

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)

Botschaft und Entwürfe der Regierung vom 14. Dezember 2021

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Ausgangslage	4
1.1 Historischer Rückblick	4
1.2 Parlamentarische Aufträge	6
1.3 Gegenstand der Vorlage	6
2 Teilrevision des Gesetzes über Referendum und Initiative mit zwei Nachträgen	6
2.1 Vorläufiger Verzicht auf eine Totalrevision	6
2.2 Ausklammerung des Bereichs «Einführung von E-Collecting»	7
2.3 Struktur der Vorlage	8
3 VII. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative (Erläuternder Bericht zu Abstimmungsvorlagen)	8
3.1 Ausgangslage	8
3.1.1 Auftrag des Kantonsrates aus dem Bericht 81.19.01 «Tätigkeit des Parlamentes 2014 bis 2018»	8
3.1.2 Einfache Anfrage 61.20.84 «Ein modernes Abstimmungsbüchlein»	8
3.2 Verfassungsrechtliche Vorgaben	9
3.3 Abstimmungserläuterungen <i>de lege lata</i> im Kanton St.Gallen	9
3.4 Vergleich mit dem Bund und anderen Kantonen	10
3.4.1 Abstimmungserläuterungen des Bundesrates	10
3.4.2 Abstimmungserläuterungen in anderen Kantonen	10
3.5 Erfüllung des Auftrags des Kantonsrates aus dem Bericht 81.19.01 «Tätigkeit des Parlamentes 2014 bis 2018»	11
3.5.1 Darstellung der Haltung der kantonsrätlichen Mehrheit	11
3.5.2 Darstellung von Minderheitsmeinungen des Kantonsrates	12
3.5.3 Gestaltungsfreiheit der Referendums- und Initiativkomitees bei der Stellungnahme	12

3.5.4	Vorgehen ohne Referendumskomitee	12
3.6	Revisionsbereiche	13
3.6.1	Revisionsbereiche im Gesetz über Referendum und Initiative	13
3.6.2	Drittänderungen im Gemeindegesetz	13
3.7	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	14
3.7.1	Gesetz über Referendum und Initiative	14
3.7.2	Gemeindegesetz (Drittänderungen)	15
4	VIII. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative (Fristen bei Referenden und Initiativen sowie weiterer Revisionsbedarf)	15
4.1	Ausgangslage	15
4.2	Präzisierung und Verkürzung von Fristen bei Referenden und Initiativen	16
4.2.1	Umsetzung der Motion 42.18.10 «Verbindlichere Fristen bei Referenden und Initiativen»	16
4.2.2	Präzisierung und Verkürzung von weiteren Fristen bei Referenden und Initiativen	20
4.3	Weiterer Revisionsbedarf	21
4.3.1	Harmonisierung mit dem Gemeindegesetz und weiteren Erlassen	22
4.3.2	Referendumsklausel (Art. 12 RIG)	23
4.3.3	Anpassungen zur Einheitsinitiative (Art. 53 ^{bis} und Art. 53 ^{sexies} RIG)	23
4.3.4	Zuständigkeiten der Staatskanzlei (neuer Art. 3 ^{bis} RIG sowie Regie- anweisung)	24
4.3.5	Konkretisierung der Anforderungen an die Unterschriften bei Referenden und Initiativen (Art. 21 RIG)	25
4.3.6	Unzulässigkeit des Rückzugs eines Referendumsbegehrens (neuer Art. 25 Abs. 3 RIG)	25
4.3.7	Rolle der Staatskanzlei bei der Prüfung der Stimmrechtsbescheinigung (Art. 26 und 27 Abs. 3 RIG)	25
4.3.8	Laufende Einreichung von Unterschriftenlisten bei der Gemeinde (Art. 23 und 40 RIG)	26
4.3.9	Unterschriftenlisten (Regieanweisung)	26
4.4	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	26
4.4.1	Gesetz über Referendum und Initiative	26
4.4.2	Gemeindegesetz (Drittänderungen)	27
5	Vernehmlassung	27
5.1	Grundsätzliche Bemerkungen	27
5.2	VII. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative	28
5.3	VIII. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative	30
6	Finanzielle Auswirkungen und Referendum	32
7	Antrag	32

Entwürfe

VII. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative 33

VIII. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative 35

Zusammenfassung

Mit dem vorliegenden Geschäft unterbreitet die Regierung dem Kantonsrat eine Teilrevision (mit zwei Nachträgen) des Gesetzes über Referendum und Initiative. Damit werden eine Motion und ein Auftrag des Kantonsrates umgesetzt und weiterer Revisionsbedarf bearbeitet.

Mit der in der Novembersession 2018 gutgeheissenen Motion 42.18.10 «Verbindlichere Fristen bei Referenden und Initiativen» lud der Kantonsrat die Regierung ein, die Totalrevision des Gesetzes über Referendum und Initiative einzuleiten und insbesondere die gesetzlichen Bestimmungen so anzupassen, dass die Fristen für Referenden und Initiativen gegenüber heute präzisiert und beschleunigt werden. Des Weiteren besteht aus der Septembersession 2019 ein Auftrag des Kantonsrates aus dem Bericht 81.19.01 «Tätigkeit des Parlamentes 2014 bis 2018». Danach wird die Regierung eingeladen, bei der in Aussicht gestellten Totalrevision des Gesetzes über Referendum und Initiative verschiedene Fragen in Bezug auf die Form und den Inhalt der erläuternden Berichte für Volksabstimmungen zu erörtern und zu klären.

Nachdem zunächst davon ausgegangen wurde, die Motion und den Auftrag im Rahmen einer Totalrevision umzusetzen, stellte sich in der Folge heraus, dass sich die angestrebten Änderungen zielführender durch eine Teilrevision umsetzen lassen. Zudem musste der ebenfalls hängige Revisionsbereich «Einführung von E-Collecting» namentlich wegen der Ablehnung des eidgenössischen E-ID-Gesetzes in der Volksabstimmung vom 3. März 2021 zurückgestellt werden; eine entsprechende Vorlage wird dem Kantonsrat später unterbreitet.

Die vorliegende Sammelvorlage umfasst somit zwei Nachträge:

- VII. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative (Erläuternder Bericht zu Abstimmungsvorlagen);*
- VIII. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative (Fristen bei Referenden und Initiativen sowie weiterer Revisionsbedarf).*

Mit dem VII. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative sollen die Bestimmungen zum erläuternden Bericht bei Abstimmungsvorlagen hin zu mehr Transparenz und Ausgewogenheit angepasst werden. So werden die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit ausdrücklich ins Gesetz aufgenommen. Auch sollen die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen in den erläuternden Bericht Eingang finden. Zudem wird vorgeschlagen, die in der Praxis schon heute bestehenden Freiheiten der Referendums- und Initiativkomitees bei der inhaltlichen Gestaltung ihrer Stellungnahmen gesetzlich zu verankern.

Weiterhin sollen mit den Gesetzesänderungen zum erläuternden Bericht spezifische Bedürfnisse sowie veränderte Informationsgewohnheiten der Bevölkerung besser berücksichtigt werden. So ist vorgesehen, dass der erläuternde Bericht neu auch eine Kurzfassung in einfacher Sprache beinhaltet. Weiter soll die Staatskanzlei die Möglichkeit erhalten, die Inhalte des erläuternden Berichts zusätzlich in anderer geeigneter, insbesondere digitaler, Form zu veröffentlichen.

Für die Gemeinden wird die etablierte Praxis, wonach sie die Bestimmungen des Gesetzes über Referendum und Initiative zum erläuternden Bericht sachgemäss anwenden, ausdrücklich ins

Gemeindegesezt aufgenommen. Die Gemeinden sollen aber auf die Kurzfassung des Gutachtens des Rates oder des erläuternden Berichts in einfacher Sprache verzichten können. Dies kann namentlich in Frage kommen, wenn sich insbesondere für kleinere Gemeinden der Aufwand als unverhältnismässig hoch erweist.

Mit dem VIII. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative wird die Motion 42.18.10 «Verbindlichere Fristen bei Referenden und Initiativen» umgesetzt. Die Regierung schlägt die Einführung, Präzisierung oder Verkürzung folgender Fristen vor:

- *Einführung einer einmonatigen Behandlungsfrist für die Veröffentlichung des Zustandekommens neu auch bei Referenden (bisher nur bei Initiativen); die Frist soll bereits mit der tatsächlichen Einreichung des Begehrens bei der Staatskanzlei zu laufen beginnen;*
- *Einführung einer zehnmonatigen Frist für die Anordnung der Volksabstimmung bei Referenden und Initiativen durch die Regierung;*
- *Einführung einer Frist für die Veröffentlichung der Referendumsvorlage bei fakultativem Referendum (in der Regel innert 14 Tagen nach Verabschiedung im Kantonsrat);*
- *Einführung einer Frist für die Veröffentlichung des Wortlauts eines Initiativbegehrens im Amtsblatt durch die Staatskanzlei (in der Regel innert 14 Tagen nach der Anmeldung).*

Ausserdem sollen mit dem VIII. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative weitere punktuelle Anpassungen vorgenommen werden, wobei es sich um Lückenfüllungen, Präzisierungen und Änderungen vorwiegend technisch-redaktioneller Natur handelt.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwürfe des:

- VII. Nachtrags zum Gesetz über Referendum und Initiative (Erläuternder Bericht zu Abstimmungsvorlagen);
- VIII. Nachtrags zum Gesetz über Referendum und Initiative (Fristen bei Referenden und Initiativen sowie weiterer Revisionsbedarf).

1 Ausgangslage

1.1 Historischer Rückblick

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 zentralen 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.

Das RIG wurde in den 1960er-Jahren erarbeitet und ist seit dem 1. Januar 1968 in Vollzug. Bis heute hat der Gesetzgeber das RIG regelmässig an neue Gegebenheiten angepasst – durch insgesamt fünf Nachträge¹ und diverse Drittänderungen. Die Teilrevisionen haben sich jeweils aus spezifischem Anpassungsbedarf heraus ergeben – vorab aufgrund der Preisentwicklung oder zwecks Erleichterungen zugunsten der Stimmberechtigten. Die wichtigsten (geplanten) Änderungen betrafen:²

¹ Bis und mit IV. Nachtrag als «Nachtragsgesetz» bezeichnet. Diese Unterscheidung wird im Folgenden vernachlässigt und es wird einheitlich von «Nachträgen» gesprochen.

² Neben den eigentlichen Nachträgen zum RIG erfolgten auch Anpassungen über Drittänderungen, z.B. im Rahmen des Erlasses des Strassengesetzes vom 12. Juni 1988 (nGS 23–81).

- Mit dem I. Nachtrag zum RIG vom 20. Juni 1974 (nGS 9, 592) wurden die einmaligen und wiederkehrenden Betragsgrenzen für das obligatorische und fakultative Finanzreferendum erhöht, um der seit dem Erlass des Gesetzes im Jahr 1967 eingetretenen Geldentwertung entgegenzuwirken.³
- Mit dem II. Nachtrag zum RIG vom 21. Mai 1976 (nGS 11-22) wurde Art. 1^{bis} RIG eingeführt, der bestimmt, dass Abstimmungsvorlagen ein erläuternder Bericht beigelegt wird. Damit sollten die Stimmberechtigten besser über die Abstimmungsvorlagen informiert werden, um der sinkenden Stimmbeteiligung entgegenzuwirken.
- Der III. Nachtrag zum RIG vom 16. Juni 1983 (nGS 18-61) ging auf eine Motion zurück, die eine Erhöhung der erforderlichen Stimmzahlen für Referenden und Initiativen aufgrund der Einführung des Frauenstimmrechts und des Bevölkerungswachstums forderte. Da jedoch keine Häufung von Initiativ- und Referendumsbegehren festgestellt worden war, schlug die Regierung stattdessen vor, erneut die Betragsgrenzen des Finanzreferendums aufgrund der Teuerung anzuheben, um die Zahl der Volksabstimmungen in Grenzen zu halten.⁴ Zudem wurden Verfahrensschritte geringfügig angeglichen und begriffliche Vereinheitlichungen vorgenommen.
- Mit dem IV. Nachtrag zum RIG vom 11. April 1996 (nGS 32-3) erfuhr das Verfahren der Verfassungs- und Gesetzesinitiative eine Neuordnung.⁵ Die Vorlage wurde mit Änderungen des Abstimmungsverfahrens⁶ und des Initiativrechts⁷ auf Verfassungsstufe verknüpft. Weitere Revisionspunkte waren:
 - Aufnahme einer vom Initiativkomitee verfassten Stellungnahme zum Initiativbegehren im erläuternden Bericht, um dem gewandelten Verständnis der Abstimmungserläuterungen als amtlicher Basisinformation nachzukommen;
 - Löschung der angebrachten Kontrollzeichen im Stimmregister und Vernichtung der Unterschriftenbogen und -karten zur Beachtung des Datenschutzes;
 - erneute Erhöhung der Betragsgrenzen für das obligatorische und fakultative Finanzreferendum aufgrund der Teuerung auf die heute geltenden Werte.⁸
- Mit dem V. Nachtrag zum RIG vom 30. Mai 2006 (nGS 41-44) wurden hauptsächlich Anpassungen an die sich seit dem Jahr 2003 in Vollzug befindende neue Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) vorgenommen (Entfernung von Widersprüchen und Wiederholungen). Zudem wurde neu nebst den Initiativkomitees auch Referendumskomitees bzw. den das Referendumsbegehren einreichenden Personen die Möglichkeit eingeräumt, eine Stellungnahme zuhanden des erläuternden Berichts zu Abstimmungsvorlagen einzureichen.

³ Bei einmaligen neuen Ausgaben wurde beim obligatorischen Finanzreferendum die Betragsgrenze von 3 Mio. Franken auf 6 Mio. Franken erhöht; beim fakultativen Finanzreferendum erfolgte eine Erhöhung von 1 bis 3 Mio. Franken auf 2 bis 6 Mio. Franken. Die Betragsgrenzen für wiederkehrende Ausgaben wurden sachgemäss angepasst.

⁴ Bei einmaligen neuen Ausgaben wurde beim obligatorischen Finanzreferendum die Betragsgrenze von 6 Mio. Franken auf 10 Mio. Franken erhöht; beim fakultativen Finanzreferendum erfolgte eine Erhöhung von 2 bis 6 Mio. Franken auf 3 bis 10 Mio. Franken. Die Betragsgrenzen für wiederkehrende Ausgaben wurden sachgemäss angepasst.

⁵ Die Änderung umfasste die Abgrenzung der vier Verfahrensschritte Zulässigkeit, Unterschriftensammlung, Zustandekommen und Behandlung durch den Kantonsrat.

⁶ Diese Revision sah die gestaffelte Abstimmung über Teile der Kantonsverfassung vor.

⁷ Diese Änderung beinhaltete eine Anpassung an das seit dem Jahr 1987 geltende bundesrechtliche Verfahren mit bedingter Eventualabstimmung («Doppeltes Ja»).

⁸ Bei einmaligen neuen Ausgaben wurde beim obligatorischen Finanzreferendum die Betragsgrenze von 10 Mio. Franken auf 15 Mio. Franken erhöht; beim fakultativen Finanzreferendum erfolgte eine Erhöhung von 3 bis 10 Mio. Franken auf 3 bis 15 Mio. Franken. Die Betragsgrenzen für wiederkehrende Ausgaben wurden sachgemäss angepasst.

- Zuletzt hätte mit dem VI. Nachtrag zum RIG (22.16.05) der Zeitpunkt der Veröffentlichung der Referendumsvorlagen dahingehend bestimmt werden sollen, dass das Sammeln von Unterschriften nicht in die Zeit der Oster- und Weihnachtsfeiertage sowie der Sommerferien fällt. Der Kantonsrat trat am 21. Februar 2017 auf die Vorlage nicht ein.

1.2 Parlamentarische Aufträge

Mit der in der Novembersession 2018 gutgeheissenen Motion 42.18.10 «Verbindlichere Fristen bei Referenden und Initiativen» lud der Kantonsrat die Regierung ein, die Totalrevision des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) einzuleiten und insbesondere die gesetzlichen Bestimmungen so anzupassen, dass die Fristen für Referenden und Initiativen gegenüber heute präzisiert und beschleunigt werden.

Ebenfalls in der Novembersession 2018 hiess der Kantonsrat die Motion 42.18.14 «Einführung von E-Collecting im Kanton St.Gallen» gut. Damit soll eine gesetzliche Grundlage für Pilotversuche betreffend die elektronische Unterzeichnung von Referenden und Initiativen auf kantonaler Ebene geschaffen werden.

Des Weiteren besteht aus der Septembersession 2019 ein Auftrag des Kantonsrates aus dem Bericht 81.19.01 «Tätigkeit des Parlamentes 2014 bis 2018». Danach wird die Regierung eingeladen, bei der in Aussicht gestellten Totalrevision des RIG verschiedene Fragen in Bezug auf die Form und den Inhalt der erläuternden Berichte für Volksabstimmungen zu erörtern und zu klären.

1.3 Gegenstand der Vorlage

Gegenstand dieser Vorlage sind der Bereich «Erläuternder Bericht bei Abstimmungsvorlagen» (Auftrag aus dem Bericht 81.19.01) sowie der Bereich «Fristen bei Referenden und Initiativen» (Motion 42.18.10) – Letzterer wird ergänzt um weiteren, vorwiegend technischen Revisionsbedarf. Der Bereich «Einführung von E-Collecting» wird dem Kantonsrat in einer gesonderten Vorlage unterbreitet. Die Gründe für diese Abgrenzung sowie die Struktur der Vorlage werden im nachfolgenden Abschnitt 2 im Einzelnen erläutert.

2 Teilrevision des Gesetzes über Referendum und Initiative mit zwei Nachträgen

2.1 Vorläufiger Verzicht auf eine Totalrevision

In den vergangenen Jahren wurde zunächst davon ausgegangen, dass der Revisionsbedarf im RIG über eine Totalrevision umgesetzt werden soll. Im Wortlaut der Motion 42.18.10 und im Auftrag aus dem Bericht 81.19.01 wird der Begriff «Totalrevision» auch ausdrücklich erwähnt.

Das RIG ist seit über 50 Jahren in Vollzug. Durch die vorgenommenen Anpassungen im Lauf der Jahre haben Übersichtlichkeit und Lesbarkeit des Gesetzes zum Teil gelitten. So hat die Regierung bereits in ihrer Botschaft zum WAG (22.18.08, Abschnitt 2.2.1) auf einen gewissen Revisionsbedarf des RIG hingewiesen. In der Tat lassen sich einige Aspekte identifizieren, in denen – über die Umsetzung der oben erwähnten Motionen und des Auftrags (vgl. Abschnitte 1.2 und 1.3) hinaus – Anpassungen angezeigt sind. Dies betrifft namentlich:

- begrenzte systematisch-redaktionelle Harmonisierungen mit dem Gemeindegesetz (sGS 151.2; abgekürzt GG) und weiteren Erlassen, die betreffend das Verfahren für Referendum und Initiative im Wesentlichen auf das RIG verweisen;
- die Präzisierung der Referendumsklausel;
- Anpassungen zur Einheitsinitiative;

- die ausdrückliche Nennung der Staatskanzlei im Gesetz (statt «zuständiges Departement»), analog zum WAG;
- die Konkretisierung der Anforderungen an die Unterschriften bei Referenden und Initiativen;
- die Unzulässigkeit des Rückzugs eines Referendumsbegehrens;
- die Rolle der Staatskanzlei bei der Prüfung der Stimmrechtsbescheinigung;
- die laufende Einreichung von Unterschriftenlisten bei der Gemeinde.

Trotz des ausgewiesenen Änderungsbedarfs hat sich das RIG insgesamt bewährt. Die Schwächen betreffend Systematik und Lesbarkeit sind deutlich weniger gravierend als beim früheren Gesetz über die Urnenabstimmungen (abgekürzt UAG), das durch das neue WAG abgelöst wurde. Es bestehen in der Praxis keine grundsätzlichen Anwendungsprobleme, die sich nicht durch punktuelle Eingriffe in das Gesetz und somit mit einer Teilrevision lösen liessen. Auch die vom Kantonsrat in Auftrag gegebenen Änderungen sind klar umrissen und können in die bestehende Systematik des RIG eingefügt werden. Eine Teilrevision zur Umsetzung der genannten Anpassungen erscheint somit sachgerecht und zielführend.

Die Regierung informierte das Präsidium im Rahmen von dessen Sitzung vom 11. Januar 2021 über ihre Absicht, dem Kantonsrat die anstehenden Anpassungen des RIG im Rahmen einer Teilrevision vorzulegen. Das Präsidium hat diese Stossrichtung zustimmend zur Kenntnis genommen.

2.2 Ausklammerung des Bereichs «Einführung von E-Collecting»

Im ersten Halbjahr 2021 hat sich gezeigt, dass eine weitere Anpassung des Vorgehens erforderlich ist: Der Revisionsbereich «Einführung von E-Collecting» muss zurückgestellt werden; er soll dem Kantonsrat in einer späteren Vorlage bzw. einem weiteren Nachtrag zum RIG unterbreitet werden. Der Grund für die Verzögerung liegt im Wesentlichen in der Ablehnung des Bundesgesetzes über elektronische Identifizierungsdienste (E-ID-Gesetz, BGEID)⁹ in der Volksabstimmung vom 7. März 2021.

Mit dem E-ID-Gesetz wollte der Bund schweizweite Rahmenbedingungen für staatlich anerkannte elektronische Identitäten (E-ID) schaffen. Eine E-ID ist für E-Collecting insofern notwendig, als damit Nutzerinnen und Nutzer von E-Collecting eindeutig und rechtsgültig identifiziert werden können. Auf diese Weise kann insbesondere sichergestellt werden, dass nur berechnigte Personen ihre elektronische Unterschrift auf einer Unterschriftenplattform leisten können.

Wie die weitere Entwicklung zur Schaffung einer E-ID auf Bundesebene aussehen wird, ist ungewiss. Für eine möglichst rasche Einführung von E-Collecting wird nach aktuellem Stand eine kantonale (Übergangs-)Lösung erforderlich sein. Die Regierung sowie das Kooperationsgremium der von Kanton und Gemeinden gemeinsam getragenen «eGovernment St.Gallen digital.» haben entsprechende Abklärungen und Vorbereitungsarbeiten an die Hand genommen. Da die technische Lösung eng mit den zu schaffenden gesetzlichen Bestimmungen abzustimmen ist, kann die Zuleitung der Vorlage erst nach Klärung der wesentlichen technischen Fragen mit Blick auf die sichere elektronische Identifikation erfolgen. Angestrebt wird, die Vorlage bis Ende des Jahres 2022 zuhanden des Kantonsrates zu verabschieden.

Die Verzögerung im Bereich «Einführung von E-Collecting» rechtfertigt es indes nicht, auch mit den anderen Revisionsbereichen zuzuwarten. Daher unterbreitet die Regierung dem Kantonsrat mit dieser Vorlage die vorgeschlagenen Anpassungen in den anderen Revisionsbereichen wie geplant.

⁹ Referendumsvorlage: BBl 2019, 6567.

2.3 Struktur der Vorlage

Im Sinn der vorstehenden Ausführungen umfasst diese Sammelvorlage als Teilrevision des RIG zwei Nachträge:

- VII. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative (Erläuternder Bericht zu Abstimmungsvorlagen);
- VIII. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative (Fristen bei Referenden und Initiativen sowie weiterer Revisionsbedarf).

Die wesentlichen Inhalte des VII. Nachtrags (Erläuternder Bericht zu Abstimmungsvorlagen) und des VIII. Nachtrags (Fristen bei Referenden und Initiativen) haben keinen unmittelbaren sachlichen Zusammenhang. Daher umfasst die vorliegende Teilrevision zwei separate Nachträge zum RIG.

Mit dem VIII. Nachtrag unterbreitet die Regierung dem Kantonsrat nebst der Umsetzung der Motion 42.18.10 noch weitere punktuelle Anpassungen, bei denen es sich um Lückenfüllungen, Präzisierungen und Änderungen vorwiegend technisch-redaktioneller Natur handelt. Da mit diesen Änderungen weitgehend die bereits gängige (Auslegungs-)Praxis im Gesetz abgebildet werden soll, ist die Einheit der Materie innerhalb des VIII. Nachtrags zum RIG gewahrt.

3 VII. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative (Erläuternder Bericht zu Abstimmungsvorlagen)

3.1 Ausgangslage

3.1.1 Auftrag des Kantonsrates aus dem Bericht 81.19.01 «Tätigkeit des Parlamentes 2014 bis 2018»

Gemäss Auftrag des Kantonsrates aus dem Bericht 81.19.01 «Tätigkeit des Parlamentes 2014 bis 2018» wird die Regierung eingeladen, bei der Revision des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) verschiedene Fragen in Bezug auf die Form und den Inhalt der erläuternden Berichte für Volksabstimmungen zu erörtern und zu klären. Während die Zuständigkeit für den Erlass der erläuternden Berichte nicht in Frage gestellt ist (diese obliegt gemäss Art. 7 des Geschäftsreglements des Kantonsrates [sGS 131.11; abgekürzt GeschKR] dem Präsidium des Kantonsrates), sah sich das Präsidium des Öfteren mit Fragen zu Form und Inhalt der erläuternden Berichte konfrontiert. Form und Inhalt seien zum einen in Art. 1^{bis} Abs. 2 RIG festgelegt, zum anderen habe sich eine präzisierende Praxis entwickelt. Fragen, die das Präsidium regelmässig erörterte, waren: Wie neutral muss die Haltung der kantonsrätlichen Mehrheit dargestellt sein? Wieviel Platz wird der kantonsrätlichen Minderheit eingeräumt? Wie viel Freiheit bei der Gestaltung ihrer Stellungnahme wird den Referendums- und Initiativkomitees gegeben? Wie ist das Vorgehen, wenn es kein Referendumskomitee gibt (z.B. bei obligatorischen Referenden und bei Ratsreferenden)?

3.1.2 Einfache Anfrage 61.20.84 «Ein modernes Abstimmungsbüchlein»

Mit der Einfachen Anfrage 61.20.84 «Ein modernes Abstimmungsbüchlein» vom 9. November 2020 wurden Fragen nach der zukünftigen Gestaltung des Abstimmungsbüchleins für kantonale Volksabstimmungen (im RIG und nachfolgend auch als «erläuternder Bericht» bezeichnet) aufgeworfen, insbesondere was die Form, den Inhalt sowie gegebenenfalls weitere Informationsquellen (Videos) betrifft. Zudem erkundigten sich die Fragesteller, ob die Regierung bereit sei, den Gegenargumenten zu einer Abstimmungsvorlage gleich viel Platz wie der befürwortenden Stellungnahme einzuräumen. In ihrer Antwort vom 19. Januar 2021 erklärte die Regierung, dass sich die Gestaltung der erläuternden Berichte zwar im Wesentlichen bewährt habe, es aber aufgrund veränderter Lesegewohnheiten und neuer Gestaltungsformen sinnvoll sei, das bisherige

Erscheinungsbild und die Gewichtung der Inhalte zu überprüfen. Sie verwies dabei auf die laufende Revision des RIG, da die Erarbeitung der Gesetzesvorlage wichtige Erkenntnisse in Bezug auf die künftige Form und den künftigen Inhalt der erläuternden Berichte liefern würde. Im Anschluss an die Überarbeitung der gesetzlichen Grundlagen wird die Regierung in Absprache mit dem Präsidium des Kantonsrates konkrete Optimierungen in Bezug auf Inhalt und Gestaltung der erläuternden Berichte prüfen.

3.2 Verfassungsrechtliche Vorgaben

Behördliche Abstimmungserläuterungen oder Abstimmungsbotschaften, in denen eine Vorlage erklärt und zur Annahme oder Ablehnung empfohlen wird, sind unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit gemäss Art. 34 Abs. 2 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) zulässig. Gemäss ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichtes¹⁰ ist die Behörde dabei zwar nicht zur Neutralität verpflichtet – und darf eine Abstimmungsempfehlung abgeben –, wohl aber zur Sachlichkeit. Sie verletzt ihre Pflicht zu objektiver Information, wenn sie über den Zweck und die Tragweite der Vorlage falsch orientiert. Dem Erfordernis der Objektivität genügen Abstimmungserläuterungen, wenn die Aussagen wohlabgewogen sind und beachtliche Gründe dafür sprechen, wenn sie ein umfassendes Bild der Vorlage mit ihren Vor- und Nachteilen abgeben und den Stimmberechtigten eine Beurteilung ermöglichen oder wenn sie trotz einer gewissen Überspitzung nicht unwahr und unsachlich bzw. lediglich ungenau und unvollständig sind. Die Behörde muss sich nicht mit jeder Einzelheit einer Vorlage befassen und nicht alle denkbaren Einwendungen, welche gegen eine Vorlage erhoben werden können, erwähnen. Im Sinn einer gewissen Vollständigkeit verbietet das Gebot der Sachlichkeit indessen, in den Abstimmungserläuterungen für den Entscheid der Stimmbevölkerung wichtige Elemente zu unterdrücken, für die Meinungsbildung bedeutende Gegebenheiten zu verschweigen oder Argumente von Referendums- oder Initiativkomitees falsch wiederzugeben.

3.3 Abstimmungserläuterungen *de lege lata* im Kanton St.Gallen

Mit dem II. Nachtrag zum RIG (nGS 11-22) im Jahr 1975 wurde mit Art. 1^{bis} RIG erstmals eine Bestimmung zu Erläuterungen von kantonalen Abstimmungsvorlagen eingeführt. Begründet wurde die Einführung mit der Notwendigkeit, der sinkenden Stimmbeteiligung entgegenzuwirken sowie der Einsicht, dass Ziel und Beweggründe einer Vorlage nicht zwingend aus dem Erlasstext hervorgehen (ABI 1975, 1252). Zuständig für den Erlass der Erläuterungen war schon damals der Kantonsrat («Grosser Rat»). Mit dem III. Nachtrag zum RIG vom 16. Juni 1983 (nGS 18-61) erfolgte eine redaktionelle Anpassung der Bestimmung. Mit dem IV. Nachtrag zum RIG vom 11. April 1996 (nGS 32-3) wurde die Bestimmung inhaltlich dahingehend angepasst, dass der erläuternde Bericht zu einer Abstimmungsvorlage eine kurze Wiedergabe der Gegenargumente wesentlicher Minderheiten aus der Mitte des Kantonsrates zu enthalten hat. Im Weiteren wurde mit Art. 1^{ter} RIG eine neue Bestimmung für amtliche Erläuterungen bei Abstimmungen über Initiativbegehren eingeführt. Begründet wurde dies damit, dass die Darlegung abweichender Meinungen als Bestandteil einer ausreichenden Basisinformation angesehen werde, die durch die Abstimmungserläuterungen zu gewährleisten sei. Umfangmässig solle die Stellungnahme des Initiativkomitees – in damaliger Übereinstimmung mit der Praxis auf Bundesebene – auf «höchstens eine Druckseite beschränkt» werden (ABI 1995, 1799). Mit dem V. Nachtrag zum RIG vom 30. Mai 2006 (nGS 41-44) erfolgte eine inhaltliche Anpassung von Art. 1^{ter} RIG, womit für das in der Praxis bereits gewährte Recht zur Stellungnahme von Referendumskomitees bzw. der das Referendumsbegehren einreichenden Personen eine gesetzliche Grundlage geschaffen wurde (vgl. Botschaft der Regierung vom 20. September 2005 [22.05.08], Abschnitt 2).

¹⁰ Vgl. etwa BGE 138 I 83 ff. m.w.H.

3.4 Vergleich mit dem Bund und anderen Kantonen

3.4.1 Abstimmungserläuterungen des Bundesrates

3.4.1.a Gesetzliche Grundlagen

Die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates haben den Anforderungen von Art. 10a und Art. 11 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (SR 161.1; abgekürzt BPR) zu entsprechen. Gemäss Art. 10a BPR informiert der Bundesrat die Stimmberechtigten kontinuierlich über die eidgenössischen Abstimmungsvorlagen (Abs. 1). Der Bundesrat beachtet dabei die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit (Abs. 2). Er legt die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretene Positionen dar (Abs. 3). Er vertritt keine von der Haltung der Bundesversammlung abweichende Abstimmungsempfehlung (Abs. 4).¹¹ Gemäss Art. 11 Abs. 1 BPR stellt der Bund den Kantonen die Abstimmungsvorlagen und Stimmzettel zur Verfügung. Der Abstimmungsvorlage wird eine kurze, sachliche Erläuterung des Bundesrates beigegeben, die auch den Auffassungen wesentlicher Minderheiten Rechnung trägt. Die Abstimmungsvorlage muss den Wortlaut der auf dem Stimmzettel gestellten Fragen enthalten. Für Volksinitiativen und Referenden teilen die Urheberkomitees ihre Argumente dem Bundesrat mit; dieser berücksichtigt sie in seinen Abstimmungserläuterungen. Der Bundesrat kann ehrverletzende, krass wahrheitswidrige oder zu lange Äusserungen ändern oder zurückweisen. Verweise auf elektronische Quellen dürfen nur in die Abstimmungserläuterungen aufgenommen werden, wenn der Urheber der Verweise schriftlich erklärt, dass diese Quellen keine rechtswidrigen Inhalte enthalten und nicht zu elektronischen Publikationen rechtswidrigen Inhalts führen (Abs. 2).

3.4.1.b Neues Gestaltungskonzept

Die Abstimmungserläuterungen des Bundesrates (umgangssprachlich auch «Abstimmungsbüchlein des Bundes») gehören mit 5,4 Mio. Exemplaren zu den auflagestärksten Publikationen der Schweiz. Sie sind ein wichtiges Element der Meinungsbildung im Vorfeld von Abstimmungen des Bundes. Die Bundeskanzlei, Herausgeberin des Abstimmungsbüchleins, setzte bei der letztmaligen Neugestaltung im Jahr 2018 auf eine bessere Leserführung und mehr Ausgewogenheit. Den Argumenten des Bundesrates sowie den Initiativ- und Referendumskomitees wird nunmehr gleich viel Platz eingeräumt. Pro und Contra werden ausgeglichen dargestellt. Die Argumente des Bundesrates stehen nach jenen des Komitees. Bundesrat und Komitees können ihren Standpunkt auf je 1,5 Seiten darlegen. Diese Gleichbehandlung in Bezug auf die Textlänge ist gemäss Bundeskanzlei eine der wichtigen Neuerungen.¹²

3.4.2 Abstimmungserläuterungen in anderen Kantonen

3.4.2.a Darstellung des parlamentarischen Entscheidungsprozesses

Die gesetzlichen Vorgaben zum erläuternden Bericht zu den Abstimmungsvorlagen – je nach Kanton auch als «Botschaft», «beleuchtender Bericht» o.Ä. bezeichnet – variieren in den Kantonen hinsichtlich Inhalt und Normdichte. Kantone mit jüngeren Gesetzen (z.B. die *Kantone Bern, Thurgau, Zürich und Zug*) orientieren sich überwiegend an den bundesrechtlichen Bestimmungen von Art. 10a und Art. 11 BPR, insbesondere was die Darstellung des parlamentarischen Entscheidungsprozesses betrifft. So sind in den *Kantonen Bern* (Art. 44 Abs. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 5. Juni 2012 [BSG 141.1]) und *Thurgau* (§ 27 Abs. 2 des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht vom 12. Februar 2014 [RBG 161.1]) «die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen darzulegen». Im *Kanton Zug* ent-

¹¹ Eine analoge Regelung soll auch im st.gallischen Recht eingeführt werden – und zwar als Art. 5c (neu) des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG). Die Bestimmung ist im XV. Nachtrag zum StVG (22.21.08) enthalten, den der Kantonsrat in erster Lesung in der Novembersession 2021 beraten hat. Damit wird die vom Kantonsrat in der Septembersession 2019 gutgeheissene Motion 42.18.21 «Klare Vorgaben bei der Einmischung der Regierung in Abstimmungskämpfe» umgesetzt.

¹² Weitere Informationen zum neuen Gestaltungskonzept der Abstimmungserläuterungen des Bundesrates sind abrufbar unter www.bk.admin.ch > Dokumentation > Abstimmungsbüchlein: Design 2018.

hält der erläuternde Bericht u.a. das Ergebnis der Verhandlungen im Kantonsrat, darin eingeschlossen die Argumente wesentlicher Minderheiten, das Ergebnis der Schlussabstimmung im Kantonsrat sowie die Abstimmungsempfehlungen des Kantonsrates und des Regierungsrates (§ 1 Abs. 3 Bst. c bis e der Richtlinien des Regierungsrates des Kantons Zug für die Ausgestaltung der amtlichen Abstimmungserläuterungen vom 15. Juni 2013 [BGS 131.7]). Im *Kanton Zürich* umfasst der Beleuchtende Bericht nebst der Erläuterung der Vorlage und des Gegenvorschlags die Begründung der Mehrheit und von wesentlichen Minderheiten des Parlamentes sowie, falls inhaltlich abweichend, jene des Exekutivorgans. Im Weiteren sind namentlich das Ergebnis der Schlussabstimmung des Parlamentes, eine allfällige Abstimmungsempfehlung des Parlamentes und die Abstimmungsempfehlung des Exekutivorgans zu erwähnen (§ 64 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 [LS 161]). Kantone mit älteren Gesetzen belassen es – wie bis anhin der Kanton St.Gallen – bei der Erwähnung der Argumente z.B. von «wesentlichen Minderheiten» (*Kanton Aargau*, § 15a des Gesetzes über die politischen Rechte vom 10. März 1992 [SAR 131.100]) oder «beachtlichen Minderheiten» (*Kanton Luzern*, § 37 des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 [SRL 10]).

3.4.2.b Darstellung der Stellungnahmen von Initiativ- und Referendumskomitees

Die Initiativ- bzw. Referendumskomitees reichen ihre – in der Regel selbst verfassten – Stellungnahmen dem für die Erstellung des erläuternden Berichts zuständigen Organ ein. Durchgesetzt hat sich in vielen Kantonen die bundesrechtliche Regelung, wonach seitens der Behörde nur mehr ehrverletzende, (krass) wahrheitswidrige oder zu lange Äusserungen zurückgewiesen werden können (*Kantone Aargau, Bern, Thurgau, Zürich, Zug*). Detaillierte – und teilweise grosszügigere Vorgaben – enthält der «Leitfaden Beleuchtender Bericht» des Gemeindeamtes Zürich aus dem Jahr 2019.¹³ Gemäss dem Leitfaden sind Stellungnahmen von Initiativkomitees unverändert in den Beleuchtenden Bericht zu übernehmen, wobei ehrverletzende, offensichtlich wahrheitswidrige oder zu lange Äusserungen vom zuständigen Organ geändert oder zurückgewiesen werden können. Anderweitige Änderungen – mit Ausnahme von rein redaktionellen Korrekturen – sind ohne Einwilligung der Verfasserin oder des Verfassers nicht möglich. Hinsichtlich des Umfangs der Stellungnahme hält der Zürcher Leitfaden fest, dass weitere Stellungnahmen im Beleuchtenden Bericht nicht exakt denselben Raum einnehmen müssen wie jene der Behörde, dass aber kein offensichtliches Missverhältnis bestehen darf, und der Grundsatz der Vollständigkeit, wonach ein komplettes Gesamtbild aufzuzeigen ist, einzuhalten ist.

3.5 Erfüllung des Auftrags des Kantonsrates aus dem Bericht 81.19.01 «Tätigkeit des Parlamentes 2014 bis 2018»

Aus den vorangehenden Erläuterungen zur Bundesgerichtspraxis und den verschiedenen Lösungsansätzen auf Bundes- und Kantonebene lassen sich die Fragen aus dem Auftrag des Kantonsrates gemäss dem Bericht 81.19.01 «Tätigkeit des Parlamentes 2014 bis 2018» (Abschnitt 2.1.2.e) wie nachfolgend dargestellt beantworten.

3.5.1 Darstellung der Haltung der kantonsrätlichen Mehrheit

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung muss die behördliche Stellungnahme nicht neutral sein, aber sachlich. Es gilt das Gebot der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit. Die Stimmberechtigten dürfen argumentativ überzeugt, nicht aber mit undifferenzierten, einseitigen, tendenziösen oder unvollständigen Argumenten überredet werden. Dabei lässt das Bundesgericht eine gewisse Überspitzung in der Argumentation zu, sofern die Aussagen dadurch nicht unwahr und unsachlich werden (BGE 130 I 290, 294).

¹³ Abrufbar unter www.zh.ch > Politik & Staat > Wahlen & Abstimmungen > Gemeindeabstimmungen.

3.5.2 Darstellung von Minderheitsmeinungen des Kantonsrates

Nicht massgeblich ist, ob es sich um eine zahlenmässig grosse parlamentarische Minderheit handelt oder ob die Minderheit einzelne Fraktionen umfasst. Entscheidend ist vielmehr die Bedeutung der gegen eine Vorlage vorgebrachten Einwendungen. Auch zahlenmässig kleine parlamentarischen Minderheiten können daher «wesentlich» für die Meinungsbildung der Stimmberechtigten sein.¹⁴ Exemplarisch ist Art. 10a Abs. 3 BPR, wonach eine Pflicht zur Darlegung der wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen besteht. Gemäss dem Bericht des Bundesrates vom 7. Juni 2019 in Erfüllung des Postulats 17.3230 «Abstimmungserläuterungen. Recht auf die Darlegung einer Minderheitsmeinung» vom 17. März 2017 soll sich die Beschreibung der Minderheitsposition(en) ausserdem stark am Wortlaut der Debatte in den Räten orientieren, sodass diese Positionen möglichst unmittelbar zur Geltung kommen.

3.5.3 Gestaltungsfreiheit der Referendums- und Initiativkomitees bei der Stellungnahme

Der Vergleich mit dem Bund und mehreren Kantonen (siehe vorstehend Abschnitt 3.4.2.b) zeigt, dass die jüngste Entwicklung zu einer ausgewogenen Darstellung von behördlichen und nicht-behördlichen Stellungnahmen tendiert und den Referendums- und Initiativkomitees ein möglichst grosser Gestaltungsfreiraum beim Verfassen der Stellungnahmen gewährt werden soll. Exemplarisch hierfür ist die Regelung in vielen kantonalen Gesetzen und im BPR, wonach nur mehr ehrverletzende, (krass) wahrheitswidrige oder zu lange Äusserungen seitens der zuständigen Behörde zurückgewiesen werden können. Zum Umfang der jeweiligen Stellungnahme lässt sich in Anlehnung an den Leitfaden Beleuchtender Bericht des Gemeindeamtes Zürich sagen, dass diese kurz sein soll, der Grundsatz der Vollständigkeit aber einzuhalten ist. Dies ist insbesondere vor dem Umstand, dass gerade bei Referenden mehrere Stellungnahmen zu berücksichtigen sein können, weiterhin im Gesetz festzuhalten. Die Bundeskanzlei gewährt den Komitees einen Umfang von 1,5 Seiten.¹⁵ Der Kanton Aargau beschränkt den Umgang der Stellungnahme auf eine A4-Seite (§ 20a der Verordnung zum Gesetz über die politischen Rechte [SAR 131.111]).

Gehen (bei einem fakultativen Referendum) mehrere Stellungnahmen ein, sollte eine verhältnismässige Herabsetzung des Höchstumfangs der einzelnen Stellungnahmen erlaubt sein, um insgesamt eine ausgewogene Darstellung aller Positionen zu erhalten. Eine ausgewogene Darstellung beinhaltet auch die Möglichkeit der Zurückweisung von Karikaturen, gestalterischen «Spezialwünschen» wie Textboxen oder Abschnitte in Grossbuchstaben. Es erscheint allerdings nicht erforderlich, Detaillierungen wie den genauen Höchstumfang der Stellungnahme, Darstellungsformate und den Umgang mit mehreren Stellungnahmen auf Gesetzesstufe zu regeln. Bei Bedarf könnte das Präsidium des Kantonsrates entsprechende Richtlinien oder Wegleitungen erlassen (vgl. Art. 1^{ter} Abs. 3 RIG).

3.5.4 Vorgehen ohne Referendumskomitee

Bei obligatorischen Referenden oder bei Referendumsbegehren aus der Mitte des Kantonsrates (Ratsreferenden) gibt es i.d.R. kein Referendumskomitee. In solchen Fällen reicht die Stellungnahme der Behörde, die gemäss Art. 1^{bis} Abs. 2 Bst. c RIG auch die Meinung wesentlicher Minderheiten des Kantonsrates abbilden muss, aus. Wenn das fakultative Referendum zustande gekommen ist, aber kein Referendumskomitee besteht, treten nach Art. 1^{ter} Abs. 1 Satz 2 RIG die das Referendumsbegehren einreichenden Personen an die Stelle des Referendumskomitees. Die Bestimmung ist insofern auslegungsbedürftig, als das RIG – im Gegensatz zum Initiativkomitee (Art. 35 RIG) – keine gesetzliche Definition des Referendumskomitees enthält und auch die

¹⁴ Vgl. hierzu insbesondere den Aufsatz von T. Sägesser, Amtliche Abstimmungserläuterungen: Grundlagen, Grundsätze und Rechtsfragen, in: AJP 2014, S. 924, 928.

¹⁵ Gestaltungskonzept Erläuterungen des Bundesrates, abrufbar unter <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/50706.pdf>.

Gesetzesmaterialien keine weiterführenden Hinweise zum Begriff des Referendumskomitees enthalten. Die Botschaft zum V. Nachtrag zum RIG (22.05.08, Abschnitt 2) hält einzig fest, dass bei Fehlen eines Referendumskomitees jenen Personen die Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt werden soll, die das Referendumsbegehren nach Art. 25 RIG eingereicht haben. Es ist demnach möglich, dass bei einem fakultativen Referendum mehrere Stellungnahmen eingereicht werden, die gleichermassen Anspruch auf eine Wiedergabe im erläuternden Bericht haben. Dies kann sich namentlich dann ergeben, wenn unterschiedliche politische Gruppierungen aus unterschiedlichen Motiven Unterschriften für ein Referendumsbegehren sammeln.

3.6 Revisionsbereiche

3.6.1 Revisionsbereiche im Gesetz über Referendum und Initiative

Die im Bericht 81.19.01 des Kantonsrates aufgeführten Fragen, die jüngere Rechtsprechung des Bundesgerichtes und auch die zum Vergleich beigezogenen Abstimmungserläuterungen von Bund und anderen Kantonen führen zum Schluss, dass die im Kanton St.Gallen geltenden Bestimmungen zum erläuternden Bericht (Art. 1^{bis} und Art. 1^{ter} RIG) aufgrund der Tendenzen hin zu mehr Ausgewogenheit und Transparenz sowie veränderter Bedürfnisse und Lesegewohnheiten der Bevölkerung einer Anpassung bedürfen. So sind die durch die Rechtsprechung entwickelten Grundsätze, die für den erläuternden Bericht massgeblich sind, ins Gesetz aufzunehmen. Die Wiedergabe des parlamentarischen Entscheidungsprozesses im erläuternden Bericht soll vor dem Hintergrund des Gebots der Vollständigkeit und der Transparenz ausgewogener erfolgen. Schliesslich sind die den Referendums- und Initiativkomitees schon heute eingeräumten Freiheiten bei der inhaltlichen Gestaltung ihrer Stellungnahmen auch gesetzlich zu verankern.

3.6.2 Drittänderungen im Gemeindegesetz

Das Gemeindegesetz (sGS 151.2; abgekürzt GG) fasst den erläuternden Bericht (Gemeinden mit Parlament) und das Gutachten des Rates (Gemeinden mit Bürgerversammlung) unter dem Oberbegriff «Amtliche Erläuterungen» zusammen. In Art. 60 GG wird festgehalten, dass das Geschäftsreglement in Gemeinden mit Parlament u.a. die Zuständigkeit für den Erlass von amtlichen Erläuterungen zu Abstimmungsvorlagen zu regeln hat. Gemäss Art. 71 GG ist den Stimmberechtigten vor jeder Abstimmung über eine Sachvorlage mit den Anträgen bekanntzugeben:

- a) in der *Gemeinde mit Bürgerversammlung* das Gutachten des Rates und bei den Rechnungsgeschäften gegebenenfalls eine abweichende Stellungnahme der Geschäftsprüfungskommission;
- b) in der *Gemeinde mit Parlament* ein erläuternder Bericht zum Beschluss.

Die Bestimmung entspricht dem früheren Art. 119 des Gemeindegesetzes aus dem Jahr 1979 (vgl. ABI 2008, 1348) und wurde seit Vollzugsbeginn des neuen GG nie revidiert. In der Praxis wenden die Gemeinden Art. 1^{bis} RIG und – soweit relevant – Art. 1^{ter} RIG bereits heute an, und zwar sowohl für den erläuternden Bericht als auch für das Gutachten des Rates. Bezüglich des Gutachtens des Rates wenden die Gemeinden mit Bürgerversammlung Art. 1^{bis} RIG sachgemäss unter Weglassung der Bestimmungen zum Parlament an, verfügen sie doch über kein Parlament. Zur Klarstellung ist es sinnvoll, die Anwendbarkeit dieser Bestimmungen auch ausdrücklich im GG festzuhalten.

3.7 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.7.1 Gesetz über Referendum und Initiative

Art. 1^{bis}

Abs. 1 wird mit einem neuen zweiten Satz präzisiert, dass bei der Erstellung des erläuternden Berichts die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit zu beachten sind.

Abs. 2 wird mit dem Ziel der verbesserten Ausgewogenheit in der Darstellung neu strukturiert. Mit dem neuen Bst. a^{bis} sollen die wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen in den erläuternden Bericht Eingang finden. Es geht darum, den parlamentarischen Entscheidungsprozess im erläuternden Bericht für die Stimmbevölkerung möglichst transparent und objektiv wiederzugeben. Erfasst sind davon auch die Haltung der Regierung und der vorberatenden Kommission. Darauf folgt in einem weiteren Teil die politische Würdigung der Vorlage durch eine Abstimmungsempfehlung des Kantonsrates (Bst. b) sowie eine kurze und sachliche Stellungnahme zum Initiativ- oder Referendumsbegehren nach Art. 1^{ter} RIG (Bst. c).

Mit dem neuen Bst. d soll der erläuternde Bericht auch eine Kurzfassung in einfacher Sprache enthalten. Dies ist ein weiterer Schritt zur Verbesserung des Zugangs zu Informationen und damit der politischen Partizipation von Menschen mit Leseschwierigkeiten. Im Wesentlichen soll die Kurzfassung in einfacher Sprache den Abschnitt «Worum geht es?» des aktuellen Gestaltungskonzepts des erläuternden Berichts umfassen.

Die Erstellung des erläuternden Berichts wird durch die Erweiterung mit einem Abschnitt in einfacher Sprache mehr Zeit in Anspruch nehmen, was in der zeitlichen Planung zu berücksichtigen ist. Das Präsidium des Kantonsrates wird die Übersetzung in einfache Sprache einem diesbezüglich kompetenten Übersetzungsbüro in Auftrag geben.

Abs. 3 bleibt materiell unverändert. Lediglich werden die in Bezug auf den Erlassstitel nicht mehr aktuellen Fussnoten gestrichen; ein Verweis auf das Geschäftsreglement des Kantonsrates (sGS 131.11) ist nicht notwendig.

Mit Abs. 4 erhält die Staatskanzlei neu die Möglichkeit, die Inhalte des erläuternden Berichts zusätzlich in anderer geeigneter Form (zusätzlich zur «ursprünglichen» Form des erläuternden Berichts) zu veröffentlichen. Zu denken ist beispielsweise an Erklärvideos. Ziel ist, über verschiedene Kommunikationskanäle möglichst viele Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zu erreichen. Je nach gewähltem Format wird es erforderlich sein, Anpassungen an der Darstellung der Inhalte vorzunehmen; die Inhalte des erläuternden Berichts sind jedoch auch für solche ergänzenden Formate massgeblich.

Art. 1^{ter}

Abs. 3 wird in Anlehnung an Art. 11 BPR dahingehend geändert, dass die Stellungnahmen von Referendums- und Initiativkomitees (oder der das Referendumsbegehren einreichenden Personen) zurückgewiesen oder abgeändert werden können, wenn sie ehrverletzende, wahrheitswidrige oder zu lange Äusserungen enthalten. Dabei wird eine Mitteilungspflicht des zuständigen Organs an das jeweilige Komitee oder die das Referendumsbegehren einreichenden Personen statuiert, um die Transparenz der Behördenpraxis zu gewährleisten. Die Mitteilung hat aus Gründen der Rechtssicherheit in schriftlicher Form zu erfolgen (per Brief oder E-Mail).¹⁶ Im Weiteren hat das zuständige Organ die Möglichkeit, den Äusserungen eines Initiativ- oder Referendumskomitees eine eigene Stellungnahme hinzuzufügen. Dieses Vorgehen entspricht der bisherigen Praxis.

¹⁶ Gegen die Zurückweisung oder Abänderung einer Stellungnahme steht als Rechtsmittel grundsätzlich die Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 108 WAG zur Verfügung.

3.7.2 Gemeindegesetz (Drittänderungen)

Art. 71

Art. 71 GG wird durch einen neuen Abs. 2 mit einem Verweis auf die sachgemässe Anwendung von Art. 1^{bis} und Art. 1^{ter} RIG ergänzt, wobei zwei gesetzliche Ausnahmen vorzusehen sind: Zum einen sollen sämtliche Gemeinden frei sein, auf die Kurzfassung des Gutachtens des Rates oder des erläuternden Berichts in einfacher Sprache zu verzichten (Bst. a), wenn sich der Aufwand insbesondere für kleinere Gemeinden als unverhältnismässig hoch erweisen sollte. Zum anderen können Gemeinden mit Parlament für den Erlass des erläuternden Berichts abweichende Zuständigkeiten festlegen (Bst. b). so z.B. der Stadtrat oder die Gemeindekanzlei. Dies führt insbesondere zur Präzisierung, dass Art. 1^{bis} Abs. 3 RIG, der sich ausdrücklich auf den Kantonsrat bezieht, für die Gemeinden mit Parlament nicht zu berücksichtigen ist.

Weiter zu präzisieren ist, dass die «sachgemässe Anwendung» von Art. 1^{bis} und Art. 1^{ter} RIG für Gemeinden mit Bürgerversammlung bedeutet, dass Art. 1^{bis} Abs. 2 Bst. a^{bis} RIG nicht zur Anwendung gelangt, da sie über kein Parlament verfügen. Sodann führt die sachgemässe Anwendung von Art. 1^{bis} Abs. 2 Bst. b RIG für diese Gemeinden zu einer Stellungnahme des Rates und für Parlamentsgemeinden zu einer Stellungnahme des Parlamentes.

4 VIII. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative (Fristen bei Referenden und Initiativen sowie weiterer Revisionsbedarf)

4.1 Ausgangslage

Die vorberatende Kommission zum Geschäft 22.18.08 «Gesetz über Wahlen und Abstimmungen» reichte am 28. Mai 2018 die Motion 42.18.10 «Verbindlichere Fristen bei Referenden und Initiativen» ein. Diese wurde vom Kantonsrat am 27. November 2018 ohne Gegenstimme gutgeheissen. Die Motion lädt die Regierung ein, «die Totalrevision des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) einzuleiten und insbesondere die gesetzlichen Bestimmungen so anzupassen, dass die Fristen für Referenden und Initiativen gegenüber heute präzisiert und beschleunigt werden. Dies betrifft die gesetzlichen Fristen in Bezug auf das Zustandekommen des Referendums- bzw. Initiativbegehrens, den Antrag der Regierung zum Inhalt des Initiativbegehrens sowie das Datum der Volksabstimmung über das Initiativbegehren bzw. die Vorlage, gegen die das Referendum ergriffen wurde.»

Die Regierung beantragte am 4. September 2018 die Gutheissung der Motion. Sie sprach sich dafür aus, dass im Rahmen der Gesetzesrevision¹⁷ sämtliche Verfahrensschritte in Bezug auf die zeitlichen Vorgaben – namentlich betreffend Schaffung, Präzisierung oder Verkürzung von Fristen – geprüft werden sollen. Im Sinn der Transparenz sowie der zügigen Abwicklung laufender Erlassverfahren seien klare Regelungen zum Verfahrensablauf zu begrüssen.

Mit dem VIII. Nachtrag unterbreitet die Regierung dem Kantonsrat nun nebst der Umsetzung der Motion 42.18.10 weitere punktuelle Anpassungen, bei denen es sich um die Behebung bestehender Lücken im Gesetz, Präzisierungen und Änderungen vorwiegend technisch-redaktioneller Natur handelt. Da mit diesen Änderungen weitgehend die bereits gängige (Auslegungs-)Praxis im Gesetz abgebildet werden soll, ist die Einheit der Materie gewahrt.

¹⁷ Zur Frage der Teilrevision siehe oben Abschnitt 2.

4.2 Präzisierung und Verkürzung von Fristen bei Referenden und Initiativen

4.2.1 Umsetzung der Motion 42.18.10 «Verbindlichere Fristen bei Referenden und Initiativen»

Die Motion 42.18.10 «Verbindlichere Fristen bei Referenden und Initiativen» fordert namentlich bei folgenden Verfahrensschritten für Referenden und Initiativen Präzisierungen und Verkürzungen:

- Feststellung des Zustandekommens des Referendums- bzw. Initiativbegehrens (Art. 27 und 42 RIG);
- Überweisung des Initiativbegehrens an den Kantonsrat (Art. 43 RIG);
- Anordnung der Volksabstimmung bei Referenden und Initiativen (Art. 44, 48, 53^{quater} und 53^{quinquies} RIG sowie neuer Art. 12^{bis} RIG).

4.2.1.a Feststellung des Zustandekommens des Referendums- bzw. Initiativbegehrens (Art. 27 und 42 RIG)

Art. 42 Abs. 1 RIG¹⁸ regelt für *Initiativen (Gesetzesinitiativen)*, dass die Staatskanzlei¹⁹ innert eines Monats seit Ablauf der Einreichungsfrist über das Zustandekommen des Initiativbegehrens entscheidet. Das Initiativbegehren ist zustande gekommen, wenn es mit der erforderlichen Anzahl gültiger Unterschriften fristgerecht eingereicht wurde. Für die Veröffentlichung des Zustandekommens von *Referenden* ist im RIG keine konkrete Frist festgehalten. Art. 27 Abs. 3 RIG hält lediglich fest, dass die Staatskanzlei im Amtsblatt das Ergebnis der Prüfung und die Zahl der gültigen und ungültigen Unterschriften aufgeteilt nach politischen Gemeinden und Wahlkreisen veröffentlicht (Art. 27 Abs. 3 RIG).

In der Praxis wird die in Art. 42 Abs. 1 RIG statuierte einmonatige Behandlungsfrist für die Veröffentlichung des Zustandekommens von Initiativen im Amtsblatt auch für Referenden angewandt.²⁰ Die Veröffentlichung erfolgt in der Regel an einem Montag, was sich an die frühere Praxis der wöchentlichen Veröffentlichung des gedruckten Amtsblatts anlehnt.²¹ Folglich kann in Art. 27 Abs. 3 RIG analog zu Art. 42 Abs. 1 RIG eine einmonatige Frist aufgenommen werden.

Dem Auftrag der Motion kann zudem weiter entsprochen werden, indem die einmonatige Frist für die Veröffentlichung des Zustandekommens der Initiativ- und Referendumsbegehren im Amtsblatt neu nicht mehr *seit Ablauf der Einreichungsfrist* zu laufen beginnt, sondern bereits *seit der tatsächlichen Einreichung des Begehrens* bei der Staatskanzlei.²² Bei einer zügigen Einreichung wird das Gesamtverfahren somit beschleunigt. Art. 27 Abs. 3 RIG²³ und Art. 42 Abs. 1 RIG sollen entsprechend angepasst werden.

¹⁸ Nach Art. 53^{septies} und Art. 59 Abs. 2 RIG gelten diese Regelungen der Gesetzesinitiative sachgemäss auch für die Einheits- und die Verfassungsinitiative.

¹⁹ In den Fussnoten des RIG wird als zuständiges Departement noch das «Departement für Inneres und Militär» genannt. Seit dem Jahr 2014 ist jedoch die Staatskanzlei für den Vollzug der eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung über die politischen Rechte zuständig (vgl. Art. 36^{bis} des Geschäftsreglements der Regierung und der Staatskanzlei [sGS 141.3; abgekürzt GeschR]). Die Zuständigkeitsregelung soll mit dem VIII. Nachtrag auch im RIG abgebildet werden (vgl. nachstehend Abschnitt 4.3.4). Hier sowie in den nachfolgenden Ausführungen wird dies bereits berücksichtigt.

²⁰ Vgl. www.sg.ch > Politik & Verwaltung > Wahlen & Abstimmungen > Initiativen & Referenden > Informationen zum Referendumsbegehren, S. 5.

²¹ Mit der Schaffung des neuen Publikationsgesetzes (sGS 140.3; abgekürzt PubG) erfolgte der Primatwechsel zur rechtsverbindlichen elektronischen Veröffentlichung der amtlichen Publikationsorgane (Gesetzessammlung und Amtsblatt) im Internet. Seit dem 1. Juni 2019 ersetzt das kantonale Amtsblatt auf der Publikationsplattform die gedruckte Ausgabe. Eine Publikation ist folglich auch an anderen Wochentagen möglich.

²² Die Frist würde nach Art. 2 RIG in sachgemässer Anwendung von Art. 142 Abs. 1 der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272) am Tag nach der effektiven Einreichung zu laufen beginnen.

²³ Art. 27 RIG erfährt weitere (technisch-redaktionelle) Anpassungen (vgl. nachstehend Abschnitt 5.3.5.d).

Von einer Verkürzung der einmonatigen Frist selbst wird jedoch abgesehen, da die Anzahl der Unterschriften nicht vorhersehbar ist und die mit der Prüfung des Zustandekommens bzw. mit der Mängelbehebung betrauten Organe (namentlich der Dienst für politische Rechte der Staatskanzlei sowie die Gemeindekanzleien) andernfalls unter hohem Zeitdruck geraten könnten.

4.2.1.b Antrag der Regierung zum Inhalt des Initiativbegehrens (Art. 43 RIG)

Nach Art. 43 RIG²⁴ unterbreitet die Regierung dem Kantonsrat innert sechs Monaten seit Rechtsgültigkeit des Beschlusses über das Zustandekommen Bericht und Antrag zum Inhalt eines Initiativbegehrens (Gesetzesinitiative). Gemäss ständiger Praxis bezieht sich die sechsmonatige Frist auf die Beschlussfassung der Regierung zur Zuleitung von Bericht und Antrag an den Kantonsrat. Vorliegend ist gemäss Auftrag der Motion 42.18.10 zu prüfen, ob die sechsmonatige Frist verkürzt werden kann. Im Rahmen der Überprüfung des Inhalts und der diesbezüglichen Berichterstattung geht es um die politische Beurteilung des Initiativbegehrens (ABI 1995, 1809).

Der Bericht und Antrag zum Inhalt eines Initiativbegehrens der Regierung bilden eine wesentliche Grundlage für den Entscheid des Kantonsrates, ob er dem Begehren zustimmt, es ablehnt oder auf eine Stellungnahme verzichten will (Art. 44, 53^{bis} ff. und 59 Abs. 2 RIG). Für eine fundierte inhaltliche und politische Beurteilung eines Initiativbegehrens sind je nach Komplexität des Anliegens detaillierte Abklärungen durch das inhaltlich zuständige Departement, eventuell gar unter Beizug einer externen fachkundigen Beratung, notwendig. Eine Verkürzung könnte aufgrund des damit entstehenden zusätzlichen Zeitdrucks im Ergebnis zu Qualitätseinbußen bei der Vorlage führen. Die Auslastung der mit der Ausführung betrauten Dienststellen im Anwendungsfall ist nicht vorhersehbar. Der Vorteil einer beschleunigten Behandlung des Initiativbegehrens, die sich mit einer Verkürzung der Frist ergäbe, steht in einem ungünstigen Verhältnis zum damit erzeugten Zeitdruck und allfälligen Qualitätsverlusten der Grundlage für die Behandlung im Kantonsrat.

Weiter ist zu beachten, dass der Kantonsrat nach Art. 44 RIG²⁵ innert elf Monaten nach der Rechtsgültigkeit des Beschlusses über das Zustandekommen eines Initiativbegehrens beschliessen muss, ob er dem Begehren zustimmt, es ablehnt oder auf eine Stellungnahme verzichten will. Beschliesst der Kantonsrat, zu einem Initiativbegehren nicht Stellung zu nehmen, ordnet die Regierung ohne weiteres die Volksabstimmung an (Art. 44 Abs. 2 RIG). Nach Ablauf der elf Monate ordnet die Regierung auch dann ohne weiteres die Volksabstimmung an, wenn der Kantonsrat keinen Beschluss über seine Stellungnahme zum Begehren gefasst hat (Art. 44 Abs. 3 RIG). Wenn die Regierung die Frist von sechs Monaten seit Rechtsgültigkeit des Beschlusses über das Zustandekommen für die Unterbreitung des Berichts und Antrags zum Inhalt des Initiativbegehrens voll ausschöpft, verbleiben dem Kantonsrat von der elfmonatigen Behandlungsfrist für die Stellungnahme zum Begehren lediglich fünf Monate. Diese Frist ist äusserst knapp bemessen und hat in der Praxis bereits mehrmals zu Problemen geführt (z.B. bei der Gesetzesinitiative «Bezahlbare Krankenkassenprämien für alle! [Prämienverbilligungsinitiative]» [29.14.02] oder der Gesetzesinitiative «Stopp dem Tierleid – gegen Zäune als Todesfallen für Wildtiere» [29.20.01]). Infolgedessen sollte auch die elfmonatige Frist nach Art. 44 Abs. 3 RIG nicht verkürzt werden, um eine zügigere Behandlung zu erreichen. Stattdessen ist aufgrund der praktischen Probleme eine moderate Verlängerung der Frist auf ein Jahr ins Auge zu fassen, auch im Sinn einer Vereinheitlichung, da das RIG anderweitig keine elfmonatige Frist kennt. Dies wird nachstehend in Abschnitt 4.2.1.c vertieft.

²⁴ Nach Art. 53^{septies} und Art. 59 Abs. 2 RIG gelten diese Regelungen der Gesetzesinitiative sachgemäss auch für die Einheits- und die Verfassungsinitiative.

²⁵ Nach Art. 53^{septies} und Art. 59 Abs. 2 RIG gelten diese Regelungen der Gesetzesinitiative sachgemäss auch für die Einheits- und die Verfassungsinitiative.

Zudem ist im vorliegenden Kontext zu prüfen, ob die Frist von einem Jahr zur Erarbeitung eines Gegenvorschlags im Fall einer Ablehnung einer Gesetzesinitiative durch den Kantonsrat (Art. 48 Abs. 3 RIG) bzw. einer Einheitsinitiative (Art. 53^{quater} Abs. 2 RIG) sowie zur Verabschiedung eines Erlasses bei Zustimmung zu einer Einheitsinitiative (Art. 53^{bis} Abs. 1 RIG) bzw. bei Annahme einer Einheitsinitiative oder einem Gegenvorschlag in Form der allgemeinen Anregung durch die Stimmberechtigten (Art. 53^{sexies} Abs. 1 RIG) verkürzt werden kann.²⁶ In sämtlichen Fällen kann der Kantonsrat diese Frist um ein Jahr oder z.T. auch «angemessen» verlängern, wenn es sich als unmöglich erweist, die Vorlage innert eines Jahres fristgemäss bzw. abschliessend zu behandeln. Im Rahmen des V. Nachtrags zum RIG (22.05.08) war in der Vernehmlassung eingebracht worden, dass eine feste Frist von einem Jahr bei der Fristverlängerung durch den Kantonsrat in Art. 53^{bis} Abs. 2 und 53^{sexies} Abs. 2 RIG anstelle der «angemessenen Frist» gewählt werden sollte. Dieser Vorschlag wurde abgelehnt, weil je nach Geschäft die Ansetzung einer längeren Frist möglich sein muss. Eingehende Abklärungen und der Einbezug der Anspruchsgruppen können zuweilen mehr Zeit erfordern. Die unterschiedliche Tragweite der einzelnen Geschäfte verlangt im Weiteren nach einer einzelfallgerechten Lösung. In jedem Fall ist aber auch mit dem Begriff «angemessen» ein rasches Unterbreiten einer Vorlage anzustreben (ABI 2005, 2119). Zudem deutet das Bestehen einer Möglichkeit zur Fristerstreckung bei sämtlichen Bestimmungen darauf hin, dass oft mehr als ein Jahr für die Erarbeitung eines Gegenvorschlags bzw. eines Erlasses bei der Einheitsinitiative benötigt wird. Eine Verkürzung der Fristen sowie der möglichen Verlängerungsfristen führt im Ergebnis kaum zu einer Beschleunigung des Prozesses, sondern birgt die Gefahr, dass vermehrt Fristerstreckungen in Anspruch genommen werden müssten oder unsorgfältige Vorlagen vorgelegt würden. Daher soll vorliegend von einer Anpassung der genannten Bestimmungen abgesehen werden.

4.2.1.c Anordnung der Volksabstimmung bei Referenden und Initiativen (Art. 44, 48, 53^{quater} und 53^{quinquies} RIG sowie neuer Art. 12^{bis} RIG)

Die Motion 42.18.10 fordert weiter eine Präzisierung und Verkürzung der Fristen im Rahmen der Ansetzung der Volksabstimmung über das Referendums- oder Initiativbegehren:

– *Anordnung der Volksabstimmung über das Initiativbegehren (Art. 44, 48, 53^{quater} und 53^{quinquies} RIG)*

Wenn der Kantonsrat zu einem Initiativbegehren (Gesetzesinitiative) nicht Stellung nehmen will (Art. 44 Abs. 2 RIG) oder in der elfmonatigen Behandlungsfrist²⁷ keinen Beschluss über seine Stellungnahme zu einem Initiativbegehren gefasst hat (Art. 44 Abs. 3 RIG), ordnet die Regierung «ohne weiteres» die Volksabstimmung an.²⁸ Auch wenn der Kantonsrat eine Initiative ohne Gegenvorschlag ablehnt (Art. 48 Abs. 2 RIG [Gesetzesinitiative] bzw. Art. 53^{quinquies} RIG [Einheitsinitiative]) oder einen in Aussicht genommenen Gegenvorschlag innert eines Jahres seit seiner Stellungnahme nicht ausgearbeitet hat (Art. 48 Abs. 3 RIG [Gesetzesinitiative] bzw. Art. 53^{quater} Abs. 2 RIG [Einheitsinitiative]), ordnet die Regierung «ohne weiteres» die Volksabstimmung an.²⁹

²⁶ Nach Art. 59 Abs. 2 RIG gelten diese Regelungen sachgemäss auch für die Verfassungsinitiative, soweit die Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) keine Regelung trifft.

²⁷ Vorschlag neu: ein Jahr. Siehe weiter unten in diesem Abschnitt.

²⁸ Nach Art. 53^{septies} und Art. 59 Abs. 2 RIG gelten diese Regelungen der Gesetzesinitiative sachgemäss auch für die Einheits- und die Verfassungsinitiative.

²⁹ Nach Art. 59 Abs. 2 RIG gelten diese Regelungen sachgemäss auch für die Verfassungsinitiative, soweit die KV keine Regelung trifft.

Die Formulierung «ohne weiteres» wurde bis anhin so ausgelegt, dass der Regierung bei der Festlegung des Abstimmungstermins ein gewisser Spielraum verbleibt: Die Abstimmung hat nicht zwingend am nächstmöglichen Termin³⁰ zu erfolgen, allerdings mit der Auflage, dass die Abstimmung innert nützlicher Frist durchgeführt wird und für eine Verzögerung nachvollziehbare Beweggründe vorgebracht werden können (vgl. ABI 1966, 188).

Auf Bundesebene legt Art. 75a Abs. 1 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (SR 161.1; abgekürzt BPR) fest, dass eine Volksinitiative innert zehn Monaten nach der Schlussabstimmung in der Bundesversammlung, spätestens aber zehn Monate nach Ablauf der dem Parlament reservierten gesetzlichen Behandlungsfristen, der Volksabstimmung unterbreitet wird. Diese Fristregelung besteht bereits seit dem Jahr 2003. Seit dem Jahr 2015 regelt Art. 75a Abs. 3^{bis} BPR zusätzlich, dass sich diese Frist um sechs Monate verlängert, wenn sie zum Zeitpunkt zwischen zehn und drei Monaten vor der nächsten Gesamterneuerung des Nationalrates beginnt.

Anstelle der offenen Formulierung «ohne weiteres» soll neu analog zu Art. 75a Abs. 1 BPR eine Frist von zehn Monaten für die Anordnung der Volksabstimmung in den Fällen nach Art. 44 Abs. 2 und 3, Art. 48 Abs. 2 und 3, Art. 53^{quater} Abs. 2 und Art. 53^{quinquies} RIG gesetzt werden. Mit «Anordnung der Volksabstimmung» ist gemeint, dass die Abstimmung an einem Termin innert zehn Monaten seit dem fristauslösenden Ereignis stattfinden muss, und nicht, dass die Regierung innert zehn Monaten lediglich über den Abstimmungstermin entscheidet. Die Regelung sieht allerdings vor, dass die Regierung diese Frist im Einvernehmen mit dem Präsidium des Kantonsrates angemessen verlängern kann. Im Einzelfall soll von der zehntonatigen Frist abgewichen werden können – dies insbesondere, wenn zur gleichen Zeit kantonale oder eidgenössische Erneuerungswahlen bevorstehen oder bereits viele eidgenössische oder kantonale Vorlagen für eine Abstimmung angesetzt sind. Damit wird sichergestellt, dass die Parteien nicht mit einer zusätzlichen Sachvorlage im Abstimmungskampf belastet werden und sich die Stimmberechtigten mit sämtlichen Vorlagen sachgerecht auseinandersetzen können, was für eine umfassende politische Meinungsbildung unerlässlich ist. Die Formulierung einer möglichen «angemessenen» Verlängerung lehnt sich an die bestehenden Regelungen in Art. 53^{bis} Abs. 2 und 53^{sexies} Abs. 2 RIG an, nach denen der Kantonsrat die einjährige Frist zur Verabschiedung eines Erlasses, der mit einer Einheitsinitiative oder einem Gegenvorschlag in Form einer allgemeinen Anregung in Auftrag gegeben wurde, *angemessen* verlängern kann. Dies bedeutet, dass auch bei einer Verlängerung der Frist in jedem Fall eine rasche Durchführung der Volksabstimmung anzustreben ist (vgl. ABI 2005, 2119).

Weiter soll, wie vorstehend in Abschnitt 4.2.1.b aufgezeigt, die Frist von elf Monaten in Art. 44 Abs. 3 RIG zur Beschlussfassung über die Stellungnahme des Kantonsrates zu einem Initiativbegehren aufgrund der praktischen Unzulänglichkeiten sowie im Sinn einer Vereinheitlichung um einen Monat auf ein Jahr verlängert werden. Art. 44 Abs. 3 RIG soll entsprechend angepasst werden.

– *Anordnung der Volksabstimmung bei Referenden (neuer Art. 12^{bis} RIG)*

Für die Ansetzung der Volksabstimmung bei Referenden legt das RIG bisher keine Frist fest. Die Regierung bestimmt das Datum der Abstimmung (Art. 21 Abs. 1 Bst. c WAG). Bei obligatorischen Referenden erfolgt die Festlegung des Abstimmungstermins in der Regel im Rahmen des Vollzugsbeschlusses der Regierung im Anschluss an eine Session des Kantonsrates. Bei

³⁰ Der Kanton orientiert sich an den Abstimmungsterminen des Bundes, die sich nach Art. 10 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (SR 161.1; abgekürzt BPR) i.V.m. Art. 2a der eidgenössischen Verordnung über die politischen Rechte (SR 161.11; abgekürzt VPR) richten. Jährlich sind auf eidgenössischer Ebene vier Abstimmungsdaten («Blankoabstimmungsdaten») vorgesehen, welche die Bundeskanzlei spätestens im Juni des Vorjahres bekannt gibt (Art. 2a Abs. 4 VPR). Der Kanton kann bei Bedarf weitere Abstimmungstermine festlegen.

zustande gekommenen fakultativen Referenden ist der Abstimmungstermin nach Rechtsgültigkeit der Feststellung über das Zustandekommen durch einen gesonderten Beschluss festzulegen. In der Regel erfolgt die Abstimmung am nächstmöglichen Termin.

Auf Bundesebene ordnet der Bundesrat nach freiem Ermessen den Zeitpunkt der Volksabstimmung über Vorlagen, die dem obligatorischen Referendum unterstehen (Art. 58 BPR) oder über die ein fakultatives Referendum zustande gekommen ist (Art. 59c BPR), an. Es gibt folglich auch hier keine allgemeine konkrete Frist für die Ansetzung der Volksabstimmungen für Referenden. Allerdings besteht für ausgearbeitete Verfassungsänderungen, die aufgrund der Annahme einer Volksinitiative durch die Bundesversammlung in der Form der allgemeinen Anregung erstellt wurden, eine konkrete Frist von zehn Monaten zur Unterbreitung der Vorlage an Volk und Stände nach der Schlussabstimmung in der Bundesversammlung (Art. 75a Abs. 3 BPR). Eine solche Frist besteht auf kantonaler Ebene zurzeit noch nicht: Stimmt der Kantonsrat einem Initiativbegehren zu, legt das RIG lediglich fest, dass der Erlass dem Gesetzesreferendum oder dem obligatorischen Finanzreferendum untersteht (Art. 53^{bis} i.V.m. Art. 47 RIG).

Grundsätzlich stehen keine Gründe entgegen, auch für Referenden analog zu den Initiativen eine konkrete Frist von höchstens zehn Monaten für die Anordnung der Volksabstimmung seit der Verabschiedung von Gesetzen oder Beschlüssen des Kantonsrates, die dem obligatorischen Referendum unterstehen, bzw. der Veröffentlichung des Zustandekommens eines Referendumsbegehrens im Amtsblatt festzulegen. Auch hier soll die Regierung diese Frist im Einvernehmen mit dem Präsidium des Kantonsrates im Einzelfall angemessen verlängern können. Diese Regelung soll in einem neuen Art. 12^{bis} RIG zum Ausdruck kommen, der sich in die Bestimmungen über die referendumpflichtigen Erlasse einreicht. Die vorstehenden Erläuterungen zu Art. 44, 48, 53^{quater} und 53^{quinquies} RIG gelten sachgemäss für den neuen Art. 12^{bis} RIG.

4.2.2 Präzisierung und Verkürzung von weiteren Fristen bei Referenden und Initiativen

Zusätzlich schlägt die Regierung die Präzisierung und teils auch Verkürzung der folgenden Fristen vor:

- Festlegung einer Frist für die Veröffentlichung der Referendumsvorlage bei fakultativem Referendum (Art. 17 RIG);
- Festlegung einer Frist für die Veröffentlichung des Wortlauts eines Initiativbegehrens im Amtsblatt durch die Staatskanzlei (Art. 38 RIG).

4.2.2.a Veröffentlichung von Referendumsvorlagen (Art. 17 RIG)

Art. 17 RIG sieht vor, dass die Regierung einen Erlass, der dem fakultativen Referendum untersteht, als Referendumsvorlage im kantonalen Amtsblatt veröffentlicht, wenn nicht bereits aus der Mitte des Kantonsrates das Referendum («Ratsreferendum») ergriffen worden ist (Art. 15 RIG). Die Bestimmung legt jedoch keine Frist für die Veröffentlichung fest. Die Veröffentlichung der Referendumsvorlagen im Amtsblatt erfolgt gemäss bewährter Praxis durch die Parlamentsdienste. Bis zum Jahr 2020 wurden Referendumsvorlagen jeweils am dritten Montag nach der Session der Kantonsrates veröffentlicht, in der die entsprechende Vorlage erlassen wurde.³¹

Mit dem Primatwechsel zur rechtsverbindlichen elektronischen Veröffentlichung der amtlichen Publikationsorgane (Gesetzessammlung und Amtsblatt) im Internet gestalten sich die Publikationsmöglichkeiten seit dem 1. Juli 2019 flexibler. Vor diesem Hintergrund sowie aufgrund des Wunsches des Kantonsrates nach einer beschleunigten Veröffentlichung des Kurzprotokolls der

³¹ Beispiel: Der VI. Nachtrag zum Energiegesetz wurde am 17. September 2020 vom Kantonsrat erlassen. Die Veröffentlichung der Referendumsvorlage erfolgte folglich am Montag, 5. Oktober 2020 (ABI 2020-00.029.905).

Kantonsratssession (das Kurzprotokoll wird am selben Tag im Amtsblatt veröffentlicht wie die Referendumsvorlagen) nahmen die Parlamentsdienste eine Überprüfung der Abläufe und des Zeitplans vor. Seit der Februarsession 2021 werden die Referendumsvorlagen (und das Kurzprotokoll der Session) neu am zweiten statt am dritten Montag nach der Session veröffentlicht. Diese Praxis soll in Art. 17 RIG nun entsprechend festgeschrieben werden. In der Vernehmlassungsvorlage war entsprechend vorgesehen, dass die Veröffentlichung jeweils in der Regel am zweiten Montag nach der Verabschiedung durch den Kantonsrat erfolgen sollte. Aus diversen Vernehmlassungsrückmeldungen (vgl. Abschnitt 0) ging allerdings hervor, dass diese sehr konkrete Regelung z.T. nicht mit der bewährten Praxis der Gemeinden, auf die diese Bestimmung sachgemäss Anwendung findet, zu vereinbaren ist. In der Folge wird eine flexiblere Frist von in der Regel 14 Tagen vorgesehen. Mit der «in der Regel»-Formulierung ist eine Abweichung in begründeten Einzelfällen möglich. Es ist festzuhalten, dass dennoch eine zeitnahe Veröffentlichung am nächstmöglichen Termin anzustreben ist.

4.2.2.b Veröffentlichung des Wortlauts von Initiativbegehren (Art. 38 RIG)

Art. 38 Abs. 1 RIG sieht vor, dass die Staatskanzlei «unverzüglich» den Wortlaut eines angemeldeten zulässigen Initiativbegehrens samt Rückzugsermächtigung im Amtsblatt veröffentlicht und den Tag bezeichnet, an dem die Frist zur Einreichung abläuft. Gewöhnlich erfolgt die Veröffentlichung im Amtsblatt am zweiten Montag nach Anmeldung des Initiativbegehrens bei der Staatskanzlei. In der Vernehmlassungsvorlage war vorgesehen, dass diese Praxis neu in Art. 38 Abs. 1 RIG analog zu Art. 17 RIG zum Ausdruck kommen sollte. Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse wird nun allerdings eine flexiblere Frist («in der Regel innert 14 Tagen») vorgesehen (vgl. Abschnitte 4.2.1.a/4.2.2.a und 0).

4.3 Weiterer Revisionsbedarf

Im VIII. Nachtrag zum RIG sollen nebst der Präzisierung der Fristen bei Referenden und Initiativen die folgenden Änderungen vorgenommen werden:

- begrenzte systematisch-redaktionelle Harmonisierungen mit dem Gemeindegesetz und weiteren Erlassen, die betreffend das Verfahren für Referendum und Initiative im Wesentlichen auf das RIG verweisen (Art. 1 Abs. 2 und 3 RIG; Art. 74a, 75, 78, 78a [neu] und 81 GG);
- Referendumsklausel (Art. 12 RIG);
- Anpassungen zur Einheitsinitiative (Art. 53^{bis} und Art. 53^{sexies} RIG);
- ausdrückliche Nennung der Staatskanzlei im Gesetz (statt «zuständiges Departement»), analog zum Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (sGS 125.3; abgekürzt WAG), mittels Schaffung eines neuen Art. 3^{bis} RIG sowie einer Regieanweisung;
- Konkretisierung der Anforderungen an die Unterschriften bei Referenden und Initiativen (Art. 21 RIG i.V.m. Art. 40 RIG);
- Festhalten der Unzulässigkeit des Rückzugs eines Referendumsbegehrens (neuer Art. 25 Abs. 3 RIG);
- Präzisierung der Rolle der Staatskanzlei bei der Prüfung der Stimmrechtsbescheinigung (Art. 26 und 27 Abs. 3 RIG);
- Ergänzung, dass die Einreichung von Unterschriftenlisten bei der Gemeinde laufend zu erfolgen hat (Art. 23 und 40 RIG);
- Ersetzung des Begriffs «(Unterschriften-)Bogen und Karten» mit «Unterschriftenlisten» mittels einer Regieanweisung.

Zudem sind diverse Verweise in den Fussnoten des RIG in der Zwischenzeit überholt. Nach Art. 14 PubG kann die Staatskanzlei formlos in Fussnoten Angaben wie Verweise, Fundstellen oder Abkürzungen aktualisieren. Die Staatskanzlei sieht vor, eine entsprechende formlose Aktualisierung der Fussnoten vorzunehmen.

4.3.1 Harmonisierung mit dem Gemeindegesetz und weiteren Erlassen

Mit der Revision des RIG sind begrenzte systematisch-redaktionelle Harmonisierungen mit dem Gemeindegesetz (sGS 151.2; abgekürzt GG) erforderlich, da das GG betreffend das Verfahren für Referendum und Initiative in kommunalen Angelegenheiten im Wesentlichen auf das RIG verweist.

4.3.1.a Aufhebung gegenseitiger Verweise (Art. 1 Abs. 2 und 3 RIG)

Unter dem Titel «Geltungsbereich» hält Art. 1 Abs. 2 RIG fest, dass sich Referendum und Initiative in den Gemeinden und in den öffentlich-rechtlichen Korporationen nach dem GG richten. Die Bestimmung hat insofern keinen materiellen Gehalt, als das GG an verschiedenen Stellen auf das RIG hinsichtlich einer sachgemässen Anwendung bei Referenden und Initiativen auf Gemeindeebene verweist. Die Gegenseitigkeit der Verweise führt zu ergebnislosen Zirkelschlüssen. Gleich verhält es sich mit Art. 1 Abs. 3 RIG, wonach für die als öffentlich-rechtliche Körperschaften anerkannten Religionsgemeinschaften die von ihnen erlassenen Vorschriften gelten. Damit sind in besondere Art. 15 der Verfassung des Katholischen Konfessionsteils des Kantons St.Gallen (sGS 173.5) sowie Art. 65 der Verfassung der evangelisch-reformierten Kirche des Kantons St.Gallen (sGS 175.1) gemeint, die als ergänzendes Recht wiederum auf die Gesetzgebung des Kantons verweisen.

Aus legistischer und systematischer Sicht sind einseitige Verweise zu bevorzugen. Die Regierung schlägt deshalb vor, Art. 1 Abs. 2 sowie Abs. 3 RIG ersatzlos zu streichen. Inhaltlich ändert sich damit am Geltungsbereich des RIG nichts.

4.3.1.b Präzisierung der Verweise auf das Gesetz über Referendum und Initiative im Gemeindegesetz (Art. 74a, 75, 78, 81 und neuer 78a GG)

Betreffend das Referendum enthält Art. 74a GG unter dem Artikeltitle «Verfahren» einen Hinweis auf das RIG; die Bestimmung wurde als Drittänderung mit der Einführung des Gesetzes über Wahlen und Abstimmungen (sGS 125.3; abgekürzt WAG) neu in das GG aufgenommen (ABI 2018, 1827). Betreffend das Initiativrecht auf Gemeindeebene enthält Art. 81 GG ebenfalls unter dem Artikeltitle «Verfahren» einen Verweis auf das RIG; die Bestimmung wurde mit dem Erlass des WAG revidiert. Die Verweise von Art. 74a und Art. 81 GG auf das RIG sind unter dem Artikeltitle «Verfahren» (zu) eng gefasst. Aufgrund der bestehenden Praxis der Gemeinden sollen die Verweise des GG auf das RIG an den genannten Stellen auch die Bestimmungen des RIG umfassen, die nicht primär das Verfahren betreffen – wie z.B. Bestimmungen zur Eindeutigkeit und Einheitlichkeit (Art. 19 RIG). Die Regierung schlägt deshalb vor, die Verweise in Art. 74a und Art. 81 GG auf das RIG mit einer erweiterten Formulierung («insbesondere») unter dem Artikeltitle «Ergänzendes Recht» zu versehen, damit klar ist, dass das RIG bei Referenden und Initiativen in den Gemeinden auch über verfahrensrechtliche Fragen hinaus zur Anwendung kommt, soweit das GG (oder die Gemeindeordnung in den dafür vorgesehenen Fällen) keine Regelung enthält.

Die Anpassung kann analog auch für die Instrumente des Eventualantrags (Art. 75 GG) und des Volksvorschlags (Art. 78 GG) übernommen werden. Beim Eventualantrag handelt es sich um ein Instrument, das dem Gegenvorschlag zu einer Initiative auf kantonaler Ebene entspricht, weshalb die beiden Verfahren auch gleich auszugestalten sind (vgl. dazu Botschaft zum GG, ABI 2008, 1345). In diesem Kontext sind Art. 49 ff. RIG sachgemäss anwendbar, weshalb sich der erweiterte Verweis (wie neu in Art. 81 GG) rechtfertigt. Beim Instrument des Volksvorschlags (Art. 78 GG) rechtfertigt sich der erweiterte Verweis insofern, als der Volksvorschlag gemäss Art. 76 Abs. 3 GG als Referendum gilt, sich der Verweis *de lege lata* in Art. 78 Abs. 2 GG aber nur auf die Bestimmungen des RIG über Initiative und Gegenvorschlag bezieht und deshalb ebenfalls zu eng gefasst ist. Aus systematischen Gründen ist eine Aufteilung auf den bisherigen Art. 78 GG und einen neuen Art. 78a GG angezeigt.

4.3.1.c Grösse des Initiativkomitees (Art. 81 GG)

Das GG enthält keine Bestimmung zum Initiativkomitee. Da insbesondere die Frage der erforderlichen Grösse des Initiativkomitees in der Vergangenheit zu Diskussionen geführt hat (namentlich in kleineren Gemeinden), liegt es nahe, die bestehende Rechtspraxis im GG zu verankern. Neu soll in Art. 81 Abs. 2 GG festgehalten werden, dass die Gemeindeordnung nicht nur vom RIG abweichende Fristen, sondern auch eine andere Mindestgrösse des Initiativkomitees festlegen kann. In diesem Zusammenhang ist zugleich darauf hinzuweisen, dass mit Blick auf Initiativbegehren andere als die nach Art. 81 Abs. 2 GG zulässigen Abweichungen vom RIG in der Gemeindeordnung *nicht* möglich sind. Davon nicht betroffen sind Fragen der Zuständigkeit auf Gemeindeebene. In diesem Zusammenhang ist auf den neuen Art. 3^{bis} RIG hinzuweisen. Dieser statuiert, dass die Staatskanzlei dieses Gesetz (das RIG) vollzieht, *soweit* der Kanton zuständig ist. Insofern ist eine andere Zuständigkeit auf Gemeindeebene (abweichend von derjenigen gemäss RIG) weiterhin möglich.

4.3.2 Referendumsklausel (Art. 12 RIG)

Art. 12 RIG umfasst eine recht stark differenzierte Regelung, in welchen Fällen die Unterstellung unter das Referendum im Erlass festzuhalten ist und in welchen nicht – namentlich mit Blick auf Erlasse, die wegen Dringlichkeit nach Art. 68 KV dem Referendum später unterstehen. Diese Differenzierungen erscheinen aus heutiger Sicht weder notwendig noch sinnvoll. Im Sinn der Transparenz und Rechtssicherheit schlägt die Regierung daher eine Vereinfachung von Art. 12 RIG vor: Neu soll die Referendumsklausel in Erlassen stets aufgenommen werden – unabhängig davon, ob der Erlass dem fakultativen oder dem obligatorischen (Finanz-)Referendum untersteht. In der Praxis bedeutet dies konkret, dass in Abschnitt IV eines Erlasses dann eine Referendumsklausel (mit Nennung der Art des Referendums) aufgenommen wird, wenn eine Unterstellung unter das Referendum erfolgt.

Eine dringliche Invollzugsetzung nach Art. 68 KV wird ebenfalls (weiterhin) in Abschnitt IV eines Erlasses festgehalten, dies betrifft aber nicht unmittelbar die Referendumsklausel.

4.3.3 Anpassungen zur Einheitsinitiative (Art. 53^{bis} und Art. 53^{sexies} RIG)

Die Einheitsinitiative ist ein Rechtsetzungsauftrag an den Kantonsrat, den dieser durch eine Teilrevision der KV und bzw. oder durch Erlass, Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes erfüllt.³² Mit dem V. Nachtrag zum RIG (22.05.08) wurden die Art. 53^{bis} ff. RIG eingeführt, um das mit der neuen Kantonsverfassung geänderte Initiativrecht auf Gesetzesstufe nachzuvollziehen. In der Zwischenzeit sind hinsichtlich der Umsetzung der Einheitsinitiative Fragen zu Punkten aufgetaucht, die im RIG nicht geregelt sind. So ist nicht klar, was mit einer gültig zustande gekommenen Einheitsinitiative geschieht, wenn der Kantonsrat den zugehörigen Gesetzesentwurf in der Schlussabstimmung ablehnt:

- Gemäss Art. 53^{bis} Abs. 1 RIG verabschiedet der Kantonsrat innert eines Jahres nach der Beschlussfassung einen dem Begehren entsprechenden Erlass, wenn *er* der Einheitsinitiative zustimmt. Der Kantonsrat kann diese Frist angemessen verlängern, wenn es sich als unmöglich erweist, die Vorlage innert eines Jahres abschliessend zu behandeln (Abs. 2). Es ist jedoch nicht geregelt, ob und in welcher Form eine zustande gekommene Einheitsinitiative den Stimmberechtigten unterbreitet wird, wenn der Kantonsrat den erarbeiteten Erlass in der Schlussabstimmung ablehnt.
- Gemäss Art. 53^{sexies} RIG verabschiedet der Kantonsrat innert eines Jahres nach der Beschlussfassung einen dem Begehren entsprechenden Erlass, wenn *das Volk* einer Einheitsinitiative oder einem Gegenvorschlag in Form der allgemeinen Anregung zustimmt. Der Kan-

³² ABI 2000, 289 f.

tonsrat kann diese Frist angemessen verlängern, wenn es sich als unmöglich erweist, die Vorlage innert eines Jahres abschliessend zu behandeln (Abs. 2). Im Fall von Art. 53^{sexies} RIG haben die Stimmberechtigten zwar bereits über die Einheitsinitiative und den Gegenvorschlag in Form der allgemeinen Anregung abgestimmt, der Ausgang des Geschäfts ist aber auch in dieser Konstellation unklar, wenn der Kantonsrat den zugehörigen Erlass in der Schlussabstimmung ablehnt.

Bei beiden genannten Konstellationen ist der vom Gesetz offen gelassene weitere Verlauf der Einheitsinitiative unbefriedigend. In Analogie zu den Konstellationen in Art. 53^{quater} Abs. 2 (der Kantonsrat beschliesst einen Gegenvorschlag nicht rechtzeitig) und Art. 53^{quinquies} RIG (der Kantonsrat lehnt die Einheitsinitiative ohne Gegenvorschlag ab) müsste es auch in diesen Fällen zu einer Anordnung der Volksabstimmung kommen, weil das ausgeübte Initiativrecht im Ergebnis sonst wirkungslos bliebe.

Auf Bundesebene sieht Art. 104 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Bundesversammlung (SR 171.10; abgekürzt ParlG) vor, dass die Beschlüsse der Räte aus der letzten Beratung Volk und Ständen als Varianten zur Abstimmung vorzulegen sind, wenn sich die Räte über den Entwurf nicht einigen. Art. 104 Abs. 3 ParlG setzt dabei einen Eintretensentscheid der beiden Räte auf die Vorlage voraus. Da das Kantonsparlament aus nur einer Kammer besteht, ist eine spezifische Regelung zu treffen, die sich aber an der Regelung von Art. 104 Abs. 3 ParlG orientiert. Die Regierung schlägt vor, Art. 53^{bis} und 53^{sexies} RIG mit einem neuen Abs. 3 zu ergänzen, wonach die Regierung innert zehn Monaten die Volkabstimmung über den der Schlussabstimmung zugrunde gelegenen Entwurf anordnet für den Fall, dass der Kantonsrat den Erlass in der Schlussabstimmung ablehnt. Falls der Kantonsrat auf die erarbeitete Vorlage gar nicht eintritt, wäre keine Volksabstimmung anzuordnen. Die Regierung müsste – wie im ordentlichen Gesetzgebungsprozess – dem Kantonsrat zuerst einen neuen Entwurf vorlegen. Die Frist von zehn Monaten für die Durchführung der Volksabstimmung ist neu durchgehend bei Referenden und Initiativen gemäss RIG vorgesehen³³ und erfolgt in Anlehnung an Art. 75a Abs. 1 BPR. Im Weiteren wird der Regierung die Möglichkeit eingeräumt, diese Frist im Einvernehmen mit dem Präsidium des Kantonsrates angemessen zu verlängern.

4.3.4 Zuständigkeiten der Staatskanzlei (neuer Art. 3^{bis} RIG sowie Regieanweisung)

Der Dienst für politische Rechte (DfPR) wurde aus organisatorischen Gründen wie auch zur Stärkung der Unabhängigkeit seiner Aufgabenerfüllung mit Beschluss der Regierung vom 29. April 2014 vom Generalsekretariat des Departementes des Innern im Herbst 2014 in die Dienststelle Recht und Legistik (RELEG) der Staatskanzlei überführt. Damit wurden auch sämtliche Aufgaben im Bereich der politischen Rechte übertragen (vgl. Art. 36^{bis} GeschR), abgesehen von der Zuständigkeit für die Behandlung von Beschwerden im Zusammenhang mit der Ausübung von politischen Rechten, die beim Rechtsdienst des Departementes des Innern verblieb (Art. 22 Bst. a GeschR). Die entsprechenden Verweise im RIG auf die ehemalige Zuständigkeit des Departementes des Innern sind folglich zu revidieren und an die aktuellen Gegebenheiten (Zuständigkeit der Staatskanzlei) anzupassen. Dies betrifft Art. 25, 26, 27, 27^{bis}, 37, 38, 41, 42, 45, 50 und 57 RIG.

Allerdings liegt nach Art. 71 Abs. 3 KV die Organisation der Staatsverwaltung im Zuständigkeitsbereich der Regierung. Sie kann grundsätzlich selber entscheiden, welcher Verwaltungseinheit bzw. Dienststelle sie eine Aufgabe überträgt. Es ist daher angezeigt, der verfassungsmässigen Organisationshoheit der Regierung Rechnung zu tragen, indem analog zu Art. 15 WAG eine sachgemässe Bestimmung in einem neuen Art. 3^{bis} RIG aufgenommen wird. Dieser fügt sich in die allgemeinen Bestimmungen des RIG ein. Der neue Art. 3^{bis} RIG soll in Abs. 1 den Grundsatz

³³ Siehe Abschnitt 4.2.1.c.

festlegen, dass die Staatskanzlei das RIG vollzieht, soweit die Zuständigkeit beim Kanton liegt und das RIG keine abweichende Bestimmung enthält. In Abs. 2 wird dies dahingehend relativiert, dass die Regierung diese Zuständigkeit einem Departement übertragen kann.

4.3.5 Konkretisierung der Anforderungen an die Unterschriften bei Referenden und Initiativen (Art. 21 RIG)

Art. 21 RIG ist in Bezug auf die Anforderungen an die Unterschriften bei Referenden und Initiativen ungenau formuliert, weshalb hier eine Angleichung an die klarere Bundesbestimmung in Art. 61 BPR vorgenommen werden soll. Die Ergänzungen erhöhen die Klarheit und Verständlichkeit des Erlasses und entsprechen der gängigen Praxis:

- Aktuell müssen die Stimmberechtigten, die ein Referendums- oder Initiativbegehren unterstützen möchten, nach Art. 21 Abs. 1 RIG ihre *Namen* selber, handschriftlich und leserlich auf die Unterschriftenliste setzen sowie zusätzlich ihre eigenhändige Unterschrift beifügen. Analog zu Art. 61 Abs. 1 BPR soll die bisherige Formulierung «ihre Namen» neu «ihre Namen *und Vornamen*» lauten. Es genügt hierbei, dass eine Person mit mehreren Vornamen lediglich einen Vornamen einsetzt.
- Nach Art. 21 Abs. 2 RIG muss die Unterzeichnerin oder der Unterzeichner eines Referendums- oder Initiativbegehrens alle Angaben machen, die nötig sind, um erkennen zu lassen, wer unterschrieben hat (vgl. ABI 1966, 178). Auch die Erläuterungen geben keinen Aufschluss darüber, welche Angaben damit genau gemeint sind. Üblicherweise wird verlangt, dass das Geburtsdatum und die Adresse³⁴ angegeben werden. Dies entspricht auch Art. 61 Abs. 2 BPR. Art. 21 Abs. 2 RIG soll folglich entsprechend konkretisiert werden.

4.3.6 Unzulässigkeit des Rückzugs eines Referendumsbegehrens (neuer Art. 25 Abs. 3 RIG)

Im Sinn einer Behebung von bestehenden Lücken im Gesetz soll Art. 25 RIG um einen neuen Abs. 3 ergänzt werden, der festhält, dass ein Referendumsbegehren nach der Einreichung nicht zurückgezogen werden kann. Dies entspricht der gängigen Auslegung durch die Staatskanzlei. Grund hierfür ist vor allem, dass das RIG kein Referendumskomitee vorschreibt, so dass die Rückzugsermächtigung für eine unbestimmte Anzahl Personen geregelt werden müsste, die sich nicht zwingend untereinander koordinieren. Die Bestimmung orientiert sich an Art. 59b BPR, der auf eidgenössischer Ebene die Unzulässigkeit des Rückzugs eines Referendumsbegehrens festhält.

4.3.7 Rolle der Staatskanzlei bei der Prüfung der Stimmrechtsbescheinigung (Art. 26 und 27 Abs. 3 RIG)

Art. 26 Abs. 1 RIG sowie Art. 27 Abs. 3 RIG schreiben eine Kontrolle der von den politischen Gemeinden ausgestellten Stimmrechtsbescheinigungen durch die Staatskanzlei vor. In der Praxis erfolgt die Prüfung der Stimmrechtsbescheinigungen durch die Staatskanzlei bloss stichprobenartig, da die Zuständigkeit für die Stimmrechtsbescheinigungen nach Art. 23 RIG bei den politischen Gemeinden liegt und die Prüfung äusserst zeit- und ressourcenintensiv ist. Geringfügige Mängel werden von der Staatskanzlei selbst korrigiert, nur gewichtige Mängel werden den Gemeinden zur Korrektur vorgelegt (Art. 26 Abs. 2 RIG). Zur besseren Verständlichkeit soll Art. 26 RIG entsprechend an die geltende Praxis angeglichen werden, indem der bestehende Abs. 1 in einen neuen Abs. 1^{bis} verschoben und Abs. 1 wie folgt ergänzt wird: «Die Staatskanzlei überprüft die Stimmrechtsbescheinigungen auf den eingereichten Unterschriftenlisten mittels Stichproben.» Weiter wird in Art. 27 Abs. 3 RIG das Erfordernis, dass die Zahl der *ungültigen* Unterschriften durch die Staatskanzlei im kantonalen Amtsblatt veröffentlicht wird, aufgehoben – die Ausweisung

³⁴ Mit Adresse ist die Wohnadresse gemeint (vgl. Bundeskanzlei, Stimmrechtsbescheinigung, 2. Aufl., Juni 2015).

der Zahl der gültigen Unterschriften genügt, zumal für die Ermittlung der Anzahl der ungültigen Unterschriften eine detaillierte Prüfung erforderlich ist, deren Aufwand nicht gerechtfertigt erscheint.

4.3.8 Laufende Einreichung von Unterschriftenlisten bei der Gemeinde (Art. 23 und 40 RIG)

Die Bescheinigung der Unterschriften für Referenden oder Initiativen erfolgt durch die politischen Gemeinden. Da die Bogen und Karten oft spät eingereicht werden, stehen die zuständigen Stellen der politischen Gemeinden meist unter grossem Zeitdruck. Analog zu Art. 62 Abs. 1 BPR sollen Art. 23 Abs. 1 und Art. 40 Abs. 2 RIG folglich dahingehend konkretisiert werden, dass die unterschriebenen Bogen und Karten *laufend* einzureichen sind.

4.3.9 Unterschriftenlisten (Regieanweisung)

Der Begriff «Unterschriftenbogen und -karten» wird in Angleichung an die verständlichere Terminologie auf Bundesebene (vgl. Art. 60 BPR) mit dem Begriff «Unterschriftenliste» ersetzt. Hierzu sollen mittels einer Regieanweisung die Begriffe im gesamten Erlass angepasst werden. Dies führt zu Änderungen von Art. 1^{bis} Abs. 2 Bst. c Ziff. 2, Art. 1^{ter} Abs. 2, Art. 20, Art. 21 Abs. 1, Art. 22 Abs. 2 und 3, Art. 23 Abs. 1 und 2, Art. 24 Abs. 1 und 2, Art. 25, Art. 27 Abs. 2 Bst. b, Art. 27^{bis}, Art. 39, Art. 40, Art. 41 Abs. 2, Art. 45 und Art. 55 Abs. 3 RIG.

4.4 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Die Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen sind bereits in den Abschnitten 4.2 und 4.3 wie folgt enthalten:

4.4.1 Gesetz über Referendum und Initiative

Geänderte oder neue Bestimmung	Erläuterungen in der Botschaft
Art. 1	Abschnitt 4.3.1.a
Art. 3 ^{bis} (neu)	Abschnitt 4.3.4
Art. 12	Abschnitt 4.3.2
Art. 12 ^{bis} (neu)	Abschnitt 4.2.1.c
Art. 17	Abschnitt 4.2.2.a
Art. 21	Abschnitt 4.3.5 und 4.3.9
Art. 23	Abschnitte 4.3.8 und 4.3.9
Art. 25	Abschnitte 4.3.4, 4.3.6 und 4.3.9
Art. 26	Abschnitte 4.3.4, 4.3.7 und 4.3.9
Art. 27	Abschnitte 4.2.1.a, 4.3.4 und 4.3.9
Art. 38	Abschnitte 4.2.2.b und 4.3.4
Art. 40	Abschnitte 4.3.8 und 4.3.9
Art. 42	Abschnitte 4.2.1.a und 4.3.4
Art. 44	Abschnitt 4.2.1.c
Art. 48	Abschnitt 4.2.1.c
Art. 53 ^{bis}	Abschnitt 4.3.3
Art. 53 ^{quater}	Abschnitt 4.2.1.c
Art. 53 ^{quinquies}	Abschnitt 4.2.1.c
Art. 53 ^{sexies}	Abschnitt 4.3.3

4.4.2 Gemeindegesetz (Drittänderungen)

Geänderte oder neue Bestimmung	Erläuterungen in der Botschaft
Art. 74a	Abschnitt 4.3.1.b
Art. 75	Abschnitt 4.3.1.b
Art. 78	Abschnitt 4.3.1.b
Art. 78a (neu)	Abschnitt 4.3.1.b
Art. 81	Abschnitt 4.3.1.b

5 Vernehmlassung

Die Regierung hat mit Beschluss vom 6. Juli 2021 den Bericht und die Entwürfe der Staatskanzlei zum VII. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative (Erläuternder Bericht zu Abstimmungsvorlagen) und zum VIII. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative (Fristen bei Referenden und Initiativen sowie weiterer Revisionsbedarf) im Rahmen einer Null-Lesung zur Kenntnis genommen und die Staatskanzlei eingeladen, zu diesen Entwürfen eine Vernehmlassung mit Frist bis zum 19. September 2021 durchzuführen.

Das Vernehmlassungsverfahren wurde am 7. Juli 2021 eröffnet. Die Unterlagen gingen an die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, die politischen Gemeinden des Kantons St.Gallen (Gemeinde- bzw. Stadtrat), die Spezialgemeinden des Kantons St.Gallen (Rat), die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP), das Netzwerk St.Galler Gemeinden (NetzSG), den Verband St.Galler Ortsgemeinden (VSGOG), den Verband St.Galler Volksschulträger, die Evangelisch-reformierte Kirche des Kantons St.Gallen, den Katholischen Konfessionsteil des Kantons St.Gallen, die Christkatholische Kirchgemeinde St.Gallen, die Jüdische Gemeinde St.Gallen, das Verwaltungsgericht, die Parlamentsdienste und die Departemente. Während der zweieinhalbmonatigen Vernehmlassungsfrist gingen bei der Staatskanzlei elf inhaltliche Stellungnahmen ein.

5.1 Grundsätzliche Bemerkungen

Die Vorlage erfährt von allen Vernehmlassungsteilnehmenden weitgehende Zustimmung. Insbesondere die gesetzliche Erwähnung der Grundsätze der Transparenz und Ausgewogenheit im erläuternden Bericht zu Abstimmungsvorlagen sowie die Berücksichtigung der veränderten Informationsgewohnheiten werden mehrheitlich befürwortet. Zudem wird die Anpassung der Fristen mit dem Ziel der Präzisierung und Beschleunigung des Verfahrens von der Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden ausdrücklich begrüsst.

Betreffend die Thematik «Totalrevision / Teilrevision» des RIG ist die in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagene Vorgehensweise der Teilrevision in zwei separaten Nachträgen für die Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden nachvollziehbar und unterstützungswürdig. Lediglich die SP und die GRÜNEN sprechen sich für eine Totalrevision des RIG aus, wobei gemäss den GRÜNEN zusätzlich zeitnah eine Zusammenführung des RIG mit dem WAG in Betracht gezogen werden sollte.

Aufgrund der Rückstellung des Nachtrags zum E-Collecting und der abzuwartenden rechtlichen Entwicklungen auf Bundesebene betreffend die «E-ID» ist aus Sicht der Regierung eine Teilrevision im heutigen Zeitpunkt das richtige Instrument, um die erforderlichen Anpassungen umzusetzen. Auch bereitet die Koexistenz des RIG mit dem WAG im heutigen Zeitpunkt keine Anwendungsprobleme. Eine Zusammenführung der beiden Erlasse würde zu einem unverhältnismässigen Aufwand mit geringem Zusatznutzen führen.

Die VSGP regt ausserdem an, im Zuge der vorliegenden Gesetzesrevision die Abschaffung der vorzeitigen Stimmabgabe (Art. 74 und Art. 75 WAG) vor dem Abstimmungssonntag in den Gemeinden zu prüfen. Dem Anliegen kann jedoch nicht entsprochen werden, da das Bundesrecht (Art. 7 BPR) die vorzeitige Stimmabgabe für Abstimmungen von Bundesvorlagen den Kantonen explizit vorschreibt. Da die kantonalen Abstimmungen (mit wenigen Ausnahmen) jeweils an den Abstimmungsdaten des Bundes erfolgen, gilt dann für die vorzeitige Stimmabgabe jeweils das Bundesrecht. Solange die vorzeitige Stimmabgabe auf Bundesebene fortbesteht, ist deshalb auch im kantonalen Recht beizubehalten.

5.2 VII. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative

Art. 1^{bis} RIG

- Gemäss der Stellungnahme der SVP sind die in Abs. 1 genannten Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit zu überdenken bzw. anzupassen, da sie (zu) auslegungsbedürftig seien.

Die genannten Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit haben sich aus der Rechtsprechung des Bundesgerichtes entwickelt und Eingang in das Bundesrecht wie auch kantonale Erlasse gefunden. Entsprechend sind diese etablierten Grundsätze bereits mehrfach ausgelegt worden und damit der Rechtssicherheit dienlich.

- Die SP moniert in ihrer Stellungnahme, dass das Abstimmungsbüchlein des Kantons St.Gallen im Vergleich zu demjenigen des Bundes nicht mehr zeitgemäss sei und grundlegend überarbeitet werden sollte. Zudem sei das Gebot der Ausgewogenheit in Art. 1^{bis} nicht genügend gewahrt.

Die SVP lehnt es demgegenüber ab, dass Minderheitsmeinungen im Parlament und die Positionen von Referendumskomitees umfangmässig gleich zu behandeln sind wie die Meinung der kantonsrätlichen Mehrheit. Die SVP stellt zudem die Frage, wer entscheide, welche vorgebrachten Einwendungen von Bedeutung sind.

Sämtliche Entscheidungen betreffend die Gestaltung und Darstellung im erläuternden Bericht obliegen dem Präsidium des Kantonsrates (vgl. Art. 1^{bis} Abs. 3 RIG). Um die Ausgewogenheit in der Darstellung deutlicher hervorzuheben, erfolgte nach der Vernehmlassung in Art. 1^{bis} Abs. 2 eine terminologische Anpassung («Abstimmungsempfehlung» statt «Stellungnahme» des Kantonsrates in Bst. b). Bst. a und a^{bis} verlangen eine neutrale Wiedergabe des Sachverhalts und des parlamentarischen Entscheidungsprozesses, wohingegen Bst. b (Kantonsrat) und c (Komitee bzw. die das Referendumsbegehren einreichenden Personen) die Grundlage für eine jeweilige, im Grundsatz gleichberechtigte Würdigung bzw. Empfehlung bilden.

Wie die Regierung in ihrer Antwort vom 19. Januar 2021 auf die Einfache Anfrage 61.20.84 «Ein modernes Abstimmungsbüchlein» bereits festgehalten hat, wird sie im Anschluss an die RIG-Revision in Absprache mit dem Präsidium des Kantonsrates Optimierungen in Bezug auf Inhalt und Gestaltung der erläuternden Berichte prüfen.

- Die Kurzfassung des erläuternden Berichts in einfacher Sprache wird von der Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden ausdrücklich begrüsst. Die Stadt St.Gallen stellt unter Hinweis auf die in der angewandten Linguistik derzeit entwickelten Ansätze zur barrierefreien Kommunikation die Frage nach der Differenzierung «leichte / einfache / bürgernahe Sprache» und weshalb die Regierung sich für die Variante der «einfachen Sprache» entschieden hat.

Im heutigen Zeitpunkt sind die wissenschaftlichen Abgrenzungen dieser Varianten noch vage. Der Kanton St.Gallen hat seinen Wirkungsbericht Behindertenpolitik 2018 sowohl in die einfache wie auch in die leichte Sprache übersetzen lassen, wobei in der leichten Sprache am stärksten vereinfacht wird.³⁵ Aufgrund der oftmals bestehenden Komplexität von Abstimmungsvorlagen und der damit verbundenen Schwierigkeit, diese ohne Verlust der Vollständigkeit auf ein Minimum zu reduzieren, favorisiert die Regierung das Konzept «einfache Sprache».

- Die SVP lehnt die vorgeschlagene Einführung von Art. 1^{bis} Abs. 4 RIG (Veröffentlichung der Inhalte des erläuternden Berichts durch die Staatskanzlei zusätzlich in anderer geeigneter Form) ab. Demgegenüber erachtet es die Regierung als essenziell, die neuen Kommunikationsformate aktiv zu nutzen mit dem Ziel, möglichst viele Stimmbürgerinnen und Stimmbürger mit Informationen zu erreichen und zur politischen Partizipation zu bewegen.

Art. 1^{ter} RIG

- Nach Auffassung der SVP sollte der Umfang der Stellungnahme des Referendums- oder Initiativkomitees im Gesetz festgehalten werden mit 1 oder 1,5 Seiten.

Zum Umfang der jeweiligen Darstellungen ist festzuhalten, dass auch das Bundesrecht den Umfang der Stellungnahmen der jeweiligen Behörden und Komitees nicht auf Gesetzesstufe regelt. Ausserdem wären zu starre Vorschriften in Bezug auf den Umfang von Stellungnahmen unzweckmässig vor dem Hintergrund, dass je nach Abstimmung die Anzahl zu berücksichtigender Stellungnahmen variiert. Aufgrund der heute schon geltenden Bestimmung von Art. 1^{ter} Abs. 3 RIG kann das für den Erlass des erläuternden Berichts zuständige Organ Vorschriften über den Umfang der Stellungnahme erlassen.

- Die SP stellt bezüglich Art. 1^{ter} Abs. 3 die Frage, wo der Unterschied liege zwischen «krasser Wahrheitswidrigkeit» (wie sie im Bundesrecht erforderlich ist) und der (einfachen) «Wahrheitswidrigkeit» und verlangt nach Klärung, was geschehe, wenn ein Komitee mit der Zurückweisung der Stellungnahme nicht einverstanden sei.

Aufgrund der in Art. 1^{bis} Abs. 1 RIG bei der Erstellung des erläuternden Berichts einzuhaltenen Grundsätze haben wahrheitswidrige Äusserungen – unbesehen ihres Schweregrads – darin keinen Platz. Gegen die Zurückweisung oder Abänderung einer Stellungnahme steht als Rechtsmittel grundsätzlich die Stimmrechtsbeschwerde nach Art. 108 WAG zur Verfügung.

- Die VSGP wie auch die Die Mitte regt bezüglich Abs. 3 an, dass die Mitteilung des zuständigen Organs an das Referendums- oder Initiativkomitee, wonach die Stellungnahme nicht oder nur teilweise in den erläuternden Bericht übernommen werden kann, *formlos* erfolgen können soll.

Die Mitteilung sollte nach Auffassung der Regierung aus Gründen der Rechtssicherheit in schriftlicher Form erfolgen, um Missverständnissen und Beweisproblemen vorzubeugen. Dabei ist die einfache Briefkorrespondenz oder auch die Mitteilung per E-Mail ausreichend. Art. 1^{ter} Abs. 3 wurde basierend auf dieser Rückmeldung mit dem Zusatz «schriftlich» ergänzt.

Art. 71 GG

- Die VSGOG, die VSGP und die Die Mitte begrüßen die Regelung von Abs. 2 Bst. a, wonach die Gemeinden auf eine Kurzfassung des Gutachtens oder des erläuternden Berichts in einfacher Sprache verzichten können, ausdrücklich. Demgegenüber lehnen die SP und die GRÜNEN die Möglichkeit eines solchen Verzichts explizit ab. Der Zugang zur Meinungsbildung müsse allen Stimmberechtigten uneingeschränkt und unabhängig davon, ob sie in einer kleinen Gemeinde leben oder in einer Stadt, gewährleistet werden. Entsprechend müsse eine

³⁵ Abrufbar unter <https://www.sg.ch/gesundheit-soziales/behinderung/behindertenpolitik.html>.

Kurzfassung in einfacher Sprache auch auf Gemeindeebene obligatorischer Bestandteil der Abstimmungserläuterungen sein.

Nach Auffassung der Regierung kann es im Sinn der Gemeindeautonomie den Gemeinden überlassen werden, in welchen Fällen sie allenfalls auf eine Kurzfassung des Gutachtens des Rates oder des erläuternden Berichts in einfacher Sprache verzichten wollen. Eine ausnahmslose Pflicht ist angesichts der heterogenen Gemeindestrukturen im Kanton St.Gallen und der sehr unterschiedlichen Vorlagen auf Gemeindeebene nicht angezeigt.

5.3 VIII. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative

Anordnung der Volksabstimmung bei Referenden und Initiativen (Art. 12^{bis}, 44, 48, 53^{bis}, 53^{quater}, 53^{quinqües} und 53^{sexies} RIG)

- Die SP bringt in ihrer Stellungnahme vor, dass die Frist zur Anordnung der Volksabstimmung bei Referenden und Initiativen in Art. 12^{bis}, 44, 48, 53^{bis}, 53^{quater}, 53^{quinqües} und 53^{sexies} RIG mit zehn Monaten sehr lange bemessen ist. Sie befürworte deshalb die Festhaltung an der bisherigen Formulierung («ohne weiteres»), die eine raschere Ansetzung der Volksabstimmung erwarten lasse.

Mit der Präzisierung der Frist zur Anordnung der Volksabstimmung bei Referenden und Initiativen wird dem Auftrag der Motion 42.18.10 Folge geleistet. Die Frist von zehn Monaten lehnt sich an Art. 75a BPR an. Sie dürfte nur selten ausgeschöpft werden, in der Regel finden die Volksabstimmungen also früher statt. In der Folge wird an der zehnmonatigen Frist festgehalten.

Veröffentlichung von Referendumsvorlagen (Art. 17 RIG) und des Wortlauts von Initiativbegehren (Art. 38 RIG)

- In der Vernehmlassungsvorlage war vorgesehen, dass die Veröffentlichung der Referendumsvorlage im Amtsblatt jeweils in der Regel am zweiten Montag nach der Verabschiedung durch den Kantonsrat zu erfolgen habe (Art. 17 RIG). Ebenso war beabsichtigt, dass der Wortlaut eines Initiativbegehrens in der Regel jeweils am zweiten Montag nach dessen Anmeldung bei der Staatskanzlei im Amtsblatt zu veröffentlichen sei (Art. 38 RIG).

Aufgrund der Rückmeldungen der VSGP, NetzSG sowie der Die Mitte wird indes festgestellt, dass diese Regelung für die Gemeinden, auf welche die Vorschriften des RIG (insbesondere betreffend das Verfahren) sachgemäss Anwendung finden, zu starr ist. Anstelle die Publikation auf den zweiten Montag nach der Verabschiedung durch den Kantonsrat bzw. nach der Anmeldung des Initiativbegehrens festzulegen, wird nun basierend auf den Vernehmlassungsrückmeldungen eine flexiblere Veröffentlichungsfrist von in der Regel 14 Tagen in Art. 17 und 38 RIG aufgenommen.

- Weiter wurde von Seiten der SP vorgebracht, dass mit der angedachten Regelung in Art. 17 RIG die Problematik des Fristenlaufs über die Weihnachtsfeiertage ungenügend gelöst sei, da die Unterschriftensammlung zu dieser Zeit erschwert sei. Zu dieser Fragestellung erfolgten im Rahmen der Vorlage eines VI. Nachtrags zum RIG (22.16.05) vertiefte Abklärungen. Auf den Erlass trat der Kantonsrat mit deutlicher Mehrheit nicht ein. Es haben sich diesbezüglich seither keine neuen Erkenntnisse ergeben.

Prüfung der Zulässigkeit von Initiativbegehren (Art. 36 RIG)

- In der Vernehmlassungsvorlage war vorgesehen, die Frist für die Zulässigkeitsprüfung von Initiativbegehren nach Art. 36 Abs. 2 RIG von vier Monaten auf drei Monate zu verkürzen.

Die Stadt St.Gallen lehnt diese Verkürzung in der Vernehmlassung entschieden ab. Sie verzeichne in letzter Zeit eine Häufung von Initiativen, teils befänden sich gleich fünf Initiativen gleichzeitig in verschiedenen Bearbeitungsstadien. Der Aufwand für die Prüfung der Zulässigkeit sei hoch. Dementsprechend sei schon die aktuelle Bearbeitungsfrist kurz, mit der Verkürzung auf drei Monate würde die Verwaltung weiter belastet. Die Bedenken der Stadt St.Gallen können nachvollzogen werden. Zudem handelt es sich bei der vorgesehenen Anpassung nicht um eine für die Beschleunigung des Verfahrens essenzielle Fristverkürzung. Von dieser Änderung wird daher im Entwurf der Regierung abgesehen.

Präzisierung der Verweise auf das Gesetz über Referendum und Initiative im Gemeindegesetz (Art. 74a, 75, 78, 81 und neuer 78a GG)

- Die VSGOG würde eine einfachere Formulierung der Artikel im Gemeindegesetz in Form eines allgemeinen Verweises auf das RIG begrüßen.

Diesem Anliegen kann nicht entsprochen werden, da ein solcher Verweis eine Änderung der Gesetzessystematik des GG erfordern würde. Dies würde den Rahmen der vorliegenden Drittänderung sprengen und überdies keinen ersichtlichen Zusatznutzen bringen.

Referendums Klausel (Art. 12 RIG)

- Die GRÜNEN erachten die in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagene Regelung von Art. 12 RIG als unnötig kompliziert und schlagen vor, die Referendumpflicht eines Erlasses oder Beschlusses stets im Erlass festzuhalten.

Dieses Anliegen ist nachvollziehbar. Auf die bisherigen und auch auf die in der Vernehmlassungsvorlage enthaltenen Differenzierungen kann verzichtet werden. Im Sinn der Transparenz und Rechtssicherheit wird daher eine Vereinfachung von Art. 12 RIG vorgeschlagen: Neu soll die Referendums Klausel in referendumpflichtigen Erlassen stets aufgenommen werden – unabhängig davon, ob der Erlass dem fakultativen oder dem obligatorischen (Finanz-)Referendum untersteht.

Zuständigkeiten der Staatskanzlei (Art. 3^{bis} RIG und Regieanweisung)

- Die GRÜNEN schlagen vor, im Erlasstext nicht explizit die Staatskanzlei als zuständige Stelle zu bezeichnen. Stattdessen solle allgemein von «zuständiger Stelle» die Rede sein und die konkrete Bezeichnung der zuständigen Verwaltungseinheit in den Fussnoten angemerkt werden. Gegenteilig schlägt die SVP vor, dass Art. 3^{bis} Abs. 2 RIG gestrichen werden solle, um die Zuständigkeit der Staatskanzlei fest im Gesetz zu verankern.

Die vorgeschlagene Regelung lehnt sich an Art. 15 WAG an, der sich in der Praxis bewährt hat. Die Bestimmung wahrt die verfassungsrechtlich vorgegebene Organisationsautonomie der Regierung, wobei mit der klaren Bezeichnung der Zuständigkeit der Staatskanzlei der Erlass gleichzeitig verständlicher gestaltet wird. Am bisherigen Entwurf wird daher festgehalten.

Unzulässigkeit des Rückzugs eines Referendumsbegehrens (Art. 25 Abs. 3 RIG)

- Im Rahmen der Vernehmlassung wurde von verschiedener Seite die Frage aufgeworfen, ob eine Vorlage, gegen die ein Referendum ergriffen wurde, auch *behördenseitig* auf Gemeindeebene zurückgezogen werden kann bzw. ob eine diesbezügliche Regelung erforderlich ist.

Das kantonale Recht sieht weder für den Kanton noch für die Gemeinden explizit die Möglichkeit vor, dass ein dem fakultativen Referendum unterstellter Beschluss von der erlassenden Behörde nach Zustandekommen eines Referendumsbegehrens wieder zurückgezogen werden kann. Die herrschende Lehre geht davon aus, dass ein dem fakultativen Referendum unterstellter Beschluss grundsätzlich nicht mehr abgeändert werden kann. Bei Vorliegen triftiger

sachlicher Gründe soll die gesetzgebende Behörde aber ausnahmsweise auf ihren der Volksabstimmung unterworfenen Beschluss zurückkommen können, nie jedoch aus abstimmungstaktischen Gründen (vgl. Hangartner / Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, N352; C. Bisaz, Direktdemokratische Recht als «Anträge aus dem Volk an das Volk», Zürich 2020, N 379, mit weiteren Hinweisen; vgl. auch BGE 98 Ia 292 und Entscheid des Regierungsrates des Kantons Aargau vom 26. Februar 1990 in AVGE 1990, S. 440). Wie beim Verbot des Rückzugs durch die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner eines Referendumsbegehrens, das neu im RIG festgeschrieben werden soll, soll mit einer restriktiven Handhabung vermieden werden, dass nach Einreichung des Referendumsbegehrens um den Erlass gefeilscht wird. Nur wenn es aus triftigen sachlichen Gründen wie beispielsweise angesichts veränderter Verhältnisse keinen Sinn mehr ergibt, eine Abstimmung durchzuführen, soll darauf verzichtet werden können. In konstanter Praxis des Amtes für Gemeinden und Bürgerrecht wurde dies auch den Gemeinden auf Anfrage hin immer so mitgeteilt. Da es bei Vorliegen von triftigen sachlichen Gründen schon heute möglich ist, dass ein dem fakultativen Referendum unterstellter Beschluss von der erlassenden Behörde zurückgezogen werden kann, erscheint es nicht nötig, eine neue Regelung zu schaffen.

6 Finanzielle Auswirkungen und Referendum

Die beiden vorliegenden Nachträge haben keine unmittelbaren Kostenfolgen und werden mit den bestehenden personellen Ressourcen bewältigt. Sie unterstehen je einzeln dem fakultativen Gesetzesreferendum (Art. 49 Abs. 1 Bst. a KV i.V.m. Art. 5 RIG).

7 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, einzutreten auf den:

- VII. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative (Erläuternder Bericht zu Abstimmungsvorlagen);
- VIII. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative (Fristen bei Referenden und Initiativen sowie weiterer Revisionsbedarf).

Im Namen der Regierung

Marc Mächler
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

VII. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative

Entwurf der Regierung vom 14. Dezember 2021

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 14. Dezember 2021³⁶ Kenntnis genommen und erlässt:

I.

Der Erlass «Gesetz über Referendum und Initiative vom 27. November 1967»³⁷ wird wie folgt geändert:

Art. 1^{bis} *Erläuternder Bericht zu Abstimmungsvorlagen*
a) Grundsatz

¹ Der Kantonsrat gibt Verfassungsvorlagen, Gesetzen, Kantonsratsbeschlüssen und Stellungnahmen zu Initiativbegehren für die Volksabstimmung in der Regel einen erläuternden Bericht bei. **Er beachtet dabei die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit.**

² Der erläuternde Bericht enthält:

- a) eine Zusammenfassung des Inhalts der Vorlage und deren wesentliche Folgen;
- a^{bis}) eine Darlegung der wichtigsten im parlamentarischen Entscheidungsprozess vertretenen Positionen;**
- b) ~~eine Stellungnahme~~**Abstimmungsempfehlung** des Kantonsrates;
- c) ~~eine kurze Wiedergabe der Gegenargumente;~~**eine kurze und sachliche Stellungnahme zum Initiativ- oder Referendumsbegehren nach Art. 1^{ter} dieses Gesetzes;**
 - ~~1. von wesentlichen Minderheiten aus der Mitte des Kantonsrates;~~
 - ~~2. in der Begründung von Referendumsbegehren, soweit sie auf den Bogen oder Karten aufgedruckt ist.~~
- d) eine Kurzfassung des erläuternden Berichts in einfacher Sprache.**

³ Der Kantonsrat kann den Erlass des erläuternden Berichtes dem Präsidium³⁸ oder einer Kommission aus seiner Mitte³⁹ übertragen.

⁴ **Die Staatskanzlei kann die Inhalte des erläuternden Berichts zusätzlich in anderer geeigneter Form veröffentlichen.**

³⁶ ABI 2022-●●.

³⁷ sGS 125.1.

³⁸ ~~Art. 3 ff. GRR, sGS 131.11.~~

³⁹ ~~Art. 12 ff. GRR, sGS 131.11.~~

Art. 1^{ter} b) *Initiativ- und Referendumsbegehren*⁴⁰

¹ Das Initiativ- oder das Referendumskomitee kann für den erläuternden Bericht eine kurze und sachliche Stellungnahme verfassen. Besteht kein Referendumskomitee, treten die das Referendumsbegehren einreichenden Personen an seine Stelle.

² Die Staatskanzlei setzt dem Initiativ- oder dem Referendumskomitee eine nicht erstreckbare Frist zur Einreichung der Stellungnahme an. Verstreicht die Frist ungenützt, wird im erläuternden Bericht die auf den Unterschriftenbogen und -karten enthaltene Begründung berücksichtigt. Fehlt diese, entfällt eine Stellungnahme des Komitees.

³ Das für den Erlass des erläuternden Berichtes zuständige Organ kann Vorschriften über den Umfang **der Stellungnahme** erlassen und ~~unsachliche Ausführungen bereinigen~~ **ehrverletzende, wahrheitswidrige oder zu lange Äusserungen ändern, zurückweisen oder durch eine eigene Stellungnahme ergänzen. Übernimmt das zuständige Organ die Stellungnahme nicht oder nur teilweise, teilt es dies dem Initiativ- oder dem Referendumskomitee unter Angabe der Gründe schriftlich mit.**

II.

Der Erlass «Gemeindegesezt vom 21. April 2009»⁴¹ wird wie folgt geändert:

Art. 71 *Amtliche Erläuterungen*

¹ Den Stimmberechtigten ist vor jeder Abstimmung über eine Sachvorlage mit den Anträgen bekannt zu geben:

- a) in der Gemeinde mit Bürgerversammlung das Gutachten des Rates und in den Rechnungsgeschäften gegebenenfalls eine abweichende Stellungnahme der Geschäftsprüfungskommission;
- b) in der Gemeinde mit Parlament ein erläuternder Bericht zum Beschluss.

² **Art. 1^{bis} und Art. 1^{ter} des Gesetzes über Referendum und Initiative vom 27. November 1967⁴² werden sachgemäss angewendet. Die Gemeinden:**

- a) **können auf die Kurzfassung des Gutachtens des Rates oder des erläuternden Berichts in einfacher Sprache verzichten;**
- b) **mit Parlament können für den Erlass des erläuternden Berichts abweichende Zuständigkeiten festlegen.**

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

⁴⁰ Diese Bestimmung wird allenfalls auch durch den VIII. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative geändert (siehe Geschäft 22.21.17 in dieser Sammelvorlage, Abschnitt I Ziff. 2 Bst. b).

⁴¹ sGS 151.2.

⁴² sGS 125.1.

VIII. Nachtrag zum Gesetz über Referendum und Initiative

Entwurf der Regierung vom 14. Dezember 2021

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 14. Dezember 2021⁴³ Kenntnis genommen und erlässt:

I.

1. Der Erlass «Gesetz über Referendum und Initiative vom 27. November 1967»⁴⁴ wird wie folgt geändert:

Art. 1 Geltungsbereich

¹ Dieses Gesetz regelt Referendum und Initiative:

- a) in kantonalen Angelegenheiten;
- b) in eidgenössischen Angelegenheiten, soweit das Bundesrecht kantonales Recht vorbehält.⁴⁵

~~² Referendum und Initiative in den Gemeinden und in den öffentlich-rechtlichen Korporationen richten sich nach dem Gemeindegesetz.⁴⁶~~

~~³ Für die als öffentlich-rechtliche Körperschaft anerkannten Religionsgemeinschaften gelten die von ihnen erlassenen Vorschriften.⁴⁷~~

Art. 3^{bis} (neu) Staatskanzlei

¹ Die Staatskanzlei vollzieht dieses Gesetz, soweit der Kanton zuständig ist und dieses Gesetz nichts anderes bestimmt.

² Die Regierung kann die Zuständigkeit nach Abs. 1 dieser Bestimmung einem Departement übertragen.

⁴³ ABI 2022-●●.

⁴⁴ sGS 125.1.

⁴⁵ Art. 83 BG über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976, SR 161.1; eidgV über die politischen Rechte vom 24. Mai 1978, SR 161.11.

~~⁴⁶ Art. 36 ff., 90, 109 ff. und 121 ff. GG, sGS 151.2.~~

~~⁴⁷ Art. 12 ff. VKK, sGS 173.5; Art. 42 ff. VERK, sGS 175.1.~~

Art. 12 Referendumsklausel

¹ Die Unterstellung unter das Referendum ~~oder der Beschluss, dass ein Erlass wegen Dringlichkeit nach Art. 68 der Kantonsverfassung vom 10. Juni 2004⁴⁸ dem Referendum später untersteht,~~ ist im Erlass festzuhalten.

² ~~In Verfassungsvorlagen muss die Unterstellung unter das Referendum nicht festgehalten werden, in Gesetzen nur, wenn das obligatorische Finanzreferendum Anwendung findet.~~

Art. 12^{bis} (neu) Anordnung der Volksabstimmung

¹ Die Regierung ordnet innert zehn Monaten die Volksabstimmung an seit:

- a) der Verabschiedung von Gesetzen oder Beschlüssen des Kantonsrates, die dem obligatorischen Referendum unterstehen;
- b) der Veröffentlichung im Amtsblatt des Zustandekommens von Referendumsbegehren nach Art. 27 dieses Gesetzes.

² Sie kann diese Frist im Einzelfall im Einvernehmen mit dem Präsidium des Kantonsrates angemessen verlängern.

Art. 17 Veröffentlichung der Referendumsvorlage

¹ Die ~~Regierung hat~~ **Parlamentdienste haben** den Erlass als Referendumsvorlage **in der Regel innert 14 Tagen nach der Verabschiedung durch den Kantonsrat** im kantonalen Amtsblatt zu veröffentlichen, wenn nicht bereits das Referendum aus der Mitte des Kantonsrates ergriffen worden ist.

Art. 21 Unterschriften

a) Anforderungen

¹ Die Stimmberechtigten, die ein Referendumsbegehren stellen, müssen ihre Namen **und Vornamen** selber, handschriftlich und leserlich auf ~~den Bogen oder die Karte~~ **die Unterschriftenliste** setzen sowie zusätzlich ihre eigenhändige Unterschrift beifügen.

² Der Unterzeichner muss alle Angaben machen, die nötig sind, um erkennen zu lassen, wer unterschrieben 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 des Stimmberechtigten setzt die Hilfsperson ihren eigenen Namen in Blockschrift ein und fügt den Zusatz «im Auftrag» sowie ihre eigene Unterschrift bei.

⁴⁸ sGS 111.1.

Art. 23 *Stimmrechtsbescheinigung*
a) *im allgemeinen*

¹ Die ~~Bogen und Karten~~**Unterschriftenlisten** sind während der Referendumsfrist dem Stimmregisterführer⁴⁹ der auf ~~dem Bogen oder der Karte~~**der Unterschriftenliste** bezeichneten politischen Gemeinde **laufend** einzureichen.

² Der Stimmregisterführer bescheinigt auf ~~dem Bogen oder auf der Karte~~**der Unterschriftenliste** das Stimmrecht der Unterzeichner, die am Tag, an dem ~~der Bogen oder die Karte~~**die Unterschriftenliste** zur Bescheinigung eingereicht wurden, im Stimmregister eingetragen sind, und gibt ~~Bogen und Karte~~**die Unterschriftenlisten** so rasch als möglich zurück.

³ Die Stimmrechtsbescheinigung muss die Zahl der Unterzeichner, deren Stimmrecht bescheinigt wird, angeben, das Datum und die eigenhändige Unterschrift des Stimmregisterführers aufweisen und dessen amtliche Eigenschaft kennzeichnen.

Art. 25 *Einreichung des Begehrens*

¹ Die ~~Bogen und Karten~~**Unterschriftenlisten** mit dem Referendumsbegehren sind innert der Referendumsfrist ~~dem zuständigen Departement~~⁵⁰**der Staatskanzlei** einzureichen.⁵⁴

² ~~Das zuständige Departement~~⁵²**Die Staatskanzlei** vermerkt den Zeitpunkt der Einreichung sowie die Namen der Personen, welche die ~~Bogen und Karten~~**Unterschriftenlisten** übergeben. ~~Es~~**Sie** bestätigt schriftlich die Einreichung des Begehrens.

³ **Ein eingereichtes Referendumsbegehren kann nicht zurückgezogen werden.**

Art. 26 *Behebung von Mängeln*

¹ ~~Das zuständige Departement~~⁵³ lässt Mängel, die im Zusammenhang mit der Stimmrechtsbescheinigung stehen und nicht den Unterzeichnern zur Last gelegt werden können, vom Stimmregisterführer der Gemeinde beheben. **Die Staatskanzlei überprüft die Stimmrechtsbescheinigungen auf den eingereichten Unterschriftenlisten mittels Stichproben.**

^{1bis} **Die Staatskanzlei lässt Mängel, die im Zusammenhang mit der Stimmrechtsbescheinigung stehen und nicht den Unterzeichnern zur Last gelegt werden können, vom Stimmregisterführer der Gemeinde beheben.**

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

Art. 27 *Feststellung des Zustandekommens*

¹ Nach Ablauf der Referendumsfrist stellt ~~das zuständige Departement~~**die Staatskanzlei** fest, ob das Referendumsbegehren zustande gekommen ist.

⁴⁹ Art. 5 UAG, sGS 125.3; Art. 118 GG, sGS 151.2.

⁵⁰ Departement für Inneres und Militär; Art. 22 lit. a GeschR, sGS 141.3.

⁵¹ Art. 47 Abs. 1 KV; Art. 18 dieses G.

⁵² Departement für Inneres und Militär; Art. 22 lit. a GeschR, sGS 141.3.

⁵³ Departement für Inneres und Militär; Art. 22 lit. a GeschR, sGS 141.3.

² Als ungültig werden ausgeschieden:

- a) die Unterschriften von Unterzeichnern, deren Stimmrecht nicht oder zu Unrecht bescheinigt worden ist;
- b) die Unterschriften auf ~~Bogen und Karten~~ **Unterschriftenlisten**, die nach Ablauf der Referendumsfrist eingereicht worden sind.

³ ~~Das zuständige Departement~~ **Die Staatskanzlei** veröffentlicht im kantonalen Amtsblatt **innert eines Monats seit der Einreichung** das Ergebnis der Prüfung und die Zahl der gültigen ~~und der ungültigen~~ Unterschriften, aufgeteilt nach politischen Gemeinden und Wahlkreisen.

Art. 38 Veröffentlichung

¹ ~~Das zuständige Departement~~⁵⁴ **Die Staatskanzlei** veröffentlicht ~~unverzüglich~~ **in der Regel innert 14 Tagen nach der Anmeldung** den Wortlaut des Initiativbegehrens samt Rückzugsermächtigung im kantonalen Amtsblatt. ~~Es~~ **Sie** bezeichnet den Tag, an dem die Frist zur Einreichung abläuft.

² Die Veröffentlichung unterbleibt, wenn:

- a) vom zugelassenen Wortlaut abgewichen wird. Vorbehalten bleiben Änderungen aufgrund des Entscheides über die Zulässigkeit;
- b) die im Entscheid über die Zulässigkeit festgelegten Bedingungen nicht erfüllt sind.

Art. 40 Verfahren

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

² Das Initiativkomitee sorgt dafür, dass ~~Unterschriftenbogen und -karten~~ **die Unterschriftenlisten** vor Einreichung des Initiativbegehrens dem Stimmregisterführer der auf ~~dem Bogen oder der Karte~~ **der Unterschriftenliste** verzeichneten politischen Gemeinde **laufend** übergeben werden.

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

Art. 42 Entscheid

¹ ~~Das zuständige Departement~~⁵⁵ **Die Staatskanzlei** entscheidet innert eines Monats seit ~~Ablauf der Einreichungsfrist~~ **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 dieses Gesetzes werden sachgemäss angewendet.

Art. 44 Stellungnahme zum Begehren

¹ Der Kantonsrat beschliesst, ob er dem Begehren zustimmt, ob er es ablehnt oder ob er auf eine Stellungnahme verzichten will.

⁵⁴ — Departement für Inneres und Militär; Art. 22 lit. a GeschR, sGS 141.3.

⁵⁵ — Departement für Inneres und Militär; Art. 22 lit. a GeschR, sGS 141.3.

² Beschliesst der Kantonsrat, zu einem Initiativbegehren nicht Stellung zu nehmen, ordnet die Regierung ~~ohne weiteres~~ **innert zehn Monaten** die Volksabstimmung an.

³ Die Regierung ordnet auch dann ~~ohne weiteres~~ **innert zehn Monaten** die Volksabstimmung an, wenn der Kantonsrat ~~innert elf Monaten~~ **innert eines Jahres** nach Rechtsgültigkeit des Beschlusses über das Zustandekommen keinen Beschluss über seine Stellungnahme zum Begehren gefasst hat.

⁴ Die Regierung kann im Einvernehmen mit dem Präsidium des Kantonsrates die Frist von zehn Monaten zur Anordnung der Volksabstimmung nach Abs. 2 und 3 dieser Bestimmung angemessen verlängern.

*Art. 48 Ablehnung
a) im allgemeinen*

¹ Lehnt der Kantonsrat ein Initiativbegehren ab, so hat er gleichzeitig zu beschliessen, ob er dem Volk einen Gegenvorschlag⁵⁶ unterbreiten will.

² Lehnt der Kantonsrat das Initiativbegehren ohne Gegenvorschlag ab, so hat die Regierung ~~ohne weiteres~~ **innert zehn Monaten** die Volksabstimmung anzuordnen.

³ Die Regierung hat auch dann ~~ohne weiteres~~ **innert zehn Monaten** die Volksabstimmung über das Initiativbegehren anzuordnen, wenn der Kantonsrat innert einem Jahr nach seiner Stellungnahme einen in Aussicht genommenen Gegenvorschlag nicht ausgearbeitet hat. Der Kantonsrat kann ~~diese~~ **die Frist von einem Jahr zur Beschlussfassung über den Gegenvorschlag** um höchstens ein Jahr verlängern, wenn es sich als unmöglich erweist, den Gegenvorschlag fristgemäss aufzustellen.

⁴ Die Regierung kann im Einvernehmen mit dem Präsidium des Kantonsrates die Frist von zehn Monaten zur Anordnung der Volksabstimmung nach Abs. 2 und 3 dieser Bestimmung angemessen verlängern.

*Art. 53^{bis} Kantonsrat
a) Zustimmung*

¹ Stimmt der Kantonsrat einer Einheitsinitiative zu, verabschiedet er innert eines Jahres nach der Beschlussfassung einen dem Begehren entsprechenden Erlass.

² Der Kantonsrat kann diese Frist angemessen verlängern, wenn es sich als unmöglich erweist, die Vorlage innert eines Jahres abschliessend zu behandeln.

³ Lehnt der Kantonsrat den Erlass in der Schlussabstimmung ab, ordnet die Regierung innert zehn Monaten die Volksabstimmung über den der Schlussabstimmung zugrunde gelegenen Entwurf an. Sie kann diese Frist im Einvernehmen mit dem Präsidium des Kantonsrates angemessen verlängern.

⁵⁶ Art. 46 KV, sGS 111.1.

Art. 53^{quater} 1. mit Gegenvorschlag

¹ Der Kantonsrat kann den Gegenvorschlag in Form einer allgemeinen Anregung oder eines ausformulierten Entwurfs beschliessen.

² Beschliesst der Kantonsrat innert eines Jahres den Gegenvorschlag nicht, ordnet die Regierung ~~ohne weiteres~~ **sinnert zehn Monaten** die Volksabstimmung über die Einheitsinitiative an.

³ Der Kantonsrat kann ~~diese~~ **die Frist von einem Jahr zur Beschlussfassung über den Gegenvorschlag** um höchstens ein Jahr verlängern, wenn es sich als unmöglich erweist, den Gegenvorschlag fristgemäss zu beschliessen. **Die Regierung kann im Einvernehmen mit dem Präsidium des Kantonsrates die Frist von zehn Monaten zur Anordnung der Volksabstimmung angemessen verlängern.**

Art. 53^{quinquies} 2. ohne Gegenvorschlag

¹ Lehnt der Kantonsrat die Einheitsinitiative ohne Gegenvorschlag ab, ordnet die Regierung ~~ohne weiteres~~ **sinnert zehn Monaten** die Volksabstimmung an. **Sie kann diese Frist im Einvernehmen mit dem Präsidium des Kantonsrates angemessen verlängern.**

Art. 53^{sexies} Allgemeine Anregung

¹ Stimmt das Volk einer Einheitsinitiative oder einem Gegenvorschlag in Form der allgemeinen Anregung zu, verabschiedet der Kantonsrat innert eines Jahres nach der Volksabstimmung einen dem Begehren entsprechenden Erlass.

² Der Kantonsrat kann diese Frist angemessen verlängern, wenn es sich als unmöglich erweist, die Vorlage innert eines Jahres abschliessend zu behandeln.

³ **Lehnt der Kantonsrat den Erlass in der Schlussabstimmung ab, ordnet die Regierung innert zehn Monaten die Volksabstimmung über den der Schlussabstimmung zugrunde gelegten Entwurf an. Sie kann diese Frist im Einvernehmen mit dem Präsidium des Kantonsrates angemessen verlängern.**

2. Im Gesetz über Referendum und Initiative vom 27. November 1967 wird:

- a) «zuständiges Departement» unter Streichung der jeweils direkt anschliessenden Fussnote und unter Anpassung an den Text durch «Staatskanzlei» ersetzt;
- b) «Unterschriftenbogen und -karten», «Bogen und Karten», «Bogen oder Karten», «Bogen oder die Karte», «Bogen oder der Karte», «Bogen oder auf der Karte» unter Anpassung an den Text durch «Unterschriftenlisten» ersetzt.

II.

Der Erlass «Gemeindegesezt vom 21. April 2009»⁵⁷ wird wie folgt geändert:

Art. 74a c) ~~Verfahren~~ergänzendes Recht

~~Das Verfahren richtet sich sachgemäss nach den~~**Insbesondere betreffend das Verfahren werden ergänzend die** Vorschriften des Gesetzes über Referendum und Initiative⁵⁸ **sachgemäss angewendet.**

²Die Gemeindeordnung kann andere Fristen vorsehen.

Art. 75 Eventualantrag

¹Die Gemeindeordnung kann vorsehen, dass Rat oder Parlament einen Eventualantrag zu einer Vorlage stellen kann, die dem Referendum nach Art. 73 dieses Erlasses untersteht.

²Kommt das Referendum zustande, werden den Stimmberechtigten Vorlage und Eventualantrag gleichzeitig unterbreitet.

~~Das Verfahren richtet sich sachgemäss nach den~~**Insbesondere betreffend das Verfahren werden ergänzend die** Vorschriften des Gesetzes über Referendum und Initiative über Initiative und Gegenvorschlag **sachgemäss angewendet.**

Art. 78 c) ~~Verfahren~~Unterbreitung

¹Kommt das Referendum zustande, sind den Stimmberechtigten Vorlage und Volksvorschlag gleichzeitig zu unterbreiten.

~~Das Verfahren richtet sich sachgemäss nach den die Vorschriften des Gesetzes über Referendum und Initiative über Initiative und Gegenvorschlag.~~

Art. 78a (neu) d) ergänzendes Recht

¹**Insbesondere betreffend das Verfahren werden ergänzend die Vorschriften des Gesetzes über Referendum und Initiative⁵⁹ über Referendum, Initiative und Gegenvorschlag sachgemäss angewendet.**

Art. 81 c) ~~Verfahren~~ergänzendes Recht

¹~~Für das Verfahren werden~~**Insbesondere betreffend das Verfahren werden ergänzend** sachgemäss angewendet:

- a) bei Initiativbegehren in Form der einfachen Anregung die Vorschriften des Gesetzes über Referendum und Initiative die Einheitsinitiative;
- b) bei Initiativbegehren in Form des ausgearbeiteten Entwurfs die Vorschriften des Gesetzes über Referendum und Initiative über die Gesetzesinitiative.

⁵⁷ sGS 151.2.

⁵⁸ sGS 125.1.

⁵⁹ **sGS 125.1.**

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

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

IV.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.