

## **Erläuternder Bericht zum Entwurf für ein Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht**

### **I. Ausgangslage**

#### **1. Geltendes Recht**

Das Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht (StWG; RB 161.1) ist seit dem 1. Juli 1995 in Kraft. Es löste damals das mehr als vierzig Jahre alte Gesetz über Wahlen und Abstimmungen ab. In den vergangenen 17 Jahren hat sich das Gesetz in diversen Abstimmungen und Wahlen im Kanton und in den Gemeinden bewährt. In dieser Zeit wurden aus den verschiedensten Gründen mehrere Teilrevisionen des Gesetzes durchgeführt:

- In einer ersten Teilrevision im Jahr 2003 erfolgten Anpassungen an das neue Gesetz über die Gemeinden (GemG; RB 131.1). Ausserdem wurde die Möglichkeit geschaffen, dass neu gewählte Gemeindeammänner ihr Amt bereits antreten können, auch wenn sie den Wohnsitzwechsel in die entsprechende Gemeinde noch nicht vollzogen haben. Eine weitere Änderung betraf die Vorschrift, dass dem Stimmmaterial ein Stimmzettelcouvert für die briefliche Stimmabgabe beigelegt werden muss.
- Eine zweite Teilrevision im Jahr 2006 betraf insbesondere die Unterschriftsquoren für Wahlvorschläge. Erneut kandidierende Bisherige bei Majorzwahlen sowie registrierte Parteien bei Proporzahlen sind seither vom Unterschriftsquorum befreit.
- Bei der dritten Teilrevision im Jahr 2008 wurde festgelegt, dass gewählte Mitglieder des Grossen Rates bei einem Wegzug in einen anderen Wahlkreis des Kantons bis zum Ende der Amtsdauer im Amt bleiben.
- Mit der vierten Teilrevision im Jahr 2009 wurde das Stimmregister für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer auf den Kanton übertragen.
- Die fünfte Teilrevision im Jahr 2011 betraf drei Teilbereiche: Die Verteilung der Grossratsmandate auf die Bezirke entsprechend der Einwohnerzahl, die Einführung des „Doppelten Ja“ bei Volksabstimmungen sowie die Neuberechnung des absoluten Mehres bei Majorzwahlen.

Neben diesen Hauptpunkten erfolgten im Rahmen dieser Teilrevisionen meist auch einige kleinere Anpassungen aufgrund von Änderungen des Bundesrechts oder des kantonalen Rechts.

#### **2. Revisionsbedarf und Zeitpunkt der Revision**

Inzwischen ist bereits wieder einiger Revisionsbedarf aufgelaufen. Insbesondere erklärte der Grosse Rat am 26. Oktober 2011 eine Motion (08/MO36/293) erheblich,

welche verlangt, dass die Gemeinden nebst dem Abstimmungssonntag die Wahllokale lediglich noch an einem der beiden Vortage geöffnet haben müssen. Ausserdem präsentiert sich das Gesetz nach den vielen Teilrevisionen heute bezüglich Systematik und Regelungstiefe ziemlich uneinheitlich. Viele Bereiche sind etwas unpräzise oder knapp geregelt und geben immer wieder zu Fragen Anlass. Es gibt auch diverse Regelungen, die lediglich in der Verordnung zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht (StWV; RB 161.11) enthalten sind, von ihrer Bedeutung her aber eigentlich ins Gesetz gehörten.

Eine Gesamtbetrachtung des Gesetzes zeigt, dass es zweckmässig ist, eine Totalrevision vorzunehmen. Der Zeitpunkt ist günstig: Im ersten Halbjahr 2011 fanden die Gesamterneuerungswahlen der Gemeindebehörden statt (Amtsdauer 2011-2015), im Herbst 2011 folgten die Ständerats- und die Nationalratswahlen und im Frühjahr 2012 wurden der Regierungsrat und der Grosse Rat neu gewählt (Amtsdauer 2012-2016). Für eine Totalrevision des Gesetzes steht nun ein Zeitfenster bis zu den nächsten Gesamterneuerungswahlen der Gemeindebehörden zur Verfügung. Diese werden zwischen November 2014 und Mai 2015 stattfinden. Der Zeitplan sieht daher vor, dass nach durchgeführtem Vernehmlassungsverfahren im Frühjahr 2013 die Botschaft an den Grossen Rat erfolgt, so dass das Gesetz bis ca. Ende 2013 vom Grossen Rat beraten und anschliessend nach abgelaufener Referendumsfrist spätestens per 1. Juli 2014 in Kraft gesetzt werden kann.

## II. Das neue Gesetz im Überblick

Der Entwurf folgt grundsätzlich dem systematischen Aufbau des geltenden Gesetzes. Wo es nötig war, wurden die entsprechenden Paragraphen bzw. Absätze eingefügt, gestrichen oder allenfalls nur redaktionell neu gefasst. Die inhaltlich wesentlichen Punkte der Revision sind:

- Zugänglichkeit von Stimmlokalen: Insbesondere sind Demonstrationen sowie das Sammeln von Unterschriften und das Verteilen von Werbematerial nicht zulässig (§ 12).
- Einführung einer minimalen Urnenöffnungszeit von einer halben Stunde (§ 13).
- Beschränkung der vorzeitigen Stimmabgabe auf das bundesrechtliche Minimum, nämlich auf zwei der vier letzten Tage vor dem Abstimmungstag entweder an der Urne oder bei einer Amtsstelle (§ 13).
- Regelung der vor dem Abstimmungstag zulässigen Vorbereitungshandlungen für die Auszählung (§ 16).
- Klarere Regelung der Ungültigkeitskriterien (§ 18). Insbesondere ist in diesem Zusammenhang der Kontrollstempel bei Proporzahlen nicht mehr erwähnt; er wird somit abgeschafft.
- Definition der leeren und ungültigen Stimm- und Wahlzettel bzw. der leeren und ungültigen Stimmen im Hinblick auf die bereits vor einem Jahr eingeführte neue

Berechnung des absoluten Mehrs (§§ 19 und 20).

- Gesetzliche Regelung für die Nachzählung (§ 23) entsprechend der bisherigen Vorschrift in der Verordnung.
- Regelungen über die Beiträge der Urheberkomitees zu den Botschaften für Referendumsabstimmungen bzw. Abstimmungen über Volksinitiativen (§ 26).
- Gesetzliche Regelung des Losentscheids entsprechend der bisherigen Vorschrift in der Verordnung (§ 33).
- Genehmigung Ständeratswahl durch den Regierungsrat statt durch den Grossen Rat (§ 34).
- Präzisierung der Regelungen für den zweiten Wahlgang mit Einführung einer Frist (§ 42).
- Präzisierung der Regelungen für Ersatzwahlen mit Einführung einer Frist sowie einer Ausnahmeregelung (§ 45).
- Präzisierung der Regelung für die Wahlvorschläge registrierter Parteien bei Proporzahlen (§ 48).
- Vorverschiebung des Fristenlaufs für Wahlvorschläge und Listenverbindungen bei Proporzahlen um zwei Wochen (§§ 47, 50 und 62).
- Regelung für das Abstimmungsverfahren an Gemeindeversammlungen bei mehreren sich gegenüberstehenden Anträgen (§ 66).
- Umkehrung der Regelung der aufschiebenden Wirkung von Rekursen bei Wahlen (§ 98; jedoch nicht bei Abstimmungen).
- Beschränkung von Konsultativabstimmungen auf Angelegenheiten der Gemeinde (§ 101).

### **III. Finanzielle Auswirkungen**

Das neue Gesetz bewirkt gegenüber dem geltenden Recht keine zusätzlichen Kosten. Die Verkürzung der Urnenöffnungszeiten führt für die Gemeinden sogar zu einer gewissen Erleichterung.

## **IV. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

### **Titel des Gesetzes**

Der Entwurf trägt den gleichen Titel wie das bisherige Gesetz. In Betracht gezogen wurde eine Betitelung mit „Gesetz über die politischen Rechte“, entsprechend dem Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1). Allerdings nennt § 18 der Kantonsverfassung (KV; RB 101) im Randtitel den Begriff „Stimm- und Wahlrecht“ und verlangt, dass das Gesetz „die Ausübung des Stimm- und Wahlrechtes“ regeln müsse. Angesichts dieser verfassungsmässigen Terminologie ist der bisherige Titel des Gesetzes richtig und daher beizubehalten.

### **§ 1 Geltungsbereich**

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht. Allerdings war bisher nur festgelegt, dass das Gesetz für „Kanton und Gemeinden“ gilt. Es wird nun ausdrücklich erwähnt, dass alle drei Arten von Gemeinden (Politische Gemeinden, Schulgemeinden und Bürgergemeinden) unter den Geltungsbereich des Gesetzes fallen.

### **§ 2 Beratende Mitwirkung**

Diese Bestimmung, welche für Jugendliche oder niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer die Möglichkeit zur beratenden Mitwirkung in Gemeindeangelegenheiten gibt, wurde unverändert aus dem bisherigen Recht übernommen. Die beratende Mitwirkung war ursprünglich nur für niedergelassene Ausländerinnen und Ausländer möglich, wurde bei der Teilrevision im Jahr 2003 aber auf die in der Gemeinde wohnhaften Jugendlichen ausgedehnt. Politische Vorstösse für eine Senkung des Stimmrechtsalters (96/MO27/190 sowie 04/MO39/340) oder für die Einführung des Stimmrechts für Ausländerinnen und Ausländer (08/MO10/83) blieben in der jüngeren Vergangenheit ohne Erfolg. Solche Neuerungen würden eine Verfassungsänderung erfordern und werden hier nicht vorgeschlagen.

In der bisherigen Bestimmung war ein zweiter Absatz enthalten, wonach Bürgergemeinden in der Gemeindeordnung dasselbe Mitwirkungsrecht für Stimmberechtigte ohne Nutzungsrecht vorsehen können. Diese Bestimmung blieb – soweit ersichtlich – toter Buchstabe. Der Sinn der Bestimmung ist im Übrigen auch nicht recht einzusehen. Die verfassungsmässige Aufgabe der Bürgergemeinden ist die Verwaltung des Bürgergutes (§ 57 Abs. 4 KV). Bei der Erfüllung dieser Aufgabe gibt es eigentlich keinen Grund für ein Mitspracherecht von Personen ohne Nutzungsberechtigung am Bürgergut. Der bisherige Absatz 2 wurde daher gestrichen.

### **§ 3 Politischer Wohnsitz**

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht und im Übrigen auch wörtlich dem Bundesrecht (Art. 3 Abs. 1 BPR). Details zum politischen Wohnsitz sind im Bundesrecht und im kantonalen Recht auf Verordnungsstufe zu finden. Der politische Wohnsitz liegt dort, wo der Heimatschein deponiert ist. In der entsprechenden Gemeinde erfolgt auch die Eintragung ins Stimmregister. Der politische Wohnsitz muss damit nicht unbedingt mit dem zivilrechtlichen Wohnsitz übereinstimmen, welcher in Art. 23 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) definiert ist und an die „Absicht dauernden Verbleibens“ anknüpft.

#### **§ 4 Fahrende**

Das Stimm- und Wahlrecht von Fahrenden ergibt sich aus dem Bundesrecht und war bisher im kantonalen Recht nirgends erwähnt. Die vorliegende Bestimmung ist daher neu, entspricht inhaltlich aber der bisherigen Praxis. Fahrende sind damit weiterhin nur in eidgenössischen Angelegenheiten stimm- und wahlberechtigt.

#### **§ 5 Auslandschweizerinnen und -schweizer**

Diese Bestimmung wurde neu formuliert, entspricht inhaltlich aber der bisherigen Praxis. Es wird insbesondere klargestellt, dass es kein kantonales oder kommunales Stimm- und Wahlrecht für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer gibt. Diese sind also nur in eidgenössischen Angelegenheiten stimm- und wahlberechtigt. Die Stimmabgabe erfolgt bei der zuständigen kantonalen Stelle (Abs. 2), wobei auf Verordnungsstufe festzulegen sein wird, wo die entsprechende Zuständigkeit liegt. Nach geltendem Recht liegt die Zuständigkeit bei der Staatskanzlei.

#### **§ 6 Wohnsitzpflicht**

Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht. Sie wurde bei vergangenen Teilrevisionen mehrfach überarbeitet, befindet sich heute auf dem gewünschten Stand und bewährt sich.

Eine Präzisierung ist in Absatz 3 enthalten. Bisher war für die Wahl in den Grossen Rat der Wohnsitz im Wahlkreis „zum Zeitpunkt der Wahl“ erforderlich, wobei nicht genau definiert war, welcher Zeitpunkt innerhalb des gesamten Wahlverfahrens gemeint ist. Sinnvollerweise muss der Wohnsitz im Wahlkreis bereits bei der Einreichung des Wahlvorschlages gegeben sein. Ansonsten kann die Staatskanzlei die eingegangenen Wahlvorschläge nicht überprüfen und bereinigen. Zu dieser Bereinigung gehört es nämlich, dass vorgeschlagene Personen, die nicht wählbar sind, gestrichen werden. Auf den Listen, welche für die Wahl erstellt werden, dürfen keine Personen aufgeführt sein, die nur bedingt wählbar sind, sofern sie den Wohnsitz bis zum Wahlsonntag noch in den Wahlkreis verlegen. Demzufolge wird in Absatz 3 nun ausdrücklich verlangt, dass der Wohnsitz zum „Zeitpunkt der Einreichung des Wahlvorschlages“ im Wahlkreis liegen muss. Damit sind auch Doppelkandidaturen in verschiedenen Wahlkreisen verunmöglicht.

#### **§ 7 Stimmregister**

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht.

#### **§ 8 Abstimmungstag**

Die Bestimmung entspricht inhaltlich dem bisherigen Recht, sie wurde aber redaktionell etwas überarbeitet. Insbesondere wurde der Zeitrahmen für die Gesamterneuerung der Gemeindebehörden bereits in Absatz 2 erwähnt, weil dieser Zeitrahmen vom Regierungsrat bestimmt wird. Dabei wird neu festgehalten, dass dieser Zeitrahmen für erste und auch für allfällige zweite Wahlgänge gilt. Da diese Frage in der Vergangenheit immer wieder gestellt wurde, drängt sich hier eine Klarstellung auf.

## **§ 9 Kantonales Wahlbüro**

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht.

## **§ 10 Kommunales Wahlbüro**

Diese Bestimmung wurde gegenüber dem geltenden Recht etwas anders gegliedert. In den Absätzen 1 und 2 werden nun zunächst die von Amtes wegen eingesetzten Personen (Leitung, Sekretariat) genannt. Danach folgen in Absatz 3 die übrigen Mitglieder des Wahlbüros.

Auch Absatz 4 entspricht inhaltlich voll dem bisherigen Recht. Hier werden die Aufgaben des Wahlbüros genannt, nämlich die Überwachung der Stimmabgabe und die Ermittlung der Ergebnisse. Die Überwachung der Stimmabgabe hat durch Personen aus dem Wahlbüro, sogenannte Urnenoffizianten, zu erfolgen. Hingegen kann das Wahlbüro zur Ermittlung der Ergebnisse zusätzlich Personen, die nicht dem Wahlbüro angehören, als Hilfskräfte beziehen. Dies können beispielsweise Spezialisten für die Informatik sein oder auch Hilfspersonen für die manuelle Auszählung. Für diese zusätzlichen Hilfskräfte bestehen keine formellen Voraussetzungen, sie müssen also in der Gemeinde weder wohnhaft noch stimmberechtigt sein.

Gemäss Absatz 5 können die Urnenoffizianten der Politischen Gemeinden im gegenseitigen Einvernehmen auch von den Schul-, Bürger- und Kirchgemeinden sowie vom Kanton für die Stimmabgabe der Auslandschweizerinnen und -schweizer beigezogen werden. Diese Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht und der weit verbreiteten Praxis. Die Bestimmung war allerdings bisher nur auf Verordnungsstufe verankert.

## **§ 11 Stimmgeheimnis**

Das Stimmgeheimnis war bisher als letzter Absatz bei der Regelung über das kommunale Wahlbüro untergebracht. Das Stimmgeheimnis betrifft aber auch das kantonale Wahlbüro und verdient einen eigenen Paragraphen. Es umfasst das Geheimnis der Stimme bei der Abgabe und bei der Ermittlung der Ergebnisse sowohl bei Abstimmungen als auch bei Wahlen. Begrifflich wird nun vom „Stimmgeheimnis“ gesprochen und nicht mehr vom „Abstimmungs- und Wahlgeheimnis“, wie es in der bisherigen Bestimmung etwas kompliziert bezeichnet wurde. Auch bei Wahlen geben die Stimmberechtigten nämlich ihre „Stimme“ ab, deren inhaltliche Aussage durch das Stimmgeheimnis geschützt ist. Im Übrigen spricht auch das Bundesrecht vom „Stimmgeheimnis“ (Art. 5 Abs. 7 BPR).

## **§ 12 Stimmlokale**

Diese Bestimmung wurde zum grössten Teil neu in das Gesetz aufgenommen. Es entspricht allerdings der bisherigen Praxis, dass die Gemeindebehörde eine genügende Anzahl von Stimmlokalen zu bezeichnen hat. Was dies im Einzelnen bedeutet, hängt von den Bedürfnissen der Bevölkerung und den geografischen Gegebenheiten der Gemeinde ab. Die Gemeinde verfügt in dieser Hinsicht über einen grossen Ermessensspielraum. In der Regel wird man sich nach den traditionellen Urnenstandorten orientieren. Wegen der grösseren Mobilität der Bevölkerung und der

ständigen Zunahme der brieflichen Stimmabgabe kann es sein, dass gewisse Stimmlokale kaum mehr benützt werden und eine Schliessung geprüft werden kann.

Absatz 2 verlangt, dass Stimmlokale in öffentlichen Gebäuden einzurichten sind. Ausnahmen bedürfen der Zustimmung des Departementes. Diese Bestimmung war bisher lediglich in der Verordnung enthalten. In den letzten Jahren ist es vereinzelt vorgekommen, dass in kleinen Ortschaften keine öffentlichen Gebäude mehr zur Verfügung stehen, beispielsweise weil ein Schulhaus geschlossen wurde. In einem solchen Fall stellt sich die Frage, ob der Urnenstandort geschlossen oder in ein geeignetes privates Gebäude verlegt werden soll. Es ist jeweils im Einzelfall abzuwägen, welches die bessere Lösung ist.

Absatz 3 ist in dieser ausdrücklichen Form neu. Bisher war nur auf Verordnungsstufe geregelt, dass die Urnenoffizianten für eine störungsfreie und korrekte Stimmabgabe sorgen. Es ist aber gerechtfertigt, auf Gesetzesstufe festzuhalten, dass die Zugänge zu Stimmlokalen nicht behindert werden dürfen. Wer seine Stimme abgeben will, soll sich seinen Weg nicht durch Demonstrationen, Unterschriftensammlungen, Werbeveranstaltungen und dergleichen bahnen müssen.

### **§ 13 Stimmabgabe**

Die Urnenschliessung spätestens um 11.30 Uhr entspricht dem bisherigen Recht. Als Neuerung wird vorgeschlagen, dass die Urnen während mindestens einer halben Stunde offen gehalten werden müssen. Eine kürzere Öffnungszeit wäre für die Stimmberechtigten nicht mehr zumutbar. Bei wenig benützten Urnenstandorten in ländlichen Gemeinden entspricht diese Zeitspanne der Praxis, wird von der Bevölkerung akzeptiert und genügt offenbar. Bei weniger ländlichen Verhältnissen und entsprechend stärker frequentierten Urnenstandorten werden längere Öffnungszeiten notwendig sein. Es ist Sache der Gemeindebehörde, die im konkreten Fall angemessene Zeit festzulegen.

Für die vorzeitige Stimmabgabe gibt der Bund den Kantonen in § 7 BPR einen Rahmen vor. Nach dieser Bestimmung müssen die Kantone die vorzeitige Stimmabgabe mindestens an zwei der vier letzten Tage vor dem Abstimmungstag ermöglichen. An diesen zwei Tagen muss entweder die Urnenabgabe oder die Abgabe des Stimmzettels bei einer Amtsstelle möglich sein. Das geltende kantonale Recht ist strenger. Es verlangt, dass die Urnenabgabe mindestens an den beiden Vortagen – also Freitag und Samstag – möglich sein muss, die Abgabe des Stimmzettels bei einer Amtsstelle zusätzlich an zwei der vier letzten Tage vor dem Abstimmungstag.

Die ausgedehnten Urnenöffnungszeiten an den Vortagen gaben immer wieder zu Diskussionen Anlass. Insbesondere erklärte der Grosse Rat am 26. Oktober 2011 eine Motion erheblich, welche verlangt, dass die Gemeinden nebst dem Abstimmungssonntag die Wahllokale lediglich noch an einem der beiden Vortage geöffnet haben müssen (08/MO36/293). Demzufolge wird mit dieser neuen Bestimmung das kantonale Minimum dem bundesrechtlich verlangten Minimum angeglichen: Die Gemeinden können damit beispielsweise die naheliegende Lösung anbieten, dass am Freitag die Stimmabgabe bei der Gemeindeverwaltung und am Samstag die vorzeiti-

ge Stimmabgabe an der Urne möglich ist. Die Urnenabgabe am Sonntag ist selbstverständlich unverändert möglich.

Absatz 3 betrifft die briefliche Stimmabgabe und entspricht dem bisherigen Recht.

### **§ 14 Stellvertretung**

Absatz 1 entspricht dem bisherigen Recht. Eine Abschaffung der Stellvertretungsmöglichkeit für im gleichen Haushalt lebende Ehegatten und Personen in eingetragener Partnerschaft wurde in Erwägung gezogen, weil die Voraussetzungen für die Urnenoffizianten nur schwer überprüfbar sind. Im Interesse einer möglichst hohen Stimmbeteiligung erscheint es aber angezeigt, diese traditionelle Form der Stellvertretung weiterhin zu ermöglichen.

Absatz 2 mit der vom Bundesrecht (Art. 6 BPR) geforderten Sonderregelung für behinderte Personen entspricht inhaltlich ebenfalls dem bisherigen Recht. Festzuhalten ist, dass beispielsweise eine Gehbehinderung nicht ausreicht, da die briefliche Stimmabgabe möglich ist. Es kommen also nur Personen in Frage, die wegen Behinderung, Krankheit oder Unfall dauernd schreibunfähig sind. Diese können eine andere stimmberechtigte Person ihrer Wahl ermächtigen, die Stimm- oder Wahlzettel nach ihrem Willen auszufüllen sowie die zur brieflichen Stimmabgabe – nicht aber zur Abgabe an der Urne – nötigen Handlungen vorzunehmen.

### **§ 15 Elektronische Stimmabgabe**

Die Bestimmungen zur elektronischen Stimmabgabe wurden der Entwicklung angepasst. Gegenwärtig sind nur Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer zur elektronischen Stimmabgabe zugelassen und zwar auch nur jene, die in einem Land wohnen, welches ein entsprechendes Abkommen unterzeichnet hat (Wassenaar-Abkommen). Nebst der Schweiz sind dies gegenwärtig 40 weitere Staaten.

Die in Absatz 3 vorhandene Regelung für Versuche entspricht dem bisherigen Recht.

### **§ 16 Auszählung, Vorbereitungen**

Mit der Auszählung der Stimmen darf weiterhin erst am Abstimmungstag begonnen werden. In der Vergangenheit tauchten allerdings immer wieder Fragen auf, ob und welche Vorbereitungen für die Auszählungen bereits vorgängig getroffen werden können. Im Jahr 2011 wurde deshalb eine Bestimmung in die Verordnung aufgenommen, welche diese Fragen regelte. Die Regelung wird aufgrund ihrer Bedeutung nun ins Gesetz überführt. Demzufolge dürfen frühestens drei Tage vor dem Abstimmungstag in Anwesenheit von mindestens zwei Mitgliedern des Wahlbüros Vorbereitungen für die Auszählung getroffen werden. Zulässig sind insbesondere die Öffnung der brieflich eingegangenen Sendungen, die Überprüfung der Stimmrechtsausweise sowie die Trennung von Stimmrechtsausweisen und Stimmzettelcouverts.

Bei der Trennung von Stimmrechtsausweisen und Stimmzettelcouverts muss logischerweise eine erste Prüfung der Gültigkeit der Einsendungen erfolgen. Eine korrekte Eingabe liegt vor, wenn der Stimmrechtsausweis unterzeichnet ist und die Stimmzettel ins Stimmzettelcouvert eingelegt sind. Solche korrekt eingereichten

Stimmzettelcouverts sind bis zum Beginn der Auszählung ungeöffnet in einer plombierten Urne aufzubewahren.

Es werden auf Stufe Verordnung bzw. Weisung weitere Regelungen zu treffen sein, wie mit nicht korrekten Einsendungen zu verfahren ist, wenn beispielsweise der Stimmrechtsausweis fehlt oder nicht unterzeichnet ist, wenn mehr Stimmzettelcouverts als Stimmrechtsausweise vorhanden sind oder wenn Stimm- bzw. Wahlzettel offen eingereicht werden. Detailregelungen zu diesen Sonderfällen würden den Rahmen des Gesetzes sprengen.

Die korrekt eingereichten Stimmzettelcouverts werden dann bei Beginn der Auszählung geöffnet. Die im Couvert enthaltenen Stimm- und Wahlzettel sind anschliessend genau wie die an der Urne abgegebenen Stimmen auf ihre Gültigkeit zu überprüfen. Es gelten dabei die Ungültigkeitskriterien von § 18.

### **§ 17 Veröffentlichung von Resultaten**

Die Bestimmung entspricht inhaltlich dem bisherigen Recht.

### **§ 18 Ungültige Stimm- und Wahlzettel**

Absatz 1 entspricht weitgehend dem bisherigen Recht. Neu oder konkreter formuliert sind die Ziffern 6 und 7, welche teilweise aus der Verordnung übernommen wurden. In Ziffer 8 wurde der sogenannte Kontrollvermerk (Kontrollstempel auf den Wahllisten bei Proporzahlen) gestrichen. Dieser Stempel wurde jeweils auf der Rückseite der an der Urne abgegebenen Wahllisten angebracht. Mit der Zunahme der brieflichen Stimmabgabe, verliert dieser Kontrollvermerk aber an Bedeutung, weil die brieflich eingegangenen Listen keinen Kontrollvermerk enthalten. Dieser Stempel müsste bei den brieflich eingegangenen Stimmen nach Öffnung des Stimmzettelcouverts auf der Liste angebracht werden. Eine Umfrage bei den Gemeinden hat gezeigt, dass dieses Abstempeln der Wahllisten sehr unterschiedlich gehandhabt wird und der Kontrollvermerk heute kein zuverlässiges Kontrollmerkmal mehr bildet.

Die Gefahr einer ungültigen Stimmabgabe ist bei den brieflich eingereichten Stimmen am grössten. In einen neuen Absatz 2 werden deshalb die Kriterien, welche zur Ungültigkeit brieflicher Stimmen führen, ausdrücklich aufgezählt. Die bei den zuständigen kantonalen Amtsstellen am häufigsten gestellten Fragen werden daher jetzt im Gesetz beantwortet. Es wird insbesondere verlangt, dass die Stimmzettel ins Stimmzettelcouvert eingelegt und nicht völlig offen eingereicht werden. Hingegen wird nicht verlangt, dass das Stimmzettelcouvert auch zugeklebt wird, da oft Couverts mit eingelegter Klappe eingereicht werden, was zwar bezüglich Stimmgeheimnis nicht der Optimalfall ist, aber auch kein Ungültigkeitsgrund sein soll.

Es entspricht dem bisherigen Recht, dass die Zahl der ungültigen Stimm- und Wahlzettel ermittelt und ausgewiesen wird. Neu ist hingegen die Bestimmung in Absatz 3, dass Stimm- und Wahlzettel, die ohne Stimmrechtsausweis eingereicht werden, gänzlich ausser Betracht fallen und nicht als ungültig ausgewiesen werden. Es kann immer wieder vorkommen, dass bei der Gemeinde Sendungen eingehen, die zwar Stimm- oder Wahlzettel enthalten, aber keinen Stimmrechtsausweis. Solche Sendungen können keiner stimmberechtigten Person zugewiesen werden und sind dem-

zufolge ohne Zählung gänzlich auszuscheiden. Solche Sendungen können beispielsweise von Personen stammen, die überhaupt nicht stimmberechtigt sind. Diese dürfen überhaupt keine Stimme abgeben, auch keine ungültige. Demzufolge fallen Stimm- und Wahlzettel, die ohne Stimmrechtsausweis eingereicht werden, gänzlich ausser Betracht.

### **§ 19 Leere Stimm- und Wahlzettel**

Diese Definition der leeren Stimm- und Wahlzettel ist im Gesetz neu, entspricht aber der langjährigen Praxis.

### **§ 20 Leere und ungültige Stimmen**

Bei der Gesetzesrevision im Jahr 2011 wurde eine neue Zählweise des absoluten Mehres eingeführt. Nach dieser Zählweise geht man nicht mehr von den massgebenden Wahlzetteln, sondern von den massgebenden Stimmen aus (vgl. den nachstehenden § 40). Dies bedeutet, dass auch die leeren und ungültigen Stimmen auf gültigen Wahlzetteln erfasst werden müssen. Entsprechend ist nun im Gesetz auch eine Definition der leeren und ungültigen Stimmen enthalten.

### **§ 21 Massgebende Stimmen**

Die Bestimmung entspricht dem seit der Teilrevision von 2011 geltenden Recht.

### **§ 22 Protokollierung, Aufbewahrung**

Die Bestimmungen bezüglich Protokollierung der Ergebnisse sowie Aufbewahrung und Vernichtung der Stimm- und Wahlzettel waren bisher nur in der Verordnung enthalten. Die Grundzüge dieser Bestimmungen sind aber gesetzeswürdig. Sie wurden daher in einer neuen Bestimmung ins Gesetz aufgenommen. Die weiteren Details sind auf Verordnungsstufe zu regeln.

### **§ 23 Nachzählung**

Die Bestimmung zur Nachzählung ist im Gesetz neu, wurde aber inhaltlich unverändert aus der bisherigen Verordnung übernommen. Eine Nachzählung ist also nach wie vor nur dann anzuordnen, wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass ein unrichtiges Ergebnis ermittelt worden sein könnte. Dies entspricht der Regelung, welche der Bund für die Nationalratswahlen vorsieht (Art. 11 BPV). Ein knappes Ergebnis ist für sich allein also noch kein Grund für eine Nachzählung.

### **§ 24 Technische Hilfsmittel**

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht.

### **§ 25 Stimmmaterial**

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht, wobei der Vorbehalt für Abstimmungen über Initiativen mit Gegenvorschlag nun ausdrücklich erwähnt wird. Bisher wurde lediglich auf den entsprechenden Paragraphen verwiesen.

## **§ 26 Botschaften**

Die Absätze 1 und 2 der Bestimmung entsprechen dem bisherigen Recht. Der bisherige Absatz 3 wurde in zweierlei Hinsicht konkretisiert: Einerseits wird klargestellt, dass die Initiativ- bzw. Referendumskomitees ihre Ausführungen selbst formulieren können. Andererseits werden auch die Möglichkeiten des Regierungsrates bzw. der Gemeindebehörde für Änderungen und Kürzungen definiert.

Absatz 4 mit den Regelungen für sogenannte Links in den Abstimmungsbotschaften ist neu und entspricht der Formulierung des Bundes (Art. 11 Abs. 2 BPR).

## **§ 27 Zustellung des Stimmmaterials**

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht.

## **§ 28 Annahme der Vorlage**

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht.

## **§ 29 Kantonale Wahlen**

Mit dem Verweis auf § 20 Abs. 1 KV ergibt sich, welches die kantonalen Wahlen sind: Es sind die Wahlen des Grossen Rates, des Regierungsrates, der Ständeräte, der Präsidenten, Mitglieder und Ersatzmitglieder der Bezirksgerichte sowie der Friedensrichter.

Absatz 2 legt fest, dass die kantonalen Wahlen mit Ausnahme der Wahl des Grossen Rates im Majorzverfahren stattfinden. Die Bestimmung entspricht der Vorgabe von § 20 Abs. 4 KV.

## **§ 30 Gemeindewahlen**

Die Bestimmung entspricht inhaltlich dem bisherigen Recht.

## **§ 31 Wahlmaterial**

Neu an dieser Bestimmung ist die Klarstellung, dass eine Namenliste nur bei ersten Wahlgängen von Majorzwahlen zum Wahlmaterial gehört. Bei zweiten Wahlgängen wird keine Namenliste erstellt.

Auch bei ersten Wahlgängen kann es selbstverständlich nur dann eine Namenliste geben, wenn innert der vorgesehenen Frist Wahlvorschläge eingegangen sind. Wenn keine Wahlvorschläge eingehen, ist die Wahl trotzdem durchzuführen. Das Fehlen „offizieller“ Kandidatinnen oder Kandidaten ist kein Grund für die Absage einer Wahl. Es ist den Gemeinden in einem solchen Fall zu empfehlen, dem Wahlmaterial anstelle einer Namenliste einen Zettel mit dem Hinweis beizulegen, dass innert Frist keine Wahlvorschläge eingereicht wurden.

## **§ 32 Zustellung des Wahlmaterials**

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht.

### **§ 33 Losentscheid**

Die Bestimmung war bisher nur in der Verordnung enthalten, ist aber gesetzeswürdig. Sie wurde neu formuliert und teilweise ergänzt. Absatz 4 gibt neu ausdrücklich eine manuelle Ziehung des Loses vor, was einer Forderung des Bundesgerichtes entspricht. Eine elektronische Ziehung des Loses war im Thurgau ohnehin nie vorgesehen.

### **§ 34 Wahlgenehmigung**

Hier wird in Ziffer 2 neu vorgeschlagen, dass die Ständeratswahl durch den Regierungsrat und nicht mehr durch den Grossen Rat genehmigt wird. Dies hat in erster Linie den Vorteil, dass das Genehmigungsverfahren beschleunigt wird und nicht mehr an den Sitzungsrhythmus des Grossen Rates gebunden ist. Ausserdem handelt es sich bei einer Wahlgenehmigung um einen Rechtsentscheid ohne politischen Spielraum. Für solche Entscheide ist der Regierungsrat ein besser geeignetes Gremium als das Plenum des Grossen Rates, insbesondere dann, wenn eine Wahl angefochten wird und ein formeller Entscheid mit rechtlich zureichender Begründung erforderlich ist. Der Grosse Rat kann solche Begründungen im Einzelfall nicht in einer Plenardiskussion erarbeiten. Diese Neuregelung der Kompetenzordnung ist also verfahrensökonomisch begründet und will keineswegs unterstellen, dass die Ständeräte gegenüber dem Regierungsrat in irgendeiner Form formell untergeordnet wären.

### **§ 35 Ankündigung der Wahl**

Die Bestimmung und auch die vorgesehenen Fristen entsprechen dem bisherigen Recht, da sich bei den Majorzwahlen keine Verlängerung der Fristen aufdrängt.

### **§ 36 Wahlvorschläge**

Der Inhalt der Wahlvorschläge und auch die Unterschriftsquoren sind grundsätzlich unverändert. Neu wird in Absatz 2 allerdings ausdrücklich festgehalten, dass die verlangten 50 bzw. 10 Unterschriften von anderen Stimmberechtigten – also nicht von den Kandidierenden selbst – kommen müssen. Im bisherigen Recht war diese Frage nicht ausdrücklich geregelt, woraus zu schliessen war, dass die kandidierenden Personen den Wahlvorschlag auch für sich selbst unterzeichnen konnten. Nach der neuen Vorschrift müssen die Vorgeschlagenen den Wahlvorschlag mit ihrer eigenen Unterschrift nach wie vor bestätigen, was zum Ergebnis führt, dass effektiv eine Unterschrift mehr gebraucht wird als bisher. Unverändert bleibt Absatz 3, wonach bei Wahlvorschlägen von Bisherigen die eigene Unterschrift genügt.

### **§ 37 Namenliste**

Die Namenliste war im bisherigen Gesetz sehr knapp in einem einzigen Absatz geregelt. Es ist angezeigt, der Namenliste einen eigenen Paragraphen einzuräumen und die wichtigsten Elemente dort festzuhalten. Aus diesem Grund wurden die Absätze 1 und 4 aus der Verordnung ins Gesetz überführt.

### **§ 38 Wahlzettel**

Eine Majorzwahl für ein Amt oder eine Behörde erfolgt immer nur mit einem Wahlzettel, auch wenn mehrere Mitglieder einer Behörde zu wählen sind. Der Wahlzettel

muss daher bei einer Einzelwahl eine leere Zeile und bei einer Kollegialwahl mehrere Zeilen entsprechend der Anzahl der zu wählenden Behördenmitglieder enthalten. Diese Vorgaben bestanden schon im bisherigen Recht, waren aber unnötig auf zwei Paragraphen verteilt.

### **§ 39 Ergebnis des ersten Wahlganges**

Zusätzlich zum bisherigen Recht wird in Absatz 2 neu festgehalten, dass die überzähligen Personen, welche das absolute Mehr ebenfalls erreicht haben, nicht gewählt sind. Dies ergab sich bisher nur indirekt aus dem Gesetzestext.

Der Vorbehalt in Absatz 4 betrifft Wahlen in Gemeinden mit Sitzansprüchen für bestimmte Gemeindeteile. Solche Sitzansprüche nach einem Gemeindezusammenschluss sind während der laufenden sowie den beiden folgenden Amtsperioden zulässig (Artikel 58 GemG).

### **§ 40 Absolutes Mehr**

Diese Berechnung des absoluten Mehres wurde in der Teilrevision im Jahr 2011 eingeführt. Bei der Wahl von mehreren Mitgliedern einer Behörde resultiert mit dieser Berechnung ein etwas tieferes absolutes Mehr, weil nicht nur die ungültigen und leeren Wahlzettel, sondern auch die ungültigen und leeren Zeilen auf den Wahlzetteln aus der Berechnung fallen.

### **§ 41 Ablehnung**

Absatz 1 dieser Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht. In Absatz 2 wird neu ausdrücklich festgehalten, dass zur Besetzung des freien Sitzes nach der Ablehnung einer Wahl ein zweiter Wahlgang stattfindet. Es gibt also kein Nachrücken allfälliger als überzählig ausgeschiedener Personen aus dem ersten Wahlgang. Die Staatskanzlei und das zuständige Departement wurden in der Vergangenheit immer wieder mit entsprechenden Fragen konfrontiert.

### **§ 42 Zweiter Wahlgang**

Der zweite Wahlgang erhält neu einen eigenen Paragraphen, welcher die Modalitäten genau regelt. Insbesondere wird in Absatz 1 vorgegeben, wann dieser zweite Wahlgang durchzuführen ist, nämlich frühestens drei Wochen und spätestens sechs Monate nach dem ersten Wahlgang. Der früheste Termin ergibt sich aus den Bedürfnissen für die Vorbereitung der Wahl. Dazu gehört insbesondere, dass das Wahlmaterial hergestellt und spätestens zehn Tage vor dem Abstimmungstag den Stimmberechtigten zugestellt werden muss. Die späteste Frist von sechs Monaten ergibt sich aus dem Anspruch der Stimmberechtigten, dass eine Wahl innert nützlicher Frist durchgeführt und nicht endlos hinausgezögert wird. Ausdrücklich wird in Absatz 2 auch festgehalten, dass für den zweiten Wahlgang ein leerer Wahlzettel ohne Namenliste verschickt wird. Es wird also weder eine neue Namenliste erstellt, noch die Namenliste aus dem ersten Wahlgang nochmals verwendet. Dieser Punkt hat in der Vergangenheit immer wieder zu Fragen aus den Gemeindekanzleien geführt.

### **§ 43 Stille Wahl**

Die stille Wahl ist weiterhin nur für einzelne Organe auf Gemeindeebene – mit Ausnahme der Gemeindebehörde – vorgesehen; also beispielsweise für die Rechnungsprüfungskommission oder das Wahlbüro. Bisher wurde von den Gemeinden nur verlangt, dass sie die entsprechenden Verfahrensbestimmungen erlassen. In Absatz 2 wird nun etwas genauer festgelegt, was diese Verfahrensbestimmungen enthalten sollen, nämlich insbesondere die Einreichungsfrist sowie der Inhalt und die Unterzeichnung der Wahlvorschläge.

### **§ 44 Rücktritt**

Die Bestimmung zum Rücktritt entspricht grundsätzlich dem bisherigen Recht. Neu wird allerdings verlangt, dass das Entlassungsgesuch hinreichend begründet sein muss. Dies soll zum Ausdruck bringen, dass die Wahl auf eine bestimmte Amtsdauer grundsätzlich eine Verpflichtung ist, aus der man sich nicht ohne ernsthaften Grund „davonschleichen“ kann. Die Entscheidbehörde wird im Einzelfall eine gesamtheitliche Betrachtung anwenden müssen, bei der die geleistete Amtszeit, die verbleibende Dauer bis zum Ende der Amtsdauer, die Stellvertretungssituation und die derzeit pendingen Aufgaben in Relation zu den Rücktrittsgründen zu setzen sind.

### **§ 45 Ersatzwahl**

Die Durchführung einer Ersatzwahl nach einem Rücktritt war bisher an keine Frist gebunden. Die hier vorgeschlagene Frist von sechs Monaten ist also neu. Sie erscheint realistisch, wenn man bedenkt, dass die Ausschreibung 69 Tage (also rund zweieinhalb Monate) vor der Wahl erfolgen muss. Wenn andererseits die Aufgabenerfüllung dank einer Stellvertretung gewährleistet ist und innerhalb dieser sechs Monate ohnehin eine ordentliche Wahl für die neue Amtsdauer stattfindet, ist es wenig sinnvoll, noch eine Ersatzwahl durchzuführen. Absatz 2 ermöglicht daher in diesen Fällen den Verzicht auf eine Ersatzwahl.

### **§ 46 Verteilung der Mandate auf Bezirke**

Seit der Teilrevision 2011 erfolgt die Verteilung der Mandate auf die Bezirke aufgrund der Bevölkerungszahl und nicht mehr aufgrund der Anzahl stimmberechtigter Personen in den einzelnen Bezirken. Diese Regelung bleibt unverändert.

### **§ 47 Wahlvorschläge**

Die Frist zur Einreichung von Wahlvorschlägen wurde gegenüber dem bisherigen Recht um zwei Wochen vom 55. auf den 69. Tag vor dem Abstimmungstag ververschoben. Der Grund dafür ist, dass umfangreiche Vorarbeiten geleistet werden müssen, bevor die Unterlagen in Druck gehen können. Insbesondere muss die Staatskanzlei bei den Wahlen des Grossen Rates alle Wahlvorschläge kontrollieren, was bei insgesamt mehr als 1000 Kandidatinnen und Kandidaten und jeweils mindestens 25 unterzeichnenden Stimmberechtigten pro Wahlvorschlag sehr aufwändig ist. Die Vorarbeit für die Parteien wird dadurch weder erschwert noch zeitlich eingeschränkt, sie muss lediglich 2 Wochen früher erfolgen.

Ansonsten entspricht die Bestimmung weitgehend dem bisherigen Recht, sie wurde allerdings neu gegliedert. In Absatz 1 sind nun die Formalitäten aufgezählt, die direkt den Wahlvorschlag betreffen. Die Absätze 2 bis 4 betreffen dann die Personen, die als Kandidaten auftreten oder einen Wahlvorschlag unterzeichnen. In Angleichung an das geltende Bundesrecht werden zwei Änderungen vorgeschlagen: Die erste betrifft Absatz 1 Ziffer 5, wonach eine für den Wahlvorschlag verantwortliche Person samt Stellvertretung zu bezeichnen ist. Die bisherige Formulierung verlangte die Bezeichnung „einer Vertretung“. Die zweite Änderung betrifft Absatz 3, wonach jede Person nur einen Wahlvorschlag unterzeichnen darf. Dies galt gemäss Bundesrecht schon bisher, war im kantonalen Recht aber nicht enthalten.

Bei der Proporzwahl des Grossen Rates ist es – im Gegensatz zu Majorzwahlen – weiterhin zulässig, dass eine Person einen Wahlvorschlag unterzeichnet, auf dem sie auch als Kandidat oder Kandidatin aufgeführt ist. Parlamentswahlen sind primär Partei- und nicht Personenwahlen. Demzufolge werden die Listen oft mit Personen aufgefüllt, die in der Partei aktiv sind und ihr bei der Wahl helfen wollen, für welche die eigene Kandidatur aber nicht unbedingt im Vordergrund steht. Es gibt keinen Grund, alle diese politisch aktiven Personen von der Unterzeichnung des Wahlvorschlages auszuschliessen und 25 Unterschriften anderer Personen zu verlangen. Gemäss Bundesrecht wird dies bei den Nationalratswahlen auch nicht verlangt.

#### **§ 48 Wahlvorschläge registrierter Parteien**

Die Befreiung der bei der Bundeskanzlei ordnungsgemäss registrierten Parteien vom Unterschriftsquorum entspricht dem bisherigen Recht, wird nun aber etwas präzisiert. Insbesondere setzt die Befreiung voraus, dass die Partei im Bezirk nur einen einzigen Wahlvorschlag einreicht. Dies entspricht der Regelung auf Bundesebene, wo die Befreiung auch voraussetzt, dass die Partei im Kanton nur einen einzigen Wahlvorschlag einreicht (Art. 24 Abs. 3 BPR). Der Grund dafür liegt darin, dass die Befreiung vom Unterschriftsquorum nicht zu einer Flut von Listen der registrierten Parteien führen soll.

Neu ist die Bestimmung von Absatz 2, wonach der Wahlvorschlag von zwei Personen unterzeichnet sein muss, welche berechtigt sind, die Partei im Bezirk zu vertreten. Dies entspricht auch der Regelung nach Bundesrecht, wonach die Liste von der präsidiierenden und der geschäftsführenden Person der entsprechenden Partei unterzeichnet sein muss (Art. 24 Abs. 4 BPR):

Die registrierten Parteien sind nur vom Quorum der 25 unterzeichnenden Stimmberechtigten befreit. Die vorgeschlagenen Personen müssen den Wahlvorschlag selbstverständlich trotzdem persönlich unterzeichnen.

#### **§ 49 Listen**

Die Bezeichnung entspricht dem bisherigen Recht.

## **§ 50 Listenverbindungen**

Entsprechend dem neuen Zeitplan wurde auch die Frist für Listenverbindungen um zwei Wochen vorverschoben (vom 48. auf den 62. Tag vor dem Abstimmungstag). Ansonsten ist die Bestimmung unverändert.

Dem Grossen Rat lag eine Motion vor, welche die Listenverbindungen einschränken und nur noch solche innerhalb der gleichen Partei/Gruppierung zulassen wollte (08MO58/435). Neu wären dann nur noch die jetzigen Unterlistenverbindungen gemäss Absatz 2 zulässig gewesen. Die Motion wurde jedoch am 12. September 2012 nicht erheblich erklärt, weshalb diese Änderung nun nicht vorgeschlagen wird.

## **§§ 51 bis 58**

Diese Bestimmungen entsprechen dem bisherigen Recht. Lediglich bei den Randteilen wurden einige kleine Veränderungen vorgenommen und die Gesetzesverweise wurden selbstverständlich an die neue Nummerierung der Paragraphen angepasst. In dieser Bestimmung ist insbesondere das Berechnungsverfahren für die Sitzverteilung im Grossen Rat festgehalten (Verfahren nach „Hagenbach-Bischoff“). Eine Volksinitiative für ein anderes Berechnungsverfahren („Doppelter Pukelsheim“) wurde am 15. Mai 2011 vom Thurgauer Stimmvolk abgelehnt.

## **§ 59 Nachrücken**

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht, ausdrücklich wird nun aber in Absatz 2 festgehalten, dass Änderungen der Parteizugehörigkeit von gewählten Personen kein Nachrücken bewirken. Wenn also gewählte Kantonsrätinnen oder Kantonsräte aus ihrer Partei austreten oder die Partei wechseln, bleiben sie im Amt, ohne dass eine Person aus der Partei, welcher der Sitz ursprünglich zustand, nachrücken könnte. Dies entspricht der bisherigen Praxis, war aber nicht ausdrücklich geregelt und führte daher immer wieder zu entsprechenden Fragen.

## **§ 60 Listenergänzung, Ergänzungswahl**

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht.

## **§ 61 Ergänzende Anwendung von Bundesrecht**

Die Bestimmungen des Bundes zur Wahl des Nationalrates gehen wesentlich mehr ins Detail, als die kantonalen Bestimmungen für die Wahl des Grossen Rates. Erfahrungsgemäss ist es daher immer wieder notwendig, für gewisse Spezialfragen sinngemäss auf die bundesrechtlichen Bestimmungen zurückzugreifen. Die Grundlage für die sinngemässe Anwendung des Bundesrechts war bisher allerdings nur in der Verordnung enthalten, was eigentlich keine genügende rechtliche Grundlage darstellt. Der Verweis auf das Bundesrecht wird daher neu in das Gesetz aufgenommen.

## **§ 62 Wahlvorschläge für Nationalratswahlen**

Nationalratswahlen sind eidgenössische Wahlen und daher im Bundesrecht grundsätzlich abschliessend geregelt. Das Bundesrecht verlangt von den Kantonen nur, dass sie den Termin für den Wahlanmeldeschluss festlegen und die Behörde bezeichnen, bei welcher die Wahlvorschläge einzureichen sind. Diese zwei Punkte

werden mit der vorliegenden Bestimmung geregelt. Die Frist für die Einreichung der Wahlvorschläge bei Nationalratswahlen wurde analog zur Frist für Wahlvorschläge bei Grossratswahlen um zwei Wochen vorverschoben. Wahlvorschläge für Nationalratswahlen sind somit bis zum 69. Tag vor dem Abstimmungstag bei der Staatskanzlei einzureichen. Dies ist der Montag zehn Wochen vor dem Abstimmungstag.

### **§ 63 Proporzahlen von Gemeindebehörden**

Die Gemeindeordnung kann festlegen, dass gewisse Gemeindebehörden (sämtliche Gemeindeparlamente, vereinzelt auch die Exekutive) im Proporzverfahren gewählt werden. Die Durchführung erfolgt primär nach den Bestimmungen der Gemeindeordnung. Soweit kommunale Regelungen fehlen, sind die kantonalen Bestimmungen für die Wahl des Grossen Rates als ergänzendes Recht sinngemäss anwendbar. Eine entsprechende Regelung fand sich bereits im bisherigen Recht.

### **§ 64 Anwendbares Recht**

Die Bestimmung entspricht im Prinzip dem bisherigen Recht. Zur besseren Lesbarkeit wird aber nicht mehr nur auf Abschnitte und Paragraphen verwiesen, sondern die anwendbaren und die nicht anwendbaren Bereiche werden ausdrücklich erwähnt. Zusätzlich werden in Klammern die entsprechenden Paragraphen genannt.

### **§ 65 Zustellung des Stimmmaterials**

Im bisherigen Recht war in der entsprechenden Bestimmung zusätzlich vorgesehen, dass für Abstimmungen in der Gemeindeversammlung auf die Ausarbeitung von Botschaften verzichtet werden kann. Diese Ausnahme wurde nun gestrichen. Von einer modernen Gemeinde kann erwartet werden, dass sie die Stimmberechtigten im Hinblick auf die Gemeindeversammlung auch mit einer Botschaft bedient. Dies wird in den Gemeinden auch weitestgehend schon so gehandhabt.

### **§ 66 Anträge, Reihenfolge der Abstimmungen**

Diese Bestimmung ist neu und regelt das Abstimmungsverfahren bei mehreren sich gegenseitig ausschliessenden Anträgen. Dabei ist so vorzugehen, dass sich die Anträge gegenübergestellt werden, bis jener Antrag ermittelt ist, der die meiste Zustimmung erhält. Dieser Antrag ist der Versammlung schliesslich einzeln zur Abstimmung vorzulegen. Die Stimmberechtigten müssen am Schluss immer die Möglichkeit haben, zu einer einzelnen Vorlage Ja oder Nein zu sagen.

### **§ 67 Abstimmungen**

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht.

### **§ 68 Wahlen**

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht.

### **§ 69 Annahmeerklärung, zweiter Wahlgang**

Ergänzend und zur Klarstellung wird neu festgehalten, dass nach einer Abstimmung sofort ein zweiter Wahlgang erfolgt, sofern die Versammlung nicht dessen Verschie-

bung beschliesst. Bisher war etwas unpräzise formuliert, es erfolge sofort eine weitere Wahl, in der die Person mit den meisten Stimmen gewählt sei. Dies ist nichts anderes als ein zweiter Wahlgang, so dass es gerechtfertigt ist, diesen auch ausdrücklich so zu bezeichnen.

### **§ 70 Unterschriftenliste, Anforderungen**

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht. Einzig in Absatz 2 Ziffer 5 wurde dem Bundesrecht entsprechend eingefügt, dass die Namen und Adressen der *stimmberechtigten* Mitglieder des Initiativkomitees aufzuführen sind.

### **§ 71 Vorprüfung**

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht. In Absatz 4 wurde zur Klarstellung noch ergänzt, dass erst ab Beginn der Initiativfrist, also ab dem Datum der Veröffentlichung, Unterschriften gesammelt werden können.

### **§ 72 Elektronische Unterschriftenliste**

Diese Bestimmung wurde aus dem Bundesrecht übernommen (Art. 69a BPR). Es werden im Internet immer wieder Unterschriftenlisten für Initiativen angeboten. Wer eine solche benützt und einreicht, ist selbst dafür verantwortlich, dass sie allen gesetzlichen Formerfordernissen genügt. Er kann also nicht unbesehen davon ausgehen, eine solche Liste sei formell korrekt und vollständig.

### **§ 73 Unterzeichnung**

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht, sie wurde aber redaktionell an die Formulierung des Bundes angeglichen. Eine kleine Differenz zum Bundesrecht besteht bezüglich des Vornamens, der nach Bundesrecht nicht eigenhändig und handschriftlich, sondern nur leserlich sein muss. Im kantonalen Recht wird an der bisherigen Lösung festgehalten, wonach die stimmberechtigte Person ihren Namen und Vornamen handschriftlich und leserlich auf die Unterschriftenliste schreiben und eigenhändig unterzeichnen muss.

### **§ 74 Stimmrechtsbescheinigung**

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht. Eine kleine Präzisierung im ersten Satz stellt klar, dass die Unterschriftenliste vom Initiativkomitee einzureichen ist. Es soll vermieden werden, dass einzelne Personen mit Unterschriftenlisten zur Bescheinigung ihrer Unterschrift auf die Gemeinde kommen. Dies ist Aufgabe des Initiativkomitees.

### **§ 75 Einreichung**

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht.

### **§ 76 Feststellung des Ergebnisses**

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht.

## **§ 77 Feststellung des Zustandekommens**

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht.

## **§ 78 Einheit der Materie und der Form**

Eine Volksinitiative muss die Einheit der Materie und der Form wahren. Im kantonalen Recht war bisher nicht geregelt, was darunter zu verstehen ist. In den Absätzen 2 und 3 werden daher neu die Grundsätze der Einheit der Materie bzw. der Einheit der Form definiert. Die Definitionen entsprechen dem Bundesrecht (Art. 75 Abs. 2 und 3 BPR).

## **§ 79 Beschlussfassung im Grossen Rat**

Der Grosse Rat hat nach wie vor innerhalb eines Jahres nach Einreichung der Unterschriften über die Initiative zu beschliessen. Er darf auch weiterhin den Initiativtext nicht verändern. Neu erhält er aber die Möglichkeit, offensichtliche Versehen oder redaktionelle Mängel zu korrigieren. Die bisherige Formulierung lässt dies eigentlich kaum zu, was zu unbefriedigenden Situationen führen kann. Offensichtliche Versehen sind beispielsweise falsche Daten oder Verweise auf falsche Paragraphen. Redaktionelle Mängel wären beispielsweise Fallfehler oder Fehler in der Interpunktion.

## **§ 80 Zustimmung**

Die Bestimmung entspricht dem inhaltlich dem bisherigen Recht. Der letzte Satz von Absatz 1 wurde redaktionell ganz leicht angepasst, so dass etwas klarer zum Ausdruck kommt, dass die sechsmonatige Frist zur Durchführung der Volksabstimmung bei Verfassungsänderungen an die Behandlung des Geschäftes durch den Grossen Rat anschliesst. Sie beginnt also zu laufen, sobald der Grosse Rat die Vorlage verabschiedet hat.

## **§ 81 Ablehnung ohne Gegenvorschlag**

Die Bestimmung entspricht dem inhaltlich bisherigen Recht. Auch hier wurde der Beginn der sechsmonatigen Frist zur Durchführung der Volksabstimmung präzisiert. Sie beginnt, sobald der Grosse Rates beschliesst, die Initiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

## **§ 82 Ablehnung mit Gegenvorschlag**

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht.

## **§ 83 Abstimmung mit Gegenvorschlag**

Im Rahmen der Revision im Jahr 2011 wurde das „Doppelte Ja“ bei Abstimmungen mit Gegenvorschlag eingeführt. Dabei wurde die vorliegende Bestimmung als § 69a ins StWG eingefügt. Die Bestimmung kann nun unverändert belassen werden.

## **§ 84 Veröffentlichung, Frist**

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht.

### **§ 85 Unterschriftenliste, Anforderungen**

Die Unterschriftenliste für fakultative Volksabstimmungen entspricht zum grössten Teil der Unterschriftenliste für Volksinitiativen. Im bisherigen Recht wurde daher nur auf die entsprechenden Paragraphen bei der Volksinitiative verwiesen. Dies machte die Bestimmung allerdings praktisch unlesbar. Es ist für die Leserinnen und Leser des Gesetzes viel einfacher, wenn die formellen Anforderungen, welche für die Unterschriftenliste gelten, hier nochmals ausdrücklich aufgezählt werden. Inhaltlich entsprechen sie dem bisherigen Recht.

### **§ 86 Verfahren**

Bezüglich des Verfahrens genügt ein Verweis auf das Verfahren bei Volksinitiativen. Im Einzelnen geht es um die Unterzeichnung der Unterschriftenliste, die Bescheinigung der Stimmberechtigung der Unterzeichnenden, die Einreichung der Unterschriftenlisten, die Feststellung des Gesamtergebnisses der gültigen Unterschriften sowie die Feststellung des Zustandekommens der Initiative durch den Regierungsrat.

### **§ 87 Begehren, Unterschriftenliste**

Auch in dieser Bestimmung wurden die bisher bloss mit Paragraphennummern deklarierten Verweise ausdrücklich benannt. Die Anforderungen an die Unterschriftenliste entsprechen jenen bei Referendumsbegehren.

### **§ 88 Verfahren**

Für das Verfahren von der Unterzeichnung der Unterschriftenliste bis hin zur Feststellung des Zustandekommens des Begehrens wird wiederum auf die Bestimmungen über die Volksinitiative verwiesen. Dieser Teil des Verfahrens ist somit für Volksinitiativen, Referendumsbegehren und für Begehren zur Abberufung des Grossen Rates oder des Regierungsrates identisch.

### **§ 89 Rechtsgrundlagen**

Die Zulässigkeit von Volksbegehren in den Gemeinden richtet sich nach dem Gesetz über die Gemeinden sowie nach der Gemeindeordnung. Nach dem Gesetz über die Gemeinden sind drei Volksbegehren möglich: Die Volksinitiative (§ 13 GemG), das Begehren um Durchführung einer fakultativen Volksabstimmung (§ 16 Abs. 2 GemG) und das Begehren um Einberufung einer Gemeindeversammlung (§ 5 Ziff. 2 GemG). Nach kantonalem Recht zwingend ist nur das Begehren um Einberufung einer Gemeindeversammlung. Ob Volksinitiativen möglich sind bzw. Begehren um Durchführung einer Volksabstimmung gestellt werden können, bestimmt sich nach der Gemeindeordnung. Die grundlegenden Verfahrensbestimmungen für diese drei Volksbegehren in den Gemeinden sind in den folgenden Paragraphen festzulegen, die ergänzenden Regelungen können in der Gemeindeordnung untergebracht werden. Falls Regelungen in der Gemeindeordnung fehlen, ist es zweckmässig, wenn die Bestimmungen für die entsprechenden kantonalen Volksbegehren für sinngemäss anwendbar erklärt werden.

## **§ 90 Unterschriftenliste**

Die Unterschriftenlisten für kommunale Volksbegehren müssen im Prinzip die gleichen Anforderungen erfüllen, die auch für die entsprechenden kantonalen Volksbegehren gelten. Das kantonale Recht schreibt für die kommunalen Volksinitiativen aber kein Vorprüfungsverfahren vor, weshalb es auch keinen offiziell publizierten Beginn der Initiativfrist gibt. Auf der Unterschriftenliste muss daher das Datum aufgeführt sein, an dem mit der Unterschriftensammlung begonnen wird.

## **§ 91 Einreichung**

Für die Unterschriftensammlung stehen wie bis anhin drei Monate zur Verfügung.

## **§ 92 Zustandekommen**

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht.

## **§ 93 Volksinitiative**

Die Bestimmung für die kantonale Volksinitiative wurde unverändert aus dem geltenden Recht übernommen. Die Gemeindebehörde hat innerhalb eines Jahres nach Einreichung der Unterschriftenliste über die Initiative zu beschliessen und eine Initiative in der Folge spätestens innerhalb von weiteren sechs Monaten der Volksabstimmung zu unterbreiten. Es ist weiterhin möglich, der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüber zu stellen; dann gelten die entsprechenden Bestimmungen für kantonale Initiativen mit Gegenvorschlag sinngemäss.

## **§ 94 Fakultative Volksabstimmung**

Wenn das Begehren um Durchführung einer Volksabstimmung zustande kommt, ist diese innerhalb von sechs Monaten nach Einreichung der Unterschriftenlisten durchzuführen. Diese Frist entspricht dem bisherigen Recht.

## **§ 95 Einberufung einer Gemeindeversammlung**

Die Frist von zwei Monaten zur Durchführung der verlangten Gemeindeversammlung entspricht ebenfalls dem bisherigen Recht.

## **§ 96 Rechtsmittel**

Die Rechtsmittelbestimmung hat sich in der Praxis bewährt und ist grundsätzlich unverändert beizubehalten. Sie wurde mit zwei Klarstellungen ergänzt:

In Absatz 2 wird näher ausgeführt, um welche Entscheide der Staatskanzlei es dabei geht, nämlich nur um solche im Zusammenhang mit Abstimmungen, Wahlen oder Volksbegehren. In diesen Bereichen hat die Staatskanzlei allerdings diverse Entscheide zu fällen, vor allem bei Proporzahlen und bei Volksbegehren. Insbesondere geht es um Entscheide im Zusammenhang mit der Prüfung der formellen Voraussetzungen bei Wahlvorschlägen oder Volksbegehren oder etwa um die Vergabe von Listennummern bei Proporzahlen. Die Staatskanzlei ist hierarchisch nicht einem Departement unterstellt, weshalb der Rekurs an das Departement nicht zur Verfü-

gung steht und daher die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zur Anwendung kommt.

Im neuen Absatz 4 wird klargestellt, dass sich Rechtsmittel im Zusammenhang mit eidgenössischen Abstimmungen oder Wahlen nach Bundesrecht richten. Damit wird auf Art. 77 BPR verwiesen, wo die Beschwerde an die Kantonsregierung geregelt ist. So sind zum Beispiel Beschwerden gegen Entscheide der Staatskanzlei im Zusammenhang mit Nationalratswahlen an die Kantonsregierung zu richten und nicht etwa an das Verwaltungsgericht.

### **§ 97 Frist, Rügepflicht**

Die Rechtsmittelfrist von drei Tagen sowie die Pflicht zur sofortigen Rüge von vermuteten Rechtsverletzungen wurden unverändert aus dem bisherigen Recht übernommen.

### **§ 98 Aufschiebende Wirkung**

Über die aufschiebende Wirkung von Rechtsmitteln sagte das Gesetz bisher nichts aus. Dies bedeutet, dass die Regelungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; RB 170.1) zur Anwendung kommen, wonach die Rechtsmittel grundsätzlich aufschiebende Wirkung haben (§ 48 VRG). Bei Sachabstimmungen ist dies zweifellos richtig. So kann beispielsweise ein Kredit erst dann ausgegeben werden oder ein Zonenplan erst dann in Kraft gesetzt werden, wenn allfällige Abstimmungsrekluse erledigt sind. Wenn in einem speziellen Fall aus besonderen Gründen ein unmittelbarer Handlungsbedarf besteht, kann die Rekursinstanz immer noch die aufschiebende Wirkung entziehen.

Etwas anders ist die Ausgangslage bei Wahlen. Hier läuft die Amtsdauer der alten Behörde ab und die neuen Mitglieder sollen ihr Amt grundsätzlich rechtzeitig antreten können, damit die Behörde beschlussfähig ist. Hier erscheint es als sinnvoll, die Regelung bezüglich der aufschiebenden Wirkung umzukehren. Neu wird daher vorgeschlagen, dass Rekluse gegen Wahlen nur dann aufschiebende Wirkung haben, wenn diese von der Rekursinstanz erteilt wird. Im Regelfall haben Rekluse gegen Wahlen also keine aufschiebende Wirkung. Dies soll insbesondere verhindern, dass der Amtsantritt einer deutlich gewählten Person mittels eines aussichtslos scheinenden Rekurses verzögert werden kann.

### **§ 99 Rechtsfolge**

Die Bestimmung wurde weitgehend aus dem geltenden Recht übernommen, wobei allerdings der Randtitel von „Sanktionen“ auf den treffenderen Begriff „Rechtsfolge“ geändert wurde. Erfahrungsgemäss lässt sich kaum jemals ein Urnengang durchführen, ohne dass es da und dort am Rande zu gewissen minimalen Unstimmigkeiten kommt. Allein schon der Versand der diversen Unterlagen durch 80 Gemeinden an mehr als 160'000 Stimmberechtigte sowie durch die Staatskanzlei an über 2'600 Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer ist sehr aufwändig und komplex. Dasselbe gilt für die Erfassung der auf höchst unterschiedliche Weise ausgefüllten Stimm- und Wahlzettel durch die Wahlbüros in den 80 Gemeinden. Eine festgestellte Rechtsverletzung führt deshalb nicht ohne weiteres zur Aufhebung des Abstimm-

mungs- bzw. Wahlergebnisses. Vielmehr ist eine Aufhebung nur dann angezeigt, wenn die gerügten Rechtsverletzungen nach Art und Umfang geeignet waren, das Resultat entscheidend zu beeinflussen. Daraus ist zu schliessen, dass die Rechtsverletzungen umso bedeutender sein müssen, je deutlicher das Ergebnis ausgefallen ist.

Rechtsverletzungen, die das Ergebnis nicht entscheidend beeinflusst haben, sind formell festzustellen. Dies bedeutet, dass der betreffende Fehler im Dispositiv des Rekursentscheides festzuhalten und in der Begründung zu behandeln ist. Auf den bisherigen Zusatz, dass der Fehler „nötigenfalls zu ahnden“ sei, wurde verzichtet. Wenn beispielsweise ein Fehlverhalten einer Person aus dem Wahlbüro vorliegt, kann eine Strafanzeige erstattet und/oder ein disziplinarrechtliches Verfahren eingeleitet werden. Die notwendigen Konsequenzen zur zukünftigen Vermeidung des Fehlers können – wenn eine Gemeinde nicht von sich aus tätig wird – vom Kanton aufsichtsrechtlich angeordnet werden. In § 54 GemG findet sich eine entsprechende rechtliche Grundlage.

### **§ 100 Aufhebung bisherigen Rechtes**

Mit der Inkraftsetzung des neuen Gesetzes ist das gleichnamige alte Gesetz aufzuheben.

### **§ 101 Änderung bisherigen Rechtes**

In § 12 Abs. 1 GemG ist festgehalten, dass sich Wahlen und Abstimmungen nach dem Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht richten. Absatz 2 dieser Bestimmung lautet sodann: Für Konsultativabstimmungen ist das Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht nicht verbindlich.

Aus dieser Bestimmung ist zu schliessen, dass Konsultativabstimmungen auf Stufe Gemeinde grundsätzlich zugelassen sind. Man will damit den Gemeinden die Möglichkeit geben, zu gewissen Fragen aus ihrem Kompetenzbereich eine Meinungsäußerung der Bevölkerung einzuholen, beispielsweise im Stil einer Umfrage verschiedene Varianten eines Projektes gleichzeitig vorzulegen, damit das erfolversprechendste Projekt schliesslich konkret ausgearbeitet und ordentlich zur Abstimmung gebracht werden kann. In der jüngsten Zeit wurde in einigen Gemeinden der Versuch unternommen, die Gemeindebehörde mittels Konsultativabstimmungen zu einer bestimmten Haltung in einer kantonalen Angelegenheit zu verpflichten. Der Kanton hat die Hoheit über seine Abstimmungsgegenstände und kann es nicht zulassen, dass in einzelnen Gemeinden formlos und im Voraus über die gleiche Sache abgestimmt wird.

Die Bestimmung im Gesetz über die Gemeinden ist daher zu präzisieren: Eine Konsultativabstimmung ist trotz ihrer formellen Ungebundenheit eine staatliche Abstimmung. Demzufolge kann nur die Gemeindebehörde eine Konsultativabstimmung anordnen und durchführen. Private haben diese Möglichkeit nicht. Sie können nur private Meinungsumfragen durchführen. Zweitens kann eine Gemeinde nur Konsultativabstimmungen zu Angelegenheiten in ihrem eigenen Kompetenzbereich durchführen. Ansonsten würde das Instrument der Konsultativabstimmung zur Beeinflussung

der Stimmberechtigten in einer kantonalen oder eidgenössischen Angelegenheit missbraucht.

Die Änderung im VRG ist nur eine Anpassung an die neuen Paragraphennummern.

### **§ 102 Inkrafttreten**

Die Inkraftsetzung des vorliegenden Gesetzes ist gemäss Zeitplan spätestens auf den 1. Juli 2014 geplant. Es soll bei den nächsten Erneuerungswahlen der Gemeinden für die Amtsdauer 2015 – 2019 als neue gesetzliche Grundlage zur Anwendung kommen.