



Erläuterungen zur Verordnung über die Stimmrechtsbescheinigung bei eidgenössischen Volksreferenden und Volksinitiativen in Zeiten der Covid-19-Epidemie (Covid-19-Verordnung Stimmrechtsbescheinigung)

Artikel 1 Gegenstand und Geltungsbereich

Die Verordnung gilt für Referendumsbegehren gegen Erlasse, die zwischen dem 30. März 2021 und dem 31. Juli 2021 im Bundesblatt publiziert werden, und für Volksinitiativen, die zwischen dem 13. Mai 2021 (Inkrafttreten der Verordnung) und dem 30. November 2021 eingereicht werden. Damit erfasst sie die in der Frühlingssession 2021 und der Sommersession 2021 von den eidgenössischen Räten verabschiedeten Erlasse, die dem fakultativen Referendum unterstehen, sowie die Volksinitiativen, die zwischen dem 13. Mai 2021 und dem 30. November 2021 bei der Bundeskanzlei eingereicht werden.

Die Verordnung bleibt bis zum 31. Dezember 2021 und damit gleich lang wie die Delegationsbestimmung in Artikel 2 des Covid-19-Gesetzes vom 25. September 2020 (SR 818.102) in Kraft. Durch den Geltungszeitraum ist sichergestellt, dass zum einen die Unterschriften von Volksinitiativen, die bis zum 30. November 2021 eingereicht werden, behandelt werden können und dass die Verfügungen über das Zustandekommen oder Nicht-Zustandekommen noch während der Geltungsdauer der Verordnung ergehen können. Zum andern ist sichergestellt, dass ein allfälliges Referendum gegen einen Erlass aus der Sommersession 2021 noch nach den Bestimmungen dieser Verordnung abgewickelt werden kann. Erlasse aus der Herbstsession 2021 sind nicht mehr erfasst, weil die Referendumsfrist erst nach dem Ausserkrafttreten der gesetzlichen Grundlage im Covid-19-Gesetz abläuft.

Artikel 2 Einreichung bei der Bundeskanzlei

Absatz 1: Die Bestimmung stellt klar, dass sämtliche Unterschriften vor Ablauf der Referendumsfrist oder vor Ablauf der Sammelfrist für Unterschriften zu Volksinitiativen bei der Bundeskanzlei eingereicht werden müssen. Reicht ein Komitee nach Ablauf der Frist noch Unterschriftenlisten ein, bleiben diese unberücksichtigt. Die Unterschriftenlisten sind wie bisher nach Kantonen sortiert und getrennt einzureichen. In der Praxis werden die Unterschriftenlisten jeweils pro Kanton in Kartons verpackt. Bei Volksinitiativen müssen die Unterschriftenlisten zudem weiterhin gesamthaft eingereicht werden (Art. 71 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte, BPR, SR 161.1). Unterschriftenlisten, die nach dem Tag der Einreichung der Volksinitiative bei der Bundeskanzlei eingehen, bleiben daher ebenfalls unberücksichtigt.

Absatz 2: Im Unterschied zum bisherigen Recht müssen die Unterschriften im Zeitpunkt der Einreichung nicht zwingend bereits bescheinigt sein. Die Stimmrechtsbescheinigung soll aber auch wie bisher laufend eingeholt werden (Art. 62 Abs. 1 sowie 70 BPR). Eine Unterschriftenliste darf entweder nur bescheinigte oder noch nicht bescheinigte Unterschriften enthalten. Durch das vorzeitige Einholen der Bescheinigungen können die Komitees die Übersicht über den tatsächlichen Stand der Unterschriftensammlung behalten. Dadurch verringert sich zudem das Risiko, dass unter den eingereichten Unterschriften solche sind, die z.B. wegen des Todes oder des Wegzugs der unterzeichnenden Person nicht mehr bescheinigt werden können.



Artikel 3 Einholen der Stimmrechtsbescheinigung

Nach Artikel 2 Absatz 2 des Covid-19-Gesetzes stellt die Bundeskanzlei der Amtsstelle, die nach kantonalem Recht für die Stimmrechtsbescheinigung zuständig ist (nachfolgend: zuständige Stelle), *nötigenfalls* die Unterschriftenlisten zu. Artikel 3 der Verordnung präzisiert diese Bestimmung.

Absatz 1: Der Versand an die zuständigen Stellen ist grundsätzlich für alle nicht bescheinigten Unterschriftenlisten nötig, da die Bundeskanzlei nicht auf die Stimmregister zugreifen und die Stimmberechtigung nicht selbst prüfen kann.

Absatz 2: Um das Verfahren zeitlich zu begrenzen und die Ressourcen in der Bundeskanzlei und bei den zuständigen kantonalen Stellen zu schonen, ist vorgesehen, dass nicht sämtliche eingereichten Unterschriften zwingend den zuständigen Stellen zur Bescheinigung zugestellt werden müssen. Die Bundeskanzlei soll die Möglichkeit bekommen, nur einen Teil der Unterschriften zuzustellen, und zwar so viele, wie nötig sind, damit festgestellt werden kann, ob das Referendum oder die Initiative zustande gekommen ist. Dazu ist es allerdings nötig, dass eine Anzahl Unterschriften zugestellt wird, die über den von der Bundesverfassung vorgegebenen Minima liegt, weil damit zu rechnen ist, dass die zuständigen Stellen eine Anzahl Unterschriften für ungültig erklären werden. Es soll vermieden werden, dass ein zweiter Versand durchgeführt werden muss. Wenn die Bundeskanzlei nicht alle Listen zur Stimmrechtsbescheinigung zustellt, achtet sie soweit möglich darauf, dass die zuständigen Stellen und die Kantone möglichst gleichmässig belastet werden.

Absatz 3: Aus Gründen der Verhältnismässigkeit soll der Versand an die zuständigen Stellen überdies erst dann erfolgen, wenn insgesamt genügend Unterschriften eingereicht wurden und das Referendumsbegehren oder die Initiative überhaupt zustande kommen kann. Werden weniger als die von der Bundesverfassung (Art. 138 Abs. 1, 139 Abs. 1 und 141 Abs. 1 der Bundesverfassung, BV, SR 101) verlangte Anzahl Unterschriften eingereicht, so werden keine Stimmrechtsbescheinigungen eingeholt (Bst. b). Die Bundeskanzlei wird in diesem Fall das Nicht-Zustandekommen des Referendums oder der Initiative verfügen oder, sofern die Bedingungen nach Artikel 66 Absatz 1 oder nach Artikel 72 Absatz 1 BPR erfüllt sind, im Bundesblatt einen Hinweis über das deutliche Verfehlen des Quorums veröffentlichen. Die Bundeskanzlei soll zudem auf das Einholen von Stimmrechtsbescheinigungen verzichten, wenn ihr eine genügende Anzahl gültiger, das heisst bescheinigter, Unterschriften eingereicht wurden und sie das Zustandekommen des Referendums oder der Initiative auch ohne weitere Bescheinigungen feststellen kann (Bst. a).

Artikel 4 Stimmrechtsbescheinigung

Die Stimmrechtsbescheinigung wird in den Artikeln 62, 63 und 70 BPR sowie in den Artikeln 19 und 26 der Verordnung vom 24. Mai 1978 über die politischen Rechte (VPR, SR 161.11) geregelt. Diese Bestimmungen gelten grundsätzlich weiterhin und bilden die Grundlage für die Stimmrechtsbescheinigungen während der laufenden Referendumsfrist oder vor der Einreichung der Volksinitiative. Erhalten die zuständigen Stellen während der laufenden Referendumsfrist oder vor der Einreichung der Volksinitiative Unterschriftenlisten für die Stimmrechtsbescheinigung, so müssen sie diese wie bisher behandeln und unverzüglich den Absendern retournieren. Artikel 4 der vorliegenden Verordnung ergänzt die bisherigen Bestimmungen und regelt die *nachträgliche*, d. h. die nach Ablauf der Referendumsfrist oder Einreichung der Initiative stattfindende, Stimmrechtsbescheinigung durch die zuständigen Stellen.

Absatz 1: Nach dem Ablauf der Referendumsfrist oder der Einreichung der Initiative dürfen die zuständigen Stellen ausschliesslich Unterschriften bescheinigen und retournieren, die Ihnen von der Bundeskanzlei zugestellt werden. Unterschriftenlisten, die Ihnen noch vor Ablauf der Referendumsfrist oder vor Einreichung der Initiative eingereicht wurden, dürfen nicht der Bun-

deskanzlei weitergeleitet werden, sondern sind vor Ablauf der Frist zu bescheinigen und unverzüglich den Absendern zu retournieren.

Absatz 2: Voraussichtlich werden Unterschriften vermehrt unbescheinigt bei der Bundeskanzlei eingereicht werden. Grössere Gemeinden und Städte werden sich somit nach Ablauf der Referendumsfrist oder nach Einreichung der Initiative mit einer grossen Anzahl von Unterschriften zur Bescheinigung konfrontiert sehen. Um den geordneten politischen Prozess sicherstellen und das Zustandekommen eines fakultativen Referendums oder einer Initiative rasch feststellen zu können, sieht Absatz 2 eine gesetzliche Behandlungsfrist für die Bescheinigung und die Rücksendung der Unterschriftenlisten vor. Damit sollen allfällige Verzögerungen im Hinblick auf den Abstimmungsprozess verhindert werden. Dies gilt insbesondere für Referenden gegen dringliche Erlasse und internationale Verträge, die rechtzeitig an die Urne gebracht respektive in Kraft gesetzt werden müssen. Wird z. B. zu dringlichen Bundesgesetzen eine Volksabstimmung verlangt, so muss diese innerhalb eines Jahres seit dem Beschluss des Gesetzes erfolgen; andernfalls tritt das dringliche Gesetz automatisch ausser Kraft. Beim Versand der Unterschriftenlisten an die zuständigen Stellen berücksichtigt die Bundeskanzlei die Arbeitsbelastung, die diesen Stellen durch eine bedeutende Anzahl zu bescheinigender Unterschriftenlisten entstehen könnte, namentlich in den grossen Gemeinden. Zu diesem Zweck kann die Bundeskanzlei den Versand staffeln, um so den zuständigen Stellen mehr Zeit für die Bescheinigung und die Rücksendung einzuräumen.

Absatz 3: Erhalten die zuständigen Stellen nach Ablauf der Referendumsfrist oder nach Einreichung der Initiative von den Komitees noch Unterschriftenlisten zur Bescheinigung, so können diese nicht mehr berücksichtigt werden. Sie dürfen keinesfalls bescheinigt und der Bundeskanzlei weitergeleitet werden. Zur Sicherstellung der Nachvollziehbarkeit sieht die Verordnung vor, dass solche zu spät eingegangenen Unterschriftenlisten mit einem Eingangsstempel zu datieren und im Hinblick auf ein allfälliges Beschwerdeverfahren sicher zu verwahren sind.

Artikel 5 Ergänzende Bestimmungen

Die Gesetzgebung über die politischen Rechte gilt weiterhin. Die vorliegende Verordnung derogiert das BPR, indem es die Stimmrechtsbescheinigung nach Ablauf der Referendumsfrist oder nach Einreichung der Initiative regelt. Die Bestimmung in Artikel 5 ist deklaratorischer Natur.

Artikel 6 Aufhebung eines anderen Erlasses

Diese Verordnung ersetzt die frühere Verordnung, die sich ebenfalls auf Artikel 2 des Covid-19-Gesetzes stützte, jedoch nur Volksreferenden betraf. Nachdem Artikel 2 Absatz 1 des Covid-19-Gesetzes geändert und auf Volksinitiativen ausgedehnt worden war (AS 2021 153), drängte sich eine Totalrevision auf.

Artikel 7 Inkrafttreten und Geltungsdauer

Die Verordnung wurde dringlich veröffentlicht. Sie ist am 13. Mai 2021 in Kraft getreten und gilt bis zum 31. Dezember 2021.