



## Parlamentarischer Kommissionsdienst

### Protokoll

Sitzung	vorberatende Kommission 22.16.05 «VI. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative»	Göbel-Keller Gerda Geschäftsführerin
Termin	Donnerstag, 12. Januar 2017	Staatskanzlei Regierungsgebäude 9001 St.Gallen
Ort	09.00 bis 10.20 Uhr Regierungsgebäude, Tafelzimmer 200	T +41 58 229 75 90 gerda.goebel-keller@sg.ch

St.Gallen, 31. Januar 2017

### Vorsitz

Gull Christoph, Flumserberg, Präsident

### Teilnehmende

#### *Kommissionsmitglieder*

- Gull Christoph, Flumserberg, Präsident
- Aerne Cornel, St.Gallenkappel
- Büchler Dominic, Buchs
- Chandiramani Christopher, Jona
- Egger Cornel, Bichwil
- Götte Michael, Tübach
- Jäger Jens, Vilters
- Keller Eva B., Uetliburg
- Kofler Josef, Uznach
- Looser Kilian, Stein
- Louis Ivan, Nesslau
- Maurer Remo, Altstätten
- Tanner Jörg, Sargans
- Tschirky Boris, Abtwil
- Widmer Andreas W., Wil

#### *Von Seiten des zuständigen Departementes*

- Staatssekretär Braun Canisius, Staatskanzlei
- van Spyk Benedikt, Leiter Recht und Legistik, Staatskanzlei
- Scheffler Jan, Leiter-Stv. Recht und Legistik, Staatskanzlei

### Geschäftsführung / Protokoll

- Göbel-Keller Gerda, Geschäftsführerin, Parlamentsdienste
- Müggler Beat, Geschäftsführer StV., Parlamentsdienste



## **Unterlagen**

- 22.16.05 «VI. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative»
- Mail-Umfrage der Staatskanzlei bei den Gemeinden vom 23.11.2016 betreffend «Auswirkungen VI. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative auf Gemeinden»
- Auswertung der Mail-Umfrage der Staatskanzlei bei den Gemeinden, Stand 16.12.2016
- Mail-Umfrage der Staatskanzlei bei den Gemeinden im Sarganserland vom 16.12.2016 betreffend «Auswirkungen VI. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative auf Gemeinden»
- Schreiben VSGP an Mitglieder vorberatende Kommission vom 19.12.2016
- Auswertung der Mail-Umfrage der Staatskanzlei bei den Gemeinden, Stand 10.01.2017
- Präsentation RELEG

## **Inhalt**

<b>1</b>	<b>Begrüssung und Information</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Einführung und Vorstellung der Vorlage</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Allgemeine Diskussion</b>	<b>7</b>
<b>4</b>	<b>Spezialdiskussion</b>	<b>9</b>
<b>5</b>	<b>Gesamtabstimmung</b>	<b>13</b>
<b>6</b>	<b>Bestimmung des Berichterstatters/der Berichterstatterin</b>	<b>13</b>
<b>7</b>	<b>Medienorientierung</b>	<b>13</b>
<b>8</b>	<b>Diverses</b>	<b>13</b>



## 1 Begrüssung und Information

*Christoph Gull-Flums:* Der Präsident der vorberatenden Kommission begrüsst die Mitglieder der vorberatenden Kommission, die Geschäftsführung und die Vertreter der Staatskanzlei.

Seit der Kommissionsbestellung in der Novembersession nahm der Kantonsratspräsident folgende Ersatzwahlen in die vorberatende Kommission vor.

– Tschirky Boris, Abtwil, anstelle von Broger Andreas, Altstätten;

An der heutigen Sitzung sind alle Mitglieder anwesend. Die vorberatende Kommission ist somit beratungsfähig.

Wir behandeln die Botschaft und den Entwurf zum «VI. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative» vom 18. Oktober 2016, insbesondere Art. 18, in dem es um die Referendumsfrist geht. Auslöser für die Gesetzesänderung war die Motion 42.14.04 Steiner-Kaltbrunn vom Februar 2014. Das Ziel dieser Motion war die Stärkung der Volksrechte. Auslöser für die Motion war ein konkretes Ereignis als die Referendumsfrist unglücklicherweise in die Weihnachtstage fiel.

Der vorberatenden Kommission wurden verschiedene zusätzliche Unterlagen verteilt bzw. zugestellt. Als Kommissionspräsident habe ich zusätzlich einzelne Stellungnahmen von VRSG, NetzSG und Gemeinden erhalten.

Ich weise darauf hin, dass die Sitzung elektronisch aufgenommen wird, was den Protokollführenden die Fertigstellung des Protokolls erleichtert. Deshalb bitte ich Sie, am Anfang des Votums ihren Namen zu nennen. Eine weitere Information, vor allem als Hinweis für die Mitglieder, die zum ersten Mal an einer vorberatenden Kommission teilnehmen: Nach Art. 67 des Geschäftsreglements des Kantonsrats (sGS 131.11; abgekürzt GeschKR) ist das Kommissionsprotokoll vertraulich. Ich bitte sie darum auch auf Fotos von Dokumenten zu verzichten. Erst mit der Rechtsgültigkeit rechtsetzender Erlasse entfällt die Vertraulichkeit. Wenn Sie als Sprecher ein Manuskript haben, geben Sie es bitte der Geschäftsführerin ab, damit das Protokoll effizient erstellt werden kann.

Wenn Sie einverstanden sind, gehen wir nach der Traktandenliste aus der Einladung vor. Zu Beginn werden wir vom Staatssekretär eine Einführung in die Vorlage erhalten, danach führt die vorberatende Kommission eine allgemeine Diskussion anstelle einer Eintretensdiskussion über die Vorlage mit einleitenden Bemerkungen des zuständigen Leiters Recht und Legistik (RELEG). Anschliessend erfolgt die Spezialdiskussion. Für Detailfragen steht dabei der Leiter-Stv. RELEG zur Verfügung. Danach erfolgt die Gesamtabstimmung. Die Teilnehmenden sind mit Traktanden und Vorgehen einverstanden.



## 2 Einführung und Vorstellung der Vorlage

Vortrag von Staatssekretär Canisius Braun, Leiter RELEG Benedikt van Spyk und Leiter-Stv. RELEG Jan Scheffler zur Präsentation RELEG (als Handout, mit Beamer, vgl. RIS).

*Staatssekretär Canisius Braun:* Die Folien stellen den legislativen Rahmen der Umsetzung der Motion dar und beinhalten eine Würdigung der von uns geprüften Varianten. Ich selber möchte zuerst erklären, wie die Motion entstand und wie es zum finalen Wortlaut der Motion kam. Die Motion wurde mit einem Wortlaut eingereicht, der darauf abzielte, in Bezug auf Referendumsfristen bei Feiertagen und Ferienzeiten einen anderen Zeitraum zu definieren. Das hätte zu einer obligatorischen Volksabstimmung geführt, weil eine Verfassungsänderung notwendig wäre, wenn von der Frist von 40 Tagen gemäss Art. 50 der Kantonsverfassung abgewichen würde. Dazu wird Benedikt van Spyk Ausführungen machen. Die Regierung schlug daher eine Gutheissung mit geändertem Wortlaut vor. Generell vorweg muss man sagen, dass der Motionsauftrag das Spannungsverhältnis aufzeigt zwischen der Intention, keine Verzögerungen in der Umsetzung von Rechtsetzungsprozessen zu bewirken und auf der anderen Seite dem demokratischen Ansatz, nach Möglichkeit optimale Voraussetzungen zu schaffen, dass die politischen Rechte auch wahrgenommen werden können. Am Anfang der Umsetzung der Motion haben wir die Tragweite dieses Spannungsfelds, nämlich die Auswirkungen auf die Gemeinden, nicht gesehen. Wir haben die Umsetzung und Ausarbeitung der Vorlage in Absprache mit dem Präsidium des Kantonsrates zunächst ausgesetzt, weil wir mit Blick auf die neue Amtsdauer 2016/2020 zunächst die Frage der Sessionsgestaltung klären wollten. Diese hat einen ganz erheblichen Einfluss auf das Publikationsverfahren bei Gesetzen und auf die Referendumsfristen. Nachdem klar war, dass die Aprilsession wieder eingeführt wird, haben wir der Regierung Botschaft und Entwurf im Herbst 2016 unterbreitet. Die Regierung hat sie direkt dem Kantonsrat zugeleitet. Wir haben die Motion sehr wortgetreu umgesetzt und deshalb nicht vertieft geprüft, welche Auswirkungen das auf die Gemeinden haben könnte. Nachträglich haben wir festgestellt, dass die Betroffenheit der Gemeinden durch die Vorlage eine andere ist, als wir ursprünglich angenommen haben. Die Auswirkungen für die Gemeinden gilt es daher heute in dieser Kommission besonders zu würdigen. Wir haben bei der Umsetzung der Motion gemerkt, dass wir in Bezug auf die Sommerferien und die Weihnachtstage eine Lösung unterbreiten können. Die Osterferien finden Sie im jetzt unterbreiteten Artikel entgegen dem Wortlaut der geänderten Motion nicht. Dazu wird Jan Scheffler Ausführungen machen, wenn er die Varianten vorträgt. Ich gebe das Wort jetzt weiter am Benedikt van Spyk zur legislativen Auslegung.

*Benedikt van Spyk, Leiter RELEG:* Wegen des verfassungsrechtlichen Rahmens war es uns wichtig, mit dem geänderten Wortlaut der Motion sicherzustellen, dass wir nicht über die Dauer der Referendumsfrist diskutieren, weil einem obligatorischen Referendum zu unterstellen wäre. Wir begannen dann zu diskutieren, wann die Referendumsfrist beginnt, und haben so den geänderten Wortlaut der Regierung ausgearbeitet. Danach haben wir überlegt, die Dauer der Referendumsfrist in der Ferienzeit zu unterbrechen. Diese Lösung halten wir wegen des damit verbundenen Aufwands und der Unmöglichkeit, die Unterbrechung der Frist zu prüfen, nicht für praktikabel und unzulässig. Denn dann müsste man bei jeder Unterschrift prüfen, an welchem Tag sie abgegeben wurde, was auf den Unterschriftenbögen aber nicht festgehalten wird. Faktisch führt das am Schluss zu einer Ver-



längerung der Unterschriftendauer für gewisse Vorlagen und dadurch zur Rechtsungleichheit. Die Vorlage konzentriert sich nun auf Anfang und Ende der Referendumsfristen. Wir haben uns nun bewusst eng an den Wortlaut der Motion gehalten und überlegt, in den 40 Tagen vor Beginn der Referendumsfrist eine Veröffentlichung auszuschliessen, um wirklich einen Ausschluss vom gesamten Ferienraum sicherzustellen. Das hat erhebliche Auswirkungen auf jeden referendumpflichtigen Erlass. Wir haben zu wenig bedacht, dass es für die Gemeinden nochmals zusätzliche Auswirkungen hat, weil die Publikationszyklen anders sind. Das führt bereits grundsätzlich zu gewissen Verzögerungen. Wir haben dann die Vor- und Nachteile einer solchen Lösung gegeneinander abgewogen und kamen zum Schluss, dass wir dem Parlament diese Lösung vorschlagen. Wir möchten die Unterschriftensammlung für Referenden von den Ferienräumen ausnehmen, trotz der damit verbundenen Nachteile. Die Kommission muss nun die Auswirkungen auf die Gemeinden anschauen und eine politische Wertung vornehmen. Zu den verschiedenen Varianten, bzw. Spielarten, wie man die Fristen setzen möchte, gebe ich nun das Wort an Jan Scheffler weiter, der sich damit vertieft auseinandergesetzt und auch die Antworten der Gemeinden ausgewertet hat.

*Jan Scheffler, Leiter-Stv. RELEG:* Ich erläutere Ihnen die zusätzliche Betroffenheit der Gemeinden (siehe Übersicht). Die Gemeinden merken in ihren detaillierten Rückmeldungen an, dass sie einen anderen Publikationsrhythmus und einen anderen Sitzungsrhythmus als der Kantonsrat haben. Dadurch kann die Betroffenheit im Fall eines Ausschlusses der Referendumsfrist in den Ferienzeiträumen noch stärker zur Geltung kommen. Weiter haben die Gemeinden auch spezifische Erlasse und Geschäfte, welche einem Referendum unterstehen. Auch in diesem Punkt kann sich eine stärkere Betroffenheit ergeben. Rückmeldungen haben wir von insgesamt 23 Gemeinden und der VSGP erhalten. In der Tendenz ist der Tenor zurückhaltend bis überwiegend ablehnend. Wenige Gemeinden haben keine Bemerkungen und unterstützen die Vorlage. Auf der anderen Seite haben sich 50 Gemeinden gar nicht geäussert. Das kann an der kurzen Frist in der nachträglichen Vernehmlassung liegen. Aus den Rückmeldungen der Gemeinden und auch aus der allgemeinen Prüfung der Varianten ergeben sich mögliche andere Lösungen, als die in der Botschaft der Regierung vorgeschlagene.

Zum einen könnte man das Veröffentlichungsverbot, wie es von der Regierung vorgeschlagen wird, zeitlich reduzieren. Es sind alle möglichen Daten denkbar, die man ansetzen kann. Man könnte mit dem Veröffentlichungsverbot später beginnen oder es früher beenden. Es liegt im Ermessen des Gesetzgebers, es so zu machen, wie er es für richtig hält. Das würde die Probleme im Entwurf der Regierung für die Gemeinden reduzieren. Der Nachteil einer solchen Lösung wäre, dass der Motionsauftrag nur teilweise umgesetzt und ein Teil der Unterschriftensammlungsfrist weiterhin in der Ferienzeit liegen würde. Entweder man würde in der Ferienzeit die Unterschriftensammlung beginnen oder das Ende der Referendumsfrist würde im Ferienzeitraum liegen oder mehr oder weniger auch ein grosser Teil der Sammelfrist. Die Stärkung der Volksrechte mit einer solchen Lösung würde eigentlich nur eine marginale Verbesserung gegenüber dem Status quo bringen und weniger Vorteile als im Entwurf der Regierung. Gegen eine Umsetzung, die das Veröffentlichungsverbot verkürzt, spricht auch die gesetzliche Unübersichtlichkeit für die Referendumskomitees. Sie könnten nicht klar im Gesetz ablesen, wann veröffentlicht wird, respektive ab wann sie sammeln dürfen.



Die zweite Variante, die man grundsätzlich auch mit der ersten kombinieren könnte, wäre eine besondere Berücksichtigung der Situation der Gemeinden. Nach Art. 81 Gemeindegesetz findet die kantonale Regelung zu den Veröffentlichungszeiträumen Anwendung, wie sie jetzt im Entwurf zu Art. 18 Abs. 2 Gesetz über Referendum und Initiative vorgesehen ist. Es wäre möglich in Art. 81 Gemeindegesetz für die Gemeinden die Fristen gemäss Gesetz über Referendum und Initiative ganz oder teilweise auszuschliessen oder andere Fristen als für den Kanton vorzusehen. So könnten die besonderen Bedürfnisse der Gemeinden berücksichtigt werden. Nachteile wären erneut die nur teilweise Umsetzung des Motionsauftrags und nur marginale Verbesserungen in der Stärkung der Volksrechte gegenüber dem Status quo. Ausserdem wäre die Lösung noch unübersichtlicher, weil auf Kantons- und Gemeindeebene unterschiedliche Regelungen gelten würden.

*Staatssekretär Canisius Braun:* Als wir die Betroffenheit der Gemeinden festgestellt haben, haben wir sofort bei den Gemeinden per E-Mail eine Vernehmlassung durchgeführt, damit die Kommission auch die Meinung der Gemeinden kennt. Ich denke, dass eine unterschiedliche Praxis für die Referendumsfristen bei Kanton und Gemeinden der Intention der Motion überhaupt nicht gerecht würde. Die Intention der Motion war eine Stärkung der demokratischen Rechte für die politischen Akteure. Unterschiedliche Regelungen bei Kanton und Gemeinden wären insoweit unbefriedigend. Die Regierung hat in ihrer Botschaft bereits ausführlich das Spannungsfeld zwischen dem Bestreben nach möglichst optimalen Rahmenbedingungen für die Wahrnehmung der politischen Rechte und dem ebenso hohen Gut einer Umsetzungs- und Vollzugseffizienz gewürdigt. Die vorberatende Kommission muss nun abwägen, welches Gut höher zu gewichten ist, ob unterschiedliche Lösungen bei Kanton und Gemeinden erwünscht sind, und, wenn ja, in welche Richtung. Das Ergebnis der Abwägung muss die Kommission dann dem Kantonsrat und der Motionärin erklären.

*Gull-Flums, Kommissionspräsident:* Mit der Einführung wurde sehr transparent dargestellt welches Spannungsfeld sich mit der allfälligen Gesetzesanpassung öffnen würde. Wir haben den Ablauf nochmals aufgezeigt bekommen. Es sind immerhin drei Jahre vergangen, seit die Motion eingereicht wurde. Wir haben auch gehört, dass es durchaus Rahmenbedingungen gab, die es sinnvoll erscheinen liessen, gewisse Schritte abzuwarten bis die Motion beantwortet werden konnte. Die Auswirkungen der Gesetzesanpassung auf die Gemeinden wurden unterschätzt. Aufgrund der Rückmeldungen der Gemeinden wurden dann nochmals Varianten ausgearbeitet, die uns Jan Scheffler dargestellt hat. Zum Schluss haben wir die Stimmung aus der Regierung zu dieser Thematik mitbekommen. Jetzt ist es die Aufgabe der Kommission, in der allgemeinen und dann in der Spezialdiskussion die grundsätzliche Weichenstellung bezüglich Antrag auf «Eintreten» oder «Nicht-eintreten» vorzunehmen. Im Fall des Eintretens müssten mögliche Varianten abgewogen werden.



### 3 Allgemeine Diskussion

*Die Kommission führt eine allgemeine Diskussion über die Vorlage anstelle einer Eintretensdiskussion. Anschliessend führt sie die Spezialdiskussion.*

*Louis-Nesslau* (im Namen der SVP-Fraktionsdelegation): Die Motion 42.14.04 «Gleiche Rechte bei Referendumsfristen wie beim Bürgerrecht» stammt von der SVP-Fraktion und möchte die Volksrechte stärken. Deshalb haben wir den Entwurf mit grossem Interesse betrachtet. Die Botschaft beschreibt den Interessenskonflikt bzw. das Spannungsverhältnis mit dem Beschleunigungsgebot, d.h. dem Interesse, dass der demokratische Wille des Parlaments unmittelbar umgesetzt wird. Der Entwurf, wie er jetzt vorliegt, setzt die Motion um, ohne dass eine Änderung der Kantonverfassung notwendig wird. Das ist begrüssenswert und sachdienlich. Allerdings sind bei der Gesetzesänderung auch der Föderalismus und die Position der Gemeinden zu beachten. Das ist in der Botschaft noch nicht berücksichtigt. Die Gemeindevertreter haben beides schon vorher auf dem Radar gehabt, aber der Rest der Kommissionsmitglieder erfuhr nachträglich davon. Das muss sicher in der Diskussion noch berücksichtigt werden. Wir als SVP-Delegation haben die Stärkung der Volksrechte, das Beschleunigungsgebot sowie den Föderalismus speziell bei den Gemeinden abgewogen und sind zum Schluss gekommen, dass wir die Vorlage so nicht weiter verfolgen sollten. Wir beantragen Nichteintreten. In der Spezialdiskussion werden wir aber dennoch Punkte einbringen, wie die Vorlage bereinigt werden könnte.

*Looser-Nesslau* (im Namen der FDP-Fraktionsdelegation): Wir sind für Nichteintreten auf die Vorlage. Wir verstehen die Herausforderung der Umsetzung der Motion, keine Verzögerung in der Umsetzung im Gesetzgebungsprozess versus die Stärkung der Volksrechte. Mit Erstaunen nehmen wir zur Kenntnis, dass dieses Thema, das für die Gemeinden von Bedeutung ist, nicht einer ordentlichen Vernehmlassung unterstellt wurde. Wir haben gehört, dass erst nach Realisation durch die Staatskanzlei per E-Mail an die Ratskanzleien der Gemeinden eine späte Vernehmlassung veranlasst wurde. Weder das Amt für Gemeinden noch die Gemeinden selber konnten innert nützlicher Frist eine Stellungnahme abgeben. Aus der Botschaft der Regierung vom 18. Oktober 2016 ist zu schliessen, dass der VI. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative sich nicht nur auf Referendumsvorlagen auf Kantonsebene beschränkt. Die Ausführungen in der Botschaft zeigen auf, dass die Fristen für die kantonalen Vorlagen zu einer Herausforderung werden. Eine Änderung des Gesetzes über Referendum und Initiative hätte nicht nur Auswirkungen auf Kantonsebene, sondern unmittelbar auch auf die Gemeinden und auf öffentlich-rechtliche Korporationen.

Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die zweieinhalb Weihnachtsfeiertage und zweieinhalb Neujahrsfeiertage eine derartige Einschränkung auslösen sollen, wenn für Frühlings-, Herbst- und Sportferien, aber auch für Ostern, Auffahrt und Pfingsten solche nicht für nötig befunden wird. Eine Einschränkung für alle Ferien oder zusammenhängenden Feiertage würde allerdings auch bedeuten, dass praktisch gar keine 40-tägige Referendumsfrist mehr möglich wäre. Zudem werden die Erscheinungszeitpunkte der häufig eingesetzten Gemeindemitteilungsblätter nicht berücksichtigt. Die Arbeit der Staatskanzlei, der Gemeindebehörden wie auch anderer öffentlich-rechtlicher Korporationen wäre diesbezüglich massiv eingeschränkt. Die möglichst gute Rücksichtnahme auf Ferien, insbesondere Sommerferien, ist bei der Planung von Referendumsvorlagen selbstverständliche und gelebte Praxis. Der Rhythmus der Sessionen des Kantonsrates nimmt darauf ebenfalls Rücksicht. Nimmt ein Gemeindepräsident nur einmal keine Rücksicht, regulieren die



Bürger diesen Fall gnadenlos. Ausnahmeregelungen betreffend den Fristenlauf zu bestimmten Zeiten des Jahres für die Unterschriftensammlung bei Referendumsbegehren sind im Bund und in den Kantonen selten. Der Bund kennt keine solche Regelung. Einzig die Kantone Waadt und Genf haben eine Sonderregelung.

Aufgrund dieser Argumente ist aus Sicht der FDP-Fraktion dieser Nachtrag ersatzlos zu streichen, beziehungsweise es ist gar nicht darauf einzutreten. Eventualiter sei das Gesetz nur für kantonale Vorlagen umzusetzen.

*Egger-Oberuzwil* (im Namen der CVP-GLP-Fraktionsdelegation): Die CVP-GLP-Fraktion ist für Nichteintreten. Ich schliesse mich dem Votum von Looser-Nesslau an. Die Vorlage soll nicht weiter verfolgt werden. Ich weiss nicht, wie detailliert ich auf alle bereits gehörten Argumente nochmals eingehen soll. Unsere Delegation ist ziemlich gemeindelastig, wie man sieht. Deshalb ist wohl ziemlich klar, dass wir gar nicht eintreten müssen, um allenfalls das Ganze noch zu verkomplizieren. Die CVP-GLP-Fraktion anerkennt die gute Absicht, mit der diese Vorlage eingereicht wurde. In der Diskussion sind wir dennoch zum Schluss gekommen, dass man sie nicht weiterverfolgen soll. Eventualiter ist das Gesetz nur für kantonale Vorlagen umzusetzen, aber unserer Meinung nach ist auch dies nicht unbedingt notwendig.

*Keller-Kaltbrunn* (im Namen der SP-GRÜ-Fraktionsdelegation) Die SP-GRÜ-Fraktion ist für Nichteintreten. Das Anliegen der genannten Motion ist zwar für uns durchaus sympathisch. Wir haben ihr damals auch fast alle zugestimmt, weil wir selber auch erfahren haben, dass es manchmal etwas schwierig ist, über Festtage oder in der Ferienzeit Unterschriften zu sammeln. Aber RELEG und auch die Reaktionen der Gemeinden haben sehr schön aufgezeigt, dass das offenbar nicht in einem guten Sinn umgesetzt werden kann.

*Gull-Flums, Kommissionspräsident*, fasst zusammen: Der ursprüngliche Auslöser, die Bürgerrechte zu stärken, wird durchaus gewürdigt, wahrscheinlich von allen hier Anwesenden. Jene, die schon früher mit dabei waren, werden wohl die Motion damals auch unterstützt haben, wie am Schluss noch angemerkt wurde. Aber über einen Zeitraum von drei Jahren und v.a. natürlich in einer Phase, in der man sich detailliert mit dem Thema auseinandersetzt und es vertieft betrachtet, glaube ich, ist es zulässig, dass man intelligenter wird. Man wird und muss trotz allem nach Abwägung auf eine Umsetzung der ursprünglichen Motion verzichten. Besten Dank für die Eintretensvoten der verschiedenen Delegationen. Hiermit kommen wir zur Spezialdiskussion





## 4 Spezialdiskussion

VI. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative, Ziffer I  
Artikel 18 Abs. 2 Satz 2 (Referendumsfrist)

### Abschnitt 1.1 Auftrag

*Louis-Nessler:* Bei dieser Botschaft ist es schwierig, gerade wenn man nicht in der Gemeinde involviert ist, ein gesamthafes Bild zu erhalten. Das ist wirklich ein Punkt, der fehlt und den Wert der Botschaft extrem mindert.

*Staatssekretär Canisius Braun:* Der Präsident erwähnte, dass man auch gescheitert werden kann in Bezug auf die föderalistische Frage. Wir werden das sicher beherzigen. Als Ur-Föderalist ist es mir ein grosses Anliegen, dass man nicht nur im Verhältnis zum Bund die Anliegen der Kantone berücksichtigt, sondern auch, dass die Kantone die Gemeinden dort abholen, wo sie betroffen sind. Das wurde schlicht ignoriert. Die Kommission kennt nun die Vorbehalte der Gemeinden. Wenn die Kommission es für richtig erachtet, können wir die Auswertung der Umfrage bei den Gemeinden und die Haltung der VSGP dem gesamten Kantonsrat zukommen lassen. Dann hätte auch der Kantonsrat zumindest die Dokumentation der Beurteilung der Gemeinden, wenn diese schon in der Botschaft fehlt.

*Kofler-Uznach:* Frage im Allgemeinen: Wir mussten selber nachschauen, wer die Motion unterschrieben hatte und mit welchem Stimmenverhältnis der Kantonsrat auf sie eingetreten ist. Wäre es nicht möglich, diese Angaben in die Botschaft aufzunehmen?

*Staatssekretär Canisius Braun:* Die Staatskanzlei kann die Botschaft als solche selbstverständlich nicht mehr ändern. Es wäre gut, wenn der Kommissionspräsident dem Kantonsrat ergänzende Auskünfte, die aus der Kommission gewünscht werden, weil dies in der Botschaft zu wenig deutlich zum Ausdruck kommt, vermitteln könnte. Wir nehmen die Anregung für die Zukunft auf.

Zu Handen der Materialien werden wir die Vernehmlassungsergebnisse aus den Gemeinden im Ratsinformationssystem aufschalten. Ich denke, es wäre auch zielführend, wenn man diese den Fraktionen verteilen würde als Unterlagen für die Fraktionssitzungen.

*Benedikt van Spyk, Leiter RELEG:* Wir zitieren in der Botschaft immer die jeweilige Geschäftsnummer der Vorlage und der zugrundeliegenden Motion im Ratsinformationssystem. Wenn Sie diese eingeben, sehen Sie das Stimmenverhältnis, die einzelnen Mitunterzeichner usw. Die Informationen sind dort transparent und öffentlich zugänglich. Es gab auch eine Information der Regierung zu dieser Motion, mit der sie darüber informiert hat, warum sich das Ganze so herauszögert. Wir versuchen eine elektronisch unterstützte gute Zugänglichkeit sicherzustellen. Das gilt auch für die Vernehmlassung, die als Material zu diesem Geschäft zur Verfügung gestellt werden könnte.

*Widmer-Wil:* legt seine Interessen offen als Mitunterzeichner der damaligen Motion. Ich möchte gerne eine Antwort zur Frage von Kofler-Uznach geben: Ich habe die Motion damals mitunterzeichnet, es waren 54 Mitunterzeichner. Im geänderten Wortlaut wurde sie einstimmig überwiesen. Das könnte der Kommissionspräsident, wenn er die Vorgeschichte behandelt, dort noch erwähnen. Die Einzelheiten kann man im Ratsinformationssystem



nachschauen, z.B. ist auf der Namensliste eingetragen, wer was gestimmt hat. Vielleicht wäre es eine Dienstleistung der Staatskanzlei, wenn man die Information in Zukunft in die Botschaft einflechten würde.

Ich werde vermutlich für Eintreten stimmen, um meinem ursprünglichen Anliegen treu zu bleiben. Das Anliegen der Motion war ja die Stärkung der Volksrechte. Ich werde aber in der Spezialdiskussion nicht viel Herzblut investieren, denn das Anliegen ist sehr komplex, nur mit grossem administrativem Aufwand umzusetzen und würde relativ wenig bewirken.

*Gull-Flums, Kommissionspräsident*, fasst zusammen: Die Rückmeldungen aus den Gemeinden sind dem Antrag der voKo beizulegen und dem Rat abzugeben. Die Botschaft und der Entwurf werden nicht mehr angepasst. Die anderen Punkte, die jetzt erwähnt wurden, werde ich als Kommissionspräsident im Rahmen der Information zu diesem Thema bei der Behandlung des Geschäfts im Rat einfließen lassen.

### **Abschnitt 3 Ausschluss des Fristenlaufs während Ferienzeiträumen**

*Widmer-Wil*: Eine grundsätzliche Frage zu den Fristen: Im Kapitel 3 wird nur noch eine mögliche Lösungsvariante abgehandelt, nämlich der Zeitpunkt der Publikation. Es gäbe aber noch eine zweite Variante, den Fristenstillstand, der kurz von Benedikt van Spyk erwähnt wurde. Dieser gilt offenbar bei den gerichtlichen Fristen. Es wurde erwähnt, sie sei hier rechtlich nicht möglich oder nicht zulässig. Ich hätte gerne eine Erklärung, wieso es nicht möglich wäre, die Frist vom 15. bis zum 30. Juli einfach stillstehen zu lassen?

*Benedikt van Spyk, Leiter RELEG*: Es ist meines Erachtens juristisch und verfassungsrechtlich sehr problematisch, wenn man nicht absolut sicherstellen kann, dass der Fristenstopp auch eingehalten wird. Man müsste beim Einholen der Unterschriften sicherstellen, dass auf den Unterschriftenbögen das Datum klar vermerkt wird. Aus unserer Sicht ist das nicht durchsetzbar. Wenn wir es mit angemessenen Massnahmen praktisch nicht sicherstellen können, dann führt das zu einem Rechtsgleichheitsproblem, d.h. am Schluss wird der Zeitraum für die Sammlung im Ferienzeitraum faktisch einfach verlängert. Offen ist, wie das Bundesgericht das dann beurteilt.

*Widmer-Wil*: Wieso muss man ausschliessen, dass man während des Fristenstopps keine Unterschriften sammeln darf? Beim Fristenstopp gemäss Gerichtsgesetz kann doch der Anwalt auch an irgendeinem Verfahren weiterarbeiten und man wirft ihm nicht vor, er hätte jetzt einen Vorteil gehabt, weil er sich einen Monat länger vorbereiten konnte.

*Benedikt van Spyk, Leiter RELEG*: Bei den Gerichtsferien geht es um die administrative Frage, welche Fristen in einem Rechtsmittelverfahren für den konkreten Einzelfall gelten. In jedem Rechtsmittelverfahren sind die Fristen unterschiedlich, weil der Anwalt ein Fristverlängerungsgesuch einreichen kann. Es geht dort immer darum, ob es für diesen Einzelfall fair ist. In unserem Fall geht es darum, ein demokratisches Verfahren zu institutionalisieren und für alle fair auszugestalten, die dieses Instrument in Anspruch nehmen. Deshalb möchte ich Gerichtsverfahren nicht mit Referendumsverfahren gleichsetzen, weil eine unterschiedliche Grundlogik dahintersteckt.

*Jan Scheffler, Leiter-Stv. RELEG*: Eine kurze Ergänzung zur Frage, wieso die Sammelfrist aus juristischen Gründen nicht unterbrochen werden kann: Lediglich die beiden Kantone



Genf und Waadt haben diese Spezialregelung, und zwar auf Verfassungsstufe. Unsere Verfassung regelt nur die Dauer der Sammelfrist «40 Tage». Die 40-Tagesfrist so auszu-legen, dass sie auch unterbrochen werden kann, wäre problematisch. Es wäre daher eine Verfassungsänderung erforderlich, die aufwändiger ist, als eine Gesetzesanpassung.

### **Abschnitt 3.5 Fazit**

*Benedikt van Spyk, Leiter RELEG:* Ein Blick in die Zukunft zu den Abläufen bei den Er-lassverfahren: Bisher werden jeweils am dritten Montag nach der Session die Referen-dumsvorlagen veröffentlicht und danach beginnt die Referendumsfrist zu laufen. In Zu-kunft könnte die Einführung der elektronischen Publikation zu einer allenfalls zeitnäheren Veröffentlichung von Referendumsvorlagen nach der Session führen. Wie das im Detail aussieht, müssen wir prüfen. Das entschärft natürlich das Problem der Ferienzeiten. Die problematischen Sessionen sind im November und Juni. Je näher der Veröffentlichungs-zeitpunkt der Referendumsvorlagen an der Session ist, umso länger wird die Frist bis zu den Ferien und zu den Feiertagen. Das gäbe eine gewisse Entlastung für Personen, die ein Referendum ergreifen wollen und Unterschriften sammeln.

*Kofler-Uznach:* Bis anhin hat man drei Wochen Zeit, sich zu entscheiden, ob man ein Re-ferendum macht, und kann sich vorbereiten. Eine Verkürzung der Fristen hätte also nicht nur Vorteile.

*Benedikt van Spyk, Leiter RELEG:* Vor der zeitnäheren Veröffentlichung von Referen-dumsvorlagen nach der Session muss man in der Praxis genau überlegen, ob sie über-haupt sinnvoll ist und wie man sie einsetzt. Wenn man sich in zwei Wochen für das Refe-rendum entscheidet, bleibt eine Woche mehr Sammelfrist vor dem Ferienbeginn. Das müssen wir in der nächsten Diskussion um die publikationsgesetzlichen Grundlagen an-schauen.

*Widmer-Wil: Zusatzfrage zur elektronischen Stimmabgabe oder Unterschriftenab-gabe bei Referenden und Initiativen:* In der Rechtspflegekommission haben wir schon Petitionen behandelt, bei denen die Unterschriften elektronisch eingeholt wurden. Teil-weise konnten wir gar nicht nachvollziehen, wer unterschrieben hat und ob es echte Per-sonen waren. Gibt es im Kanton St.Gallen in absehbarer Zeit Lösungen, Initiativen und Referenden elektronisch zu unterschreiben und einzureichen?

*Benedikt van Spyk, Leiter RELEG:* Beim E-Voting, der elektronischen Stimmabgabe bei Wahlen und Abstimmungen, sind wir bekanntlich sehr aktiv unterwegs. Sie sprechen den Aspekt E-Collecting an. Auch das ist ein Thema, vor allem auf Bundesebene, weil es durchaus attraktiv werden kann und auch das Bedürfnis danach zunimmt. Eine zusätzli-che grössere Herausforderung, die sich uns dabei stellt und die auf Bundesebene zu lö-sen wäre, ist die elektronische Identifizierbarkeit der Stimmberechtigten. Um eine rechts-gültige Unterschrift elektronisch abgeben zu können, muss ich mich mit einer E-ID ent-sprechend identifizieren. Die gibt es so noch nicht. Eine Swiss-ID-Karte wäre für das E-Collecting nicht geeignet. Ein Bundesgesetzese Entwurf zur E-ID ist in Vorbereitung. Es dauert vermutlich noch zwei bis drei Jahre, bis wir die Möglichkeit der E-ID haben.



## **Entwurf VI. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative (Art. 18 Abs. 2)**

*Louis-Nessler:* Ich habe eine Frage, welche die Variante 2 betrifft. Wieso müsste eine eigene Fristenlösung für die Gemeinden im Gemeindegesetz statt im vorliegenden Entwurf geregelt werden?

*Gull-Flums, Kommissionspräsident:* Erst klären wir die Frage, ob die Kommission überhaupt auf die Änderungen in Art. 18 Abs. 2 eintreten will.

*Aerne-Eschenbach:* Falls der Kantonsrat wider Erwarten auf das Geschäft eintreten würde, müsste eine Variante vorbereitet sein.

*Jan Scheffler, Leiter-Stv. RELEG:* Die Variante zur Anpassung des Gemeindegesetzes sieht eine Spezialregelung für die Gemeinden in Art. 81 Gemeindegesetz vor. Man könnte die Gemeinden, je nach politischem Wunsch, komplett oder teilweise von der Regelung in Art. 18 Abs. 2 Gesetz über Referendum und Initiative ausnehmen. Das Veröffentlichungsverbot in Art. 18 Abs. 2 könnte wie im Entwurf der Regierung belassen oder gemäss Variante 1 (kein Veröffentlichungsverbot an Weihnachten bzw. zum Jahreswechsel; Verkürzung des Veröffentlichungsverbots im Sommer) verändert werden. Das wäre das Panorama der möglichen Änderungen.

*Benedikt van Spyk, Leiter RELEG:* Es ist systematisch korrekt, wenn die Gemeinden die Ausnahmen vom Veröffentlichungsverbot gemäss Gesetz über Referendum und Initiative im gleichen Artikel des Gemeindegesetzes finden, in dem auch die grundsätzliche Anwendbarkeit des Gesetzes über Referendum und Initiative geregelt ist.

*Staatssekretär Canisius Braun:* Die Frage Eintreten/Nichteintreten zu klären, scheint mir zentral. Nach den Stellungnahmen der Fraktionen ist die Wahrscheinlichkeit relativ klein, dass der Kantonsrat eintreten wird. Ich gehe auch davon aus, dass die Intention, zwischen der kantonalen und der kommunalen Ebene ungleiche Regelungen zu schaffen, in der Kommission keine grossen Begeisterungstürme auslösen wird. Wenn die Kommission für diese Eventualfrage eine Teilmehrheit finden würde, dann müssten wir ein gelbes Blatt vorbereiten, wie so eine Revision des Gemeindegesetzes aussehen könnte.

*Widmer-Wil:* Ich denke auch, dass die Chancen nahezu 100 Prozent sind, dass der Kantonsrat Nichteintreten beschliesst. Falls er doch Eintreten würde, könnte wir dann immer noch aus der Mitte des Rates einen Antrag stellen (graues Blatt) oder sogar mündlich.

*Tschirky-Gaiserwald:* Ich spreche aus Sicht der VSGP. Die VSGP-Stellungnahme und auch die Stellungnahmen der Gemeinden werden ja allen Parlamentariern zugänglich gemacht. Die Gemeindevertretungen im Kantonsrat würden sich unisono gegen den Einbezug der Gemeinden in die Vorlage aussprechen. Ob eine rein kantonale Lösung sinnvoll wäre, muss man sich überlegen. Wir sollten nun die Frage des Eintretens zu Handen des Kantonsrates klären und das Geschäft abschliessen.



## 5 Gesamtabstimmung

*Gull-Flums, Kommissionspräsident:* Ich stelle fest, dass die Botschaft und der Entwurf der Regierung durchberaten sind. Wir haben vorhin noch ein paar juristische Einschätzungen und Abklärungen gehört, für den Fall, dass der Kantonsrat doch auf die Vorlage eintreten sollte. Wir sind offenbar einstimmig der Meinung, dass wir nun zuerst die Eintretensfrage klären müssen. Wir kommen daher zur Gesamtabstimmung. Wer Eintreten auf den «VI. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative» vom 18. Oktober 2016 beantragen möchte, der bezeuge dies mit Handerheben.

Die vorberatende Kommission beschliesst in der Gesamtabstimmung mit 14:1 Stimmen bei 0 Enthaltungen und 0 Abwesenheiten, dem Kantonsrat Nichteintreten auf die Vorlage zu beantragen.

## 6 Bestimmung des Berichtstatters/der Berichtstatterin

Die vorberatende Kommission beauftragt ihren Präsidenten, dem Kantonsrat mündlich Bericht zu erstatten.

## 7 Medienorientierung

*Aerne-Eschenbach:*

Mein Vorschlag wäre, dass wir eine Medienmitteilung machen, weil die damals einstimmig gutgeheissene Motion die Volksrechte stärken wollte. Das ist ja grundsätzlich etwas, das jeder möchte. Jetzt könnte man die komplexe Situation mit den Gemeinden, die wir heute diskutiert haben, kurz darlegen.

*Staatssekretär Canisius Braun:* Ich würde der vorberatenden Kommission beliebt machen, eine kurze Medienmitteilung zu machen. Die Kommission sollte erklären, weshalb sie auf eine Motion, die einstimmig gutgeheissen und 1:1 umgesetzt wurde, jetzt nicht eintreten möchte. Rein nach dem Motto «man kann auch gescheiter werden». Argumente sind das Spannungsfeld zwischen den politischen Rechten, die Effizienz der Umsetzung sowie der föderalistische Aspekt, die von allen Fraktionssprechern einheitlich gewichtet wurden.

*Gull-Flums, Kommissionspräsident:* Ich schaue in die Runde. Mehrheitlich wird dem Vorschlag von Aerne-Eschenbach, eine Medienmitteilung zu machen, zugestimmt. Ich würde das vorbereiten und publizieren lassen.

## 8 Diverses

*Gull-Flums, Kommissionspräsident:* Ich möchte mich für die konstruktive und effiziente Abwicklung dieser Sitzung bedanken. Ich habe noch nicht so viel Erfahrung. Es ist vielleicht doch etwas speziell, dass eine Motion gutgeheissen wurde, die Regierung beantragt, diese umzusetzen, wir aber in der vorberatenden Kommission aufgrund der nachträglich eingeschobenen Vernehmlassung bei den Gemeinden jetzt zu einem anderen Ergebnis kommen und dem Kantonsrat Nichteintreten beantragen. Ich denke, es war trotz



allem eine interessante Diskussion. Es ist vielleicht eine etwas trockene Thematik, die aber doch mit einem wichtigen Anliegen verbunden ist, nämlich mit der Stärkung der Bürgerrechte. Doch auch diese müssen anderen Interessen gegenübergestellt und abgewogen werden. Das haben wir gemacht. Die Sitzung wird um 10.20 Uhr geschlossen.

St.Gallen, 31. Januar 2017

Präsident:

Christoph Gull  
Mitglied des Kantonsrates

Geschäftsführerin:

Gerda Göbel-Keller  
Parlamentsdienste

### **Beilagen**

- Kommissionsantrag vom 12.01.2017
- Medienmitteilung vom 20.01.2017

### **Geht (mit Beilagen) an**

- Kommissionsmitglieder (15)
- Geschäftsführung der Kommission (2)
- Staatskanzlei (GSMat / L PARLD)
- Staatskanzlei (St, 3)
- Fraktionspräsidenten (4)