

## VII. Nachtrag zum Gesetz über die Urnenabstimmungen

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 21. Oktober 2008

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung.....	1
1. Revisionsbedarf.....	2
1.1. Anpassung an das Bundesrecht.....	2
1.2. Festlegung der Registerführung .....	3
2. Kostenfolgen .....	4
3. Referendum .....	4
4. Antrag .....	4
Entwurf (VII. Nachtrag zum Gesetz über die Urnenabstimmungen).....	5

### Zusammenfassung

*Mit dem neuen Art. 5b des Bundesgesetzes über die politischen Rechte der Auslandschweizer wird die Führung eines harmonisierten und elektronisch geführten Stimmregisters für Auslandschweizerinnen und -schweizer vorgeschrieben. Der Kanton kann festlegen, ob dieses Stimmregister zentral bei der Kantonsverwaltung oder bei der Verwaltung seines Hauptortes geführt wird. Unter gewissen Bedingungen wäre auch eine dezentrale Führung möglich. Bisher führte jede politische Gemeinde eine selber erstellte Liste mit den im Ausland lebenden Stimmberechtigten, oft in Form einer Excel- oder Worddatei. Durch die nun vorgeschriebene Harmonisierung ist ein neues Register zu schaffen. Die kantonalen Ausführungsbestimmungen sind bis 30. Juni 2009 zu erlassen.*

*Mit Schreiben vom 20. August 2008 macht der Bundesrat die Kantonsregierungen auf die Problematik der Postzustellung an die Auslandschweizer Stimmberechtigten aufmerksam. Es wird eine Vorwegzustellung per A-Post in der gewünschten Amtssprache empfohlen. Ebenso muss den Auslandschweizerinnen und -schweizern jedes Jahr ein Formular zur Erneuerung des Eintrags im Stimmregister zugestellt werden. Durch einen zentral organisierten Versand des Stimmmaterials anstelle der bisherigen Zustellung durch die Stimmgemeinden kann ein Zwischenschritt, nämlich die Weiterleitung des Stimmmaterials vom Kanton an die Gemeinde, eliminiert und damit eine Beschleunigung und Vereinheitlichung erreicht werden. Dies ist eine wichtige Massnahme, um den Auslandschweizerinnen und -schweizern eine ungehinderte und zeitgerechte Teilnahme an eidgenössischen Abstimmungen zu ermöglichen.*

*Mit einem zentral geführten und harmonisierten Stimmregister werden auch die Voraussetzungen für eine Einführung von E-Voting geschaffen. Auslandschweizerorganisation, Auslandschweizererrat und parlamentarische Vorstösse auf kantonaler und eidgenössischer Ebene verlangen einen erheblich beschleunigten Einbezug der Auslandschweizerinnen und -schweizer in die Versuche mit E-Voting bzw. Vote électronique. Der Bundesrat opponiert dieser Forderung nicht grundsätzlich, da der Nutzen unbestrittenermassen bei Auslandschweizerinnen und -schweizern sowie bei Behinderten am grössten ist. Die Gesetzesanpassungen für die Einführung von E-Voting im Kanton St.Gallen sollen aber im Rahmen des E-Government-Projektes vorgenommen werden.*

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des VII. Nachtrags zum Gesetz über die Urnenabstimmungen.

## 1. Revisionsbedarf

### 1.1. Anpassung an das Bundesrecht

Am 23. März 2007 beschloss die Bundesversammlung, das Bundesgesetz über die politischen Rechte der Auslandschweizer (SR 161.5; abgekürzt BPRAS) zu ändern und folgende Bestimmung in das Gesetz aufzunehmen:<sup>1</sup>

«Art. 5b. Der Kanton legt fest, ob das Stimmregister für Auslandschweizer zentral bei der Kantonsverwaltung oder bei der Verwaltung seines Hauptortes geführt wird.

Die Stimmregister für Auslandschweizer können dezentral geführt werden, wenn:

- a. sie kantonsweit harmonisiert sind und elektronisch geführt werden; oder
- b. die Daten regelmässig elektronisch an ein zentral geführtes Stimmregister für Auslandschweizer weitergegeben werden.»

Die Inkraftsetzung der Gesetzesänderung erfolgte auf den 1. Januar 2008.

Grundsätzlich geht es bei dieser Gesetzesänderung darum, dass in den Kantonen zahlenmässig die kritische Masse generiert wird, damit Auslandschweizerinnen und -schweizer an Vote-électronique-Versuchen beteiligt werden können. In seiner Botschaft vom 31. Mai 2006 hält der Bundesrat Folgendes fest:<sup>2</sup>

«Ein Einbezug der Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer in den Vote électronique wäre mit einigem Nutzen verbunden. Gegenwärtig werden die Abstimmungs- und Wahlunterlagen an die Auslandschweizerinnen und -schweizer auf dem Postweg (Luftpost oder Landpostweg) ins Ausland versandt. Nach Artikel 10 der Verordnung über die politischen Rechte der Auslandschweizer (VPRAS, SR 161.51) in Verbindung mit Artikel 11 Absatz 3 BPR sowie Artikel 2b der Verordnung über die politischen Rechte (VPR, SR 161.11) werden die zuständigen Behörden zu einem frühzeitigen Versand des Stimmmaterials angehalten. Auf eine beförderliche Weiterleitung dieser Dokumente durch die *ausländische* Post hat die Schweiz jedoch keinen Einfluss. Es gehen daher oft Beschwerden und Klagen von Auslandschweizerinnen und -schweizern über das verspätete Eintreffen ihrer Abstimmungs- und Wahlunterlagen ein. Die Ausübung der politischen Rechte durch Vote électronique könnte dieses Problem entschärfen. Auch kann Vote électronique Kantonen und Gemeinden zu finanziellen Einsparungen verhelfen, wenn das Stimm- und Wahlmaterial einmal nicht mehr per Post ins Ausland versandt werden muss. Dies wird aber erst im Endausbau des Vote électronique möglich sein, wenn die elektronische Signatur oder analoge Verfahren die Sicherheitsmassnahmen zu ersetzen vermögen, die heute noch auf dem Medienbruch basieren. Allerdings sind Auslandschweizer Stimmberechtigte die am *schwierigsten* in einen Vote électronique einzubeziehende Zielgruppe. Nicht nur haben sie ihren Wohnsitz weit verteilt rund um den Erdball; sie gehören auch zu verschiedensten Stimmgemeinden in der Schweiz, denn sie können zwischen ehemaligen Wohnsitzgemeinden und ihrer Heimatgemeinde auswählen (vgl. Art. 5 des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 1975 über die politischen Rechte der Auslandschweizer [BPRAS], SR 161.5). Eine Vereinheitlichung der Stimmregister ist unter diesen Voraussetzungen notwendig, damit Auslandschweizerinnen und -schweizer mit dem Vote électronique noch besser an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen können. ...

Die Beteiligung der Auslandschweizer Stimmberechtigten am Vote électronique bei Bundesurnengängen setzt voraus, dass alle beteiligten Gemeinwesen den Vote électronique kennen und die kritische Grösse erreichen, um den nötigen Support für die Funktionsfähigkeit eines Vote électronique garantieren zu können.

<sup>1</sup> Referendumsvorlage: BBl 2007, 2293 ff.

<sup>2</sup> Botschaft über die Einführung der allgemeinen Volksinitiative und über weitere Änderungen der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 31. Mai 2006, BBl 2006, 5261 ff., hier: 5303 ff.

nen. Dies ist bei der im gesamteuropäischen Vergleich weit überdurchschnittlich grossen Zahl an (entsprechend kleinen) Gemeinden unmöglich: Weit über 2000 der derzeit gut 2800 Schweizer Gemeinden haben weniger als 5000 Einwohner. Die Verwaltung ist entsprechend klein, und die Zahl registrierter Auslandschweizer Stimmberechtigter übersteigt dort selten 1 bis 2 Dutzend. Es ist kaum vorstellbar, dass diese kleineren Gemeinden in der Lage sein werden, den erforderlichen technischen Support leisten zu können, den ein Vote électronique erfordert. Dies spricht beim Stimmregister der Auslandschweizerinnen und -schweizer für ein kantonal zentralisiertes System (Kantonsverwaltung oder Verwaltung des Hauptortes). ...»

Nach Art. 91 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (SR 161.1; abgekürzt BPR) bedürfen die kantonalen Ausführungsbestimmungen zu Gesetzeserlassen des Bundes im Bereich der politischen Rechte zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung des Bundes. Sie sind innert einer Frist von 18 Monaten zu erlassen. Art. 91 Abs. 2 BPR hat nach Art. 7 Abs. 2 BPRAS auch für die Gesetzgebung über die politischen Rechte der Auslandschweizerinnen und -schweizer Gültigkeit. Die Anpassung des kantonalen Rechts aufgrund der Aufnahme von Art. 5b in das BPRAS hat aufgrund des Inkrafttretens der Gesetzesänderung am 1. Januar 2008 bis zum 30. Juni 2009 zu erfolgen.

## **1.2. Festlegung der Registerführung**

Ausgehend von der Pflicht, kantonale Ausführungsbestimmungen zu erlassen, hat der Kanton St.Gallen zu entscheiden, wo das Stimmregister für Auslandschweizerinnen und -schweizer geführt werden soll:

- a) zentral bei der kantonalen Verwaltung;
- b) zentral bei der Verwaltung der Stadt St.Gallen;
- c) dezentral in den Gemeinden, wenn das Stimmregister kantonsweit harmonisiert ist und elektronisch geführt wird;
- d) dezentral in den Gemeinden, wenn die Daten des Stimmregisters regelmässig elektronisch an ein zentral geführtes Stimmregister für Auslandschweizerinnen und -schweizer weitergegeben werden.

Bei Abwägung der Vor- und Nachteile der vier Varianten schneidet die zentrale Führung durch den Kanton am besten ab. Für diese Variante spricht zum einen der Prozessablauf. So macht es keinen Sinn, dass die Abstimmungsunterlagen für die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer vom Bund an den Kanton geliefert und dann weiter an die Gemeinden verschickt würden, die sie schliesslich ins Ausland zu versenden hätten. Der Hin- und Rücktransport des Stimmmaterials beansprucht je nach Aufenthaltsland des Stimmberechtigten oft länger als die verbleibende Zeit bis zum Abstimmungssonntag. Deshalb treffen heute immer wieder Abstimmungscouverts verspätet bei der Gemeinde ein. Aus diesem Grund hatte der Bund vorgegeben, dass die Auslandschweizer nur noch von einer zentralen Stelle bearbeitet würden, was die Zustellung um einige Tage verkürzt. Zudem ist auch im Hinblick auf ein künftiges E-Voting eine zentrale Lösung anzustreben. Die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) spricht sich ebenfalls klar für die zentrale Stimmregisterführung in der Staatsverwaltung als kundenfreundliche und effiziente Lösung aus.

Auf Gesetzesebene ist als Grundsatzbestimmung die Führung des Stimmregisters für Auslandschweizerinnen und -schweizer durch den Kanton aufzunehmen, während die einzelnen technischen Vorgaben für die elektronische Führung und die Gestaltung des Stimmregisters in der Verordnung zu regeln sind.

## **2. Kostenfolgen**

Der Erlass des VII. Nachtrages zum UAG hat jährliche Mehraufwendungen von rund Fr. 170'000.– zur Folge. Der Zeitbedarf für die Registerführung und aller mit dem Stimmrecht der 5'800 Auslandschweizerinnen und -schweizern verbundenen Tätigkeiten wird auf 20 Minuten je Person und Jahr veranschlagt. Das Departement des Innern rechnet mit einem Personalaufwand von Fr. 100'000.– und mit einem Sachaufwand für den Versand von Fr. 70'000.– bei vier Abstimmungen im Jahr. Hinzu kommen einmalige Kosten für die Erstellung des neuen Stimmregisters sowie die Anpassung der Software WABSTI zur Ergebnisermittlung. Gleichzeitig entfällt der bisherige Aufwand bei den Gemeinden.

## **3. Referendum**

Nach Art. 5 Bst. a des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1) untersteht der Nachtrag zum Gesetz über die Urnenabstimmungen dem fakultativen Gesetzesreferendum.

## **4. Antrag**

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Entwurf des VII. Nachtrags zum Gesetz über die Urnenabstimmungen einzutreten.

Im Namen der Regierung  
Die Präsidentin:  
Heidi Hanselmann

Der Leiter der Staatskanzlei a.i.:  
Rolf Vorbürger

---

## VII. Nachtrag zum Gesetz über die Urnenabstimmungen

Entwurf der Regierung vom 21. Oktober 2008

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 21. Oktober 2008<sup>3</sup> Kenntnis genommen und erlässt

als Gesetz:

I.

Das Gesetz über die Urnenabstimmungen vom 4. Juli 1971<sup>4</sup> wird wie folgt geändert:

***a<sup>bis</sup>) Auslandschweizer***

**Art. 5a (neu). Der Kanton führt das Stimmregister für Auslandschweizer.**

**Die Regierung regelt Gestaltung und elektronische Führung des Stimmregisters durch Verordnung.**

II.

Dieser Erlass wird ab 1. Januar 2010 angewendet.

---

<sup>3</sup> ABI 2008, ●.

<sup>4</sup> sGS 125.3.