IX. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 21. Januar 2025

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung		**2**
1	**Ausgangslage**	**4**
2	**Einführung von E-Collecting**	**5**
2.1	Begriff und Nutzen	5
2.2	Rechtsvergleich	6
2.2.1	Bund	6
2.2.2	Kantone	7
2.3	Inhaltliche Ausgestaltung	9
2.3.1	Prüfung möglicher Varianten	9
2.3.2	Anforderungen	10
2.4	Technische Umsetzung	13
2.4.1	Allgemeines	13
2.4.2	Authentifizierungslösung	14
2.4.3	Stehendes Stimmregister	14
2.4.4	E-Collecting-Plattform	14
2.5	Auswirkung auf die Gemeinden	16
2.6	Rechtliche Umsetzung	17
2.6.1	Revisionsbedarf und betroffene Erlasse	17
2.6.2	Einheit der Materie	17
2.6.3	Verordnungsrecht	18
2.6.4	Terminologisches	19
2.6.5	Sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter in Erlassen	19
3	**Strategischer E-Government-Basisservice «E-Login»**	**20**
3.1	Projekt «E-Login»	20
3.2	Authentifizierungsdienst der Schweizer Behörden (AGOV)	21
3.3	Datenschutz und Informationssicherheit	21
4	**Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen**	**22**
4.1	IX. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative	22
4.2	Drittänderung des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen	25
4.3	Drittänderung des Gesetzes über E-Government	26

4.4 Drittänderung des Gemeindegesetzes 29

5 Vernehmlassung 29

6 Personelle und finanzielle Auswirkungen 33
6.1 Personelle Auswirkungen 33
6.2 Kosten E-Collecting 33
6.3 Kosten stehendes Stimmregister 33
6.4 Kosten E-Login 33

7 Referendum 34

8 Antrag 34

Anhänge 35
Anhang 1: Verordnung über die gemischte Unterschriftensammlung (Regelungsskizze) 35
Anhang 2: Verordnung über das E-Login (Regelungsskizze) 39
Anhang 3: Verordnung über das stehende Stimmregister (Regelungsskizze) 42

Entwurf (IX. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative) 45

Zusammenfassung

Mit dem vorliegenden IX. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative wird die in der Novembersession 2018 vom Kantonsrat mit geändertem Wortlaut gutgeheissene Motion 42.18.14 «Einführung von E-Collecting im Kanton St.Gallen» umgesetzt. Mit der Motion wird die Regierung eingeladen, «einen Entwurf vorzulegen, der die gesetzlichen Grundlagen für Pilotversuche betreffend die elektronische Unterzeichnung von Referenden und Initiativen auf kantonaler Ebene schafft. Dabei sind Massnahmen zur Gewährleistung einer funktionierenden direkten Demokratie einzubeziehen sowie mögliche Varianten der technischen Umsetzung zu berücksichtigen.»

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 eine Vereinfachung der Unterschriftensammlung sowie eine erhöhte Sicherheit durch einen automatisierten Abgleich mit dem Stimmregister bei einer Unterzeichnung. Dazu kommt eine wesentliche Entlastung der politischen Gemeinden, die weniger handschriftliche Unterschriften bescheinigen müssen. Darüber hinaus wäre ein wesentlicher Nutzen der Pilotversuche mit E-Collecting im Kanton St.Gallen, dass erstmals in der Schweiz Erfahrungswerte in Bezug auf das Verhältnis zwischen dem Aufwand für das Sammeln elektronischer Unterschriften und dem Aufwand für das Sammeln von Unterschriften auf der Strasse gesammelt werden können.

Vorliegend wird E-Collecting im Pilotversuch in Form einer «Fixanteillösung» ausgestaltet. Danach wird ein maximaler Anteil an Unterschriften festgelegt, der elektronisch gesammelt werden darf. Der Erlassentwurf sieht vor, dass für das Zustandekommen eines Begehrens höchstens 50 Prozent der notwendigen gültigen Unterschriften in elektronischer Form gesammelt werden

können, wobei die Regierung durch Verordnung diesen Anteil auf höchstens 75 Prozent erhöhen kann. Mit der Möglichkeit einer Erhöhung kann die Wirkung von E-Collecting auf die direktdemokratischen Instrumente (u.a. Unterschriftenzahl) erprobt werden. Dem Kantonsrat sollen sieben Jahre nach Vollzugsbeginn des IX. Nachtrags zum Gesetz über Referendum und Initiative ein Bericht zu den Erfahrungen mit E-Collecting vorgelegt und allenfalls notwendige rechtliche Anpassungen vorgeschlagen werden. Für die Evaluation des Pilotbetriebs ist eine wissenschaftliche Begleitung angedacht.

Für E-Collecting ist ein elektronisches Verfahren zu wählen, das sowohl den Sicherheitsanforderungen an eine zweifelsfreie Authentifizierung der unterstützenden Person genügt als auch die datenschutzrechtlichen Vorgaben und das Stimmgeheimnis einhält. Nebst der technischen Bereitstellung einer eigentlichen «E-Collecting-Plattform», auf der Unterstützungsbekundungen für hängige Initiativen oder Referenden abgegeben oder neue Sammlungen eingerichtet werden können, bedarf es aus technischer Sicht folglich auch einer staatlichen Authentifizierungslösung. Hier setzt das Projekt «E-Login» des Programms «Strategische E-Government-Basisservices (STREBAS)» an, das eine solche Lösung nicht nur für E-Collecting, sondern auch für andere digitale staatliche Dienstleistungen zur Verfügung stellt. Dabei wird auf «AGOV», den durch den Bund betriebenen Authentifizierungsdienst der Schweizer Behörden zurückgegriffen, an den auch die voraussichtlich ab dem Jahr 2026 angebotene E-ID als Identitätsnachweis angebunden werden soll. Eine weitere technische Grundvoraussetzung ist ein jederzeit aktuelles Stimmregister (sogenanntes «stehendes Stimmregister»), also ein tagesaktueller Zusammenzug der Stimmregister aller politischen Gemeinden im Kanton St.Gallen für die Überprüfung der Stimmberechtigung einer unterzeichnenden Person.

Mit dem vorliegenden Entwurf werden folglich nebst den gesetzlichen Grundlagen für E-Collecting im Gesetz über Referendum und Initiative auch die gesetzlichen Grundlagen für die elektronische Authentifizierungslösung und das stehende Stimmregister mittels Drittänderungen im Gesetz über E-Government bzw. im Gesetz über Wahlen und Abstimmungen geschaffen. Es ist vorgesehen, E-Collecting auf kantonaler Ebene ab Frühjahr 2026 anzubieten.

E-Collecting soll grundsätzlich bzw. zu einem späteren Zeitpunkt ohne weitere Gesetzesrevision auch für Initiativen und fakultative Referenden in den politischen Gemeinden genutzt werden können. Deshalb ist auch eine entsprechende Drittänderung im Gemeindegesetz vorgesehen. Für die Einführung von E-Collecting auf kommunaler Ebene soll ein zweistufiger Beschluss erforderlich sein: Zum einen bedarf es eines Beschlusses seitens der Regierung, mit dem die Bestimmungen betreffend die elektronische Unterzeichnung des Gesetzes über Referendum und Initiative in den politischen Gemeinden für kommunale fakultative Referenden und Initiativen angewendet werden können. Zum anderen setzt die Anwendbarkeit in der einzelnen politischen Gemeinde voraus, dass der Rat der politischen Gemeinde dies gestützt auf den Beschluss der Regierung entsprechend beschliesst.

In der Vernehmlassung, die vom 25. September bis 18. November 2024 dauerte, wurde die Vorlage grossmehrheitlich ausdrücklich begrüsst.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des IX. Nachtrags zum Gesetz über Referendum und Initiative.

1 Ausgangslage

In der Novembersession 2018 hiess der Kantonsrat die Motion 42.18.14 «Einführung von E-Collecting im Kanton St.Gallen» mit geändertem Wortlaut gemäss dem Antrag der Regierung gut. Damit wird die Regierung eingeladen, «einen Entwurf vorzulegen, der die gesetzlichen Grundlagen für Pilotversuche betreffend die elektronische Unterzeichnung von Referenden und Initiativen auf kantonaler Ebene schafft. Dabei sind Massnahmen zur Gewährleistung einer funktionierenden direkten Demokratie einzubeziehen sowie mögliche Varianten der technischen Umsetzung zu berücksichtigen.»

Das Gesetz über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) stellt neben dem Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (sGS 125.3; abgekürzt WAG) den massgebenden Erlass des Kantons St.Gallen im Bereich der politischen Rechte dar. Es legt detailliert die Verfahren für die Anwendung der zentralen Instrumente Referendum und Initiative in kantonalen Angelegenheiten fest. Zur Erfüllung des Motionsauftrags zu E-Collecting und der damit geforderten elektronischen Unterzeichnung von Referenden und Initiativen auf kantonaler Ebene im Pilotbetrieb ist folglich eine Teilrevision des RIG erforderlich.

Ursprünglich war vorgesehen, die Vorlage zu E-Collecting mit der Erfüllung von zwei weiteren parlamentarischen Aufträgen[1], die eine Revision des RIG erforderlich machten, zu verbinden und dem Kantonsrat in Form einer Sammelvorlage mittels drei separater Nachträge zu unterbreiten. Im ersten Halbjahr 2021 hat sich indessen gezeigt, dass der Revisionsbereich «Einführung von E-Collecting» zurückgestellt und dem Kantonsrat in einer späteren Vorlage bzw. einem weiteren Nachtrag zum RIG unterbreitet werden muss. Die Anpassungen in den anderen Revisionsbereichen wurden dem Kantonsrat unter Ausklammerung des Bereichs E-Collecting wie geplant mittels einem VII. und einem VIII. Nachtrag zum RIG unterbreitet und durch diesen verabschiedet.[2] Die entsprechenden Bestimmungen sind seit dem 1. Juni 2023 in Vollzug.[3]

Der Grund für die Verzögerung im Bereich E-Collecting lag im Wesentlichen in der Ablehnung des Bundesgesetzes über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID-Gesetz, BGEID)[4] in der Volksabstimmung vom 7. März 2021. Mit dem BGEID wollte der Bund schweizweite Rahmenbedingungen für staatlich anerkannte elektronische Identitäten (E-ID) schaffen. Eine E-ID ist für E-Collecting insofern von Bedeutung, als damit Nutzerinnen und Nutzer eindeutig und rechtsgültig identifiziert werden können. Auf diese Weise kann insbesondere sichergestellt werden, dass nur berechtigte Personen ihre Unterschrift elektronisch[5] auf einer Plattform abgeben. Da die technische Lösung eng mit den zu schaffenden gesetzlichen Bestimmungen abzustimmen ist, wurde mit der Erarbeitung bzw. Zuleitung der E-Collecting-Vorlage zugewartet, bis die wesentlichen technischen Fragen geklärt werden konnten.

---

1 Motion 42.18.10 «Verbindlichere Fristen bei Referenden und Initiativen» sowie Auftrag des Kantonsrates aus dem Bericht 81.19.01 «Tätigkeit des Parlamentes 2014 bis 2018» betreffend den erläuternden Bericht bei Abstimmungsvorlagen.

2 Vgl. Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 14. Dezember 2021 zum VII. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative (Erläuternder Bericht zu Abstimmungsvorlagen) und VIII. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative (Fristen bei Referenden und Initiativen sowie weiterer Revisionsbedarf), 22.21.16 und 22.21.17.

3 Vgl. nGS 2023-008 und nGS 2023-009.

4 Referendumsvorlage: BBl 2019, 6567.

5 Zur Terminologie betreffend «elektronische Unterschrift» siehe nachstehend Abschnitt 2.6.4.

Die Regierung sowie das Kooperationsgremium der von Kanton und Gemeinden gemeinsam getragenen E-Government-Anstalt «eGovernment St.Gallen digital.» haben in der Folge die erforderlichen technischen Abklärungen und Arbeiten, insbesondere auch die Prüfung einer kantonalen (Übergangs-)Lösung bis zum Vorliegen der E-ID des Bundes, an die Hand genommen. Sodann hat der Bundesrat zwischenzeitlich basierend auf den Erkenntnissen der Volksabstimmung die E-ID-Gesetzesvorlage umfassend überarbeitet und am 22. November 2023 die neue Botschaft und den Entwurf verabschiedet.[6] Im Gegensatz zur früheren, abgelehnten Vorlage ist nun vorgesehen, dass die E-ID vom Bund statt von Privaten herausgegeben wird. Der Bundesrat plant, die E-ID ab dem Jahr 2026 anzubieten – unter Vorbehalt des politischen Prozesses. Um auf eine digitale Anwendung zuzugreifen, muss ein Identitätsnachweis auch überprüft, d.h. authentifiziert werden. Selbst mit Vorliegen der staatlich anerkannten E-ID ist aus technischer Sicht folglich ein vertrauenswürdiges Login erforderlich.

Für E-Collecting ist deshalb eine staatliche elektronische Authentifizierungslösung erforderlich. Hier setzt das Projekt «E-Login» des Programms «Strategische E-Government-Basisservices (STREBAS)» ein, das eine solche Lösung nicht nur für E-Collecting, sondern auch für andere digitale staatliche Dienstleistungen zur Verfügung stellt.[7] Dabei wird auf «AGOV», den durch den Bund betriebenen Authentifizierungsdienst der Schweizer Behörden zurückgegriffen, an den auch die E-ID als Identitätsnachweis angebunden werden soll (vgl. nachstehend Abschnitt 2.4.2). In der Botschaft zum VII. und VIII. Nachtrag zum RIG wurde ausgeführt, dass angestrebt wird, die Vorlage zu E-Collecting bis Ende des Jahres 2022 zuhanden des Kantonsrates zu verabschieden. Aufgrund der nationalen und kantonalen Erneuerungswahlen sowie der im Verlauf der Arbeiten erkannten Abhängigkeiten zum Programm STREBAS bzw. zur Authentifizierungslösung hat sich dieser Zeitplan weiter nach hinten verschoben.

2 Einführung von E-Collecting

2.1 Begriff und Nutzen

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 eine Vereinfachung der Unterschriftensammlung sowie eine erhöhte Sicherheit des Sammelprozesses durch eine automatisierte Prüfung der Stimmberechtigung bei einer Unterzeichnung. Dazu kommt eine wesentliche Entlastung der politischen Gemeinden, die weniger handschriftliche Unterschriften bescheinigen müssen. Darüber hinaus wäre ein wesentlicher Nutzen der Pilotversuche mit E-Collecting im Kanton St.Gallen, dass erstmals in der Schweiz Erfahrungswerte in Bezug auf das Verhältnis zwischen dem Aufwand für das Sammeln elektronischer Unterschriften und dem Aufwand für das Sammeln von Unterschriften auf der Strasse gesammelt werden können. Gestützt auf diese Erfahrungswerte kann dann über das weitere Vorgehen in Bezug auf E-Collecting sowie über allfällige Anpassungen der Rahmenbedingungen entschieden werden, sofern sich solche als notwendig herausstellen sollten.

Nachfolgend wird zur besseren Einordnung ein Rechtsvergleich mit der Bundesebene und anderen Kantonen zu E-Collecting vorgenommen.

---

6 Vgl. BBl 2023, 2842; BBl 2023, 2843.

7 In der Vernehmlassungsvorlage wurde das Projekt E-Login noch unter dem Namen «SG-Login» ausgewiesen. Zwischenzeitlich erfolgte eine Änderung des Projektnamens im Zuge der Förderung eines einheitlichen Auftritts der einzelnen Projekte des STREBAS-Programms zu E-Login.

2.2 Rechtsvergleich

2.2.1 Bund

Auf Bundesebene ist die Möglichkeit der Unterschriftensammlung per Internet bereits seit dem Jahr 2008 Thema (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 Grüter (18.3062) «Stärkung der Volksrechte. Unterschriftensammlung für Initiativen und Referenden im Internet» allerdings 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 daher Bestandteil der Strategie des Bundesrates (BBl 2002, 673 f.; 2006, 5530; 2013, 5091). Der Bundesrat begründete diesen Entscheid 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.

In den vergangenen Jahren hat das Thema E-Collecting jedoch auch auf der eidgenössischen Ebene wieder an Beachtung gewonnen – dies zuletzt u.a. im Zusammenhang mit dem Bekanntwerden missbräuchlicher Unterschriftensammlungen bzw. von Unterschriftenfälschungen für eidgenössische Volksinitiativen im September 2024. Der Bundesrat wurde bereits im Mai 2021 von der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates eingeladen, einen Bericht zu den staatspolitischen Auswirkungen von E-Collecting zu erstellen und die möglichen Folgen auf das politische System der Schweiz aufzuzeigen (Postulat 21.3607). Zu diesem Zweck hat die Bundeskanzlei zwei Gutachten in Auftrag gegeben, ein Rechtsgutachten beim Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA) zu möglichen verfassungsrechtlichen Implikationen und ein politikwissenschaftliches Gutachten von Année Politique Suisse (Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern) zu möglichen staatspolitischen Auswirkungen.

Der Bundesrat hat nun am 20. November 2024 den Bericht «Elektronische Unterschriftensammlung für eidgenössische Volksbegehren (E-Collecting)»[8] verabschiedet, mit dem das Postulat 21.3607 erfüllt wird. Basierend auf den genannten zwei Gutachten werden darin die organisatorischen, technischen, rechtlichen und staatspolitischen Chancen und Risiken von E-Collecting aufgezeigt. Gestützt auf die Ergebnisse des Berichts hat der Bundesrat überdies ein Vorprojekt in Auftrag gegeben, das beschränkte, praktische Versuche mit E-Collecting vorbereiten soll.

Der Bericht stellt fest, dass das heutige System des papierbasierten Unterschriftensammelns für Initiativen und Referenden Modernisierungspotenzial aufweist und folglich weiterführende Arbeiten im Bereich E-Collecting angezeigt sind. Um die Auswirkungen von E-Collecting auf die Volksrechte zu beurteilen, seien praktische Erfahrungen unerlässlich.[9] Ein Versuchsbetrieb zur Sammlung praktischer Erfahrungen – wie er im Kanton St.Gallen vorgesehen ist – werde deshalb ausdrücklich begrüsst. So heisst es im Bericht: «Das Projekt im Kanton St.Gallen für kantonale Volksbegehren kann mit Blick auf die staatspolitischen Auswirkungen Erkenntnisse für E-Collecting auf Bundesebene liefern.» (S. 7). Das St.Galler Pilotprojekt wird sowohl von der Bundeskanzlei als auch von anderen Kantonen interessiert mitverfolgt, da die damit gewonnenen empirischen Erkenntnisse auch zur Klärung zentraler gesellschaftlicher und politischer Fragen in diesem Bereich beitragen können.

---

8 Abrufbar unter https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/90667.pdf.

9 Der Bundesrat hat deshalb auch beschlossen, die gleichlautenden Motionen 24.3905, 24.3907, 24.3908, 24.3909, 24.3910, 24.3911 und 24.3912 «Pilotbetrieb für E-Collecting mit der E-ID-Vertrauensinfrastruktur» dem Parlament zur Annahme zu empfehlen.

Der Bundesrat hat zudem die Bundeskanzlei mit einem Vorprojekt beauftragt, das mit dem Vorprojekt der Digitalen Verwaltung Schweiz (DVS) zu verbinden ist, um ein gemeinsames Vorgehen sicherzustellen. Das Vorprojekt soll die Grundlagen für beschränkte, praktische Versuche mit E-Collecting ausarbeiten und zu einem Umsetzungskonzept samt Rechtsgrundlagen führen. Eine technische Lösung sollte zudem idealerweise auch E-Collecting für Volksbegehren auf kantonaler und kommunaler Ebene ermöglichen. Der Bund erachtet den Einbezug der Kantone als unerlässlich. Auch der Regierung des Kantons St.Gallen ist es aufgrund der eigenen Pionierrolle ein grosses Anliegen, sich in das Vorprojekt einzubringen und sich hierbei für eine Anschlussfähigkeit der kantonalen E-Collecting-Lösung einzusetzen. Das St.Galler E-Collecting-System ist grundsätzlich technisch bereits jetzt so konzipiert, dass auch eidgenössische Sammlungen abgebildet werden können.

2.2.2 Kantone

Obwohl derzeit noch kein Kanton E-Collecting zur Verfügung stellt, wurde das Thema in sechs Kantonen bereits intensiv diskutiert: Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Genf, Schaffhausen und Zürich.

Im *Kanton Basel-Landschaft* wurden zum Thema E-Collecting zwei Postulate eingereicht («2021/264 – Postulat E-Collecting» und «2021/334 – Einführung eines E-Collecting-Systems auf kantonaler Ebene»). Diese Postulate bildeten die Grundlage für die Erarbeitung einer Studie, die im Jahr 2023 von der Digitalen Verwaltung Schweiz unterstützt wurde. Der Bericht zu den Postulaten, in dem die rechtlichen Fragen und die Ausgestaltung der digitalen Grundstruktur für E-Collecting behandelt werden, wurde zuhanden des Landrates am 3. Dezember 2024 verabschiedet.

Im *Kanton Basel-Stadt* kann gemäss Art. 5a des Gesetzes betreffend Initiative und Referendum (SG 131.100; abgekürzt IRG) «der Regierungsrat Versuche zur Unterzeichnung von Initiativen und Referenden auf elektronischem Wege fördern». Von diesem Artikel wurde bisher noch kein Gebrauch gemacht. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt hält in seiner Stellungnahme vom 20. Mai 2019 zur Motion Wüthrich und Konsorten (18.5416.01) betreffend Stoppen des Projekts «Ausdehnung von E-Voting» fest, dass er das E-Voting-Projekt nicht stoppen wolle. Vielmehr solle die Diskussion nicht nur E-Voting, sondern auch E-Collecting sowie generelle Fragen über die Digitalisierung der politischen Rechte umfassen. Im Jahr 2021 wurde die Motion Olivier Battaglia und Konsorten betreffend «Einführung eines e-Collecting (elektronische Unterschriftensammlung) für Initiativen und Referenden im Internet oder auf mobilen Endgeräten als zusätzliche Variante zur Sammlung mittels Unterschriftsbögen» (21.5426.01) eingereicht. Diese wurde jedoch vom Grossen Rat nicht an den Regierungsrat überwiesen. Dies trotz der Bereitschaft des Regierungsrates, diese entgegenzunehmen. Weiter geht der Regierungsrat in der schriftlichen Beantwortung der schriftliche Anfrage von Anina Ineichen betreffend gefälschte Unterschriftensammlungen (24.5426) auf das Thema E-Collecting ein. Er führt aus, dass seit dem 1. Januar 2021 im kantonalen Recht die Grundlage für Versuche mit E-Collecting bestehen. Zudem betont der Regierungsrat, dass E-Collecting wohl ein taugliches Mittel wäre, um Betrug bei den Unterschriftensammlungen zu verhindern. Zuletzt verweist er auf die Abklärungen und Tests seitens des Bundes in Zusammenarbeit mit gewissen Kantonen.

Im *Kanton Bern* wurden bislang zwei Motionen zum Thema E-Collecting eingereicht. Die im Juni 2020 eingereichte Motion «Volksrechte weiter digitalisieren – auch ohne E-Voting» (173-2020) fordert den Regierungsrat auf, gesetzliche Grundlagen für die Einführung der elektronischen Unterschriftensammlung für Initiativen und Referenden auf kommunaler Ebene zu schaffen. In der im Juni 2021 eingereichten Motion «Pilotversuche zwecks Einführung von E-Collecting im Kanton Bern» (131-2021) wird hingegen die konkrete Ausarbeitung von gesetzlichen Grundlagen für Pilotversuche von E-Collecting gefordert. Beide Motionen wurden vom Grossen Rat in Form eines Postulats angenommen. Der Regierungsrat des Kantons Bern hat am 1. Mai 2024 in Erfüllung

der beiden Postulate einen Bericht zu Handen des Grossen Rates verabschiedet.[10] Darin unterstützt der Regierungsrat im Grundsatz die postulierten Anliegen, weist jedoch darauf hin, dass die Initiierung eines entsprechenden E-Collecting-Pilotprojekts mit weiteren anstehenden Digitalisierungsprojekten und insbesondere einem möglichen Versuchsprojekt von E-Voting abgestimmt werden müsse. Der Regierungsrat wird daher die Studie zur Wiederaufnahme der Versuche mit E-Voting abwarten und gestützt auf diese Grundlagen eine Priorisierung der Digitalisierungsvorhaben im Bereich der politischen Rechte vornehmen. Am 3. September 2024 hat der Grosse Rat des Kantons Bern den Bericht der Regierung zu E-Collecting zur Kenntnis genommen. Ebenfalls hat er in einer Planungserklärung gefordert, dass E-Collecting in Zusammenarbeit mit der Digitalen Verwaltung Schweiz weiterverfolgt werden soll.

Im *Kanton Genf* hat der Staatsrat am 11. Dezember 2024 den Beschluss gefasst, ein Projekt für die Lancierung von E-Collecting für kantonale und kommunale Initiativ- und Referendumsbegehren zu initiieren. Zudem ist geplant, in einem Begleitprojekt die Auswirkungen der Einführung des neuen Sammelkanals wissenschaftlich zu evaluieren.

Im Fall des *Kantons Schaffhausen* wurde das Thema E-Collecting im Jahr 2020 über eine Volksmotion («Mehr Demokratie für Schaffhausen – einfach und sicher: Volksbegehren auch elektronisch unterschreiben [E-Collecting]») auf die politische Agenda gebracht. Darin wird die Einführung von E-Collecting im Kanton Schaffhausen gefordert. Die Volksmotion wurde am 25. Januar 2021 im Kantonsparlament behandelt und für erheblich erklärt. Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat am 19. Dezember 2023 eine Orientierungsvorlage zur Volksmotion unterbreitet, in der er festhält, dass er die Förderung der durchgängigen und rechtsverbindlichen elektronischen Zusammenarbeit zwischen Kanton, Gemeinden und Privaten grundsätzlich als sinnvoll erachtet. Die «Auslegeordnung E-Collecting» zeige jedoch auf, dass eine allfällige Einführung von E-Collecting ein Projekt mit vielen offenen technischen und politischen Fragen und damit ein langwieriges und komplexes Projekt sei. Zudem lege die Auslegeordnung offen, dass ein E-Collecting-Projekt – wie manch anderes Digitalisierungsprojekt auch – hohe Kostenfolgen nach sich ziehe. Für den Regierungsrat sind die zu erwartenden Kosten zu hoch. Zudem stehe E-Collecting im Rahmen der Digitalisierungsstrategie nicht zuoberst auf der Prioritätenliste. Die Orientierungsvorlage wurde vom Kantonsrat beraten. Der Kantonsrat hat am 23. September 2024 beschlossen, dass das E-Collecting-Projekt im Kanton Schaffhausen im Rahmen der Digitalisierungsstrategie weiterzubearbeiten sei.

Der *Kanton Zürich* sah sich bereits im Jahr 2009 mit der Interpellation (24/2009) «Pilotprojekt e-collecting» zum Thema E-Collecting konfrontiert. Die fehlende Harmonisierung des Stimmregisters, eine noch wenig bekannte elektronische Signatur, die fehlenden Ressourcen sowie die damalige Schwerpunktlegung auf das E-Voting-Projekt führten schliesslich dazu, dass E-Collecting nicht weiterverfolgt wurde. Am 14. Januar 2019 wurde dann die Motion (5/2019) «Einführung E-Collecting, elektronische Unterschriftensammlung für Initiativen und Referenden im Internet oder auf mobilen Endgeräten» im Zürcher Kantonsrat eingereicht. «Der Regierungsrat wird aufgefordert, dem Kantonsrat eine gesetzliche Grundlage zu unterbreiten, die es künftig ermöglicht, Unterschriften für Volksinitiativen und fakultative Referenden elektronisch zu sammeln. Dazu zählt auch die Sammlung von elektronischen Unterschriften oder elektronischen Signaturen über das Internet oder auf mobilen Endgeräten». In seinem Antrag auf Ablehnung der Motion begründete der Regierungsrat im November 2023, weshalb das von den Motionären vorgeschlagene E-Collecting mittels «Touch Screen»-Unterschrift wenig zukunftsträchtig und der Aufwand für eine solche Lösung unverhältnismässig hoch wäre. Zudem hielt der Regierungsrat fest, dass aufgrund von rechtlichen, technischen und operativen Abhängigkeiten die Ausgangslage zur Umsetzung einer durchgängigen E-Collecting-Lösung im Kanton Zürich nach wie vor nicht gegeben sei. Der Antrag des Regierungsrates wurde Stand heute noch nicht im Kantonsrat behandelt.

10 Abrufbar unter https://www.sta.be.ch/de/start.html?newsID=27f4d002-4b30-4a18-8945-5761877423da.

2.3 Inhaltliche Ausgestaltung

2.3.1 Prüfung möglicher Varianten

Die Motion 42.18.14 «Einführung von E-Collecting im Kanton St.Gallen» fordert nebst den erforderlichen gesetzlichen Grundlagen für Pilotversuche betreffend die elektronische Unterzeichnung von Referenden und Initiativen auf kantonaler Ebene auch die Berücksichtigung möglicher Varianten der technischen Umsetzung. Im September 2018 hat die Staatskanzlei bei Prof.Dr. Andreas Glaser, Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA), ein Gutachten in Auftrag gegeben. Dieses untersucht die rechtlichen Anforderungen zur Einführung von E-Collecting im Kanton St.Gallen sowie die möglichen Umsetzungsformen. Die Ergebnisse des Gutachtens sind in die Erarbeitung der vorliegenden Botschaft und des Entwurfs eingeflossen.

Im Gutachten wurden folgende Varianten geprüft:

1. Festhalten am eigentlichen «Unterzeichnen» im Sinn eines handschriftlichen Schriftzugs, wobei dies auf elektronischem Weg, namentlich auf Touchscreens, erfolgt;
2. Unterzeichnung mittels qualifizierter elektronischer Signatur (QES);
3. Verwendung eines Login-Systems via E-Government-Portal oder einer Webseite unter Verwendung einer E-ID oder eines anderen Logins.

Bei Variante 1, dem Unterzeichnen auf dem Touchscreen, würde es sich nur um eine teilweise Digitalisierung handeln. Gemäss den Erfahrungen aus den Niederlanden ist dieses System schwerfällig und führt kaum zu Effizienzgewinnen. Zudem müssten entsprechende technische Geräte vom Staat beschafft werden, die dann aber Privaten zur Verfügung gestellt würden.

Variante 2 sieht den Einsatz einer QES vor (vgl. Art. 2 Bst. e des Bundesgesetzes über die elektronische Signatur [SR 943.03; abgekürzt ZertES]), die an ein elektronisches Dokument «angeheftet» würde. Eine QES ist für die Identitätsbestätigung einer unterzeichnenden Person aussagekräftig und ist jeweils auch mit einem Zeitstempel versehen, allerdings gibt die QES selbst keine Auskunft über die Stimmberechtigung – hier müsste weiterhin eine Überprüfung über das Stimmregister erfolgen. Die QES ist zudem in der Bevölkerung immer noch nicht weit verbreitet.

Variante 3 setzt auf ein Login-System, mittels dem eine Person sich authentifiziert und dann auf einer Sammelseite oder auf einem E-Government-Portal eine Initiative oder Referendum unterstützen kann. Als «elektronische Unterschrift» gilt insoweit eine elektronische Unterstützungsbekundung auf einer Sammelseite oder auf einem E-Government-Portal nach elektronischer Authentifizierung und Prüfung der Stimmberechtigung. Dabei soll eine Zwei-Faktor-Authentifizierungsverfahren[11] oder ein in Bezug auf die Sicherheit gleichwertiges Verfahren zur Anwendung gelangen. Insbesondere für Referenden, bei denen keine Pflicht zur Konstituierung eines Komitees o.Ä. besteht, erscheint dies als einzige praktisch realisierbare Variante. Das Gutachten bezieht sich nach damaligem Kenntnisstand auf die Arbeiten des Bundes zur E-ID. Zwischenzeitlich wird hier auf die Authentifizierungslösung AGOV gesetzt, an welche die E-ID bei deren Vorliegen auch angebunden werden kann. Eine private E-ID-Lösung ist nach der gescheiterten E-ID-Vorlage auf Bundesebene kein gangbarer Weg.

Aufgrund der vorstehenden Überlegungen wurde einzig Variante 3 als praktikabel erachtet und weiterverfolgt.

[11] Damit wird ein Verfahren bezeichnet, bei denen der Identitätsnachweis einer Person über die Kombination von zwei unterschiedlichen, voneinander unabhängigen Merkmalen erfolgt.

2.3.2 Anforderungen

In Bezug auf die rechtlichen Anforderungen an E-Collecting kommt das Gutachten 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 Authentifizierung der unterstützenden Person genügt als auch die datenschutzrechtlichen Vorgaben und das Stimmgeheimnis einhält. Empfohlen wird in diesem Zusammenhang der Einsatz einer Zwei-Faktor-Authentifizierung oder eines in Bezug auf die Sicherheit gleichwertigen Verfahrens und die Ausgestaltung über ein staatliches Portal.
– 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.

In den nachfolgenden Abschnitten werden die durch das Gutachten ermittelten Anforderungen an E-Collecting unter Berücksichtigung der neueren Erkenntnisse näher dargelegt.

2.3.2.a Nutzerfreundlichkeit und Effizienz

Damit ein E-Collecting-System von den Stimmberechtigten überhaupt genutzt wird und Verbreitung findet, muss es einfach und intuitiv zu bedienen sein. Zudem muss es so ausgestaltet sein, dass es für Komitees und Stimmberechtigte barrierefrei bedienbar ist. Die Sammlung via Internet hat grundsätzlich das Potenzial, sowohl in personeller als auch in finanzieller Hinsicht ressourcenschonender zu sein als die heutige Sammlung von handschriftlichen Unterschriften. Dies erleichtert insbesondere kleinen, weniger gut organisierten Gruppen die Sammlung.

Aus Behördenperspektive muss ein E-Collecting-System einen Effizienzgewinn bringen. Das grösste Effizienzpotenzial besteht dabei in der Automatisierung der Bescheinigung der Unterschriften. Diese erfolgt heute durch jede Gemeinde separat in einem manuellen, ressourcenintensiven Verfahren. Die eingereichten Unterschriften werden «von Hand» überprüft, bescheinigt und zurückgesandt (Art. 23 RIG). Eine Automatisierung ist über die Zentralisierung der Stimmregister der politischen Gemeinden zu erreichen. Dies wird vorliegend über das stehende Stimmregister (vgl. nachstehend Abschnitt 2.4.3) sichergestellt.

2.3.2.b Fixanteillösung

E-Collecting wird die Unterschriftensammlung für Initiativen und Referenden erleichtern und den gesamten Prozess vereinfachen. Deshalb wurde verschiedentlich die Befürchtung geäussert, E-Collecting könnte zu einer Überlastung des politischen Systems aufgrund einer grossen Anzahl von Volksabstimmungen führen.[12] Vor diesem Hintergrund ist am 19. April 2021 auch die Interpellation 51.21.44 «E-Collecting: Hat die Regierung die Konsequenzen im Griff?» eingegangen. Darin erkundigte sich die damalige CVP-EVP-Fraktion, welche Vorkehrungen die Regierung treffe, um eine allfällige Überlastung des politischen Systems durch E-Collecting zu vermeiden und ob insbesondere die Anzahl der Unterschriften zu erhöhen sei.

[12] Vgl. hierzu Bisaz / Serdült, E-Collecting als Herausforderung für die direkte Demokratie der Schweiz, in: LeGes 2017, S. 531–545.

Die Regierung hat in ihrer Antwort vom 24. August 2021 mehrheitlich auf ihre Antragstellung zur Motion 42.18.14 und die Erkenntnisse des Gutachtens verwiesen.

Aufgrund der möglichen Auswirkungen auf das Funktionieren des demokratischen Rechtsstaats ist ein schrittweises Vorgehen zu wählen. Ziel ist es, mit den durch die vorliegende Vorlage ermöglichten Pilotversuchen Erfahrungen mit E-Collecting zu sammeln und so Entscheidungsgrundlagen zu schaffen, auf deren Basis beurteilt werden kann, ob E-Collecting dauerhaft als zweiter Kanal neben dem klassischen Sammeln handschriftlicher Unterschriften eingeführt werden soll. In diesem Zusammenhang wird für eine ordentliche Einführung von E-Collecting insbesondere auch die Frage zu beantworten sein, ob zum Schutz des politischen Systems vor einer übermässigen Beanspruchung der direktdemokratischen Instrumente flankierende Massnahmen wie eine Anpassung der Sammelfristen oder der Zahl der benötigten Unterschriften angezeigt sind. Allerdings ist an dieser Stelle auch darauf hinzuweisen, dass im Kanton St.Gallen die Instrumente der kantonalen Initiativen und Referenden vergleichsweise selten genutzt werden. So sind in den letzten rund 70 Jahren lediglich 55 kantonale Initiativen[13] und 41 kantonale Referendumsbegehren[14] gültig zustande gekommen. Das entspricht im Durchschnitt weniger als zwei kantonalen Initiativen oder Referenden im Jahr. Stand heute steht das politische System deshalb nicht vor einer Überlastung.

Eine Möglichkeit, gewissen Vorbehalten dennoch zu begegnen, ohne dabei die Aussagekraft des Pilotprojekts zu schmälern, ist gemäss dem Gutachten die Einführung einer *Fixanteillösung*. Das bedeutet, dass höchstens ein bestimmter Anteil der notwendigen Unterschriften per E-Collecting gesammelt werden kann – und der Rest auf herkömmlichem Weg beizubringen ist. Elektronische und herkömmliche Unterschriftensammlung kommen also komplementär zum Einsatz. Im Rahmen des vorliegenden Pilotbetriebs wird folglich eine Fixanteillösung verfolgt. Der Anteil von elektronischen Unterschriften soll dabei nicht zu tief angesetzt werden (d.h. wenigstens 50 Prozent), um in der Pilotphase aussagekräftige Erfahrungen sammeln zu können.

Der vorliegende Erlassentwurf sieht vor, dass für das Zustandekommen eines Begehrens höchstens die Hälfte der notwendigen gültigen Unterschriften in elektronischer Form gesammelt werden können, wobei die Regierung durch Verordnung diesen Anteil auf höchstens 75 Prozent erhöhen kann (Art. 27a Abs. 4 RIG). Mit der Möglichkeit einer Erhöhung kann die Wirkung von E-Collecting auf die direktdemokratischen Instrumente (u.a. Unterschriftenzahl) erprobt werden. Um den Pilotbetrieb (in Form der Fixanteillösung) zu evaluieren, ist deshalb angedacht, diesen wissenschaftlich zu begleiten und dem Kantonsrat sieben Jahre nach Vollzugsbeginn des IX. Nachtrags zum Gesetz über Referendum und Initiative einen Bericht zu den Erfahrungen mit E-Collecting vorzulegen und allenfalls notwendige rechtliche Anpassungen vorzuschlagen. Ein entsprechender Auftrag an die Regierung ist in der Antragstellung enthalten (siehe Abschnitt 8). Mit der Frist von sieben Jahren wird eine aussagekräftige Berichterstattung sichergestellt. Eine kürzere Frist ist nicht sinnvoll, da eine gewisse Anzahl elektronisch unterzeichneter Referendums- und Initiativbegehren für die Evaluation erforderlich ist. Mit der gewählten Frist ist jedoch eine Evaluation in der Folgeamtsdauer sichergestellt. Die Evaluation erlaubt dem Kantonsrat eine umfassende Würdigung und Beurteilung des Pilotbetriebs sowie den Entscheid, ob und in welcher Form E-Collecting weitergeführt werden soll.

13 Vgl. Statistik der Staatskanzlei des Kantons St.Gallen «Volksinitiativen in St.Gallen seit 1953», abrufbar unter www.abstimmungen.sg.ch → Initiativen und Referenden.

14 Vgl. Statistik der Staatskanzlei des Kantons St.Gallen «Referenden in St.Gallen seit 1952», abrufbar unter www.abstimmungen.sg.ch → Initiativen und Referenden.

2.3.2.c Sicherheitsanforderungen

Die Unterschriftensammlung für Initiativen und Referenden ist von der Garantie der politischen Rechte in Art. 34 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) sowie Art. 2 Abs. 1 Bst. x der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) geschützt. Zentral bei der Einführung von E-Collecting ist folglich die Erfüllung der für die Unterschriftensammlung einschlägigen Sicherheitsanforderungen, um das rechtmässige Zustandekommen von Initiativen und Referenden gewährleisten zu können.

Als Orientierung dient hier Art. 27q der eidgenössischen Verordnung über die politischen Rechte (SR 161.11; abgekürzt VPR), der die Sicherheitsanforderungen an Versuche zur Unterzeichnung eidgenössischer Volksbegehren auf elektronischem Wege regelt. Danach müssen «alle wirksamen und angemessenen Massnahmen ergriffen werden, um die Kontrolle der Stimmberechtigung, das Stimmgeheimnis und die korrekte Zuordnung aller Unterschriften zu gewährleisten und um die Gefahr gezielten oder systematischen Missbrauchs ausschliessen zu können.» Diese Regelung wurde folglich sachgemäss in den vorliegenden Entwurf auf kantonale Ebene übernommen (vgl. Art. 27a Abs. 1 Bst. b RIG).

Diese Sicherheitsanforderungen wurden wie folgt umgesetzt:

– Sowohl für das Einrichten einer Unterschriftensammlung als auch für die Abgabe einer elektronischen Unterschrift ist vorgängig eine elektronische Authentifizierung erforderlich, um eine zweifelsfreie Identitätsprüfung sicherzustellen. Vgl. hierzu Abschnitt 2.4.2 und Abschnitt 3.

– Zur Prüfung, ob eine Unterzeichnerin oder ein Unterzeichner im Kanton St.Gallen stimmberechtigt ist, erfolgt ein automatisierter Abgleich mit dem stehenden Stimmregister. Hierfür wird die im Authentifizierungsvorgang bekanntgegebene AHV-Versichertennummer als Identifikator verwendet (vgl. hierzu Abschnitt 2.4.3). Wer hingegen lediglich eine Unterschriftensammlung einrichtet, muss nicht stimmberechtigt sein. Daher entfällt für diesen Verfahrensschritt der automatisierte Abgleich mit dem stehenden Stimmregister.[15]

– Ist die Prüfung der Stimmberechtigung beim Unterzeichnen eines Referendums- oder Initiativbegehrens erfolgreich, wird auf der E-Collecting-Plattform in der entsprechenden Sammlung für diese Person temporär ein Kontrollzeichen erfasst. Hierbei wird die Stimmregister-ID der Person verschlüsselt hinterlegt.

– Ist bei einer Person bereits ein Kontrollzeichen gesetzt, hat sie für das Begehren bereits eine Unterschrift geleistet und kann keine weitere Unterschrift abgeben. Zur Verhinderung von Mehrfachunterzeichnungen im Parallelprozess der gemischten Unterschriftensammlung müssen die Kontrollzeichen deshalb auch für handschriftliche Unterschriften durch die zuständigen politischen Gemeinden zentral auf der E-Collecting-Plattform gesetzt werden.

– Die Staatskanzlei ist für die Überprüfung des Prozesses sowie die nachträgliche Löschung der Kontrollzeichen (die im elektronischen Verfahren auch zugleich die elektronische Unterschrift darstellen) zuständig. Die Fristen für die Löschung der Kontrollzeichen entsprechen Art. 27bis und Art. 45 RIG. Auf diese Weise wird verunmöglicht, dass die Unterstützungsbekundung einer bestimmten Person zu einem späteren Zeitpunkt zurückverfolgt werden kann.

---

15 Für Personen, die sich als Mitglied einem Initiativkomitee anschliessen und diese Mitgliedschaft mit ihrer Unterschrift bezeugen müssen, steht ebenfalls der elektronische Weg mittels Authentifizierung zur Verfügung. Auch die gesetzlich verlangte Prüfung der Stimmberechtigung der Mitglieder eines Initiativkomitees soll (mittels Abgleich mit dem stehenden Stimmregister) automatisiert werden. Im Unterschied zur Unterstützung einer laufenden Sammlung werden in diesem vorgelagerten Prozess aber keine Kontrollzeichen erfasst.

– Daten von Personen, die ihre Unterschrift elektronisch abgeben, sind weder Personen, die eine Unterschriftensammlung initiieren, noch Dritten zugänglich. Eine solche Einsicht ist nicht erforderlich und stünde im Spannungsverhältnis mit dem Stimmgeheimnis. Die Anzahl gültiger elektronischer Unterschriften kann jedoch jederzeit öffentlich auf der E-Collecting-Plattform eingesehen werden. Weitergehenden Zugriff auf die E-Collecting-Plattform haben lediglich die Staatskanzlei im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Prüfung[16] und Löschung sowie die zuständigen Behörden der politischen Gemeinden für das Setzen der Kontrollzeichen für die handschriftlichen Unterschriften zum Ausschluss von Mehrfachunterzeichnungen.[17] In dieser Hinsicht ist das Stimmgeheimnis im elektronischen Prozess sogar besser geschützt als im Verfahren der Sammlung handschriftlicher Unterschriften, bei der die Unterschriftenlisten und die darin enthaltenen Personendaten während der Sammlung zwischenzeitlich bei den Personen, die eine Sammlung initiieren, aufbewahrt werden.

– Wie bis anhin auf den Unterschriftenlisten (Art. 20 Bst. c und Art. 39 Bst. e RIG) erfolgt weiterhin ein Strafbarkeitshinweis, der auf die Strafbarkeit der Fälschung von Unterschriften hinweist (vgl. Art. 282 Abs. 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs [SR 311.0; abgekürzt StGB]).

2.4 Technische Umsetzung

2.4.1 Allgemeines

Nebst der technischen Bereitstellung der eigentlichen «E-Collecting-Plattform», auf der Unterstützungsbekundungen für hängige Initiativen oder Referenden abgegeben oder neue Sammlungen eingerichtet werden können, sind aus technischer Sicht zwei Grundvoraussetzungen notwendig:
– einerseits bedarf es einer staatlichen *Authentifizierungslösung* (vgl. nachstehend Abschnitt 2.4.2);
– anderseits ist ein jederzeit aktuelles Stimmregister (sogenanntes *«stehendes Stimmregister»*, vgl. nachstehend Abschnitt 2.4.3) erforderlich.

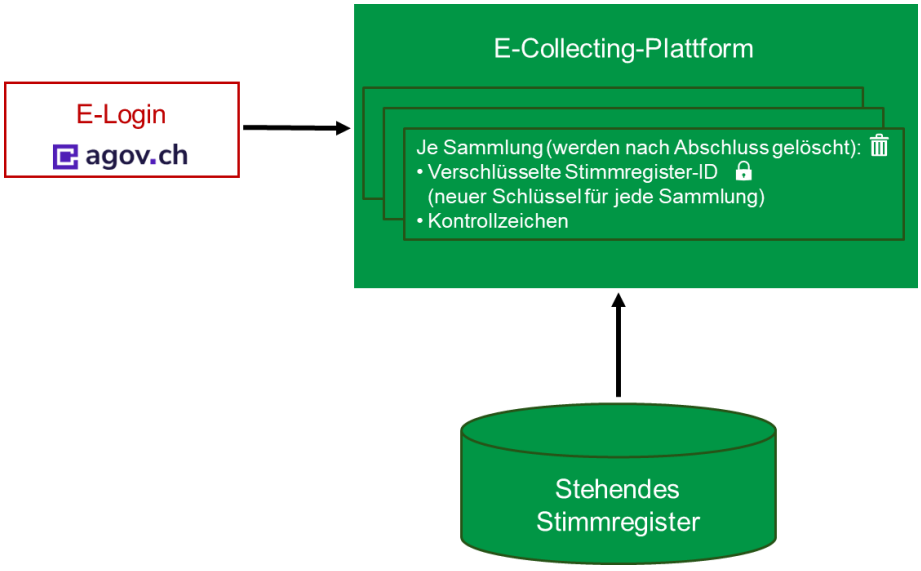

Abbildung: Zusammenspiel zwischen E-Collecting-Plattform, Login und stehendem Stimmregister

16 Die Einsicht im Rahmen der Prüfung ist sehr restriktiv ausgestaltet. Es besteht kein Generalzugriff auf die elektronisch geleisteten Unterschriften.

17 Wenn E-Collecting auf Gemeindeebene eingeführt wird (vgl. Drittänderung im Gemeindegesetz), müssen indessen weitergehende technische Berechtigungen eingerichtet werden.

2.4.2 Authentifizierungslösung

Für E-Collecting muss die Identität der Nutzerinnen und Nutzer elektronisch überprüft werden können, damit zweifelsfrei sichergestellt werden kann, dass nur berechtigte Personen ihre elektronische Unterschrift auf der E-Collecting-Plattform abgeben oder eine Sammlung einrichten. Über das E-Government-Programm «Strategische E-Government-Basisservices (STREBAS)» wird im Projekt «E-Login» eine staatliche Authentifizierungslösung für den Bezug von sämtlichen digitalen staatlichen Dienstleistungen für die Bevölkerung des Kantons St.Gallen und der St.Galler Gemeinden zentral bereitgestellt. Damit wird eine elektronische Identitätsprüfung natürlicher Personen für die Nutzung von E-Government-Services gewährleistet. Dabei wird auf den «Authentifizierungsdienst der Schweizer Behörden (AGOV)» zurückgegriffen, der die digitalen Identitäten von Bürgerinnen und Bürger erstellt und verwaltet.

Die Authentifizierungslösung soll auch für E-Collecting Anwendung finden. Dabei ist wenigstens die Vertrauensstufe 4[18] (AGOVaq400[19]) erforderlich, wobei eine Registrierung mittels Ausweis sowie die zusätzliche Prüfung der AHV-Versichertennummer nötig ist.[20] Es besteht folglich eine technische Abhängigkeit zum Projekt «E-Login», weshalb die für das Login erforderlichen Rechtsgrundlagen direkt in die vorliegende Vorlage einfliessen (zur Frage der Einheit der Materie vgl. nachstehend Abschnitt 2.6.2; für nähere Ausführungen zum Strategischen E-Government-Basisservice «E-Login» vgl. nachstehend Abschnitt 3).

2.4.3 Stehendes Stimmregister

Für E-Collecting bedarf es eines jederzeit aktuellen Stimmregisters, also eines (tages-)aktuellen Zusammenzugs der Stimmregister aller politischen Gemeinden im Kanton St.Gallen (sogenanntes «stehendes Stimmregister»). Über einen Abgleich mit der AHV-Versichertennummer aus dem vorgängigen Authentifizierungsvorgang und dem stehenden Stimmregister kann bei der Abgabe einer elektronischen Unterschrift automatisch geprüft werden, ob eine Person überhaupt im Zeitpunkt der Unterschrift stimmberechtigt ist.

Des Weiteren wird für eine elektronische Unterschrift auf der E-Collecting-Plattform in der entsprechenden Sammlung temporär ein Kontrollzeichen je Person erfasst. Hierbei wird die Stimmregister-ID der Person aus dem stehenden Stimmregister verschlüsselt auf der E-Collecting-Plattform hinterlegt.

Abgesehen vom E-Collecting findet das stehende Stimmregister auch in weiteren Bereichen der politischen Rechte Anwendung. So werden damit seit dem Urnengang vom 9. Juni 2024 die Stimmrechtsausweise aller Bürgerinnen und Bürger zentral generiert. Zudem kommt das stehende Stimmregister auch im Kontext des Anmeldeverfahrens für E-Voting zum Einsatz, um sicherzustellen, dass Art. 62 Abs. 2 WAG, wonach nicht mehr als 30 Prozent des kantonalen Elektorats die Stimme elektronisch abgeben dürfen, sofern dies der Kantonsrat nicht genehmigt hat, eingehalten wird. Zur rechtlichen Regelung diesbezüglich siehe Abschnitt 4.2.

2.4.4 E-Collecting-Plattform

2.4.4.a Lösungsbeschreibung

Bei der E-Collecting-Plattform handelt es sich um eine Webapplikation mit drei unterschiedlichen Bereichen: einer Administrations-Oberfläche für die verantwortliche Behörde (Staatskanzlei), einem Portal für die Bevölkerung, über das Sammlungen eingerichtet oder unterzeichnet werden

---

18 Dieses Erfordernis wird auf Verordnungsstufe geregelt (vgl. Art. 2 Abs. 2 der Regelungsskizze zur Verordnung über die gemischte Unterschriftensammlung in Anhang 1). Die einzelnen Vertrauensstufen werden in Art. 4 der Verordnung über das E-Login in Anhang 2 konkretisiert.

19 AGOVaq = AGOV-Authentifizierungsqualität.

20 Die E-ID entspräche der höheren Vertrauensstufe 5 (AGOVaq500) und wäre bei deren Vorliegen auch einsetzbar.

können, und einer Oberfläche für die politischen Gemeinden zur Pflege der Kontrollzeichen für handschriftliche Unterschriften.

Auf der Administrations-Oberfläche hat die Staatskanzlei als verantwortliche Behörde eine Übersicht über alle Sammlungen und sie pflegt darin die Liste der aktuell referendumsfähigen Beschlüsse. Darüber hinaus kann die Staatskanzlei nach Abschluss einer kantonalen Sammlung stichprobenweise die Stimmrechtsbescheinigungen der Gemeinden überprüfen und Mängel, wie in Art. 26 RIG vorgesehen, wenn nötig korrigieren. Zudem löst die Staatskanzlei über die Administrations-Oberfläche zum gesetzlich vorgeschriebenen Zeitpunkt die unwiderrufliche Löschung der Kontrollzeichen sowohl für elektronische als auch handschriftliche Unterschriften aus (Art. 27bis und Art. 45 RIG). Dieser Schritt musste bis anhin von jeder politischen Gemeinde separat vorgenommen werden.

Im Portal für die Bevölkerung sind jederzeit alle laufenden Unterschriftensammlungen einsehbar. Mittels elektronischer Authentifizierung kann entweder eine laufende Sammlung unterstützt (durch die Abgabe einer elektronischen Unterschrift) oder eine neue Sammlung eingerichtet werden. In ersterem Fall wird durch einen Abgleich mit dem stehenden Stimmregister automatisch geprüft, ob die unterzeichnende Person stimmberechtigt ist und ob sie das betreffende Begehren bereits unterstützt hat. Falls eine dieser Prüfungen negativ ausfällt, ist keine (erneute) Unterzeichnung möglich.

Über die Oberfläche für die politischen Gemeinden prüfen diese alle zur Bescheinigung eingereichten Unterschriftenlisten mit handschriftlichen Unterschriften, indem kontrolliert wird, ob die darauf aufgeführten Unterzeichnenden das betreffende Begehren bereits elektronisch unterstützt haben. Falls nicht, wird – wie bis anhin meist im Stimmregister der Gemeinde – ein Kontrollzeichen hinterlegt, das dann auch bei der Prüfung aller ab diesem Zeitpunkt abgegebenen elektronischen Unterschriften mitberücksichtigt wird. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass keine Mehrfachunterzeichnungen möglich sind.

Die politischen Gemeinden können auch Kontrollzeichen für handschriftliche Unterschriften für kommunale und eidgenössische Sammlungen auf der E-Collecting-Plattform pflegen. Auf diese Weise wird verhindert, dass unterschiedliche Systeme für Sammlungen auf den verschiedenen föderalen Ebenen verwendet werden müssen.

2.4.4.b Beschaffung im offenen Verfahren

Für die technische Umsetzung der E-Collecting-Plattform war eine öffentliche Beschaffung erforderlich. Es handelt sich dabei um ein strategisches Informatikprojekt des Kantons St.Gallen.

Da die Gesamtsumme des zu vergebenden Auftrags deutlich über dem Schwellenwert von Fr. 350'000.– lag, wurde die Ausschreibung im offenen Verfahren nach GATT/WTO durchgeführt. Insgesamt gingen zwei Angebote ein, wobei sich die Vertragsdauer auf fünf Jahre beläuft (mit der Option auf eine dreimalige Verlängerung um jeweils zwei Jahre). Die Regierung hat den Zuschlag an die Abraxas Informatik AG mit dem vorteilhaftesten und günstigsten Angebot in der Höhe von Fr. 2'188'050.– (exkl. MWST; einschliesslich Betrieb, Wartung und Support für sieben Jahre) am 26. Oktober 2023 erteilt.

2.4.4.c Datenschutz und Informationssicherheit

Bei Angaben über politische Ansichten und Tätigkeiten handelt es sich um besonders schützenswerte Personendaten nach Art. 1 Bst. b Ziff. 1 des Datenschutzgesetzes (sGS 142.1; abgekürzt DSG). Davon ausgenommen sind Angaben über die Mitgliedschaft einer politischen Partei, wenn die betroffene Person diese selbst bekanntgegeben hat. Folglich gelangen für die Bearbeitung der im Zusammenhang mit der E-Collecting-Plattform bearbeiteten Daten die Voraussetzungen

nach Art. 5 Abs. 2 DSG zur Anwendung, wonach eine formell-gesetzliche Grundlage für die Bearbeitung der Daten vorgesehen sein muss. Dies ist vorliegend mit Art 27a und Art. 27b RIG erfüllt, wobei nach Art 27a Abs. 4 RIG die Einzelheiten auf Verordnungsstufe zu regeln sind. Da es sich vorliegend um ein Rechtsetzungsprojekt handelt, das den Datenschutz betrifft, wird im Rahmen der Vernehmlassung eine Vorabkonsultation bei der Fachstelle für Datenschutz nach Art. 8b DSG durchgeführt.

Vorliegend ist insbesondere die Löschung der Kontrollzeichen von datenschutzrechtlicher Relevanz. Die Daten müssen so gelöscht werden, dass das «Unterschriftenverhalten» der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger nach Abschluss einer Sammlung nicht nachverfolgt werden kann (vgl. hierzu Abschnitt 2.3.2.c).

Mit Blick auf die Sicherheit der E-Collecting-Plattform werden ganz bewusst erhöhte Anforderungen gestellt. So wird vom Anbieter des zu beschaffenden Systems unter anderem ausdrücklich verlangt, dass der Quellcode des angebotenen Systems im Rahmen eines privaten wie auch eines öffentlichen Bug-Bounty-Programms offengelegt wird. Auch im Rahmen der Einführung anderer Applikationen im Bereich der politischen Rechte, namentlich jener des neuen Ergebnisermittlungssystems für Wahlen und Abstimmungen sowie des stehenden Stimmregisters, wurde bereits auf diese Form von Offenlegung gesetzt und somit ein neuer Standard etabliert. Dabei handelt es sich um einen bewussten Paradigmenwechsel hin zu einem Verständnis von «Sicherheit durch Transparenz», wie es sich auch im thematisch verwandten E-Voting-Bereich durchgesetzt hat.

Im Rahmen des Projekts E-Collecting werden eine Schutzbedarfsanalyse (Schuban), eine Datenschutz-Folgeabschätzung (DSFA), ein Informationssicherheit- und Datenschutz-Konzept (ISDS-Konzept) und ein «Business Continuity Management»-Konzept (BCM) erstellt. Dabei wird auch das stehende Stimmregister berücksichtigt.

2.5 Auswirkung auf die Gemeinden

Die Möglichkeit, künftig bis zu 50 Prozent (bzw. bei Erhöhung des Fixanteils bis zu 75 Prozent durch die Regierung) der gesetzlich erforderlichen Unterschriften für ein kantonales Initiativ- oder Referendumsbegehren auf elektronischem Weg zu sammeln, verspricht eine merkliche Entlastung für die politischen Gemeinden. So kann davon ausgegangen werden, dass deutlich weniger Unterschriftenlisten mit handschriftlichen Unterschriften bei den politischen Gemeinden eingereicht werden, weshalb auch weniger Unterschriften aufwändig manuell bescheinigt werden müssen (im elektronischen Verfahren wird die Stimmberechtigung automatisiert geprüft). Neu müssen die politischen Gemeinden die Kontrollzeichen für handschriftliche Unterschriften kantonaler Sammlungen auf der E-Collecting-Plattform pflegen (statt wie bis anhin in den kommunalen Stimmregistern oder auf andere Weise wie z.B. einer separaten Tabelle), da nur so effektiv Mehrfachunterzeichnungen in der gemischten Unterschriftensammlung ausgeschlossen werden können. Sie können auch Kontrollzeichen für handschriftliche Unterschriften für kommunale und eidgenössische Sammlungen auf der E-Collecting-Plattform pflegen (in diesen Fällen obliegt ihnen auch das Löschen der Kontrollzeichen).

E-Collecting soll grundsätzlich bzw. zu einem späteren Zeitpunkt auch für die kommunalen direktdemokratischen Instrumente in den politischen Gemeinden genutzt werden können. Der Anwendungsbereich wird dabei auf diejenigen Instrumente beschränkt, die auch auf der kantonalen Ebene bestehen – also auf fakultative Referenden und Initiativen. Die technische Abbildung von speziellen kommunalen Instrumenten zur Ausübung der politischen Rechte (wie die Volksmotion oder der Volksvorschlag), die bloss selten Anwendung finden, würde zu unverhältnismässigen Mehraufwänden führen. Als rechtliche Verankerung von E-Collecting auf kommunaler Ebene ist eine Drittänderung im Gemeindegesetz (sGS 151.2; abgekürzt GG) vorgesehen, das bezüglich

des Verfahrens bei Referenden und Initiativen sachgemäss auf das RIG verweist. Für die Einführung soll ein zweistufiger Beschluss erforderlich sein (vgl. den neuen Art. 83a GG): Zum einen bedarf es eines Beschlusses seitens der Regierung, dass die Bestimmungen betreffend die elektronische Unterzeichnung des Gesetzes über Referendum und Initiative in den politischen Gemeinden für kommunale fakultative Referenden und Initiativen angewendet werden können. Dabei ist ein Einbezug der politischen Gemeinden bzw. des Verbands St.Galler Gemeindepräsidien (VSGP) im Vorfeld sicherzustellen. Zum anderen setzt die Anwendbarkeit in der einzelnen politischen Gemeinde voraus, dass der Rat dies gestützt auf den Beschluss der Regierung entsprechend beschliesst.

Die mit STREBAS eingeführte Authentifizierungslösung wird sowohl für E-Government-Services des Kantons als auch der Gemeinden eingesetzt werden (vgl. nachstehend Abschnitt 2.4.2).

2.6 Rechtliche Umsetzung

2.6.1 Revisionsbedarf und betroffene Erlasse

Die Einführung von E-Collecting soll mit der vorliegenden Vorlage über einen IX. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative umgesetzt werden. Zur Regelung der Einzelheiten ist eine spezifische Verordnung betreffend das Verfahren der gemischten Unterschriftensammlung (elektronische und handschriftliche Unterschriften) erforderlich (vgl. Regelungsskizze in Anhang 1).

Zusätzlich wird das stehende Stimmregister über eine Drittänderung im Gesetz über Wahlen und Abstimmungen verankert. Die Einzelheiten, insbesondere zur Datenbekanntgabe, werden auf Verordnungsstufe geregelt (Verordnung über das stehende Stimmregister, vgl. Regelungsskizze in Anhang 3).

Die für die Authentifizierungslösung (E-Login) erforderlichen Bestimmungen sollen über eine Drittänderung im Gesetz über E-Government verankert werden. Auch hier sollen die detaillierteren Ausführungsbestimmungen in einer Verordnung (Verordnung über das E-Login, vgl. Regelungsskizze in Anhang 2) Niederschlag finden. Diese wird nach Art. 13 Abs. 1 Bst. e E-GovG durch das E-Government-Kooperationsgremium erlassen.

Weiter ist eine Drittänderung des Gemeindegesetzes erforderlich, damit E-Collecting grundsätzlich bzw. zu einem späteren Zeitpunkt auch auf Gemeindeebene genutzt werden kann.

2.6.2 Einheit der Materie

Die mit der vorliegenden Vorlage als Drittänderung vorgesehenen Bestimmungen im E-Government-Gesetz betreffend die staatliche Authentifizierungslösung (Login) beschränken sich nicht nur auf den Anwendungsfall E-Collecting, sondern sollen in allgemeiner Weise als rechtliche Grundlage für Login-Verfahren, die zur Nutzung digitaler staatlicher Dienstleistungen («E-Government-Services») erforderlich sind, dienen. In der Folge wurde geprüft, ob mit der vorgesehenen Ausgestaltung der Grundsatz der Einheit der Materie gewahrt bleibt oder ob für die Änderungen im E-Government-Gesetz ein eigenständiger Nachtrag erforderlich ist. Die Einheit der Materie wird für die Drittänderungen im Gesetz über Wahlen und Abstimmungen sowie im Gemeindegesetz nicht separat geprüft, da diese Änderungen mit E-Collecting in einem klaren sachlichen Zusammenhang stehen.

Der Grundsatz der Einheit der Materie leitet sich aus dem in Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101) verankerten Schutz der freien Willensbildung und unverfälschten Stimmabgabe ab. Er verlangt, dass eine Vorlage, welche die Stimmberechtigten nur annehmen oder ablehnen können, bloss einen Zweck verfolgt bzw. ein Thema zum Gegenstand hat, oder dass zwischen meh-

reren, in der Vorlage enthaltenen Zwecken, Mitteln oder Massnahmen ein genügend enger sachlicher Zusammenhang besteht.[21] Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichtes kommt den Behörden in der Umsetzung des Prinzips allerdings ein Gestaltungsspielraum zu, wobei bei Sammelvorlagen die Bedeutung des einheitlichen Ziels der Vorlage zu bewerten und zu gewichten sei und die Einheit der Materie nur dann als gewahrt betrachtet werden könne, wenn die mit den einzelnen Massnahmen verfolgten Einzelzwecke von relativ untergeordneter Bedeutung seien.[22]

Grundlegende Voraussetzung für die Einführung von E-Collecting ist der Betrieb und die Nutzung einer vertrauenswürdigen, vom Staat zur Verfügung gestellten Authentifizierungslösung (Login). Die Regelungen zum Login spezifischer zu fassen und lediglich auf den Anwendungsfall E-Collecting zu beschränken, statt – wie vorgesehen – für die Nutzung weiterer E-Government-Services allgemein zu fassen, widerspräche dem Charakter des E-Government-Gesetzes als Rahmenerlass, der die wesentlichen Grundzüge der digitalen Verwaltung in allgemeiner Form regelt. Ob ein E-Government-Service überhaupt angeboten werden darf, ergibt sich zudem ohnehin aus dem entsprechenden Spezialgesetz bzw. der darin statuierten öffentlichen Aufgabe. Dies muss in den einzelnen Informatikprojekten für einen E-Government-Service jeweils gesondert über eine Rechtsgrundlagenanalyse ermittelt werden. Würden die Bestimmungen zum Login in einen separaten Nachtrag ausgeklammert und dieser nicht gutgeheissen, könnte E-Collecting, für das ein parlamentarischer Auftrag vorliegt, jedoch nicht angeboten werden. Die Aufteilung in zwei separate Nachträge erscheint folglich nicht sinnvoll. Die Bestimmungen zur Authentifizierungslösung und zu E-Collecting sind sachlich eng verknüpft und auf die Erreichung eines gemeinsamen Zwecks ausgerichtet – die Einheit der Materie ist vorliegend aus Sicht der Regierung gewahrt.

2.6.3 Verordnungsrecht

Nach Art. 5 Abs. 1bis des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) sind dem Kantonsrat bei Entwürfen mit Gesetzesrang im Rahmen der Botschaft auch die Grundzüge des angedachten Verordnungsrechts zu unterbreiten, wenn die Verordnung von erheblicher Bedeutung ist. Grundsätzlich ist gemäss der Botschaft der Regierung zum XIV. Nachtrag zum Staatsverwaltungsgesetz (Einbezug des Kantonsrates beim Erlass von Verordnungsrecht) vom 29. Juni 2021 (22.21.07; S.8 f.) dann von einer erheblichen Bedeutung auszugehen, wenn insbesondere eines oder mehrere der folgenden Kriterien erfüllt sind:

– Die Regelung ist von allgemeinem oder öffentlichen Interesse.
– Sie betrifft eine Vielzahl von Personen (grosser Adressatenkreis).
– Sie regelt eine hohe Anzahl an Sachverhalten.
– Beim Erlass der Regelung besteht ein beträchtlicher Ermessens- bzw. Regelungsspielraum.
– Die Regelung hat hohe finanzielle Auswirkungen.
– Sie greift in Grundrechtspositionen ein.
– Die Akzeptanz der Regelung ist bei den Betroffenen bzw. den Stimmberechtigten oder im Kantonsrat umstritten.

Vorliegend soll einerseits zur Ausführung der neuen Bestimmungen im RIG zur gemischten Unterschriftensammlung bei Referenden und Initiativen, zur Authentifizierungslösung (E-Login) wie auch für das stehende Stimmregister je eine Verordnung erlassen werden. Dabei werden insbesondere das Verfahren und die Datenbearbeitungsvorgänge spezifiziert. Aufgrund des hohen Adressatenkreises, der politischen Relevanz sowie aus Gründen des Datenschutzes (Eingriff in Grundrechtspositionen) sind alle Verordnungen von allgemeinem Interesse und somit von erheblicher Bedeutung. In der Folge werden in dieser Vorlage die Regelungsskizzen aller Verordnungen im Anhang aufgeführt.

---

21 Müller / Uhlmann / Höfler, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 4. Aufl., Zürich 2034, Rz. 201.

22 Vgl. P. Egli, Die Einheit der Materie bei kantonalen Gesetzesvorlagen, in: ZBl 107/2006, S. 397 ff.

2.6.4 Terminologisches

Die eidgenössischen und kantonalen Rechtsgrundlagen im Bereich der politischen Rechte sind in Bezug auf die Verwendung der Verben «unterschreiben» und «unterzeichnen» (und von Begriffen aus den zugehörigen Wortfamilien) uneinheitlich. Für den vorliegenden Nachtrag zum RIG soll mit Blick auf die bisherigen mehrheitlichen Verwendungen (auch im WAG) und aus systematischen Überlegungen folgende Terminologie gewählt (und soweit sinnvoll auch in bestehenden Bestimmungen nachgeführt) werden:

a) Der eigentliche, handschriftliche Schriftzug heisst «Unterschrift» (nach Art. 14 des Obligationenrechts [SR 220; abgekürzt OR] sowie im Bereich der politischen Rechte an verschiedenen Stellen als «eigenhändige» Unterschrift bezeichnet). In der Folge wird auch von «Unterschriftenliste» und «Unterschriftensammlung» gesprochen.
b) Die «elektronische Unterschrift» weist insofern eine Besonderheit auf, als es sich im Kontext von E-Collecting nicht um eine handschriftliche Unterschrift handelt. Ebenso wenig wird darunter eine nach Art. 14 Abs. 2bis OR der eigenhändigen Unterschrift gleichgestellte qualifizierte elektronische Signatur nach dem Bundesgesetz über die elektronische Signatur (SR 943.03; abgekürzt ZertES) verstanden (vgl. Abschnitt 2.3.1). Vielmehr erfolgt bei der elektronischen Unterschrift im Anschluss an die elektronische Authentifizierung sowie der Stimmrechtsüberprüfung eine elektronische Unterstützungsbekundung, die in Form eines Kontrollzeichens auf der E-Collecting-Plattform angebracht wird. Eine diesbezügliche Legaldefinition soll in die Verordnung über die gemischte Unterschriftensammlung aufgenommen werden, die Anforderungen daran (Authentifizierung und Prüfung der Stimmberechtigung) ergeben sich indessen bereits auf formell-gesetzlicher Ebene nach Art. 27a und Art. 27b RIG. Am Begriff (elektronische) «Unterschrift» wird für die elektronische Unterstützungsbekundung allerdings festgehalten, dies mit Blick auf die Ausgestaltung als gemischte Unterschriftensammlung (einheitlicher Begriff für beide Sammlungsformen) sowie einem schonenderen Eingriff in die bestehende Gesetzessystematik und besserer Verständlichkeit der kürzer gefassten Regelung.
c) Die Handlung, die zu einer Unterschrift führt, wird als «Unterzeichnung» bezeichnet. Insofern ist es folgerichtig, auch von «unterzeichnen» (statt von «unterschreiben») zu sprechen. In der Folge werden Art. 21 Abs. 2 und Art. 22 Abs. 1 und 2 RIG entsprechend angepasst.
d) Die Personen, die unterzeichnen bzw. eine Unterschrift leisten, werden als «Unterzeichnerinnen und Unterzeichner» bezeichnet.

2.6.5 Sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter in Erlassen

Der Kantonsrat hat in der Septembersession 2022 den Bericht der Redaktionskommission «Sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter in Erlassen» (82.22.06) zur Kenntnis genommen. Demnach soll die Umsetzung der sprachlichen Gleichbehandlung künftig nicht nur in allen Entwürfen neuer bzw. totalrevidierter Erlasse, sondern grundsätzlich auch in allen Änderungen bisheriger Erlasse erfolgen. Sollte von der Umsetzung der sprachlichen Gleichbehandlung aus gewichtigen Gründen (z.B. Inkongruenzen mit übergeordnetem Recht) Abstand genommen werden, ist dazu in die Botschaft des Präsidiums bzw. der Regierung eine entsprechende Begründung aufzunehmen.

Das RIG verwendet in verschiedenen Bestimmungen, die sich an natürliche Personen richten, noch das generische Maskulinum («der Unterzeichner bzw. den Unterzeichnern» in Art. 20, 21, 23, 26, 27, 35 und 39 RIG; «der Stimmregisterführer» in Art. 23, 24, 26, 27bis, 40, 45 und 60 RIG; «der Vertreter» und «der Stellvertreter» in Art. 35 RIG). Diese Ausdrücke sollen folglich mit gendergerechten Begriffen ersetzt werden. Die über die Drittänderungen betroffenen Gesetze (Gesetz über Wahlen und Abstimmungen, E-Government-Gesetz und Gemeindegesetz) sind bereits gendergerecht formuliert und bedürfen keiner Anpassung.

3 Strategischer E-Government-Basisservice «E-Login»

3.1 Projekt «E-Login»

Im Rahmen des Handlungsfelds «E-Government-Services bereitstellen» der kantonalen E-Government Strategie 2019–2022[23] wurde im Jahr 2023 die Portalstrategie des Kantons St.Gallen und der St.Galler Gemeinden beschlossen. Die Portalstrategie bildet die strategische Grundlage für das Programm «Strategische E-Government-Basisservices (STREBAS)». Dabei wird eine modulare Portalstrategie verfolgt: Das Programm stellt zentral einheitliche E-Government-Basisservices zur Verfügung und schafft die hierfür erforderlichen Rechtsgrundlagen. Ein E-Government-Basisservice ist ein elektronischer Dienst mit Querschnittscharakter, der eine gemeinsame, übergreifende Grundlage für darauf aufbauende digitale Dienstleistungen der Behörden («E-Government-Service», z.B. die elektronische Meldung eines Umzugs) über eigene Portale bildet. E-Government-Basisservices bestehen losgelöst von einer einzelnen Verwaltungsaufgabe und stehen unbestimmt vielen öffentlichen Organen zur Verfügung. Der Vorteil einer modularen Portalstrategie ist eine höhere Flexibilität und Geschwindigkeit bei der Integration von neuen E-Government-Services.

Einen wichtigen E-Government-Basisservice bildet das E-Login. Damit wird eine einheitliche Authentifizierungslösung für die Nutzung von sämtlichen E-Government-Services für Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen[24] des Kantons St.Gallen und der St.Galler Gemeinden über einen zentralen elektronischen Zugang bereitgestellt. Das E-Login ist für die Nutzenden kostenlos verfügbar. Der Kanton hat entschieden, das zukünftige Login-System des Kantons und der Gemeinden auf Basis der neuen Bundeslösung «Authentifizierungsdienst der Schweizer Behörden (AGOV)» aufzubauen.

Zusätzlich zu AGOV wird für das E-Login kantonal eine technische Lösung aufgebaut, die Login-Informationen der Nutzerinnen und Nutzer zwischen AGOV und den Portalen (Fachanwendungen) vermitteln kann. Weiter ist vorgesehen, dass über das E-Login auch die Verwaltung des Benutzerprofils wie auch die Berechtigungskomponente (Informationen zu den Berechtigungsrollen) angeboten werden. Letztere ist die Grundlage für die Vertretungsverwaltung[25] sowie für die Bewirtschaftung von juristischen Personen. Die Datenhaltung erfolgt in der Schweiz auf kantonalen Rechnern.

Das E-Government-Kooperationsgremium hat einzelne Komponenten des E-Logins nach Art. 24 Abs. 1 Bst. c E-GovG als strategischen E-Government-Service bezeichnet. Damit gelten diese für die betroffenen Gemeinwesen als gemeinsamer Standard und sind verbindlich (vgl. Art. 2 der Regelungsskizze zur Verordnung über das E-Login in Anhang 2 einschliesslich Ausnahmeregelung).

---

23 Abrufbar unter https://egovsg.ch/wp-content/uploads/2018/12/E-Government-Strategie_KantonStGallenGemeinden_2018.pdf.

24 Es kann nur die Identität einer natürlichen Person authentifiziert werden. In der Folge ist für die Nutzung von E-Government-Services durch juristische Personen eine Vertretung durch wenigstens eine natürliche Person einzurichten. E-Collecting ist von dieser Fragestellung nicht betroffen, da sich ohnehin nur natürliche Personen beteiligen können.

25 Vertretungsberechtigungen sind auch für natürliche und juristische Personen vorgesehen. Ob eine Vertretung für die Nutzung eines spezifischen E-Government-Services zulässig ist, bestimmt sich über den Autorisierungsvorgang des Portals (Fachanwendung). Hierbei sind auch die einschlägigen spezialgesetzlichen Regelungen zu beachten. Im Bereich von E-Collecting ist für die Abgabe einer elektronischen Unterschrift eine Stellvertretung aufgrund des hohen Missbrauchspotenzials ausgeschlossen (vgl. Art. 3 der Regelungsskizze über die gemischte Unterschriftensammlung). Im Gegensatz zum Verfahren der Sammlung handschriftlicher Unterschriften, das nach Art. 21 Abs. 4 RIG schreibunfähigen Stimmberechtigten erlaubt, eine Hilfsperson beizuziehen, kann die Schreibunfähigkeit bei E-Collecting mit digitalen Mitteln kompensiert werden – der elektronische Prozess ist barrierefrei.

3.2 Authentifizierungsdienst der Schweizer Behörden (AGOV)

Bei AGOV handelt es sich um ein Vorhaben der Digitalen Verwaltung Schweiz (DVS), das den Identitätsverbund Schweiz umsetzt.[26] Der Bund entwickelt und betreibt den Dienst und kann diesen nach Art. 11 Abs. 3 des Bundesgesetzes über den Einsatz elektronischer Mittel zur Erfüllung von Behördenaufgaben (SR 172.019; abgekürzt EMBAG) als IKT[27]-Mittel interessierten Kantonen und Gemeinden zur Integration ihrer Anwendungen zur Verfügung stellen. Die eidgenössische Verordnung über die Identitätsverwaltungs-Systeme und Verzeichnisdienste des Bundes (SR 172.010.59; abgekürzt IAMV) regelt die Zuständigkeiten, die Bearbeitung und Bekanntgabe von Personendaten sowie die Anforderungen an die Informationssicherheit der Identitätsverwaltungssysteme (IAM-Systeme), der Verzeichnisdienste und der zentralen Identitätsspeicher des Bundes.

Das Vorhaben wird vom Bund sowie anteilsmässig von den Kantonen finanziert. AGOV ermöglicht natürlichen Personen Zugriff auf digitale staatliche Dienstleistungen, für die eine vorgängige elektronische Überprüfung der Identität erforderlich ist. AGOV wird bereits seit Anfang 2024 schrittweise von verschiedenen Kantonen und ihren Gemeinden sowie dem Bund eingesetzt und ist für die Nutzerinnen und Nutzer kostenlos. AGOV wird vom Bund in eigenen Datenzentren in der Schweiz betrieben. AGOV unterstützt Identitäten verschiedener definierter Vertrauensstufen, die je nach Anforderungen der Zielanwendungen eingesetzt werden und einen separaten Authentifizierungsprozess beinhalten. Bürgerinnen und Bürger können sich mit einer einzigen AGOV-Identität zukünftig sowohl bei Online-Applikationen des Bundes als auch bei anderen mitwirkenden Kantonen einloggen. Der direkte Einsatz der zukünftigen staatlichen Schweizer E-ID, die im Jahr 2026 erwartet wird, wird als autarker Nachweis im Login-Verfahren ebenfalls von AGOV unterstützt werden. Der Kanton wird dadurch ohne zusätzliche technische Aufwände voraussichtlich ab dem Jahr 2026 Logins auch auf Basis der E-ID anbieten können.

Nach Art. 11 Abs. 5 EMBAG darf die Bereitstellung von IKT-Mitteln, deren Nutzung weitergehender Rechtsgrundlagen bedarf (z.B. bezüglich Datenschutz oder Verfahrensrecht), nur erfolgen, wenn diese vorhanden sind. Für den Einsatz von AGOV (bzw. gesamthaft für das E-Login) seitens des Kantons und der Gemeinden sind insbesondere Rechtsgrundlagen im Bereich der Bearbeitung von Personendaten und zur Regelung des Geschäftsprozesses erforderlich, die vorliegend über die Drittänderung des E-Government-Gesetzes sowie im Nachgang zum parlamentarischen Prozess durch Erlass einer Verordnung über das E-Login durch das E-Government-Kooperationsgremium geschaffen werden sollen (vgl. nachstehend Abschnitt 4.3 sowie Anhang 2). Für Bereitstellung und den Bezug von AGOV in rechtlicher, organisatorischer, finanzieller und technischer Hinsicht ist weiter eine Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und dem Kanton notwendig.

3.3 Datenschutz und Informationssicherheit

Der Bund betreibt AGOV als Teil seines IKT-Standarddienstes IAM. Hierfür bearbeiten Bundesorgane (Bereich Digitale Transformation und IKT-Lenkung [DTI] der Bundeskanzlei) Daten über die Identität und die Berechtigungen von Personen, Maschinen und Systemen, um sie nachgelagerten Systemen und anderen IAM-Systemen auf Anfrage zur Verfügung zu stellen. Mit dem Service AGOV stellt der Bund diese Daten auch den Kantonen zur Verfügung. Entsprechend ergibt sich die Anwendbarkeit des Bundesgesetzes über den Datenschutz (SR 235.1; abgekürzt eidg. DSG) auf die Bearbeitung von Personendaten bei der Registrierung und den damit verbundenen Identitätsprüfungsverfahren sowie dem Authentisierungsvorgang im Zusammenhang mit AGOV, einschliesslich der Übermittlung des Ergebnisses des Authentisierungsvorgangs an das (allenfalls kantonale) konsumierende System.

---

26 Vgl. https://www.agov.admin.ch/de/.

27 IKT = Informations- und Kommunikationstechnologie.

Der Bund ist kein Auftragsdatenbearbeiter seitens der Kantone oder Gemeinden i.S. von Art. 9 DSG, da er die vorliegende Datenbearbeitung auch für eigene Zwecke durchführt und somit selbst Verantwortlicher ist.

Das kantonale Datenschutzgesetz (sGS 142.1; abgekürzt DSG) ist hingegen anwendbar auf die Weiterbearbeitung der im Rahmen von AGOV den Kantonen und Gemeinden zur Verfügung gestellten Daten auf ihren eigenen Anwendungen als «konsumierende Systeme». Dies betrifft vorliegend sowohl die kantonalen technischen Lösungskomponenten des E-Logins sowie die Weiterbearbeitung in den Portalen (Fachanwendungen).

Nach Art. 3 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes über die Informationssicherheit beim Bund (SR 128; abgekürzt ISG) sind vorliegend im Bereich von AGOV zudem die Informationssicherheitsbestimmungen des Bundes zu beachten, da der Kanton auf Informatikmittel des Bundes zugreift.

Seitens des Projekts E-Login werden für die kantonalen technischen Lösungskomponenten eine Schuban durchgeführt und sowohl eine DSFA wie ein ISDS-Konzept erstellt. Diese wurden der Fachstelle für Datenschutz sowie dem Informationssicherheitsbeauftragten zur Prüfung unterbreitet. Die Dokumentation der AGOV-Funktionalitäten liegt in der Verantwortung der DVS bzw. des Bundes.[28]

Da es sich vorliegend um ein Rechtsetzungsprojekt handelt, das den Datenschutz betrifft, wurde wie in Abschnitt 2.4.4.c ausgeführt im Rahmen der Vernehmlassung eine Vorabkonsultation bei der Fachstelle für Datenschutz nach Art. 8b DSG durchgeführt.

4 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1 IX. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative

Art. 21 und 22 RIG

Zur Vereinheitlichung der Terminologie wird in Art. 21 Abs. 2 und Art. 22 Abs. 1 und 2 RIG «unterschreiben» bzw. «unterschrieben» mit «unterzeichnen» bzw. «unterzeichnet» ersetzt (vgl. hierzu Abschnitt 2.6.4). Zudem wird in Art. 22 Abs. 1 anstelle des Begriffs «Unterschriftenlisten» neu «Referendumsbegehren» verwendet, da dies präziser ist und in Einklang mit der Formulierung in Abs. 2 steht. Weiter erfolgt eine Anpassung im Sinn der sprachlichen Gleichbehandlung der Geschlechter.

Art. 26 RIG

Mit der gemischten Unterschriftensammlung ist ein neuer Prozess für die Überprüfung der Stimmrechtsbescheinigungen erforderlich, um Mehrfachunterzeichnungen auszuschliessen. Die politischen Gemeinden erfassen für die Unterschriftenlisten mit handschriftlichen Unterschriften auf der E-Collecting-Plattform entsprechende Kontrollzeichen. Die Staatskanzlei nimmt wie bis anhin die stichprobenartige Überprüfung vor – inskünftig auf elektronischem Weg. Hierbei ist es sachgerecht, dass sie entsprechende Mängel gleich direkt behebt, da nur sie über entsprechende Zugriffsrechte auf das System verfügt. Weiter wird das generische Maskulinum von «den Unterzeichnern» mit dem neutralen Begriff «den Unterzeichnenden» ersetzt.

Art. 27a RIG

Nach Art. 27a RIG können die im Kanton St.Gallen Stimmberechtigten eine Unterschrift abweichend von Art. 20 ff. RIG elektronisch über eine vom Kanton bereitgestellte Plattform (E-Collec-

[28] Hierzu wurden eine Schuban und ein ISDS-Konzept für den IKT-Standarddienst IAM, ein Datenbearbeitungsreglement und ein Verzeichnis der Bearbeitungstätigkeit erstellt.

ting-Plattform) abgeben.[29] Es ist angedacht, dass die Staatskanzlei für die Entwicklung und den Betrieb der E-Collecting-Plattform zuständig ist (vgl. Verordnung über die gemischte Unterschriftensammlung).

Abs. 1: Es müssen gewisse Kriterien kumulativ erfüllt sein, damit E-Collecting angeboten werden kann. Nach Bst. a müssen die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für eine ordnungsgemässe Durchführung erfüllt sein. Dabei müssen insbesondere die kantonalen Anforderungen des Datenschutzes und der Informationssicherheit im Rahmen der Prozessgestaltung erfüllt sein. Bst. b ergibt sich aus Art. 27q der eidgenössischen Verordnung über die politischen Rechte (SR 161.11; abgekürzt VPR), die vorsieht, dass «alle wirksamen und angemessenen Massnahmen ergriffen werden müssen, um die Kontrolle der Stimmberechtigung, das Stimmgeheimnis und die korrekte Zuordnung aller Unterschriften zu gewährleisten und die Gefahr gezielten oder systematischen Missbrauchs ausschliessen zu können». Es muss somit sichergestellt werden, dass nur in kantonalen Angelegenheiten Stimmberechtigte die elektronische Unterschrift abgeben können sowie das gleiche Begehren nur einmal unterzeichnet, die elektronisch abgegebene Unterschrift nicht systematisch abgefangen oder verändert und ein systematischer Missbrauch ausgeschlossen werden kann. Bst. c legt fest, dass die Regierung den Einsatz der E-Collecting-Plattform genehmigen muss und ihre Genehmigung in begründeten Fällen auch widerrufen kann. Vorstellbar wäre dies insbesondere, wenn E-Collecting die Funktionsweise des politischen Systems gefährden würde, z.B. wenn aufgrund einer hohen Steigerung von Referendums- und Initiativbegehren die Behörden mit der Prüfung nicht mehr nachkommen würden.

Abs. 2 regelt, dass kein Anspruch besteht, ein Referendumsbegehren elektronisch zu unterzeichnen. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn der Fixanteil (vgl. Abs. 4) erreicht ist oder falls die E-Collecting-Plattform aufgrund einer technischen Störung nicht zur Verfügung steht. Der Kanton hat keine absolute Gewährleistungspflicht. Dies ist vertretbar, da die Sammlung von handschriftlichen Unterschriften weiterhin möglich ist. Dies gilt auch für Initiativbegehren – aufgrund der Erlassstruktur verweist Art. 40 Abs. 1 RIG für das Verfahren der Unterschriftensammlung bei Initiativen auf die Bestimmungen zum Referendum. In der Folge wurde Art. 40 um einen Verweis auf Art. 27a und 27b RIG ergänzt.

Abs. 3 entspricht dem Grundsatz von Art. 22 Abs. 2 RIG. Bei gleichzeitiger Sammlung von handschriftlichen und elektronischen Unterschriften (gemischte Unterschriftensammlung) darf das bereits elektronisch unterzeichnete Referendumsbegehren nicht auch handschriftlich unterzeichnet werden und umgekehrt. Diese Bestimmung gilt auch für Initiativbegehren, die der gemischten Unterschriftensammlung unterstehen (neuer Abs. 4 in Art. 40 RIG).

Abs. 4 verankert den Fixanteil. Dieser gibt an, welcher Anteil der insgesamt für das Zustandekommen von Referenden (oder Initiativen; vgl. den Verweis im neuen Abs. 4 von Art. 40 RIG) gesetzlich notwendigen Unterschriftenzahl elektronisch gesammelt werden kann. Die Bestimmung sieht vor, dass der Anteil elektronisch abgegebener Unterschriften auf die Hälfte der für das Zustandekommen des Referendumsbegehrens notwendigen gültigen Unterschriften beschränkt ist. Wenn die höchstens mögliche elektronische Unterschriftenanzahl bei einem Begehren erreicht ist, kann keine weitere elektronische Unterschrift abgegeben werden. Der Grund für die Einführung eines Fixanteils liegt darin, dass die Wirkung von E-Collecting auf die direktdemokratischen Instrumente zuerst erprobt werden soll. Die Regierung hat zudem die Möglichkeit, durch Verordnung den Anteil elektronisch abgegebener Unterschriften von 50 Prozent auf

[29] Art. 27a RIG und die zugehörigen Bestimmungen regeln für den Fall von E-Collecting spezialgesetzlich die Abweichungen vom ansonsten im Bereich von Referendum und Initiative bestehenden Formerfordernis der eigenhändigen (= handschriftlichen) Unterschrift. Für weitere Verfahrensschritte, die im Bereich von Referendum und Initiative «schriftlich» sein müssen (vgl. z.B. 36 und 37 RIG) und die neu auch über die E-Collecting-Plattform abgewickelt werden können, ist hingegen keine Gesetzesanpassung erforderlich. Auch auf dem elektronischen Weg erfolgen die entsprechenden Schritte «schriftlich».

höchstens 75 Prozent zu erhöhen. Damit ist auch impliziert, dass die Regierung den Anteil bei Bedarf auch wieder senken kann. Erkenntnisse werden in den geplanten Evaluationsbericht (vgl. Abschnitt 8) Eingang finden.

Abs. 5 spezifiziert, dass die Regierung Verfahrensbestimmungen für gemischte Unterschriftensammlungen durch Verordnung erlässt. Das Verfahren orientiert sich dabei am Verfahren für die Sammlung handschriftlicher Unterschriften nach Art. 20 ff. RIG. Mit dem Rechtsetzungsauftrag umfasst sind auch Verordnungsregelungen zu weiteren elektronischen Verfahrensschritten bei Referenden und Initiativen, die nicht im engeren Sinn zur Unterschriftensammlung gehören, wie z.B. die Erstellung und Unterzeichnung der Mitgliederliste, die Einreichung des Initiativbegehrens an die Regierung zur Prüfung der Zulässigkeit oder die Anmeldung des Initiativbegehrens.

Art. 27b RIG
Wer die E-Collecting-Plattform nutzt, muss sich vorgängig elektronisch authentifizieren (vgl. Drittänderung im E-GovG mit dem neuen Art. 6a). Dies gilt für Personen, die über die E-Collecting-Plattform eine Unterschriftensammlung einrichten (Bst. a), aber auch für Personen, die Referendumsbegehren (oder ein Initiativbegehren, vgl. den Verweis im neuen Abs. 4 von Art. 40 RIG) elektronisch unterzeichnen (Bst. b). Ein entsprechendes E-Login muss einige Tage im Vorfeld vorab erstellt werden, da die Validierung eine gewisse Bearbeitungszeit beansprucht. Hierfür ist wenigstens eine elektronische Authentifizierung nach AGOVaq400 erforderlich. Diese sieht die Verwendung der AHV-Versichertennummer vor. Diese systematische Verwendung der AHV-Versichertennummer stützt sich auf Art. 153b ff. des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (SR 831.10; abgekürzt AHVG).

Art. 27bis und Art. 45 RIG
Da neu die Kontrollzeichen für kantonale Sammlungen sowohl für elektronische als auch für handschriftliche Unterschriften auf der E-Collecting-Plattform erfasst werden (statt wie bisher auf den kommunalen Stimmregistern oder auf andere Weise), sind Art. 27bis und Art. 45 RIG zu präzisieren. Neu ist die Staatskanzlei für die Löschung der Kontrollzeichen als Betreiberin der E-Collecting-Plattform zuständig. Für Sammlungen in eidgenössischen Angelegenheiten gelten weiterhin Art. 60 f. RIG, wonach die Stimmregisterführerin oder der Stimmregisterführer der politischen Gemeinde zuständig ist für die Stimmrechtsbescheinigungen. Für Sammlungen in kommunalen Angelegenheiten finden nach Art. 74a GG insbesondere betreffend das Verfahren ergänzend die Vorschriften des Gesetzes über Referendum und Initiative sachgemäss Anwendung. Unter sachgemässer Anwendung wird hier nicht verstanden, dass für kommunale handschriftliche Sammlungen zwingend eine Erfassung und damit auch eine Löschung der Kontrollzeichen auf der E-Collecting-Plattform erfolgen muss (vgl. Abschnitt 4.3, Bemerkungen zu Art. 74a und 81 GG). Zudem wird im Sinn der sprachlichen Gleichbehandlung der Geschlechter neu von der Stimmregisterführerin oder dem Stimmregisterführer gesprochen.

Art. 35 RIG
Art. 35 RIG wird im Sinn der sprachlichen Gleichbehandlung der Geschlechter angepasst. Neu ist von der Vertreterin oder dem Vertreter bzw. der Stellvertreterin oder dem Stellvertreter die Rede. Zudem wird analog von Erstunterzeichnenden und Zweitunterzeichnenden gesprochen. Auf die in der Vernehmlassungsvorlage noch vorgesehene Anpassung zur Spezifizierung, dass auch die Erstellung der Mitgliederliste elektronisch erstellt werden kann, wird nach näheren Abklärungen verzichtet. Art. 27a Abs. 5 RIG i.V.m. Art. 40 Abs. 4 RIG und Art. 83a GG ermöglicht eine Regelung auf Verordnungsstufe. Die Erläuterungen zu Art. 27a wurden entsprechend ergänzt.

Art. 40 RIG
Mit Verweis auf die sachgemässe Anwendung von Art. 27a und 27b RIG in Abs. 4 wird klargestellt, dass die Bestimmungen über die Sammlung von elektronischen Unterschriften Teil

des Verfahrens sind. Darunter fallen auch die ausführenden Bestimmungen in der Verordnung über die gemischte Unterschriftensammlung.[30] Zudem wird im Sinn der sprachlichen Gleichbehandlung der Geschlechter neu von der Stimmregisterführerin oder dem Stimmregisterführer gesprochen.

Art. 42 RIG
Mit Verweis auf die sachgemässe Anwendung von Art. 27a und 27b RIG wird klargestellt, dass ein durch gemischte Unterschriftensammlung eingereichtes Begehren zustande gekommen ist, wenn es mit der erforderlichen Anzahl gültiger handschriftlicher und elektronischer Unterschriften fristgerecht eingereicht wurde.

Art. 45 RIG
Siehe oben die Erläuterungen zu Art. 27bis und Art. 45 RIG.

Regieanweisungen
Zusätzlich zu den oben erwähnten Änderungen betreffend die sprachliche Gleichbehandlung der Geschlechter in den Art. 21, 26, 35, 40 und 45 werden jeweils über eine Regieanweisung folgende Änderungen vorgenommen: In Art. 20 Bst. a, Art. 23 Abs. 2 und 3, Art. 27 Abs. 2 Bst. a und 39 RIG wird unter Anpassung an den Text «Unterzeichner» mit «Unterzeichnende» ersetzt. Zudem wird in Art. 23 Abs. 1, 2 und 3, Art. 24 Abs. 2 und 3 und Art. 60 RIG neu «Stimmregisterführerin oder Stimmregisterführer» anstelle von «Stimmregisterführer» verwendet.

Vollzugsbeginn
Die Regierung wird ermächtigt, den Vollzugsbeginn festzulegen. Es ist vorgesehen, E-Collecting auf kantonaler Ebene ab Frühjahr 2026 anzubieten.

4.2 Drittänderung des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen

Art. 7 bis 9 WAG
Die Änderungen sind rein redaktionell-systematischer Natur, um klarzustellen, dass es sich um die Stimmregister der Gemeinden handelt.

Art. 9a WAG
Mit Art. 9a WAG wird auf Gesetzesstufe eine Rechtsgrundlage für das sogenannte stehende Stimmregister des Kantons geschaffen. Darin werden die elektronischen Stimmregister der politischen Gemeinden und die darin enthaltenen Personendaten täglich automatisiert zusammengeführt (Abs. 1). Da es sich um einen Zusammenzug handelt, bleiben die Verantwortlichkeiten für die einzelnen Datensätze weiterhin bei den politischen Gemeinden. Es ist politischen Gemeinden grundsätzlich nicht gestattet, hierüber Einblick auf Daten im Zuständigkeitsbereich anderer politischer Gemeinden oder des Kantons zu erhalten.

Nach Abs. 2 regelt die Regierung die näheren Einzelheiten durch Verordnung. Hierfür soll eine Verordnung über das stehende Stimmregister (vgl. Regelungsskizze in Anhang 3) erlassen werden. Insbesondere ist eine Datenbekanntgabe an andere Informatiksysteme möglich. Dieser Vorgang stellt eine Bekanntgabe von Personendaten der politischen Gemeinden an den Kanton im Abrufverfahren dar. Hierfür bedarf es nach Art. 15 DSG einer genügend bestimmten Rechtsgrundlage. Dies ist vorliegend für das Anmeldeverfahren von E-Voting, für E-Collecting sowie auch für die Erstellung von Stimmrechtsausweisen von Relevanz. Zwar sind vorliegend Vorgänge

[30] Aufgrund der Systematik im RIG mittels Querverweisen finden nach Art. 53^{septies} und Art. 59 RIG die genannten Verfahren auch für die Einheitsinitiative und die Verfassungsinitiative Anwendung.

im Zusammenhang mit den politischen Rechten betroffen, allerdings ist – in Bezug auf die Bearbeitungsvorgänge im stehenden Stimmregister – kein Rückschluss auf die politischen Ansichten der betroffenen Personen möglich, weshalb die Delegation auf Verordnungsstufe sachgerecht ist.

Das stehende Stimmregister wird technisch bereits heute für das Anmeldeverfahren von E-Voting eingesetzt (vgl. Abschnitt 2.4.3), wobei die gesetzlichen Grundlagen nach Art. 7 ff. zu den Stimmregistern der politischen Gemeinden und Art. 62 ff. WAG zur elektronischen Stimmabgabe sowie die zusätzlich erlassene ausführende Weisung-22004 über den Austausch von Personendaten für das stehende Stimmregister und dessen Services nach Art. 37 E-GovG als ausreichende Grundlagen erachtet wurden. Mit der Ausweitung des Funktionsumfangs des stehenden Stimmregisters und des damit einhergehenden Querschnittcharakters erscheint eine explizite Regelung (Änderungen im WAG sowie Erlass einer Verordnung über das stehende Stimmregister) indessen nun angezeigt. In der Verordnung soll insbesondere spezifiziert werden, welche Personendaten zu welchem Zweck an wen bekanntgegeben werden können. Dies betrifft die Überprüfung von Wahlvorschlägen und Stimmrechtsbescheinigungen, die gemischte Unterschriftensammlung (E-Collecting), die elektronische Stimmabgabe (E-Voting) sowie die Erstellung der Stimmrechtsausweise.

Für die Erstellung der Stimmrechtsausweise ist zu beachten, dass die Staatskanzlei hier jeweils manuell vor einer Wahl oder Abstimmung die Daten der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer ins stehende Stimmregister für den zentralen Datenabzug überführt (vgl. Art. 6 WAG, wonach die Staatskanzlei in Bezug auf die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer die Aufgaben wahrnimmt, welche die Gesetzgebung im Bereich der politischen Rechte den Gemeinden zuweist).

Art. 59 WAG
Die Anpassung ist rein terminologischer Natur (vgl. Abschnitt 2.6.4).

4.3 Drittänderung des Gesetzes über E-Government

Für die Einführung eines elektronischen Authentifizierungsdienstes sind seitens des Kantons insbesondere Rechtsgrundlagen für die Einbettung in die E-Government-Landschaft, den Betrieb und das Verfahren sowie für die Bearbeitung von Personendaten und den Datenaustausch mit anderen Informatiksystemen bzw. die Datenbekanntgabe an andere Stellen erforderlich. Hierfür soll das E-Government-Gesetz gezielt revidiert werden und eine ausführende Verordnung erlassen werden (Verordnung über das E-Login).

Art. 6 E-GovG
Art. 6 E-GovG in der geltenden Fassung regelt die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Organen und Dritten. Diese Bestimmung sieht vor, dass ein öffentliches Organ Dritten über ein E-Government-Portal Dienste im Bereich von E-Government anbieten kann. In der Praxis wurde von dieser Bestimmung bislang kaum Gebrauch gemacht.[31] Der Artikel soll an die aktuelle strategische Ausrichtung nach dem STREBAS-Programm angeglichen werden. Mit der vorgeschlagenen Änderung kommt die modulare Portalstrategie zum Ausdruck: Danach können für digitale staatliche Dienstleistungen (E-Government-Services nach Art. 4 Bst. c E-GovG) dezentral eigene Portale aufgeschaltet werden, über die zentral über das als E-Government-Basisservice zur Verfügung gestellte E-Login zugegriffen werden kann. Da kein übergreifendes «E-Government-Konto» im engeren Sinn besteht, sondern sowohl auf den dezentralen Portalen als auch im E-Login gewisse Selbstverwaltungsfunktionen möglich sind, wird dieser Begriff aus dem Erlass

31 Ein Anwendungsbeispiel bildet der Onlineschalter des Migrationsamtes, vgl. hierzu die Verordnung über den elektronischen Verkehr in Verfahren vor dem Migrationsamt (sGS 951.12). Die Verordnung stützt sich indessen auf Art. 31bis des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1).

gestrichen. Die Erbringung der einzelnen E-Government-Services (z.B. E-Collecting) richtet sich wie bis anhin nach der Sachgesetzgebung und ergibt sich nicht direkt aus dem E-Government-Gesetz als Rahmenerlass. Es ist folglich jeweils eine genügend bestimmte Rechtsgrundlage erforderlich.

Art. 6a E-GovG
Mit Art. 6a E-GovG soll das für die Nutzung eines E-Government-Services zentrale elektronische Authentifizierungsverfahren gesetzlich verankert werden. Da die gesetzliche Bestimmung technologieneutral ausgestaltet ist und das E-Login als technische Lösung (zumindest auf Gesetzesstufe) nicht explizit erwähnt, ist zusätzlich die Bezeichnung des E-Logins als strategischer E-Government-Service mittels Beschluss des E-Government-Kooperationsgremiums nach Art. 24 Abs. 1 Bst. c E-GovG für die Authentifizierungslösung erforderlich. Damit wird ein gemeinsamer Standard für Kanton und politische Gemeinden sowie Schulgemeinden gesetzt.

Zur Terminologie: In einem Login-Verfahren sind jeweils folgende Schritte erforderlich:
– *Identifizierung*: Eine Person legt einen Identitätsnachweis vor, der vom System überprüft werden soll.
– *Authentifizierung*: Die von der Person behauptete Identität wird über eine vertrauenswürdige Instanz anhand der zur Verfügung gestellten Merkmale überprüft. Wird eine zweite Bestätigung in anderer Form verlangt (z.B. ein zusätzlicher Verifizierungscode via SMS) wird von «Zwei-Faktor-Authentifizierung» gesprochen.
– *Autorisierung*: Nach erfolgreicher Authentifizierung werden der Person gewisse Rechte für die Nutzung des Systems zugeteilt.

Eine Authentifizierung beinhaltet immer eine vorgängige Identifizierung – wenn ein System nicht weiss, wessen Identität zu überprüfen ist, erübrigt sich die Prüfung. Folglich wird vorliegend nur der Begriff «Authentifizierung» verwendet, wobei die vorgelagerte Identifizierung im Begriffsverständnis enthalten ist. Sowohl die Identifizierung als auch die Authentifizierung erfolgen durch AGOV, wobei das E-Login einen Brokerdienst leistet. Nicht Gegenstand des E-Logins ist die Autorisierung innerhalb der Portale (Fachanwendungen), zu denen nach erfolgreicher Authentifizierung Zugang hergestellt wird. Diese Rechte werden in der Fachanwendung selbst erteilt und verwaltet.

Abs. 1 statuiert, dass für die Nutzung eines (kantonalen oder kommunalen) E-Government-Services[32] jeweils eine vorgängige Authentifizierung über einen zentralen elektronischen Zugang erforderlich ist. Da nur natürliche Personen über eine Identität verfügen, können sich auch nur natürliche Personen authentifizieren. Juristische Personen müssen für den Bezug von E-Government-Services in der Folge natürliche Personen zur Vertretung berechtigen – sofern die Nutzung durch juristische Personen im Einzelfall überhaupt möglich ist.

Beim Authentifizierungsvorgang müssen die hierfür erforderlichen Personendaten von der Nutzerin bzw. dem Nutzer erfasst werden. Dies umfasst bei der Erstnutzung für die Erstellung der Identitäten durch AGOV je nach Vertrauensstufe gewöhnliche Personendaten wie Name, Geburtsdatum, Geburtsort, Geschlecht, Nationalität, AHV-Versichertennummer, E-Mail-Adresse und Wohnadresse. Für höhere Vertrauensstufen kann der Abgleich mit einem physischen Ausweis (per Video oder Schalter) bzw. später mit der E-ID vorgesehen sein, womit auch biometrische Daten und somit besonders schützenswerte Personendaten nach Art. 1 Bst. b DSG erfasst wä-

[32] Unter einem E-Government-Service werden nach Art. 4 Bst. c E-GovG sämtliche Angebote und Dienste, die eine durchgängige und rechtsverbindliche elektronische Zusammenarbeit unter öffentlichen Organen sowie zwischen diesen und Dritten ermöglichen und fördern, verstanden. Einfache Datenübermittlungsvorgänge wie z.B. die Eingaben in ein elektronisches Formular für die Anmeldung zu einer Veranstaltung fallen nicht unbedingt hierunter. Für solche Angebote ist folglich nicht zwingend eine Authentifizierung erforderlich.

ren. Zusätzlich können Nutzende freiwillig weitere Daten deklarieren, dies umfasst nach aktuellem Kenntnisstand die Angabe einer alternativen E-Mail-Adresse und einer Telefonnummer sowie die Einrichtung und Verwaltung von Vertretungen, soweit dies ein E-Government-Service vorsieht. Bei der Datenbearbeitung (einschliesslich der Datenbekanntgabe) wird der Grundsatz der Verhältnismässigkeit bzw. das Bearbeitungsprinzip der Datensparsamkeit beachtet. Es dürfen nur «erforderliche» Personendaten bearbeitet und bekanntgegeben werden – eine Datenerhebung bzw. -bekanntgabe «auf Vorrat» ist unzulässig. Die für die Nutzung eines E-Government-Services weiter erforderlichen Daten werden weiterhin nur direkt in den einschlägigen Fachanwendungen (Portalen) gehalten und bearbeitet. Die Datenbearbeitung in den Fachanwendungen selbst ist von der vorliegenden Bestimmung nicht erfasst – mit Ausnahme der Bekanntgabe der im Rahmen des Login-Verfahrens erhobenen Daten an diese Fachanwendungen, wenn dies für die Nutzung eines E-Government-Services erforderlich ist (Abs. 4).

Abs. 2: Die technische Lösung wird zentral (durch den Kanton oder eGovernment St.Gallen digital.) bereitgestellt (siehe vorstehend Abschnitt 3 für nähere Informationen). Die Nutzung ist kostenlos. Als E-Government-Basisservice soll das E-Login grundsätzlich zentral den Zugriff auf E-Government-Services ermöglichen. Dies schliesst jedoch nicht aus, dass öffentliche Organe, soweit dies erforderlich und zweckmässig ist (z.B. aufgrund unverhältnismässigen finanziellen oder technischen Aufwands; vgl. Art. 2 Abs. 2 der Regelungsskizze zur Verordnung über das E-Login), andere, gleichwertige Authentifizierungslösungen einsetzen. Diese müssen auch den Anforderungen des Datenschutzes und der Informationssicherheit genügen.

Abs. 3: Je nach Schutzbedarf des angeforderten E-Government-Services gelten unterschiedliche Vertrauensstufen. AGOV sieht derzeit fünf Vertrauensstufen bzw. Authentifizierungsqualitäten («AGOVaq») vor, wobei unterschiedliche Anforderungen an den Identitätsnachweis gestellt werden und somit auch unterschiedliche Authentifizierungsverfahren vorgesehen sind (von der Selbstregistrierung bis zur Identitätsprüfung auf Basis der E-ID). Die Einzelheiten werden über die ausführende Verordnung geregelt.

Abs. 4: Über die elektronische Authentifizierung können hierfür erfasste Personendaten an ein E-Government-Portal bekanntgegeben werden, wenn dies für die Nutzung eines E-Government-Services erforderlich ist. Siehe hierzu die Ausführungen zu Abs. 1 dieser Bestimmung, der die Erfassung der Personendaten regelt.

Abs. 5: Die Einzelheiten der elektronischen Authentifizierung werden durch das E-Government-Kooperationsgremium nach Art. 13 Abs. 1 Bst. e E-GovG durch Verordnung geregelt. Gemäss der Botschaft und Entwurf der Regierung zum Gesetz über E-Government vom 27. Februar 2018 können Verordnungskompetenzen der Regierung nach Art. 76 Bst. c KV an das E-Government-Kooperationsgremium delegiert werden, wenn diese gesetzlich klar festgehalten und auf einen bestimmten Sachbereich eingeschränkt werden.[33] Die Verordnungskompetenz bezieht sich vorliegend auf die elektronische Authentifizierung und umfasst insbesondere das Verfahren, die Vertrauensstufen und die Vertretung für Personen und Organisationen. Im Rahmen des Verfahrens muss aus Sicht des Datenschutzes insbesondere auch die Datenbearbeitung näher spezifiziert werden, was u.a. Regelungen zur Zuständigkeit für den Betrieb, Verantwortung, Datenkategorien, Zugriffe, Protokollierung, Datenbearbeitungslogik, Aufbewahrung und Löschung beinhaltet.

33 22.18.05, S. 31.

4.4 Drittänderung des Gemeindegesetzes

Art. 74a und 81 GG

Die Verweise auf die sachgemässe Anwendbarkeit der Verfahrensbestimmungen des RIG auf kommunaler Ebene im Bereich der politischen Rechte (Art. 74a GG betreffend Referendumsbegehren und Art. 81 GG betreffend Initiativbegehren) werden mit einem Vorbehalt zum neuen Art. 83a GG, der die Anwendbarkeit der Bestimmungen betreffend die elektronische Unterzeichnung regelt, ergänzt. Bei der sachgemässen Anwendung wird den Gemeinden im Vollzug ein gewisser Ermessensspielraum gewährt. So sind im RIG z.B. verschiedentlich (auch bereits jetzt) Zuständigkeiten auf Kantonsebene geregelt, für die seitens der Gemeinde für die kommunalen Verfahren andere Regelungen zu treffen sind. In jedem Fall sind bei Einführung von E-Collecting auf Gemeindeebene der technische Prozess und die Zuständigkeiten in Absprache mit der Staatskanzlei im Vorfeld zu klären (z.B. Zuständigkeit für die Löschung von Kontrollzeichen).

Art. 78a GG

Art. 78a GG sieht vor, dass für den Volksvorschlag insbesondere betreffend das Verfahren ergänzend die Vorschriften des Gesetzes über Referendum und Initiative über Referendum, Initiative und Gegenvorschlag sachgemäss angewendet werden. Da der Volksvorschlag von E-Collecting ausgenommen wird, wird diese Bestimmung mit einem entsprechenden Vorbehalt ergänzt.

Art. 83a GG

Der neue Art. 83a GG legt fest, inwiefern E-Collecting auch für kommunale fakultative Referenden und Initiativen genutzt werden kann. Grundsätzlich werden die Bestimmungen zur elektronischen Unterzeichnung auf Gemeindeebene nicht direkt angewendet. Hierfür bedarf es zunächst eines Beschlusses der Regierung, dass die Bestimmungen betreffend die elektronische Unterzeichnung des Gesetzes über Referendum und Initiative in den politischen Gemeinden entsprechend angewendet werden können. Dabei ist ein Einbezug der politischen Gemeinden bzw. des VSGP im Vorfeld sicherzustellen. Zudem setzt die Einführung in der einzelnen politischen Gemeinde voraus, dass der Rat dies gestützt auf den Beschluss von Regierung entsprechend beschliesst.

Mit diesem Kaskadenmodell wird die Ausdehnung von E-Collecting auf die kommunalen direktdemokratischen Instrumente bereits in der vorliegenden Vorlage angelegt. Es müssen jedoch die technischen und weiteren Voraussetzungen gegeben sein, damit die Einführung tatsächlich erfolgen kann. Insbesondere soll jede politische Gemeinde selbst entscheiden können, ob sie – sobald der allgemeine Beschluss der Regierung vorliegt – von E-Collecting Gebrauch machen möchte.

Die Anwendung von E-Collecting in Spezialgemeinden ist nicht vorgesehen, da dies zu einem unverhältnismässigen Aufwand führen würde.

5 Vernehmlassung

Im Auftrag der Regierung führte die Staatskanzlei vom 25. September bis 18. November 2024 eine Vernehmlassung zu Bericht und Entwurf des IX. Nachtrags zum Gesetz über Referendum und Initiative durch. Die Vorlage wird von den Vernehmlassungsteilnehmenden, insbesondere den teilnehmenden politischen Parteien[34] und den Gemeinden, grossmehrheitlich ausdrücklich begrüsst. Die versuchsweise Einführung von E-Collecting im Kanton St.Gallen wird aus verschiedenen Gründen als Chance betrachtet: Aus Sicht der Mitte, um mit einem sicheren digitalen Verfahren das Vertrauen in das politische System vor dem Hintergrund der auf eidgenössischer Ebene bekanntgewordenen potenziellen Unterschriftenfälschungen zu stärken. Aus Sicht der SP,

[34] Von den im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien äusserten sich die GRÜNEN, die Mitte, die SP und die SVP zum IX. Nachtrag zum RIG.

um die politische Teilhabe im Kanton St.Gallen zu erhöhen. Oder aus Sicht der GRÜNEN, um eine Pionierrolle für die Weiterentwicklung der direkten Demokratie im digitalen Zeitalter einzunehmen.

Seitens der Gemeinden (VSGP, NetzSG sowie die politischen Gemeinden Gommiswald, Oberriet, Rorschacherberg, Uznach und Wil) wird insbesondere die Möglichkeit, E-Collecting zukünftig auch für kommunale Referenden und Initiativen verwenden zu können, wenn der zweistufige Beschluss seitens der Regierung und des Rates der Gemeinde vorliege, begrüsst. Zudem werde durch E-Collecting auch der administrative Aufwand der Gemeinden bei der Beglaubigung von Unterschriften deutlich reduziert und verschiedene Arbeitsvorgänge über die Nutzung einer zentralen Plattform zusammengeführt (z.B. Anbringen von Kontrollzeichen für eidgenössische und kommunale Sammlungen).

Die Fachstelle für Datenschutz und eGovernment St.Gallen digital. nehmen die Vorlage zur Kenntnis und verzichten auf eine inhaltliche Stellungnahme, da ihre Anliegen bereits im Mitberichtsverfahren berücksichtigt worden seien.

Nachfolgend wird auf einzelne ausgewählte Aspekte vertieft eingegangen:

a) Fixanteil und Pilotphase
Die Fixanteilslösung findet seitens der Vernehmlassungsteilnehmenden Zustimmung, da hiermit die potenziellen Auswirkungen auf das Funktionieren der demokratischen Instrumente und auf den Rechtsstaat erprobt werden könnten. Einzig die GRÜNEN regen an, auf den Fixanteil zu verzichten und stattdessen eine gesetzliche Bestimmung aufzunehmen, wonach die Regierung nach einer bestimmten Zahl Referendums- und Initiativbegehren im Kalenderjahr den Anteil elektronisch abgegebener Unterschriften einschränken könne. Grund für diesen Vorschlag sei, dass die Gefahr einer «Initiativ- und Referendumsflut» als sehr gering eingestuft werde und die vorsorgliche Beschränkung des Anteils elektronischer Unterschriften durch den Fixanteil unnötig sei. Zudem würde die Obergrenze wissenschaftliche Auswertungsmöglichkeiten einschränken und allenfalls Auswirkungen auf das Verhalten der Stimmbevölkerung bzw. der Komitees haben.

Am Entwurf mit der Fixanteillösung wird festgehalten. Die Regierung hat den parlamentarischen Auftrag für die Einführung eines Pilotbetriebs gefasst, wobei E-Collecting basierend auf wissenschaftlichen Empfehlungen und politischer Bedenken schrittweise eingeführt werden soll. Die Fixanteillösung wird zudem von allen anderen Vernehmlassungsteilnehmenden ausdrücklich begrüsst. Das Festlegen einer entsprechenden Höchstzahl erscheint zudem willkürlich und würde zu Ungleichbehandlungen führen.

Seitens der SP wird angeregt, die mögliche Erhöhung des Fixanteils von 50 auf 75 Prozent schon früh in der Pilotphase zu prüfen – insbesondere da die Dauer des Pilotprojekts mit sieben Jahren ihrer Ansicht nach eher lang sei und sie nicht von einer Überlastung des politischen Systems ausgehe. Auch die Mitte erachtet die Pilotphase von sieben Jahren zwar als lang, aber aufgrund der geringen Anzahl kantonaler Referenden und Initiativen für die Aussagekraft der Resultate als nachvollziehbar. Aus ihrer Sicht sei zudem zu klären, unter welchen Bedingungen die Regierung den Fixanteil über den Verordnungsweg erhöhen oder allenfalls auch wieder senken könne.

Die Regierung nimmt in Aussicht, den Fixanteil zu erhöhen, wenn die Einführung von E-Collecting keine negativen Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit der direktdemokratischen Instrumente zeitigt. Hierfür wird sie voraussichtlich einen Beschluss fassen, den sie im Amtsblatt veröffentlicht.

b) Einbezug und Information der Gemeinden und Parteien
Die Möglichkeit, E-Collecting zu einem späteren Zeitpunkt auch für kommunale Referenden und Initiativen nutzen zu können, wird allgemein begrüsst. Ebenfalls wird die Entlastung der Gemeinden positiv hervorgehoben. Aus Sicht der Mitte und der Stadt Wil ist es aber wichtig, dass sämtliche Personen, die mit dem System arbeiten, eine ausführliche Einführung erhalten. Für die Stadt Wil ist es von zentraler Bedeutung, dass ein früher und steter Einbezug der politischen Gemeinden sichergestellt ist.

Die Mitwirkung der politischen Gemeinden und deren regelmässige Information wird im Rahmen der technischen Umsetzung von E-Collecting als sehr wichtig für eine erfolgreiche Umsetzung erachtet und folglich sichergestellt. Bereits bei der technischen Entwicklung werden vier Testgemeinden einbezogen (St.Gallen, Jonschwil, Waldkirch, Widnau), um eine hohe Nutzerfreundlichkeit sowie die Abstimmung mit internen Prozessen sicherzustellen. Zusätzlich sind Schulungen im Rahmen der Einführung für die Gemeinden geplant – bei Bedarf können solche auch für Parteien angeboten werden. Für die Öffentlichkeit (einschliesslich Parteien) werden Erklärvideos zur Verfügung gestellt. Zudem bietet die Plattform für die Komitees und die Stimmberechtigten eine Online-Hilfe direkt im System an.

c) E-Login
Die Ausgestaltung von E-Collecting über den Einsatz einer Login-Lösung zur Sicherstellung der zweifelsfreien Authentifizierung wird in der Vernehmlassung breit unterstützt. Dass hierbei auf die Bundeslösung AGOV gesetzt wird, ist aus Sicht der SP sinnvoll, um die hohen Anforderungen an Datenschutz und Informationssicherheit sicherzustellen. Auch die Mitte unterstützt dieses Vorgehen, insbesondere da hiermit die Anbindung an die eidgenössische E-ID gewährleistet sei. Die SVP wirft die Frage auf, ob die Authentifizierungslösung insgesamt genügend mit anderen Digitalisierungsmassnahmen abgestimmt sei.

Das E-Login ist sowohl vertikal (über die Verwendung der Bundeslösung AGOV) als auch horizontal als strategisch erklärter E-Government-Basisservice zentral für die digitale Transformation der Verwaltung und entsprechend abgestimmt.

d) Anschlussfähigkeit an eine eidgenössische Lösung
Die Mitte betont, dass bei E-Collecting aus Synergiegründen darauf zu achten sei, dass die nun vorgesehene kantonale Lösung möglichst einfach in eine künftige nationale Lösung integriert werden könne.

In dieser Hinsicht ist auf den am 20. November 2024 durch den Bundesrat verabschiedeten Bericht «Elektronische Unterschriftensammlung für eidgenössische Volksbegehren (E-Collecting)» (vgl. Abschnitt 2.2.1) zu verweisen. Der Bund plant ein Vorprojekt, in dem auch die Ausgestaltung einer technischen Lösung, die idealerweise auch für Kantone und Gemeinde genutzt werden soll, geprüft wird. Der Kanton St.Gallen wird sich hier in das Vorprojekt einbringen und sich für eine Anschlussfähigkeit der kantonalen E-Collecting-Lösung einsetzen. Das St.Galler E-Collecting-System ist grundsätzlich technisch bereits jetzt so konzipiert, dass auch eidgenössische Sammlungen abgebildet werden können.

e) Barrierefreiheit und Nutzerfreundlichkeit
Die SP fordert, dass die geplante Webapplikation nutzerfreundlich und barrierefrei ausgestaltet werde, um sicherzustellen, dass alle Stimmberechtigten unabhängig von ihrem technischen Wissen, möglichen physischen Behinderungen oder anderen Einschränkungen E-Collecting nutzen können. Dies solle deshalb frühzeitig evaluiert werden.

Die Barrierefreiheit und die Nutzerfreundlichkeit für die E-Collecting-Plattform bilden Teil der Anforderungen der Ausschreibung und müssen durch die Abraxas Informatik AG als Anbieterin sichergestellt werden. Es ist ein Monitoring durch den Schweizerischen Blinden- und Sehbehindertenverband (SBV-FSA) vorgesehen.

f) Datenschutz und Informationssicherheit
Von Seiten der Mitte, der SP und der politischen Gemeinde Uznach wird betont, dass hohe Sicherheitsanforderungen an das technische System sowie die Wahrung des Datenschutzes und des Stimmgeheimnisses zentral seien und diesen Themen höchste Priorität eingeräumt werden müsse, um das Vertrauen der Bevölkerung in die neue Plattform nicht zu gefährden. Seitens der SP wird eine Verschlüsselung der Daten sowie eine regelmässige Überprüfung der Löschmechanismen für Kontrollzeichen durch unabhängige Stellen gefordert.

Der Einhaltung des Datenschutzes und der Informationssicherheit gilt bei allen technischen Lösungsbestandteilen ein besonderes Augenmerk. Die Datenbearbeitung erfolgt verschlüsselt und durch staatliche Stellen. Es sind regelmässige Kontrollen vorgesehen, wobei eine unabhängige Prüfung der Löschmechanismen zurzeit geprüft wird. Das Vorhaben wurde sowohl in technischer als auch rechtlicher Sicht der Fachstelle für Datenschutz zur Vorabkonsultation sowie dem Informationssicherheitsbeauftragten zur Prüfung unterbreitet und als datenschutzkonform und sicher beurteilt.

g) Einheit der Materie
Die GRÜNEN merken an, dass die in der Vernehmlassungsvorlage erläuterte enge sachliche Verknüpfung zwischen den Gesetzesänderungen zu E-Collecting im Gesetz über Referendum und Initiative und der Drittänderung für das E-Login im Gesetz über E-Government streng genommen nur in einer Richtung bestehe – und zwar in dem Sinn, dass die Änderung des E-GovG eine Voraussetzung für die Einführung von E-Collecting darstelle. Umgekehrt sei die Schaffung einer allgemeinen Gesetzesgrundlage für das E-Login auch dann sinnvoll, wenn auf die Einführung von E-Collecting verzichtet würde. Die GRÜNEN regen deshalb eine Auftrennung in eine Sammelvorlage mit einem entsprechenden Vorbehalt im Nachtrag zum RIG an.

Dieser Hinweis ist grundsätzlich berechtigt. Das E-Login ist zwar Grundlage für die Verwendung weiterer E-Government-Services, aber es ist jeweils im Einzelfall zu prüfen, ob die bestehenden Rechtsgrundlagen ausreichen. Generell ist davon auszugehen, dass – insbesondere, wenn ein E-Government-Service neu angeboten wird – spezialgesetzlicher Änderungsbedarf besteht. Die Anwendungsfälle halten sich vorläufig folglich in Grenzen. Deshalb ist das E-Login in der vorliegenden Vorlage im Zusammenhang mit E-Collecting zu betrachten, weshalb weiterhin an der Struktur mit einer Drittänderung festgehalten wird.

h) Volksvorschlag und Volksmotion
Seitens der GRÜNEN wäre es zu begrüssen, wenn nebst Referenden und Initiativen auch besondere kommunale Instrumente zur Ausübung der politischen Rechte wie der Volksvorschlag und die Volksmotion in E-Collecting abgebildet würden.

Die Einführung von E-Collecting wurde für sämtliche direktdemokratischen Instrumente auf kommunaler Ebene geprüft. Da diese indessen teilweise abweichende Verfahren vorsehen (z.B. keine einheitlichen Fristen bei der Volksmotion) erscheint die aufwändige Umsetzung in rechtlicher, organisatorischer und technischer Hinsicht aufgrund der wenigen Anwendungsfälle als unverhältnismässig. Daher wird am Entwurf festgehalten.

i) Finanzielle Auswirkungen
Zum finanziellen Aspekt wird seitens der SVP ausgeführt, dass die Kostenfolgen überraschend hoch seien. Die Mitte ist der Ansicht, dass die veranschlagten Kosten für die Umsetzung der E-

Collecting-Vorlage ausreichend seien. Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass der Kantonsrat die Mittel für das E-Login mit dem Sonderkredit zu STREBAS (33.24.01) in der Sommersession 2024 bereits bewilligt hat. Zudem wurde aufgrund des parlamentarischen Auftrags für E-Collecting die technische Entwicklung bereits eingeleitet, wobei die Mittel für Investitionskosten ebenfalls bereits durch den Kantonsrat bewilligt wurden.

j) Weitere Anliegen
Weitere Anliegen, die vorgebracht werden, aber nicht in direktem Zusammenhang mit dieser Vorlage stehen, sind u.a. eine Verschiebung des Fokus von E-Voting auf E-Collecting durch die SVP sowie die Abschaffung der selten genutzten direktdemokratischen Instrumente auf kommunaler Ebene (Volksvorschlag und Volksmotion) durch die GRÜNEN.

6 Personelle und finanzielle Auswirkungen

6.1 Personelle Auswirkungen

Die Umsetzung der vorliegenden Vorlage wird mit den bestehenden personellen Ressourcen bewältigt.

6.2 Kosten E-Collecting

Für das Projekt «Technische Umsetzung der E-Collecting-Plattform» (1A.IN.2305) wurden einmalige Kosten von Fr. 690'000.– sowie jährliche Betriebskosten von Fr. 90'000.– beantragt und bewilligt. Nach Eingang der beiden Offerten für die Umsetzung der E-Collecting-Plattform (vgl. Abschnitt 2.4.4.b) und der Erteilung des Zuschlags an die Anbieterin mit dem vorteilhaftesten und günstigsten Angebot (Fr. 2'188'050.–[35]), hat die Staatskanzlei eine Krediterhöhung um Fr. 180'000.– beantragt. Diese Krediterhöhung wurde am 7. Dezember 2023 bewilligt. Zudem wurde im Rahmen des IT-Budget-Prozesses eine Anpassung der jährlichen Betriebskosten auf Fr. 170'000.– für das Jahr 2025 und die nachfolgenden Jahre vorgenommen.

6.3 Kosten stehendes Stimmregister

Das mit E-Collecting in Verbindung stehende Projekt «Stehendes Stimmregister» (1A.IN.2102) wurde bereits realisiert, da dieses auch für E-Voting von Relevanz ist und für die Ausstellung sämtlicher elektronischer Stimmrechtsausweise benötigt wird. Die Investitionskosten betrugen Fr. 150'000.– und für den Betrieb sind jährlich Fr. 90'000.– budgetiert.

6.4 Kosten E-Login

Die kantonalen Kosten für das Projekt E-Login laufen über den Sonderkredit «Strategische E-Government-Basisservices (STREBAS)» in der Höhe von insgesamt 16,55 Mio. Franken[36], der vom Kantonsrat in der Sommersession 2024 im Rahmen des Kantonsratsbeschlusses über die Rechnung 2023 (33.24.01) zulasten der Investitionsrechnung gewährt wurde.

Der strategische E-Government-Basisservice E-Login wird dabei im E-Government-Projekt OV.IN.202106 beschafft. Die Kosten von insgesamt Fr. 5'695'000.– setzen sich dabei wie folgt zusammen:

---

35 Der Betrag setzt sich zusammen aus den Investitionskosten einschliesslich Weiterentwicklung (Fr. 997'170.–) sowie den Kosten für Betrieb, Wartung und Support für sieben Jahre (Fr. 1'190'880. –).

36 Die gesamten Investitionskosten für das gemeinsame Vorhaben «Strategische E-Government-Basisservices (STREBAS)» des Kantons und von eGovernment St.Gallen digital. belaufen sich auf 20,2 Mio. Franken, wobei sich der Kostenbeitrag von eGovernment St.Gallen digital. auf 7,3 Mio. Franken beläuft (davon ist die Hälfte im vorliegenden Sonderkredit enthalten).

– Software: Fr. 4'200'000.– (einschliesslich der Kosten für das Onboarding der Bürgerinnen und Bürger in Höhe von Fr. 4'000'000.–);
– Hardware: Fr. 30'000.–;
– Dienstleistungen: Fr. 1'450'000.–;
– Schulungen: Fr. 15'000.–.

Der Kanton trägt dabei 4,2 Mio. Franken, eGovernment St.Gallen digital. 1,495 Mio. Franken. Die Betriebskosten für das E-Login werden bei eGovernment St.Gallen digital. budgetiert.

7 Referendum

Der IX. Nachtrag zum RIG untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum (Art. 49 Abs. 1 Bst. a KV i.V.m. Art. 5 RIG). Da vorliegend einzelne Kostenpositionen verschiedenen IT-Projekten mit Querschnittscharakter zuzuweisen sind, ist schwer abgrenzbar, welche Kosten konkret für ein allfälliges fakultatives Finanzreferendum nach Art. 49 Abs. 1 Bst. c KV i.V.m. 7 RIG zu berücksichtigten wären bzw. ob ein solches knapp erreicht wird (Schwellenwert: 3 Mio. Franken bzw. wiederkehrende Ausgaben von Fr. 300'000.– während mindestens zehn Jahren). Der Schwellenwert zum obligatorischen Finanzreferendum von 15 Mio. Franken nach Art. 6 RIG wird in jedem Fall nicht erreicht. Da die Vorlage bereits dem fakultativen Gesetzesreferendum untersteht, kann die Frage nach der Anwendbarkeit des fakultativen Finanzreferendums offenbleiben.

8 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren:
– auf den IX. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative einzutreten;
– die Regierung einzuladen, dem Kantonsrat sieben Jahre nach Vollzugsbeginn des IX. Nachtrags zum Gesetz über Referendum und Initiative einen Bericht zu den Erfahrungen mit E-Collecting vorzulegen und allenfalls notwendige rechtliche Anpassungen vorzuschlagen.

Im Namen der Regierung

Susanne Hartmann
Präsidentin

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

Anhänge

Anhang 1: Verordnung über die gemischte Unterschriftensammlung (Regelungsskizze)

Die Regierung des Kantons St.Gallen

erlässt

in Ausführung von Art. 27a Abs. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative vom 27. November 1967[37]

als Verordnung:

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Gegenstand

[1] Dieser Erlass regelt das Verfahren bei gleichzeitiger Sammlung von handschriftlichen und elektronischen Unterschriften (gemischte Unterschriftensammlung) im Zusammenhang mit Referendums- und Initiativbegehren.

Art. 2 E-Collecting-Plattform

[1] Die Staatskanzlei stellt für die Sammlung elektronischer Unterschriften und weitere elektronische Verfahrensschritte im Zusammenhang mit Referendums- und Initiativbegehren eine E-Collecting-Plattform zur Verfügung, die über das Internet zugänglich ist.

[2] Für die Einrichtung einer Unterschriftensammlung oder die Abgabe einer elektronischen Unterschrift ist eine elektronische Authentifizierung von wenigstens Vertrauensstufe 4 nach Art. 4 der Verordnung über das E-Login vom ●●[38] erforderlich.

[3] Eine Stellvertretung zur Abgabe einer elektronischen Unterschrift ist ausgeschlossen.

[4] Die mehrfache Unterzeichnung desselben Referendums- oder Initiativbegehrens durch dieselbe Person wird durch technische Mittel ausgeschlossen.

Art. 3 Elektronische Unterschrift

[1] Als elektronische Unterschrift gilt eine Unterstützungsbekundung in Form eines Kontrollzeichens auf der E-Collecting-Plattform.

---

37 sGS 125.1.

38 sGS ●●.

II. Sammlung handschriftlicher Unterschriften

Art. 4 Verfahren

[1] Das Verfahren für die Sammlung handschriftlicher Unterschriften entspricht dem Verfahren, das nach dem Gesetz über Referendum und Initiative vom 27. November 1967[39] für Sammlungen ausschliesslich handschriftlicher Unterschriften angewendet wird. Vorbehalten bleiben besondere Bestimmungen über:

a) Erfassung des Initiativbegehrens und weitere Verfahrensschritte in elektronischer Form nach Art. 8 und 9 dieses Erlasses;
b) das Zustandekommen nach Art. 11 dieses Erlasses.

[2] Bei gemischter Unterschriftensammlung erfassen die politischen Gemeinden die Kontrollzeichen für handschriftliche Unterschriften auf der E-Collecting-Plattform.

III. Sammlung elektronischer Unterschriften

Art. 5 Referendumsbegehren in elektronischer Form
a) Erfassung

[1] Personen, die eine Unterschriftensammlung initiieren, erfassen das Referendumsbegehren auf der E-Collecting-Plattform. Art. 20 Bst. b bis d RIG werden sachgemäss angewendet.

Art. 6 b) elektronische Unterschrift

[1] Personen, die ein Referendumsbegehren unterstützen, geben ihre Unterschrift elektronisch auf der E-Collecting-Plattform ab.

[2] Die elektronische Unterschrift gilt als abgegeben, wenn:

a) über einen automatisierten Abgleich mit dem stehenden Stimmregister unter Verwendung der AHV-Versichertennummer die Stimmberechtigung bestätigt wurde;
b) für die betreffende Sammlung nicht bereits ein Kontrollzeichen erfasst wurde.

[3] Die elektronische Unterschrift ist ungültig, wenn sie:

a) nicht in der vorgesehenen Form erfolgt;
b) vor Beginn der Referendumsfrist erfolgt;
c) nicht bis zum Ablauf der Referendumsfrist erfolgt;
d) missbräuchlich erfolgt ist.

Art. 7 c) Datenbearbeitung

[1] Die E-Collecting-Plattform speichert insbesondere folgende Daten der unterzeichnenden Person:

a) zur Verhinderung von Mehrfachunterzeichnungen:
   1. die verschlüsselte Stimmregister-ID;
   2. Zeitpunkt der Validierung gegenüber dem stehenden Stimmregister;
b) für Statistikzwecke:
   1. Geschlecht;
   2. Alter;
   3. BFS-Nummer der politischen Gemeinde (Municipality-ID);
   4. politische Gemeinde;
   5. Datum und Uhrzeit der elektronischen Unterzeichnung.

---

39 sGS 125.1; abgekürzt RIG.

[2] Die Daten der Personen, die ihre Unterschriften elektronisch abgeben, sind den Personen, die eine Unterschriftensammlung einrichten, sowie Dritten nicht zugänglich.

[3] Die jeweils aktuelle Zahl der für ein Referendumsbegehren abgegebenen elektronischen Unterschriften ist auf der E-Collecting-Plattform öffentlich einsehbar.

Art. 8 Initiativbegehren in elektronischer Form
a) Erfassung

[1] Das Initiativkomitee erfasst das im Amtsblatt veröffentlichte Initiativbegehren auf der E-Collecting-Plattform. Art. 39 Bst. b bis f RIG werden sachgemäss angewendet.

[2] Betreffend elektronische Authentifizierung wird Art. 2 Abs. 2 dieses Erlasses sachgemäss angewendet.

Art. 9 b) weitere Verfahrensschritte

[1] Das Initiativkomitee kann insbesondere folgende weitere Verfahrensschritte ebenfalls über die E-Collecting-Plattform abwickeln:
a) Erstellung und Unterzeichnung der Mitgliederliste;
b) Einreichung des Initiativbegehrens an die Regierung zur Prüfung der Zulässigkeit;
c) Anmeldung des Initiativbegehrens.

[2] Betreffend elektronische Authentifizierung wird Art. 2 Abs. 2 dieses Erlasses sachgemäss angewendet.

Art. 10 c) Unterschrift und Datenbearbeitung

[1] Betreffend Abgabe der elektronischen Unterschrift und Datenbearbeitung auf der E-Collecting-Plattform werden Art. 6 und 7 dieses Erlasses sachgemäss angewendet.

IV. Zustandekommen

Art. 11 Feststellung des Zustandekommens

[1] Die Staatskanzlei stellt innert eines Monats seit der Einreichung des Referendums- oder Initiativbegehrens fest, ob dieses zustande gekommen ist.

[2] Das Begehren ist zustande gekommen, wenn die erforderliche Anzahl gültiger handschriftlicher und elektronischer Unterschriften der Staatskanzlei fristgerecht vorliegt.

[3] Die Staatskanzlei veröffentlicht im kantonalen Amtsblatt das Ergebnis der Prüfung und die Zahl der handschriftlich und elektronisch gültigen Unterschriften, aufgeteilt nach politischen Gemeinden und Wahlkreisen.

V. Schlussbestimmung

Art. 12 Übergangsbestimmung

[1] Bei Referenden und Initiativen, bei denen die Frist für die Unterschriftensammlung vor Vollzugsbeginn des Beschlusses der Regierung betreffend Genehmigung des Einsatzes der E-Collecting-Plattform nach Art. 27a Abs. 1 Bst. c RIG zu laufen beginnt, ist die elektronische Unterzeichnung ausgeschlossen.

Anhang 2: Verordnung über das E-Login (Regelungsskizze)

Das Kooperationsgremium von eGovernment St.Gallen digital.

erlässt

in Ausführung von Art. 6a Abs. 5 des Gesetzes über E-Government vom 20. November 2018[40]

als Verordnung:

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zentraler elektronischer Zugang (E-Login)

[1] Die Staatskanzlei betreibt den nach Art. 6a Abs. 1 und 2 E-GovG vom Kanton bereitgestellten zentralen elektronischen Zugang zu E-Government-Services (nachfolgend E-Login).

[2] Das E-Login besteht aus:
a) dem Authentifizierungsdienst der Schweizer Behörden (AGOV);
b) einem Bereich zur Verwaltung von Nutzerdaten;
c) einem Bereich für die Einrichtung von Vertretungen.

[3] Die Staatskanzlei trifft angemessene Massnahmen zur Wahrung des Datenschutzes und der Informationssicherheit.

Art. 2 Strategische E-Government-Services

[1] AGOV und der Bereich zur Verwaltung von Nutzerdaten sind strategische E-Government-Services nach Art. 24 Abs. 1 Bst. c E-GovG. Sie gelten als gemeinsamer Standard für Kanton und politische Gemeinden sowie Schulgemeinden.

[2] Das Kooperationsgremium kann auf Antrag der Regierung, einer politischen Gemeinde, einer Schulgemeinde oder des Verbandes St.Galler Gemeindepräsidien Ausnahmen genehmigen, insbesondere bei unverhältnismässigem finanziellem oder technischem Aufwand. Dies setzt voraus, dass anderweitig eine angemessene vorgängige elektronische Authentifizierung nach Art. 6a Abs. 1 E-GovG gewährleistet ist.

II. Elektronische Authentifizierung

Art. 3 Verfahren

[1] Wer einen E-Government-Service nutzt, authentifiziert sich vorgängig über das E-Login. Vorbehalten bleibt Art. 2 Abs. 2 dieses Erlasses.

[2] Das für einen E-Government-Service zuständige öffentliche Organ legt die erforderliche Vertrauensstufe nach Art. 4 dieses Erlasses gemäss dem ermittelten Schutzbedarf fest. Spezialgesetzliche Regelungen bleiben vorbehalten.

[3] Ist eine elektronische Authentifizierung erfolgreich, übermittelt das E-Login die für die erforderliche Vertrauensstufe erfassten Personendaten an den angefragten E-Government-Service.

---

[40] sGS 142.3; abgekürzt E-GovG.

[4] Für die Erteilung der Berechtigungen und die erforderliche Bearbeitung von Personendaten innerhalb des E-Government-Services ist das zuständige öffentliche Organ zuständig.

Art. 4 Vertrauensstufen

[1] Das E-Login unterscheidet zwischen folgenden Vertrauensstufen:
a) Vertrauensstufe 1: registriert;
b) Vertrauensstufe 2: schwach abgeklärt;
c) Vertrauensstufe 3: stark abgeklärt;
d) Vertrauensstufe 4: sehr stark abgeklärt;
e) Vertrauensstufe 5: eindeutig abgeklärt.

[2] Mit Vertrauensstufe 1 registriert sich eine Person für das E-Login. Hierfür bestätigt sie ihre E-Mail-Adresse und gibt die weiteren erforderlichen Daten bekannt. Dabei werden folgende Personendaten bearbeitet:
a) Name und Vorname;
b) Geburtsdatum;
c) Geschlecht;
d) Nationalität;
e) E-Mail-Adresse;
f) Korrespondenzsprache.

[3] Für Vertrauensstufe 2 bestätigt eine Person zusätzlich zu Vertrauensstufe 1 ihre Wohnadresse über einen postalischen Verifikationscode.

[4] Für Vertrauensstufe 3 bestätigt eine Person zusätzlich zu Vertrauensstufe 1 ihre Identität über das Vorweisen eines gültigen amtlichen Ausweises. Dies erfolgt persönlich am Schalter oder elektronisch mittels Videoüberprüfung.

[5] Für Vertrauensstufe 4 gibt eine Person zusätzlich zu Vertrauensstufe 3 ihre AHV-Versichertennummer bekannt.

[6] Für Vertrauensstufe 5 bestätigt eine Person ihre Identität über die Verwendung der E-ID nach Art. 12 ff. des Bundesgesetzes über den elektronischen Identitätsnachweis und andere elektronische Nachweise vom ●●[41].

III. Verwaltung von Nutzerdaten

Art. 5 Selbstverwaltung und -löschung

[1] Eine Nutzerin oder ein Nutzer kann über das E-Login ihre oder seine Daten sowie Daten für allfällig für sie oder ihn eingerichtete Vertretungen einsehen, verwalten und löschen.

[2] Sie oder er erfasst die Daten wahrheitsgetreu, aktualisiert diese bei Bedarf und trifft alle Vorsichtsmassnahmen, damit keine unbefugten Dritten Zugang zu ihrem oder seinem E-Login erlangen.

[3] Verlangt eine Nutzerin oder ein Nutzer die Löschung ihres oder seines E-Logins, wird dieses nach spätestens einem Monat gelöscht und die Daten vernichtet. Eine Wiederaktivierung ist nicht möglich.

41 SR ●●.

IV. Einrichtung von Vertretungen

Art. 6 Vertretungen
a) Grundsatz

[1] Über das E-Login kann eine Nutzerin oder ein Nutzer Vertretungen für Personen oder Organisationen einrichten und verwalten, soweit ein E-Government-Service dies vorsieht. Sie oder er gibt die hierfür erforderlichen Daten nach Art. 7 dieses Erlasses bekannt.

[2] Vertretungsberechtigte Nutzerinnen oder Nutzer, die eine Vertretung erfolgreich eingerichtet haben, wählen bei der elektronischen Authentifizierung jeweils ihre Rolle aus.

Art. 7 b) Einrichtung

[1] Für die Einrichtung einer Vertretung für Personen oder Organisationen bedarf es:
a) einer elektronischen Authentifizierung der vertretungsberechtigten Nutzerin oder des vertretungsberechtigten Nutzers von wenigstens Vertrauensstufe 3 und
b) eines Nachweises der Vertretungsberechtigung.

[2] Für die Einrichtung einer Vertretung für eine Organisation werden zusätzlich folgende Daten bekanntgegeben, sofern diese bestehen:
a) Firma oder Name;
b) Rechtsform;
c) Sitz;
d) Adresse;
e) Unternehmensidentifikationsnummer (UID);
f) Mehrwertsteuer-Nummer;
g) Telefonnummer.

[3] Eine Nutzerin oder ein Nutzer, die oder der für eine Organisation vertretungsberechtigt ist, kann weitere Nutzerinnen und Nutzer für die Vertretung der Organisation berechtigen.

V. Weitere Datenbearbeitungen

Art. 8 Support und Sperrung

[1] Die zuständigen Mitarbeitenden der Staatskanzlei können:
a) im Auftrag einer Nutzerin oder eines Nutzers Datenbearbeitungen im E-Login vornehmen;
b) bei Verdacht auf eine unrechtmässige Nutzung ein E-Login vorläufig sperren. Sie benachrichtigen die betroffene Nutzerin oder den betroffenen Nutzer vorgängig;
c) bei Bestätigung einer unrechtmässigen Nutzung oder nach einer Inaktivität von fünf Jahren ein E-Login löschen und die Daten vernichten. Sie benachrichtigen die betroffene Nutzerin oder den betroffenen Nutzer vorgängig.

Art. 9 Protokollierung

[1] Das E-Login protokolliert jede elektronische Authentifizierung sowie Datenbearbeitungen bei der Verwaltung von Nutzerdaten oder der Einrichtung und Verwaltung von Vertretungen.

[2] Die protokollierten Daten einschliesslich allfälliger Sicherungskopien werden höchstens ein Jahr aufbewahrt und danach vernichtet.

Anhang 3: Verordnung über das stehende Stimmregister (Regelungsskizze)

Die Regierung des Kantons St.Gallen

erlässt

in Ausführung von Art. 9a des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen vom 5. Dezember 2018[42]

als Verordnung:

I. Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Betrieb

[1] Die Staatskanzlei führt das stehende Stimmregister nach Art. 9a WAG.

[2] Sie trifft angemessene Massnahmen zur Wahrung des Datenschutzes und der Informationssicherheit.

Art. 2 Abrufverfahren

[1] Das stehende Stimmregister bezieht täglich folgende Personendaten der Stimmregister der politischen Gemeinden im Abrufverfahren nach Art. 15 des Datenschutzgesetzes vom 20. Januar 2009[43]:

a) Name und Vorname;
b) Geburtsdatum;
c) Geschlecht;
d) Nationalität;
e) Heimatort;
f) Wohnadresse und Zustelladresse;
g) Angaben zur Wohngemeinde;
h) Angaben zum Meldeverhältnis;
i) Zugehörigkeit zur Kirchgemeinde;
j) Einwohner-ID;
k) Wahlkreisdaten;
l) AHV-Versichertennummer;
m) Aktivitätsstatus;
n) Entzug Stimmrecht.

[2] Die politischen Gemeinden bleiben für die Führung ihrer Stimmregister nach Art. 7 WAG zuständig. Sie nehmen insbesondere Datenänderungen, einschliesslich Erfassung und Löschung von Einträgen, vor.

42 sGS 125.3; abgekürzt WAG.
43 sGS 142.1.

Art. 3 Verwendungszwecke

[1] Das stehende Stimmregister kann ausschliesslich zu folgenden Zwecken verwendet werden:

a) von der Staatskanzlei:
   1. zur Überprüfung von Wahlvorschlägen nach Art. 39 WAG;
   2. zur Überprüfung der Stimmrechtsbescheinigungen auf handschriftlich eingereichten Unterschriftenlisten bei Referenden und Initiativen mittels Stichproben nach Art. 26, Art. 42 Abs. 2, Art. 53^{septies} und Art. 59 des Gesetzes über Referendum und Initiative vom 27. November 1967[44];
   3. für die Anmeldung zur elektronischen Stimmabgabe nach Art. 63 WAG;
   4. zur Überprüfung der Stimmberechtigung für die elektronische Unterzeichnung von Referenden und Initiativen nach Art. 27a, Art. 40 Abs. 4, Art. 53^{septies} und Art. 59 des Gesetzes über Referendum und Initiative vom 27. November 1967[45];
b) von den Gemeinden und der Staatskanzlei zur Erstellung von Stimmrechtsausweisen nach Art. 47 WAG.

Art. 4 Zugriff

[1] Die zuständige Stelle der Staatskanzlei hat auf sämtliche Daten des stehenden Stimmregisters im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgabenerfüllung Zugriff.

[2] Die zuständigen Stellen der Gemeinden haben Zugriff auf die Daten des stehenden Stimmregisters, soweit die Gemeinde für die Bearbeitung der entsprechenden Daten zuständig ist.

II. Vorgänge der Datenbearbeitung

Art. 5 Erstellung von Stimmrechtsausweisen

[1] Für Wahlen oder Abstimmungen kann eine Gemeinde unter Verwendung der Daten des stehenden Stimmregisters die Stimmrechtsausweise nach Art. 47 WAG erstellen.

[2] Für die Erstellung der Stimmrechtsausweise für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer überführt die Staatskanzlei vor einer Wahl oder Abstimmung die erforderlichen Daten in das stehende Stimmregister.

[3] Die Aufbewahrung der Stimmrechtsausweise richtet sich nach Art. 87 WAG.

Art. 6 Anmeldung für die elektronische Stimmabgabe

[1] Stimmberechtigte im Inland, welche die elektronische Stimmabgabe nach Art. 62 ff. WAG nutzen wollen, melden sich an. Hierfür gibt eine Person auf der Benutzerplattform folgende Personendaten bekannt:

a) Name und Vorname;
b) Geburtsdatum;
c) AHV-Versichertennummer.

[2] Die Anmeldung ist erfolgreich, wenn über einen automatisierten Abgleich mit dem stehenden Stimmregister:

a) die Stimmberechtigung bestätigt wurde;

---

44 sGS 125.1.

45 sGS 125.1.

b) über die Wahlkreisdaten bestätigt wurde, dass die betreffende politische Gemeinde die elektronische Stimmabgabe anbietet.

[3] Ist eine Anmeldung erfolgreich, erfolgt ein entsprechender Eintrag im stehenden Stimmregister und es wird postalisch ein Bestätigungsbrief an die betroffene Person versendet.

[4] Meldet sich eine Person von der elektronischen Stimmabgabe ab, werden die Daten nach 30 Tagen vernichtet.

[5] Im Kanton St.Gallen registrierte Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer können ihre Stimmen ohne Anmeldung elektronisch abgeben. Die Regelungen nach Art. 64 ff. WAG betreffend Stimmmaterial, Ablauf und ungültiger Stimmabgabe finden mit Ausnahme von Art. 64 Abs. 3 WAG sachgemäss Anwendung.

Art. 7 Elektronische Unterzeichnung von Referenden und Initiativen

[1] Für die Prüfung der Stimmberechtigung für die elektronische Unterzeichnung von Referenden und Initiativen nach Art. 27a, Art. 40 Abs. 4, Art. 53^{septies} und Art. 59 des Gesetzes über Referendum und Initiative vom 27. November 1967[46] erfolgt ein automatisierter Abgleich mit dem stehenden Stimmregister.

[2] Das Verfahren richtet sich nach der Verordnung über die gemischte Unterschriftensammlung vom ●●[47].

46 sGS 125.1.

47 sGS ●●.

IX. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative

Entwurf der Regierung vom 21. Januar 2025

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 21. Januar 2025[48] Kenntnis genommen und

erlässt:

I.

1. Der Erlass «Gesetz über Referendum und Initiative vom 27. November 1967»[49] wird wie folgt geändert:

Art. 21 Unterschriften
a) Anforderungen

[1] Die Stimmberechtigten, die ein Referendumsbegehren stellen, müssen ihre Namen und Vornamen selber, handschriftlich und leserlich auf die Unterschriftenliste setzen sowie zusätzlich ihre eigenhändige Unterschrift beifügen.

[2] ~~Der~~**Die Unterzeichnerin oder der** Unterzeichner muss alle Angaben machen, die nötig sind, um erkennen zu lassen, wer ~~unterschrieben~~**unterzeichnet** hat, wie Geburtsdatum und Adresse.

[3] Für Namen und Vornamen dürfen keine Wiederholungszeichen verwendet werden.

[4] Schreibunfähige Stimmberechtigte dürfen eine stimmberechtigte Hilfsperson ihrer Wahl beiziehen, um ein Volksbegehren zu unterzeichnen. Die Personalien der schreibunfähigen Person sind vollständig in die Unterschriftenliste einzutragen. Anstelle der Unterschrift **der oder** des Stimmberechtigten setzt die Hilfsperson ihren eigenen Namen in Blockschrift ein und fügt den Zusatz «im Auftrag» sowie ihre eigene Unterschrift bei.

Art. 22 b) Einschränkungen

[1] Vor Beginn der Referendumsfrist dürfen keine ~~Unterschriftenlisten unterschrieben~~**Referendumsbegehren unterzeichnet** werden.

[2] Die Stimmberechtigten dürfen das gleiche Referendumsbegehren nur einmal ~~unterschreiben~~**unterzeichnen**.

[3] Sie dürfen nur auf Unterschriftenlisten unterzeichnen, die den Namen ihrer Gemeinde tragen.

48 ABl 2025-●●.
49 sGS 125.1.

Art. 26 Behebung von Mängeln

[1] Die Staatskanzlei überprüft die Stimmrechtsbescheinigungen auf den eingereichten Unterschriftenlisten mittels Stichproben.

[1bis] Die Staatskanzlei ~~lässt~~**behebt** Mängel, die im Zusammenhang mit der Stimmrechtsbescheinigung stehen und nicht den ~~Unterzeichnern~~**Unterzeichnenden** zur Last gelegt werden können~~, vom Stimmregisterführer der Gemeinde beheben~~.

[2] Die Mängel können auch nach Ablauf der Referendumsfrist behoben werden.

Art. 27a (neu)[50] Elektronische Unterzeichnung
a) Grundsatz

[1] Die Unterschrift kann abweichend von Art. 20 ff. dieses Gesetzes elektronisch über eine vom Kanton bereitgestellte Plattform (E-Collecting-Plattform) abgegeben werden, wenn:
a) die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für eine ordnungsgemässe Durchführung erfüllt sind;
b) alle wirksamen und angemessenen Massnahmen ergriffen werden, um die Prüfung der Stimmberechtigung, das Stimmgeheimnis und die korrekte Zuordnung aller Unterschriften zu gewährleisten und die Gefahr gezielten oder systematischen Missbrauchs ausschliessen zu können;
c) die Regierung den Einsatz der E-Collecting-Plattform genehmigt. Sie kann die Genehmigung in begründeten Fällen widerrufen.

[2] Es besteht kein Anspruch, ein Referendumsbegehren elektronisch zu unterzeichnen.

[3] Wer ein Referendumsbegehren elektronisch unterzeichnet, darf das gleiche Referendumsbegehren nicht auch handschriftlich unterzeichnen oder unterzeichnet haben.

[4] 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.

[5] Die Regierung regelt das Verfahren bei gleichzeitiger Sammlung von handschriftlichen und elektronischen Unterschriften (gemischte Unterschriftensammlung) durch Verordnung. Das Verfahren orientiert sich am Verfahren für die Sammlung handschriftlicher Unterschriften nach Art. 20 ff. dieses Gesetzes.

Art. 27b (neu) b) elektronische Authentifizierung

[1] Wer die E-Collecting-Plattform nutzt, authentifiziert sich vorgängig elektronisch nach Art. 6a des Gesetzes über E-Government vom 20. November 2018[51]. Dies gilt für Personen, die:
a) eine Unterschriftensammlung einrichten;
b) ihre Unterschrift elektronisch abgeben.

50 Diese Bestimmung wird nach Art. 27 eingefügt.
51 sGS 142.3.

Art. 27bis Löschung von Kontrollzeichen sowie Vernichtung von Unterschriftenlisten

[1] Innert eines Monats nach Rechtsgültigkeit des Beschlusses über das Zustandekommen des Referendumsbegehrens:

a) löscht ~~der Stimmregisterführer~~**die Staatskanzlei** Kontrollzeichen, die ~~im Stimmregister angebracht oder auf andere Weise vermerkt~~**auf der E-Collecting-Plattform angebracht** worden sind;
b) vernichtet die Staatskanzlei die Unterschriftenlisten.

Art. 35 Initiativkomitee

[1] Das Initiativkomitee besteht aus wenigstens fünfzehn in kantonalen Angelegenheiten Stimmberechtigten.

[2] Es erstellt eine Mitgliederliste mit Name, Adresse und eigenhändiger Unterschrift der Mitglieder des Initiativkomitees.

[3] Es bezeichnet für den Verkehr mit den Behörden **eine Vertreterin oder** einen Vertreter und **eine Stellvertreterin oder** einen Stellvertreter. Fehlt diese Bezeichnung, gilt:

a) **die oder** der ~~Erstunterzeichner~~**Erstunterzeichnende** als **Vertreterin oder** Vertreter;
b) **die oder** der ~~Zweitunterzeichner~~**Zweitunterzeichnende** als **Stellvertreterin oder** Stellvertreter.

Art. 40 Verfahren

[1] Die Unterschriftensammlung richtet sich nach Art. 21 und 22 dieses Gesetzes.

[2] Das Initiativkomitee sorgt dafür, dass die Unterschriftenlisten vor Einreichung des Initiativbegehrens **der Stimmregisterführerin oder** dem Stimmregisterführer der auf der Unterschriftenliste verzeichneten politischen Gemeinde laufend übergeben werden.

[3] ~~Der~~**Die Stimmregisterführerin oder der** Stimmregisterführer nimmt die Stimmrechtsbescheinigung in sachgemässer Anwendung von Art. 23 und 24 dieses Gesetzes vor. ~~Er~~**Sie oder er** verweigert sie, wenn die Unterschriftenliste das Initiativbegehren abweichend von dem im kantonalen Amtsblatt veröffentlichten Wortlaut wiedergibt oder die Rückzugsermächtigung nicht oder unvollständig enthält.

[4] Art. 27a und 27b dieses Gesetzes betreffend elektronische Unterzeichnung werden sachgemäss angewendet.

Art. 42 Entscheid

[1] Die Staatskanzlei entscheidet innert eines Monats seit der Einreichung über das Zustandekommen des Initiativbegehrens.

[2] Das Initiativbegehren ist zustande gekommen, wenn es mit der erforderlichen Anzahl gültiger Unterschriften fristgerecht eingereicht wurde. Die Bestimmungen von Art. 26 ~~und~~**,** 27**, 27a und 27b** dieses Gesetzes werden sachgemäss angewendet.

Art. 45 Löschung von Kontrollzeichen sowie Vernichtung von Unterschriftenlisten

[1] Innert eines Monats nach Beschluss des Kantonsrates über seine Stellungnahme zum Initiativbegehren:
a) löscht ~~der Stimmregisterführer~~**die Staatskanzlei** Kontrollzeichen, die ~~im Stimmregister angebracht oder auf andere Weise vermerkt~~**auf der E-Collecting-Plattform angebracht** wurden;
b) vernichtet die Staatskanzlei die Unterschriftenlisten.

[2] …

2. Im Gesetz über Referendum und Initiative vom 27. November 1967[52] wird:
a) «Unterzeichner» unter Anpassung an den Text durch «Unterzeichnende» ersetzt;
b) «Stimmregisterführer» unter Anpassung an den Text durch «Stimmregisterführerin oder Stimmregisterführer» ersetzt.

II.

1. Der Erlass «Gesetz über Wahlen und Abstimmungen vom 5. Dezember 2018»[53] wird wie folgt geändert:

Art. 7 ***Stimmregister der Gemeinden***
a) *Führung und Eintrag*

[1] Jede Gemeinde führt ein Verzeichnis der Stimmberechtigten. Das Stimmregister kann elektronisch geführt werden.

[2] In das Stimmregister der politischen Gemeinde werden alle Stimmberechtigten eingetragen, die in dieser Gemeinde ihren politischen Wohnsitz nach Art. 3 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976[54] haben.

[3] In das Stimmregister der Spezialgemeinden werden alle Stimmberechtigten eingetragen, die in dieser Gemeinde zum Kreis der Stimmberechtigten gehören. Spezialgemeinden können verlangen, dass ihr Stimmregister gegen Entschädigung von der politischen Gemeinde geführt wird. Örtliche Korporationen, deren Stimmregister von der politischen Gemeinde geführt wird, stellen sicher, dass die Angaben von Stimmberechtigten, die ihren politischen Wohnsitz nicht in dieser politischen Gemeinde haben, der entsprechenden Gemeinde zur Stimmregisterführung zugestellt werden.

[4] Eintragungen und Streichungen werden von Amtes wegen vorgenommen. Stimmberechtigte werden bis zum fünften Tag vor dem Wahl- oder Abstimmungstag eingetragen, wenn sie die Voraussetzungen zur Teilnahme am Wahl- oder Abstimmungstag erfüllen.

Art. 8 ***b)*** *Öffentlichkeit*

[1] Das Stimmregister steht den Stimmberechtigten der entsprechenden Gemeinde, der Staatskanzlei und dem für Beschwerden zuständigen Departement zur Einsicht offen. Eine Vervielfältigung des Stimmregisters ist nicht zulässig.

---

52 sGS 125.3.
53 sGS 125.3.
54 SR 161.1.

Art. 9 ***c)*** *Abgabe von Adressen*

[1] Die Stimmregisterführerin oder der Stimmregisterführer gibt die Adressen der Stimmberechtigten auf Gesuch hin gegen Bezahlung der Selbstkosten ab, wenn die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller glaubhaft macht, dass die Adressen ausschliesslich für Wahl- oder Abstimmungswerbung verwendet werden.

Art. 9a (neu) Stimmregister des Kantons

[1] Der Kanton führt ein stehendes Stimmregister. Darin werden die elektronischen Stimmregister der politischen Gemeinden täglich automatisiert zusammengeführt.

[2] Die Regierung regelt Einzelheiten, insbesondere zur Datenbekanntgabe, durch Verordnung.

Art. 59 Ablauf

[1] Wer seine Stimme brieflich abgibt:
a) legt den oder die Stimmzettel in das Stimmzettelkuvert;
b) ~~unterschreibt~~**unterzeichnet** den Stimmrechtsausweis.

[2] Das Stimmzettelkuvert und der Stimmrechtsausweis werden in das Zustellkuvert oder in ein privates Zustellkuvert gelegt.

[3] Anstelle des Stimmzettelkuverts kann ein privates Kuvert verwendet werden. Umfasst das Stimmmaterial unterschiedlich farbige Stimmzettelkuverts, sind private Kuverts nicht zulässig.

[4] Das Zustellkuvert oder das private Zustellkuvert kann der Post übergeben oder in den von der Gemeinde bezeichneten Briefkasten eingeworfen werden. Die Gemeinde trägt die Portokosten im Inland. Das private Zustellkuvert wird mit dem Vermerk «Briefliche Stimmabgabe» an die von der Gemeinde bezeichnete Stelle adressiert.

2. Der Erlass «Gesetz über E-Government vom 20. November 2018»[55] wird wie folgt geändert:

Art. 6 Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Organen und Dritten
a) Grundsatz

[1] Ein öffentliches Organ kann Dritten über ein E-Government-Portal ~~insbesondere folgende Dienste~~**E-Government-Services** anbieten**. Diese umfassen insbesondere**:
a) elektronische und rechtsverbindliche Übermittlung von Daten und Eingaben an ein öffentliches Organ;
b) elektronischer Bezug von Daten und Leistungen von einem öffentlichen Organ;
c) ~~Zugang zu einem E-Government-Konto, das insbesondere die~~ elektronische Verwaltung und Führung von Daten ~~ermöglicht~~.

Art. 6a (neu) b) elektronische Authentifizierung

[1] Wer einen E-Government-Service nutzt, authentifiziert sich vorgängig über einen zentralen elektronischen Zugang und erfasst die hierfür erforderlichen Personendaten.

55 sGS 142.3.

[2] Der Kanton stellt hierfür eine technische Lösung bereit.

[3] Je nach Schutzbedarf des angeforderten E-Government-Services gelten unterschiedliche Vertrauensstufen.

[4] Die bei der elektronischen Authentifizierung erfassten Personendaten können an ein E-Government-Portal bekanntgegeben werden, wenn dies für die Nutzung eines E-Government-Services erforderlich ist.

[5] Das Kooperationsgremium regelt die Einzelheiten der elektronischen Authentifizierung, insbesondere das Verfahren, die Vertrauensstufen sowie die Vertretung für Personen und Organisationen, durch Verordnung.

3. Der Erlass «Gemeindegesetz vom 21. April 2009»[56] wird wie folgt geändert:

Art. 74a c) ergänzendes Recht

[1] Insbesondere betreffend das Verfahren werden ergänzend die Vorschriften des Gesetzes über Referendum und Initiative[57] sachgemäss angewendet. **Vorbehalten bleibt Art. 83a dieses Erlasses betreffend elektronische Unterzeichnung.**

[2] Die Gemeindeordnung kann andere Fristen vorsehen.

Art. 78a d) ergänzendes Recht

[1] Insbesondere betreffend das Verfahren werden ergänzend die Vorschriften des Gesetzes über Referendum und Initiative über Referendum, Initiative und Gegenvorschlag sachgemäss angewendet. **Ausgenommen sind die Vorschriften betreffend elektronische Unterzeichnung.**

Art. 81 c) ergänzendes Recht

[1] Insbesondere betreffend das Verfahren werden sachgemäss angewendet:
a) bei Initiativbegehren in Form der einfachen Anregung die Vorschriften des Gesetzes über Referendum und Initiative über die Einheitsinitiative**. Vorbehalten bleibt Art. 83a dieses Erlasses betreffend elektronische Unterzeichnung**;
b) bei Initiativbegehren in Form des ausgearbeiteten Entwurfs die Vorschriften des Gesetzes über Referendum und Initiative über die Gesetzesinitiative**. Vorbehalten bleibt Art. 83a dieses Erlasses betreffend elektronische Unterzeichnung.**

[2] Die Gemeindeordnung kann andere Fristen und eine andere Mindestgrösse des Initiativkomitees vorsehen.

Gliederungstitel nach Art. 83 (neu). ***3bis. Elektronische Unterzeichnung***

56 sGS 151.2.
57 sGS 125.1.

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

[1] Die Bestimmungen des Gesetzes über Referendum und Initiative vom 27. November 1967[58] betreffend elektronische Unterzeichnung werden in einer politischen Gemeinde für kommunale fakultative Referenden und Initiativen sachgemäss angewendet, wenn:

a) die Regierung die Anwendbarkeit beschliesst;

b) der Rat der politischen Gemeinde gestützt auf den Beschluss nach Bst. a dieser Bestimmung die Einführung beschliesst.

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

1. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Nachtrags.

2. Dieser Nachtrag untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum.[59]

58 **sGS 125.1.**

59 Art. 5 RIG, sGS 125.1.