

Interpellation SVP-Fraktion vom 14. Februar 2022

Erleichterung Stimmrechtsbescheinigung für Initiativen und Referenden

Schriftliche Antwort der Regierung vom 3. Mai 2022

Die SVP-Fraktion nimmt in ihrer Interpellation vom 14. Februar 2022 Bezug auf die eidgenössische Covid-19-Verordnung Stimmrechtsbescheinigung (SR 161.17). Diese erlaubt es Referendums- und Initiativkomitees, noch bis am 31. August 2022 auch nicht beglaubigte Unterschriftenlisten zu eidgenössischen Referenden oder Volksinitiativen bei der Bundeskanzlei (BK) einzureichen. Sofern diese innerhalb der Sammelfrist eingereicht wurden, stellt die BK die Unterschriftenlisten dann anstelle der Komitees den zuständigen Gemeinden zur Bescheinigung zu, die sie anschliessend der BK wieder retournieren. Die Interpellantin möchte in diesem Zusammenhang in Erfahrung bringen, ob eine vergleichbare Regelung für kantonale Referenden und Volksinitiativen eingeführt werden könnte, und zwar unabhängig von der Covid-19-Epidemie. Zudem erkundigt sie sich, inwiefern sich die Einführung der elektronischen Unterschriftensammlung (E-Collecting) auf die geltenden Regeln hinsichtlich der Stimmrechtsbescheinigung durch die Gemeinden auswirken würde.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Das Einholen der Stimmrechtsbescheinigungen durch die Komitees ist grundsätzlich Bestandteil der Sammelfristen für Volksinitiativen und Referenden und damit eine Vorgabe für die fristgerechte Einreichung eines Volksbegehrens. Mit der Covid-19-Verordnung Stimmrechtsbescheinigung wurde diese Vorgabe für eidgenössische Volksbegehren temporär abgemildert, mit dem Ziel, die Ausübung der politischen Rechte in Anbetracht der damals geltenden coronabedingten Einschränkungen sicherzustellen. Diese Einschränkungen wurden mittlerweile vollumfänglich aufgehoben, so dass der Grund für solche Erleichterungen entfallen ist.

Wie die Erfahrungen der BK gezeigt haben, wurde die temporäre Erleichterung zudem nicht nur dazu genutzt, um die in den letzten Tagen der Sammelfrist gesammelten Unterschriften unbescheinigt bei der BK einzureichen. Vielmehr sind auf Bundesebene diverse Referenden mit teilweise weit über 100'000 Unterschriften eingereicht worden, wovon aber nur einige Tausend oder noch weniger bescheinigt waren.¹ Dies führte zu erheblichen Verzögerungen und bei der BK zu einem ganz erheblichen Mehraufwand. Die zeitlichen Verzögerungen sind insbesondere im Fall der Auszählung von Referenden problematisch, weil der Bundesrat die Vorlagen oftmals bereits zur Abstimmung angesetzt hat oder sie rasch zur Abstimmung ansetzen sollte. Einerseits verschärft sich also der ohnehin bestehende Zeitdruck, wenn nachträglich Stimmrechtsbescheinigungen eingeholt werden müssen, andererseits sind die Fristen bei der Abstimmungsvorbereitung generell sehr eng und gerade mit Blick auf die Produktion von Stimmmaterial besteht wenig Flexibilität.

Darüber hinaus ergeben sich aus Erleichterungen für Initiativ- und Referendumskomitees, wie sie von der Interpellantin umrissen werden, auch staatspolitische Fragen. Zum einen wären allfällige

¹ Beim Referendum gegen die Änderung vom 1. Oktober 2021 des Bundesgesetzes über Filmproduktion und Filmkultur (SR 443.1) wurden gemäss Medienmitteilung der BK vom 15. März 2022 lediglich 301 Unterschriften samt Stimmrechtsbescheinigung eingereicht.

Erleichterungen lediglich im Fall von kantonalen (und allenfalls kommunalen) Initiativen und Referenden wirksam. Ab dem 31. August 2022, also nach Ausserkrafttreten der befristeten Covid-19-Verordnung Stimmrechtsbescheinigung, kämen somit unterschiedliche Verfahren je nach Staatsebene zum Einsatz. Zum anderen hätte eine Übertragung der Pflicht zur Stimmrechtsbescheinigung an die Staatskanzlei – darauf zielt die zweite Frage der Interpellantin ab – eine Aufhebung der vom Gesetzgeber explizit vorgesehenen Aufgabentrennung zwischen Gemeinden (Bescheinigung) und Kanton (Kontrolle, siehe dazu Art. 26 und 27 RIG) zur Folge.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Nach geltendem Recht sind (Unterschriften-)Bogen und Karten im Fall von kantonalen Volksbegehren während der Frist der Stimmregisterführerin oder dem Stimmregisterführer der auf dem Bogen oder der Karte bezeichneten politischen Gemeinde einzureichen (Art. 23 Abs. 1 i.V.m. Art. 40 Abs. 2 RIG). Die Stimmregisterführenden bescheinigen dann auf dem Bogen oder der Karte das Stimmrecht der Unterzeichnenden, die am Tag, an dem der Bogen oder die Karte zur Bescheinigung eingereicht wurde, im Stimmregister eingetragen sind, und gibt Bogen und Karten so rasch als möglich ans Komitee zurück (Art. 23 Abs. 2 i.V.m. Art. 40 Abs. 3 RIG). Die Staatskanzlei hat in diesem Prozess keine Rolle. Die genannten Absätze im RIG müssten dahingehend angepasst werden, dass die Bogen und Karten (auch) bei der Staatskanzlei eingereicht werden können und diese dann die Stimmrechtsbescheinigungen bei den Gemeinden einholt (analog zur Regelung in der Covid-19-Verordnung Stimmrechtsbescheinigung). Darüber hinaus müsste in Art. 27 und 42 RIG, welche die Feststellung des Zustandekommens von Referenden bzw. Initiativen regeln, festgeschrieben werden, dass als Stichtag nicht mehr der Ablauf der Einreichfrist, sondern der Abschluss der nachträglichen Stimmrechtsbescheinigungen gilt.
2. Neben einer Anpassung der bereits erwähnten Art. 23 und 40 RIG, in denen direkt die Staatskanzlei genannt werden müsste, wäre zu klären, ob und inwieweit weiterhin eine Kontrolle der Stimmrechtsbescheinigungen vorgesehen werden soll. Aktuell schreibt Art. 26 Abs. 1 RIG vor, dass das zuständige Departement – im vorliegenden Fall die Staatskanzlei – Mängel, die im Zusammenhang mit der Stimmrechtsbescheinigung stehen und nicht den Unterzeichnenden zur Last gelegt werden können, von der Stimmregisterführerin bzw. dem Stimmregisterführer der Gemeinde beheben lässt. Mit Blick auf die Feststellung des Zustandekommens eines kantonalen Volksbegehrens hält Art. 27 Abs. 2 Bst. a RIG zudem fest, dass Unterschriften von Unterzeichnenden, deren Stimmrecht zu Unrecht bescheinigt worden ist, durch das zuständige Departement ausgeschieden werden. Bescheinigung und Kontrolle finden Stand heute also bewusst auf unterschiedlichen Staatsebenen statt.
3. Durch die Einführung der elektronischen Unterschriftensammlung (E-Collecting²) ändert sich für die politischen Gemeinden grundsätzlich wenig: Die Stimmregisterführenden kontrollieren nach wie vor, ob eine (handschriftlich) unterzeichnende Person stimmberechtigt ist und ob sie das betreffende Begehren bereits unterzeichnet hat. Allerdings werden die entsprechenden Kontrollzeichen nicht mehr in der Einwohnerkontroll-Lösung (oder einem Stimmregister in einer anderen Form) geführt, sondern direkt im E-Collecting-Modul, damit ein Abgleich mit den elektronisch gesammelten Unterschriften erfolgen kann. Auf diese Weise wird verhindert, dass eine bestimmte Person ihre Unterschrift für das gleiche Volksbegehren sowohl elektronisch als auch physisch abgeben kann. Da die Kontrolle der Stimmberechtigung im

² Mit der in der Novembersession 2018 gutgeheissenen Motion 42.18.14 «Einführung von E-Collecting im Kanton St.Gallen» lud der Kantonsrat die Regierung ein, gesetzliche Grundlagen für Pilotversuche betreffend die elektronische Unterzeichnung von Referenden und Initiativen auf kantonaler Ebene zu schaffen. Aufgrund verschiedener Faktoren (u.a. Ablehnung des E-ID-Gesetzes auf Bundesebene, Komplexität Aufbau stehendes Stimmregister) haben sich die eng miteinander verknüpften technischen und gesetzgeberischen Arbeiten verzögert. Die Zuleitung ist für das Jahr 2024 vorgesehen (vgl. den Bericht der Regierung 32.22.01A «Stand der Bearbeitung der gutgeheissenen parlamentarischen Vorstösse» vom 15. März 2022, S. 6).

Fall von elektronisch gesammelten Unterschriften automatisch erfolgt, wird der Aufwand für die Gemeinden mit der Einführung von E-Collecting abnehmen. Was die gesetzlichen Regelungen angeht, muss das RIG dahingehend erweitert werden, dass gemischte Unterschriftensammlungen (ein Teil elektronische Unterschriften, ein Teil handschriftliche) möglich werden.³ Darüber hinaus muss das Verfahren im Fall von elektronisch gesammelten Unterschriften definiert werden. Mit Blick auf die Bescheinigung der handschriftlich gesammelten Unterschriften durch die Gemeinden sind keine wesentlichen Anpassungen zu erwarten. Was hingegen angepasst werden muss, sind die Bestimmungen betreffend das Zustandekommen kantonaler Referendums- oder Initiativbegehren, da dafür neu handschriftlich ebenso wie elektronisch gesammelte Unterschriften berücksichtigt werden müssen.

³ Wie die Regierung bereits in ihrem Antrag vom 4. September 2018 auf die Motion 42.18.14 ausgeführt hat, erachtet sie für den Pilotbetrieb die Einführung einer Fixanteillösung als sinnvoll. Das bedeutet, dass höchstens ein bestimmter Anteil der notwendigen Unterschriften per E-Collecting gesammelt werden kann – und der Rest auf herkömmlichem Weg beizubringen ist.