

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 23. April 2013

295

| | | | |
|-----------------------------------|----|-------|-----|
| EINGANG GR 08. Mai 2013 | | | |
| GRG Nr. | 12 | GE 10 | 116 |

Botschaft zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht (RB 161.1).

I. Ausgangslage

1. Geltendes Recht

Das Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht (StWG; RB 161.1) ist seit dem 1. Juli 1995 in Kraft. Es löste damals das mehr als vierzig Jahre alte Gesetz über Wahlen und Abstimmungen ab. In den vergangenen fast 18 Jahren hat sich das Gesetz in diversen Abstimmungen und Wahlen im Kanton und in den Gemeinden bewährt. In dieser Zeit wurden aus den verschiedensten Gründen mehrere Teilrevisionen des Gesetzes durchgeführt:

- In einer ersten Teilrevision im Jahr 2003 erfolgten Anpassungen an das neue Gesetz über die Gemeinden (GemG; RB 131.1). Ausserdem wurde die Möglichkeit geschaffen, dass neu gewählte Gemeindeammänner ihr Amt bereits antreten können, auch wenn sie den Wohnsitzwechsel in die entsprechende Gemeinde noch nicht vollzogen haben. Eine weitere Änderung betraf die Vorschrift, dass dem Stimmmaterial ein Stimmzettelcouvert für die briefliche Stimmabgabe beigelegt werden muss.
- Eine zweite Teilrevision im Jahr 2006 betraf insbesondere die Unterschriftsquoren für Wahlvorschläge. Erneut kandidierende Bisherige bei Majorzwahlen sowie registrierte Parteien bei Proporzahlen sind seither vom Unterschriftsquorum befreit.
- Bei der dritten Teilrevision im Jahr 2008 wurde festgelegt, dass gewählte Mitglieder des Grossen Rates bei einem Wegzug in einen anderen Wahlkreis des Kantons bis zum Ende der Amtsdauer im Amt bleiben.

- Mit der vierten Teilrevision im Jahr 2009 wurde das Stimmregister für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer auf den Kanton übertragen.
- Die fünfte Teilrevision im Jahr 2011 betraf drei Teilbereiche: Die Verteilung der Grossratsmandate auf die Bezirke entsprechend der Einwohnerzahl, die Einführung des „Doppelten Ja“ bei Volksabstimmungen sowie die Neuberechnung des absoluten Mehrs bei Majorzwahlen.

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

2. Revisionsbedarf / Motion vom 27. Oktober 2010 (08/MO36/293)

Inzwischen ist bereits wieder einiger Revisionsbedarf aufgelaufen. Insbesondere erklärte der Grosse Rat am 26. Oktober 2011 eine Motion von Silvia Schwyter vom 27. Oktober 2011 (08/MO36/293) erheblich, welche verlangt, dass die Gemeinden nebst dem Abstimmungssonntag die Wahllokale lediglich noch an einem der beiden Vortage geöffnet haben müssen. Ausserdem präsentiert sich das Gesetz nach den vielen Teilrevisionen heute bezüglich Systematik und Regelungstiefe ziemlich uneinheitlich. Viele Bereiche sind etwas unpräzise oder knapp geregelt und geben immer wieder zu Fragen Anlass. Es gibt auch diverse Regelungen, die lediglich in der Verordnung zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht (StWV; RB 161.11) enthalten sind, von ihrer Bedeutung her aber eigentlich ins Gesetz gehörten.

Eine Gesamtbetrachtung des Gesetzes zeigt, dass es zweckmässig ist, eine Totalrevision vorzunehmen. Der Zeitpunkt ist günstig: Im ersten Halbjahr 2011 fanden die Gesamterneuerungswahlen der Gemeindebehörden statt (Amtsdauer 2011-2015), im Herbst 2011 die Ständerats- und die Nationalratswahlen, im Frühjahr 2012 die Wahlen des Regierungsrates und des Grossen Rates (Amtsdauer 2012-2016) und schliesslich im Winter/Frühjahr 2013 die Gesamterneuerungswahlen der Schulbehörden (Amtsdauer 2013-2017). Für eine Totalrevision des Gesetzes steht nun ein Zeitfenster bis zu den nächsten Gesamterneuerungswahlen in den Politischen Gemeinden zur Verfügung. Diese werden zwischen November 2014 und Mai 2015 stattfinden. Der Zeitplan sieht vor, dass das Gesetz im Verlauf des Jahres 2013 vom Grossen Rat beraten und anschliessend nach abgelaufener Referendumsfrist spätestens per 1. Juli 2014 in Kraft gesetzt werden kann.

II. Revisionspunkte

Der vorliegende Entwurf für ein total revidiertes Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht folgt grundsätzlich dem systematischen Aufbau des geltenden Gesetzes. Wo es nötig war, wurden die entsprechenden Paragraphen bzw. Absätze eingefügt, gestrichen oder allenfalls redaktionell neu gefasst. Die inhaltlich wesentlichen Punkte der Revision sind:

- Zugänglichkeit von Stimmlokalen: Insbesondere sind Demonstrationen sowie das Sammeln von Unterschriften und das Verteilen von Werbematerial nicht zulässig (§ 13).
- Einführung einer minimalen Urnenöffnungszeit von einer halben Stunde (§ 14).

- Beschränkung der vorzeitigen Stimmabgabe auf das bundesrechtliche Minimum, nämlich auf zwei der vier letzten Tage vor dem Abstimmungstag entweder an der Urne oder bei einer Amtsstelle (§ 14).
- Regelung der vor dem Abstimmungstag zulässigen Vorbereitungshandlungen für die Auszählung (§ 17).
- Klarere Regelung der Ungültigkeitskriterien (§ 19). Insbesondere ist in diesem Zusammenhang der Kontrollstempel bei Proporzahlen nicht mehr erwähnt; er wird somit abgeschafft.
- Definition der leeren und ungültigen Stimm- und Wahlzettel bzw. der leeren und ungültigen Stimmen im Hinblick auf die bereits vor einem Jahr eingeführte neue Berechnung des absoluten Mehrs (§§ 20 und 21).
- Gesetzliche Regelung für die Nachzählung (§ 24) entsprechend der bisherigen Vorschrift in der Verordnung.
- Regelungen über die Beiträge der Urheberkomitees zu den Botschaften für Referendumsabstimmungen bzw. Abstimmungen über Volksinitiativen (§ 27).
- Gesetzliche Regelung des Losentscheids entsprechend der bisherigen Vorschrift in der Verordnung (§ 34).
- Genehmigung Ständeratswahl durch den Regierungsrat statt durch den Grossen Rat (§ 35).
- Präzisierung der Regelungen für den zweiten Wahlgang mit Einführung einer Frist (§ 42).
- Präzisierung der Regelungen für Ersatzwahlen mit Einführung einer Frist sowie einer Ausnahmeregelung (§ 46).
- Präzisierung der Regelung für die Wahlvorschläge registrierter Parteien bei Proporzahlen (§ 49).
- Vorverschiebung des Fristenlaufs für Wahlvorschläge und Listenverbindungen bei Proporzahlen um zwei Wochen (§§ 48, 51 und 63).
- Regelung für das Abstimmungsverfahren an Gemeindeversammlungen bei mehreren sich gegenüberstehenden Anträgen (§ 67).
- Frist für die Stimmrechtsbescheinigung durch die Gemeinden bei Unterschriftenlisten zu Volksinitiativen und Referenden (§ 74).
- Regelung des Rückzugs von Volksinitiativen (§ 79).
- Umkehrung der Regelung der aufschiebenden Wirkung von Rekursen bei Wahlen (§ 99; jedoch nicht bei Abstimmungen).
- Beschränkung von Konsultativabstimmungen auf Angelegenheiten der Gemeinde (§ 102).

III. Vernehmlassungsverfahren

Am 10. Oktober 2012 gab der Regierungsrat den Entwurf zur Vernehmlassung frei. Die Vernehmlassungsfrist lief bis zum 15. Januar 2013. Nebst den im Grossen Rat vertretenen Parteien wurden alle Politischen Gemeinden, die Verbände der Thurgauer Gemeinden, Schulgemeinden und Bürgergemeinden, das Verwaltungsgericht sowie verwaltungsintern die Departemente und die Staatskanzlei eingeladen. Von den 80 Politischen Gemeinden reichten 23 eine Stellungnahme ein. Die eingeladenen Parteien, Verbände und kantonalen Stellen liessen sich alle vernehmen. Es gingen total 37 Stellungnahmen ein, was einer Rücklaufquote von gut 37 Prozent entspricht (98 eingeladene Stellen).

Der Grundtenor der Reaktionen war praktisch durchwegs positiv: Der Vorschlag einer Totalrevision blieb unbestritten und der Entwurf wurde in Umfang, Aufbau und Regelungsdichte kaum beanstandet. Bezüglich der einzelnen Bestimmungen zeigten die Vernehmlassungsadressaten ein reges Interesse, so dass zu rund der Hälfte der vorgeschlagenen 101 Paragraphen Bemerkungen eingingen. Folgende Themen waren besonders kontrovers:

- Wohnsitzpflicht für Behörden bzw. massgeblicher Zeitpunkt für die Erfüllung der Wohnsitzpflicht (§ 6).
- Gleichzeitige Wahl des Grossen Rates und des Regierungsrates (§ 9).
- Kantonale Ausnahmegewilligung für die Einrichtung eines Stimmlokals in einem privaten Gebäude (§ 13).
- Abschaffung der Stellvertretung bei der Stimmabgabe (§ 15).
- Abfassung von Botschaften (§ 27).
- Genehmigung der Ständeratswahlen (§ 35).
- Nachrücken in den Grossen Rat (§ 60).
- Konsultativabstimmungen in den Gemeinden zu kantonalen oder eidgenössischen Angelegenheiten (§ 102).

Auf diese Bereiche und viele andere Anliegen, die in der Vernehmlassung angesprochen wurden, wird in den nachfolgenden Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen näher eingegangen.

IV. Finanzielle Auswirkungen der Revision

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

V. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Titel: Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht

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

§ 1 Geltungsbereich

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

§ 2 Beratende Mitwirkung

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

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

§ 3 Politischer Wohnsitz

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht und im Übrigen auch wörtlich dem Bundesrecht (Art. 3 Abs. 1 BPR). In der Vernehmlassung wurde teilweise gefordert, es sei einzig auf das Kriterium der Anmeldung abzustellen. Allerdings hat es keinen Sinn, den politischen Wohnsitz auf kantonaler Stufe abweichend vom Bundesrecht zu regeln, sonst müssten die Gemeinden ja zwei verschiedene Stimmregister führen. Details zum politischen Wohnsitz sind im Bundesrecht und im kantonalen Recht auf Verordnungsstufe zu finden. Der politische Wohnsitz liegt dort, wo der Heimatschein deponiert ist. In der entsprechenden Gemeinde erfolgt auch die Eintragung ins Stimmregister. Der poli-

tische Wohnsitz muss damit nicht unbedingt mit dem zivilrechtlichen Wohnsitz übereinstimmen, welcher in Art. 23 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) definiert ist und an die „Absicht dauernden Verbleibens“ anknüpft.

§ 4 Fahrende

Das Stimm- und Wahlrecht von Fahrenden ergibt sich aus dem Bundesrecht und war bisher im kantonalen Recht nirgends erwähnt. Die vorliegende Bestimmung ist daher neu, entspricht inhaltlich aber der bisherigen Praxis. Fahrende sind damit weiterhin nur in eidgenössischen Angelegenheiten stimm- und wahlberechtigt. Ein im Vernehmlassungsentwurf noch vorgeschlagener Absatz 2 bezüglich Stimmabgabe wurde gestrichen, weil das Bundesrecht den Ort der Stimmabgabe bereits abschliessend regelt (Art. 3 Abs. 1 BPR).

§ 5 Auslandschweizerinnen und -schweizer

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

§ 6 Wohnsitzpflicht

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

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

§ 7 Stimmregister

Diese Bestimmung war bisher nur in der Verordnung enthalten. Sie wurde nach der

Vernehmlassung neu in den Gesetzesentwurf eingefügt, weil sie auf Gesetzesstufe gehört. Mit dieser Festlegung der Zuständigkeiten ist auch klar, dass der Kanton das Stimmregister für die Auslandschweizerinnen und -schweizer führt, während die Gemeinden das Stimmregister für alle übrigen Stimmberechtigten führen. Daraus folgt logischerweise, wer für den Versand des Stimmmaterials verantwortlich ist.

§ 8 Eintragungen und Streichungen

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht, trug bisher aber den Randtitel „Stimmregister“, welcher nun der vorangegangenen Bestimmungen zugewiesen ist.

§ 9 Abstimmungstag

Die Bestimmung entspricht im Wesentlichen dem bisherigen Recht. In Absatz 3 wird neu festgehalten, dass der vom Regierungsrat festgelegte Zeitrahmen für die Gesamt-erneuerung der Gemeindebehörden für erste und auch für allfällige zweite Wahlgänge gilt. Da diese Frage in der Vergangenheit immer wieder gestellt wurde, drängte sich diese Klarstellung auf.

In der Vernehmlassung wurde von zwei Parteien vorgeschlagen, dass die Wahlen des Grossen Rates und des Regierungsrates künftig gleichzeitig stattfinden sollen. Die Parteien erhoffen sich dadurch einige Vereinfachungen im Wahlkampf, weil sie sich auf einen einzigen Tag konzentrieren können. Daneben wird die Aussicht auf eine höhere Stimmbeteiligung bei den Grossratswahlen ins Feld geführt.

Der Regierungsrat lehnte diesen Vorschlag in der Vergangenheit ab, befasste sich nun aber nochmals eingehend mit den Vor- und Nachteilen. Die Ausgangslage hat sich insofern verändert, als die Grundbuchverwalter und Notare nicht mehr vom Volk zu wählen sind und die Ämter der Bezirksstatthalter und Vizestatthalter nicht mehr existieren. Ausserdem ergab sich durch die Reduktion der Bezirke und der Friedensrichterkreise eine gewisse Straffung bei den entsprechenden Wahlen. Allerdings sind die Wahlen der Bezirksgerichte nach wie vor aufwendig, weil mit separaten Wahlzetteln die Präsidien, die vollamtlichen Mitglieder, die nebenamtlichen Mitglieder und die Ersatzmitglieder zu wählen sind. Nebst diesen Wahlen wäre eine gleichzeitige Wahl des Grossen Rates und des Regierungsrates für die Staatskanzlei und die Gemeinden auch heute noch eine schwer zu bewältigende Herausforderung. Wenn dann noch Abstimmungsvorlagen des Bundes, des Kantons oder der Gemeinden dazukämen, ergäbe sich eine auch für die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger kaum mehr überblickbare Flut von Stimmzetteln, Wahlzetteln, Namen- und Parteilisten.

Bei der Terminierung der verschiedenen Urnengänge sind sehr viele Faktoren zu berücksichtigen, unter anderem muss auch noch ein zusätzlicher Termin für allfällige zweite Wahlgänge bei den Majorzwahlen offen gehalten werden. Die kantonalen Majorzwahlen (Regierungsrat, Bezirksgerichte, Friedensrichterämter) fanden bisher am ersten Abstimmungstag des Bundes statt, also in der Regel Ende Februar oder Anfang März. Wenn nun die Proporzwahl des Grossen Rates so weit vorgezogen würde, fiel die Frist für die Parteien zur Einreichung der Wahlvorschläge in die Feiertage von Weihnachten und Neujahr. Wenn umgekehrt die Wahl des Regierungsrates nach hinten zum bisheri-

gen Grossratstermin verlegt würde (etwa Anfang April), könnte ein möglicher zweiter Wahlgang erst Ende April oder Anfang Mai stattfinden, also wenige Wochen vor dem Amtsantritt, was für ein solches Vollamt sehr kurzfristig ist. Zusätzlich ist auch noch die jährlich ändernde Lage der Osterfeiertage und der Frühlingsferien zu berücksichtigen.

Diese Erwägungen führen zum Schluss, dass es für die Terminierung der verschiedenen Wahlen keine allgemein gültige Ideallösung gibt. Vielmehr sind die Termine jeweils im konkreten Fall unter Berücksichtigung aller Umstände im Einzelnen festzulegen. Dies bedeutet, dass entsprechend dem bisherigen Recht weiterhin der Regierungsrat die Kompetenz haben soll, die Daten für die kantonalen Abstimmungen und Wahlen zu bestimmen. Eine gleichzeitige Wahl des Grossen Rates und des Regierungsrates ist damit nicht ausgeschlossen. Der Regierungsrat wird vielmehr von Fall zu Fall prüfen, welches im jeweiligen Jahr die beste Lösung für die Terminierung der verschiedenen Wahlen und Abstimmungen ist.

§ 10 Kantonales Wahlbüro

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht.

§ 11 Kommunales Wahlbüro

Diese Bestimmung wurde gegenüber dem geltenden Recht etwas anders gegliedert. In den Absätzen 1 und 2 werden nun zunächst die von Amtes wegen eingesetzten Personen (Leitung, Sekretariat) genannt. Danach folgen in Absatz 3 die übrigen Mitglieder des Wahlbüros. Die Mehrheit *dieser* Mitglieder – also der separat gewählten „übrigen Mitglieder des Wahlbüros – darf nicht der Gemeindebehörde angehören. Aufgrund entsprechender Hinweise in der Vernehmlassung wurde diese Bestimmung entsprechend klarer formuliert.

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

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

§ 12 Stimmgeheimnis

Das Stimmgeheimnis war bisher als letzter Absatz bei der Regelung über das kommunale Wahlbüro untergebracht. Das Stimmgeheimnis betrifft aber auch das kantonale

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

§ 13 Stimmlokale

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

Absatz 2 verlangt, dass Stimmlokale in öffentlichen Gebäuden einzurichten sind. Ausnahmen bedürfen der Zustimmung des Departementes. Diese Bestimmung war bisher lediglich in der Verordnung enthalten. In den letzten Jahren ist es vereinzelt vorgekommen, dass in kleinen Ortschaften keine öffentlichen Gebäude mehr zur Verfügung stehen, beispielsweise weil ein Schulhaus geschlossen wurde. In einem solchen Fall stellt sich die Frage, ob der Urnenstandort geschlossen oder in ein geeignetes privates Gebäude verlegt werden soll. Es ist jeweils im Einzelfall abzuwägen, welches die bessere Lösung ist. In der Vernehmlassung wurde teilweise gefordert, die Festlegung der Urnenstandorte vollumfänglich den Gemeinden zu überlassen, so dass für Stimmlokale in privaten Gebäuden keine kantonale Ausnahmegenehmigung mehr erforderlich wäre. Dieser Forderung ist nicht zu folgen. Die Benützung privater Gebäude als Stimmlokale soll eine klare Ausnahme bleiben, die von den Gemeinden gegenüber dem Kanton auch gezeigt und begründet werden muss. Auf diese Weise hat der Kanton den Gesamtüberblick und kann eine einheitliche Handhabung der Ausnahmeregelung sicherstellen. Es wäre unbefriedigend, wenn der Kanton als Aufsichtsbehörde und Wahlgenehmigungsinstanz immer erst durch Hinweise aus der Bevölkerung – insbesondere durch Rekurse von Stimmberechtigten – auf fragwürdige Stimmlokale aufmerksam würde.

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

In der Vernehmlassung wurde darauf hingewiesen, es sei unklar, auf welchen Rayon

sich das Verbot für Demonstrationen, Unterschriftensammlungen und Werbeveranstaltungen beziehe. Die Antwort ergibt sich aus der Formulierung, dass „die Zugänge zu Stimmlokalen nicht behindert werden dürfen.“ Es muss für die Stimmberechtigten also möglich sein, das Stimmlokal unbehelligt und ohne Umweg zu betreten und zu verlassen. Dabei ist jeder Einzelfall für sich zu betrachten. Eine Unterschriftensammlung auf der andern Seite eines Platzes kann zulässig sein, wenn man das Stimmlokal unbehelligt und ohne Umweg erreichen kann.

§ 14 Stimmabgabe

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

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

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

Absatz 3 betrifft die briefliche Stimmabgabe. Entsprechend der überwiegend vertretenen Auffassung in der Vernehmlassung können neu alle brieflichen Stimmen berücksichtigt werden, die bis zur Schliessung der Urnen eintreffen. Die Gemeinden müssen somit bei der Schliessung der Urnen am Abstimmungstag den Briefkasten nochmals leeren. Nach bisherigem Recht mussten die brieflichen Stimmen am Vortag eintreffen. Eine Postzustellung erfolgt am Sonntagmorgen natürlich nicht, mit der neuen Lösung werden aber jene brieflichen Stimmen gültig, die am Sonntagmorgen noch in den Briefkasten der Gemeinde eingeworfen werden.

§ 15 Stellvertretung

Absatz 1 entspricht dem bisherigen Recht. Eine Abschaffung der Stellvertretungsmöglichkeit für im gleichen Haushalt lebende Ehegatten und Personen in eingetragener Partnerschaft wurde in der Vernehmlassung insbesondere vom Verband Thurgauer Gemeinden (VTG) gefordert, weil die Voraussetzungen für die Urnenoffizianten nur schwer überprüfbar sind. Im Interesse einer möglichst hohen Stimmbeteiligung erscheint es aber angezeigt, diese traditionelle Form der Stellvertretung weiterhin zu ermöglichen. Es sprachen sich im Übrigen auch einige Gemeinden ausdrücklich für die Beibehaltung der Stellvertretung aus.

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

§ 16 Elektronische Stimmabgabe

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

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

§ 17 Auszählung, Vorbereitungen

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

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

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

Die korrekt eingereichten Stimmzettelcouverts werden dann bei Beginn der Auszählung geöffnet. Die im Couvert enthaltenen Stimm- und Wahlzettel sind anschliessend genau wie die an der Urne abgegebenen Stimmen auf ihre Gültigkeit zu überprüfen. Es gelten dabei die Ungültigkeitskriterien von § 19.

§ 18 Veröffentlichung von Resultaten

Die Bestimmung entspricht inhaltlich dem bisherigen Recht.

§ 19 Ungültige Stimm- und Wahlzettel

Absatz 1 entspricht weitgehend dem bisherigen Recht. In Ziffer 7 wurde der sogenannte Kontrollvermerk (Kontrollstempel auf den Wahllisten bei Proporzahlen) gestrichen. Dieser Stempel wurde jeweils auf der Rückseite der an der Urne abgegebenen Wahllisten angebracht. Mit der Zunahme der brieflichen Stimmabgabe, verliert dieser Kontrollvermerk an Bedeutung, weil brieflich eingereichte Listen keinen Kontrollvermerk enthalten. Dieser Stempel müsste bei den brieflich eingegangenen Stimmen nach Öffnung des Stimmzettelcouverts auf der Liste angebracht werden. Eine Umfrage bei den Gemeinden zeigte, dass dieses Abstempeln der Wahllisten unterschiedlich gehandhabt wird und der Kontrollvermerk heute kein zuverlässiges Kontrollmerkmal mehr bildet.

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

Es entspricht dem bisherigen Recht, dass die Zahl der ungültigen Stimm- und Wahlzettel ermittelt und ausgewiesen wird (Absatz 3).

Neu ist hingegen die Bestimmung von Absatz 4, wonach Stimm- und Wahlzettel, die ohne Stimmrechtsausweis oder verspätet eingereicht werden, gänzlich ausser Betracht fallen und nicht als ungültig gezählt werden. Es kann immer wieder vorkommen, dass bei der Gemeinde Sendungen eingehen, die zwar Stimm- oder Wahlzettel enthalten, aber keinen Stimmrechtsausweis. Solche Sendungen können keiner stimmberechtigten Person zugewiesen werden und sind ohne Zählung gänzlich auszuschneiden. Sie können beispielsweise von Personen stammen, die mangels Stimmberechtigung überhaupt

keine Stimme abgeben dürfen, auch keine ungültige. Daneben fallen auch verspätet eingereichte Stimm- und Wahlzettel gänzlich ausser Betracht. Mit der Auszählung wird das Ergebnis zum Zeitpunkt der Urnenschliessung ermittelt und protokolliert. Stimmen, die in den folgenden Stunden, Tagen oder Wochen noch per Post oder auf sonst einem Weg eingehen, müssen ganz ausser Betracht fallen. Sie können insbesondere nicht mehr nachträglich als ungültig gezählt und ausgewiesen werden.

§ 20 Leere Stimm- und Wahlzettel

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

§ 21 Leere und ungültige Stimmen

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

§ 22 Massgebende Stimmen

Die Bestimmung entspricht inhaltlich dem seit der Teilrevision von 2011 geltenden Recht, sie wurde aber redaktionell neu gefasst.

Für das Ergebnis sind nur die gültigen Stimmen massgebend. Auszugehen ist von Gesamtheit der eingegangenen Stimm- oder Wahlzettel (ohne jene, die aufgrund von § 19 Absatz 4 komplett ausser Betracht fallen). Danach werden die leeren und die ungültigen Stimm- oder Wahlzettel sowie die leeren und ungültigen Stimmen abgezogen. Es verbleiben die gültigen Stimmen. Im Einzelnen ist also wie folgt vorzugehen:

- Bei Abstimmungen werden von den eingegangenen Stimmzetteln die leeren und ungültigen Stimmzettel abgezogen. Die verbleibenden Stimmzettel entsprechen den gültigen und damit für die Ermittlung des Ergebnisses massgebenden Stimmen. Das Ergebnis bestimmt sich nach § 29.
- Bei Wahlen mit nur einer zu wählenden Person werden ebenfalls die leeren und die ungültigen Wahlzettel abgezogen. Die verbleibenden Wahlzettel entsprechen den gültigen und damit für die Ermittlung des Ergebnisses massgebenden Stimmen. Gemäss den §§ 40 und 41 ist dann zu berechnen, wer das absolute Mehr erreicht hat und wer gewählt ist.
- Bei Wahlen mit mehreren zu wählenden Personen sind zunächst die leeren oder gänzlich ungültigen Wahlzettel abzuziehen. Die verbleibenden Wahlzettel sind gültig und werden auf die einzelne Stimme genau ausgewertet, indem von der Gesamtheit der möglichen Stimmen die leeren und die ungültigen Stimmen abgezogen werden. Es verbleiben die gültigen Stimmen, also alle Zeilen, die mit dem Namen einer wählbaren Person ausgefüllt sind. Aufgrund dieser Zahl der massgebenden Stimmen ist dann gemäss den §§ 40 und 41 zu berechnen, wer das ab-

solute Mehr erreicht hat und wer gewählt ist.

Der im neu eingefügten Absatz 2 enthaltene Vorbehalt bezüglich Proporzahlen weist darauf hin, dass dort eine andere Regelung gilt, indem die leeren Zeilen auf einer Liste als Stimme für die betreffende Partei zählen.

§ 23 Protokollierung, Aufbewahrung

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

§ 24 Nachzählung

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

§ 25 Technische Hilfsmittel

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht.

§ 26 Stimmmaterial

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

§ 27 Botschaften

Zu dieser Bestimmung gingen im Rahmen der Vernehmlassung zahlreiche Hinweise ein, so dass die Bestimmung nochmals neu überarbeitet wurde. Absatz 1 fasst nun die ersten zwei bisherigen Absätze zusammen.

Absatz 2 enthält das Gebot der Sachlichkeit und verlangt zudem, dass bei den im Parlament (Grosser Rat oder Gemeindeparlament) behandelten Vorlagen die wichtigsten dort vertretenen Positionen dazulegen sind. Damit ist sichergestellt, dass auch bei Behördenreferenden (§ 22 KV) und bei Beschlüssen, die der Grosse Rat von sich aus der Volksabstimmung unterstellt (§ 24 KV), eine hinreichende Information der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger gewährleistet ist.

Der bisherige Absatz 3 wurde in zweierlei Hinsicht konkretisiert: Einerseits wird klargestellt, dass die Initiativ- bzw. Referendumskomitees ihre Ausführungen selbst formulieren können. Andererseits werden auch die Möglichkeiten des Regierungsrates bzw. der Gemeindebehörde für Änderungen und Kürzungen definiert. Aufgrund der Vernehmlass-

sung wird neu festgehalten, dass die Initiativ- bzw. Referendumskomitees in ihren Ausführungen keine Verweise auf elektronische Quellen anbringen dürfen. Solche externen Websites sind jederzeit veränderbar, so dass stets die Gefahr droht, dass sie rechtswidrige Inhalte oder Verweise auf weitere Websites mit rechtswidrigen Inhalten aufweisen könnten.

§ 28 Zustellung des Stimmmaterials

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht.

§ 29 Annahme der Vorlage

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht.

§ 30 Kantonale Wahlen

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

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

§ 31 Gemeindewahlen

Die Bestimmung entspricht inhaltlich dem bisherigen Recht. Die in der Vernehmlassung von zwei Gemeinden vorgebrachte Forderung nach Wahlkreisen bei Proporzahlen in der Gemeinde ist abzulehnen. Bei der Gemeindebehörde gibt es als Übergangslösung für die ersten beiden Amtszeiten nach einem Gemeindegemeinschaftszusammenschluss die Möglichkeit von Sitzansprüchen von Gemeindeteilen. Die Wahl findet in diesen Fällen nach dem Majorzverfahren statt (§§ 58 und 58a GemG). Weiter soll es nicht gehen. Die Gemeinde ist die kleinste politische Einheit im Kanton und soll nicht weiter aufgesplittet werden können. Eine Proporzwahl mit Wahlkreisen wird auch sofort viel komplizierter in Organisation und Auswertung. Insbesondere müsste auch noch gewährleistet sein, dass die Wahlkreise vergleichbare Grössen haben.

§ 32 Wahlmaterial

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

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

§ 33 Zustellung des Wahlmaterials

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht.

§ 34 Losentscheid

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

§ 35 Wahlgenehmigung

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

In der Vernehmlassung war diese Neuerung umstritten. Insbesondere wurde argumentiert, dass damit das Gewaltenteilungsprinzip durchbrochen werde. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Wahlgenehmigung lediglich den formellen Abschluss des Wahlverfahrens bildet. Die Ständeräte werden nicht durch die Wahlgenehmigung ins Amt eingesetzt. Die Amtseinsetzung erfolgt später mit der Vereidigung im Ständerat. Ausserdem ist gegen den Entscheid des Regierungsrates die Beschwerde an das Bundesgericht offen.

§ 36 Ankündigung der Wahl

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

§ 37 Wahlvorschläge

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

gebraucht wird als bisher. Unverändert bleibt Absatz 3, wonach bei Wahlvorschlägen von Bisherigen die eigene Unterschrift genügt.

§ 38 Namenliste

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

§ 39 Wahlzettel

Eine Majorzwahl für ein Amt oder eine Behörde erfolgt immer nur mit einem Wahlzettel, auch wenn mehrere Mitglieder einer Behörde zu wählen sind. Der Wahlzettel muss daher bei einer Einzelwahl eine leere Zeile und bei einer Kollegialwahl mehrere Zeilen entsprechend der Anzahl der zu wählenden Behördenmitglieder enthalten. Diese Vorgaben bestanden schon im bisherigen Recht, waren aber unnötig auf zwei Paragraphen verteilt.

§ 40 Ergebnis des ersten Wahlganges

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

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

§ 41 Absolutes Mehr

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

§ 42 Zweiter Wahlgang

Aufgrund von Hinweisen in der Vernehmlassung wurden die Bestimmungen zum zweiten Wahlgang (§ 42) und zur Ablehnung der Wahl (jetzt § 43) in der Reihenfolge getauscht, da die Ablehnung auch nach einem zweiten Wahlgang möglich ist.

Die Modalitäten des zweiten Wahlgangs sind gegenüber dem bisherigen Recht genauer geregelt. Insbesondere wird in Absatz 1 vorgegeben, wann dieser zweite Wahlgang durchzuführen ist, nämlich frühestens drei Wochen nach dem ersten Wahlgang. Dieser Termin ergibt sich aus den Bedürfnissen für die Vorbereitung der Wahl. Dazu gehört insbesondere, dass das Wahlmaterial hergestellt und spätestens zehn Tage vor dem Abstimmungstag den Stimmberechtigten zugestellt werden muss. Die späteste Frist

muss hier nicht festgelegt werden; sie ergibt sich bei Gesamterneuerungswahlen aus dem Zeitrahmen, der für die beiden Wahlgänge maximal zur Verfügung steht (vgl. § 9). Die Frist für zweite Wahlgänge bei Ersatzwahlen wird in § 46 geregelt.

In Absatz 2 wird ausdrücklich festgehalten, dass für den zweiten Wahlgang ein leerer Wahlzettel ohne Namenliste verschickt wird. Es wird also weder eine neue Namenliste erstellt, noch die Namenliste aus dem ersten Wahlgang nochmals verwendet. Dieser Punkt hat in der Vergangenheit immer wieder zu Fragen aus den Gemeindekanzleien geführt.

§ 43 Ablehnung

Entsprechend dem bisherigen Recht kann eine Wahl innert fünf Tagen nach dem Abstimmungstag abgelehnt werden. Nach der Ablehnung gibt es bei Majorzwahlen jedoch kein Nachrücken von nicht gewählten Personen, auch nicht von solchen, die im ersten Wahlgang allenfalls das absolute Mehr erreicht haben, aber als überzählig ausgeschieden sind.

Erfolgt die Ablehnung nach dem ersten Wahlgang, findet ein zweiter Wahlgang und nicht etwa eine Wiederholung des ersten Wahlgangs statt. Erfolgt die Ablehnung nach dem zweiten Wahlgang, findet ein weiterer Wahlgang nach den gleichen Regeln statt; also effektiv ein weiterer zweiter Wahlgang.

In Absatz 2 wird daher ausdrücklich festgehalten, dass zur Besetzung des freien Sitzes nach der Ablehnung einer Wahl ein zweiter beziehungsweise ein weiterer Wahlgang nach den Regeln des zweiten Wahlgangs stattfindet.

§ 44 Stille Wahl

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

§ 45 Rücktritt

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

§ 46 Ersatzwahl

Absatz 1 entspricht dem bisherigen Recht und schreibt vor, dass nach der Bewilligung eines Erlassgesuches eine Ersatzwahl durchzuführen ist. Die Durchführung einer Ersatzwahl nach einem Rücktritt war bisher an keine Frist gebunden. Die beiden neuen Absätze 2 und 3 regeln die zeitlichen Fragen.

Gemäss Absatz 2 ist der erste Wahlgang innerhalb von sechs Monaten durchzuführen. Die Frist beginnt zu laufen, wenn das Erlassgesuch bewilligt wird. Sechs Monate sind realistisch, wenn man bedenkt, dass die Ausschreibung 69 Tage (also rund zweieinhalb Monate) vor der Wahl erfolgen muss. Wenn es zu einem zweiten Wahlgang kommt, ist dieser innerhalb von vier Monaten nach dem ersten Wahlgang durchzuführen.

Absatz 3 beantwortet die oft gestellte Frage, ob in gewissen Fällen auf eine Ersatzwahl verzichtet werden kann. Dies soll möglich sein, wenn die Aufgabenerfüllung dank einer Stellvertretung gewährleistet ist und innerhalb der für den ersten Wahlgang zur Verfügung stehenden Frist von sechs Monaten ohnehin eine ordentliche Wahl für die neue Amtsdauer stattfindet. In diesem Fall wäre es wenig sinnvoll, eine Person in ein Amt zu wählen, die sich gleich darauf schon wieder der ordentlichen Erneuerungswahl stellen muss.

§ 47 Verteilung der Mandate auf Bezirke

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

§ 48 Wahlvorschläge

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

Ansonsten entspricht die Bestimmung weitgehend dem bisherigen Recht, sie wurde allerdings neu gegliedert. In Absatz 1 sind nun die Formalitäten aufgezählt, die direkt den Wahlvorschlag betreffen. Die Absätze 2 bis 4 betreffen dann die Personen, die als Kandidaten auftreten oder einen Wahlvorschlag unterzeichnen. In Angleichung an das geltende Bundesrecht werden zwei Änderungen vorgeschlagen: Die erste betrifft Absatz 1 Ziffer 6, wonach eine für den Wahlvorschlag verantwortliche Person samt Stellvertretung zu bezeichnen ist. Die bisherige Formulierung verlangte die Bezeichnung „einer Vertretung“. Die zweite Änderung betrifft Absatz 3, wonach jede Person nur einen Wahlvorschlag unterzeichnen darf. Dies galt gemäss Bundesrecht schon bisher, war im kantonalen Recht aber nicht enthalten.

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

§ 49 Wahlvorschläge registrierter Parteien

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

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

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

§ 50 Listen

Die Bezeichnung entspricht dem bisherigen Recht.

§ 51 Listenverbindungen

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

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

§§ 52 bis 59

Diese Bestimmungen entsprechen dem bisherigen Recht. Lediglich bei den Randtiteln

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

§ 60 Nachrücken

Absatz 1 entspricht dem bisherigen Recht. Eine Lücke bestand jedoch hinsichtlich von Personen, welche einen Parteiwechsel vollziehen. Es stellen sich zwei Fragen:

Die erste Frage lautet, ob Personen nach einem Parteiwechsel noch für ihre ehemalige Partei in den Grossen Rat nachrücken können. Die Mitglieder des Grossen Rates werden im Proporzverfahren mittels Parteilisten gewählt. Die Sitzverteilung erfolgt zunächst aufgrund der Parteistimmzahl. Erst danach werden die eroberten Sitze den Personen mit den meisten Stimmen auf der betreffenden Liste zugewiesen. Dies bedeutet, dass der Schritt in den Grossen Rat primär über die Partei führt und erst in zweiter Linie über die persönliche Stimmzahl geschafft wird. Dementsprechend sollen nur Personen nachrücken können, welche der Gruppierung, für deren Liste sie kandidierten, auch noch angehören. Absatz 2 sieht daher diese Regelung vor.

Die zweite Frage lautet, ob gewählte Mitglieder aus dem Grossen Rat ausscheiden, wenn sie im Verlauf der Amtszeit aus ihrer Partei austreten. Dazu ist festzuhalten, dass die Mitglieder des Grossen Rates nach dem Amtsantritt nicht primär der Partei verpflichtet sind. Sie haben ihr Amt „im Interesse unseres Kantons und der Wohlfahrt und Rechte seiner Bevölkerung gewissenhaft und verantwortungsbewusst zu erfüllen und dabei die Verfassungen und Gesetze des Bundes und des Kantons zu achten“ (Amtsgelübde gemäss Anhang zu § 3 der Geschäftsordnung des Grossen Rates; RB 171.1). Eine gewählte Person, die ihrer Partei nicht mehr folgt, darf deswegen das Mandat nicht verlieren. Erst recht darf es nicht sein, dass ein gewähltes Parlamentsmitglied mittels Parteiausschluss aus dem Amt gedrängt werden kann. Absatz 3 hält daher fest, dass Änderungen der Parteizugehörigkeit von gewählten Personen kein Nachrücken bewirken.

§ 61 Listenergänzung, Ergänzungswahl

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht.

§ 62 Ergänzende Anwendung von Bundesrecht

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

§ 63 Wahlvorschläge für Nationalratswahlen

Nationalratswahlen sind eidgenössische Wahlen und daher im Bundesrecht grundsätzlich abschliessend geregelt. Das Bundesrecht verlangt von den Kantonen nur, dass sie den Termin für den Wahlanmeldeschluss festlegen und die Behörde bezeichnen, bei welcher die Wahlvorschläge einzureichen sind. Diese zwei Punkte werden mit der vorliegenden Bestimmung geregelt. Die Frist für die Einreichung der Wahlvorschläge bei Nationalratswahlen wurde analog zur Frist für Wahlvorschläge bei Grossratswahlen um zwei Wochen vorverschoben. Wahlvorschläge für Nationalratswahlen sind somit bis zum 69. Tag vor dem Abstimmungstag bei der Staatskanzlei einzureichen. Dies ist der Montag zehn Wochen vor dem Abstimmungstag.

§ 64 Proporzahlen von Gemeindebehörden

Die Gemeindeordnung kann festlegen, dass gewisse Gemeindebehörden (sämtliche Gemeindeparlamente, vereinzelt auch die Exekutive) im Proporzverfahren gewählt werden.

Gegenüber dem bisherigen Recht wird neu vorgeschrieben, dass für Proporzahlen der Gemeindebehörden die gleichen Fristen gelten wie für die Wahl des Grossen Rates. Dies bedeutet, dass Wahlvorschläge bis zum 69. Tag vor dem Abstimmungstag einzureichen sind. Listenverbindungen sind bis zum 62. Tag vor dem Abstimmungstag bekanntzugeben. Im Übrigen richtet sich die Durchführung der kommunalen Proporzahlen nach den Bestimmungen der Gemeindeordnung. Soweit kommunale Regelungen fehlen, sind die kantonalen Bestimmungen für die Wahl des Grossen Rates als ergänzendes Recht sinngemäss anwendbar. Eine entsprechende Regelung fand sich bereits im bisherigen Recht.

§ 65 Anwendbares Recht

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

§ 66 Zustellung des Stimmmaterials

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

§ 67 Anträge, Reihenfolge der Abstimmungen

Diese Bestimmung ist neu und regelt das Abstimmungsverfahren bei mehreren sich gegenseitig ausschliessenden Anträgen. Aufgrund der Vernehmlassung wurde die vorgeschlagene Bestimmung so präzisiert, dass sich die Anträge „paarweise“ gegenübergestellt werden, bis jener Antrag ermittelt ist, der die meiste Zustimmung erhält. Dieser An-

trag ist schliesslich allein zur abschliessenden Abstimmung zu bringen. Die Stimmberechtigten müssen in dieser abschliessenden Abstimmung immer die Möglichkeit haben, zum letzten verbliebenen Antrag Ja oder Nein zu sagen.

§ 68 Abstimmungen

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht.

§ 69 Wahlen

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht.

§ 70 Annahme, Ablehnung

Die Bestimmung entspricht inhaltlich dem bisherigen Recht. Nach einer Ablehnung wird das Wahlverfahren also unmittelbar fortgeführt, sofern die Versammlung nicht die Verschiebung der Wahl beschliesst. Die Formulierung von Absatz 2 lehnt sich an § 43 an, welcher für Majorzwahlen an der Urne gilt. Auch in der Gemeindeversammlung gilt: Wenn die Ablehnung nach dem ersten Wahlgang erfolgt, findet ein zweiter Wahlgang statt (keine Wiederholung des ersten Wahlgangs). Erfolgt die Ablehnung nach dem zweiten Wahlgang, findet ein weiterer Wahlgang nach den gleichen Regeln statt (also ein weiterer zweiter Wahlgang). In diesem Wahlgang ist somit die Person mit den meisten Stimmen gewählt.

§ 71 Unterschriftenliste, Anforderungen

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht. Einzig in Absatz 2 Ziffer 2 wurde eine kleine Änderung vorgenommen, indem die Unterzeichnenden neu das Geburtsdatum und nicht nur den Jahrgang anzugeben haben (analog Bundesrecht).

In Absatz 2 Ziffer 5 wurde aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung wieder auf die Formulierung des bisherigen Rechts zurückgegriffen. Auf die im Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagene Formulierung „Namen und Adressen der *stimmberechtigten* Mitglieder des Initiativkomitees“ wurde verzichtet. Sie weckte das Missverständnis, dass es auch nicht stimmberechtigte Mitglieder des Initiativkomitees geben könnte. Dies ist aber nicht der Fall, da das Initiativrecht von vornherein nur stimmberechtigten Personen zusteht.

§ 72 Vorprüfung

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

Die ursprünglich unter dieser Paragrafennummer vorgesehene neue Bestimmung über elektronische Unterschriftenlisten wurde in der Vernehmlassung mit Recht als unnötig erkannt und deshalb wieder gestrichen.

§ 73 Unterzeichnung

Die Bestimmung wurde an die Regelung des Bundes angeglichen. Die kleine Differenz zum Bundesrecht bezüglich der Handschriftlichkeit des Vornamens wurde nach entsprechenden Hinweisen in der Vernehmlassung beseitigt.

§ 74 Stimmrechtsbescheinigung

Eine kleine Präzisierung in Absatz 1 stellt klar, dass die Unterschriftenliste vom Initiativkomitee einzureichen ist. Es soll vermieden werden, dass einzelne Personen mit Unterschriftenlisten zur Bescheinigung ihrer Unterschrift auf die Gemeinde kommen. Dies ist Aufgabe des Initiativkomitees.

In Absatz 2 verlangte das bisherige Recht von der Gemeinde, dass Unterschriftenlisten nach Bescheinigung der stimmberechtigten Unterzeichnenden „unverzüglich“ zurückgesendet werden. Aufgrund der Vernehmlassung wurde die Bestimmung neu formuliert und mit einer genauen Frist versehen. Die Gemeinde hat demnach die Zahl der gültigen Unterschriften zu bescheinigen und die Listen innert fünf Arbeitstagen zurückzusenden.

§ 75 Einreichung

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht.

§ 76 Feststellung des Ergebnisses

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht.

§ 77 Feststellung des Zustandekommens

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht.

§ 78 Einheit der Materie und der Form

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

§ 79 Rückzug

Das bisherige Recht und auch der Vernehmlassungsentwurf enthielten keine Regelung zum Rückzug der Volksinitiative. Aufgrund eines entsprechenden Hinweises in der Vernehmlassung wurde nun eine solche Bestimmung eingefügt. Sie orientiert sich an der Regelung des Bundes (Art. 73 BPR), ist aber redaktionell etwas anders gefasst.

Aufgrund von Absatz 1 ist ein Rückzug jederzeit möglich, bis der Regierungsrat den Abstimmungstag festgelegt hat. Dann nehmen die Vorbereitungen für die Abstimmung ihren Lauf und die Initiative kann nicht mehr zurückgezogen werden.

Eine Initiative in Form einer allgemeinen Anregung kommt nur vor das Volk, wenn sie der Grosse Rat ablehnt. Wenn der Grosse Rat der Initiative Folge leistet, geht sie zur

Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage direkt an den Regierungsrat. In diesem Fall ist ein Rückzug nach dem zustimmenden Beschluss des Grossen Rates nicht mehr möglich (Absatz 2).

Gemäss Absatz 3 muss die Rückzugserklärung von der Mehrheit der noch stimmberechtigten Mitglieder des Initiativkomitees unterzeichnet sein. Mitglieder, die in der Zwischenzeit aus dem Kanton weggezogen oder verstorben sind, werden bei der Berechnung der erforderlichen Unterschriftenzahl nicht mehr mitgezählt.

§ 80 Beschlussfassung im Grossen Rat

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

§ 81 Zustimmung

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

§ 82 Ablehnung ohne Gegenvorschlag

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

§ 83 Ablehnung mit Gegenvorschlag

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht.

§ 84 Abstimmung mit Gegenvorschlag

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

§ 85 Veröffentlichung, Frist

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht.

§ 86 Unterschriftenliste, Anforderungen

Die Unterschriftenliste für fakultative Volksabstimmungen entspricht zum grössten Teil

der Unterschriftenliste für Volksinitiativen. Im bisherigen Recht wurde daher nur auf die entsprechenden Paragraphen bei der Volksinitiative verwiesen. Dies machte die Bestimmung allerdings praktisch unlesbar. Es ist für die Leserinnen und Leser des Gesetzes viel einfacher, wenn die formellen Anforderungen, welche für die Unterschriftenliste gelten, hier nochmals ausdrücklich aufgezählt werden. Inhaltlich entsprechen sie dem bisherigen Recht, mit der Ergänzung, dass neu das Geburtsdatum und nicht nur der Jahrgang angegeben werden muss.

§ 87 Verfahren

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

§ 88 Begehren, Unterschriftenliste

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

§ 89 Verfahren

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

§ 90 Rechtsgrundlagen

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

§ 91 Unterschriftenliste

Die Unterschriftenlisten für kommunale Volksbegehren müssen im Prinzip die gleichen Anforderungen erfüllen, die auch für die entsprechenden kantonalen Volksbegehren

gelten. Das kantonale Recht schreibt für die kommunalen Volksinitiativen aber kein Vorprüfungsverfahren vor, weshalb es auch keinen offiziell publizierten Beginn der Initiativfrist gibt. Auf der Unterschriftenliste muss daher das Datum aufgeführt sein, an dem mit der Unterschriftensammlung begonnen wird.

§ 92 Einreichung

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

§ 93 Zustandekommen

Die Bestimmung entspricht dem bisherigen Recht.

§ 94 Volksinitiative

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

§ 95 Fakultative Volksabstimmung

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

§ 96 Einberufung einer Gemeindeversammlung

Die Frist zur Durchführung der verlangten Gemeindeversammlung lag nach bisherigem Recht bei zwei Monaten nach Einreichung der Unterschriftenlisten. Einzelne Gemeindeglieder machten darauf aufmerksam, dass dies praktisch unmöglich ist, wenn man die Gemeindeversammlung seriös vorbereiten und eine Botschaft an die Stimmberechtigten verfassen will. Hinzu kommt, dass es nicht angezeigt ist, in den Sommerferien oder zwischen Weihnachten und Neujahr eine Gemeindeversammlung durchzuführen. Die Frist wird daher auf sechs Monate ausgedehnt, was in jedem Fall genügen sollte und auch der Frist für die fakultative Volksabstimmung an der Urne entspricht.

§ 97 Rechtsmittel

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

In Absatz 2 wird näher ausgeführt, um welche Entscheide der Staatskanzlei es dabei geht, nämlich nur um solche im Zusammenhang mit Abstimmungen, Wahlen oder Volksbegehren. In diesen Bereichen hat die Staatskanzlei allerdings diverse Entscheide zu fällen, vor allem bei Proporzahlen und bei Volksbegehren. Insbesondere geht es um Entscheide im Zusammenhang mit der Prüfung der formellen Voraussetzungen bei

Wahlvorschlägen oder Volksbegehren oder etwa um die Vergabe von Listennummern bei Proporzahlen. Die Staatskanzlei ist hierarchisch nicht einem Departement unterstellt, weshalb der Rekurs an das Departement nicht zur Verfügung steht und daher die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zur Anwendung kommt.

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

§ 98 Frist, Rügepflicht

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

§ 99 Aufschiebende Wirkung

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

Die aufschiebende Wirkung bezweckt die Aufrechterhaltung des bestehenden Zustandes und nicht die vorzeitige Herstellung jenes Zustandes, der mit dem Rechtsmittel erst erreicht werden soll. Wenn beispielsweise im Vorfeld einer Abstimmung bereits ein Rekurs wegen Mängeln bei der Abstimmungsvorbereitung eingereicht wird, bewirkt dies keineswegs, dass wegen der aufschiebenden Wirkung des Rekurses die Abstimmung abgesagt oder verschoben werden müsste. Die Abstimmung ist durchzuführen, das Ergebnis steht aber einstweilen unter Vorbehalt des laufenden Rekursverfahrens. Eine Absage oder Verschiebung der Abstimmung kann nicht die Folge der aufschiebenden Wirkung eines Rekurses sein, sondern müsste von der Rekursinstanz als vorsorgliche Massnahme angeordnet werden.

Bei Wahlen ist die Ausgangslage anders als bei Abstimmungen: Die Amtsdauer der alten Behörde läuft ab und die neuen Mitglieder sollen ihr Amt grundsätzlich rechtzeitig antreten können, damit die Behörde beschlussfähig ist. Neu wird daher in Absatz 2 vorgeschlagen, dass Rechtsmittel gegen Wahlen nur dann aufschiebende Wirkung haben, wenn diese von der Rekurs- bzw. Beschwerdeinstanz erteilt wird. Im Regelfall haben Rekurse gegen Wahlen also keine aufschiebende Wirkung. Dies soll insbesondere verhindern, dass der Amtsantritt einer klar gewählten Person mittels eines aussichtslos scheinenden Rekurses verzögert werden kann.

§ 100 Rechtsfolge

Die Bestimmung wurde weitgehend aus dem geltenden Recht übernommen, wobei allerdings der Randtitel von „Sanktionen“ auf den treffenderen Begriff „Rechtsfolge“ geändert wurde. Erfahrungsgemäss lässt sich kaum jemals ein Urnengang durchführen, ohne dass es da und dort am Rande zu gewissen minimalen Unstimmigkeiten kommt. Allein schon der Versand der diversen Unterlagen durch 80 Gemeinden an mehr als 160'000 Stimmberechtigte sowie durch die Staatskanzlei an über 2'600 Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer ist sehr aufwendig und komplex. Dasselbe gilt für die Erfassung der auf höchst unterschiedliche Weise ausgefüllten Stimm- und Wahlzettel durch die Wahlbüros in den 80 Gemeinden. Eine festgestellte Rechtsverletzung führt deshalb nicht ohne weiteres zur Aufhebung des Abstimmungs- bzw. Wahlergebnisses. Vielmehr ist eine Aufhebung nur dann angezeigt, wenn die gerügten Rechtsverletzungen nach Art und Umfang geeignet waren, das Resultat entscheidend zu beeinflussen. Daraus ist zu schliessen, dass die Rechtsverletzungen umso bedeutender sein müssen, je deutlicher das Ergebnis ausgefallen ist.

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

Änderung bisherigen Rechtes

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

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

Die Bestimmung im Gesetz über die Gemeinden ist daher zu präzisieren: Eine Konsultativabstimmung ist trotz ihrer formellen Ungebundenheit eine staatliche Abstimmung. Demzufolge kann nur die Gemeindebehörde eine Konsultativabstimmung anordnen und

durchführen. Private haben diese Möglichkeit nicht. Sie können nur private Meinungsumfragen durchführen. Zweitens kann eine Gemeinde nur Konsultativabstimmungen zu Angelegenheiten in ihrem eigenen Kompetenzbereich durchführen. Ansonsten würde das Instrument der Konsultativabstimmung zur Beeinflussung der Stimmberechtigten in einer kantonalen oder eidgenössischen Angelegenheit missbraucht. Drittens wird ausdrücklich festgehalten, dass der Rechtsmittelweg bei Konsultativabstimmungen ausgeschlossen ist.

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

Aufhebung bisherigen Rechtes

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

Inkrafttreten

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

VI. Antrag

Wir ersuchen Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Gesetzesentwurf Ihrer Beratung zu unterziehen, den unter Ziffer I.2. erwähnten Motionsauftrag als erledigt am Protokoll abzuschreiben und uns über die Beschlüsse in üblicher Weise zu benachrichtigen.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Monika Knill

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach

Beilage

- Gesetzesentwurf des Regierungsrates
- Vergleichstabelle neues und altes Recht