quote von 50 auf 75 Prozent zu erhöhen oder gegebenenfalls von 75 auf 50 Prozent zu senken, eine untergeordnete Bedeutung bei. Grundsätzlich muss man sich auf den Verordnungsweg verlassen können, wenn sich die Situation verändert. Der Grundsatz ist im Gesetz verankert und muss an zukünftige Entwicklungen angepasst werden. Aufgrund der Ungewissheit bei den elektronischen Stimmen wurden gewisse Schranken in Form eines Fixanteils eingebaut. Dieser kann jedoch innerhalb eines bestimmten Rahmens variieren. Ich gehe nicht davon aus, dass dies auf einzelne Abstimmungen durch die Regierung geändert wird. Wenn wir eine andere Möglichkeit schaffen, das E-Collecting auszusetzen, könnte der Kantonsrat sehr schnell den Stecker ziehen. Diese Begründung und die Möglichkeit zur Anpassung sind notwendig – etwa, wenn die öffentliche Körperschaft mit der Verarbeitung überfordert ist oder wenn sich die Entwicklung bei jüngeren Generationen deutlich stärker in Richtung elektronische Abstimmung bewegt. Für solche Fälle muss ein gewisses Anpassungspotenzial bestehen. Der Pilot wird auf sieben Jahre beschränkt sein und die Sunset-Klausel wird dazu auch noch zur Diskussion stehen.

Gschwend-Altstätten (im Namen der SP-GRÜNE-GLP-Delegation): Der Antrag der SVP-Delegation ist abzulehnen.

Wir befinden uns jetzt in der Phase, in der wir Erfahrungen sammeln. Der Einstieg in die elektronische Unterzeichnung ist für ältere Menschen, die oft politisch aktiver sind, relativ kompliziert. Eine Erfahrungsphase ist nur dann sinnvoll, wenn man tatsächlich erkennt, wie viele sich trotz dieser hohen Hürde für diesen Weg entschieden haben. Es ergibt wenig Sinn, die Beschränkung zu tief anzusetzen. Wenn sie bei 50 Prozent liegt, lässt sich in dieser Phase nicht abschätzen, wer welchen Weg gewählt hat. Deshalb müsste man dies offenlassen. Wenn das nicht möglich ist, ist es richtig, den Anteil möglichst hoch anzusetzen.

Nüesch-Diepoldsau (im Namen der FDP-Delegation): Dem Antrag der SVP-Delegation ist zuzustimmen.

Dieser Antrag führt zu einer Vereinfachung. Wie beim vorhergehenden Antrag erwähnt, ist es wichtig, dass der Kantonsrat hier mitreden kann. Die 50 Prozent reichen aus, um Erfahrungen zu sammeln.

Kuratli-St.Gallen: Es ist richtig, dass eine Verordnung auf jede Regierungssitzung angepasst werden kann. Wenn die Regierung bis maximal 75 Prozent gehen kann, kann sie im Umkehrschluss auch darunter gehen. Das ist nicht definiert und muss berücksichtigt werden. Ich bitte Sie im Sinne der Klarheit, unseren Antrag zu unterstützen, damit wir eindeutige Regelungen haben. Eine Erhöhung kann später immer noch vorgenommen werden – jetzt ist es aber wichtig, jede Form von Willkür zu vermeiden.

Jan Scheffler: Es ist technisch so, dass die Regierung die Verordnungen in ihrer Zuständigkeit jederzeit ändern kann. Das war auch die Idee dieser Bestimmung. Es geht keinesfalls darum, aus tagespolitischen Überlegungen an dieser Prozentzahl zu schrauben. In der Botschaft heißt es, dass die aktuelle Formulierung in der Bestimmung auch die Möglichkeit einschliesst, wieder zurückzugehen. Auch hier geht es nicht um tagespolitische Entwicklungen, einzelne Vorlagen oder ein politisches Interesse an einer Vorlage. Es geht um die grundsätzliche Frage, ob das politische System eine solche Erhöhung verkraftet oder nicht. Die Regierung hat kein Interesse an kurzfristigem Hin und Her.

Staatssekretär van Spyk: Es liegen verschiedene Szenarien vor uns: Man sammelt elektronisch, alles bleibt, wie es ist, es funktioniert gut, die Komitees nutzen es, für junge Stimmberechtigte ist es einfacher zugänglich – aber insgesamt verändert sich wenig. Oder man stellt fest, dass das System zwar geschätzt wird, jedoch nicht zu mehr Unterschriftensammlungen

führt. Es funktioniert sehr gut, und die Komitees können bereits geprüfte Unterschriften sammeln, was für die Gemeinden eine Vereinfachung darstellt. Und es gibt die Möglichkeit, dass das System schlecht funktioniert und zum Missbrauch dieses Instruments führt.

Unser Ziel ist es, im Gesetz für alle diese Varianten einen Weg festzulegen. Wenn das System in der Bevölkerung und bei den Komitees gut ankommt und der elektronische Weg politisch geschätzt wird, soll es möglich sein, diesen Pfad zu beschreiten und eine schrittweise Ausweitung vorzunehmen. Im Gesetz muss verankert sein, dass diese Möglichkeit besteht. Letztlich hängt alles davon ab, wie sehr man der Regierung zutraut, dies sachlich beurteilen zu können.

Aerne-Eschenbach: Der Antrag der SVP-Delegation ist abzulehnen.

Diese Diskussion erscheint mir sehr theoretisch. Wenn die Regierung tatsächlich aus aktuellen politischen Gründen entscheiden sollte, hätten wir ja genau dafür das Instrument geschaffen, dass der Kantonsrat den Stecker ziehen kann. Sollte so ein Fall tatsächlich eintreten, wäre das der nächste Schritt des Kantonsrates. Dieses Risiko wird die Regierung bestimmt nicht eingehen. Ich halte es für ausgeschlossen, dass ein solcher Fall eintritt, wie er hier konstruiert wird.

Hüppi-Gommiswald: Der Antrag der SVP-Delegation ist abzulehnen.

Ich teile diese Haltung. Es handelt sich um ein demokratisches Mittel und die Regierung wurde auch demokratisch gewählt. Ich bin überzeugt, dass jedes Exekutivmitglied – sowohl in den Gemeinderäten als auch in der Regierung – eine gewisse Verantwortung trägt und sich dieser sehr wohl bewusst ist.

Vogel-Bütschwil-Ganterschwil: Wir wollen genau nicht, dass ein Streit um die Volksrechte in dieser Abstimmung entbrennt. Es soll nicht zu gegenseitigen Vorwürfen kommen, wie man sie aus gewissen Ländern kennt. Wenn die Regierung diese Zahl senkt, wird sie das stets mit einem sachlichen Grund begründen. Doch ein Initiativ- oder Referendumskomitee wird am nächsten Tag in der Zeitung behaupten, die Regierung lege ihnen Steine in den Weg. Die Abstimmung findet trotzdem statt, und in der folgenden Session wird die Sunset-Klausel ausgelöst. Dann geraten wir in einen Streit, der der Demokratie schadet, weil man sich gegenseitig vorwirft, die Zahlen seien willkürlich verändert worden. Deshalb möchte ich diesen Satz streichen und verhindern, dass die Regierung darüber allein entscheiden kann. Wenn jemand mit den 50 Prozent nicht einverstanden ist, kann man einen fünfseitigen Nachtrag verfassen, die vorberatende Kommission kann dies in einer kurzen Sitzung behandeln – und nach zwei Sessi- onen ist die Zahl geändert, demokratisch legitimiert und auf höherer Stufe beschlossen.

Dürr-Widnau: Wir alle wollen, dass dieses Projekt ein Erfolg wird und eine demokratische Dynamik entfaltet. Doch warum sind es 75 Prozent und nicht 100 Prozent? Man kann weiterhin physisch auf der Strasse Unterschriften sammeln. Es geht lediglich um die Möglichkeit. Wenn man konsequent sein und wirklich an das Projekt glauben will, müsste man 100 Prozent zulassen.

Der Fall von Vogel-Bütschwil-Ganterschwil betrifft die Situation, in der der Prozentsatz zunächst erhöht und später wieder gesenkt wird. Es geht dabei einzig um die Möglichkeit, den Anteil der elektronischen Unterschriften festzulegen. Ob das Verhältnis nun 50/50 oder 30/70 ist, spielt inhaltlich keine Rolle. Die SVP-Delegation möchte mit ihrem Vorschlag den Wert erhöhen und damit künftig die Möglichkeit reduzieren, eine hohe Anzahl elektronischer Unterschriften zuzulassen. Diesen Fall halte ich für sehr unwahrscheinlich. Man würde den Prozentsatz erhöhen, wenn das System gut funktioniert, und ihn senken, wenn es nicht funktioniert oder missbraucht wird. Geht es Ihnen grundsätzlich darum, dass Sie die 75 Prozent ablehnen?

Vogel-Bütschwil-Ganterschwil: Der SVP- und FDP-Delegation geht es darum, zu verhindern, dass diese Zahlen zu einem politischen Pingpong führen – also, dass sie je nach Vorlage oder Komitee willkürlich erhöht oder gesenkt werden. Wenn eine Erhöhung oder Senkung erfolgt, soll das nicht durch die Regierung geschehen, sondern durch den Kantonsrat.

Jan Scheffler: Warum 75 Prozent? Bei der Ausarbeitung der Vorlage wurde diskutiert, welchen Wert man ansetzen möchte. Es hätten auch 70 oder 80 Prozent sein können – bewusst aber nicht 100 Prozent. In der Pilotphase will man die Wirkungen dieses neuen Instruments testen. Die Staatskanzlei und die Regierung wollten eine gewisse Flexibilität schaffen, um bei positivem Verlauf mit unterschiedlich hohen Prozentanteilen weiter testen zu können.

Am Ende der siebenjährigen Pilotphase kann dann eine entsprechende Auswertung erfolgen. Auf dieser Grundlage wären gegebenenfalls gesetzliche Änderungen möglich, um in einen Vollbetrieb mit bis zu 100 Prozent elektronischer Unterschriften überzugehen. Für die Konzeption der Pilotphase wären 100 Prozent jedoch ein zu grosser Schritt gewesen.

Dürr-Widnau zu Vogel-Bütschwil-Ganterschwil: Grundsätzlich verhindert Ihr Antrag die Möglichkeit, auf 75 Prozent zu erhöhen. Wenn wir hören, dass dieses Instrument gewünscht ist und dabei hilft, Unterschriften zu sammeln, ist es bedauerlich, dies schon jetzt einschränken oder ausschliessen zu wollen. Die einzige Gefahr, die ich sehe, ist ein mögliches Pingpong mit den Prozentzahlen. Sollte das tatsächlich eintreten, müssten wir das gesamte System grundsätzlich hinterfragen.

Schuler-Mosnang: Es handelt sich hier um einen Pilotversuch. Die Idee hinter den 50 Prozent ist, dass man die Organisation von Kampagnen weiterhin wie bisher hochfahren muss – man muss also nach wie vor auf der Strasse Unterschriften sammeln. Bei 100 Prozent würde dieser Aufwand entfallen. Wenn wir über die 75 Prozent sprechen, geht es um die Volksrechte. Es handelt sich dabei nicht um eine rein technische Angelegenheit, die sich einfach in einer Verordnung regeln lässt. Es geht um eine Frage, die potenziell Einfluss darauf hat, wie einfach es ist, ein Referendum gegen einen Parlamentsbeschluss zustande zu bringen.

Gerade weil wir uns in einer Testphase befinden, ist es gerechtfertigt, bei den 50 Prozent zu bleiben. Die Möglichkeit, 50 Prozent der Unterschriften elektronisch zu sammeln, besteht weiterhin. Aller Voraussicht nach werden wir diese Vorlage in sieben Jahren ohnehin erneut beraten. Wenn sich zeigt, dass das System gut funktioniert, kann man dann auch auf 100 Prozent gehen. Für den Moment reichen 50 Prozent aus, und eine Verordnungskompetenz der Regierung ist nicht notwendig.

Staatssekretär van Spyk: Schlussendlich handelt es sich hier um eine politische Frage und um das Vertrauen in die Exekutive. Man muss sich die Frage stellen: Welche Gründe könnten die Regierung dazu bringen, den Anteil auf 75 Prozent zu erhöhen, wenn es gut funktioniert – und dann vier Wochen später wieder auf 50 Prozent zu senken? Wenn das mit Blick auf eine konkrete Sammlung geschieht, können wir das ganze Projekt begraben – darüber sind wir uns politisch einig. Würde diese Frage zu einem politischen Instrument gemacht, würde ich der Regierung klar sagen, dass das Unsinn ist. Ich kann mir jedoch keine solche Konstellation vorstellen. Ich bin überzeugt von der Urteils- und Beurteilungsfähigkeit der Regierung. Unser Ziel war es, mit dieser Regelung einen Weg für eine Best-Variante zu eröffnen. Das war auch die Empfehlung aus einem Gutachten heraus.

Jan Scheffler: Ein Argument, das für die Möglichkeit einer Ausdehnung auf 75 Prozent spricht: Nach diesen sieben Jahren wird man sicherlich nochmals sehr intensiv über dieses Thema diskutieren und sich überlegen, ob ein ordentlicher Betrieb eingeführt wird, allenfalls vielleicht sogar mit 100 Prozent. Wenn wir in der Pilotphase die Möglichkeit ausschliessen, eine moderate Erhöhung vorzunehmen, können wir keine Erfahrungen dazu sammeln, was bei einer solchen Erhöhung geschieht. Dieses Instrument stünde dann für eine spätere Evaluation nicht zur Verfügung. Es ist zwar nicht entscheidend für das Schicksal des gesamten Pilotbetriebs, aber genau dieser Aspekt war einer der Grundgedanken: Erfahrungen mit einer Erhöhung zu sammeln, um später – wenn es um die Verfestigung des Systems geht – auf konkrete Erfahrungswerte zurückgreifen zu können.

Schöbi-Altstätten: Hier wird der Extremfall beschrieben: dass der Einsatz der E-Collecting-Plattform genehmigt ist und in begründeten Fällen von der Regierung widerrufen wird. Wenn wir die Situation bewusst etwas offenlassen, weil wir noch nicht wissen, wie sich das System entwickelt, ist es zweitrangig, ob der Anteil bei 75 oder 50 Prozent liegt.

Wir haben als Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zwei Wege unseren Willen auszudrücken. Die Möglichkeit auf Papier zu unterschreiben, bleibt immer bestehen. Betroffen wären nur jene, die nicht auf Papier unterzeichnen können und auf die elektronische Variante angewiesen sind. Ich sehe darin kein Problem. Wir schränken die Volksrechte dadurch nicht ein – es handelt sich um eine Ausführungsbestimmung, die man aus meiner Sicht bedenkenlos in die Hände der Regierung legen kann.

Art. 27a Abs. 4

Antrag

Vogel-Bütschwil-Ganterschwil beantragt im Namen der SVP-Delegation Art. 27a Abs. 4 wie folgt zu formulieren:

«Der Anteil elektronisch abgegebener Unterschriften ist auf die Hälfte der für das Zustandekommen des Referendumsbegehrens notwendigen Zahl gültiger Unterschriften beschränkt. ~~Die Regierung kann den Höchstanteil elektronisch abgegebener Unterschriften durch Verordnung auf höchstens 75 Prozent erhöhen.~~»

Beschluss

Die vorberatende Kommission lehnt den Antrag der SVP-Delegation mit 7:8 Stimmen ab.

Gschwend-Altstätten zu Art. 27a Bst. b: Wieso «gezielter und systematischer Missbrauch»? Ein Missbrauch ist grundsätzlich nicht möglich. Steht dahinter eine bestimmte Überlegung?

Staatssekretär van Spyk: Wir haben uns an den Bestimmungen für die elektronische Abstimmung orientiert und uns aus systematischen Gründen dafür entschieden. Ich gebe Ihnen recht: Es geht inhaltlich um die Frage des Missbrauchs – auch wenn dieser nicht vorsätzlich erfolgt.

Gschwend-Altstätten: Auf S. 23 geht man in den Ausführungen zu Abs. 1 etwas uneinheitlich vor. Einerseits ist von «gezieltem und systematischem» Missbrauch die Rede, anschliessend spricht man nur noch vom «systematischen Missbrauch».

Es sollte klar sein, dass eine bewusste Absicht dahinterstehen muss – dann ist das auch nachvollziehbar. Ich möchte jedoch verhindern, dass jemand tatsächlich Missbrauch betreibt und dann spitzfindig argumentiert, es handle sich nicht um systematischen Missbrauch. Das würde zu endlosen Diskussionen führen.

Staatssekretär van Spyk: Das orientiert sich an der Bestimmung in Art. 27q über die Verordnung der politischen Rechte (VPR) beim Bund, die den Versuch zur Unterzeichnung von eidgenössischen Volksbegehren auf elektronischem Weg beinhaltet: «[...] zur Gewährleistung die Gefahr gezielten oder systematischen Missbrauchs ausschliessen zu können.» Wir wollten hier möglichst deckungsgleich bleiben, um keine abweichenden Bestimmungen zu schaffen und am Ende nicht den Vorwurf zu erhalten, wir würden den bundesrechtlichen Vorgaben nicht entsprechen.

Jan Scheffler: Diese Bestimmung regelt nicht das Verbot von Missbrauch. Sie regelt, welche Massnahmen ergriffen werden müssten, damit eine entsprechende Plattform überhaupt in Betrieb genommen werden darf. Diese Missbrauchsbestimmungen werden ohnehin im Strafgesetzbuch abgehandelt. Es handelt sich um eine Voraussetzung, welche die Staatskanzlei und die Regierung erfüllen müssen, damit das System überhaupt in Betrieb genommen werden darf. Die Formulierung ist bewusst deckungsgleich mit dem Bundesrecht gewählt, um keine Unklarheiten aufkommen zu lassen.

Nüesch-Diepoldsau beantragt im Namen der FDP-Delegation, Art. 27a Abs. 6 (neu) wie folgt zu formulieren:

«Diese Bestimmung tritt X Jahre nach Inkrafttreten des IX. Nachtrags zum Gesetz über Referendum und Initiative ausser Kraft, sofern nicht vor Ablauf dieser Frist eine Weiterführung durch den Kantonsrat beschlossen wird.»

Es handelt sich um ein befristetes Pilotprojekt und es bestehen viele offene Fragen – nicht nur zum System selbst, sondern auch zum veränderten Sammelverhalten und zu den Auswirkungen auf die Quoren. Letztlich müssen wir mit diesem Instrument weiterhin ein politisches Gleichgewicht wahren. Wir möchten daher eine klare zeitliche Begrenzung dieses Gesetzes, damit nach Abschluss des Pilotprojekts eine grundlegende Diskussion geführt werden kann – auf Basis konkreter Erfahrungen. Erst dann soll über eine dauerhafte Lösung entschieden werden. Es darf nicht sein, dass aufgrund eines Berichts und seiner Auswertung ein Automatismus entsteht, bei dem der Kantonsrat seine Rechte nur noch schwer einbringen kann. Es geht hier um die Volksrechte und die demokratische Mitwirkung bei Referenden und Initiativen. Aus diesem Grund beantragen wir eine Sunset-Klausel zur Befristung des Gesetzes.

Staatssekretär van Spyk: Eine Sunset-Klausel ist heikel, weil wir damit nicht den gesamten Erlass einfach auslaufen lassen können. In diesem Gesetz sind auch Bestimmungen enthalten, die man weiterführen möchte – zum Beispiel zur elektronischen Authentifizierung. Zudem verweisen einzelne Regelungen intern aufeinander, etwa im Zusammenhang mit dem Gemeindegesetz. Wir müssten uns deshalb genau überlegen, wie man diese Inhalte sauber voneinander trennt – und ob es beim Auslaufen eine Übergangsbestimmung braucht. Es stellt sich auch die Frage, was mit laufenden Unterschriftensammlungen geschieht, wenn das Gesetz ausläuft. Eine einfache Befristung dieser Bestimmung reicht daher nicht aus. Wir haben vorgesehen, dass der Kantonsrat jederzeit durch einfachen Beschluss entscheiden kann, dass ihn das System nicht überzeugt – und es stoppen kann. Zusätzlich könnten wir einen verbindlichen Auftrag formulieren, wonach die Regierung nach sieben Jahren einen Bericht mit Botschaft zum weiteren Vorgehen beim E-Collecting vorlegen muss. In der Kombination dieser beiden Instrumente liegt die Entscheidungshoheit vollständig beim Parlament. Damit wird das Verfahren sogar noch flexibler gestaltet. Eine gesetzliche Befristung, die in der technischen Umsetzung verschiedene Fragen aufwirft, ist für dieses Gesetz nicht zwingend nötig. Durch einen verbindlichen Auftrag für einen Bericht mit Botschaft und Entwurf lässt sich genau das erreichen, was beabsichtigt ist: eine verpflichtende Diskussion über das weitere Vorgehen – inklusive der Möglichkeit, das Projekt zu beenden.

Schuler-Mosnang: Es handelt sich tatsächlich um eine rein theoretische Sunset-Klausel. Die Schwierigkeit liegt in der praktischen und legitimen Umsetzung. Im Übergangsrecht stellen sich komplexe Fragen – etwa: Wie geht man mit bereits gesammelten Unterschriften um, wenn der Erlass nach sieben Jahren ausser Kraft tritt? Realistischerweise müsste man sogar einen zweiten Sitzungstag einberufen, um die entsprechenden Normen bereitzustellen zu können. Mein Vorschlag zur Güte wäre deshalb: Wir halten im Auftrag an die Regierung – der sich auf den Bericht in sieben Jahren bezieht – unsere klare Erwartung fest, dass neben dem Bericht auch gegebenenfalls eine Botschaft mit Entwurf vorgelegt wird. In diesem Rahmen sollen die verfassungsrechtlichen Konsequenzen sowie eine allfällige Aufhebung der relevanten Bestimmungen sorgfältig geprüft werden. Wir ziehen daher unseren Antrag zurück und formulieren stattdessen einen klaren Auftrag.

Schöbi-Altstätten: Die Version mit Abs. 1^{bis} in Kombination mit dem Auftrag ist im ersten Schritt ein gangbarer Weg. Es müsste jedoch noch klar definiert werden, ob die sieben Jahre als reine Beobachtungszeit gelten und der Bericht samt Botschaft direkt im Anschluss erfolgen soll – oder ob dieser Schritt erst zu einem späteren Zeitpunkt vorgesehen ist. Wir könnten deshalb

eine konkrete Frist ab dem Inkrafttreten des Gesetzes festlegen, bis wann der Bericht oder die Botschaft mit einem allfälligen Entwurf vorzulegen ist.

Dürr-Widnau: Inhaltlich ist allen klar, worum es geht. Laut Aussage des Staatssekretärs soll der Bericht nach sieben Jahren erfolgen. Deshalb müssen wir eine klare Frist dafür festlegen.

Ivan Louis-Nesslau: übernimmt den Antrag der FDP-Delegation (Sunset-Klausel) und beantragt im Namen der SVP-Delegation, Art. 27a Abs. 6 (neu) wie folgt zu formulieren:

«Diese Bestimmung tritt X Jahre nach Inkrafttreten des IX. Nachtrags zum Gesetz über Referendum und Initiative ausser Kraft, sofern nicht vor Ablauf dieser Frist eine Weiterführung durch den Kantonsrat beschlossen wird.»

Ivan Louis-Nesslau: Die SVP-Delegation übernimmt den Antrag der FDP-Delegation zur Sunset-Klausel. Ein Auftrag ist ein schwaches Instrument. Wenn nichts unternommen wird, tritt die Regelung automatisch wieder ausser Kraft. Wir möchten daher den Antrag übernehmen und darüber abstimmen, um ein Stimmungsbild zu erhalten.

Staatssekretär van Spyk: Es kann festgelegt werden, dass die Regierung innerhalb von sieben Jahren einen Bericht und eine Botschaft zur Weiterführung des Projekts vorlegt – einschliesslich der Prüfung allfälliger verfassungsrechtlicher Anpassungen. Sollte die Regierung dieser Verpflichtung nicht nachkommen, hat der Kantonsrat jederzeit die Möglichkeit, das Projekt zu stoppen. In der Kombination dieser beiden Instrumente bestehen gute Voraussetzungen, um die Umsetzung und Durchsetzung dieses Auftrags wirksam sicherzustellen.

Kommissionspräsident: Die SVP-Delegation übernimmt den Antrag der FDP-Delegation (Sunset-Klausel). Wollen die Anzahl Jahre noch abgesegnet werden? Stimmt das Wording so?

Louis Ivan-Nesslau: Art. 27a Abs.6 (neu) ist wie folgt zu formulieren:

«Diese Bestimmung tritt sieben Jahre nach Inkrafttreten des IX. Nachtrags zum Gesetz über Referendum und Initiative ausser Kraft, sofern nicht vor Ablauf dieser Frist eine Weiterführung durch den Kantonsrat beschlossen wird.»

Für uns ist es ein wesentlicher Unterschied, ob es sich lediglich um einen Auftrag handelt oder ob dies ausdrücklich im Gesetz verankert ist.

Jan Scheffler: Wir haben uns bereits mit der legitimen Umsetzung einer Sunset-Klausel auseinandergesetzt. Diese könnte nicht in einem Artikel im Abschnitt I geregelt werden, sondern müsste in den Abschnitt IV aufgenommen werden. Das würde eine aufwändigere Formulierung erfordern. Vor diesem Hintergrund wäre es sinnvoll, nicht über den konkreten Wortlaut abzustimmen, sondern über die Grundsatzfrage: Will man den Weg mit einer Sunset-Klausel weiterverfolgen? Oder entscheidet man sich für die Variante mit Art. 27a Abs. 1^{bis} – also die Möglichkeit für den Kantonsrat, das System jederzeit zu stoppen – in Kombination mit einem Auftrag an die Regierung, wie er skizziert wurde?

Nüesch-Diepoldsau: Uns geht es nicht nur darum, dass der Kantonsrat im Notfall den Stecker ziehen könnte. Wir sind grundsätzlich vom System überzeugt – es geht uns vielmehr um die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen. Auch die Quoren werden auf Grundlage der gewöhnlichen Erkenntnisse angepasst werden müssen. Deshalb ist es aus unserer Sicht nicht der richtige Ansatz, dem Kantonsrat die Möglichkeit zu geben, das gesamte System einfach abzubrechen. Das greift zu kurz und wird dem Potenzial des Projekts nicht gerecht.

Staatssekretär van Spyk: Dafür ist ein Auftrag für einen Bericht, eine Botschaft und einen Entwurf zur Ausgestaltung der Weiterführung das richtige Instrument. In Kombination mit der Möglichkeit, dass der Kantonsrat bei Bedarf grundsätzlich den Stecker ziehen kann, ist das die bessere Lösung – im Vergleich zu einer starren zeitlichen Begrenzung.

Schuler-Mosnang beantragt im Namen der FDP-Delegation folgenden Auftrag zu formulieren:

«Die Regierung wird eingeladen, dem Kantonsrat innert sieben Jahren seit Inkrafttreten der Bestimmungen des IX. Nachtrags zum Gesetz über Referendum und Initiative einen Bericht oder gegebenenfalls Botschaft und Entwurf zur Weiterführung der mit dem IX. Nachtrag eingefügten Bestimmungen zu unterbreiten und dabei insbesondere mögliche verfassungsrechtliche Konsequenzen sowie die Möglichkeit der Aufhebung dieser Bestimmungen zu prüfen.»

Mit diesem Auftrag besteht ausreichend Verbindlichkeit, um bei Bedarf einen Marschhalt einzulegen. Gleichzeitig ermöglicht er, während der sieben Jahre eine vertiefte Diskussion zu führen. Sollte sich dabei zeigen, dass das Projekt aus dem Ruder läuft, bestünde durch den zuvor diskutierten Antrag bereits die Möglichkeit, im Vorfeld den Stecker zu ziehen. Damit wären auch die Bedenken der SVP-Delegation in gewissem Mass berücksichtigt.

Huber-Wildhaus-Alt St.Johann: Für mich ist nicht ersichtlich, was dieser Auftrag konkret verändert. Ein Bericht über die Pilotphase muss ohnehin erstellt werden. Unser Kritikpunkt ist, dass mit einem solchen Bericht keine materiellen Änderungen vorgenommen werden können – dafür wäre eine aufwendige Kommissionsmotion nötig. Wir wollen, dass der Kantonsrat innerhalb dieser sieben Jahre nochmals ausdrücklich über die entsprechenden Bestimmungen befinden kann. Bei einem Bericht liegt die Initiative immer bei der Regierung – sie muss also selbst einen Anpassungsbedarf erkennen. Uns ist wichtig, dass auch der Kantonsrat – gegebenenfalls in abweichender Haltung zur Regierung – bereits innerhalb dieser sieben Jahre konkret und aktiv eine Überprüfung der Bestimmungen anstossen kann. Ich bitte Sie daher, dem Antrag der SVP-Delegation (Sunset-Klausel) zu folgen.

Staatssekretär van Spyk: Dieser Antrag geht weiter als ein reiner Bericht über die Erkenntnisse – die Erwartungen an das weitere Vorgehen werden in dieser Form deutlich klarer formuliert. Man sollte E-Collecting mit einer gesunden Portion Kritik begegnen. Meine eigentliche Überzeugungsarbeit richtete sich vor allem an die Regierung. Alles, was wir hier an Instrumenten schaffen, geht im Wesentlichen auf Vorschläge der Regierung selbst zurück. Der Grund, warum das E-Collecting insgesamt ins Stocken geraten ist, liegt darin, dass die Regierungen befürchten, ihre Vorlagen könnten künftig vermehrt referendumsrechtlich bekämpft werden. Mein Eindruck war, dass der Hauptwiderstand aus der Exekutive kommt. Es liegt nicht im Interesse der Regierung, ein Instrument zu schaffen, das unser politisches System in irgendeiner Form destabilisiert oder übermäßig belastet. Ich bin überzeugt, dass – sollte sich eine solche Entwicklung abzeichnen – die Bereitschaft zum Handeln sehr gross wäre. Denn dieses Instrument dient nicht der Regierung, sondern der demokratischen Mitwirkung der Bevölkerung.

Schöbi-Altstätten: Man könnte es so formulieren: «[...] einen Bericht oder gegebenenfalls Botschaft und Entwurf» und das «sowie» durch «oder» ersetzen.

Schuler-Mosnang: Ich unterstütze den Vorschlag von Schöbi-Altstätten.

Kommissionspräsident: Wir stellen den Antrag der SVP-Delegation dem Auftrag der FDP-Delegation gegenüber.

Grundsatzabstimmung Sunset-Klausel / möglicher Auftrag nach Art. 95 GeschKR

Ivan Louis-Nesslau beantragt im Namen der SVP-Delegation, Art. 27a Abs. 6 (neu) wie folgt zu formulieren:

«Diese Bestimmung tritt sieben Jahre nach Inkrafttreten des IX. Nachtrags zum Gesetz über Referendum und Initiative ausser Kraft, sofern nicht vor Ablauf dieser Frist eine Weiterführung durch den Kantonsrat beschlossen wird.»

Schuler-Mosnang beantragt im Namen der FDP-Delegation folgenden Auftrag zu formulieren:

«Die Regierung wird eingeladen, dem Kantonsrat innert sieben Jahren seit Inkrafttreten der Bestimmungen des IX. Nachtrags zum Gesetz über Referendum und Initiative einen Bericht oder gegebenenfalls Botschaft und Entwurf zur Weiterführung der mit dem IX. Nachtrag eingefügten Bestimmungen zu unterbreiten und dabei insbesondere mögliche verfassungsrechtliche Konsequenzen sowie die Möglichkeit der Aufhebung dieser Bestimmungen zu prüfen.»

Beschluss

Die vorberatende Kommission zieht den Auftrag der FDP-Delegation dem Antrag der SVP-Delegation mit 5:9 Stimmen bei 1 Enthaltung vor.

Gschwend-Altstätten: Ich habe eine kleine sprachliche Spitzfindigkeit zu Bst. a festgestellt: Im Text «Löscht die Staatskanzlei Kontrollzeichen...» fehlt der Artikel. Üblicherweise werden die Artikel im Gesetzestext konsequent verwendet. Möglicherweise wurde beim Überarbeiten versehentlich ein Wort entfernt.

Bei Artikel 27^{bis} Bst. a müsste es entweder «die Kontrollzeichen» oder «das Kontrollzeichen» heißen – je nachdem, ob ein bestimmtes einzelnes oder mehrere gemeint sind. Die Formulierung sollte entsprechend korrigiert werden.

Jan Scheffler: Die Formulierung entspricht dem geltenden Recht, mit der Änderung, die vorgenommen wird. Art 27^{bis} gibt es bereits. Art. 27^{bis} Abs. 1 Bst. a lautet heute: «Löscht der Stimmregisterführer Kontrollzeichen, die im Stimmregister angebracht oder auf andere Weise vermerkt worden sind [...]» Wir sahen keinen Grund, diese Formulierung in Frage zu stellen. Es gibt keinen Artikel an dieser Stelle, es ist generisch die Rede von «Lösung von Kontrollzeichen» und nicht «Lösung von den Kontrollzeichen».

Gschwend-Altstätten: Bei Art. 45a habe ich den gleichen Hinweis wie vorhin.

Dürr-Widnau: Ich stelle den Antrag, die Sitzung fortzusetzen. Da davon auszugehen ist, dass sie nicht mehr lange dauert – ich rechne mit einem Abschluss in etwa 20 Minuten – sollte es möglich sein, sie jetzt vollständig durchzuziehen. Es geht nur noch um die Formulierung der Anträge und Aufträge.

Art. 83a (neu) (Anwendung in politischen Gemeinden)

Gschwend-Altstätten zu den Spezialgemeinden, die ausgenommen sind: In Art. 83b sprechen wir von den politischen Gemeinden. Was gilt in der Gemeinde, die keine Einheitsgemeinde ist? Sind Schulgemeinden, die nicht in Einheitsgemeinden sind, ausgenommen und in einer Einheitsgemeinde hätten sie die Möglichkeiten?

Jan Scheffler: So ist es. Die Bestimmungen beziehen sich nur auf die politischen Gemeinden. Die Schulgemeinde ist in der Einheitsgemeinde umfasst. Für reine Spezialgemeinden, d.h. eigenständige Schulgemeinden, findet die Bestimmung keine Anwendung. Wir haben uns in der Erarbeitung der Vorlage Gedanken dazu gemacht. Im gegenwärtigen Zeitpunkt der Pilotphase sprengen Aufwand und Kosten nach unserer Einschätzung die Möglichkeiten bei den Spezialgemeinden – auch in Bezug auf personelle Fragen.

Gschwend-Altstätten: Das heisst, die fünf Schulgemeinden der politischen Gemeinde Altstätten würden zwischen Stuhl und Bank fallen, da sie Spezialgemeinden sind?

Schöbi-Altstätten: Es müssten in Altstätten zusätzlich auch alle Ortsgemeinden dazu genommen werden und dann macht es keinen Sinn mehr. Ich finde es richtig, den Auftrag so umzusetzen, wie angedacht und in sieben Jahren nochmals zu prüfen, ob es Sinn macht. Die Frage ist, ob es ausgeweitet wird oder nicht. In der Pilotphase wird man herausfinden, wie es mit den rein politischen Gemeinden funktioniert.

Hasler-Balgach: Kann eine Schulgemeinde wie z.B. Lüchingen dies bestellen?

Jan Scheffler: Wie das Gesetz jetzt konzipiert ist, kann die Schulgemeinde E-Collecting nicht bestellen. Es ist ausschliesslich eine Ausweitung auf die politischen Gemeinden im Rahmen der Pilotphase vorgesehen.

Dürr-Widnau: Wir müssen uns bewusst sein, dass dies ein Pilot ist. Bei einem Pilot muss man sich einschränken. Wenn das Fass geöffnet wird, sprechen wir von allen Gemeinden, wie auch den Kirchgemeinden. Es macht Sinn, dass wir uns auf die politischen Gemeinden konzentrieren, sie können die Schulgemeinden ausbilden, wenn es so weit ist.

Gschwend-Altstätten: Es geht nicht um die Spezialgemeinden. Wir müssen uns bewusst sein, im Kanton St.Gallen sind Unterschiede vorhanden. Wir haben die Einheitsgemeinden, bei welchen die Schulgemeinden inbegriffen sind und Gemeinden, bei welchen dies nicht der Fall ist. Wenn es Druck auf die Gemeinden gibt, die mehrere Schulgemeinden haben, wäre dies auch nicht schlecht.

Titel und Ingress

Kommissionspräsident: Titel und Ingress sind unbestritten.

4.4 Aufträge

Schuler-Mosnang zu *Jan Scheffler:* Im ursprünglichen Auftrag gemäss Botschaft steht «Vollzugsbeginn» und nicht «in Kraft treten». Ich nehme an, dass wir dies hier auch anpassen sollten.

Jan Scheffler: Genau, der technische Begriff im st.gallischen Recht ist «Vollzugsbeginn». Geplant ist die erste Jahreshälfte 2026 für den Vollzugsbeginn und ab dann gelten die sieben Jahre.

Vogel-Bütschwil-Ganterschwil: Wenn wir den Auftrag so beschliessen, wird der Erfahrungsbericht ersetzt? Ich möchte keinen Erfahrungsbericht nebst dem Bericht und der Botschaft.

Staatssekretär van Spyk: Der Erfahrungsbericht wird ersetzt. Wir haben den Bericht mit den Ausführungen zu den Erkenntnissen und gestützt darauf Botschaft und Entwurf, das ist das Gesamtpaket, welches so abgebildet ist.

Leandra Cozzio: Wird «Bestimmungen» belassen? Der aktuelle Vorschlag lautet «Nach Vollzugsbeginn der Bestimmungen des IX. Nachtrags» und im Original der Regierung steht: «Nach Vollzugsbeginn des IX. Nachtrags».

Kommissionspräsident: Ich entnehme dem Nicken der Kommissionsmitglieder, dass alle einverstanden sind, «Bestimmungen» wegzulassen.

Auftrag Schuler-Mosnang

Auftrag

Schuler-Mosnang beantragt im Namen der FDP-Delegation folgenden Auftrag zu formulieren:

«Die Regierung wird eingeladen, dem Kantonsrat innert sieben Jahren nach Vollzugsbeginn des IX. Nachtrags zum Gesetz über Referendum und Initiative (sGS125.1; abgekürzt RIG) einen Bericht sowie Botschaft und Entwurf zur Weiterführung der mit dem IX. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative eingefügten Bestimmungen zu unterbreiten und dabei insbesondere mögliche verfassungsrechtliche Konsequenzen sowie die Möglichkeit der Aufhebung dieser Bestimmungen zu prüfen.»

Beschluss

Die vorberatende Kommission stimmt dem Auftrag der FDP-Delegation mit 15:0 Stimmen zu.

4.5 Rückkommen

Jan Scheffler zur Anpassung Art. 27a mit der geplanten Einfügung des Abs. 1^{bis}: «Der Kantonsrat kann den Einsatz der E-Collecting-Plattform aussetzen». Wir haben diese Formulierung nochmals überprüft und kamen zum Schluss, dass es sachgerechter wäre, wenn man von der elektronischen Abgabe der Unterschrift sprechen würde. Der Einsatz der E-Collecting-Plattform ist nur die technische Seite. Es wäre besser, man bildet generischer ab. Es geht darum, dass der gesamte Prozess des E-Collecting ausgesetzt wird. Ich habe der Geschäftsführerin dazu einen Vorschlag geschickt, der wie folgt lautet: «Der Kantonsrat kann die elektronische Abgabe von Unterschriften aussetzen».

Die elektronische Abgabe von Unterschriften ist der Gesamtgegenstand von Art. 27a. Es handelt sich um eine rein redaktionelle Anpassung – weniger technisch auf die E-Collecting-Plattform ausgerichtet und mehr allgemein auf das Instrument der elektronischen Abgabe von Unterschriften,

Schuler-Mosnang: Ich würde diese Ergänzung so übernehmen. Können wir formal über Abs. 1^{bis} abstimmen?

Huber-Wildhaus-Alt St.Johann: Wir befinden uns in der rein redaktionellen Diskussion. Ich schliesse mich den Ausführungen von *Jan Scheffler* an. Innerhalb des Artikels spricht man unter Bst. c wieder von der E-Collecting-Plattform. Der Titel von Art. 27a heisst «elektronische Unterzeichnung». Das sollte im ganzen Artikel vereinheitlicht werden.

Schöbi-Altstätten: Wäre es möglich, die elektronische Unterzeichnung bereits im Titel des Artikels widerzuspiegeln, anstatt dies erst in Absatz 1^{bis} zu regeln? Zum Beispiel durch den Titel «Artikel 27a neu: Elektronische Unterzeichnung». Oder ist mit dem Begriff der elektronischen Unterschrift etwas anderes gemeint?

Jan Scheffler: Wir haben uns intensiv mit diesem Thema auseinandergesetzt. Es gibt in der Botschaft auch einen Abschnitt unter 2.6.4 Terminologisches: «unterschreiben», «unterzeichnen», «Unterschrift», «Unterzeichnung». Wir kamen zum Schluss, dass man grundsätzlich von «unterzeichnen» spricht. Insgesamt betrifft es die elektronische Unterzeichnung, deshalb lautet auch der Artikeltitel so. Was man effektiv macht, z.B. der eigentliche handschriftliche Schriftzug auf dem Zettel, das ist immer noch die *Unterschrift*. Diese Terminologie gilt auch im Bundesrecht. Deshalb heisst es in Abs. 1 auch «die Unterschrift»; das, was effektiv gemacht wird, kann elektronisch abgegeben werden. Deshalb haben wir im Vorschlag für Abs. 1^{bis} auch wieder den Begriff «Unterschrift» aufgenommen: Die elektronische Abgabe von Unterschriften kann ausgesetzt werden. Es nimmt die Formulierung von Abs. 1 auf. Die gesamte Thematik ist hingegen die elektronische Unterzeichnung. Diese Differenzierung ist gewollt, aber sie ist anspruchsvoll.

Schöbi-Altstätten: Meinerseits stelle ich keinen Antrag auf «elektronische Unterzeichnung». Gemäss Abs. 1 finden wir die Verneinung wieder in Abs. 1^{bis}. Das spiegelt den Inhalt von Abs. 1 ab. Ich würde die zweite Version wählen. Wir wissen nun, was gemeint ist.

Gschwend-Altstätten: Diese Frage hat mich im Vorfeld ebenfalls sehr interessiert. Ich unterstütze die Ausführungen von Jan Scheffler, da «unterzeichnen» im Ursprung bedeutet, ein Zeichen zu setzen bzw. etwas anzuzeigen. Mit der Entwicklung der Schrift wurde dies durch ein spezifisches Zeichen umgesetzt. «Schreiben» hingegen stammt aus dem Lateinischen und bezeichnet das Aneinandersetzen von Buchstaben, um Wörter zu bilden. Deshalb ist in diesem Zusammenhang «ein Zeichen setzen» bzw. «Unterzeichnung» der treffendere und sachlich richtige Ausdruck.

Art. 27a Abs. 1^{bis} (neu)

Antrag

Schuler-Mosnang beantragt Art. 27a Abs. 1^{bis} (neu) wie folgt zu formulieren:

«Der Kantonsrat kann die elektronische Abgabe von Unterschriften aussetzen.»

Beschluss

Die vorberatende Kommission stimmt dem Antrag von Schuler-Mosnang mit 13:2 Stimmen zu.

5 Gesamtabstimmung

Kommissionspräsident: Ich stelle fest, dass die Botschaft und der Entwurf der Regierung durchberaten sind. Wir kommen nun zur Gesamtabstimmung. Wer dem Kantonsrat Eintreten auf den «IX. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative», einschliesslich der Anträge, beantragen möchte, der bezeuge dies mit Handerheben.

Die vorberatende Kommission beschliesst in der Gesamtabstimmung mit 14:1 Stimmen, dem Kantonsrat Eintreten auf die bereinigte Vorlage zu beantragen.

6 Abschluss der Sitzung

6.1 Bestimmung der Berichterstatterin/des Berichterstatters

Der Kommissionspräsident stellt sich als Berichterstatter zur Verfügung. Die vorberatende Kommission beauftragt ihren Kommissionspräsidenten, dem Kantonsrat mündlich Bericht zu erstatten.

6.2 Medienorientierung

Die vorberatende Kommission beauftragt ihren Kommissionspräsidenten und die Geschäftsführerin, eine Medienmitteilung zu veröffentlichen und über das Ergebnis der Beratung zu informieren.

Der Kommissionspräsident weist nochmals auf das Kommissionsgeheimnis hin, das auch nach der Publikation der Medienmitteilung Geltung hat.

6.3 Verschiedenes

Kommissionspräsident: Ich bedanke mich für die aktive Mitarbeit und schliesse die Sitzung um 12.25 Uhr.

Der Kommissionspräsident:

Philipp Egger
Mitglied des Kantonsrates

Die Geschäftsführerin:

Leandra Cozzio
Parlamentsdienste

Beilagen

mit der Einladung bereits zugestellt:

1. 22.25.01 «IX. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative» (Botschaft und Entwurf der Regierung vom 21. Januar 2025); *mit dem Kantonsratsversand zugestellt*

Beilagen gemäss Protokoll:

2. Präsentation SK
3. Antragsformular vom 9. Mai 2025
4. Medienmitteilung vom 19. Mai 2025

Geht (mit Beilagen) an

- Kommissionsmitglieder
- Geschäftsführung der Kommission
- Staatskanzlei (wie Seite 1)

Kopie (ohne Beilagen) an

- Fraktionspräsidenten
- Parlamentsdienste (Gs KR)