

V. Nachtragsgesetz zum Gesetz über die Urnenabstimmungen

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 20. August 2002

Inhaltsverzeichnis

Seite

Zusammenfassung.....	2
1. Aufträge.....	3
1.1. Nichtamtliche Stimmzettel.....	3
1.2. Zusammenlegung von Proporz- und Majorzwahlen	3
2. Zusätzlicher Änderungsbedarf aufgrund der Aufträge.....	4
3. Änderungsbedarf aufgrund der Praxis	4
3.1. Öffentlichkeit des Stimmregisters.....	4
3.2. Urnenöffnungszeiten an Vortagen des Abstimmungssonntags und Urnenschliessung am Abstimmungssonntag	4
3.3. Lieferung von Abstimmungsmaterial an die Gemeinden	4
4. Regelungsbereiche des V. Nachtragsgesetzes und Vernehmlassungsverfahren.....	4
4.1. Regelungsbereiche.....	4
4.2. Vernehmlassung.....	5
4.2.1. Durchführung	5
4.2.2. Stellungnahmen zu den Regelungsbereichen	6
4.2.3. Weitere Revisionsanliegen	6
5. Regelungsbereich «Nichtamtliche Stimmzettel»	7
5.1. Rechtslage	7
5.2. Gründe gegen eine Revision im Jahr 1994	7
5.3. Anlass für eine erneute Beurteilung	8
5.4. Beurteilung der geltenden Ordnung	9
5.5. Optionen.....	10
5.5.1. Ersatzlose Abschaffung der nichtamtlichen Stimmzettel.....	10
5.5.2. Einführung eines Vorprüfungsverfahrens für nichtamtliche Stimmzettel	11
5.5.3. Wahlvorschlagsverfahren in Analogie zum Proporzwahlverfahren	11
5.5.4. Wahlvorschlagsverfahren mit Namenslisten anstelle von nichtamtlichen Stimmzetteln	12
5.6. Interkantonaler Vergleich	12
5.7. Vorgeschlagene Lösung	14
5.7.1. Vorgaben	14
5.7.2. Bewertung der Optionen	14
6. Regelungsbereich «Verfahren der stillen Wahl»	18
6.1. Rechtslage	18
6.2. Beurteilung	18
6.3. Vorgeschlagene Lösung	20
6.3.1. Ausweitung auf die Wahl von Behörden des Kantons und der Gemeinden	20
6.3.2. Berücksichtigung der Gemeindeautonomie	21
7. Regelungsbereich «Zusammenlegung von Proporz- und Majorzwahlen».....	22
7.1. Rechtslage	22
7.2. Bisherige Revisionsbestrebungen.....	22

7.3. Verfassungsrechtliche Überlegungen	23
7.4. Folgerungen	24
7.5. Vorgeschlagene Lösung	25
8. Regelungsbereich «Öffentlichkeit des Stimmregisters»	25
8.1. Rechtslage und Änderungsbedarf.....	25
8.2. Vorgeschlagene Lösung	25
9. Regelungsbereich «Urnenöffnungszeiten an Vortagen des Abstimmungssonntags und Urnenanschliessung am Abstimmungssonntag»	26
9.1. Rechtslage	26
9.2. Beurteilung	26
9.3. Vorgeschlagene Lösung	27
9.4. Urnenanschliessung am Abstimmungssonntag	27
10. Regelungsbereich «Abstimmungsmaterial für die Gemeinden»	28
10.1. Rechtslage und Änderungsbedarf	28
10.2. Vorgeschlagene Lösung	28
11. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln	28
12. Kostenfolgen	31
13. Antrag	31
Beilage: Querbezug zur Änderung des Gerichtsgesetzes.....	32
Entwurf (V. Nachtragsgesetz zum Gesetz über die Urnenabstimmungen)	34

Zusammenfassung

Die Vielzahl der im Hinblick auf die Erneuerungswahl der Regierung vom 12. März 2000 herausgegebenen nichtamtlichen Stimmzettel - neben dem amtlichen Stimmzettel mit sieben leeren Linien gab es elf nichtamtliche Stimmzettel - führte bei vielen Stimmberechtigten zu Verwirrung und Verunsicherung. Es wurde bezweifelt, ob ein solches Vorgehen noch im Sinn einer transparenten Ausübung der politischen Rechte liege. Das Instrument der nichtamtlichen Stimmzettel gab und gibt auch sonst immer wieder zu Diskussionen Anlass. Es sind unliebsame, von den Stimmberechtigten nicht geschätzte Begleitumstände zu verzeichnen, etwa das Aufführen von Namen von Personen, die eine allfällige Wahl im Voraus ablehnen. Auch kommt es immer wieder vor, dass sich die Urhebererschaft eines nichtamtlichen Stimmzettels nicht zu erkennen gibt. Sodann sind in formeller Hinsicht immer wieder Mängel in der Gestaltung von nichtamtlichen Stimmzetteln zu verzeichnen, die dazu führen, dass solche Stimmzettel nach erfolgter Drucklegung vernichtet oder – falls sie verteilt und von den Stimmenden benützt worden sind – von den Stimmbüros ungültig erklärt werden müssen. Mit dem vorliegenden Nachtragsgesetz soll an die Stelle der nichtamtlichen Stimmzettel das Instrument der Namenslisten treten. Darauf werden die in einem Wahlvorschlagsverfahren bezeichneten Kandidatinnen und Kandidaten aufgeführt. Die Stimmberechtigten erhalten nebst einem Stimmzettel mit leeren Linien eine Namensliste zugestellt, so dass sie für die Ausübung ihres Wahlrechts hinreichend informiert sind.

Das geltende Recht kennt die stille Wahl für Bezirksbehörden. Es sind damit gute Erfahrungen gemacht worden. Die mit der Abschaffung der nichtamtlichen Stimmzettel einhergehende Neuregelung des Majorzwahlverfahrens bietet Gelegenheit, die Möglichkeit von stillen Wahlen auf die kantonale und auf die Gemeindeebene auszuweiten. Neu sollen auch die Mitglieder des Ständerates und der Regierung im zweiten Wahlgang von Erneuerungswahlen sowie im ersten und im zweiten Wahlgang von Ersatzwahlen still gewählt werden können. Für Gemeindebehörden sowie für Vermittler und Stellvertreter sollen die Gemeinden ermächtigt werden, in der Gemeindeordnung die stille Wahl vorzusehen. Für die Bezirksbehörden – es handelt sich neu um die Mitglieder der Kreisgerichte – bleibt die bisherige Regelung bestehen.

Ein immer wieder in die politische Diskussion einflussendes Anliegen bezieht sich auf die Zusammenlegung von Proporz- und Majorzwahlen. Insbesondere geht es darum, dass die Regierung gleichzeitig mit dem Grosse Rat – der gemäss neuer Kantonsverfassung neu mit «Kantonsrat» bezeichnet wird – gewählt wird. Nach geltendem Recht findet die Erneuerungswahl der Regierung einige Wochen nach jener des Kantonsrates statt. Diese Regelung wurde seinerzeit mit der Überlegung eingeführt, dass zwischen der Wahl des Parlamentes und jener der Exekutive Wechselwirkungen bestünden, indem erstere Auswirkungen auf das Aufstellen von Kandidatinnen und Kandidaten für die Regierungswahl hat. Angesichts des Bestehens zweier unterschiedlicher Wahlsysteme und mit Blick darauf, dass die zeitlichen Vorgaben erheblich geändert worden sind, ist es angezeigt, mit dem Nachtragsgesetz die Zusammenlegung vorzusehen. Diese soll auch auf der Ebene der Parlamentsgemeinden zum Tragen kommen.

Ein weiterer Revisionsbereich bildet die Urnenöffnung an den Vortagen des Abstimmungs-sonntags. Hier geht es darum, den Gemeinden mit dem Nachtragsgesetz im Rahmen der bundesgesetzlichen Vorgaben vermehrt Entscheidungsfreiheit und damit Autonomie einzuräumen. Sie sollen aufgrund ihrer jeweiligen Verhältnisse festlegen, ob die vorzeitige Stimmabgabe in Form der Urnenöffnung oder während der Bürozeit in der Gemeindeverwaltung möglich sein soll. Im Hinblick auf einen in allen Gemeinden einheitlichen Abschluss des für die Stimmberechtigten massgebenden Zeitraums, während welchem sie ihre Wahl- und Abstimmungshandlungen vornehmen können, und in Übereinstimmung mit dem Grundsatz, dass der Sonntag nach wie vor Hauptabstimmungstag ist, soll die Schliessung der Urnen am Abstimmungssonntag künftig durchwegs um 12.00 Uhr erfolgen.

Weitere Änderungen des Urnenabstimmungsgesetzes sind vorab technischer Natur, so die Zugänglichkeit des Stimmregisters der Gemeinden für das zuständige Departement im Sinn eines Leserechts und die Zustellung von Abstimmungsmaterial an die Gemeinden.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Regierung unterbreitet Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines V. Nachtragsgesetzes zum Gesetz über die Urnenabstimmungen (sGS 125.1; abgekürzt UAG).

1. Aufträge

1.1. Nichtamtliche Stimmzettel

Am 9. Mai 2000 hiess der Grosse Rat die Postulate 43.00.08 «Nichtamtliche Stimmzettel» und 43.00.09 «Missbrauch des Majorzwahlrechts durch nichtamtliche Stimmzettel?» mit folgendem gleichlautendem Wortlaut gut (ProtGR 2000/2004 Nr. 35/2):

«Die Regierung wird eingeladen, über die Möglichkeiten der Verwendung nichtamtlicher Stimmzettel nach der Gesetzgebung über die Urnenabstimmungen Bericht zu erstatten und allenfalls Antrag zu stellen, namentlich zur Änderung der Bestimmungen über die Verwendung und die Verteilung nichtamtlicher Stimmzettel.»

1.2. Zusammenlegung von Proporz- und Majorzwahlen

Am 7. November 2000 beantwortete die Regierung die Interpellation 51.00.50 «Sinnvoller Wahltermin für Gemeindeparlamente» (ProtGR 2000/2004 Nr. 97/2). Auf die Frage, ob die Gemeindeparlaments- bzw. Stadtratswahlen zusammengelegt werden sollten, hielt die Regierung Folgendes fest:

«Die Gemeindeparlaments- und die Stadtratswahlen können nicht isoliert betrachtet werden. Vielmehr stellt sich generell die Frage, ob Proporz- und Majorzwahlen zusammenzulegen seien. Konkret bedeutet dies, dass auch die Wahlen des Grossen Rates und der Regierung am selben Termin stattzufinden hätten. ... Die Regierung nimmt in Aussicht, in der Vorlage über ein kommendes Nachtragsgesetz zum Gesetz über die Urnenabstimmungen ... die Zusammenlegung zu beantragen. Gelegenheit bietet sich möglicherweise bereits aufgrund der Berichterstattung über die gutgeheissenen Postulate 43.00.08 ... und 43.00.09»

2. Zusätzlicher Änderungsbedarf aufgrund der Aufträge

Im Zusammenhang mit dem Änderungsbedarf betreffend nichtamtliche Stimmzettel ergibt sich die Notwendigkeit, das Instrument der stillen Wahl anzupassen. Die stille Wahl weist insbesondere in Bezug auf die Länge der Verfahrensfristen Verknüpfungen mit dem bestehenden System der nichtamtlichen Stimmzettel auf, indem bei nachträglich verlangter Urnenabstimmung nach Art. 20^{quater} Abs. 1 Bst. a UAG eine im Vergleich zum von Beginn weg üblichen Wahlverfahren erheblich längere Verfahrensdauer resultiert, weil Erstellung und Herausgabe von nichtamtlichen Stimmzetteln in die Festlegung der Abläufe einzubeziehen sind.

3. Änderungsbedarf aufgrund der Praxis

3.1. Öffentlichkeit des Stimmregisters

Das Stimmregister steht nach geltendem Recht den Stimmberechtigten zur Einsicht offen. Künftig soll das Recht auf Einsicht auch dem zuständigen Departement eingeräumt werden, um das Vorverfahren für Proporzwahlen und für stille Wahlen sowie – falls der vorliegende Gesetzesentwurf rechtsgültig wird – für das Wahlvorschlagsverfahren bei Majorzwahlen zu vereinfachen.

3.2. Urnenöffnungszeiten an Vortagen des Abstimmungssonntags und Urnenschliessung am Abstimmungssonntag

Erfahrungen in der Vollzugspraxis verlangen nach Anpassung der Bestimmung über die Urnenöffnungszeiten in den Gemeinden. Es soll künftig im Entscheidungsbereich der Gemeinden liegen, ob sie am Samstag eine Urnenöffnung vorsehen wollen. Im Weiteren soll eine einheitliche Urnenschliessung am Abstimmungssonntag herbeigeführt werden.

3.3. Lieferung von Abstimmungsmaterial an die Gemeinden

Aufgrund der Praxis ergibt sich sodann Änderungsbedarf bei der Bestimmung über die Lieferung von Stimmkuverten sowie von Protokoll- und Meldeformularen an die Gemeinden.

4. Regelungsbereiche des V. Nachtragsgesetzes und Vernehmlassungsverfahren

4.1. Regelungsbereiche

Die Aufträge des Grossen Rates und der zusätzliche Änderungsbedarf aufgrund dieser Aufträge sowie der Praxis führen zu folgenden Regelungsbereichen im vorliegenden Gesetzesentwurf:

- Abschaffung der nichtamtlichen Stimmzettel mit gleichzeitiger Einführung eines Wahlvorschlagsverfahrens mit Namenslisten

- Ausweitung des Systems der stillen Wahl auf die Wahl von Behörden des Kantons und der Gemeinden
- Zusammenlegung der Proporz- und Majorzwahlen
- Ausweitung des Rechts auf Einsichtnahme in das Stimmregister der Gemeinden auf das zuständige Departement
- Urnenöffnungszeiten:
 - Neuregelung der Urnenöffnungszeiten an den Vortagen des Abstimmungssonntags
 - Urnenschliessung am Abstimmungssonntag
- Aufhebung der Bestimmung über die Zustellung von Abstimmungsmaterial an die Gemeinden

4.2. Vernehmlassung

4.2.1. Durchführung

Mit Beschluss vom 28. Mai 2002 ermächtigte die Regierung das Departement für Inneres und Militär, seinen Entwurf zum V. Nachtragsgesetz zum UAG der Vernehmlassung zu unterstellen. Das Vernehmlassungsverfahren wurde mit Schreiben vom 7. Juni 2002 eröffnet; die Eingabefrist endete mit Rücksicht auf den geplanten Vollzugsbeginn des Nachtragsgesetzes am 15. Juli 2002.

Es erhielten Gelegenheit zur Stellungnahme, wobei die mit (*) bezeichneten zwölf Institutionen eine Vernehmlassung einreichten:

- die im Grossen Rat vertretenen politischen Parteien, d.h.
 - CVP Christlichdemokratische Volkspartei (*)
 - SVP Schweizerische Volkspartei (*)
 - FDP Freisinnig-Demokratische Partei (*)
 - SP Sozialdemokratische Partei (*)
 - DU Die Unabhängigen
 - GRÜ Grüne
 - EVP Evangelische Volkspartei (*)
- die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten, VSGP (*)
- die Parlamentsgemeinden, d.h.
 - politische Gemeinde St.Gallen (*)
 - politische Gemeinde Rorschach (*)
 - politische Gemeinde Wil (*)
 - politische Gemeinde Gossau (*)
 - Oberstufenschulgemeinde Grünau Wittenbach
- der Verband St.Gallischer Gemeinderatsschreiber, Grundbuchverwalter und Vormundschaftssekretäre, VGGV (*)
- der Verband St.Gallischer Ortsgemeinden, OGV (*)
- der Verband St.Galler Volksschulträger

Zudem gingen – teils nur auf Einzelpunkte bezogene – drei weitere Stellungnahmen ein, nämlich:

- von der politischen Gemeinde Gommiswald
- von der Ortsbürgergemeinde Gossau
- von der Verwaltungsrechenzentrum AG, VRSG

4.2.2. *Stellungnahmen zu den Regelungsbereichen*

Die Vernehmlassungen ergeben, als Übersicht zusammengefasst, folgendes Bild:

Regelungsbereich	Zustimmung	Ablehnung
Wahlvorschlagsverfahren mit Namenslisten anstelle von nichtamtlichen Stimmzetteln	10 (SVP, FDP, EVP, VSGP, PG Rorschach, PG Wil, PG Gossau, VGGV, OGV, OG Gossau)	3 (CVP, SP, PG St.Gallen)
Ausweitung des Verfahrens der stillen Wahl auf Behörden von Kanton und Gemeinden	12 (CVP, SVP, FDP, EVP, VSGP, PG St.Gallen, PG Rorschach, PG Wil, PG Gossau, VGGV, OGV, OG Gossau)	1 (SP)
Zusammenlegung von Proporz- und Majorzwahlen	12 (CVP, FDP, SP, EVP, VSGP, PG St.Gallen, PG Rorschach, PG Wil, PG Gossau, VGGV, OG Gossau, VRSG)	1 (SVP)
Ausweitung des Einsichtsrechts in das Stimmregister	12 (CVP, SVP, FDP, SP, EVP, VSGP, PG St.Gallen, PG Rorschach, PG Wil, PG Gossau, VGGV, OG Gossau)	0
Urnenöffnungszeiten an Vortagen des Abstimmungs-sonntags	12 (CVP, FDP, SP, EVP, VSGP, PG St.Gallen, PG Rorschach, PG Wil, PG Gossau, VGGV, OGV, OG Gossau)	1 (SVP)
Urnenanschliessung am Abstimmungs-sonntag	10 (CVP, SVP, FDP, SP, EVP, VSGP, PG Rorschach, PG Wil, PG Gossau, OG Gossau)	3 (VGGV, OGV, PG Gommiswald)
Aufhebung der Bestimmung über die Zustellung von Abstimmungsmaterial an die Gemeinden	10 (CVP, SVP, FDP, SP, EVP, PG Rorschach, PG Wil, PG Gossau, VGGV, OG Gossau)	1 (PG St.Gallen)

4.2.3. *Weitere Revisionsanliegen*

Ausserhalb der vom Vernehmlassungsentwurf erfassten Regelungsbereiche sind folgende Revisionsanliegen vorgebracht worden:

Die VSGP regt die Überprüfung der Formvorschriften für die briefliche Stimmabgabe an. Die Vorgabe des Bundes, wonach noch ein zweites privates Kuvert verwendet werden muss, sei unverständlich. Wenn eine stimmende Person von sich aus auf ihr Stimmgeheimnis verzichte, so sei das ihre persönliche Sache und könne nicht einen Kassationsgrund darstellen. Die Regierung sollte deshalb in Zusammenwirken mit anderen Kantonen versuchen, das frühere System ohne Zusatzkuvert durchzusetzen. Auch die Vorschrift, wonach briefliche Stimmabgaben mit der Unterschrift der stimmenden Person versehen werden müssten, sei fragwürdig, nachdem die Unterschrift den Gemeinden in der Regel nicht bekannt sei.

Im Zusammenhang mit dem Regelungsbereich «Öffentlichkeit des Stimmregisters» hält die VSGP fest, dass die Mitbenützung der Gemeindeinfrastruktur und der Daten durch den Kanton gegen angemessene Kostenbeteiligung erfolgen müsse. Generell müssten die Kosten, die den Gemeinden aus der Durchführung von kantonalen Urnengängen, insbesondere in Bezug auf Porti, Personalaufwand, Drucksachen und EDV, erwachsen, vergütet werden. Eine solche Kostenbeteiligung müsse zwischen dem Kanton und den Gemeinden in einer Kostenvereinbarung festgelegt werden.

Die politische Gemeinde Wil schlägt vor, dass Art. 8 Abs. 3 UAG aufgehoben werden sollte. Diese Bestimmung, welche die Funktionen des Präsidenten und des Schreibers der Stimmbüros umschreibt, sei zu einengend und nicht mehr zeitgemäss. Sodann postuliert die politische Gemeinde Wil die Aufhebung von Art. 39 Abs. 2 UAG, wonach die Auszählung der Stimmabgaben in Gruppen von mindestens zwei Stimmzählern erfolgt. Das Auszählen gehe rascher vor sich, wenn nur eine Person damit befasst sei. Auch würden in vielen Fällen Zählmaschinen eingesetzt.

Soweit in den Vernehmlassungen grundlegende Bemerkungen zur Vorlage enthalten sind, werden diese sowie die weiteren Revisionsanliegen in den nachfolgenden Ausführungen erwähnt und bewertet.

5. Regelungsbereich «Nichtamtliche Stimmzettel»

5.1. Rechtslage

Art. 24 und Art. 24bis UAG, die mit dem II. Nachtragsgesetz zum UAG vom 9. November 1989 (nGS 24-53) neu formuliert bzw. eingefügt worden sind, regeln Herausgabe und Gestaltung der nichtamtlichen Stimmzettel wie folgt:

- Nichtamtliche Stimmzettel können bei Majorzwahlen herausgegeben werden.
- Nichtamtliche Stimmzettel unterscheiden sich vom amtlichen Stimmzettel ausschliesslich dadurch, dass sie Namen von Kandidatinnen und Kandidaten enthalten, während der amtliche Stimmzettel leere Linien aufweist.
- Die Herausgabe von nichtamtlichen Stimmzetteln obliegt Privaten bzw. politischen Parteien oder Interessengruppen. Der Rat der Spezialgemeinde kann nichtamtliche Stimmzettel herausgeben, wenn die Bürgerschaft ihn dazu ermächtigt.
- Die Gemeinde, bei kantonalen Wahlen das zuständige Departement, halten jeweils den amtlichen Stimmzettel als Vorlage zur Verfügung.

Die Zustellung der nichtamtlichen Stimmzettel erfolgt durch die Gemeinde im Rahmen des Versandes des offiziellen Abstimmungsmaterials, sofern die nichtamtlichen Stimmzettel innert der ausgekündigten Frist am ebenfalls ausgekündigten Ort abgeliefert worden sind (Art. 22 Abs. 2 Bst. d in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 Bst. b und d UAG).

Der amtliche Stimmzettel, mit welchem die nichtamtlichen Stimmzettel übereinstimmen müssen, trägt nach Art. 23 Abs. 1 UAG die Bezeichnung «Stimmzettel» und nennt den Kreis, das Datum und den Gegenstand der Abstimmung. Bei Wahlen enthält er für jede einzelne Wahl eine Linie.

5.2. Gründe gegen eine Revision im Jahr 1994

In der Botschaft zum IV. Nachtragsgesetz zum UAG vom 25. Oktober 1994 (ABI 1994, 2587) führte die Regierung in Ziffer 7.4 in einem Exkurs folgende Gründe gegen eine Neuordnung an:

- «– Mit dem II. Nachtragsgesetz zum UAG vom 9. November 1989 (nGS 24-53) sind die Bestimmungen über Gestaltung und Herausgabe von nichtamtlichen Stimmzetteln einer Neuordnung zugeführt worden. Nebst der Zusammenfassung der bis dahin verstreuten Bestimmungen wurde im neuen Art. 24bis UAG hervorgehoben, dass der Unterschied zwischen amtlichen und nichtamtlichen Stimmzetteln allein darin besteht, dass anstelle leerer Linien Kandidatennamen aufgedruckt sind. An der Möglichkeit, nichtamtliche Stimmzettel herauszugeben, haben Regierungsrat und Grosse Rat festgehalten. Nichtamtliche Stimmzettel sind bei der Bestellung von Behörden, namentlich in Spezialgemeinden, nach wie vor eine notwendige Informationsmöglichkeit

- für den Stimmberechtigten. Sie dienen auch als Wahlkampfinstrumente, die vom Staat nicht ohne Not beseitigt werden sollten.
- Probleme mit nichtamtlichen Stimmzetteln entstehen vorwiegend bei Majorzwahlen in Gemeinden. Im Durchschnitt ist alle vier Jahre eine Beschwerde, die sich auf die Gestaltung von nichtamtlichen Stimmzetteln bezieht, vom Regierungsrat zu entscheiden. Mit Blick auf die sehr grosse Zahl von Majorzwahlgängen in den Gemeinden ergibt sich, dass das Instrument der nichtamtlichen Stimmzettel keine schwerwiegenden Mängel aufweist.
 - Eine Beschränkung auf ausschliesslich amtliche Stimmzettel ist nicht angezeigt, da dies ein ausgedehntes Vorverfahren bedingen würde, analog jenem für die Proporzahlen in den Grossen Rat.
 - Im Zuge zunehmender «Deregulierung», auch im Abstimmungsrecht, soll die Eigenverantwortung bei der Gestaltung von nichtamtlichen Stimmzetteln nicht abgebaut werden.»

Da der Grosse Rat auf die Vorlage zum IV. Nachtragsgesetz zum UAG nicht eintrat, gelangte die Frage der Revision der Bestimmungen über nichtamtliche Stimmzettel nicht zur Beratung.

5.3. Anlass für eine erneute Beurteilung

Das Erfordernis einer vollständigen Übereinstimmung von nichtamtlichen mit amtlichen Stimmzetteln dient der Sicherung des Stimmgeheimnisses. Stimmende sollen nicht erkennen können, ob andere Stimmende einen nichtamtlichen Stimmzettel und allenfalls welchen nichtamtlichen Stimmzettel einlegen. Deshalb sind nicht korrekt gestaltete nichtamtliche Stimmzettel nach Art. 32 Abs. 2 Bst. b UAG ungültig zu erklären. Diese Vorschrift bestimmt, dass Stimmzettel ungültig sind, welche die gesetzlichen Formvorschriften – vorliegendenfalls Art. 24bis Abs. 1 UAG – verletzen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist das Stimmgeheimnis im Urnenabstimmungsverfahren absolut zu sichern, wobei besonders auch darauf zu achten ist, dass von aussen nicht erkennbar ist, welche Wahlzettel benützt werden; die Regelung des Verfahrens zur Erhebung des Volkswillens hat höchsten Ansprüchen zu genügen¹.

In der Beantwortung der Interpellation 51.92.43 «Erleichterung der Wahlzettelherausgabe» hat die Regierung festgehalten, dass «ein nichtamtlicher Stimmzettel mit einer Kerbung zu versehen ist, wenn der amtliche Stimmzettel derselben Abstimmung eine Kerbung aufweist. Dabei müssen die Kerbungen beim amtlichen und beim nichtamtlichen Stimmzettel identisch sein, da sich andernfalls der nichtamtliche Stimmzettel noch durch ein weiteres Kriterium als nur durch die Kandidatennamen vom amtlichen Stimmzettel unterscheiden würde und somit ungültig wäre (Art. 32 Abs. 2 Bst. b UAG)» (ProtGR 1992/96 Nr. 207/1).

¹ Rechtsprechung und Lehre sind im Schreiben der Bundeskanzlei vom 12. Februar 1997 an die St.Galler Regierung über den Beschluss des Bundesrates auf Entzug der bundesrätlichen Genehmigung von Art. 32 Abs. 3 UAG wiedergegeben. Insbesondere wird auf BGE 121 I 187 ff. hingewiesen. Eine Zusammenfassung der Ausführungen findet sich in der Botschaft vom 4. August 1998 zum IV. Nachtragsgesetz zum UAG (ABI 1998, 1735).

In diesem Zusammenhang ist auf die im Rahmen der Vernehmlassung der VSGP gemachte Anregung einzugehen, wonach die Regierung in Bezug auf briefliche Stimmabgaben beim Bund darauf hinwirken sollte, das frühere System ohne Zusatzkuvert wieder zuzulassen. Nach dem erwähnten Bundesratsbeschluss ist eine solche Regelung nicht zulässig. Der st.gallische Gesetzgeber hat sich mit Erlass des IV. Nachtragsgesetzes zum UAG vom 1. April 1999 diesen Überlegungen angeschlossen und das Abstimmungsrecht entsprechend angepasst. Ein Vorstossen durch die Regierung ist auch unter diesem Gesichtspunkt nicht tunlich.

Was den in derselben Vernehmlassung enthaltenen Vorschlag betrifft, wonach briefliche Stimmabgaben nicht mehr mit der Unterschrift der stimmenden Person versehen werden sollten, ist festzuhalten, dass zwar die Echtheit der Unterschrift nicht überprüft werden kann, dass sie aber im Zusammenhang mit einer allfälligen, nach Art. 282 des Strafgesetzbuches (SR 311.0) strafbaren Stimmabgabe als Beweismittel dient; es besteht eine Analogie zur Unterschriften auf Referendums- und Initiativbögen.

Die in Ziffer 1.1. dieser Botschaft zitierten zwei Vorstösse, die als Motionen eingereicht, vom Grossen Rat jedoch in zwei gleichlautende Postulate umgewandelt wurden, zielen in ihrer Stossrichtung, wie sie in den Einleitungstexten zum Auftrag zum Ausdruck kommt, darauf ab, die nichtamtlichen Stimmzettel abzuschaffen bzw. zwei Formen von amtlichen Stimmzetteln vorzusehen (vgl. ProtGR 1996/2000 Nr. 608/1). Auf dem einen amtlichen Stimmzettel wären die sich zur Wahl stellenden Kandidatinnen und Kandidaten aufzuführen, während der andere so viele leere Linien aufzuweisen hätte, wie Mandate zu vergeben sind. Überdies wäre vorzusehen, dass nichtamtliche Stimmzettel als solche bezeichnet und mit dem Namen einer im Kanton St.Gallen stimmberechtigten Person versehen werden.

Unmittelbarer Anlass für die beiden Vorstösse bildete die Wahl der Mitglieder der Regierung vom 12. März 2000. Neben dem amtlichen Stimmzettel (nachfolgend mit Nummer 0 versehen) sind für diese Wahl elf nichtamtliche Stimmzettel (nachfolgend mit 1 bis 11 bezeichnet) herausgegeben worden:

- 0 ____ / ____ / ____ / ____ / ____ / ____ / ____
- 1 Hilber / Linder / Schönenberger / Grüninger / Roos / Stöckling / ____
- 2 Schlegel / Zemp / ____ / ____ / ____ / ____ / ____
- 3 Schönenberger / Grüninger / Roos / Stöckling / Haag / Hilber / Linder
- 4 Schönenberger / Grüninger / Roos / Stöckling / Keller / Hilber / Linder
- 5 Schönenberger / Keller / Schlegel / Grüninger / Haag / Zemp / Hilber
- 6 Schönenberger / Roos / Grüninger / Stöckling / Hilber / ____ / ____
- 7 Schönenberger / Stöckling / Grüninger / Haag / Roos / Keller / Schlegel
- 8 Schönenberger / Stöckling / Hilber / Grüninger / Roos / Haag / Keller
- 9 Schönenberger / Stöckling / Zemp / Keller / Schlegel / Haag / Grüninger
- 10 Schönenberger / Stöckling / Zemp / Keller / Schlegel / Haag / Hilber
- 11 Stöckling / Haag / Keller / ____ / ____ / ____ / ____

Diese Vielzahl von nichtamtlichen Stimmzetteln führte – wie in den Vorstössen hervorgehoben wird – zu Verwirrung und Verunsicherung. Es wurden Zweifel geäussert, ob dieses Vorgehen noch im Sinn einer transparenten Ausübung der politischen Rechte liege. Festgehalten wurde ferner, dass nichtamtliche Stimmzettel auf Unverständnis stiessen, wenn darauf Namen von Personen aufgeführt sind, die eine allfällige Wahl im Voraus ablehnen. Bemängelt wurde sodann, dass sich die Urheberschaft einzelner nichtamtlicher Stimmzettel nicht zu erkennen gegeben habe.

5.4. Beurteilung der geltenden Ordnung

Die geltende Ordnung ist zunächst dadurch gekennzeichnet, dass die Herausgabe von nichtamtlichen Stimmzetteln ein hohes Risiko der Ungültigerklärung wegen formellen Mängeln in der Stimmzettelgestaltung in sich birgt. Wohl ist dieses Risiko seit Einführung der Verpflichtung von Art. 24bis Abs. 2 UAG, wonach der amtliche Stimmzettel als Vorlage zur Verfügung gestellt werden muss, geringer geworden. In der Praxis zeigt sich indessen immer wieder, dass die hohen Anforderungen an die Gestaltung von nichtamtlichen Stimmzetteln – im Wesentlichen die Herbeiführung von Identität mit dem amtlichen Stimmzettel – einen grossen Vorbereitungsaufwand erfordert. Vielfach bietet das Abwägen zwischen dem, was als technische Toleranz (beispielsweise in Farbe oder Format) zu bewerten ist und nicht zur Ungültigkeit führt, und dem, was eine eigentliche Abweichung vom amtlichen Stimmzettel darstellt, erhebliche Schwierigkeiten.

Sodann ist die Gefahr gegeben, dass Verwirrung und Verunsicherung bei den Wählerinnen und Wählern entstehen. Dieser Einschätzung könnte zwar entgegengehalten werden, dass mündige und hinreichend informierte Bürgerinnen und Bürger in der Lage sein sollten, die einzelnen Stimmzettel zu werten und ihre Stimmabgabe auf der Basis von differenzierten Überlegungen vorzunehmen. Dass Verunsicherung und Verwirrung bei einer Vielzahl von nichtamtlichen

Stimmzetteln aber dennoch auftreten, haben die Erfahrungen im Zusammenhang mit den elf nichtamtlichen Stimmzetteln bei den Erneuerungswahlen der Regierung gezeigt. Es bestehen berechtigte Zweifel, ob bei solchen Vorkommnissen dem Grundsatz, wonach die Ausgestaltung des Abstimmungsverfahrens eine zuverlässige und unverfälschte Willenskundgabe ermöglichen muss, noch nachgelebt werden kann.

Problematisch ist im Weiteren, dass auf nichtamtlichen Stimmzettel Namen von Personen aufgeführt werden können, die sich nicht als Kandidatin oder als Kandidat zur Verfügung gestellt oder eine Wahl im Voraus abgelehnt haben. Namen von Personen ohne deren Einverständnis auf einen nichtamtlichen Stimmzettel zu setzen, wird zu Recht als schlechter politischer Stil gewertet. Hinzu kommt, dass das Wegfallen des Amtszwangs mit der neuen Kantonsverfassung (ABI 2001, 1617; abgekürzt nKV), die am 1. Januar 2003 in Vollzug tritt, eine andere Ausgangslage geschaffen hat. Konnte nach geltendem Recht jemand gezwungen werden, für eine Amtsdauer eine Wahl in eine von der Bürgerschaft zu wählende Behörde anzunehmen (Art. 106 der bisherigen Kantonsverfassung, sGS 111.1; abgekürzt KV, Art. 131 des Gemeindegesetzes, sGS 151.2; abgekürzt GG), was unter Umständen das vorgängige Aufführen auf einem nichtamtlichen Stimmzettel auch gegen den Willen dieser Person nötig machte, so ist dies nach neuem Verfassungsrecht nicht mehr möglich.

Ferner kann gegen das Instrument der nichtamtlichen Stimmzetteln vorgebracht werden, dass ihm eine mangelnde Transparenz bei nicht bekannter Urheberschaft innewohne. Dazu ist festzuhalten, dass gemäss langjähriger Praxis, die auf eine Interpellationsantwort aus dem Jahr 1973² zurückgeht, die Namen von Personen, die einen nichtamtlichen Stimmzettel herausgeben oder verteilen lassen, amtlicherseits nicht bekannt gegeben werden. In vielen Fällen sind die Namen dieser Personen weder dem zuständigen Departement noch den Gemeindebehörden bekannt, weil die notwendige Anzahl der nichtamtlichen Stimmzettel von den Druckereien direkt der Versandstelle für das Abstimmungsmaterial zugestellt werden. Dem Vorwurf der mangelnden Transparenz wegen nicht bekannter Urheberschaft liesse sich – wie dies in der erwähnten Interpellation von 1973 zum Ausdruck kam – entgegenhalten, dass, wer einen nichtamtlichen Stimmzettel herausgibt, nicht allfälligen Repressalien ausgesetzt werden soll; gerade in kleinen Verhältnissen soll es möglich sein, damit eine wirkungsvolle Opposition zu betreiben. Dieses Argument hat jedoch im Verlauf der Zeit seine Stichhaltigkeit verloren, indem das Gebot der Transparenz heute höher eingestuft wird. So gilt für Proporzahlen beispielsweise, dass die Stimmberechtigten eines Wahlkreises ein Recht auf Einsichtnahme in die Wahlvorschläge samt Angabe der Unterzeichnenden haben (Art. 26 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte, SR 161.1; abgekürzt BPR)³. Dieses Recht besteht nach Art. 8quater der Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Urnenabstimmungen (sGS 125.31; abgekürzt VV zum UAG) auch für Wahlvorschläge und für Begehren um Durchführung des Wahlvorgangs im Verfahren der stillen Wahl.

5.5. Optionen

5.5.1. *Ersatzlose Abschaffung der nichtamtlichen Stimmzettel*

Als Erstes kommt die ersatzlose Abschaffung der nichtamtlichen Stimmzettel in Betracht. Es wird nur noch ein mit leeren Linien versehener (amtlicher) Stimmzettel erstellt und versandt. Die Festlegung der Form und die Art der Verbreitung von Informationen darüber, wer als Kan-

² Vgl. ProtGR 1972/76, Seiten 471 ff., und GVP 1973 Nr. 31.

³ Bereits mit Urteil vom 29. März 1972 hat das Bundesgericht entschieden, dass, wer einen Wahlvorschlag unterzeichnet und damit bedeutsame öffentlich-rechtliche Funktionen übernimmt, sich der Öffentlichkeit stellen müsse, auch wenn ihm dies schwer falle (BGE 98 Ib 289 Erw. 4 i: «Die Beschwerdeführer machen geltend, ... dass sie «Pressionen» zu gewärtigen hätten, wenn die Unterzeichnerliste nicht geheimgehalten werden müsste. Es trifft ... zu, ... dass die Unterzeichner ab und zu gewissen Unannehmlichkeiten ausgesetzt sein könnten, wenn ihre Namen auf Verlangen bekannt zu geben sind. Weit mehr Gewicht als das Interesse der Unterzeichner an der Geheimhaltung der Listen hat aber das Interesse der Allgemeinheit an deren Zugänglichkeit.»).

didatin und als Kandidat zur Verfügung steht, wäre ausschliesslich Sache der Privaten, seien es Einzelpersonen oder seien es politische Gruppierungen.

Diese Option ist nicht weiter zu verfolgen. Für das Verfahren bei der Bestellung von vom Volk gewählten Behörden ist es unabdingbar, dass ein Mindestmass an Informationen verbreitet wird. Es ist aus Sicht der Gleichbehandlungsgrundsätze zudem von Bedeutung, dass der Zugang zu den Informationen allen Stimmberechtigten auf dieselbe Weise möglich sein muss. Dies zu gewährleisten, ist Sache des zuständigen Gemeinwesens. Was für Sachabstimmungen gilt, nämlich die Unterbreitung einer Abstimmungsvorlage durch die Behörden (vgl. Art. 22 Abs. 2 Bst. a UAG, Art. 119 GG, Art. 1bis f. des Gesetzes über Referendum und Initiative, sGS 125.1; abgekürzt RIG), muss bei Wahlen zwecks Sicherstellung der Besetzung der Behörden ebenfalls Geltung haben. Zwar liesse sich einwenden, dass die geltende Rechtslage diese allgemeine Information nicht verlange, indem sie im Hinblick auf eine Majorzwahl in Kauf nehme, dass keine nichtamtlichen Stimmzettel herausgegeben werden. Dieses Argument ist zutreffend, wobei der Gesetzgeber jedoch davon ausgegangen ist, dass dieser Sachverhalt zumindest in den politischen Gemeinden nicht eintritt bzw. dass in diesen Gemeinden die kandidierenden Personen auch auf andere Weise als in Form von nichtamtlichen Stimmzetteln öffentlich bekannt gemacht werden. Er hat deshalb für die Spezialgemeinden in Art. 24 Abs. 2 UAG vorgesehen, dass deren Rat nichtamtliche Stimmzettel herausgeben kann, wenn die Bürgerschaft ihn dazu ermächtigt. Eine andere Sichtweise ergibt sich indessen dann, wenn die nichtamtlichen Stimmzettel abgeschafft werden; in diesem Fall bestünde überhaupt kein gesetzlich vorgesehenes Informationsinstrument mehr, um die Stimmberechtigten über die Namen der Kandidierenden ins Bild zu setzen.

5.5.2. Einführung eines Vorprüfungsverfahrens für nichtamtliche Stimmzettel

Eine gegenüber heute modifizierte Beibehaltung der nichtamtlichen Stimmzettel müsste zum Ziel haben, die in der geltenden Ordnung bestehenden Nachteile so weit wie möglich zu beheben und die gegen das System der nichtamtlichen Stimmzettel vorgebrachten Vorbehalte zu entkräften.

Was die formellen Anforderungen an die Gestaltung von nichtamtlichen Stimmzetteln betrifft, muss zur Sicherung der Wahrung des Stimmgeheimnisses an der Verpflichtung nach Art. 24bis Abs. 1 UAG festgehalten werden, dass mit Ausnahme der aufgeführten Namen von Kandidatinnen und Kandidaten Identität zum amtlichen, mit leeren Linien versehenen Stimmzettel besteht. Um das Risiko einer nachträglichen Ungültigerklärung eingelegter nichtamtlicher Stimmzettel zu vermeiden, ist es deshalb denkbar, Herausgeberinnen und Herausgeber von nichtamtlichen Stimmzetteln zu verpflichten, den Stimmzettel vom zuständigen Departement bzw. von der zuständigen Gemeindestelle vorprüfen zu lassen. Die Zustellung mit dem amtlichen Stimmmaterial und der private Versand wären nur zulässig, wenn der Stimmzettel genehmigt worden ist.

5.5.3. Wahlvorschlagsverfahren in Analogie zum Proporzwahlverfahren

Als weitere Option besteht die Möglichkeit, ein dem Vorverfahren bei Proporzwahlen analoges Verfahren vorzusehen. Ergebnis dieses Vorverfahrens wäre das Bestehen verschiedener amtlicher Stimmzettel (Wahllisten)⁴. Einerseits gäbe es eine leere amtliche Wahlliste und andererseits würden als weitere amtliche Wahllisten alle amtlich veröffentlichten Wahllisten zugestellt. Diese liegen auch bei der Urne oder in einem Vorraum auf. Zusätzliche amtlich veröffentlichte Wahllisten würden zu den Selbstkosten abgegeben, wenn sie innert gesetzter Frist bestellt werden. Grundlage für die Wahllisten bilden die Wahlvorschläge, die im Vorfeld der Wahl bis zu einem bestimmten Wahlanmeldeschluss einzureichen sind⁵. Die Wahlvorschläge trügen höchstens so viele Namen wählbarer Personen, als Behördemitglieder zu wählen sind.

⁴ Vgl. Art. 50 UAG.

⁵ Zum Wahlvorverfahren vgl. Art. 21 ff. BPR.

Für die Wahlvorschläge wären – gleich dem Proporzwahlverfahren – gewisse Formvorschriften einzuhalten, und es wären ihnen Zustimmungserklärungen der Kandidierenden beizufügen. Auch müssten die Wahlvorschläge zur Unterscheidung von anderen Wahlvorschlägen eine geeignete Bezeichnung aufweisen.

Während für Proporzwahlen Unterzeichner/innen-Quoren festgelegt sind, wäre es denkbar, solche bei den Majorzwahlen wegzulassen. Ein Unterzeichner/innen-Quorum kann dazu beitragen, dass sich die Zahl der vorgedruckten Wahllisten in Grenzen hält und so – zusammen mit der Bezeichnung des Wahlvorschlags und der Möglichkeit zur Einsichtnahme in die Unterzeichnungslisten – zu Transparenz bzw. zur Verhinderung von Verwirrung oder Verunsicherung beiträgt.

Im Weiteren könnte – dies im Gegensatz zum Proporzwahlverfahren – vorgesehen werden, dass auch gültig wählt, wer eine nicht auf einer Wahlliste verzeichnete Person auf den mit leeren Linien versehenen Stimmzettel schreibt.

5.5.4. Wahlvorschlagsverfahren mit Namenslisten anstelle von nichtamtlichen Stimmzetteln

Neben der ersatzlosen Abschaffung von nichtamtlichen Stimmzetteln, der Einführung eines Wahlverfahren nach Proporzregeln und der Beibehaltung mit modifiziertem Verfahrensablauf kommt als vierte Option der Ersatz der nichtamtlichen Stimmzettel durch Namenslisten in Betracht. Dabei kann dem Informationsbedürfnis der Stimmberechtigten mit einem Verfahren Rechnung getragen werden, dass ihnen nebst einem einzigen amtlichen Stimmzettel, der leere Linien aufweist, ein amtliches Informationsblatt mit den sich zur Wahl stellenden Kandidatinnen und Kandidaten zugestellt wird. Wählbar wären jene Kandidatinnen und Kandidaten, die auf diesem Informationsblatt aufgelistet sind. Für die Bereitstellung dieses Dokumentes ist ein Anmeldeverfahren einzuführen, das Ähnlichkeit mit dem Vorverfahren zur Einreichung von Wahlvorschlägen für Proporzwahlen aufweist. Der wesentlichste Unterschied zum Proporzwahlverfahren besteht darin, dass aus dem Verfahren nicht Wahllisten resultieren, sondern dass das Vorverfahren in eine Übersicht über die Kandidatinnen und Kandidaten mündet (Namenliste).

Das Anmeldeverfahren kann mit oder ohne Unterzeichnungsquorum ausgestaltet werden. Dass keine Personen, die vorher nicht angefragt worden sind, auf den Wahlvorschlägen und anschliessend daran auf den Namenslisten aufgeführt werden, kann dadurch sichergestellt werden, dass die Kandidatinnen und Kandidaten Zustimmungserklärungen – analog zu den Wahlvorschlägen bei stillen Wahlverfahren (Art. 20ter Abs. 2 Bst. d UAG) – abgeben müssen.

Im Weiteren bestünde die Möglichkeit einer zwischen dem ersten und dem zweiten Wahlgang differenzierten Regelung. Beispielsweise wäre es denkbar, dass im ersten Wahlgang nicht gewählte Kandidaten automatisch für den zweiten Wahlgang als angemeldet gelten, so dass für sie kein Wahlvorschlag mehr einzureichen ist. Eine solche Regelung vermindert jedoch die Transparenz für politische Gruppierungen und Stimmberechtigte. Es sollte deshalb davon abgesehen werden.

5.6. Interkantonaler Vergleich

Ein interkantonaler Vergleich, der allerdings auf die Wahl der Kantonsregierungen beschränkt ist und sich auf verschiedene Quellen stützt⁶, zeigt folgendes Bild über das Vorhandensein von Anmeldeverfahren:

⁶ Vorverfahren bei Regierungswahlen: Bericht des Instituts für Föderalismus vom 16. März 2001 an das Departement für Inneres und Militär; Alfred Kölz, Probleme des kantonalen Wahlrechts, II. Teil: Regierungsratswahlen. Weiterentwicklung des kantonalen Wahlrechts; in: ZBl 1987 (88), 49 ff.; Urs Felder, Wahl aller Kantonsregierungen unter besonderer Berücksichtigung des Wahlsystems, Diss. Freiburg, Zürich 1993, 80 ff.

Kanton	Wahlvorschlagsverfahren / nichtamtliche Stimmzettel
Zürich	Wahlvorschlagsverfahren bei Wahl von Behörden mit mehr als 12 Mitgliedern als Grundlage für amtlich herausgegebene gedruckte Wahllisten; andere Wahlfähige ebenfalls wählbar
Bern	kein Wahlvorschlagsverfahren; Möglichkeit der Herausgabe ausseramtlicher Stimmzettel
Luzern	Fakultative Möglichkeit der Einreichung von Wahlvorschlägen als Grundlage für allfällige stille Wahl und für amtlich gedruckte Wahllisten; andere Wahlfähige ebenfalls wählbar; Möglichkeit der Herausgabe von nichtamtlichen Kandidatenlisten
Uri	kein Wahlvorschlagsverfahren; Möglichkeit der Herausgabe nichtamtlicher Stimmzettel
Schwyz	Wahlvorschlagsverfahren als Grundlage für amtliche Wahllisten; zulässig sind auch andere Wahlzettel («wilde Listen»)
Obwalden	Wahlvorschlagsverfahren als Grundlage für amtliche Wahlzettel; andere Personen nicht wählbar
Nidwalden	Wahlvorschlagsverfahren als Grundlage für amtliche Wahlzettel; andere Personen nicht wählbar
Glarus	Nicht vorgesehen
Zug	Regierung wird nach Proporz gewählt
Freiburg	Wahlvorschlagsverfahren; andere Personen nicht wählbar
Solothurn	Wahlvorschlagsverfahren als Grundlage für amtliche Wahlzettel; andere Personen nicht wählbar
Basel-Stadt	Fakultative Möglichkeit der Einreichung von Wahlvorschlägen als Grundlage für amtlich gedruckte Wahllisten; andere Wahlfähige ebenfalls wählbar
Basel-Landschaft	Nicht vorgesehen
Schaffhausen	Nicht vorgesehen
Appenzell A.Rh.	kein Wahlvorschlagsverfahren; Möglichkeit der Herausgabe nichtamtlicher Stimmzettel
Appenzell I.Rh.	Besondere Wahlvorschlagsregelung für Landsgemeinde
St.Gallen	kein Wahlvorschlagsverfahren; Möglichkeit der Herausgabe nichtamtlicher Stimmzettel
Graubünden	kein Wahlvorschlagsverfahren; nichtamtliche Stimmzettel ungültig
Aargau	Fakultative Möglichkeit der Einreichung von Wahlvorschlägen als Grundlage für amtlich gedruckte Wahllisten; andere Personen im 1. Wahlgang ebenfalls wählbar
Thurgau	Wahlvorschlagsverfahren für die Aufnahme in eine den Stimmberechtigten zuzustellende Namenliste; andere Wahlfähige ebenfalls wählbar
Tessin	Regierung wird nach Proporz gewählt
Waadt	Fakultative Möglichkeit der Einreichung von Wahlvorschlägen als Grundlage für amtlich gedruckte Wahllisten; andere Wahlfähige ebenfalls wählbar
Wallis	Wahlvorschlagsverfahren; andere Personen nicht wählbar
Neuenburg	Wahlvorschlagsverfahren; andere Personen nicht wählbar
Genf	Wahlvorschlagsverfahren; andere Personen nicht wählbar
Jura	Wahlvorschlagsverfahren; andere Personen nicht wählbar

5.7. Vorgeschlagene Lösung

5.7.1. Vorgaben

In Bezug auf eine neue Regelung sollen verschiedene Vorgaben zu berücksichtigen werden, die allerdings nicht durchwegs in einem gleich hohen Mass parallel realisierbar sind; es ist deshalb gegeben, sich auf eine optimale Lösung auszurichten, die gegenüber heute gewichtige Vorteile aufweisen muss.

Im Hinblick auf eine neue Lösung geht es zunächst darum, eine Regelung anzustreben, die nicht schon im Vorherein ein vergleichsweise hohes Risiko in sich birgt, dass aus formellen Gründen Wahlhandlungen ungültig erklärt werden müssen. Politische Gruppierungen und Gemeinwesen sollen sich bei der Wahlvorbereitung nicht mit Fragen der formalen Gestaltung von Stimmzetteln auseinandersetzen müssen.

Auf Seiten der Stimmberechtigten besteht sodann das Bedürfnis nach einer für die Stimmgabe klaren Ausgangslage. Ihr Wille muss im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung unverfälscht zum Ausdruck kommen können; Verunsicherung durch eine Vielzahl von Stimmzetteln, deren Herkunft vielfach nicht bekannt ist und die teils dieselben und teils andere Kandidierende aufführen und überdies noch mit leeren Zeilen versehen sind, muss vermieden werden.

Unabdingbar ist sodann, dass die Stimmberechtigten hinreichend darüber informiert sind, welche Personen kandidieren. Der Informationsgehalt, der den nichtamtlichen Stimmzetteln zukommt, muss demzufolge beibehalten, im Sinn einer transparenten Wahlvorbereitung aber ausgeweitet werden.

Ferner ist eine Lösung ins Auge zu fassen, die dazu beiträgt, dass nur Personen kandidieren, die eine allfällige Wahl annehmen. Sodann sollten die Stimmberechtigten im Sinn der Gewährleistung von hinreichender Transparenz Kenntnis haben, wer diese Personen portiert.

Letztlich erscheint es von Vorteil, wenn ein Verfahren realisiert wird, das mehr oder weniger an bereits heute geltende Verfahrensregeln angeglichen ist. Dabei ist jedoch ausschlaggebend, dass die bereits verhältnismässig lange dauernden Verfahren nicht noch weiter ausgedehnt werden. Insbesondere gilt dies bei Ersatzwahlen aufgrund des Ausscheidens aus dem Amt während der Amtsdauer. Es ist zu vermeiden, dass Vakanz in Behörden allzu lange bestehen bleiben; einer vollzähligen Besetzung der Behörden ist sowohl hinsichtlich ihrer Funktionsfähigkeit wie auch unter parteipolitischen Gesichtspunkten grosse Bedeutung beizumessen.

5.7.2. Bewertung der Optionen

5.7.2.1. Grundsätzliche Überlegungen

Es bestehen aufgrund der Ausführungen drei Optionen:

- Vorprüfungsverfahren
- Wahlvorschlagsverfahren analog zum Proporzwahl-System
- Wahlvorschlagsverfahren mit Namenslisten

Diese Optionen sind wie folgt zu bewerten:

Das Vorprüfungsverfahren soll nicht weiter verfolgt werden. Dieses Verfahren weist den erheblichen Nachteil auf, dass zusätzlich zur Frist der Ablieferung nichtamtlicher Stimmzettel für den amtlichen Versand nach Art. 20 Abs. 3 Bst. b und d in Verbindung mit Art. 22 Abs. 2 Bst. d UAG eine weitere Frist, nämlich jene, innert welcher das Stimmzettel-Genehmigungsverfahren

läuft, hinzu kommt⁷. Damit wird insbesondere auch dem Anliegen nicht Rechnung getragen, wonach Vakanzen in Behörden zeitlich begrenzt zu halten sind⁸. Auch müsste der Entscheid über die Genehmigung oder Nichtgenehmigung des nichtamtlichen Stimmzettels mit einem Rechtsmittel angefochten werden können, was zu einer weiteren Verlängerung des Vorverfahrens führen könnte.

Diese Beurteilung führt dazu, eine der folgenden beiden Optionen zu realisieren:

- *Option 1* Einführung eines auf Majorzwahlverfahren angepassten Vorverfahrens in Analogie zum Proporzwahl-Vorverfahren
 - *Varianten 1 a* mit / ohne Unterzeichner/innen-Quorum
 - *Varianten 1 b* mit / ohne Möglichkeit, auch Personen zu wählen, die auf keiner Wahlliste verzeichnet sind
- *Option 2* Einführung eines Verfahrens mit amtlichem Stimmzettel, der leere Linien aufweist; verbunden mit einer amtlichen Kandidierenden-Übersicht (Namensliste)
 - *Varianten 2 a* mit / ohne Unterzeichner/innen-Quorum
 - *Varianten 2 b* mit / ohne Möglichkeit, auch Personen zu wählen, die auf der Namensliste nicht verzeichnet sind

In ihren Vernehmlassungen wenden sich die SP und die politische Gemeinde St.Gallen gegen eine Abkehr vom System der nichtamtlichen Stimmzettel. Die SP bringt im Wesentlichen vor, dass damit die demokratischen Rechte eingeschränkt würden, wobei insbesondere das vorangehende Anmelden der Kandidierenden und die Beschränkung der Wählbarkeit auf die angemeldeten Personen zu kritisieren seien. Damit entfalle die Möglichkeit, im Lauf des Wahlkampfes zu reagieren. Der Stadtrat der politischen Gemeinde St.Gallen hält namentlich fest, dass es sich bei den nichtamtlichen Stimmzetteln um ein schützenswertes Instrument handle, dessen Beseitigung dazu führe, dass die Wahlen zufälliger würden. Die Problematik um die nichtamtlichen Stimmzettel könnte behoben werden, indem diese von den Gemeinden im Auftrag und auf Kosten der Urheberschaft hergestellt würden. Damit entfielen die technischen Schwierigkeiten für die Herausgeber. Hingegen müsse – im Gegensatz zum geltenden Recht – ersichtlich gemacht werden, wer nichtamtliche Stimmzettel herausgebe.

Dass den nichtamtlichen Stimmzetteln die Funktion eines Wahlkampfinstrumentes zukommen kann, ist nicht zu bestreiten; dieses Argumente war denn auch einer Gründe, welche die Regierung im Jahr 1994 gegen die Abschaffung dieses Instruments anführte⁹. Werden jedoch die angeführten Mängel, die den nichtamtlichen Stimmzetteln eigen sind, berücksichtigt, kann dieses Argument keine vorrangige Bedeutung zu kommen. Dies gilt namentlich unter dem Aspekt, dass Verunsicherung und Verwirrung bei den Stimmberechtigten hervorgerufen werden können. Daran vermöchte auch ein Verfahren nichts zu ändern, das die Produktion der nichtamtlichen Stimmzetteln den Gemeinwesen übertragen würde. Es ist deshalb angezeigt, vom System der nichtamtlichen Stimmzettel abzugehen.

⁷ Dieser Nachteil wird noch verstärkt, wenn das Verfahren der stillen Wahl möglich ist. Bei diesem Verfahren gelten verschiedene weitere Vorverfahrensfristen (vgl. insbesondere Art. 20 Abs. 3 Bst. b und d, Art. 20bis Abs. 2, Art. 20ter Abs. 2 Bst. a und Art. 20quater Abs. 1 Bst. a UAG). Die gesamte Verfahrensdauer bei stiller Wahl kann – namentlich, wenn stille Wahl weder im ersten noch im zweiten Wahlgang zustande kommt – bis zu acht Monate betragen.

⁸ In diesem Zusammenhang schreibt Art. 18 Abs. 1 UAG beispielsweise vor, dass dann ein Ersatzwahl in eine Behörde unterbleiben kann, wenn innert sechs Monaten eine Erneuerungswahl stattfindet. Hieraus ergibt sich zwar keine unmittelbare zeitliche Begrenzung von Vakanzen; der Gesetzgeber legt aber indirekt fest, dass eine überdurchschnittlich lange Nichtbesetzung eines Amtes nicht zulässig wäre.

⁹ Vgl. Ziffer 5.2. dieser Botschaft.

5.7.2.2. Vorzuziehende Option

Bei der Wahl der vorzuziehenden Option ist zu berücksichtigen, dass der Kanton St.Gallen seit Erlass des UAG am 4. Juli 1971 für das Proporzwahlverfahren – von wenigen Ausnahmen abgesehen – die Bestimmungen der Bundesgesetzgebung über die Wahl des Nationalrates anwendet (vgl. Art. 54 UAG). Wird das Verfahrensrecht des Bundes geändert, so übernimmt der Kanton St.Gallen regelmässig die Änderungen, ohne dass er das eigene Recht anpasst. Im vorliegenden Zusammenhang bedeutet dies, dass im Fall der Verwirklichung von Option 1 bei allfälligen Änderungen im Proporzwahl-Vorverfahren immer auch geprüft werden müsste, ob Auswirkungen auf das Vorverfahren für Majorzwahlen resultieren, die gegebenenfalls Anlass zu einer Änderung des st.gallischen Verfahrensrechts Anlass geben.

Anders verhält es sich demgegenüber beim Majorwahlrecht, das der Kanton autonom ordnet. Dieser Sachverhalt sowie das bereits vorstehend erwähnte Kriterium, wonach ein Verfahren realisiert werden sollte, das mehr oder weniger an bereits heute geltende Verfahrensregeln angeglichen ist, führen dazu, der Option 2 den Vorzug zu geben. Diese Variante kann an das bereits bestehende Wahlvorschlagsverfahren für stille Wahlen¹⁰ angeglichen werden. Die Bevorzugung von Option 2 hat überdies den Vorteil, dass die für stille Wahlen einzureichenden Wahlvorschläge gleichzeitig Grundlage für die Namensliste sind, wenn stille Wahl infolge Nennung von mehr Kandidierenden, als Sitze zu vergeben sind, nicht zustande kommt. Damit wird der dem geltenden Verfahren der stillen Wahl – erwähnte¹¹ – innewohnende Mangel, dass bis zur Besetzung der Mandate bei Nichtzustandekommen überdurchschnittlich viel Zeit verstreicht, behoben.

In ihrer Vernehmlassung bringt die CVP vor, dass sie die Option 1 vorziehe, es sei denn, dass das Verfahren überdurchschnittlich lang dauert. In letzterem Fall könnte sie sich dem in der Vernehmlassungsvorlage vorgeschlagenen Verfahren anschliessen.

Die Fristen für das Majorwahlverfahren sind erfahrungsgemäss tatsächlich lang. Dies gilt namentlich dann, wenn zwei Wahlgänge erforderlich sind und keine stille Wahl zu Stande kommt. Das Vorverfahren beläuft sich für einen Wahlgang auf mindestens 90 Tage ab dessen Bekanntmachung. Hinzu kommt eine der Bekanntmachung vorangehende Vorbereitung der Publikation, die unter Berücksichtigung des Redaktionsschlusses der Publikationsorgane bei etwa 10 Tagen liegt. Der sich so ergebende Zeitbedarf von 100 Tagen geht davon aus, dass die politischen Parteien und Gruppierungen nur gerade 10 Tagen für ihre interne Wahlvorbereitung zur Verfügung haben, was erfahrungsgemäss machbar ist. Es sind somit insgesamt 115 bis 120 Tage Vorbereitungszeit zu veranschlagen. Wenn weder im ersten noch im zweiten Wahlgang eine stille Wahl zu Stande kommt, verdoppelt sich die Verfahrensdauer auf 230 bis 240 Tage, wobei die begrenzte Auswahlfreiheit für die Bezeichnung möglicher Abstimmungssonntage, z.B. infolge Ferien oder Feiertagen, noch nicht berücksichtigt ist. Insofern ist die Annahme, dass sich ein Zeitbedarf von etwa acht Monaten ergibt¹², gerechtfertigt. An diesem Zeitbedarf ändert sich nichts, wenn an die Stelle der nichtamtlichen Stimmzettel das im Sinn von Option 1 mögliche Proporzwahl-Vorbereitungsverfahren tritt.

5.7.2.3. Unterzeichner/innen-Quorum

Während für Proporzwahlen Unterzeichner/innen-Quoren festgelegt sind¹³, ist es denkbar, solche bei den Majorzwahlen wegzulassen und damit auch Vorschläge einer einzelnen Person zuzulassen, oder aber ebenfalls vorzuschreiben. Im Proporzwahlverfahren trägt das verlangte

¹⁰ Insbesondere gilt dies in Bezug auf Art. 20ter UAG.

¹¹ Vgl. vorstehende Fussnote 7.

¹² Vgl. Fussnote 7.

¹³ Die Wahlvorschläge für die Wahl des Nationalrates müssen im Kanton St.Gallen von 200, für die Wahl des Grossen Rates von 15 Stimmberechtigten unterzeichnet sein (vgl. Art. 24 Abs. 1 Bst. b BPR; Art. 14 Abs. 1 VV zum UAG).

Unterzeichner/innen-Quorum dazu bei, dass sich die Zahl der Wahllisten in Grenzen hält und damit – zusammen mit der Bezeichnung des Wahlvorschlags und der Möglichkeit zur Einsichtnahme in die Unterzeichnungslisten – zu Transparenz bzw. zur Verhinderung von Verwirrung oder Verunsicherung beiträgt. Sodann kann ein Quorum bis zu einem gewissen Grad sicherstellen, dass keine so genannten Jux-Listen eingereicht werden. Im Weiteren wohnt dem Quorumserfordernis der Vorteil inne, dass Kenntnis über die Urheber eines Wahlvorschlags erlangt wird. Auch wird es dadurch möglich, die für die administrative Abwicklung des Wahlvorbereitungsverfahrens zuständigen Personen zu bezeichnen¹⁴. Diese Überlegungen behalten ihre Gültigkeit und Stichhaltigkeit auch für das vorgesehene Majorzwahlsystem mit Namensliste. Hinzu kommt, dass – ausgehend von der Vorgabe, nach Möglichkeit bestehende Verfahrensregeln zu übernehmen – ein Unterzeichner/innen-Quorum nicht nur im Proporzwahlsystem, sondern auch bei der geltenden Regelung für stille Wahlen vorgeschrieben ist (vgl. Art. 20ter Abs. 2 Bst. b UAG). Es rechtfertigt sich aus diesen Gründen, für das künftige Majorzwahlverfahren ebenfalls ein Unterzeichner/innen-Quorum festzulegen.

Dass das Unterzeichner/innen-Quorum undemokratisch sei und das passive Wahlrecht beschränke, wie dies in der Vernehmlassung der SP festgehalten wird, ist nicht zutreffend. Vielmehr trägt es mit Blick auf die vorstehend genannten Gründe zu einer demokratischen Ausmarchung bei, die nicht von Unsicherheit und Intransparenz hervorrufenden Nebengeräuschen begleitet ist.

In Anlehnung an die bestehende Regelung für die Wahlen in den Grossen Rat sowie für stille Wahlen auf Bezirksebene ist es angezeigt, das Quorum für Majorzwahlen in den Gemeinden sowie für die Kreisgerichte auf 15 Stimmberechtigte festzulegen. Für Wahlen auf kantonaler Ebene soll ein Quorum von 50 in kantonalen Angelegenheiten Stimmberechtigten gelten, somit eine Grösse, die erheblich unterhalb der für die Wahl der st.gallischen Mitglieder des Nationalrates – nämlich 200 – liegt.

Die bereits in den Vorgaben¹⁵ zu einem modifizierten Majorzwahlverfahren hervorgehobene Vorzug der Parallelität mit bestehenden Verfahrensabläufen lässt es als angezeigt erscheinen, die Quorumgrössen – entgegen der Anregung in der Vernehmlassung der EVP – nicht an jene für die Nationalratswahl anzupassen. Aus demselben Grund ist davon abzusehen, differenzierte Quoren – wie sie in der Vernehmlassung der politischen Gemeinde Wil vorgeschlagen werden – einzuführen.

5.7.2.4. Wählbarkeitserfordernis

Im Weiteren ist vorzusehen, dass nur gültig wählt, wer einer auf der Namensliste verzeichneten Person die Stimme gibt. Diese Regelung trägt der Vorgabe Rechnung, das Wahlverfahren transparent zu machen und für die Stimmberechtigten eine nachvollziehbare Ausgangslage für die Auswahl der kandidierenden Personen zu schaffen. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz ist bloss für den Fall vorzusehen, dass im Hinblick auf eine Wahl keine Wahlvorschläge eingehen und somit auch keine Namensliste erstellt werden kann. Diesfalls sollte für jede wahlfähige Personen gestimmt werden können.

Würde den Überlegungen in einzelnen Vernehmlassungen gefolgt, wonach es möglich sein müsste, noch während des Wahlkampfes zu reagieren und den Stimmberechtigten Personen zur Wahl zu empfehlen, die nicht in das Wahlverfahren einbezogen waren, könnten die Vorgaben bezüglich Informationsgehalt und Transparenz¹⁶ nicht erfüllt werden. Insbesondere wäre weiterhin nicht sichergestellt, dass Personen gegen ihren Willen portiert werden. Auch

¹⁴ Vgl. z.B. Art. 14 Abs. 3 VV zum UAG, wonach die Unterzeichner eines Wahlvorschlags für die Wahl des Grossen Rates einen Vertreter und einen Stellvertreter für den Verkehr mit den Behörden zu bezeichnen haben.

¹⁵ Vgl. Ziffer 5.7.1 dieser Botschaft.

¹⁶ Vgl. Ziffer 5.7.1. dieser Botschaft.

wäre es nach wie vor möglich, dass Personen, die hinter einer entsprechenden Kandidatur stehen, anonym blieben.

5.7.2.5. Hinweis auf das Verordnungsrecht

Dem zusätzlichen Regelungsbedarf für das vorgeschlagene modifizierte Majorzwahlverfahren ist auf Verordnungsstufe zu entsprechen. Dies gilt zunächst dafür, dass die Stimmberechtigten des Wahlkreises in die der Namensliste zu Grunde liegenden Wahlvorschläge Einsicht nehmen und damit auch die Namen der Unterzeichnerinnen und Unterzeichner des Wahlvorschlags in Erfahrung bringen können. Sodann wird im Verordnungsrecht der Inhalt der Wahlvorschläge näher zu umschreiben sein, wobei eine dem geltenden Art. 8bis VV zu UAG analoge Regelung gelten soll. Ergänzend zu diesen dort genannten Anforderungen soll es möglich werden, in die Namensliste die Parteizugehörigkeit der kandidierenden Personen sowie die Ergänzung «bis-her» oder «neu» aufzuführen.

6. Regelungsbereich «Verfahren der stillen Wahl»

6.1. Rechtslage

Im Kanton St.Gallen ist das Instrument der stillen Wahl mit Erlass des II. Nachtragsgesetzes zum UAG am 9. November 1989 (nGS 24-53), in Vollzug seit 1. Januar 1990, eingeführt worden. Nach Art. 20bis UAG können Bezirksbehörden sowohl im ersten wie im zweiten Wahlgang still gewählt werden¹⁷. Eine stille Wahl kommt zustande, wenn gleich viele Kandidaten gültig vorgeschlagen werden, als Mandate zu vergeben sind, wobei die Wahlvorschläge von 15 Stimmberechtigten des Wahlkreises unterzeichnet sein müssen (Art. 20ter Abs. 1 und Abs. 2 Bst. b UAG). Voraussetzung ist überdies, dass die Wahlvorschläge innert einer vom zuständigen Departement angesetzten Frist eingereicht werden und dass sie ausschliesslich wahlfähige Kandidatinnen und Kandidaten enthalten (Art. 20ter Abs. 2 Bst. a und c UAG). Ferner müssen die Wahlvorschläge mit Zustimmungserklärungen der kandidierenden Personen versehen sein, ausgenommen, wenn Amtszwang besteht (Art. 20ter Abs. 2 Bst. d UAG).

Die Durchführung einer stillen Wahl kann verhindert werden, wenn innert fünf Tagen ab Veröffentlichung der gültigen Wahlvorschläge 50 Stimmberechtigte des Wahlkreises unterschriftlich die Durchführung des Wahlgangs verlangen (Art. 20quater Abs. 1 Bst. a UAG).

6.2. Beurteilung

Seit Einführung des Instruments der stillen Wahl wurden 188 Wahlverfahren auf Bezirksebene abgehalten (1. Januar 1990 bis 31. Dezember 2001):

¹⁷ Stille Wahl ist – nachdem die Bezirksämter abgeschafft worden sind – heute nur mehr für die Wahl der richterlichen Behörden der Bezirke möglich (Gerichtspräsidenten sowie Richter und Ersatzrichter).

Wahlen	Total	Wahlverfahren mit stiller Wahl	Wahlverfahren mit Urnenwahl
<i>Erneuerungswahlen</i>			
- Bezirksammänner	29	26	3
- Gerichtspräsidenten	24	20	4
- Richter	42	39	3
- Ersatzrichter	45	33	12
<i>Ersatz- und Ergänzungswahlen</i>			
- Bezirksammänner	8	4	4
- Gerichtspräsidenten	5	2	3
- Richter	15	11	4
- Ersatzrichter	20	14	6
Total	188	149	39

In ihrer Botschaft zu einem IV. Nachtragsgesetz zum UAG vom 25. Oktober 1994 (ABI 1994, 2587) schlug die Regierung vor, stille Wahlen künftig auch auf Gemeindeebene zu ermöglichen. Nachdem der Grosse Rat auf die Gesetzesvorlage nicht eintrat, wurde die Ausweitung des Instruments der stillen Wahlen auf die Gemeinden nicht beraten.

Aus der vorstehenden Übersicht geht hervor, dass in nahezu 80 Prozent aller Majorzwahlverfahren stille Wahlen durchgeführt worden sind. Bereits in der erwähnten Botschaft zu einem IV. Nachtragsgesetz, in welcher eine analoge Übersicht für die Zeit vom 1. Januar 1990 bis 30. September 1994 enthalten war, hielt die Regierung als Fazit fest, dass das Instrument der stillen Wahl einem Bedürfnis entspreche, weil es immer wieder Wahlen gäbe, die unbestritten seien. Von Bedeutung sei überdies, dass damit Kosteneinsparungen verbunden sind. Diese Einschätzung ist nach wie vor zutreffend.

Unverändert Gültigkeit hat auch der bereits mehrmals erwähnte Nachteil¹⁸, dass die gesamte Verfahrensdauer bei Nichtzustandekommen von stiller Wahl bis zu acht Monaten betragen kann. Die Regierung schlug deshalb vor, auf die Möglichkeit, dass 50 Stimmberechtigte unterschriftlich die Durchführung eines Wahlgangs verlangen können, zu verzichten. An diese Stelle sollte die Möglichkeit treten, dass die gleiche Zahl von Stimmberechtigten innerhalb einer Frist von fünf Tagen seit Veröffentlichung der gültigen Wahlvorschläge einen Wahlgang nur verlangen könnten, wenn damit eine Nominierung von weiteren Kandidatinnen und Kandidaten verknüpft ist. Eine blosser «Verhinderungstaktik» sollte damit unterbunden werden.

Es ist festzustellen, dass sich das Instrument der stillen Wahl eingelebt hat und dass es – abgesehen vom erwähnten Nachteil der Verfahrensdauer – ein zweckmässiges Mittel für ein effizientes Wahlverfahren darstellt. Dieser Umstand lässt es als gerechtfertigt erscheinen, dieses Instrument – wie schon im Vorschlag der Regierung von 1994 – auf die Gemeindeebene auszuweiten. Überdies lässt es die nKV – im Gegensatz zum geltenden Verfassungsrecht (vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung zu einem II. Nachtragsgesetz zum UAG vom 2. November 1988 (ABI 1988, 2571) – zu, das Instrument der stillen Wahl auch auf Kantonebene einzuführen¹⁹.

¹⁸ Vgl. Ziffern 5.7.2.1. imf 5.7.2.2. dieser Botschaft sowie die Fussnoten 7, 11 und 12.

¹⁹ Es waren verfassungsrechtliche Überlegungen, welche die Regierung veranlassten, im Jahr 1994 «vorerst» davon abzusehen, die Einführung der stillen Wahl auf Kantonebene zu beantragen.

6.3. Vorgeschlagene Lösung

6.3.1. Ausweitung auf die Wahl von Behörden des Kantons und der Gemeinden

Das Instrument der stillen Wahl soll angesichts der ihm innewohnenden Vorteile für alle Majorzwahlen angewendet werden können. Auf kantonaler Ebene sollen somit stille Wahlen neu für die Mitglieder der Regierung und die st.gallischen Mitglieder des Ständerates möglich sein, während es auf der Ebene der Gemeinden die Mitglieder der Räte (Exekutiven) und die Mitglieder der Geschäftsprüfungskommissionen sind, die allenfalls in stiller Wahl gewählt werden können. Diese Ausweitung ist – in Ergänzung der Überlegungen, wie sie bereits 1994 angestellt wurden – auch unter dem Aspekt gerechtfertigt, dass die nichtamtlichen Stimmzettel abgeschafft werden sollen und an ihre Stelle das Wahlvorschlagsverfahren mit Namenslisten tritt. Dieses Wahlvorschlagsverfahren, das in die Herausgabe einer amtlichen Namensliste mündet, bildet gleichzeitig die Grundlage für das Verfahren der stillen Wahl. Mit anderen Worten: Nach Einreichen der Wahlvorschläge ergibt sich entweder eine stille Wahl, oder es resultiert daraus die Namensliste im Hinblick auf die Durchführung des Wahlgangs.

Regierung, Ständerat, Räte der Gemeinden und Geschäftsprüfungskommission sind politische Behörden. Für die Regierung trifft diese Charakterisierung dadurch zu, dass ihre Aufgaben im Grundsatz darin bestehen, im Rahmen der Gesetzgebung Ziele und Mittel staatlichen Handelns zu bezeichnen sowie die Staatstätigkeit zu planen und zu koordinieren und den Staat zu vertreten (Art. 71 Abs. 1 und 2 nKV). Der Ständerat übt zusammen mit der andern Kammer der Bundesversammlung, dem Nationalrat, als oberste Gewalt im Bund politische Funktionen aus (Art. 148 der Bundesverfassung, SR 101; abgekürzt BV). Dem Rat der Gemeinde kommt eine der Regierung analoge Stellung auf der Ebene der Gemeinden zu; er ist oberstes Leitungs- und Verwaltungsorgan und damit für die grundlegenden Führungsaufgaben in der Gemeinde zuständig (vgl. Art. 135 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 136 und 137 GG). Die Geschäftsprüfungskommission hat insofern politische Aufgaben, als sie nach Art. 74 Abs. 2 GG die Amtsführung des Rates und der Verwaltung prüft. Während die Rechnungskontrolle einer aussenstehenden Fachstelle übertragen werden darf (Art. 75 Abs. 1 GG), ist diese Auslagerung für die Überprüfung der Amtstätigkeit nicht zulässig.

Die richterlichen Behörden unterscheiden sich demgegenüber von den politischen Behörden im Wesentlichen darin, dass sie «ausschliesslich dem Recht verpflichtet» sind (Art. 55 Abs. 2 zweiter Satz nKV), was insbesondere bedeutet, dass es ihnen verwehrt ist, politische Erwägungen in ihr Handeln einfließen zu lassen (vgl. Kommentar zu Art. 54 Abs. 2 des Verfassungsentwurfs, in: Botschaft und Verfassungsentwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999, ABI 2000, 150).

Diese Differenzierung von politischen und richterlichen Behörden führt zur Prüfung der Frage, ob sie eine Fortsetzung im Rahmen des Instruments der stillen Wahl dadurch finden soll, als für politische Behörden beim ersten Wahlgang einer Erneuerungswahl eine ausdrückliche Willenskundgabe der Stimmenden stattzufinden hat, indem stille Wahlen bei Erneuerungswahlen auf den zweiten Wahlgang zu beschränken wären, während bei Ersatzwahlen im Verlauf der Amtsdauer sowohl der erste wie der zweite Wahlgang still erfolgen könnte. Demgegenüber wäre bei den richterlichen Behörden das geltende Recht weiterzuführen, was bedeutete, dass stille Wahl für Erneuerungs- und Ersatzwahlen sowie je für den ersten und den zweiten Wahlgang möglich wäre. Als vom Volk nach Majorz zu wählende Bezirksbehörden gelten gemäss Art. 36 Bst. d in Verbindung mit Art. 39 nKV die Präsidentinnen und Präsidenten sowie die weiteren Mitglieder der erstinstanzlichen Zivil- und Strafgerichte. Diese Gerichte werden in Anwendung des neuen Verfassungsrechts als «Kreisgerichte» und die massgebenden Wahlkreise als «Gerichtskreise» bezeichnet (vgl. Botschaft und Entwurf der Regierung zum III. Nachtragsgesetz zum Gerichtsgesetz vom 3. April 2002, ABI 2002, 841 ff.).

Die Unterschiede zwischen politischen und richterlichen Behörden sowie die staatspolitische Bedeutung der Wahl der politischen Führungsorgane lassen – entgegen der in der Stellungnahme der FDP enthaltenen Anregung, darauf zu verzichten – eine solche Differenzierung als

angezeigt erscheinen. Sie trägt auch den im Vernehmlassungsverfahren seitens der SP gemachten grundsätzlichen Vorbehalt – mindestens teilweise – Rechnung, dass die Wahlen in Exekutivbehörden von zu grosser politischer Tragweite seien, um hierfür stille Wahl vorzusehen. Allerdings soll sich die differenzierte Betrachtungsweise auf die kantonalen politischen Behörden sowie auf die Kreisgerichte beschränken. Der Grund liegt darin, dass dem Prinzip der Gemeindeautonomie ein höheres Gewicht beizumessen ist, als der genannten funktionsbezogenen Stellung von politischen und richterlichen Behörden. Mit anderen Worten: Es ist den Gemeinden zu überlassen, ob sie zwischen Erneuerungs- und Ersatzwahlen einerseits sowie zwischen erstem und zweitem Wahlgang andererseits in Bezug auf die Ermöglichung der stillen Wahl unterschiedlich vorgehen wollen, so wie es grundsätzlich in ihrer Entscheidungsfreiheit – wie aus den nachstehenden Ausführungen hervorgeht – stehen soll, über die Anwendung des Instruments der stillen Wahl zu befinden.

6.3.2. Berücksichtigung der Gemeindeautonomie

Die Ausweitung des Instruments der stillen Wahl auf die im Majorzverfahren gewählten Gemeindebehörden soll vom Gesetzgeber nicht zwingend vorgeschrieben werden. Vielmehr soll die einzelne Gemeinde entscheiden, ob sie dieses Instrument anwenden will oder nicht.

Für die Berücksichtigung der Gemeindeautonomie spricht zunächst die unterschiedliche Grösse der Gemeinden in Bezug auf die Zahl ihrer Stimmberechtigten. Sodann ist in Erwägung zu ziehen, dass unterschiedliche Verhältnisse in Gemeinden mit Gemeindeparlament und in Gemeinden mit Bürgerversammlung bestehen, auch wenn die Wahlen nach Art. 35 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 41 Abs. 1 GG von Gesetzes wegen an der Urne vorzunehmen sind. Solche unterschiedlichen Verhältnisse können beispielsweise in Bezug auf die Wahl- und Abstimmungstermine – soweit sie nicht nach Art. 17 UAG kantonsseits festzulegen sind – bestehen. Ferner kann von Bedeutung sein, ob eine Gemeinde vom Recht Gebrauch macht, dass, wenn mehr als ein Mitglied vollamtlich tätig ist, der Vorsitzende aus der Mitte der Ratsmitglieder gewählt wird (Art. 35 Abs. 2 GG).

Den Entscheid, ob stille Wahl möglich ist oder nicht, soll auch mit Blick auf die Unterschiede zwischen politischen Gemeinden und Spezialgemeinden von den Gemeinden autonom gefasst werden. Nachdem Spezialgemeinden nach Art. 43 Abs. 1 GG offene Wahl vorsehen können, muss es ihnen – falls sie Urnenwahl durchführen – auch überlassen bleiben, über das Instrument der stillen Wahl zu befinden.

Die im Gesetz vorzusehende Lösung soll aufgrund dieser Überlegungen dahin lauten, dass die Gemeinden in der Gemeindeordnung die stille Wahl vorsehen können. Die angeführten Argumente verdienen Vorrang gegenüber der im Vernehmlassungsverfahren von der politischen Gemeinde Wil geäusserten Auffassung, wonach den Gemeinden stille Wahl vorgeschrieben werden sollte und sie gleichzeitig zu ermächtigen wären, in der Gemeindeordnung von diesem Instrument abzusehen.

Eine besondere Regelung ist hinsichtlich der Wahl von Vermittlerin oder Vermittler und Stellvertreterin oder Stellvertreter notwendig, wenn mehrere politische Gemeinden gemeinsam die Vermittlerin oder den Vermittler und die Stellvertreterin oder den Stellvertreter bestellen. In diesem Fall bilden sie nach Art. 19 Abs. 2 des Gerichtsgesetzes (sGS 941.1; abgekürzt GerG) einen Wahlkreis. Die Lösung soll darin bestehen, dass die beteiligten Gemeinden gemeinsam das Wahlverfahren festlegen, d.h. gemeinsam entscheiden, ob sie die stille Wahl vorsehen. Es soll vermieden werden, dass dieselbe Kandidatin oder derselbe Kandidat in der einen Gemeinde still, in der anderen Gemeinde hingegen durch Urnengang gewählt wird. Können sich die Gemeinden nicht einigen, indem keine übereinstimmenden Beschlüsse über eine entsprechende Bestimmung in den Gemeindeordnungen zustande kommen, fällt die Durchführung von stillen Wahlen in diesen Gemeinden nicht in Betracht.

7. Regelungsbereich «Zusammenlegung von Proporz- und Majorzwahlen»

7.1. Rechtslage

Art. 17 Abs. 2 UAG bestimmt, dass der Grosse Rat vor der Regierung gewählt wird. Gestützt auf Art. 96 Abs. 2 erstem Satz GG, wonach das Gemeindeparlament in sachgemässer Anwendung der Vorschriften über die Wahl des Grossen Rates gewählt wird, gilt diese Reihenfolge auch für die entsprechenden Erneuerungswahlen auf Gemeindeebene.

7.2. Bisherige Revisionsbestrebungen

Ein erstes Mal hat die Regierung die Zusammenlegung der Termine für die Neuwahl von Grosse Rat und Regierung in Botschaft und Entwurf zum II. Nachtragsgesetz zum UAG vom 2. November 1988 (ABI 1988, 2566 ff.) beantragt. Sie führte Folgendes aus:

«Gesetzgeberisches Motiv für die Aufnahme von Art. 17 Abs. 2 UAG war ... das Anliegen, dass sich die Wahl des Grossen Rates auf die Zusammensetzung des Regierungsrates auswirken sollte. Diese Absicht liess sich indessen nicht verwirklichen. Der zeitliche Abstand zwischen den beiden Erneuerungswahlen ist für die politischen Parteien zu knapp bemessen, um das Ergebnis der Grossratswahl eingehend analysieren und die erforderlichen Beschlüsse der zuständigen Gremien fassen zu können. ... Eine Ansetzung der Wahltermine, die einen grösseren zeitlichen Abstand mit sich brächte, ist aus mehreren Gründen nicht möglich. Abgesehen von den abstimmungsrechtlichen Verfahrensfristen ist zu berücksichtigen, dass am zweitletzten Sonntag im Oktober des dem Wahljahr vorangehenden Jahres die ordentliche Gesamterneuerung des Nationalrates stattfindet (Art. 19 Abs. 1 BPR). Das Verfahren für die Wahl des Grossen Rates kann deshalb erst nach diesem Termin beginnen, wobei darauf zu achten ist, dass die Wahlvorbereitung der Parteien und das amtliche Wahlvorverfahren nicht in die Zeit der Weihnachtsfeiertage fallen sollen. Sodann ist für die Wahl des Regierungsrates die Möglichkeit eines zweiten Wahlgangs einzuplanen. Im Hinblick darauf, dass beide Behörden zu Beginn der Maisession des Grossen Rates gewählt sein müssen, da deren Mitglieder in dieser Session vereidigt werden (vgl. Art. 28 und 38 des Grossratsreglementes, sGS 131.11), steht für die Ansetzung der drei Abstimmungstermine (Erneuerungswahl des Grossen Rates, erster und zweiter Wahlgang für die Wahl des Regierungsrates) der Zeitabschnitt von Ende Januar bis Mitte April, der rund zehn Wochen umfasst, zur Verfügung. Die Anzahl der Wahlsonntage wird allerdings eingeschränkt einerseits durch die Osterfeiertage, andererseits durch den eidgenössischen Abstimmungstermin Ende Februar / Anfang März. Angesichts des Umstands, dass die seinerzeitige Absicht des Gesetzgebers nicht verwirklicht werden konnte, und mit Blick auf die geschilderten zeitlichen Gegebenheiten drängt sich eine Änderung von Art. 17 Abs. 2 UAG auf. Es rechtfertigt sich, die Erneuerungswahlen von Grosse Rat und Regierungsrat zusammenzulegen und einen einheitlichen Wahltermin vorzusehen. ... Mit der Zusammenlegung der beiden Erneuerungswahlen lässt sich eine Verminderung der Zahl der Urnengänge dann erreichen, wenn die Wahl von Grosse Rat und Regierungsrat zusammen mit der eidgenössischen Abstimmung stattfinden kann.»

Sowohl die vorberatende Kommission wie auch der Grosse Rat lehnten den Vorschlag jedoch mit folgenden Argumenten ab (ProtGR 1988/92 Nr. 191):

- Die Ergebnisse der Grossratswahl sind als Entscheidungshilfe für die Erneuerungswahl der Regierung sowohl für die politischen Parteien als auch für die Stimmberechtigten notwendig. Grossratswahlen haben Einfluss auf die Wahl der Mitglieder der Regierung.

- Eine Zusammenlegung würde die Stimmbüros und Stimmzähler überfordern (Überlastung).
- Eine Zusammenlegung bringt eine nicht zu unterschätzende Minderung politischer Rechte mit sich.
- Es besteht die Gefahr einer Überforderung der Stimmberechtigten durch verschiedene, gleichzeitig angewendete Wahlverfahren (Majorz, Proporz).

In der Botschaft und im Entwurf zum IV. Nachtragsgesetz zum UAG vom 25. Oktober 1994 übernahm die Regierung ihre im Jahr 1988 gemachten Überlegungen und schlug erneut die Zusammenlegung der Wahltermine von Grosse Rat und Regierung vor. Sie hielt im Wesentlichen Folgendes fest (ABI 1994, 2587):

«Die vom Regierungsrat im Jahr 1988 angeführten Beweggründe für eine Zusammenlegung der beiden Wahltermine haben nach wie vor Gültigkeit. Sie sind insbesondere auch im Rahmen der Erneuerungswahlen des Jahres 1992 bestätigt worden, als einzelne Parteien erhebliche terminliche Schwierigkeiten bei der Vorbereitung der einzelnen Wahlgänge hatten. ... Für eine Zusammenlegung spricht indessen nicht nur die effizientere Wahlvorbereitung durch die Parteien, sondern ebenso die zu erwartende höhere Stimmbeteiligung. Urs Felder hat Nachforschungen über die Beziehung zwischen gleichzeitigen Wahlterminen (von Grosse Rat und Regierungsrat) und Wahlbeteiligung in zwanzig Kantonen angestellt (vgl. Urs Felder, Wahl aller Kantonsregierungen unter besonderer Berücksichtigung des Wahlsystems, Diss. Freiburg, Zürich 1993) Dabei wurde festgestellt, dass gleichzeitige Wahltermine mit höherer Wahlbeteiligung einhergehen.»

Die Regierung ging im Weiteren auch auf die Frage ein, ob eine zeitliche Verlegung einzelner Wahlen in ein anderes Jahr und mithin eine Änderung des Beginns der Amtsdauer der einen oder anderen Behörde erwogen werden sollte. Sie schlug indessen vor, von dieser Möglichkeit abzusehen:

«Auf die zeitliche Verlegung einzelner Wahlen in ein anderes Jahr soll verzichtet werden, damit auf eine hektische und kompakte Wahl- und Abstimmungszeit wie bisher drei «ruhige» Jahre folgen. Würden die Grossratswahlen um ein oder zwei Jahre verschoben, was im übrigen hinsichtlich des Übergangs eine Verfassungsänderung voraussetzte (Verlängerung der Amtsdauer ...), wären die Parteien während des grössten Teils der Amtsperiode mit Wahlvorbereitungen und -auswertungen beschäftigt.»

Da der Grosse Rat auf die Vorlage des IV. Nachtragsgesetzes zum UAG nicht eintrat, wurde über die Frage der Zusammenlegung der Wahltermine nicht beraten.

7.3. Verfassungsrechtliche Überlegungen

Eine Überprüfung der Zusammenlegung der Wahltermine kann nicht losgelöst vom Verfassungsrecht vorgenommen werden. Die Regierung hat denn auch bereits in Botschaft und Entwurf zum IV. Nachtragsgesetz zum UAG vom 25. Oktober 1994 (ABI 1994, 2587) darauf hingewiesen, dass eine Neuordnung der zeitlichen Abfolge der Wahltermine, soweit diese mit Änderungen der Amtsdauern verbunden würde, anlässlich der Totalrevision oder einer umfassenden Teilrevision der Kantonsverfassung zu prüfen sei. Dieselbe Aussage machte sie in Botschaft und Entwurf zum IV. Nachtragsgesetz vom 4. August 1998 (ABI 1998, 1735), nachdem im damaligen Vernehmlassungsverfahren eine (im Entwurf der Regierung nicht enthaltene) Zusammenlegung der Wahltermine angeregt worden war.

Zunächst ist festzustellen, dass sich Art. 59 nKV auf die Regelung der Länge der Amtsdauern der Behörden beschränkt. Sie enthält im Gegensatz zu Art. 92 KV keine Fixierung des Beginns der Amtsdauern, so dass eine entsprechende Regelung auf Gesetzesstufe, nämlich im Staatsverwaltungsgesetz (sGS 140.1) sowie im GG und im GerG, notwendig werden wird. Die nächs-

ten Erneuerungswahlen von Grosse Rat und Regierung finden in der Zeit zwischen Ende Januar und Ende März des Jahres 2004 für die Amtsdauer vom 1. Mai 2004 bis 30. April 2008 (Grosser Rat; neu: Kantonsrat) bzw. vom 1. Juli 2004 bis 30. Juni 2008 (Regierung) statt. Die Anpassung bestehender Gesetze hat nach Art. 119 Abs. 1 nKV innert drei Jahren seit Vollzugsbeginn, also bis 31. Dezember 2005, zu erfolgen. Mit der Übergangsbestimmung von Art. 120 nKV wird sichergestellt, dass die bei Anwendung der neuen Verfassung laufende Amtsdauer nicht abgekürzt wird, sondern für die dann zumal nach heute geltendem Recht gewählten Organe und Behörden vorerst fortbesteht (vgl. Kommentar zu Art. 117 des Verfassungsentwurfs, in: Botschaft und Verfassungsentwurf der Verfassungskommission vom 17. Dezember 1999, ABI 2000, 165).

Verfassungsrechtlich ist sodann von Bedeutung, dass die Festlegung neuer Zeitpunkte für den Beginn einer Amtsdauer eine übergangsrechtliche Änderung der Kantonsverfassung nötig machte. Sobald nämlich die eine oder andere Amtsdauer mit einem neuen Zeitpunkt ihres Beginns versehen würde, bedürfte dies zwischenzeitlich einer einmaligen Verlängerung oder Verkürzung der dann laufenden Amtsdauer. Dies gälte selbst bei einer nur geringfügigen Verlängerung der Amtsdauer des Grossen Rates vom 1. Mai bis 30. Juni, mit der angestrebt würde, Parallelität zur Amtsdauer der Regierung zu erzielen, was es möglicherweise gestattete, den zeitlichen Abstand zwischen den Erneuerungswahlen von Grosse Rat und Regierung zu verlängern. Diesfalls könnte dem ursprünglichen gesetzgeberischen Motiv, dass das Ergebnis der Parlamentswahlen bei der Regierungswahl soll berücksichtigt werden können, Rechnung getragen werden. Dazu ist allerdings festzustellen, dass damit wohl eine Lösung auf kantonaler Ebene, nicht jedoch auf der Ebene der Parlamentsgemeinden, getroffen würde. Wenn der Beginn der Amtsdauer für die Gemeindebehörden am 1. Januar beibehalten wird, kann das Intervall zwischen der Wahl des Gemeindeparlamentes und der Wahl des Stadtrates mit Rücksicht auf Feiertage und Ferienzeit sowie angesichts der Wahlverfahren und eines möglichen zweiten Wahlgangs nicht verlängert werden. Auf Gemeindeebene kann deshalb – wenn keine Änderung im Zeitpunkt des Amtsdauerbeginns erfolgt – der erwähnte gesetzgeberische Wille nicht umgesetzt werden.

7.4. Folgerungen

Wird dem Anliegen Priorität eingeräumt, dass die Erneuerungswahlen wie bisher innerhalb eines Jahres durchgeführt sein sollen, damit auf das hektische Wahljahr drei Jahre folgen, die möglichst uneingeschränkt der eigentlichen politischen Arbeit gewidmet werden können, so sind Proporz- und Majorzwahlen zusammenzulegen. Soll demgegenüber die Option offen gehalten werden, dass der Beginn der einzelnen Amtsdauern und damit eine über einen längeren Zeitraum erfolgende Etappierung der Erneuerungswahlen grundsätzlich erörtert und unter Umständen eine verfassungsrechtliche Übergangsordnung vorgesehen wird, ist von einer Änderung des UAG im jetzigen Zeitpunkt abzusehen. Dabei steht beim einen wie bei andern Vorgehen eine generelle, d.h. die kantonale wie auch auf die Gemeindeebene erfassende Zusammenlegung von Proporz- und Majorzwahlen im Vordergrund. Die für und die gegen eine Zusammenlegung sprechenden Gründe sind auf beiden staatlichen Ebenen in gleicher Weise stichhaltig. Auch geht es im Sinn von Transparenz und Nachvollziehbarkeit für die Stimmberechtigten darum, das Abstimmungsverfahren sowohl auf kantonaler wie auch auf Gemeindeebene möglichst gleich auszugestalten. Der von der Stadt St.Gallen in ihrer Vernehmlassung gemachten Anregung, den Entscheid den Parlamentsgemeinden zu überlassen, ob sie die beiden Wahlen zusammenlegen wollten, sollte daher – unabhängig davon, ob die entsprechende Gesetzesrevision jetzt oder später vorgenommen wird – keine Folge geleistet werden.

7.5. Vorgeschlagene Lösung

Erneuerungswahlen sollen weiterhin innerhalb eines Jahres stattfinden. Die von der Regierung in den Jahren 1988 und 1994 angeführten Gründe für eine Zusammenlegung der Wahltermine von Grosse Rat und Regierung sind nach wie vor stichhaltig, weshalb es angezeigt ist, mit vorliegendem Nachtragsgesetz die entsprechende Rechtsgrundlage zu schaffen. Gründe, die gegen die Zusammenlegung sprechen, haben demgegenüber an Massgeblichkeit eingebüsst. So hat beispielsweise das Argument der überdurchschnittlichen Belastung von Stimmzählenden und Stimmbüros angesichts des erheblich gestiegenen Informatikeinsatzes an Bedeutung verloren. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Regierungs- bzw. Stadtrats- und Schulratswahlen Personalauswahlwahlen sind, weshalb das wechselseitige Verhältnis zwischen ihnen und den vorangehenden Parlamentswahlen zu relativieren ist. Interessant ist in diesem Zusammenhang ein interkantonaler Vergleich. Nach einem vom Departement für Inneres und Militär dem Institut für Föderalismus der Universität Freiburg in Auftrag gegebenen interkantonalen Vergleich²⁰ finden in 17 Kantonen die Parlaments- und Regierungswahlen gleichzeitig und – nebst St.Gallen – in acht Kantonen zeitlich verschoben statt. In sieben dieser acht Kantone finden die Wahlen in die Regierung vor den Parlamentswahlen statt.

8. Regelungsbereich «Öffentlichkeit des Stimmregisters»

8.1. Rechtslage und Änderungsbedarf

Art. 5bis UAG bestimmt, dass das Stimmregister den Stimmberechtigten zur Einsicht offen steht. Für das amtliche Wahlvorverfahren bei Proporzahlen und bei stillen Wahlen muss aufgrund des Stimmregisters die Stimmberechtigung einerseits der Unterzeichnenden von Wahlvorschlägen und andererseits von Kandidierenden abgeklärt werden. Handelt es sich um eidgenössische und kantonale Wahlen, obliegt diese Aufgabe dem zuständigen Departement. Dieses wendet sich jeweils an die Stimmregisterführung in den Gemeinden und ersucht diese um das Ausstellen von Stimmrechtsbestätigungen. Das Verfahren ist zeitaufwändig und beansprucht vor allem bei Erneuerungswahlen auf kantonaler wie auf Gemeindeebene personelle Ressourcen. Mit der Schaffung von Online-Abfragemöglichkeiten durch das zuständige Departement könnte dieser Teil des Wahlvorverfahrens wesentlich vereinfacht und beschleunigt werden.

8.2. Vorgeschlagene Lösung

Das Recht auf Einsichtnahme in das Stimmregister der Gemeinden ist nebst den Stimmberechtigten auch dem zuständigen Departement einzuräumen. Für die Stimmregisterführung bleibt nach wie vor die politische Gemeinde zuständig und verantwortlich, weshalb entgegen der Anregung der EVP in ihrer Vernehmlassung, im Verordnungsrecht zu regeln, wer Datenherr ist und wer Daten mutieren darf, der Erlass weiterer Bestimmungen nicht erforderlich ist. Sodann ist davon abzusehen, dass für das dem zuständigen Departement einzuräumende Leserecht den Gemeinden eine Entschädigung seitens des Kantons zu leisten ist, wie von der VS GP gewünscht wird. Den Gemeinden entstehen keine Mehrkosten; vielmehr erfahren sie insofern Einsparungen, als sie die bisher manuell vorzunehmenden Stimmrechtsbescheinigungen zuhanden der zuständigen kantonalen Dienststelle nicht mehr vornehmen müssen. Die vorliegende Gesetzesrevision kann ferner nicht Anlass dazu sein, der Frage einer allgemeinen Kostenbeteiligung des Kantons an den Aufwendungen der Gemeinden für die Durchführung von kantonalen Abstimmungen nachzugehen, abgesehen davon, dass die entsprechende Forderung in der Vernehmlassung der VS GP weder mit Blick auf Art. 4 UAG, der die gemeindeweise Durchführung der Volksabstimmungen von Bund und Kanton verlangt, begründet noch sonstwie substantiiert ist.

²⁰ Bericht des Instituts für Föderalismus vom 16. März 2001 an das Departement für Inneres und Militär.

9. Regelungsbereich «Urnenöffnungszeiten an Vortagen des Abstimmungssonntags und Urnenschliessung am Abstimmungssonntag»

9.1. Rechtslage

Die Stimmabgabe erfolgt entweder persönlich an der Urne oder brieflich (Art. 5 Abs. 3 BPR), wobei der Hauptabstimmungstag, an dem die Urnen zu öffnen sind, der Sonntag ist (Art. 11 Abs. 1 UAG). Dieser Grundsatz der Stimmabgabe wird ergänzt durch Abstimmungsmöglichkeiten an den Vortagen vor dem Abstimmungssonntag.

Das Bundesrecht schreibt vor, dass die Kantone an mindestens zwei der letzten vier Tage vor dem Abstimmungssonntag – also in der Zeit von Mittwoch bis Samstag – die vorzeitige Stimmabgabe ermöglichen, indem an diesen Tagen entweder alle oder einzelne Urnen während einer bestimmten Zeit geöffnet sind oder die Stimmberechtigten die Stimmzettel in einem verschlossenen Umschlag bei einer Amtsstelle abgeben können (Art. 7 Abs. 1 und 2 BPR). Im Übrigen ist die Regelung der Urnenöffnungszeiten dem kantonalen Recht vorbehalten.

Das st.gallische Recht kennt folgende Vortage-Regelung:

- Urnenöffnung am Samstag (Art. 13 Bst. a UAG);
- Urnenöffnung am Freitag, wenn es der Rat beschliesst (Art. 13 Bst. b UAG);
- vorzeitige persönliche Stimmabgabe am Freitag während der Bürozeit in jenen Gemeinden, die von einer Urnenöffnung an diesem Tag absehen (Art. 15 Abs. 1 UAG).

9.2. Beurteilung

Die Erfahrung zeigt, dass die Urnenöffnung am Samstag in vielen Gemeinden nur mehr auf geringe Resonanz bei den Stimmberechtigten stösst. In einzelnen Gemeinden ist es vorgekommen, dass die Samstagurnenöffnung überhaupt nicht benützt wurde, so dass das Aufgebot der erforderlichen Stimmzähler und Stimmzählerinnen sowie die Bereitstellung der Infrastruktur vergebens erfolgte. Das Verfahren der brieflichen Stimmabgabe – der Anteil an brieflich Stimmenden liegt zwischen 80 und 90 Prozent der Stimmenden – hat zu einem erheblichen Teil die persönliche Stimmabgabe an der Urne ersetzt.

Dieser Entwicklung soll dadurch Rechnung getragen werden, dass die Urnenöffnungszeiten massvoll eingeschränkt werden, wobei es - analog zur heute geltenden Regelung über die Urnenöffnung am Freitag - den Gemeinden überlassen werden soll, welche Lösung ihren jeweils spezifischen Verhältnissen entspricht. Die Gemeinden erhalten dadurch die Möglichkeit, jene Regelung zu treffen, die einerseits den Bedürfnissen ihrer Stimmberechtigten am ehesten entspricht und andererseits einen effizienten Einsatz von personellen und infrastrukturellen Ressourcen bewirkt. Massgebend bleibt weiterhin der in Art. 11 Abs. 2 UAG festgehaltene Grundsatz, dass die Standorte und Öffnungszeiten der Urnen vom Rat so anzusetzen sind, dass nach Möglichkeit alle Stimmberechtigten an der Abstimmung teilnehmen können.

Der erwähnte hohe Anteil an brieflichen Stimmabgaben hat je länger je mehr dazu geführt, dass die Gemeinde die Auszählung dieser Stimmen in Anwendung von Art. 37 Abs. 3 UAG auf den Vormittag des Abstimmungssonntags festsetzen, um sich nach Schliessung der Urnen auf die Zählerarbeiten jener Stimmen beschränken zu können, die während den Urnenöffnungszeiten abgegeben worden sind. Dieses Vorgehen erlaubt eine raschere Ergebnisermittlung und einen

effizienteren Personaleinsatz²¹. Es verunmöglicht demgegenüber die Einhaltung der Vorschrift von Art. 16ter Abs. 4 UAG, wonach die als gültig bezeichneten separaten Kuverte, welche die brieflichen Stimmabgaben enthalten, zu Beginn der Auszählung mit dem Inhalt der übrigen Urnen zu vermischen sind. Diese Vorschrift hatte ihre Berechtigung, als die Zahl der brieflichen Stimmabgaben erheblich geringer war, als sie heute ist. Es ergab sich deshalb die Notwendigkeit, zur Wahrung des Stimmgeheimnisses in Bezug auf die brieflich abgegebenen Stimmen eine Sicherungsregel in das Gesetz aufzunehmen. Die nunmehr hohe Zahl von brieflichen Stimmabgaben lässt es indessen zu, von der Vermischungspflicht abzuweichen und Art. 16ter Abs. 4 UAG aufzuheben.

9.3. Vorgeschlagene Lösung

Den Gemeinden wird freigestellt, welche Vortage-Regelung ihnen im Rahmen der bundesrechtlichen Vorgabe am ehesten entspricht (Urnenöffnung oder vorzeitige persönliche Stimmabgabe bei der zuständigen Amtsstelle oder eine Kombination beider Stimmabgabeverfahren). Diese Lösung räumt den Gemeinden die im Rahmen des Bundesrechts weitestgehend mögliche Autonomie ein. Das Anliegen der politischen Gemeinde St.Gallen, wonach anstelle der Stimmabgabe an den Vortagen der Einwurf in einen besonders bezeichneten Gemeindebriefkasten vorzusehen sei, kann mit Blick auf das Bundesrecht nicht weiter verfolgt werden.

9.4. Urnenschliessung am Abstimmungssonntag

Art. 11 Abs. 1 UAG bezeichnet den Sonntag als Hauptabstimmungstag. In Bezug auf den Hauptabstimmungstag legt Art. 12 UAG fest, dass die Urnen «spätestens» um 12.00 Uhr zu schliessen sind. Diese Regelung führt dazu, dass die Gemeinden unterschiedliche Schliessungszeiten festgelegt haben, was zur Folge hat, dass für die Wahl- und Abstimmungshandlungen der Stimmberechtigten in den Gemeinden unterschiedliche Zeitpunkte für den formellen Abschluss gegeben sind. 33 politische Gemeinden schliessen um 12.00 Uhr, 22 Gemeinden zwischen 11.15 und 11.45 Uhr sowie 35 Gemeinden um 11.00 Uhr oder früher.

Diese Uneinheitlichkeit ist unbefriedigend. Die st.gallische Abstimmungsgesetzgebung ist mit Blick auf die – auch von der bundesgerichtlichen Praxis bestätigten – hohen formellen Anforderungen an das Verfahrensrecht im Bereich von Wahlen und Abstimmungen darauf auszurichten, dass Beginn und Ende des für die Stimmberechtigten ausschlaggebenden Wahl- und Abstimmungsverfahrens eindeutig definiert sind. Was den Beginn betrifft, wurde mit dem IV. Nachtragsgesetz zum Gesetzes über Referendum und Initiative vom 11. April 1996 (nGS 32-3; sGS 125.1) Art. 16ter Abs. 2 Bst. b UAG aufgehoben. Diese Bestimmung sah vor, dass die briefliche Stimmabgabe frühestens drei Wochen vor dem Abstimmungssonntag zulässig war. Um in Übereinstimmung mit dem im Jahr 1994 geänderten Art. 8 Abs. 2 BPR den Stimmberechtigten einen eindeutigen Beginn für die Wahl- und Abstimmungshandlungen vorgeben zu können, gilt seither einheitlich die bundesrechtliche Regelung, wonach die briefliche Stimmabgabe ab Erhalt des Stimmmaterials zulässig ist. Eine in allen Gemeinden übereinstimmende Regelung ist deshalb auch für den Zeitpunkt des Abschlusses von Wahl- und Abstimmungshandlungen einzuführen. Hinzu kommt, dass der Abstimmungssonntag nach wie vor als Hauptabstimmungstag gilt (Art. 11 Abs. 1 UAG) und dass trotz der Möglichkeit der brieflichen Stimmabgabe jene an der Urne im Vordergrund steht. Aufgrund dieser Überlegungen sowie im

²¹ Das Stichwort des effizienteren Personaleinsatzes bildet die Begründung für die Anregung der politischen Gemeinde Wil, in ihrer Vernehmlassung die Aufhebung von Art. 8 Abs. 3 und Art. 39 Abs. 2 UAG vorzuschlagen. Was die letztgenannte Bestimmung betrifft, so ist sie Ausdruck des Vier-Augen-Prinzips bei der Ergebnisermittlung und trägt dazu bei, dass Fehler erkannt und Missbräuche verhindert werden. In Bezug auf die Umschreibung der Funktionen des Präsidenten und des Schreibers der Stimmbüros nach Art. 8 Abs. 3 UAG ist diese Anregung im Rahmen der Anpassung des UAG an die nKV zu prüfen. Immerhin ist hier festzuhalten, dass die Gemeinden nicht gezwungen sind, den Vorsitzenden des Rates und den Ratsschreiber als Präsident und Schreiber des Stimmbüros einzusetzen. Sie können nach Art. 8 Abs. 3 erstem Satz UAG auch eine andere Wahl treffen.

Zusammenhang mit der in diesem Nachtragsgesetz vorgesehenen Anpassung von Art. 13 UAG ist es angezeigt, dass die Urnen generell – und nicht mehr «spätestens» – um 12.00 Uhr zu schliessen sind.

10. Regelungsbereich «Abstimmungsmaterial für die Gemeinden»

10.1. Rechtslage und Änderungsbedarf

Art. 23 Abs. 3 UAG bestimmt, dass die Staatskanzlei den Gemeinden für die eidgenössischen und die kantonalen Abstimmungen die amtlichen Stimmzettel sowie Stimmkuverte, Protokoll- und Meldeformulare unentgeltlich liefert. Diese Bestimmung entspricht nicht mehr der Praxis.

Was die Stimmkuverte betrifft, wurden diese früher von der Materialzentrale der Staatskanzlei eingekauft und den Gemeinden nach Bedarf geliefert. Die Kosten trug das zuständige Departement. Seit einigen Jahren beziehen die Gemeinden die Stimmkuverte gegen Entgelt von einer aussenstehenden zentralen Stelle, nämlich von der Verwaltungsrechenzentrum AG St.Gallen (VRSG). Dabei besteht die Möglichkeit, dass dieselben Kuverte für die Stimmabgabe an der Urne verwendet werden können, wie sie die VRSG für zahlreiche Gemeinden dem Stimmmaterial für die briefliche Stimmabgabe beipackt. Die Regelung von Art. 23 Abs. 3 UAG ist hinsichtlich der Stimmkuverte entbehrlich.

Protokoll- und Meldeformulare werden seit langem nicht mehr von der Staatskanzlei geliefert, sondern vom zuständigen Departement vorbereitet und den Gemeinden über E-Mail oder Briefpost zugestellt. Mit der Einführung einer neuen Software für die Ergebnisermittlung bei Wahlen und Abstimmungen erübrigen sich Meldeformulare, weil die Gemeinden die von ihnen erfassten Ergebnisse elektronisch an das Departement übermitteln. Die Informatiklösung gibt den Gemeinden überdies die Möglichkeit, die Protokollformulare selber zu erstellen. Auch aus Sicht der Protokoll- und Meldeformulare ist Art. 23 Abs. 3 UAG entbehrlich. Hinzu kommt, dass solche technischen Vollzugsvorschriften – wenn solche überhaupt nötig sind – stufengerecht auf Verordnungsebene zu erlassen wären. Dazu zählt namentlich die Lieferung der Stimmzettel und die Erläuterung zu den Abstimmungsvorlagen für eidgenössische und kantonale Abstimmungen. Dieses Stimmmaterial wird den Gemeinden nach wie vor weiterhin vom Kanton zugestellt, so dass die Ablehnung der vorgeschlagenen Aufhebung von Art. 23 Abs. 3 UAG durch die politische Gemeinde St.Gallen hinfällig ist.

10.2. Vorgeschlagene Lösung

Die Bestimmung von Art. 23 Abs. 3 UAG ist durch Zeitablauf und durch Einsatz von Informatik überholt und deshalb aufzuheben.

11. Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Art. 1: Die Änderung ergibt sich aufgrund des auf die nKV abgestützten revidierten GerG; Botschaft und Entwurf sind dem Grossen Rat am 3. April 2002 zugeleitet worden²².

Art. 5bis (Ziffer 8 der Botschaft): Diese Bestimmung bildet die gesetzliche Grundlage für das Einsichtsrecht des zuständigen Departementes in das Stimmregister der Gemeinden. Die Einsicht erleichtert dessen Tätigkeiten in den Wahlverfahren.

Art. 12 (Ziffer 9 der Botschaft): Die Urnenschliessung am Sonntag als Hauptabstimmungstag wird in allen Gemeinden einheitlich um 12.00 Uhr zu erfolgen haben. Damit sind Beginn und Ende des Wahl- und Abstimmungsverfahrens für die Stimmberechtigten klar bezeichnet. Der

²² Vgl. Beilage zu dieser Botschaft.

Beginn deckt sich mit dem Erhalt des Stimmmaterials, das Ende stimmt – wie erwähnt – mit der Urnenschliessung am Abstimmungssonntag überein. Nachdem die Gemeinden nach Art. 37 Abs. 3 erstem Satz UAG den Beginn der Zählarbeiten auf den Vormittag des Abstimmungssonntags festsetzen können und mit der Aufhebung von Art. 16ter Abs. 4 UAG ein das Auszählverfahren eine weitere Erleichterung erfährt, können die Stimmbüros so organisiert werden, dass der neu gefasste Art. 12 UAG nicht zu Verzögerungen in der Ermittlung und Bekanntgabe der Ergebnisse führt.

Art. 13 (Ziffer 9 der Botschaft): Mit der Neufassung dieses Artikels wird den Gemeinden ein erweiterter Spielraum bei der Organisation der vorzeitigen Stimmabgabe eingeräumt. Zudem wird den veränderten Gewohnheiten der Stimmberechtigten Rechnung getragen.

Art. 15 (Aufhebung; Ziffer 9 der Botschaft): Die Aufhebung ist Folge der Neufassung von Art. 13.

Art. 16ter Abs. 4 (Aufhebung; Ziffer 9 der Botschaft): Die Pflicht zur Vermischung der brieflichen Stimmabgaben zu Beginn der Auszählung kann angesichts ihres grossen Anteils an der Gesamtheit aller Stimmabgaben aufgehoben werden. Die Zählarbeiten und die Ergebnisermittlung können dadurch beschleunigt und das Personal effizienter eingesetzt werden.

Art. 17 Abs. 2 (Ziffer 7 der Botschaft): Inhalt dieser Bestimmung ist die zeitliche Zusammenfassung der Erneuerungswahl von Grosse Rat und Regierung. Dasselbe gilt für das Parlament und die Exekutive in Parlamentsgemeinden, allerdings – im Sinn der Gemeindeautonomie – nur, wenn es die Gemeindeordnung vorsieht. Bei dieser Gelegenheit ist die in der jetzt noch geltenden Kantonsverfassung enthaltene Regelung, wonach die Abgeordneten in den Ständerat gleichzeitig mit den Mitgliedern des Nationalrates gewählt werden (Art. 88 Abs. 1 KV), in das Gesetz zu übernehmen. Die nKV enthält diese Bestimmung nicht mehr.

Art. 20 (Ziffern 5 und 6 der Botschaft): Die Anpassung von Abs. 3 wird infolge Wegfallens der nichtamtlichen Stimmzettel nötig. An deren Stelle tritt das Verfahren mit Namensliste, die auf eingereichten Wahlvorschlägen beruht. Es genügt deshalb, die Bekanntmachung künftig auf Ort und Frist für die Einreichung der Wahlvorschläge zu beschränken; die bisherigen Angaben für die Ablieferung von nichtamtlichen Stimmzetteln und die Verknüpfung von stillem Wahlverfahren und Wahlvorschlägen entfallen.

Art. 20bis (Ziffern 5 und 6 der Botschaft): Während der geltende Art. 20bis UAG den Umfang der stillen Wahl festhält (künftig in Art. 20quater geregelt), wird in dieser Bestimmung neu die Einreichung der Wahlvorschläge geregelt. Wahlvorschläge bilden sowohl die Grundlage für die Namensliste wie auch für das allfällige Zustandekommen der stillen Wahl.

In Abs. 2 Bst. d ist im Gegensatz zum geltenden Art. 20ter Abs. 2 Bst. d zweitem Satz UAG die Regelung, wonach die Zustimmungserklärung nicht erforderlich ist, wenn Amtszwang besteht, nicht mehr enthalten. Die nKV schafft den Amtszwang ab. Es ist – ohne den weiteren Gesetzesanpassungen im Rahmen der Umsetzung des neuen Verfassungsrechts vorzugreifen oder diese zu präjudizieren – angemessen, diese Amtszwangbestimmung im UAG bereits mit vorliegendem Nachtragsgesetz fallen zu lassen.

Art. 20ter (Ziffer 6 der Botschaft): Hier wird die Ausweitung der stillen Wahl auf die Bestellung von Behörden des Kantons und der Gemeinden vorgenommen, wobei für die Gemeinden – im Sinn der Gemeindeautonomie – Entscheidungsfreiheit in Bezug auf den Grundsatzentscheid, ob sie das Instrument der stillen Wahl überhaupt anwenden möchten, besteht.

Art. 20quater (Ziffer 6 der Botschaft): Diese Bestimmung hält in Abs. 1 die Voraussetzung für das Zustandekommen der stillen Wahl fest (vgl. den geltenden Art. 20ter Abs. 1 UAG). Der in Abs. 2 Bst. a vorgesehene Entscheid stellt eine in den amtlichen Publikationsorganen zu veröffentliche Feststellungsverfügung dar.

Art. 20quinquies (Ziffer 5 der Botschaft): Dieser Artikel ordnet die Gestaltung der Namensliste, die aufgrund der Wahlvorschläge erstellt wird. Mit einer alphabetischen Auflistung der Kandidierenden wird verhindert, dass auf dem Weg eines amtlichen Dokumentes allfällige Wahlkampfüberlegungen mit der Platzierung von kandidierenden Personen auf der Liste angestellt werden können. Zudem ist eine nach diesem objektiven Kriterium erfolgende Auflistung der Namen am ehesten mit dem in Art. 35 Bst. c UAG festgelegten Vorgehen bei der Bereinigung von Stimmzetteln kompatibel. Die Nummerierung hat technischen Charakter; sie erleichtert – wenn sie von den Stimmberechtigten auf den Stimmzettel übernommen wird – die Auszählarbeiten. Weitere Gestaltungselemente werden auf Verordnungsstufe festzulegen sein (vgl. Ziffer 5.7.2.5. dieser Botschaft).

Art. 22 (Ziffern 5 und 9 der Botschaft): Die Änderung von Abs. 2 Bst. d bezieht sich auf die Namensliste bei Majorzwahlen; sie ist künftig Bestandteil des Stimmmaterials, das den Stimmberechtigten zuzustellen ist. In Abs. 2 Bst. g erfolgt eine Anpassung an die Aufhebung von Art. 15 UAG bzw. die Neuregelung von Art. 13 UAG.

Art. 23 Abs. 1 und 2 (Ziffer 5 der Botschaft): Das Wegfallen von «nichtamtlichen» Stimmzetteln hat zur Konsequenz, dass die Unterscheidung zwischen «amtlichem» und «nichtamtlichem» Stimmzettel hinfällig wird. In Abs. 1 und 2 wird deshalb der Begriff «amtlich» gestrichen.

Art. 23 Abs. 3 (Aufhebung; Ziffer 10 der Botschaft): Art. 23 Abs. 3 UAG entspricht nicht mehr der Wirklichkeit und ist deshalb überholt.

Art. 24 und 24bis (Aufhebung; Ziffer 5 der Botschaft): Diese beiden Bestimmungen regeln Herausgabe und Gestaltung von nichtamtlichen Stimmzetteln. Sie werden mit dem neuen Majorwahl-Vorverfahren hinfällig.

Art. 25 (Ziffer 5 der Botschaft): Die Formulierung von Abs. 1 entspricht dem geltenden Art. 25 Abs. 2 UAG.

Der neue Abs. 2 legt im Sinn der Neuregelung des Majorwahl-Vorverfahrens fest, dass nur Kandidatennamen auf dem Stimmzettel aufgeführt werden dürfen, die auf der Namensliste verzeichnet sind. Sind keine Wahlvorschläge eingereicht worden, entfällt diese Einschränkung. Dasselbe wäre der Fall, wenn zwar Wahlvorschläge eingereicht wurden, diese aber keine Gültigkeit erlangt haben (Art. 20bis Abs. 2 UAG in der Fassung gemäss vorliegendem Gesetzesentwurf).

Art. 26 (Ziffer 5 der Botschaft): Die Bezeichnungen «nichtamtliche» und «amtliche» Stimmzettel entfallen. Neu sind bei Majorzwahlen zusätzlich zu den Stimmzetteln die Namenslisten aufzulegen.

Art. 32 (Ziffer 5 der Botschaft): Nach der geltenden Bestimmung von Abs. 2 Bst. b sind Stimmzettel, «welche die gesetzlichen Formvorschriften verletzen» ungültig. Diese Ungültigkeitsregel bezieht sich auf nichtamtliche Stimmzettel, die den Gestaltungsanforderungen nach Art. 24bis UAG nicht genügen. Dieser Ungültigkeitsgrund entfällt mit Wegfallen der nichtamtlichen Stimmzettel.

Art. 35 (Ziffer 5 der Botschaft): Die gesetzlichen Vorgaben für die Bereinigung von gültigen Stimmzetteln (der irreführende Begriff «Wahlliste» im Randtitel ist bei dieser Gelegenheit in «Stimmzettel» zu ändern) erfährt mit dem neuen Majorwahl-Vorbereitungsverfahren eine Ausweitung. Namen, die nicht auf der Namensliste stehen, sind zu streichen. Falls kein Wahlvorschlag eingereicht wurde bzw. kein gültiger Wahlvorschlag vorlag, sind jene Namen auf Stimmzetteln zu streichen, die auf nicht wahlfähige Kandidatinnen oder Kandidaten lauten. Mit dieser Ergänzung von Art. 35 UAG erhält der vorgeschlagene Art. 25 Abs. 2 zweiter Satz die logische Fortsetzung innerhalb des Abschnittes über die Ermittlung des Abstimmungsergebnisses.

Art. 47 (Aufhebung): Die Verwendung von EDV- bzw. informatikgestützter Verfahren für die Ergebnisermittlung erfolgt heute in allen Gemeinden einheitlich auf der Basis einer vom zuständigen Departement zur Verfügung gestellten Anwendung. Aus diesem Grund sind gemeindegeweise verwendete Einzellösungen hinfällig geworden, weshalb die Notwendigkeit zum Erlass von entsprechenden Reglementen nicht mehr besteht. Art. 47 UAG kann deshalb ersatzlos aufgehoben werden.

Art. 51 und 53 sowie Ziffer II: Diese Änderungen enthalten eine terminologische Anpassung an die nKV.

Ziffer III: Mit Vollzugsbeginn des Nachtragsgesetzes gelangen die neuen Bestimmungen für die kommenden Erneuerungswahlen zur Anwendung, erstmals somit für die Wahl der st.gallischen Mitglieder des Ständerates im Oktober 2003.

12. Kostenfolgen

Der Erlass des V. Nachtragsgesetzes zum UAG hat lediglich dahingehend finanzielle Auswirkungen, als Kanton und Gemeinden künftig bei Majorzwahlen eine Namensliste erstellen und an die Stimmberechtigten zuzustellen haben. Demgegenüber können auf Gemeindeebene Einsparungen bei den Kosten für die Verpackung des Stimmmaterials erzielt werden, weil der Versand von nichtamtlichen Stimmzetteln entfällt. Wird die Revision der anderen Regelungsbereiche einbezogen, die teilweise zu Einsparungen bei den indirekten Kosten führen, ist festzuhalten, dass sich aus dem V. Nachtragsgesetz zum UAG insgesamt keine Mehraufwendungen ergeben.

13. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Entwurf eines V. Nachtragsgesetzes zum Gesetz über die Urnenabstimmungen einzutreten.

Im Namen der Regierung,
Der Präsident:
Peter Schönenberger, Landammann

Der Staatssekretär:
Martin Gehrer

Beilage

Querbezug zur Änderung des Gerichtsgesetzes

Die Regierung hat mit Botschaft und Entwürfen vom 3. April 2002 dem Grossen Rat ein III. Nachtragsgesetz zum GerG und einen IV. Nachtrag zum Grossratsbeschluss über die Zahl der Richter unterbreitet (ABI 2002, 841 ff.). Mit Ziffer 2 des III. Nachtragsgesetzes zum GerG wird das UAG geändert. GerG und UAG werden im Verlauf der Beratungen zu koordinieren sein. Die nachstehende Auszug aus der Vorlage zum III. Nachtragsgesetz zum GerG soll die Koordination erleichtern.

Abstimmungen a) Grundsatz

Art. 1. Dieses Gesetz regelt:

- a) die eidgenössischen Volksabstimmungen, soweit die Bundesgesetzgebung nichts anderes vorschreibt;
- b) die kantonalen Volksabstimmungen;
- c) die Urnenabstimmungen der Gemeinden.

Abstimmungen im Sinne dieses Gesetzes sind sowohl die Wahlen als auch die Entscheide über Sachvorlagen.

Die Wahlen der **Kreisgerichte** unterstehen den Vorschriften über die kantonalen Abstimmungen.

Erneuerungswahlen und Sachabstimmungen

Art. 17. Die Regierung setzt den Zeitpunkt der kantonalen Volksabstimmungen über Sachvorlagen sowie der Erneuerungswahlen in Kanton, **Gerichtskreisen** und Gemeinden fest.

Stille Wahl a) Umfang

Art. 20bis. Stille Wahl ist für die **Kreisgerichte** möglich.

Die Vorschriften über die stille Wahl gelten auch für den zweiten Wahlgang.

b) Wahlvorschläge

Art. 20ter. Stille Wahl erfolgt, wenn gleich viele Kandidaten gültig vorgeschlagen werden, als Mandate zu vergeben sind.

Wahlvorschläge sind gültig, wenn sie:

- a) innert der angesetzten Frist dem zuständigen Departement eingereicht werden;
- b) von wenigstens 15 Stimmberechtigten des Wahlkreises unterzeichnet sind; ____
- c) ausschliesslich wahlfähige Kandidaten enthalten;
- d) mit Zustimmungserklärungen der Kandidaten zum Wahlvorschlag versehen sind. Die Zustimmungserklärung ist nicht erforderlich, wenn Amtszwang besteht.

Gemeindeergebnis a) Feststellung

Art. 37. Das Stimmbüro stellt das Gemeindeergebnis der Abstimmung fest.

Finden an den gleichen Tagen mehrere Abstimmungen statt, so ist das Gemeindeergebnis **in folgender Reihenfolge festzustellen:**

- a) eidgenössische Abstimmungen;**
- b) kantonale Abstimmungen;**
- c) Kreisgerichtswahlen;**
- d) Gemeindeabstimmungen.**

Das Stimmbüro kann den Beginn der Zählarbeiten auf den Vormittag des Abstimmungs-sonntags festsetzen. Es stellt sicher, dass keine Teilergebnisse an die Öffentlichkeit gelangen.

Die Änderungen des V. Nachtragsgesetzes zum Gesetz über die Urnenabstimmungen sind gegenüber dem geltenden Gesetz **in den einzelnen Bestimmungen** wie folgt gekennzeichnet:

- durch **fette Schrift**, wenn der geltende Gesetzestext geändert und/oder ergänzt wird;
- durch eine **unterstrichene Auslassung**, wenn bestehender Gesetzestext entfällt.

V. Nachtragsgesetz zum Gesetz über die Urnenabstimmungen

Entwurf der Regierung vom 20. August 2002

Der Grosse Rat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 20. August 2002²³ Kenntnis genommen und erlässt

als Gesetz:

I.

Das Gesetz über die Urnenabstimmungen vom 4. Juli 1971²⁴ wird wie folgt geändert:

Abstimmungen a) Grundsatz

Art. 1. Dieses Gesetz regelt:

- d) die eidgenössischen Volksabstimmungen, soweit die Bundesgesetzgebung nichts anderes vorschreibt;
- e) die kantonalen Volksabstimmungen;
- f) die Urnenabstimmungen der Gemeinden.

Abstimmungen im Sinne dieses Gesetzes sind sowohl die Wahlen als auch die Entscheide über Sachvorlagen.

Die Wahlen der **Kreisgerichte** unterstehen den Vorschriften über die kantonalen Abstimmungen.

²³ ABI 2002, ●.

²⁴ sGS 125.3.

b) Öffentlichkeit

Art. 5bis. Das Stimmregister steht den Stimmberechtigten **und dem zuständigen Departement** zur Einsicht offen.

b) Sonntag

Art. 12. Am Abstimmungssonntag sind die Urnen ____ um 12.00 Uhr zu schliessen.

c) Vortage

Art. 13. **Die Gemeinden ermöglichen die vorzeitige Stimmabgabe mindestens an zwei der vier Vortage vor dem Abstimmungssonntag durch:**

- a) Urnenöffnung während vom Rat bestimmten Zeiten;**
- b) Abgabe der Stimmzettel in einem verschlossenen Kuvert an den Stimmregisterführer, den Schreiber des Stimmbüros oder einen vom Rat bezeichneten Stimmzähler während der Bürozeit.**

Sie legen die für die einzelnen Vortage geltende Form der vorzeitigen Stimmabgabe fest.

Art. 15 wird aufgehoben.

Art. 16ter Abs. 4 wird aufgehoben.

Erneuerungswahlen und Sachabstimmungen

Art. 17. Die Regierung setzt den Zeitpunkt der kantonalen Volksabstimmungen über Sachvorlagen sowie der Erneuerungswahlen in Kanton, **Gerichtskreisen** und Gemeinden fest.

Gleichzeitig werden gewählt die Mitglieder von:

- a) National- und Ständerat;**
- b) Kantonsrat und Regierung;**
- c) Gemeindeparlament und Rat, wenn die Gemeindeordnung keine andere Regelung vorsieht.**

Bekanntmachung

Art. 20. Wahlen werden spätestens sechs oder bei stiller Wahl spätestens zehn Wochen vor dem Abstimmungssonntag bekannt gemacht. Sachabstimmungen werden spätestens vier Wochen vor dem Abstimmungssonntag bekannt gemacht.

Gemeindeabstimmungen werden in den amtlichen Publikationsorganen der Gemeinde, kantonale Abstimmungen im kantonalen Amtsblatt bekannt gemacht.

Die Bekanntmachung umfasst:

- a) Gegenstand und Datum der Urnenabstimmung;
- b) Ort und Frist der Ablieferung ____ von Wahlvorschlägen;
- c) Datum des zweiten Wahlgangs;
- d) ____.

Wahlvorschläge

Art. 20bis. Für Behörden, deren Mitglieder im Majorzwahlverfahren gewählt werden, können Wahlvorschläge eingereicht werden.

Wahlvorschläge sind gültig, wenn sie:

- a) innert der angesetzten Frist der zuständigen Stelle der Gemeinde, bei kantonalen Wahlen dem zuständigen Departement eingereicht werden;**
- b) unterzeichnet sind:**
 - 1. von wenigstens 15 Stimmberechtigten des Wahlkreises bei der Wahl in Gemeindebehörden und Kreisgerichte sowie bei der Wahl von Vermittler und Vermittler-Stellvertreter;
 - 2. von wenigstens 50 in kantonalen Angelegenheiten Stimmberechtigten bei der Wahl von Mitgliedern der Regierung und des Ständerates;
- c) ausschliesslich wahlfähige Kandidaten enthalten;**
- d) mit Zustimmungserklärungen der Kandidaten zum Wahlvorschlag versehen sind.**

Stille Wahl a) Umfang

Art. 20ter. Stille Wahl ist möglich für die Mitglieder von:

- a) Ständerat und Regierung:**
 - 1. im zweiten Wahlgang von Erneuerungswahlen;
 - 2. im ersten und im zweiten Wahlgang von Ersatzwahlen;
- b) Kreisgerichten im ersten und im zweiten Wahlgang von Erneuerungs- und Ersatzwahlen.**

Die Gemeindeordnung kann für die Mitglieder von Gemeindebehörden sowie für Vermittler und Vermittler-Stellvertreter stille Wahl vorsehen.

Bestellen mehrere politische Gemeinden gemeinsam einen Vermittler und seinen Stellvertreter, ist stille Wahl im Wahlkreis möglich, wenn die Gemeindeordnungen der beteiligten Gemeinden sie vorsehen.

b) Zustandekommen

Art. 20quater. Stille Wahl kommt zustande, wenn die gültigen Wahlvorschläge gleich viele Kandidaten enthalten, als Mandate zu vergeben sind.

Die zuständige Stelle der Gemeinde, bei kantonalen Wahlen das zuständige Departement:

- a) entscheidet über das Zustandekommen der stillen Wahl;**
- b) veröffentlicht den Entscheid:**
 - 1. bei der Wahl der Mitglieder von Ständerat und Regierung sowie von Kreisgerichten im kantonalen Amtsblatt;
 - 2. bei der Wahl der Mitglieder von Gemeindebehörden im öffentlichen Anschlag sowie in den amtlichen Publikationsorganen.

Namensliste

Art. 20quinquies (neu). Die zuständige Stelle der Gemeinde, bei kantonalen Wahlen das zuständige Departement, erstellt eine Namensliste, welche die auf den gültigen Wahlvorschlägen enthaltenen Kandidatennamen in alphabetischer Reihenfolge und in fortlaufender Nummerierung aufführt.

Stimmmaterial

Art. 22. Die Stimmberechtigten müssen spätestens drei Wochen vor dem Abstimmungs-sonntag im Besitz des **Stimmmaterials** sein. Bei Proporzahlen, bei der Erneuerungswahl der Ständeräte, bei zweiten Wahlgängen sowie bei am gleichen Tag stattfindenden weiteren Abstimmungen beträgt die Frist zehn Tage.

Das **Stimmmaterial** umfasst:

- a) die Abstimmungsvorlage;
- b) den Stimmausweis;
- c) den ___ Stimmzettel;
- d) **die Namensliste für Majorzwahlen;**
- e) eine vorgedruckte Erklärung für die briefliche Stimmabgabe. Vorbehalten bleibt Art. 5ter Abs. 1 Bst. c dieses Gesetzes;
- f) die Mitteilung über Standorte und Öffnungszeiten der Urnenlokale sowie über Verfahren, Fristen und Zustellung der brieflichen Stimmabgabe;
- g) den Hinweis auf die ___ Stimmabgabe **an den Vortagen des Abstimmungssonntags.**

___ Stimmzettel

Art. 23. Der ___ Stimmzettel trägt die Bezeichnung «Stimmzettel» und nennt den Kreis, das Datum und den Gegenstand der Abstimmung. Ferner enthält er bei Wahlen für jede einzelne Wahl eine Linie, bei Sachabstimmungen die Abstimmungsfrage und den Raum zur Beantwortung.

Zur Unterscheidung verschiedener Vorlagen können die Stimmzettel verschiedene Farben aufweisen, durch Ziffern gekennzeichnet und mit weiteren Unterscheidungsmerkmalen versehen werden.

Art. 24 wird aufgehoben.

Art. 24bis wird aufgehoben.

Stimmzettel a) Ausfüllen

Art. 25. **Stimmzettel sind handschriftlich auszufüllen oder zu ändern.**

Stimmzettel für Majorzwahlen dürfen nur mit Kandidatennamen ausgefüllt werden, die auf der Namensliste aufgeführt sind. Sind keine Wahlvorschläge eingereicht worden, kann für jede wahlfähige Person gestimmt werden.

b) Auflage

Art. 26. Bei der Urne oder in einem Vorraum müssen jederzeit in ausreichender Zahl vorhanden sein:

- a) ___ Stimmzettel;
- b) **Namenslisten.**

Gültigkeit der Stimmzettel

Art. 32. Ein Stimmzettel ist gültig, wenn er den Willen des Stimmenden klar erkennen lässt.

Ungültig sind ___ Stimmzettel:

- a) die ohne Kuvert oder mit privatem Kuvert in die Urne geworfen worden sind;
- b) ___;
- c) die sich mit andern, nicht gleich lautenden Stimmzetteln der gleichen Abstimmung im gleichen Kuvert befinden; von mehreren gleich lautenden Stimmzetteln ist nur einer gültig;
- d) mit nichtamtlichen Kontrollzeichen;
- e) mit ehrverletzenden Bemerkungen.

*c) Bereinigung der gültigen **Stimmzettel***

Art. 35. **Auf** den Stimmzetteln sind vom Stimmbüro zu streichen:

- a) die Kandidatennamen, soweit sie mehr als einmal geschrieben sind;
- b) Namen, die unleserlich sind oder den Kandidaten nicht genügend klar bezeichnen;
- b^{bis}) Namen, die nicht auf der Namensliste aufgeführt sind, oder, wenn keine Namensliste besteht, Namen nicht wahlfähiger Personen;**
- c) die letzten Namen, soweit sie die Zahl der zu wählenden Kandidaten übersteigen, und zwar zuerst jene, die quer oder schräg zu den Titelzeilen stehen. Von mehreren Reihen nebeneinander wird zuerst die äussere Reihe rechts, dann die links anschliessende gestrichen. Innerhalb einer Reihe ist von unten nach oben, in der gleichen Zeile von rechts nach links zu streichen.

Gemeindeergebnis a) Feststellung

Art. 37. Das Stimmbüro stellt das Gemeindeergebnis der Abstimmung fest.

Finden an den gleichen Tagen mehrere Abstimmungen statt, so ist das Gemeindeergebnis **in folgender Reihenfolge festzustellen:**

- e) eidgenössische Abstimmungen;**
- f) kantonale Abstimmungen;**
- g) Kreisgerichtswahlen;**
- h) Gemeindeabstimmungen.**

Das Stimmbüro kann den Beginn der Zählerarbeiten auf den Vormittag des Abstimmungs-sonntags festsetzen. Es stellt sicher, dass keine Teilergebnisse an die Öffentlichkeit gelangen.

Art. 47 wird aufgehoben.

b) kantonales Wahlbüro

Art. 51. Die Regierung ernennt für die Nationalratswahlen und die **Kantonsratswahlen** ein kantonales Wahlbüro. Die politischen Parteien sollen angemessen vertreten sein.

Das kantonale Wahlbüro ermittelt unter Mitwirkung des zuständigen Departementes die Wahlergebnisse der **Wahlkreise** und des Kantons.

Kantonsrat a) Zahl der Mitglieder

Art. 53. Die Regierung stellt durch Verordnung die Zahl der Mitglieder des **Kantonsrates** im **Wahlkreis** fest.

Grundlage der Berechnung ist die eidgenössische Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes.

Stichtag ist der 1. Januar des Jahres vor dem Wahljahr.

II.

Im Gesetz über die Urnenabstimmungen vom 4. Juli 1971 wird «Grosser Rat» unter Anpassung an den Text durch «Kantonsrat» ersetzt.

III.

Dieses Nachtragsgesetz wird ab 1. Juli 2003 angewendet.