



Stadtparlament: Geschäftsreglemente

**Frage der Einführung von elektronischen Abstimmungen im Stadtparlament; Nachtrag IV zum Geschäftsreglement des Stadtparlaments vom 14. September 2004 (sRS 151.1)**

**Antrag**

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Es wird ein Nachtrag IV zum Geschäftsreglement des Stadtparlaments erlassen.
2. Das Postulat „Für ein demokratischeres Stadtparlament dank mehr Transparenz!“ wird als erledigt abgeschrieben.

---

**1 Zusammenfassung**

*Das Präsidium beantragt dem Stadtparlament, die Abstimmungen neu elektronisch durchzuführen, damit im Protokoll ersichtlich ist, wer wie gestimmt hat, sowie das Postulat „Für ein demokratischeres Stadtparlament dank mehr Transparenz!“ als erledigt abzuschreiben.*

**2 Postulatsauftrag**

Das Stadtparlament erklärte an seiner Sitzung vom 29. Oktober 2013 den folgenden Postulatsauftrag erheblich:

*„Wir bitten den Stadtrat deshalb zu prüfen, Bericht zu erstatten und gegebenenfalls Antrag zu stellen:*

1. *ob ein transparenteres Abstimmungsmodell bzw. neues Abstimmungserfassungssystem eingeführt werden kann und in welchem Zeitraum ein solches verwirklicht werden könnte.*



2. *wie als Begleitmassnahme ein den modernen Ansprüchen genügendes Ratsinformationssystem geschaffen und im Internet zur Verfügung gestellt werden könnte.*“

Für die Einführungen von elektronischen Abstimmungen im Stadtparlament müsste das Geschäftsreglement des Stadtparlaments geändert werden, dessen Art. 89 wie folgt lautet: „Das Stadtparlament nimmt die Abstimmungen durch Handerheben vor, soweit das Reglement nichts anderes vorsieht.“

Art. 67 Abs. 1 des Geschäftsreglements des Stadtparlaments lautet: „Betrifft eine Motion oder ein Postulat das Geschäftsreglement des Stadtparlaments, so richtet sich der Vorstoss an das Präsidium.“

Das Postulat richtet sich deshalb entgegen der Formulierung des Postulatsauftrags nicht an den Stadtrat, sondern an das Präsidium.

Das Stadtparlament hat das Postulat unmittelbar nach der Erheblicherklärung für dringlich erklärt, und die Zeitspanne von sechs Monaten als Frist gesetzt, d.h. bis 29. April 2014.

Das Präsidium des Stadtparlaments hat diese Frist gemäss Art. 71 des Geschäftsreglements des Stadtparlaments an seiner Sitzung vom 5. März 2014 nach Anhören des erstunterzeichnenden Mitglieds um acht Monate erstreckt, d.h. bis 29. Dezember 2014.

### **3 Auftragsanalyse**

#### **3.1 Begründungstext des Postulats**

Das Postulat regt u.a. die Einführung einer elektronischen Stimmabgabe oder ähnlicher Modelle zur Erfassung der Abstimmungen an, weil die Wahlberechtigten in der Stadt St.Gallen in aller Regel nicht wüssten, welches Parlamentsmitglied in den vergangenen vier Jahren wie abgestimmt hat.

Die Transparenz über die Abläufe im Stadtparlament sei zudem nur mit einer benutzerfreundlichen, übersichtlichen und einfachen Aufbereitung der Daten im Rahmen eines modernen Ratsinformationssystems gewährleistet. Ein solches Ratsinformationssystem müsse die heute für Laien schwerverständlichen und wenig aussagekräftigen Protokolle ablösen bzw. ergänzen.

#### **3.2 Voten im Stadtparlament am 29. Oktober 2013**

Für das Anliegen des Postulats wurden die folgenden Argumente vorgebracht:

- Denkbar sei auch eine einfachere Übergangslösung, bis in einem renovierten Waaghaus oder dann doch im Kantonsratssaal eine ständige Lösung gefunden werden könne.

- Das Ratsinformationssystem solle auch ermöglichen, dass Parlamentsmitglieder ihre eigene Tätigkeit besser dokumentieren und auch Jahre später noch in Erinnerung rufen können, inkl. ihr Abstimmungsverhalten in einigen Fragen.
- Auszählungen des Handmehrs müssten in der gegenwärtigen Praxis in mehreren Fällen wiederholt werden, bis das Resultat eindeutig festgestellt sei.
- Abstimmungen unter Namensaufruf seien nicht effizient.
- Die Forderung nach mehr Transparenz erlaube nur bedingt einen Aufschub, bis klar sei, in welchem Saal das Stadtparlament in Zukunft tagen werde.
- Das Ratsinformationssystem habe sicher seine Qualitäten, lasse sich aber durchaus verbessern.
- Das Stadtparlament in Wil habe sich für die Anschaffung einer elektronischen Abstimmungsanlage entschieden und nehme diese im Dezember 2013 in Betrieb; im Ratsinformationssystem in Wil seien schriftliche Zusammenfassungen der Ratsdebatte vorhanden: dabei werde der Inhalt der Vorlage umrissen, die Haltung der vorberatenden Kommission, der einzelnen Fraktionen und der folgenden Debatte; zudem sei jedes Votum als Audiofile abrufbar.
- Im Ratsinformationssystem solle ersichtlich sein, worum es geht, ob es Änderungen an den Beschlussanträgen gab, was entschieden wurde, wer was entschieden hat und evtl. welche Argumente vorgebracht wurden.
- Für die Homepage des Stadtparlaments seien keine Mehrkosten nötig; die Verwaltung habe für die Kommunikation genügend Ressourcen.

Gegen das Anliegen des Postulats wurde das folgende Argument vorgebracht:

- Die Anregung einer elektronischen Abstimmungsanlage habe mit Kontrolle über „Abweichler“ in den eigenen Reihen und mit vorsorglicher Disziplinierung zu tun.

### **3.3 Erste Diskussion im Präsidium des Stadtparlaments am 4. November 2013**

- Das Präsidium soll sagen, welche Variante (status quo; Minimalvariante; Maximalvariante) es bevorzugt, und entsprechend Antrag stellen.
- Es wird der Wunsch geäußert, die einzelnen Voten von Stadtparlamentsdebatten im Internet (nach-) hören zu können.
- Die Voten von Stadtparlamentsdebatten müssen nicht schriftlich verfügbar sein; sie müssen nicht abgetippt werden.

## 4 Andere Parlamente

Es wurde eine Umfrage bei jenen Parlamentsdiensten durchgeführt, welche Mitglied in der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen sind. Auch auf der Ebene der Information and Communication Technology ICT – Kontakte der Informatikdienste St.Gallen wurden bei verschiedenen Städten Erkundigungen eingeholt.

### 4.1 Bund

In beiden Kammern des Bundesparlaments wird elektronisch abgestimmt.

Im Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates zur parlamentarischen Initiative „Transparentes Abstimmungsverhalten“ (Bundesblatt BBl 2012 9463) wird zu den finanziellen und personellen Auswirkungen ausgeführt (S. 971):

*„... werden die Kosten für die Planung, Projektierung, Realisierung und Einführung auf ca. 700'000 Franken geschätzt.*

*Der Betrieb und die Bedienung der Anlage erzeugen zusätzlichen internen Personalaufwand, der aus heutiger Sicht nicht quantifizierbar ist, weil er von der Komplexität der gewählten Lösung abhängt. Die Parlamentsdienste streben bei der Systementwicklung aber an, dass für den Betrieb keine zusätzlichen Personalressourcen notwendig sind.*

*Für den Unterhalt des Gesamtsystems der elektronischen Abstimmungsanlage durch externe Fachspezialisten rechnen die Parlamentsdienste mit jährlich wiederkehrenden Kosten von ca. 50'000 Franken.“*

### 4.2 Kantone

In einigen kantonalen Parlamenten wird elektronisch abgestimmt: Basel-Stadt (100 Sitze), Bern (160), Fribourg (110), Genf (100), Luzern (120), St.Gallen (120), Solothurn (100), Uri (64), Zürich (180).

In anderen kantonalen Parlamenten wird mit Handerheben oder mit Aufstehen abgestimmt: Appenzell Innerrhoden (49 Sitze), Glarus (60), Nidwalden (60), Obwalden (55), Schaffhausen (60), Schwyz (100), Thurgau (130), Zug (80).

Die einmaligen Anschaffungskosten für die verwendeten Systeme überstiegen in Basel, Bern, Fribourg, Genf, Luzern, St.Gallen, Solothurn den Betrag von CHF 300'000, so dass in der Stadt St.Gallen das Stadtparlament für den Kreditentscheid zuständig wäre. Im Kanton Uri wurden für das Ratsinformationssystem unter CHF 300'000 eingesetzt, für die elektronische Tonanlage inkl. Abstimmungsinfrastruktur rund CHF 180'000. In Zürich wurden rund CHF 600'000 investiert für die elektronische Abstimmungsanlage, rund CHF 230'000 für das Ratsinformationssystem.

Aus dem Kanton Fribourg wird darauf hingewiesen, dass sich Abstimmungsanlage und Ratsinformationssystem nicht isoliert betrachten lassen, sondern Teile von Systemen sind, sowohl was die integrierte Hard- und Software als auch was die administrativen Abläufe betrifft. Es wird empfohlen, vor einer Anschaffungsentscheidung eine Standortbestimmung vorzunehmen: Wie soll die Präsenz der Mitglieder erfasst werden? Wie wird das Wort verlangt und erteilt? Wie sollen die Debatten aufgezeichnet und wiedergegeben werden? Welche Geschäfte sollen auf diese Art und Weise verwaltet werden? Nur jene des Parlaments, oder auch jene der Exekutive und der Verwaltung? Welche Mitarbeitenden sollen mit dem System arbeiten können / dürfen / müssen? Der schwierigste Teil liege nicht in der Publikation der Daten, sondern in der Erstellung der zugrundeliegenden Datenbanken.

#### **4.3 Städte**

In städtischen Parlamenten wird in der Regel mit Handmehr abgestimmt: Biel (60), Davos (17), Gossau (30), Köniz (40), Kreuzlingen (40), Opfikon (36), Schaffhausen (36), Thun (40), Winterthur (60), Zug (40).

Ausnahmen von der Regel sind: Bern (80), Genf (80), Wil (45).

Die Stadt Bern weist darauf hin, dass die Anschaffungskosten für das Ratsinformationssystem im engeren Sinn nicht separat ausgewiesen werden, da es Teil einer gesamtsädtischen elektronischen Geschäftsverwaltung ist. Die Daten werden direkt aus der neuen Geschäftsverwaltung ins Ratsinformationssystem publiziert. Für die Beschaffung der neuen Anwendung ist ein Investitionskredit von CHF 1.2 Mio. bewilligt worden. Die Betriebskosten für die Anwendung belaufen sich auf jährlich CHF 125'000. Der personelle Aufwand für die Bewirtschaftung des Systems und die laufende Aktualisierung der Daten beträgt durchschnittlich 20 Stellenprozent (ein Arbeitstag pro Woche wird dafür eingesetzt).

### **5 Situation im Kanton St.Gallen**

Im Kanton St.Gallen gibt es neben dem kantonalen Parlament drei kommunale Parlamente, in den Städten Gossau, Wil und St.Gallen.

#### **5.1 Kantonsrat**

Der Kantonsrat St.Gallen mit seinen 120 Mitgliedern stimmt im Regelfall elektronisch ab.

#### **5.2 Stadtparlament Gossau**

Das Stadtparlament Gossau mit seinen 30 Mitgliedern stimmt mit Handmehr ab.

### **5.3 Stadtparlament Wil**

Das Stadtparlament Wil mit seinen 45 Mitgliedern hat auf seine Sitzung vom 5. Dezember 2013 eine elektronische Abstimmungsanlage eingeführt (siehe Anhang). Die Kosten für die dort angeschafften insgesamt 50 Abstimmungseinheiten betrugen CHF 11'500 inkl. MWST, Software und Lizenzen, technische Bearbeitung und Installation.

## **6 Technische Fragestellungen bzw. Rahmenbedingungen**

Gemäss Art. 105 des Geschäftsreglements des Stadtparlaments (sRS 151.1) werden die Beratungen des Stadtparlaments aufgezeichnet. Die Aufzeichnungen werden in der Stadtkanzlei aufbewahrt und können dort abgehört werden. Die Aufnahme-Hard- und -Software muss gewährleisten, dass die Audiodateien elektronisch ins Langzeitarchiv des Stadtarchivs übernommen werden können.

Die Voten werden seit einigen Jahren akustisch ins Foyer des Waaghauses übertragen, damit Parlamentsmitglieder bei allfälligen Besprechungen während laufenden Traktanden hören, wann sie für eine Abstimmung wieder in den Saal zurück müssen.

Im Interesse eines Stadtparlamentsmitglieds mit einer Hörbehinderung, aber auch im Interesse der Verständlichkeit für alle Parlamentsmitglieder und für die berichtenden Medienschaffenden im Saal wurde an der Stadtparlamentssitzung vom 19. März 2013 eine neue Mikrofonanlage in Betrieb genommen. Bei der Evaluation und der Vorbereitung der Installation wurde festgestellt, dass zwischen dieser Mikrofonanlage und der Übertragung der Voten ins Foyer durch Magnetfelder Interferenzen entstehen, die Störungen (Pfeifgeräusche) verursachen können. Unmittelbar neben dem Stadtparlamentssaal im Waaghaus führen auch die Stromleitungen der Appenzeller Bahnen und der Verkehrsbetriebe St.Gallen VBSG vorbei. Diesem Umstand musste bei der Installation der neuen Mikrofonanlage Rechnung getragen werden; dies muss auch bei einer allfälligen Anschaffung einer elektronischen Abstimmungsanlage abgecheckt werden.

Bei der Anschaffung einer elektronischen Abstimmungsanlage müssen die Schnittstellen in die Umsysteme (elektronische Geschäftskontrolle, elektronisches Archiv, Content Management System für das Internet / Extranet / Intranet) geklärt werden. Dabei sollen arbeitsaufwändige Medienbrüche vermieden werden. Selbstverständlich muss dabei auch die IT-Sicherheit gewährleistet sein (Funktionstüchtigkeit, Datenschutz, Massnahmen gegen Datenverlust etc.). Bei einer elektronischen Abstimmungsanlage fällt unter den Aspekt der Sicherheit auch die Verhinderung des Missbrauchs, dass z.B. ein Mitglied auch gleich noch für ein nicht anwesendes Mitglied mitstimmt.

## 7 Grundsätzliche Beurteilung der beiden Postulats-Teilaufträge

### 7.1 Postulats-Teilauftrag 1

*„Wir bitten den Stadtrat deshalb zu prüfen, Bericht zu erstatten und gegebenenfalls Antrag zu stellen:*

*ob ein transparenteres Abstimmungsmodell bzw. neues Abstimmungserfassungssystem eingeführt werden kann und in welchem Zeitraum ein solches verwirklicht werden könnte.*

...“

Das Präsidium empfahl an seiner Sitzung vom 2. September 2014 als Zwischenergebnis seiner Beratungen die Anschaffung einer elektronischen Abstimmungsanlage, falls eine günstige Variante wie z.B. jene für das Stadtparlament Wil angeschafft wird, wo für die 45 Mitglieder dieses Parlaments 50 Abstimmungseinheiten für CHF 11'500 inkl. MWST angeschafft und an der Sitzung vom 5. Dezember 2013 erstmals eingesetzt wurden. Dies ermöglicht einerseits einen Effizienzgewinn, weil unklare Mehrheitsverhältnisse nicht mehr zu einer Wiederholung der Abstimmung (gemäss Art. 90 Geschäftsreglement Stadtparlament) oder sogar zu einem Abstimmen mit Abzählen (Art. 91) führen würden. Andererseits trägt es dem Anliegen des Postulats Rechnung, dass Transparenz darüber herrscht, wie ein Abstimmungsergebnis zustande kam. Die namentlichen Abstimmungsergebnisse müssten dann auch Bestandteil des Protokolls der Stadtparlamentssitzungen sowie im Internet einsehbar sein.

Das Präsidium befürwortet zudem, dass in einem zeitgemässen Parlamentsbetrieb die Abstimmungsfragen über Beamer und Bildschirme visualisiert werden, wie es dies z.B. bei seinem Besuch an der Sitzung des Gemeinderats Friedrichshafen am 25. November 2013 gesehen hat.

Bei seinem Besuch der Sitzung des Grossen Stadtrats Luzern am 23. Oktober 2014 hat das Präsidium ein anderes Beispiel gesehen: Abstimmungen mit Handmehr, ohne Visualisierung der Abstimmungsfragen über Beamer und Bildschirme, in einem historischen Saal, in dem alle auf dem gleichem Niveau sitzen, so dass die Situation unübersichtlicher ist als im Stadtparlament St.Gallen; die Beurteilung, ob ein Antrag eine Mehrheit gefunden hat, wird in Luzern durch die Parlamentspräsidentin bzw. den Parlamentspräsidenten vorgenommen; erst wenn unklare Verhältnisse bestehen, treten die Stimmzählerinnen und Stimmzähler, welche in den Rängen sitzen, in Aktion.

## 7.2 Postulats-Teilauftrag 2

*„Wir bitten den Stadtrat deshalb zu prüfen, Bericht zu erstatten und gegebenenfalls Antrag zu stellen:*

*...*

*wie als Begleitmassnahme ein den modernen Ansprüchen genügendes Ratsinformationssystem geschaffen und im Internet zur Verfügung gestellt werden könnte.“*

Der Postulatsauftrag impliziert, dass das gegenwärtige Ratsinformationssystem im Internet und – für die Parlamentsmitglieder bzw. auch für das Parlamentspräsidium – im passwortgeschützten Extranet den modernen Ansprüchen nicht genügt. Es soll daher kurz darauf hingewiesen werden, welche Informationen alle im Internetauftritt des Stadtparlaments abgerufen werden können, und zwar zurück bis zum Beginn der Amtsdauer 2001 - 2004, also mittlerweile für volle 14 Jahre (siehe Anhang „Printscreen Startseiten Stadtparlament im Internet und im Extranet“):

Internetauftritt:

- Alle ehemaligen und aktiven Mitglieder des Stadtparlaments, inkl. Auflistung ihrer parlamentarischen Vorstösse, mit der Möglichkeit, direkt in das Geschäft des Vorstosses hineinzuklicken.
- Sitzordnung des Stadtparlaments, mit Einblenden des Fotos des jeweiligen Mitglieds.
- Fraktionen, mit Mitgliederzahl und –liste, mit der Möglichkeit, auf den einzelnen Namen zu klicken, so dass man wieder bei den Informationen zu einem einzelnen Mitglied ist.
- Parteien, analog aufgebaut wie die Fraktionen.
- Kommissionen.
- Alle Sitzungen des Stadtparlaments, mit allen Traktanden, mit der Möglichkeit, in das jeweilige Geschäft eines Traktandums mit allen zugehörigen Dokumenten hineinzuklicken, und mit allen Protokollen der Sitzungen, in denen alle Anträge und Entscheidungen ersichtlich sind.
- Alle Geschäfte des Stadtparlaments, gruppiert nach Sachgebieten, aber auch mit Stichwortsuche auffindbar.
- Referendumsvorlagen, inkl. detailliertem Ablauf und Beispiel eines Referendumsbogens.
- Initiativen, inkl. detailliertem Ablauf und Beispiel eines Initiativbogens.



Nicht enthalten sind jedoch die Abstimmungsergebnisse der einzelnen Abstimmungen (es sei denn, sie wurden unter Abzählen und unter Namensaufruf durchgeführt) und der Wortlaut der Voten.

Passwortgeschützter Extranetauftritt:

- Mailinglisten
- Medienkonferenzen zu Stadtparlamentsvorlagen
- Geschäftsbericht
- Dokumente und Anleitungen zu einer Fülle von verfahrensrechtlichen Fragestellungen, die sich in einzelnen Stadtparlamentssitzungen ergeben haben
- Bildergalerie.

Das Präsidium beurteilt die Informationen, wie sie seit Jahren im Internetauftritt des Stadtparlaments zur Verfügung stehen, auch im Vergleich zu anderen Parlamenten in der Schweiz als modern und absolut genügend. Mit der Einführung von elektronischen Abstimmungen im Stadtparlament käme zudem ein weiteres Element dazu. Mehr braucht es nicht; das Kosten-Nutzen-Verhältnis für ein umfassenderes Ratsinformationssystem rechtfertigt keine grösseren Investitionen in eine Anschaffung und Einführung sowie keine grösseren Kosten für den Betrieb.

## **8 Zusammenhang mit dem Tagungsort des Stadtparlaments**

Das Stadtparlament hat an seiner Sitzung vom 26. Juni 2007 das Postulat „Waaghaussanierung: Chance für Neukonzept“ mit folgendem, abgeändertem Wortlaut erheblich erklärt:

*„Der Stadtrat wird beauftragt zu prüfen und Bericht zu erstatten, ob und allenfalls wo für das Stadtparlament ein neuer Tagungsort realisiert und wie das Waaghaus unter Einhaltung des denkmalpflegerischen Schutzzumfangs gesamthaft saniert und genutzt werden soll.“*

Die Frist zur Erfüllung dieses Postulatsauftrags wurde vom Stadtparlament in der Folge fünf Mal verlängert, zuletzt am 3. Juli 2013 um ein weiteres Jahr.

Am 1. Juli 2014 wurde dieses Postulat durch das Stadtparlament als erledigt abgeschrieben, weil der Stadtrat das Projekt einer Waaghaussanierung aus finanziellen Gründen aus der Investitionsplanung gestrichen hatte, und weil das weitere Vorgehen im Zusammenhang mit einer neuen Motion zu entscheiden sein wird:

Das Präsidium des Stadtparlaments hatte an seiner Sitzung vom 4. November 2013 beschlossen, eine Motion „Sanierung des Waaghauses“ mit dem folgenden Auftrag einzureichen:

*„Der Stadtrat wird eingeladen, dem Stadtparlament auf der Grundlage des bereits am 21. Februar 2012 gesprochenen Verpflichtungskredits von CHF 795'000 für die Ausarbeitung eines Bauprojekts mit detailliertem Kostenvoranschlag für die Sanierung des Waaghauses gemäss dem Wettbewerbssiegerprojekt AOI der Architekten Armin Benz und Martin Engeler aus St.Gallen eine Vorlage zu unterbreiten.“*

Auslöser dieser Motion war der Umstand, dass das Präsidium des Stadtparlaments an seiner Sitzung vom 27. August 2013 vom Stadtbaumeister und vom Projektleiter der Waaghaus-Sanierung darüber informiert wurde, dass der Stadtrat im Zusammenhang mit seiner Investitionsplanung darauf verzichte, die Vorlage zur Waaghaus-Sanierung dem Stadtparlament vorzulegen.

Es besteht ein gewisser Zusammenhang zwischen der Frage, in welcher Liegenschaft die Stadtparlamentssitzungen in Zukunft stattfinden werden, und der Frage der Einführung von elektronischen Abstimmungen.

Sollte nämlich der Kantonsratssaal zum neuen Tagungsort des Stadtparlaments bestimmt werden, erübrigt sich die Anschaffung einer elektronischen Abstimmungsanlage für das Stadtparlament, weil im Kantonsratssaal bereits eine solche Anlage zur Verfügung steht. Es müssten mit einem vergleichsweise kleinen finanziellen Aufwand lediglich neben den 120 Kantonsratsmitgliedern als Variante auch die 63 Stadtparlamentsmitglieder an ihren noch zu definierenden Sitzen in die Anlage einprogrammiert werden. Als das Stadtparlament letztmals im Kantonsratssaal tagte (am 4. Dezember 2012, bei der Behandlung des Richtplans, wofür wegen der umfangreichen Unterlagen jedem Stadtparlamentsmitglied zwei Sitze zur Verfügung gestellt wurden, was im Waaghaus nicht möglich gewesen wäre), verzichtete man bewusst auf dieses Einprogrammieren, weil es sich für eine einzige Sitzung nicht gelohnt hätte. Falls das Stadtparlament auf Dauer im Kantonsratssaal tagen würde, sähe diese Beurteilung anders aus. Allerdings müsste bei der Festlegung der Sitzungsdaten auf die Sessionen des Kantonsrats Rücksicht genommen werden. Dies erscheint jedoch lösbar.

Für das weitere Vorgehen sind drei Varianten denkbar:

- Variante „Waaghaus wird nicht saniert; Waaghaus bleibt Tagungsort des Stadtparlaments“: es sollte eine günstige Lösung für eine elektronische Abstimmungsanlage abgeklärt und vorgeschlagen werden;

- Variante „Waaghaus wird saniert; Waaghaus bleibt Tagungsort des Stadtparlaments“: eine Lösung für eine elektronische Abstimmungsanlage sollte als Bestandteil der Baukreditvorlage abgeklärt und vorgeschlagen werden;
- Variante „Stadtparlament tagt in Zukunft im Kantonsratssaal“: die elektronische Abstimmungsanlage im Kantonsratssaal kann mitbenutzt werden, indem auch die Namen und Sitze der Stadtparlamentsmitglieder einprogrammiert werden.

Das Stadtparlament hat an seiner Sitzung vom 1. April 2014 die Motion „Sanierung des Waaghauses“ behandelt. Es wurde nicht der oben zitierte Motionsauftrag gemäss Vorschlag des Präsidiums erheblich erklärt, sondern der folgende, abgeänderte Motionsauftrag:

*„Der Stadtrat wird eingeladen, dem Stadtparlament eine Vorlage zur Sanierung der dringlichsten Mängel des Waaghauses vorzulegen.“*

Damit ist ein Vorentscheid gefallen, dass das Waaghaus Tagungsort des Stadtparlaments bleibt. Je nach Kostenhöhe der Sanierung dieser „dringlichsten Mängel“ erscheint es aber als möglich, dass diese Diskussion bei der Vorlage des Motionsberichts erneut geführt wird.

Das Präsidium empfiehlt, die Antwort auf die Frage einer Einführung der elektronischen Abstimmungsanlage vorzuziehen und den Entscheid nicht mit der Frage des Tagungsortes zu verbinden.

## **9 Detaillierte Diskussion im Präsidium des Stadtparlaments am 2. September 2014**

### **9.1 Technische Varianten**

Im Rahmen der technischen Machbarkeit prüfte das Hochbauamt die zwei folgenden Varianten:

Drahtgebundene Anlage:

Die Verbindung zwischen Abstimmgerät und Empfänger/rechner erfolgt durch eine feste Kabelverbindung. Diese Ausführung gewährleistet eine kontrollierbare Punkt-Punkt-Verbindung. Damit sind direkte Störfaktoren von aussen wie magnetische Interferenzen oder funktechnische Manipulationen ausgeschlossen. Der Montageaufwand hält sich in einem vertretbaren Rahmen. Diesbezüglich kann auf die Erfahrungen bei der Verkabelung der Mikrofonanlage zurückgegriffen werden.

Funkgestützte Anlage:

Die Verbindung zwischen Abstimmgerät und Empfänger/Rechner erfolgt mittels elektromagnetischen Wellen. Die Anlage arbeitet im Frequenzbereich von 2.4 GHz. Die bekanntesten technischen Anwendungen im gleichen Wellenbereich sind WLAN, GPS, Mobilfunk, Bluetooth. Diese Frequenzbereiche stehen allen Personen zur freien Verfügung, d.h. das Wel-

lenband ist dementsprechend sehr dicht belegt. Allenfalls auf die Abstimmungsanlage einwirkende Störungen sind schwer zu eruieren. Nicht auszuschliessen sind äussere Störfaktoren, insbesondere Verschiebungen im genannten Frequenzbereich. Weiter sind negative Beeinflussungen durch die magnetischen Interferenzen der Fahrleitungen vor dem Waaghaus auf die drahtlosen Datenübertragungen möglich. Die funkgestützten Anlagen sind im Besonderen für kurzfristige Einsätze und für mobile Anwendungen geschaffen worden.

## **9.2 Haltung des Präsidiums an seiner Sitzung vom 2. September 2014**

Das Präsidium empfiehlt mehrheitlich, eine drahtgebundene Lösung für eine elektronische Abstimmungsanlage anzuschaffen sowie die Abstimmungsfragen und –ergebnisse während den Parlamentssitzungen zu visualisieren.

Argumente dafür:

- Es geht um die Transparenz der Abstimmungsergebnisse.
- Weil das Waaghaus wohl in den nächsten rund zehn Jahren nicht grundlegend saniert und umgebaut wird, kann man eine Investition für diesen Zeitraum ins Auge fassen.
- Ein zeitgemässer Parlamentsbetrieb erfordert eine gewisse Modernität dieser Arbeitsplätze.

Argumente dagegen:

- Eine elektronische Abstimmungsanlage ist nicht grundsätzlich nötig; das Auszählen der Stimmen bei unklaren Mehrheitsverhältnissen funktioniert gut genug.
- Bis zur einer grundlegenden Sanierung des Waaghauses sollen keine Investitionen mehr vorgenommen werden.

## **10 IT-Sicherheit**

Die Informatikdienste St.Gallen IDS prüfen alle Anschaffungen von Software auch unter dem Gesichtspunkt der IT-Sicherheit. Wenn die IDS für ein elektronisches Abstimmungssystem im Stadtparlament den gleichen Sicherheitsmassstab anlegen, den sie auch bei Software für die Stadtverwaltung verwenden, dann sind die folgenden Punkte zu beurteilen:

Ein elektronisches Abstimmungssystem muss die grundlegenden Sicherheitsanforderungen bezüglich Verfügbarkeit, Vertraulichkeit und Integrität erfüllen. Folgende ICT-Anforderungen müssen aus Sicht IDS bei einem elektronischen Abstimmungssystem sichergestellt sein:

- Eine elektronisch abgegebene Stimme darf weder verändert noch abgefangen werden können (Sicherstellung, dass abgegebene Stimme in Datenbank ankommt).

- Die abgegebene Stimme eines Stadtparlamentsmitglieds muss eindeutig identifizierbar sowie zuordenbar sein und eine Manipulation muss ausgeschlossen werden können (bzw. identifizieren mittels PIN).
- Eine stimmberechtigte Person hat nur eine Stimme.
- Im Falle eines System-Unterbruchs dürfen keine Daten verloren gehen (direkt in Datenbank schreiben, kein Vorhalten der Daten in einem Cache). Es muss sichergestellt werden, dass alle Stimmen ankommen (Plausibilisierung). Die Anzahl der Stimmen muss der Anzahl der anwesenden stimmberechtigten Personen entsprechen.
- Der Kommunikationsweg vom Client bis zum Server muss sicher sein und darf nicht manipuliert werden können.
- Es muss eine Technologie eingesetzt werden, welche seit mehreren Monaten auf dem Markt etabliert ist; vergleichbare Referenzinstallationen müssen vorhanden sein.
- Der städtische Systembaukasten sowie die ICT-Grundschutzdokumente sind bei der Auswahl des Systems zwingend zu berücksichtigen.

Das geprüfte Produkt als drahtgebundene Lösung erfüllt v.a. jene Sicherheitsanforderungen nicht, welche mit dem obigen ersten und zweiten Punkt formuliert werden. Es wird daher von den Informatikdiensten St.Gallen IDS nicht empfohlen.

Das offerierte Produkt arbeitet nicht mit einer Datenbank, sondern mit einfachen Dateien, in welchen die Abstimmungsergebnisse gespeichert werden. Der Inhalt solcher Dateien könnte nachträglich verändert werden. Das Präsidium diskutierte über den IT-Sicherheits-Level, den es für eine elektronische Abstimmungsanlage garantiert haben möchte. Ein Teil des Präsidiums argumentierte, die Abstimmungsergebnisse im Stadtparlament würden nach jeder Abstimmung ausgedruckt und von den Stimmenträger/innen unterschrieben; dies sei die gültige Fassung; falls je nachträglich eine Abstimmungsdatei verändert würde, sei das daher nicht so schlimm. Der IT-Sicherheits-Level, den das offerierte Produkt biete, genüge durchaus für das, was das Präsidium wolle. Ein anderer Teil des Präsidiums wehrte sich dagegen, dass für die Abstimmungsanlage des Stadtparlaments ein wesentlich tieferer IT-Sicherheits Level angewendet werde als für Volksabstimmungen, zumal bei letzteren – im Gegensatz zum Stadtparlament – Stimmzettel für allfällige Nachkontrollen vorhanden sind.

Betreffend Authentifizierung der abstimmenden Stadtparlamentsmitglieder hält das Präsidium die Einführung bspw. eines persönlichen PIN-Codes nicht für nötig: die Stadtparlamentsmitglieder sitzen immer am gleichen Platz, und die soziale Kontrolle verhindert, dass ein Mitglied auch für ein anderes Mitglied abstimmt. (Ausnahmen von der fixen Sitzordnung kommen dann vor, wenn ein entschuldigter Stimmenträger oder eine entschuldigte Stimmenträgerin durch ein anderes Mitglied der Fraktion ersetzt wird, oder wenn an der Rechnungs-

und Budgetdebatte die GPK-Präsidentin bzw. der GPK-Präsident vorne beim Präsidium sitzen.)

In der Diskussion wurde darauf hingewiesen, dass mit dem offerierten einfachen System, wie es auch im Stadtparlament Wil verwendet wird, keine nachträglichen systematischen Auswertungen des Abstimmungsverhaltens möglich sind; wer etwas auswerten möchte, muss dies in aufwändiger Handarbeit tun. Das Präsidium hält dazu fest, bei den Beratungen im Rahmen dieses Postulatsauftrags habe es sich gegen die Möglichkeit von systematischen Auswertungen entschieden, weil dies nur mit Datenbanken in einem wesentlich teureren System möglich wäre. Solche nachträglichen Auswertungen seien und blieben bei der Anschaffung dieses einfachen Systems ausgeschlossen und könnten später auch nicht mehr gefordert werden.

## 11 Datenschutz

Die Sitzungen des Stadtparlaments sind grundsätzlich öffentlich. Je nach System und Aufschaltung weiterer Daten könnten Bestimmungen des Datenschutzes betroffen sein. Einzig die Abstimmungen elektronisch zu erfassen und allenfalls analog dem Kantonsrat pro Geschäft im Internet abrufbar zu machen (Name, Vorname und Abstimmung mit „ja“, „nein“ oder „Enthaltung“), ist aus der Sicht des Datenschutzes nicht problematisch.

## 12 Kosten

	CHF inkl. MWST
<b>Einmalige Kosten:</b>	
Hardware Abstimmungsgeräte und Zentraleinheit	8'330
Software	1'350
Technische Bearbeitung	1'190
Installation (Programmierung Synopse; Vorkonfiguration, Erstellen Namensliste, Beschriften Handsender; Lieferung, Inbetriebnahme, Instruktion)	3'080
PC / Drucker für die Steuerung der Abstimmungsanlage und für das Ausdrucken des Ergebnisses jeder Abstimmung zur Unterschrift durch die Stimmenzähler/innen; Beamer und Leinwand sind im Stadtparlamentssaal bereits vorhanden	3'150
MWST 8 %	1'370

Reserve 10 %, gerundet	1'710
<b>Total einmalige Kosten</b>	<b>20'180</b>
<b>Jährlich wiederkehrende Kosten:</b>	
Wartung	2'000
<b>Total wiederkehrende Kosten</b>	<b>2'000</b>

Updates der Lizenzen sind kostenlos. Bei Bedarf nach Support müsste ein separater Auftrag erteilt werden, pro Stunde sind ca. CHF 180 branchenüblich.

### 13 Unterstützende Tätigkeiten während Stadtparlamentssitzungen

Bisher sind an Stadtparlamentssitzungen die folgenden Funktionen der Stadtverwaltung im Sinne eines Parlamentsdienstes im Einsatz, welche Dienstleistungen erbringen:

- Stadtschreiber: laufende verfahrensrechtliche Beratung der Präsidentin bzw. des Präsidenten des Stadtparlaments; laufende Protokollierung der Votantinnen und Votanten, der Anträge und der Beschlüsse; allenfalls Rückfragen im Auftrag der Präsidentin bzw. des Präsidenten bei einzelnen Mitgliedern des Rates oder bei Mitgliedern des Stadtrats;
- Stadtkanzlei Administration: eine Mitarbeiterin bedient laufend das Tonaufnahmege­rät und gibt die Votantinnen und Votanten ein;
- Ratsweibel: der innere Ratsweibel bzw. die innere Ratsweibelin sammelt die schriftlich vorhandenen Voten zu Handen der Materialien der Sitzung ein; er bzw. sie sammelt bei geheimen Abstimmungen oder Wahlen die Stimmzettel ein und begleitet die Stimmzähler/innen bei der Auswertung; er bzw. sie fertigt Kopien von Vorstössen an; der äussere Ratsweibel bzw. die äussere Ratsweibelin versieht vor dem Eingang zum Parlamentssaal Dienst und weist Besucherinnen und Besuchern den Weg auf die Zuschauertribüne, sorgt dafür, dass Mineralwasser und Gläser für die Parlamentsmitglieder zur Verfügung stehen und steht für weitere Handreichungen zur Verfügung.
- Kommunikation: eine Mitarbeiterin bzw. ein Mitarbeiter twittert laufend aus der Stadtparlamentssitzung.

Neu müsste eine weitere Mitarbeiterin der Stadtkanzlei Administration die Abstimmungsan­lage bedienen.

Die oben erwähnten Mitarbeitenden können diese Aufgabe nicht zusätzlich übernehmen, da sie bereits voll ausgelastet sind und sich auf ihre erwähnten Tätigkeiten konzentrieren können müssen. Der Einsatz einer weiteren Mitarbeiterin während der Parlamentssitzung hat

keine direkten Kostenfolgen; diese Zusatzstunden müssten kompensiert werden. Kostenfolgen hätte es nur, wenn diese Zusatzstunden nicht anders als durch eine Auszahlung von Überstunden abgebucht werden könnten.

Die Abläufe im Einzelnen (wie Bezug und Rückgabe der Abstimmungseinheiten bei Erscheinen, Pausen, Verlassen der Sitzung) werden durch das Präsidium geregelt.

#### **14 Nachtrag IV zum Geschäftsreglement des Stadtparlaments**

Das Abstimmungsverfahren ist bei einer Einführung von elektronischen Abstimmungen neu zu regeln; zudem ist jener Artikel zu ergänzen, welcher das Beschluss-Protokoll regelt. Zu beachten ist dabei, dass die bisherigen Regelungen bestehen bleiben müssen, bis die elektronische Abstimmungsanlage beschafft, installiert und getestet ist sowie einwandfrei funktioniert; für den Fall einer späteren Funktionsstörung der elektronischen Abstimmungsanlage muss auf das bisherige Abstimmungsverfahren zurückgegriffen werden können. Die Regelungen betreffend offener Abstimmung und Abstimmung mit Namensaufruf müssen daher im Reglement verbleiben.

Art. 88bis und Art. 88quinqües:

Art. 88bis Abs. 1 regelt, dass grundsätzlich elektronisch abgestimmt wird. Art. 88bis Abs. 2 sowie Art. 88quinqües weisen darauf hin, dass es weiterhin Abstimmungen ohne elektronische Abstimmungsanlage geben kann.

Art. 88ter und 88quater:

Hier werden operative Details geregelt.

Art. 102 lit. g:

Das Sitzungsprotokoll muss neu in all jenen Fällen, in welchen elektronisch abgestimmt wurde, das namentliche Stimmverhalten umfassen.

Nachtrag IV zum Geschäftsreglement des Stadtparlaments soll auf den nächsten ordentlichen Rechtsetzungstermin nach der Beschlussfassung durch das Stadtparlament in Kraft gesetzt werden. Falls bis dahin die elektronische Abstimmungsanlage noch nicht zur Verfügung steht, ist dies mit der Formulierung dieser Artikel kein Problem: es wird dann vorderhand weiterhin ohne elektronische Abstimmungsanlage abgestimmt.

#### **15 Stellungnahme des Präsidiums des Stadtparlaments an seiner Sitzung vom 2. Dezember 2014**

Eine Mehrheit des Präsidiums kam nach eingehenden Beratungen zum Schluss, bei der bisherigen Praxis zu bleiben, grundsätzlich mit offenem Handmehr abzustimmen, und daher keine elektronische Abstimmungsanlage anzuschaffen.



## **16 Ordnungsantrag an der Stadtparlamentssitzung vom 13. Januar 2015**

Die Vorlage des Präsidiums vom 8. Dezember 2014 an das Stadtparlament war für dessen Sitzung vom 13. Januar 2015 traktandiert. Zu Beginn der Sitzung wurde ein Ordnungsantrag zur Traktandenliste gestellt: die Vorlage sei an das Präsidium zurückzuweisen, damit zunächst ein Test einer funkgestützten Abstimmungsanlage durchgeführt werden könne. Eine Mehrheit des Stadtparlaments unterstützte diesen Ordnungsantrag.

## **17 Weitere Beratungen des Präsidiums**

Das Präsidium hat an seiner Sitzung vom 1. April 2015 die Kriterien definiert, welche ein Anbieter erfüllen muss, um für einen Test seiner funkgestützten Abstimmungsanlage eingeladen zu werden. Es wurden sieben potenzielle Anbieter aus der Deutschschweiz um eine Offerte gebeten. Es wurde eine einzige Offerte eingereicht.

Der Test der offerierten Anlage – es handelt sich um das gleiche Produkt, das seit Dezember 2013 im Stadtparlament Wil im Einsatz steht – wurde am 21. April 2015 im Stadtparlamentssaal durchgeführt; neben den Präsidiumsmitgliedern waren auch interessierte weitere Mitglieder des Stadtparlaments eingeladen sowie jene Mitarbeitenden der Stadtkanzlei in ihrer Funktion als Ratssekretariat des Stadtparlaments, die mit der Abstimmungsanlage zu tun haben werden.

Es wurden am gleichen Wochentag und zur gleichen Uhrzeit, wann Sitzungen des Stadtparlaments stattfinden, über zwanzig Abstimmungen durchgeführt, während Busse der Verkehrsbetriebe St.Gallen und Kompositionen der Appenzeller Bahn am Waaghaus vorbeifuhren: die Anlage funktionierte einwandfrei.

Das Präsidium hat sich an einer weiteren Sitzung am 21. Mai 2015 dafür ausgesprochen, dem Stadtparlament die Anschaffung dieser Anlage zu beantragen. Die Handhabung solle so einfach wie möglich erfolgen; insbesondere sei auf das Visualisieren der Abstimmungsfragen sowie auf das Führen einer elektronischen Rednerliste zu verzichten. Formell bedeutet dies, dass das Präsidium dem Stadtparlament beantragt, einen Nachtrag IV zum Geschäftsreglement des Stadtparlaments zu erlassen. Die Kosten der Anschaffung der funkgestützten elektronischen Abstimmungsanlage unterschreiten die Finanzkompetenz des Stadtparlaments. Der Stadtrat wird die zuständige Verwaltungsstelle mit einem Nachtragskredit ermächtigen, die für den Vollzug nötige Ausgabe zu tätigen.

Das Präsidium beantragt mit der überarbeiteten Vorlage vom 29. Juni 2015 die Einführung von elektronischen Abstimmungen im Stadtparlament.

Das Präsidium beantragt dem Stadtparlament zudem, das Postulat „Für eine demokratischeres Stadtparlament dank mehr Transparenz!“ als erledigt abzuschreiben.

## **18 Abstimmungsanlage als Stand-alone-Lösung**

Die Abstimmungsanlage wird nicht in die vernetzte städtische IT-Umgebung integriert, sondern als stand-alone-Lösung betrieben.

Der Präsident:

Meyer

Der Ratssekretär:

Linke

Beilage:

- Postulat „Für ein demokratischeres Stadtparlament dank mehr Transparenz!“ vom 2. Juli 2013
- Nachtrag IV zum Geschäftsreglement des Stadtparlaments 151.1
- Synopse zu Nachtrag IV zum Geschäftsreglement des Stadtparlaments 151.1
- Printscreen Startseiten Stadtparlament im Internet und im Extranet