

Interpellation CVP-EVP-Fraktion vom 19. April 2021

E-Collecting: Hat die Regierung die Konsequenzen im Griff?

Schriftliche Antwort der Regierung vom 24. August 2021

Die CVP-EVP-Fraktion stellt in ihrer Interpellation vom 19. April 2021 verschiedene Fragen mit Blick auf die Einführung von E-Collecting (elektronische Unterschriftensammlung bei Referenden und Initiativen) auf kantonaler Ebene. Insbesondere erkundigt sie sich, ob die Regierung Vorkehrungen plane, um eine allfällige Überlastung des politischen Systems durch E-Collecting zu vermeiden. Zudem möchte sie wissen, welche Massnahmen nötig seien, damit eine sichere elektronische Identifizierung gewährleistet werden könne und wann E-Collecting im Kanton St.Gallen eingeführt werde.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Mit der in der Novembersession 2018 gutgeheissenen Motion 42.18.14 «Einführung von E-Collecting im Kanton St.Gallen» lud der Kantonsrat die Regierung ein, gesetzliche Grundlagen für Pilotversuche betreffend die elektronische Unterzeichnung von Referenden und Initiativen auf kantonaler Ebene zu schaffen. Der Kantonsrat folgte dabei dem Antrag der Regierung auf Gutheissung mit einem geänderten Wortlaut. Wie bereits in ihrem Antrag zur Motion 42.18.14 ausgeführt, erachtet es die Regierung nach wie vor als angezeigt, die Auswirkungen und Möglichkeiten einer schrittweisen Digitalisierung im Bereich der politischen Rechte zu klären. Entsprechend dem Auftrag der Motion 42.18.14 sollen daher die Voraussetzungen für Pilotversuche betreffend die elektronische Unterzeichnung von Referenden und Initiativen (E-Collecting) geschaffen werden.

Zur Klärung der rechtlichen Anforderungen für eine allfällige Einführung von E-Collecting auf kantonaler Ebene hat die Staatskanzlei im April 2018 ein Rechtsgutachten bei Prof.Dr. Andreas Glaser, Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA), in Auftrag gegeben. In seinem Gutachten vom September 2018 kommt Prof.Dr. Glaser im Wesentlichen zu folgendem Ergebnis:

- Für die Einführung von E-Collecting auf kantonaler Ebene ist die Schaffung gesetzlicher Grundlagen erforderlich, wonach die Stimmberechtigten Initiativen und Referenden auch in elektronischer Form unterstützen können.
- Es ist ein elektronisches Verfahren zu wählen, das sowohl den Sicherheitsanforderungen an eine zweifelsfreie Identifikation der unterstützenden Person genügt als auch die datenschutzrechtlichen Vorgaben und das Stimmgeheimnis einhält.
- Eine weitreichende Umgestaltung der Verfahren zu Initiative und Referendum, namentlich durch die Erhöhung der Quoren oder die Verkürzung der Fristen, wird zumindest für eine Pilotphase nicht empfohlen.
- Für das Zustandekommen einer Initiative oder eines Referendums wird die Einführung einer Fixanteillösung vorgeschlagen. Danach wird ein maximaler Anteil an Unterschriften festgelegt, der elektronisch gesammelt werden darf. Dieser Anteil sollte nicht zu tief angesetzt werden (z.B. 50 Prozent), um in der Pilotphase aussagekräftige Erfahrungen sammeln zu können.

Wie bereits im Antrag zur Motion 42.18.14 in Aussicht gestellt, soll die Erarbeitung der rechtlichen und technischen Grundlagen zu E-Collecting im Kanton St.Gallen auf der Grundlage dieses Gutachtens erfolgen.

Zu den einzelnen Fragen:

- 1./3. Die Zahl der erforderlichen Unterschriften von Stimmberechtigten für Initiativen und Referenden ist in der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) geregelt. Sie beträgt:
- 8'000 für die Verfassungsinitiative (Art. 41 KV);
 - 6'000 für die Gesetzesinitiative (Art. 42 KV);
 - 4'000 für die Einheitsinitiative (Art. 43 KV);
 - 4'000 für das fakultative Referendum (Gesetzesreferendum, Finanzreferendum oder Konkordats- und Staatsvertragsreferendum [Art. 49 KV i.V.m. Art. 16 RIG]).

Die Unterschriftenzahl für Initiativen und Referenden wurde letztmals in Zusammenhang mit der Gesamtrevision der Verfassung vom 10. Juni 2001 angepasst.¹ Die neue Verfassung ist seit dem 1. Januar 2003 in Vollzug.

Die nachfolgende Tabelle gibt Auskunft über die Entwicklung der erforderlichen Unterschriftenzahlen für das Zustandekommen von Initiativen und Referenden basierend auf den Kantonsverfassungen aus den Jahren 1861, 1890 und 2001 und den massgeblichen zugehörigen Revisionen.

| Initiative / Referendum | Erforderliche Unterschriftenzahlen über die Zeit | | |
|---|--|--|-------------------|
| | 1861 ² | 1890 ³ | 2001 ⁴ |
| Verfassungsinitiative | 10'000 | 1861–1926: 10'000 ab 1926: 8'000 ⁵ | unverändert |
| Gesetzesinitiative | | 4'000 | 6'000 |
| Einheitsinitiative | | | 4'000 |
| Fakultatives Gesetzesreferendum | 1861–1875: 10'000 1875–1890: 6'000 | 4'000 | unverändert |
| Fakultatives Finanzreferendum | | ab 1924: 4'000 ⁶ | unverändert |
| Fakultatives Konkordats- und Staatsvertragsreferendum | | | 4'000 |

Seit dem 1. Januar 2003 beträgt der mittlere jährliche Zuwachs der Zahl der Stimmberechtigten im Kanton St.Gallen ungefähr 1'700 (+0,6 Prozent)⁷. Insgesamt hat die Zahl der Stimmberechtigten seit dem Jahr 2003 um rund 30'000 oder 11 Prozent zugenommen.

¹ Vgl. Botschaft und Verfassungsentwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 (ABI 2000, 165 ff.).

² Die Angaben stammen aus der Botschaft des Regierungsrates zu einem III. Nachtragsgesetz zum Gesetz über Referendum und Initiative (ABI 1982, 1437 ff.) und der Botschaft und dem Verfassungsentwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999 (ABI 2000, 165 ff.).

³ Verfassung des Kantons St.Gallen vom 16. November 1890 (nGS 25-61).

⁴ Verfassung des Kantons St.Gallen vom 10. Juni 2001 (nGS 37-73); in Vollzug ab 1. Januar 2003.

⁵ Mit Nachtrag vom 10. Oktober 1926 (GS 14, 288) wurden die erforderlichen Unterschriftenzahlen für das Zustandekommen von Verfassungsinitiativen von 10'000 auf 8'000 herabgesetzt.

⁶ Das fakultative Finanzreferendum wurde mit dem Grossratsbeschlusses betreffend teilweise Änderung der Kantonsverfassung zwecks Ermöglichung des Finanzreferendums vom 20. Januar 1924 eingeführt (GS 14, 27).

⁷ Für die Berechnung des mittleren jährlichen Zuwachses wurde die Zahl der Stimmberechtigten aus den Abstimmungen vom 9. Februar 2003 (285'503) und 13. Juni 2021 (317'613) als Grundlage genommen. Die Auslandsschweizerinnen und Auslandsschweizer wurden nicht mitgezählt.

Die gemäss Auftrag der Motion 42.18.14 vorgesehenen Pilotversuche sollen dazu dienen, Erfahrungen mit E-Collecting zu sammeln. Auf deren Basis soll beurteilt werden, ob E-Collecting dauerhaft als zweiter Kanal neben dem klassischen Sammeln handschriftlicher Unterschriften eingeführt werden soll. In diesem Zusammenhang werden insbesondere auch mögliche Auswirkungen von E-Collecting auf die Zahl der Initiativ- und Referendumsbegehren geprüft. Diese Auswirkungen werden wesentlich von der technischen Ausgestaltung von E-Collecting abhängen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine elektronische Unterschrift über ein staatliches Portal und erst nach einer hinreichenden Authentifizierung geleistet werden kann. Ob E-Collecting zu mehr Initiativen und Referenden führen wird, lässt sich daher zum heutigen Zeitpunkt nicht fundiert abschätzen und ist von einer Vielzahl von Faktoren abhängig.

Die Pilotversuche im Kanton St.Gallen sollen gerade dazu dienen, diese in der Schweiz aktuell nicht geklärte Frage zu beantworten. Im Rahmen der rechtlichen Grundlagen sind die Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für Pilotversuche mit E-Collecting zu definieren. Dabei sind auch entsprechende Sicherheiten und Eingriffsmöglichkeiten vorzusehen, wenn aufgrund der ersten Pilotversuche eine deutliche Zunahme von Referenden und Initiativen ersichtlich würde. Diese Erfahrungen werden für den Kanton St.Gallen sowie für andere Kantone und den Bund relevante Hinweise geben, ob und wenn ja in welchem Umfang eine Anpassung der Unterschriftenzahlen sowie der Sammelfristen angezeigt ist, wenn E-Collecting eingeführt wird.

- Die nachfolgende Tabelle gibt Auskunft über die kantonalen Quoren von Initiativen⁸ und fakultativen Referenden aus der Mitte des Volkes (nachfolgend Referenden) in Kantonen mit vergleichbarer Anzahl Stimmberechtigter wie dem Kanton St.Gallen. Die Tabelle zeigt, dass die Quoren im Kanton St.Gallen gemessen an der Gesamtzahl der Stimmberechtigten im interkantonalen Vergleich weder unterdurchschnittlich tief noch überdurchschnittlich hoch sind.

| Kanton | Stimmberechtigte ⁹ (≥ 200'000 und ≤ 440'000) | Quoren Initiative | | Quoren Referendum | |
|-----------|--|-------------------|----------------------------|-------------------|----------------------------|
| | | Anzahl | in % der Stimmberechtigten | Anzahl | in % der Stimmberechtigten |
| St.Gallen | 317'613 | 8'000 | 2,5 | 4'000 | 1,3 |
| Aargau | 424'103 | 3'000 | 0,7 | 3'000 | 0,7 |
| Freiburg | 209'893 | 6'000 | 2,9 | 6'000 | 2,9 |
| Genf | 271'111 | 8'098 | 3,0 | 5'398 | 2,0 |
| Luzern | 276'206 | 5'000 | 1,8 | 3'000 | 1,1 |
| Tessin | 223'768 | 10'000 | 4,5 | 7'000 | 3,1 |
| Waadt | 438'781 | 18'000 | 4,1 | 12'000 | 2,7 |
| Wallis | 222'314 | 6'000 | 2,7 | 3'000 | 1,3 |

- Wie die Regierung bereits in ihrem Antrag vom 4. September 2018 auf die Motion 42.18.14 «Einführung von E-Collecting im Kanton St.Gallen» ausgeführt hat, erachtet sie für den Pilotbetrieb die Einführung einer Fixanteillösung als sinnvoll. Das bedeutet, dass höchstens ein bestimmter Anteil der notwendigen Unterschriften per E-Collecting gesammelt werden kann

⁸ Zu beachten ist, dass in den Kantonen je unterschiedliche Ausgestaltungen von verschiedenen Initiativtypen und deren Quoren vorliegen. In der Tabelle wird je Kanton nur der Initiativtyp mit der höchsten erforderlichen Unterschriftenzahl aufgeführt. Im Kanton St.Gallen handelt es sich um die Verfassungsinitiative nach Art. 41 KV.

⁹ Bei den aufgeführten Zahlen handelt es sich um die Anzahl Stimmberechtigte in kantonalen Angelegenheiten.

– und der Rest auf herkömmlichem Weg beizubringen ist. Wie hoch der Fixanteil sein soll, wird gegenwärtig im Rahmen der Erarbeitung der gesetzlichen Grundlagen geprüft. Wie gutachterlich empfohlen, sollte dieser Teil nicht zu tief angesetzt werden (z.B. 50 Prozent), um in der Pilotphase aussagekräftige Erfahrungen sammeln zu können.

5. Insgesamt ist das gewerbsmässige Sammeln von Unterschriften für Initiativ- und Referendumsbegehren grundsätzlich zulässig. Der Regierung liegen keine Anhaltspunkte vor, dass diesbezüglich im Kanton St.Gallen besondere Probleme bestehen. Daher sind gegenwärtig auch keine entsprechenden Massnahmen vorgesehen.

- 6./7. Der Einsatz von E-Collecting setzt eine hinreichend sichere elektronische Identifikation der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger voraus. Aufgrund der Ablehnung des Bundesgesetzes über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID-Gesetz) kann dabei nicht auf die bestehenden E-ID-Lösungen abgestellt werden. Die Ablehnung des E-ID-Gesetzes verzögert daher die Einführung von E-Collecting, da in einem nächsten Schritt die vom Kanton St.Gallen eingesetzte Lösung für die elektronische Identifikation von Bürgerinnen und Bürgern geklärt werden muss. In den gesetzlichen Grundlagen für die Pilotversuche mit E-Collecting kann dann auf diese technische Lösung abgestellt werden. Angestrebt wird, dass die Regierung die Vorlage bis Ende des Jahres 2022 zuhanden des Kantonsrates verabschiedet. Der operative Einsatz von E-Collecting soll dann so rasch wie möglich nach Abschluss des politischen Prozesses starten.