

Interpellation Louis-Nessler / Schmid-Grabs (22 Mitunterzeichnende) vom 23. April 2018

Kanton St.Gallen als E-Collecting-Pionier

Schriftliche Antwort der Regierung vom 29. Mai 2018

Ivan Louis-Nessler und Sascha Schmid-Grabs stellen in ihrer Interpellation vom 23. April 2018 verschiedene Fragen zur Einführung von E-Collecting auf kantonaler Ebene. Konkret erkundigen sie sich nach den gesetzlichen Anpassungen, die zu diesem Zweck nötig wären. Des Weiteren möchten die Interpellanten wissen, mit welchen Vorkehrungen eine Überlastung des politischen Systems durch E-Collecting vermieden werden könnte. In der Interpellation wird zudem die Frage gestellt, ob eine Einführung von E-Collecting zwingend mit der Einführung einer elektronischen Identifikation (E-ID) einhergehen muss und welche Massnahmen nötig sind, damit die Beglaubigung der Unterschriftenbogen durch die Gemeinden automatisiert werden kann.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Unter E-Collecting versteht man das Sammeln von elektronischen Unterschriften zur Unterstützung von Volksinitiativen oder Referendumsbegehren – entweder anstelle von Unterschriften auf Papier oder in Kombination mit diesen. E-Collecting verspricht grundsätzlich eine Vereinfachung der Unterschriftensammlung und damit unter anderem höhere Erfolgchancen für kleinere Komitees ohne finanzkräftige Unterstützung sowie raschere und kostengünstigere Beglaubigungen durch die Gemeinden. Kritische Stimmen befürchten hingegen eine starke Zunahme von Volksbegehren und damit letztlich eine Überlastung des politischen Systems. Zudem stellen sich auch bei E-Collecting Fragen in Bezug auf den Daten- und Persönlichkeitsschutz sowie die Sicherstellung eines technisch hinreichend verlässlichen und manipulationssicheren Verfahrens.

Auf Bundesebene wird über die Möglichkeit der Unterschriftensammlung per Internet bereits seit dem Jahr 2008 debattiert (dazu Motion Fehr [08.3908]). Während andere europäische Staaten wie Lettland und Finnland das E-Collecting mittlerweile eingeführt haben, entschied der Bundesrat am 5. April 2017, die diesbezüglichen Arbeiten vorläufig zu sistieren. Der Bundesrat hält in seinem ablehnenden Antrag zur Motion Grütter (18.3062) «Stärkung der Volksrechte. Unterschriftensammlung für Initiativen und Referenden im Internet» fest, dass der Bundesrat im April 2017 nicht auf das Projekt E-Collecting verzichtet habe, sondern die Arbeiten im Bereich der Digitalisierung der politischen Rechte aufgrund der angemeldeten Bedürfnisse der Kantone anders priorisiere. E-Collecting bleibe aber Bestandteil der Strategie des Bundesrates (BBI 2002, 673 f.; 2006, 5530; 2013, 5091) und ist nach der Einführung der elektronischen Stimmabgabe bei Abstimmungen und Wahlen als dritte Etappe von Vote électronique vorgesehen. Der Bundesrat begründet diese Etappierung damit, dass die möglichen Auswirkungen von E-Collecting auf das politische System der Schweiz schwer abzuschätzen seien. Dies unter anderem mit Blick auf die verfassungsmässig festgelegten Quoren und Fristen.

Neben den schwer vorherzusagenden Auswirkungen auf die direkte Demokratie stellt insbesondere die digitale Identifizierung der Unterzeichnenden eine Herausforderung dar, die es sowohl technisch als auch juristisch zu bewältigen gilt. So muss zunächst sichergestellt werden, dass auf eine praxistaugliche Art festgestellt werden kann, ob eine unterzeichnende Person am Tag der Einreichung des Unterschriftenbogens im Stimmregister eingetragen ist (Art. 23 Abs. 2 i.V.m. Art. 40 Abs. 3 des Gesetzes über Referendum und Initiative [sGS 125.1; abgekürzt RIG]). Zudem muss verhindert werden können, dass sie ein Begehren mehrfach (Art. 22 Abs. 2 i.V.m. Art. 40

Abs. 1 RIG) oder gar unter einem falschen Namen (Art. 282 Abs. 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuches [SR 311.0; abgekürzt StGB]) unterstützt. In Anbetracht der Tatsache, dass zurzeit noch keine landesweit anerkannte E-ID¹ existiert, ist mit Blick auf eine Einführung auf kantonaler Ebene zu klären, ob und in welcher Form E-Collecting gestützt auf die geltenden rechtlichen Grundlagen möglich ist bzw. wie diese angepasst werden müssten.

Zu den einzelnen Fragen:

1./2. Die vom Bundesrat sistierten Arbeiten zu E-Collecting hatten das Ziel, die elektronische Unterzeichnung von Volksinitiativen und fakultativen Referenden auf *eidgenössischer* Ebene zu ermöglichen. Unter Einhaltung bestimmter bundesverfassungsrechtlicher Vorgaben regeln die Kantone die Ausübung der politischen Rechte in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten grundsätzlich eigenständig (Art. 39 Abs. 1 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]). Unter der Ausübung der politischen Rechte ist hier die Art und Weise, wie die Stimmberechtigten von ihren politischen Partizipationsbefugnissen in kantonalen Angelegenheiten Gebrauch machen, zu verstehen. Die Zulassung eines Systems zur Unterzeichnung *kantonalen* Volksbegehren auf elektronischem Weg bedarf somit keiner spezifischen Genehmigung des Bundes. Dies unter anderem deshalb, weil es sich bei der zu erlassenden gesetzlichen Regelung nicht um kantonale Ausführungsbestimmungen zu den politischen Rechten des Bundes i.S.v. Art. 91 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (SR 161.1; abgekürzt BPR) handeln würde.

Zur Klärung der rechtlichen Voraussetzungen für eine allfällige Einführung auf kantonaler Ebene hat die Staatskanzlei Anfang April 2018 ein externes Gutachten in Auftrag gegeben. Dieses soll aufzeigen, welche Formen von E-Collecting in rechtlicher Hinsicht zu unterscheiden sind, welche gestützt auf die geltenden rechtlichen Grundlagen im Kanton St.Gallen zulässig wären und welche gesetzlichen Anpassungen erforderlich wären, damit sämtliche Formen zulässig würden.

3./6. Die Regierung spricht sich im Rahmen der E-Government-Strategie für die Förderung der durchgängigen und rechtsverbindlichen elektronischen Zusammenarbeit namentlich zwischen Kanton, politischen Gemeinden und Privaten aus. Sie erachtet daher eine Klärung der Auswirkungen und Möglichkeiten einer schrittweisen Digitalisierung im Bereich der politischen Rechte als angezeigt und sinnvoll. Aufgrund der möglichen Auswirkungen auf die Grundlagen des demokratischen Rechtsstaats ist jedoch stets ein schrittweises Vorgehen zu wählen. Wie in Bezug auf E-Voting hat daher auch bei E-Collecting der Grundsatz «Sicherheit vor Tempo» zu gelten. Bei E-Collecting ist dabei neben der technischen Sicherheit auch die Sicherheit des politischen Systems vor einer übermässigen Beanspruchung der direktdemokratischen Instrumente zu gewährleisten.

In einem ersten Schritt erscheint es zweckmässig, wenn die Staatskanzlei, gestützt auf die Erkenntnisse des externen Rechtsgutachtens, im Verlauf des Jahres 2018 den Entwurf eines Projektauftrags für die Erarbeitung der rechtlichen und technischen Grundlagen für Pilotversuche mit E-Collecting auf kantonaler Ebene erarbeitet. Aufgrund der im Bereich der politischen Rechte engen Zusammenarbeit mit den politischen Gemeinden wäre der Projektauftrag für eine Pilotphase mit E-Collecting im Rahmen der E-Government-Organisation zu diskutieren und zu erteilen.

Im Rahmen des Projekts könnten in einem nächsten Schritt verschiedene Varianten für die Einführung von E-Collecting auf kantonaler Ebene geprüft werden. Im Vordergrund steht die

¹ Das Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über anerkannte elektronische Identifizierungseinheiten (E-ID-Gesetz) wurde Ende Mai 2017 abgeschlossen. Abrufbar unter: www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2017.html#EJPD.

Möglichkeit, dass während einer Pilotphase ein Anteil (z.B. 30 Prozent) der für Referenden und Initiativen erforderlichen Unterschriften in elektronischer Form gesammelt werden könnte (Fixanteil-Modell). Eine weitere Möglichkeit wäre die Einführung einer elektronischen Volksmotion, wie dies in der Lehre mitunter vorgeschlagen wird.² Parallel dazu wären in Zusammenarbeit mit den politischen Gemeinden die technischen Anforderungen an ein E-Collecting-System zu bestimmen und die technische Umsetzung zu klären. Die gesetzliche Grundlage für die Pilotversuche wäre durch eine Revision des RIG zu schaffen, was den Einbezug des Kantonrates sicherstellt.

Ziel dieser Pilotversuche wäre insbesondere die Sammlung von Erfahrungswerten in Bezug auf das Verhältnis zwischen dem Aufwand für das Sammeln elektronischer Unterschriften und dem Aufwand für das Sammeln von Unterschriften auf der Strasse. Anhand dieser Erfahrungswerte könnte über das weitere Vorgehen in Bezug auf E-Collecting sowie über weiterführende Anpassungen der Rahmenbedingungen wie eine Erhöhung der Anzahl benötigter Unterschriften oder eine Verkürzung der Sammelfristen entschieden werden.

Aus Sicht der Regierung bedingt die Einführung von E-Collecting, dass die Möglichkeit zur elektronischen Unterschriftensammlung und die damit verbundene Vereinfachung zur Einholung der notwendigen Unterschriftenzahl durch eine angemessene Erhöhung des Unterschriftenquorums oder eine Verkürzung der Sammelfrist ausgeglichen werden. Auch hat die technische Umsetzung neben einer administrativen Vereinfachung für die Gemeinden den Schutz der betroffenen Personendaten zu gewährleisten.

- 4./5. Die Einführung von E-Collecting im Rahmen einer Pilotphase oder im ordentlichen Betrieb bedingt eine Anbindung an eine E-ID. Im Rahmen eines allfälligen Projektauftrags zur Einführung von E-Collecting im Pilotbetrieb können die Möglichkeiten zur Verknüpfung einer E-Collecting-Lösung mit einer E-ID in technischer und rechtlicher Hinsicht eingehend geprüft werden.

Der Vorteil einer E-Collecting-Lösung auf der Basis einer E-ID läge darin, dass Letztere grundsätzlich mit dem Einwohnerregister bzw. Stimmregister verknüpft werden kann, wodurch eine automatische Beglaubigung der digital gesammelten Unterschriften möglich wird. Da sich das E-ID-Gesetz auf Bundesebene zurzeit noch in der Erarbeitung befindet, gibt es zum jetzigen Zeitpunkt keine zertifizierten Anbieter einer E-ID. Bereits heute wäre jedoch ein Rückgriff auf eine bestehende Lösung zur elektronischen Identifikation von Bürgerinnen und Bürgern denkbar, sofern diese ein hinreichend sicheres Authentifizierungsverfahren vorsieht.

² C. Bizas / U. Serdült, E-Collecting als Herausforderung für die direkte Demokratie der Schweiz, in: LeGes 2017/3, S. 531 ff., S. 543.