

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

| | | | |
|---------|----|-------|-----|
| GRG Nr. | 20 | MO 37 | 366 |
|---------|----|-------|-----|

Frauenfeld, 14. Februar 2023

70

Motion von Sandra Stadler, Simon Wolfer, Mathias Dietz, Christina Pagnoncini, Christine Steiger Egli, Bernhard Braun, René Walther, Eveline Bachmann und Lukas Madörin vom 17. August 2022 „Anpassung Vergabe Listennummern für Wahlvorschläge“

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Mit der Motion (9 Erst- und 70 Mitunterzeichnerinnen und -zeichner) soll der Regierungsrat beauftragt werden, die gesetzlichen Grundlagen so anzupassen, dass bei den Proporzahlen auf kantonaler und nationaler Ebene pro Partei oder pro Gruppierung – unabhängig von der Anzahl Listen dieser Partei oder Gruppierung – nur noch eine Listennummer vergeben wird. Alle Unterlisten einer Partei oder Gruppierung sollen zusätzlich zur Listennummer der Stammliste einen Buchstaben in alphabetischer Reihenfolge erhalten.

Begründet wird der Vorstoss damit, dass zu oft auf das Wahrnehmen des Wahlrechts verzichtet werde mit der Begründung, es sei zu kompliziert. Gemäss den Motionärinnen und Motionären verlieren viele Stimmberechtigte aufgrund der vielen Listen und deren Verbindungen den Überblick und verzichten deshalb auf ihre Stimmabgabe.

Das erklärte Ziel der Motion ist, dass die Stimmberechtigten ihre Rechte einfacher wahrnehmen können und wählen gehen. Ein wichtiger Schritt zur Vereinfachung sei es, dass pro Partei oder Gruppierung nur noch eine Listennummer zugelost wird. Allfällige Unterlisten haben dann beispielsweise bei der Liste 1 die Nummern 1.a., 1.b., 1.c. etc. Die Parteien sollen die Möglichkeit haben, die Reihenfolge der Unterlisten selbst zu definieren.

In der Motion werden auch Rahmenbedingungen für eine mögliche Umsetzung aufgeführt. So soll § 64 des Gesetzes über das Stimm- und Wahlrecht (StWG; RB 161.1)

grundsätzlich erhalten bleiben. Mit Blick auf die Vollzugsbestimmungen des Regierungsrates sei festzuhalten, dass die Listen nach wie vor rechtzeitig bei der Staatskanzlei gemeldet werden. Sodann soll für die Vergabe der Listennummer die Einreichung der Stammliste massgeblich sein.

2. Heutige Rechtslage

Gemäss Art. 30 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) werden die Listen mit Ordnungsnummern versehen. Listen- und Unterlistenverbindungen sind gemäss Art. 31 Abs. 2 BPR auf den Wahlzetteln mit Vordruck zu vermerken. Gemäss Art. 33 Abs. 1 BPR erstellen die Kantone für sämtliche Listen Wahlzettel, auf denen Listenbezeichnung, allenfalls Listenverbindung, Ordnungsnummer und Kandidatenangaben (mindestens Familien- und Vornamen sowie Wohnort) vorgedruckt sind, sowie Wahlzettel ohne Vordruck.

Auf kantonaler Ebene regelt § 50 Abs. 2 StWG, dass die Listen mit Nummern zu versehen sind. Gemäss § 51 Abs. 3 Satz 1 StWG sind Listen- und Unterlistenverbindungen auf den Listen zu vermerken. In § 17 Abs. 1 der Verordnung zum Gesetz über das Stimm- und Wahlrecht (StWV; RB 161.11) wird konkretisiert, dass sich die Listennummern aus der Reihenfolge des Eingangs der Wahlvorschläge unter Berücksichtigung folgender Besonderheiten ergeben: Vorzeitig eingereichte Wahlvorschläge gelten als am ersten Tag eingegangen (Ziff. 1); bei der Wahl des Grossen Rates werden Wahlvorschläge derselben Partei oder Gruppierung aus verschiedenen Wahlkreisen, die zusammen eingereicht werden, als ein Vorschlag behandelt und erhalten die gleiche Nummer (Ziff. 2). Bei am gleichen Tag eingegangenen Wahlvorschlägen entscheidet das Los über die Listennummer (Abs. 2).

3. Beispiel St. Gallen

Im Kanton St. Gallen ist die Vergabe der gleichen Listennummer der Stammliste an die verbundenen Listen mit dem neuen Gesetz über Wahlen und Abstimmungen (WAG; sGS 125.3) auf den 1. Januar 2019 eingeführt worden (vgl. Art. 42 Abs. 4 WAG). Die Stimmbeteiligung nahm jedoch trotz der Einführung der neuen Listennummern bei verbundenen Listen nicht zu. Bei den Nationalratswahlen vom 20. Oktober 2019 nahm sie um rund 5 % und an den Kantonsratswahlen vom 8. März 2020 gar um über 10 % ab.¹

Der Kanton St. Gallen hat keine Analyse durchgeführt über die Auswirkungen dieser Gesetzesänderung. Nach Auskunft der Staatskanzlei St. Gallen hatte die Änderung aber die unmittelbare Folge, dass das Ergebnisermittlungssystem WABSTI, das demnächst abgelöst werden soll, mit beträchtlichem Aufwand und Kosten umprogrammiert werden musste. Es könne zudem sein, dass eine Partei in den verschiedenen Wahlkreisen unterschiedliche Listennummern erhalte. Zudem sei erst später bekannt, welche Listennummer es sei, denn die Verteilung der Buchstaben könne erst vorgenommen

¹ Vgl. Statistik zur Wahlbeteiligung der Fachstelle für Statistik des Kantons St. Gallen: <https://stada2.sg.ch/>.

werden, wenn sämtliche Listen eingereicht worden seien. Dies habe den Aufwand für die Gemeinden erhöht, erschwere aber auch den Parteien den Wahlkampf.

Aus Sicht der Staatskanzlei St. Gallen hat die Änderung daher nicht zu einer Vereinfachung geführt.

4. Praxis im Thurgau
4.1. Vergabe der Listennummern

Die Parteien reichen ihre Wahlvorschläge innerhalb der Einreichfrist ein. Aufgrund der Wahlvorschläge werden Wahlzettel in Form von Listen erstellt (§ 50 Abs. 1 StWG). Den Parteien ist es erlaubt, mehrere Wahlvorschläge einzureichen (Beispiel für Musterpartei [MP]: MP, JU-MP, MP 60+ etc.). Das sind dann verschiedene Wahlvorschläge und somit verschiedene Listen, die auch je eine separate Nummer erhalten. Die Nummern werden von der Staatskanzlei vergeben. Bei gleichzeitig eingereichten Wahlvorschlägen werden die Listennummern öffentlich ausgelost.

Gemäss § 51 Abs. 1 Satz 1 StWG können zwei oder mehrere Listen bis zum 62. Tag vor dem Abstimmungstag durch übereinstimmende Erklärung der unterzeichnenden Stimmberechtigten oder ihrer Vertretungen verbunden werden. Jeder Wahlvorschlag kann somit angeben, mit wem er eine Listenverbindung eingehen will. Innerhalb einer Listenverbindung sind nur Unterlistenverbindungen zulässig (§ 51 Abs. 1 Satz 2 StWG); diese Unterlistenverbindungen sind nur gültig zwischen Listen gleicher Bezeichnung, die sich einzig durch einen Zusatz zur Kennzeichnung des Geschlechts, der Flügel einer Gruppierung, der Region oder des Alters unterscheiden. Es muss sich in der Regel um die gleiche Partei handeln, die aber verschiedene Wahlvorschläge einreicht (siehe Beispiel MP oben). Unterlistenverbindungen von Wahlvorschlägen verschiedener Parteien sind nicht zulässig. Zulässig sind gewisse Abweichungen bei den Bezeichnungen der Wahlvorschläge. So kann ein Wahlvorschlag der MP „MP“, ein anderer „JU-MP“ heissen. Beide gehören aber zur MP. Die unterschiedlichen Bezeichnungen sind solche des Alters („MP jung“, „MP alt“) oder des Geschlechts („MP Frauen“, „MP Männer“). Der Kanton gibt deshalb der Übersichtlichkeit halber sowohl die Listenverbindungen als auch die Unterlistenverbindungen in der Kopfzeile jedes Wahlzettels an:



KANTON THURGAU

leer lassen

Amtlicher Wahlzettel

für die Wahl von sechs Mitgliedern des Nationalrats
 vom 20. Oktober 20XX

Liste Nr.

24

Musterpartei / MP

Listenverbindung mit: Nr. 09 JU-MP, Nr. 13 MP-Frauen, Nr. 14 OP, Nr. 15 OP Panther, Nr. 18 NP Stammliste, Nr. 19 NP Engagiert, Nr. 21 J-NP, Nr. 23 MP Liste 60+
 Unterlistenverbindung mit: Nr. 09 JU-MP, Nr. 23 MP Liste 60+

| Nr. | Namen der Kandidatinnen und Kandidaten |
|-----|--|
| | |

Es ist klar, wie die Listennummern vergeben werden: Reihenfolge des Eingangs, Verlosung, wenn mehrere Listen am ersten Tag eingereicht werden. Ab diesem Zeitpunkt weiss jede Partei, welche Nummer sie erhält. Die Nummer ist die gleiche für alle Bezirke und sie ändert sich nicht mehr. Die Partei kann ihre Plakate drucken und diese können für alle Bezirke identisch sein.

Die bisherige Praxis der Vergabe der Listennummern bei Proporzahlen bei Proporzahlen hat sich bewährt. Das System ist in den kommunalen Wahlbüros und dem kantonalen Wahlbüro erprobt und gut bekannt.

4.2. Ausgestaltung der Wahlzettel

Der Kanton bemüht sich bereits jetzt, seine Wahlzettellisten bei Proporzahlen für die Stimmberechtigten so klar und übersichtlich wie möglich zu gestalten. Jeder eingereichte Wahlvorschlag erhält gemäss § 17 StWV eine eigene Listennummer. Zudem werden sowohl die Listenverbindungen als auch die Unterlistenverbindungen auf jedem Wahlzettel vollständig aufgeführt (vgl. Kap. 4.1). Den Stimmberechtigten wird dadurch verständlich aufgezeigt, mit welchem Wahlzettel sie welche Partei samt ihren Listenverbindungen und Unterlistenverbindungen unterstützen. Die von der Motion geforderte Einführung von gleichen Listennummern mit einer zusätzlichen Kennzeichnung mittels Buchstaben für Listenverbindungen führt nicht zu mehr Transparenz und vereinfacht das Wahlverfahren für die Stimmberechtigten nicht. Voraussichtlich würde es auch nicht zu einer höheren Stimmbeteiligung führen, wie das Beispiel des Kantons St. Gallen aufzeigt, wo die Stimmbeteiligung trotz der Änderung der Vergabe der Listennummern gesunken ist.

Wollte man Wahlen für die Stimmberechtigten einfacher und transparenter machen, wäre der Verzicht auf Listenverbindungen und Unterlistenverbindungen die richtige Lösung. Denn solche Verbindungen sind per se nicht besonders wählerfreundlich und erschliessen sich den Stimmberechtigten nie auf den ersten Blick. Daran würde auch die von der Motion geforderte Anpassung nichts ändern. Als illustratives Beispiel dient die nachfolgende Übersicht der Listen- und Unterlistenverbindungen bei den Grossratswahlen vom 15. März 2020. Beispiel: Die GLP ging in zwei Bezirken eine Listenverbindung mit der FDP ein, in einem anderen Bezirk aber mit der SP und der GP. Dies dürfte aus Wählersicht wenig transparent sein. Diese Problematik würde mit der Umsetzung der Motion nicht behoben.

Übersicht Listen- und Unterlistenverbindungen Grossratswahlen 2020

| Bezirk \ Liste | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 |
|----------------|-----|-----|------|------|-----|-----|-----|------|-----|----|----|-----|----|
| | CVP | EDU | jevp | JCVP | FDP | GLP | EVP | JUSO | SVP | SP | GP | BDP | JG |
| Arbon | ✓ | ✓ | ✓ | - | ✓ | ✓ | ✓ | - | ✓ | ✓ | ✓ | - | - |
| Frauenfeld | ✓ | ✓ | ✓ | - | ✓ | ✓ | ✓ | - | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ |
| Kreuzlingen | ✓ | ✓ | ✓ | - | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | - | - |
| Münchwilen | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | - | ✓ | ✓ | ✓ | - | - |
| Weinfelden | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | - | ✓ | ✓ | ✓ | ✓ | - |

Legende

Listenverbindungen ■ ■ ■
 Unterlistenverbindungen ■ ■

5. Beurteilung der Motion

5.1. Umsetzbarkeit

Die Motion liesse sich umsetzen. Das neue Ergebnisermittlungssystem VOTING müsste allerdings angepasst werden, wofür Kosten anfallen würden. Diese dürften sich jedoch in einem vertretbaren Rahmen bewegen, da die Funktionalität im System vorhanden ist, weil der Kanton St. Gallen bereits über diese Nummern verfügt.

Weder im StWG noch in der StWV wird die Möglichkeit erwähnt, dass eine Liste die gleiche Nummer erhält wie ihre Stammliste, dass sie aber mit einem Zusatz versehen wird. Im StWG steht lediglich, dass die Listen mit Nummern zu versehen sind (§ 50 Abs. 2). StWG und StWV gehen davon aus, dass ein Wahlvorschlag eine Liste bildet. Gemäss Art. 30 Abs. 1 BPR heissen die bereinigten Wahlvorschläge Listen. Das ergibt sich auch aus § 50 Abs. 1 StWG, wonach aufgrund der Wahlvorschläge Wahlzettel in Form von Listen erstellt werden.

Die Listenverbindungen und Unterlistenverbindungen sind ein zusätzliches, separates Element zu den mit Nummern versehenen Listen (vgl. Kap. 5.2.1). Aus der StWV ergibt sich nichts Zusätzliches, denn dort werden Unterlistenverbindungen nur in § 16 Abs. 2 erwähnt, wonach eine Partei oder Gruppierung unter dem gleichen Namen mehrere Wahlvorschläge einreichen kann, die sich voneinander durch einen Zusatz unterscheiden müssen.

5.2. Nachteile einer Umsetzung der Motion

5.2.1. Vermischung inkompatibler Elemente

Die Vergabe der Stammlistennummer mit Zusatz an Unterlisten vermischt zwei Elemente: Wahlvorschläge/Listen und Unterlistenverbindungen. Unterlistenverbindungen sind ein den Listen untergeordnetes Element, die keinen Einfluss auf die Listennummern haben sollten. Die Vermischung dieser Elemente ist im Gesetz nicht vorgesehen und das Beispiel St. Gallen zeigt, dass diese Vermischung das Wahlsystem eher verkompliziert als vereinfacht.

5.2.2. Geringe Anzahl Unterlistenverbindungen

Die Zahl der Unterlistenverbindungen war bei den Grossratswahlen 2020 gering. Sie beschränkten sich auf wenige Bezirke und Parteien: EVP und jevp; GP und JG; JUSO und SP; CVP und JCVP. Im Bezirk Münchwilen gab es zwischen der CVP und der JCVP keine Unterlistenverbindung, sondern eine Hauptlistenverbindung, weil diese beiden Listen keine weiteren Verbindungen eingegangen sind. Die SVP und die FDP sind keine Unterlistenverbindungen eingegangen (vgl. Abbildung in Kap. 4.2).

Die geringe Zahl der Unterlistenverbindungen hat damit keinen oder nur einen sehr geringen Einfluss auf die Komplexität des Wahlsystems und kann daher keine wesentliche Ursache dafür sein, dass Stimmberechtigte nicht wählen gehen. Damit erweist sich die grundlegende Annahme der Motion als falsch und das Ziel der Motionärinnen und Motionäre könnte mit ihrer Umsetzung nicht erreicht werden.

Die Umsetzung der Motion würde zudem dazu führen, dass Unterlistenverbindungen ohne Hauptlistenverbindung zugelassen werden müssten. Bei der Umsetzung müssten daher vermutlich weitere Paragraphen im StWG angepasst werden (u.a. § 51 Abs. 2). Dies illustriert, dass inkompatible Elemente vermischt würden (vgl. Kap. 5.2.1).

5.2.3. Listennummern stünden erst wesentlich später fest

Es ist ein wesentlicher Vorteil des heutigen Systems, dass die Listennummern früh feststehen und für alle Bezirke identisch sind. Das hilft sowohl den politischen Parteien als auch den Gemeinden und der Staatskanzlei.

Würde man zulassen, dass Listen für Unterlistenverbindungen erst am Ende der Frist für das Einreichen der Wahlvorschläge eingereicht werden müssen, wäre bis zu diesem Zeitpunkt nicht bekannt, wie die Listennummer genau lautet. Das führt zu Verzögerungen sowohl für die Parteien als auch für die Gemeinden und die Staatskanzlei.

Zudem wäre es möglich, dass die Parteien in einzelnen Bezirken unterschiedliche Listennummern erhielten. Dies zeigt sich in nachfolgendem Beispiel der Listennummern der CVP (heute: Die Mitte) bei den St. Galler Kantonsratswahlen im Jahr 2020:

- Listennummer 02a/02b in den Wahlkreisen See-Gaster und Wil
- Listennummer 02a/02b/02c im Wahlkreis Toggenburg
- Listennummer 02 im Wahlkreis Rheintal
- Listennummer 04a/04b im Wahlkreis St. Gallen
- Listennummer 04 in den Wahlkreisen Rorschach und Werdenberg
- Listennummer 06a/06b im Wahlkreis Sarganserland

Das zeigt, dass die vorgeschlagene Änderung das Wahlsystem mindestens aus einer kantonalen Perspektive verkompliziert und nicht vereinfacht, wie das von den Motionärinnen und Motionären angestrebt wird.

5.2.4. Keine Vereinfachung des Büchleins mit den Listen

Die Listenverbindungen und die Unterlistenverbindungen werden auf jeder Liste ausgewiesen. Zudem enthält das Büchlein mit den Listen am Anfang eine Übersicht, welche Listen in welchen Bezirken eingereicht worden sind. Sodann wird die in Kap. 4.2 abgebildete Übersicht auf der Website der Staatskanzlei aufgeschaltet.

Das Büchlein mit den Listen würde komplizierter, wenn ein zusätzliches Element dazu käme, das sich zudem auf einzelne Bezirke beschränken würde. Es deutet nichts darauf hin, dass die unterschiedlichen Listennummern von Unterlistenverbindungen die Wählerschaft verwirren und einzelne Stimmberechtigte deshalb auf eine Stimmabgabe verzichten würden.

5.2.5. Vergabe der Listennummern und Komplexität der Erfassung

Das System von § 17 StWV mit der Vergabe der Listennummern in der Reihenfolge des Eingangs und der Losziehung hat den grossen Vorteil, dass es einen Anreiz setzt, die Wahlvorschläge zu Beginn der Frist einzureichen. Das entlastet die Verwaltung wesentlich. Die Motion führte wohl dazu, dass lediglich die Stammliste rechtzeitig eingereicht würde. Es ist absehbar, dass die Unterlisten erst am Ende der Frist eingereicht würden.

Den Politischen Gemeinden entsteht bei der Erfassung sodann ein zusätzlicher Aufwand, denn die Kandidatennummer würde fünfstellig (z.B. statt 17.01 neu 17a.01). Dies erschwert die Eingabe (Verwendung des Ziffernblocks allein ist nicht mehr möglich) und erhöht die Fehleranfälligkeit. Es besteht die Gefahr, dass die Wahlergebnisse später feststehen.

5.3. Vorteile einer Umsetzung der Motion

Ein gewisser Vorteil könnte für politische Parteien mit Unterlistenverbindung bestehen, denn sie könnten im Wahlkampf die Listennummer erwähnen, wodurch alle Unterlisten abgedeckt wären.

6. Zusammenfassende Beurteilung

Das bisherige System hat sich bewährt und führt nicht dazu, dass Stimmberechtigte nicht wählen. Nur wenige Parteien haben bei den letzten Wahlen des Grossen Rates im Jahr 2020 Unterlistenverbindungen genutzt. Es sind keine guten Gründe ersichtlich, die eine Änderung des bisherigen Systems rechtfertigen würden.

Die von der Motion verlangte Systemänderung vermischt Elemente, die nicht zusammenpassen. Die Umsetzung der Motion führte zu zeitlichen Verzögerungen sowohl für die Parteien als auch für die Gemeinden und die Staatskanzlei. Diesen gewichtigen Nachteilen steht nur ein bescheidener Vorteil gegenüber, der zudem weitgehend dadurch zerstört wird, dass die Gefahr unterschiedlicher Bezeichnungen in den verschiedenen Bezirken besteht.

Der Kanton bemüht sich bereits jetzt, seine Wahlzettellisten bei Proporzahlen für die Stimmberechtigten so klar und übersichtlich wie möglich zu gestalten. Die von der Motion geforderte Einführung von gleichen Listennummern mit einer zusätzlichen Kennzeichnung mittels Buchstaben für Listenverbindungen führt nicht zu mehr Transparenz und vereinfacht das Wahlverfahren für die Stimmberechtigten nicht.

Die Erfahrungen des Kantons St. Gallen zeigen, dass die Motion nicht geeignet ist zur Erreichung ihres Ziels und dass ihre Umsetzung eher zu einer Zunahme der Komplexität des Wahlvorganges als zu dessen Vereinfachung führte.

7. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Der Staatsschreiber