

VIII. Nachtrag zum Gesetz über die Urnenabstimmungen

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 8. Oktober 2013

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1 Ausgangslage	2
1.1 Motionsauftrag	2
1.2 Gestaltung der Stimmzettel	2
1.3 Weiterer Anpassungsbedarf	2
2 Vernehmlassungsverfahren	3
2.1 Allgemeine Bemerkungen	3
2.2 Anpassungen gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf	3
2.3 Kombinierte Stimmzettel für Wahlen und Abstimmungen	3
2.4 Weitere Änderungsvorschläge	4
3 Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln	4
3.1 Gesetz über die Urnenabstimmungen	4
3.2 Gesetz über Referendum und Initiative	5
4 Finanzielle Auswirkungen	5
5 Referendum	5
6 Antrag	6
Entwurf (VIII. Nachtrag zum Gesetz über die Urnenabstimmungen)	7

Zusammenfassung

Die vom Kantonsrat am 25. September 2012 gutgeheissene Motion 42.12.09 «Änderung des Gesetzes über die Urnenabstimmungen: Unzulässigkeit von einem kombinierten Stimmzettel für Sachabstimmungen und Wahlen» verlangt eine Revision des Gesetzes über die Urnenabstimmungen, so dass der Stimmbürgerschaft zukünftig je ein Stimmzettel für die Sachabstimmungen und für die Wahlen zugeleitet wird. Mit einem VIII. Nachtrag zum Gesetz über die Urnenabstimmungen (sGS 125.3; abgekürzt UAG) wird der Motionsauftrag erfüllt. Gleichzeitig wird die Gelegenheit wahrgenommen, weitere primär redaktionelle Anpassungen vorzunehmen.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

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

1 Ausgangslage

1.1 Motionsauftrag

Am 25. September 2012 hiess der Kantonsrat mit 63 Ja- gegen 28 Nein-Stimmen und bei einer Enthaltung die Motion 42.12.09 «Änderung des Gesetzes über die Urnenabstimmungen: Unzulässigkeit von einem kombinierten Stimmzettel für Sachabstimmungen und Wahlen» mit folgendem Wortlaut gut:

«Die Regierung wird beauftragt, dem Kantonsrat eine Revision des Gesetzes über die Urnenabstimmungen zu unterbreiten, dass je ein Stimmzettel für die Sachabstimmungen und für die Wahlen der Stimmbürgerschaft zugeleitet wird.»

Hintergrund der Motion ist, dass die Stimmberechtigten der Stadt St.Gallen für die Volksabstimmung und die kantonalen Wahlen vom 11. März 2012 einen Stimmzettel erhielten, welcher auf der einen Seite die eidgenössischen Abstimmungsfragen und auf der anderen Seite die Wahl der Mitglieder der Regierung für die Amtsdauer 2012/2016 enthielt. Während bei den Kantonsratswahlen von 16'876 eingelegten Wahlzetteln nur gerade 25 leere Wahlzettel zu verzeichnen waren, wurden bei den Regierungswahlen 3'044 von 21'927 Wahlzetteln leer eingelegt. Dies löste eine öffentliche Diskussion aus. Eine Wahlrechtsbeschwerde blieb aus, wurde aber diskutiert.

1.2 Gestaltung der Stimmzettel

Die Stadt St.Gallen ermittelt seit September 2007 die Ergebnisse von Sachabstimmungen und Majorzwahlen mittels Hochleistungs-Scanner. Für die rasche und sehr zuverlässige Auszählung in einem einzigen Arbeitsgang werden maschinenlesbare Stimmzettel eingesetzt. Die verschiedenen Vorlagen von Bund, Kanton und Stadt sind klar voneinander getrennt auf demselben Stimmzettel aufgeführt. Dies hat für die Stimmberechtigten den Vorteil, dass sie einen einzigen übersichtlichen Stimmzettel erhalten. Solche Stimmzettel werden von der Stadt St.Gallen gestaltet und auf eigene Kosten hergestellt. Vor der Zustellung an die Stimmberechtigten werden sie dem Departement des Innern zur Genehmigung eingereicht (Art. 9 Abs. 3 zweiter Satz der Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Urnenabstimmungen, sGS 125.31; abgekürzt VV zum UAG). Der Dienst für politische Rechte prüft, ob die Abstimmungsfragen bei eidgenössischen und kantonalen Sachvorlagen sowie die Kandidaturen bei kantonalen Wahlen exakt den Vorgaben von Bund und Kanton entsprechen. Sie dürfen nicht vom Text der in den übrigen Gemeinden verwendeten Stimmzettel abweichen.

Im Kanton St.Gallen setzt bisher einzig die Stadt St.Gallen ankreuzbare Stimmzettel ein, die alle Abstimmungsvorlagen enthalten und zur Ermittlung des Abstimmungsergebnisses gescannt werden.

1.3 Weiterer Anpassungsbedarf

Da das Gesetz über die Urnenabstimmungen (sGS 125.3; abgekürzt UAG) gestützt auf die gutgeheissene Motion zwingend zu revidieren ist, wird die Gelegenheit wahrgenommen, weitere Anpassungen im Erlasstext sowie im Gesetz über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) vorzunehmen.

2 Vernehmlassungsverfahren

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Am 23. April 2013 ermächtigte die Regierung das Departement des Innern, Bericht und Entwurf zu einem VIII. Nachtrag zum Gesetz über die Urnenabstimmungen der Vernehmlassung zu unterstellen (RRB 2013/228). Zur Stellungnahme wurden eingeladen:

- die im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien;
- die politischen Gemeinden;
- die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP);
- die Bundeskanzlei;
- die Departemente;
- die Staatskanzlei;
- das Amt für Gemeinden.

Während der Vernehmlassungsfrist gingen beim Departement des Innern 35 Stellungnahmen ein. Die meisten davon beschränken sich auf einzelne Punkte der Vorlage. Der Revision wird mehrheitlich zugestimmt. Einige Änderungen sind unbestritten (Art. 5ter Abs. 1 Bst. c, Art. 20quater, Art. 33 und 34 UAG sowie Art. 2 RIG), andere stiessen auf Ablehnung (Art. 5ter Abs. 1 Bst. a, Art. 17 und Art. 43 UAG) oder wurden kontrovers diskutiert (Art. 23 UAG).

2.2 Anpassungen gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf

Die Argumente, welche gegen eine Streichung des Jahrgangs auf dem Stimmausweis in der Vernehmlassung vorgebracht wurden, überzeugen, weshalb der Vorschlag gemäss Vernehmlassungsentwurf (Art. 5ter Abs. 1 Bst. a) fallen gelassen wird. Insbesondere wurde darauf hingewiesen, dass der Jahrgang auf dem Stimmausweis zur Überprüfung der Stimmberechtigung an der Urne hilfreich sei und Auswertungen nach Altersgruppen ermögliche.

Ebenso wird auf die Einführung einer Frist zur Festlegung von Erneuerungswahlen und kantonalen Sachabstimmungen verzichtet. Die Staatskanzlei erachtet die vorgeschlagene Mindestfrist von drei Monaten (Art. 17 Abs. 1 UAG) als nicht notwendig. Da in der Vergangenheit nur in Einzelfällen leicht davon abgewichen wurde, kann auf diese Änderung verzichtet werden.

Die Veröffentlichung der Gemeindeergebnisse in den amtlichen Publikationsorganen (Art. 43 UAG) ist verschiedentlich auf Unverständnis gestossen. Mit einer offeneren Formulierung gegenüber dem Vernehmlassungsentwurf wird dem Bedürfnis der Gemeinden Rechnung getragen. Neu soll der Rat die Form der Bekanntgabe festlegen können.

2.3 Kombinierte Stimmzettel für Wahlen und Abstimmungen

Auch wenn durchaus sachliche Argumente gegen ein Verbot kombinierter Stimmzettel für Wahlen und Abstimmungen sprechen, wird an der Umsetzung des Motionsauftrags gemäss Vernehmlassungsentwurf festgehalten, dies umso mehr, als gemäss Bundeskanzlei das Verbot doppelseitiger Stimmzettel bei Bundesabstimmungen generell gelten sollte. Die Parteien begrüssen die neue Regelung. Die VSGP und NetzSG sowie die Stadt St.Gallen verlangen, auf diese neue Bestimmung zu verzichten, weil sie weder aus sachlichen noch aus rechtlichen oder demokratiepolitischen Gründen geboten sei.

2.4 Weitere Änderungsvorschläge

Es sind zahlreiche weitere Vorschläge, Gesetzesartikel ausserhalb der Vernehmlassungsvorlage zu revidieren, eingegangen – etwa die Einschränkung der Möglichkeit zur Stimmabgabe an der Urne (Art. 13 UAG), eine Vereinfachung der Wahl der Stimmzählerinnen und -zähler (Art. 8 UAG) oder eine flexiblere Prüfung der brieflichen Stimmabgabe (Art. 16ter UAG). Diese Vorschläge enthalten Einzelmeinungen. Was die anderen Involvierten davon halten, ist nicht bekannt. Die Gesetzesanpassung beschränkt sich daher auf die Vernehmlassungsvorlage. Die übrigen Änderungsvorschläge werden jedoch bei einer späteren Revisionsvorlage wieder aufgenommen.

Die Bundeskanzlei hat im Rahmen ihrer Vorprüfung auf zwei kritische Punkte aufmerksam gemacht: Eine bestehende Unklarheit bei der Möglichkeit, den Stimmausweis auf das Kuvert aufzudrucken (Art. 5ter Abs. 2 UAG), und die Verwendung von doppelseitig bedruckten Stimmzetteln bei Bundesabstimmungen (Art. 23 UAG). Tatsächlich macht keine der politischen Gemeinden von der Möglichkeit Gebrauch, den Stimmausweis auf das Kuvert aufzudrucken. Art. 5ter Abs. 2 UAG kann deshalb ersatzlos gestrichen werden.

In einer weiteren Stellungnahme wurde nach Möglichkeiten gefragt, bei Majorzwahlen den Zeitraum zwischen dem ersten und zweiten Wahlgang auf zwei bis drei Wochen zu reduzieren. Ein derart kurzer zeitlicher Abstand schränkte allerdings den Handlungsspielraum der politischen Parteien und anderen politischen Akteure erheblich ein und erschwerte oder verunmöglichte gar, das Ergebnis des ersten Wahlgangs zu analysieren und gegebenenfalls eine neue Kandidatin oder einen neuen Kandidaten für den zweiten Wahlgang aufzubauen. Zudem kann mit dem bestehenden Wahlverfahren eine minimale Frist von fünf Wochen zwischen den beiden Wahlgängen nicht unterschritten werden. Zuerst muss den Parteien eine – wenn auch kurze – Frist zur Einreichung des Wahlvorschlags eingeräumt werden, anschliessend muss das Stimmmaterial produziert, verpackt und wenigstens zehn Tage vor dem Wahlsonntag den Stimmberechtigten zugestellt werden. Die Verwendung von Stimmzetteln mit leeren Linien, welche von Hand mit Namen von beliebigen Personen ergänzt werden müssen, würde zwar das Wahlverfahren bei zweiten Wahlgängen verkürzen, die stille Wahl aber verunmöglichen und die Stimmenden verunsichern, weil sich der Wahlzettel vom bewährten Stimmzettel zum Ankreuzen völlig unterscheiden würde. Verschiedene Regeln für das Ausfüllen von Stimmzetteln bei ersten und zweiten Wahlgängen sind zu vermeiden. Zudem entstanden in der Vergangenheit im Stimmbüro immer wieder Unsicherheiten bei der korrekten Zuordnung von falsch geschriebenen Namen oder bei der Beurteilung, ob der Wille des Stimmenden klar erkennbar ist.

3 Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

3.1 Gesetz über die Urnenabstimmungen

Art. 5ter Abs. 1 Bst. c: nach Art. 5ter Abs. 1 Bst. c enthält der Stimmausweis die Erklärung für die briefliche Stimmabgabe, wenn es der Rat beschliesst. Gegenwärtig hat der Rat die Möglichkeit, die genannte Erklärung auf den Stimmausweis oder auf ein separates Papier zu drucken. Seit Jahren macht keine der St.Galler Gemeinden von der zweitgenannten Möglichkeit mehr Gebrauch. Weil der Passus «wenn es der Rat beschliesst» im Übrigen zu Verwirrung führen kann, ist er auch aus Gründen der Vereinfachung zu streichen.

Art. 5ter Abs. 2: Die Bundeskanzlei schlägt eine Präzisierung dieser Bestimmung vor, um zu vermeiden, dass der Stimmausweis auf das Kuvert gedruckt wird, in welches die Stimmzettel unmittelbar gelegt werden müssen. Die Möglichkeit, den Stimmausweis direkt auf das Kuvert zu drucken, wird von den politischen Gemeinden nicht genutzt. Es ist daher angezeigt, den Absatz ersatzlos zu streichen.

Art. 20quater Abs. 2 Bst. b: Art. 20quater regelt das Zustandekommen der stillen Wahl. Art. 20quater Abs. 2 Bst. b bestimmt, dass die Wahlen von Gemeindebehörden durch öffentlichen Anschlag sowie in den amtlichen Publikationsorganen zu veröffentlichen sind. Der Verweis auf den öffentlichen Anschlag ist zu streichen, da diese Art der Bekanntmachung mit dem neuen Gemeindegesetz vom 21. April 2009 (sGS 151.2; abgekürzt GG) aufgehoben wurde. Nach Art. 5 Abs. 2 GG bestimmt der Rat als amtliches Publikationsorgan eine oder mehrere Zeitungen oder ein Mitteilungsblatt, das allen Haushalten zugestellt wird. Zusätzlich kann er amtliche Publikationen im Internet veröffentlichen.

Art. 23: Art. 23 bestimmt die Gestaltung der Stimmzettel. Die gutgeheissene Motion verlangt, dass der Stimmbürgerschaft je ein Stimmzettel für die Sachabstimmungen und für die Wahlen zugeleitet wird. Damit bezieht sich der Motionsauftrag auf die Gestaltung des Stimmzettels. Mittels eines neuen Absatzes wird dem Motionsauftrag – keine kombinierten Stimmzettel für Sachabstimmungen und Wahlen – Rechnung getragen.

Randtitel von Art. 33: Art. 33 ff. regeln die Ermittlung des Abstimmungsergebnisses bei Wahlen. Da diese Bestimmungen nur bei Majorzwahlen zur Anwendung gelangen, ist die entsprechende Präzisierung zur besseren Lesbarkeit im Randtitel aufzunehmen. Nähere Bestimmungen zu den Proporzahlen finden sich in Art. 50 ff. UAG.

Art. 34 Abs. 3: nach Art. 34 Abs. 3 wird das Los für die kantonalen Wahlen durch den Landammann in Anwesenheit der Regierung gezogen. Die Bezeichnung «Landammann» wurde mit Erlass des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) durch «Regierungspräsident» ersetzt (Art. 14 StVG). Entsprechend ist Art. 34 Abs. 3 UAG redaktionell anzupassen.

Art. 43 Abs. 1: Nach Art. 43 Abs. 1 wird das Gemeindeergebnis vom Stimmbüro durch öffentlichen Anschlag bekanntgegeben. Diese Art der Bekanntmachung wurde mit dem neuen Gemeindegesetz aufgehoben. Neu kann der Rat die Form der Bekanntgabe bestimmen.

3.2 Gesetz über Referendum und Initiative

Art. 2: Art. 2 verweist mit Bezug auf die Fristen auf die sachgemässe Anwendung von Art. 82 bis 84 des Gerichtsgesetzes (sGS 941.1; abgekürzt GerG). Art. 82 bis 84 GerG wurden mit Art. 24 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Zivilprozessordnung (sGS 961.2; abgekürzt EG-ZPO) aufgehoben. Neu finden Art. 142 und Art. 143 der Schweizerischen Zivilprozessordnung (SR 272; abgekürzt ZPO) sachgemäss Anwendung, weshalb Art. 2 entsprechend zu modifizieren ist.

4 Finanzielle Auswirkungen

Der vorliegende VIII. Nachtrag zum Gesetz über die Urnenabstimmungen hat weder für den Kanton noch für die Mehrheit der Gemeinden finanzielle Auswirkungen. Der Mehraufwand für die Stadt St.Gallen dürfte sich in bescheidenem Rahmen bewegen.

5 Referendum

Der VIII. Nachtrag zum Gesetz über die Urnenabstimmungen untersteht dem fakultativen Referendum nach Art. 49 Abs. 1 Bst. a der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV) und Art. 5 Bst. a RIG.

6 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den VIII. Nachtrag zum Gesetz über die Urnenabstimmungen einzutreten.

Im Namen der Regierung

Stefan Kölliker
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

VIII. Nachtrag zum Gesetz über die Urnenabstimmungen

Entwurf der Regierung vom 8. Oktober 2013

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 8. Oktober 2013¹ Kenntnis genommen und erlässt als Gesetz:

I.

Das Gesetz über die Urnenabstimmungen vom 4. Juli 1971² wird wie folgt geändert:

Stimmausweis

Art. 5ter. ¹ Der Stimmausweis enthält:

- a) Name, Vorname, Jahrgang und Adresse des Stimmberechtigten;
- b) Datum der Abstimmung;
- c) Erklärung für die briefliche Stimmabgabe, ~~wenn es der Rat beschliesst.~~

~~² Die Gemeinde kann den Stimmausweis auf das für das Stimmmaterial oder auf das für die briefliche Stimmabgabe bestimmte Kuvert aufdrucken.~~

³ Bei unterschiedlicher Stimmberechtigung unterscheiden sich die Stimmausweise in der Farbe.

b) Zustandekommen

Art. 20quater. ¹ Stille Wahl kommt zustande, wenn die Zahl der auf allen gültigen Wahlvorschlägen aufgeführten Kandidaten der Zahl der zu vergebenden Mandate entspricht.

² Die zuständige Stelle der Gemeinde, bei kantonalen Wahlen das zuständige Departement, entscheidet über das Zustandekommen der stillen Wahl und veröffentlicht den Entscheid:

- a) bei der Wahl der Mitglieder von Ständerat und Regierung sowie von Kreisgerichten im kantonalen Amtsblatt;
- b) bei der Wahl von Gemeindebehörden ~~durch öffentlichen Anschlag sowie~~ in den amtlichen Publikationsorganen.

¹ ABI 2012,

² sGS 125.3.

Stimmzettel a) Gestaltung

Art. 23. ¹ Der Stimmzettel trägt die Bezeichnung «Stimmzettel» und nennt den Kreis, das Datum und den Gegenstand der Abstimmung.

² Zur Unterscheidung verschiedener Vorlagen können die Stimmzettel verschiedene Farben aufweisen, durch Ziffern gekennzeichnet und mit weiteren Unterscheidungsmerkmalen versehen werden.

³ **Für Wahlen und Sachabstimmungen werden gesonderte Stimmzettel verwendet.**

Majorzwahlen a) massgebendes Stimmenmehr

Art. 33. ¹ Im ersten Wahlgang entscheidet das absolute Mehr. Es ist erreicht, wenn ein Kandidat mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen auf sich vereinigt.

² Das absolute Mehr wird für die Wahl jeder Behörde gesondert berechnet.

³ Im zweiten Wahlgang ist das relative Mehr massgebend. Gewählt sind die Kandidaten mit den höchsten Stimmenzahlen.

b) Ausscheidung

Art. 34. ¹ Erreichen mehr Kandidaten, als zu wählen sind, oder Kandidaten, die nicht zugleich derselben Behörde angehören können, das absolute Mehr, so sind jene mit der höheren Stimmenzahl gewählt.

² Erhalten mehrere Kandidaten gleich viele Stimmen, so entscheidet das Los.

³ Das Los wird für die kantonalen Wahlen durch den ~~Landammann~~ **Regierungspräsidenten** in Anwesenheit der Regierung, bei den übrigen Wahlen in Anwesenheit des Stimmbüros durch den Vorsitzenden gezogen.

Veröffentlichung

Art. 43. ¹ **Das Stimmbüro gibt das Ergebnis von Gemeindeabstimmungen bekannt. Der Rat bezeichnet die Form der Bekanntgabe.** ~~Das Gemeindeergebnis wird vom Stimmbüro durch öffentlichen Anschlag bekanntgegeben.~~

² In eidgenössischen und kantonalen Abstimmungen gibt das zuständige Departement das vorläufige kantonale Ergebnis bekannt.

³ Die Regierung lässt aufgrund der Protokolle das kantonale Abstimmungsergebnis im Amtsblatt veröffentlichen.

II.

Das Gesetz über Referendum und Initiative vom 27. November 1967³ wird wie folgt geändert:

Fristen

Art. 2. Für die Fristen gelten sachgemäss ~~Art. 82 bis 84 des Gerichtsgesetzes~~ **Art. 142 und 143 der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008**⁴.

III.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

³ sGS 125.1.

⁴ SR 272.